

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pegawai dapat diartikan sebagai individu yang menawarkan tenaga serta pikirannya kepada suatu institusi atau perusahaan, dan sebagai imbalannya menerima upah sesuai dengan kesepakatan kerja. Dalam pandangan Widjaja (2006), pegawai merupakan sumber daya manusia yang mencakup aspek jasmani dan rohani, yang keberadaannya sangat dibutuhkan dalam setiap kegiatan organisasi. Oleh sebab itu, pegawai berperan sebagai salah satu aset utama dalam menjalin kerja sama guna mencapai tujuan organisasi. Secara umum, pegawai adalah mereka yang bekerja di dalam suatu instansi, baik di sektor pemerintahan maupun swasta, dan memperoleh gaji sebagai bentuk kompensasi atas pekerjaannya. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), pegawai didefinisikan sebagai seseorang yang bekerja pada sebuah lembaga atau perusahaan dan menerima upah.

Pegawai Negeri Sipil (PNS) adalah warga negara Indonesia yang secara resmi diangkat oleh pemerintah sebagai pegawai tetap untuk mengisi posisi di lingkungan pemerintahan serta menjalankan tugas pelayanan kepada masyarakat. PNS memiliki peran penting dalam menyelenggarakan pelayanan publik, pemerintahan, serta pembangunan nasional dengan menjunjung tinggi nilai profesionalisme, kejujuran, keadilan, dan pemerataan. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil menjelaskan bahwa PNS merupakan WNI yang memenuhi kriteria tertentu dan diangkat secara tetap sebagai Aparatur Sipil Negara oleh pejabat yang berwenang untuk menduduki jabatan di instansi pemerintahan.

Sementara itu, sistem merit merupakan pendekatan dalam pengelolaan kepegawaian yang berfokus pada prinsip kompetensi, kualifikasi, serta kinerja. Sistem ini menuntut agar proses manajemen pegawai dilaksanakan secara adil dan bebas dari diskriminasi. Dalam konteks ini, seorang PNS dituntut untuk memiliki

keahlian dan tingkat profesionalitas yang sesuai dengan tugas serta tanggung jawab yang akan diemban. Oleh karena itu, aspek kompetensi menjadi dasar utama dalam proses perekrutan dan penempatan PNS.

Awal diberlakukannya sistem merit ini pada waktu diberlakukannya moratorium pengadaan pegawai oleh pemerintah sesuai Peraturan Bersama Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Keuangan Nomor 02/SPB/M.PAN-RB/8/2011, Nomor 800-632 Tahun 2011, Nomor 141/PMK.01/2011 tentang Penundaan Sementara Penerimaan Calon Pegawai Negeri Sipil Terhitung Mulai Tanggal 1 September tahun 2011 sampai dengan 31 Desember 2012 sebagai langkah evaluasi dan pemetaan kembali pegawai secara lebih akurat melalui analisis jabatan dan analisis beban kerja pemerintah sebagai langkah penerapan prinsip *Clean Government dan Good Governance* yang secara universal yang diyakini menjadi prinsip yang diperlukan untuk memberikan pelayanan prima kepada masyarakat. Sehingga dengan adanya moratorium ini pemerintah hanya di perkenankan melakukan pengadaan pegawai tiga kategori yakni tenaga pendidik, dokter dan perawat, serta jabatan lain yang bersifat khusus dan mendesak dengan perhitungan tidak lebih dari 50% dari total anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Pada tahun 2016 sampai dengan 2025 jumlah belanja (gaji) pegawai pada Pemerintah Kabupaten Jombang mengalami tren penurunan di setiap tahunnya, adalah bentuk dan gambaran bagaimana sistem merit ini telah di terapkan dapat dilihat melalui Tabel 1.1 dibawah ini.

Tabel 1.1. Total Belanja Pegawai pada 2016-2025 (Miliar Rupiah)
REKAPITULASI JUMLAH PEGAWAI PER JABATAN PEMERINTAH
KABUPATEN JOMBANG
KONDISI PER JANUARI 2016 S/D 2025

JAB / THN	ESELON										NON ESELON		CPNS	JML PEG	JM BEL ANJA PEG
	I C	I D	II A	II B	III A	III B	IVA	IVB	VA	VB	FUNGSI	STAFF			
2016	1	1	1	33	69	96	490	132	54	0	7398	3003	246	11524	51,379
2017	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	6516	3315	72	9906	43,811
2018	1	1	1	29	67	112	460	137	0	0	6308	2246	121	9483	42,425
2019	1	1	1	27	59	95	326	54	0	0	6163	2266	0	8993	40,984
2020	1	1	1	33	66	114	428	75	0	0	5791	1923	419	8852	41,551
2021	1	1	1	33	65	112	394	63	0	0	5445	1966	105	8186	38,973
2022	1	1	0	32	68	119	438	74	0	0	5431	2011	87	8262	38,367
2023	1	1	1	33	65	119	398	80	0	0	4893	2309	181	8081	38,057
2024	1	1	1	33	65	117	364	77	0	0	5178	1297	6	7140	38,440
2025	1	1	1	31	55	112	341	70	0	0	4558	1948	3	7121	39,494

Sumber : Data sekunder, 2025

Pada saat yang bersamaan, reformasi birokrasi juga tengah berjalan dengan adanya perubahan kelembagaan dan perampingan jabatan tertentu yang kemudian berubahnya pola pengadaan pegawai yang semula dilakukan dengan metode penetapan berupa kebutuhan jumlah pegawai berdasarkan jumlah pensiun dan kejadian lain sesuai jenjang strata pendidikan tiap pegawai baik mulai dari SLTA/Sederajat sampai dengan jenjang yang paling tinggi secara skala Nasional atau Kabupaten, sehingga komposisi jumlah memang terpenuhi namun dari segi kebutuhan akan kualitas layanan belum tentu terpenuhi, dengan diberlakukannya sistem merit maka pola pengadaan diatas tidak lagi di pakai melainkan menggunakan metode pemetaan berskala Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) sebagaimana di tetapkan pada Keputusan Bupati Jombang Nomor: 100.3.3.2/263/415.10.1.3/2024 tentang Tim Analisa Jabatan, Analisa Beban Kerja Dan Evaluasi Jabatan Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Jombang dimana setiap satuan kerja dalam pembuatan analisa jabatan sudah memberikan gambaran jelas mengenai jumlah pegawai yang dibutuhkan sesuai kelas jabatan masing masing berdasar kelas SKPD, secara

kelembagaan kelas SKPD terletak pada beban kerja, yang dikategorikan menjadi tiga tipe: A (beban kerja besar), B (beban kerja sedang), dan C (beban kerja kecil). SKPD tipe A memiliki lebih banyak tugas dan tanggung jawab dibandingkan tipe B, sedangkan tipe B memiliki beban kerja lebih banyak daripada tipe C. Sesuai Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah (PP) terkait Perangkat Daerah. Perbedaan ini mempengaruhi struktur organisasi dan jumlah personel di masing-masing SKPD.

Tabel 1.2. Tipe SKPD
TABEL TIPE SATUAN KERJA PERANGKAT DAERAH
PEMERINTAH KABUPATEN JOMBANG

NAMA SKPD	TIPE	NAMA SKPD	TIPE
1. SEKRETARIAT DAERAH	A	28. BADAN PENDAPATAN DAERAH	A
2. SEKRETARIAT DPRD	A	29. BADAN KESATUAN BANGSA DAN POLITIK	A
3. INSPEKTORAT	A	30. BADAN PENANGGULANGAN BENCANA DAERAH	B
4. DINAS PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN	A	31. RUMAH SAKIT UMUM DAERAH JOMBANG	B
5. DINAS KESEHATAN	A	32. RUMAH SAKIT UMUM DAERAH PLOSO	C
6. DINAS PEKERJAAN UMUM DAN PENATAAN RUANG	A	33. KECAMATAN BANDARKEDUNG MULO	C
7. DINAS PERUMAHAN DAN PERMUKIMAN	A	34. KECAMATAN BARENG	C
8. DINAS SOSIAL	A	35. KECAMATAN DIWEK	C
9. DINAS TENAGA KERJA	A	36. KECAMATAN GUIDO	C
10. DINAS PERHUBUNGAN	A	37. KECAMATAN JOGOROTO	C
11. DINAS KOMUNIKASI DAN INFORMATIKA	A	38. KECAMATAN JOMBANG	C
12. DINAS KEPEMUDAAN, OLAHRAGA DAN PARIWISATA	A	39. KECAMATAN KABUH	C
13. DINAS KOPERASI DAN USAHA MIKRO	A	40. KECAMATAN KESAMBEN	C
14. DINAS PERTANIAN	A	41. KECAMATAN KUDU	C
15. DINAS KETAHANAN PANGAN DAN PERIKANAN	A	42. KECAMATAN MEGALUH	C
16. DINAS PETERNAKAN	A	43. KECAMATAN MOJOAGUNG	C
17. DINAS PERDAGANGAN DAN PERINDUSTRIAN	A	44. KECAMATAN MOJOWARNO	C
18. DINAS PEMBERDAYAAN MASYARAKAT DAN DESA	A	45. KECAMATAN NGORO	C
19. DINAS LINGKUNGAN HIDUP	A	46. KECAMATAN NGUSIKAN	C
20. DINAS PENANAMAN MODAL DAN PELAYANAN TERPADU SATU PINTU	A	47. KECAMATAN PERAK	C
21. DINAS PERPUSTAKAAN DAN KEARSIPAN	A	48. KECAMATAN PETERONGAN	C
22. DINAS PENGENDALIAN PENDUDUK DAN KELUARGA BERENCANA PPPA	A	49. KECAMATAN PLANDAAN	C
23. DINAS KEPENDUDUKAN DAN PENCATATAN SIPIL	A	50. KECAMATAN PLOSO	C
24. SATUAN POLISI PAMONG PRAJA	A	51. KECAMATAN SUMOBITO	C
25. BADAN KEPEGAWAIAN DAN PENGEMBANGAN SUMBER DAYA MANUSIA	A	52. KECAMATAN TEMBELANG	C
26. BADAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH	A	53. KECAMATAN WONOSALAM	C
27. BADAN PENGELOLAAN KEUANGAN DAN ASET DAERAH	A		

Sumber : Data sekunder, 2025

Dengan demikian penghitungan jumlah ideal kebutuhan pegawai sesuai tipe masing-masing SKPD sekaligus besaran anggaran yang di kelola juga, dimana jumlah belanja pegawai yang di lakukan tidak boleh melebihi 50% sesuai Perda Kabupaten Jombang Nomor 13 Tahun 2024 Tentang Anggaran

Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2025.

Selain itu belanja pegawai juga sudah semakin jelas spesifikasinya di setiap jabatan yang di butuhkan di setiap SKPD dengan demikian pada pengadaan belanja pegawai baru harus memenuhi kualifikasi strata pendidikan tertentu sesuai kebutuhan dan standart belanja pegawai bukan berdasarkan pertimbangan yang lain, dengan demikian pelayanan yang di sajikan bisa menjadi optimal dan efisien. Sebagaimana tertuang pada Peraturan Bupati Jombang Nomor 62 Tahun 2024 Tentang Kelas Jabatan Aparatur Sipil Negara di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Jombang.

Dalam sistem merit ini selain secara metode manajemen penataan pegawai, lebih luas melingkupi tentang manajemen belanja pegawai yang meliputi penghitungan kebutuhan dari sisi jumlah kebutuhan anggaran yang di perlukan guna mempertahankan dan meningkatkan pelayanan di Kabupaten Jombang tidak lagi di dilakukan secara terpusat (tersentral) pada satuan kerja yang ditunjuk yakni Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) melainkan harus di lakukan oleh masing masing SKPD. BPKAD selaku Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah (SKPKD) berkewajiban melaksanakan penyerahan pengelolaan belanja pegawai kepada SKPD dengan cara memberikan edukasi dan bimbingan serta pendampingan pada pelaksanaan penggajian pegawai mulai dari menghitung kebutuhan sampai realisasi agar pelaksanaan penggajian pegawai bisa berjalan optimal.

Upah adalah hak buruh yang diterima dan dinyatakan dalam bentuk uang sebagai imbalan dari pengusaha atau pemberi kerja kepada pekerja atau buruh yang ditetapkan dan dibayarkan menurut suatu perjanjian kerja, kesepakatan, atau peraturan. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), upah didefinisikan sebagai pembalas jasa atau sebagainya pembayar tenaga kerja yang sudah dikeluarkan untuk mengerjakan sesuatu. Sedangkan menurut (Afzalurrahman, 2000), pengertian upah dapat di defenisikan sebagai harga yang harus dibayarkan pada pekerja atas pelayanan dalam memproduksi kekayaan.

Dalam menjalankan suatu perusahaan, pemimpin perusahaan wajib

untuk memberikan gaji kepada pegawai sebagai timbal balik atas pekerjaan yang telah dilakukannya. Gaji merupakan hak mendasar bagi seluruh pegawai dalam konteks penerimaan gaji setiap pegawai memiliki mekanisme penerimaan masing-masing pegawai tidak selalu sama tergantung dengan perjanjian yang telah pegawai sepakati dengan pihak pemberi kerja. Sistem penerimaan gaji pada umumnya diberikan secara bulanan.

PNS sebagai karyawan negara, berhak untuk mendapatkan gaji sebagaimana pekerja lainnya. Sistematika pembagian gaji PNS diatur dalam UU No.5/2024 tentang Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil. Dalam sistem pengaturan pembagian gaji PNS dibagi menjadi empat golongan utama, yaitu Juru (Golongan I), Pengatur (Golongan II), Penata (Golongan III), dan Pembina (Golongan IV) (Sulistiyowati, 2018) dengan masing-masing memiliki tingkat pangkat. Berikut adalah rincian lebih lanjut mengenai pangkat dan golongan PNS.

Golongan I (Juru) dibagi menjadi empat jenis pangkat dengan sebutan 'Juru'.

- Golongan Ia disebut dengan Juru Muda
- Golongan Ib disebut dengan Juru Muda Tingkat I
- Golongan Ic disebut dengan Juru
- Golongan Id disebut dengan Juru Tingkat I

Golongan II (Pengatur) dibagi menjadi empat jenis pangkat dengan sebutan 'Pengatur'.

- Golongan IIa disebut dengan Pengatur Muda
- Golongan IIb disebut dengan Pengatur Muda Tingkat I
- Golongan IIc disebut dengan Pengatur
- Golongan IId disebut dengan Pengatur Tingkat I

Golongan III (Penata) dibagi menjadi empat jenis pangkat dengan sebutan 'Penata'.

- Golongan IIIa disebut dengan Penata Muda
- Golongan IIIb disebut dengan Penata Muda Tingkat I
- Golongan IIIc disebut dengan Penata
- Golongan IIId disebut dengan Penata Tingkat I

Golongan IV (Pembina) dibagi menjadi empat jenis pangkat dengan sebutan 'Pembina'.

- Golongan IVa disebut dengan Pembina Muda
- Golongan IVb disebut dengan Pembina Muda Tingkat I
- Golongan IVc disebut dengan Pembina
- Golongan IVd disebut dengan Pembina Tingkat I

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 5S Tahun 2024, gaji pokok PNS diatur secara rinci berdasarkan golongan dan masa kerja. Berikut ini adalah gambaran besaran gaji pokok tersebut

1. Golongan I

- Ia: Rp1.685.700 – Rp2.522.600
- Ib: Rp1.840.800 – Rp2.670.700
- Ic: Rp1.918.700 – Rp2.783.700
- Id: Rp1.999.900 – Rp2.901.400

2. Golongan II

- IIa: Rp2.184.000 – Rp3.633.400
- IIb: Rp2.385.000 – Rp3.797.500
- IIc: Rp2.485.900 – Rp3.958.200
- IId: Rp2.591.000 – Rp4.125.600

3. Golongan III

- IIIa: Rp2.785.700 – Rp4.575.200
- IIIb: Rp2.903.600 – Rp4.768.800
- IIIc: Rp3.026.400 – Rp4.970.500
- IIId: Rp3.154.400 – Rp5.180.700



4. Golongan IV

- IVa: Rp3.287.800 – Rp5.399.900
- IVb: Rp3.426.900 – Rp5.628.300
- IVc: Rp3.571.900 – Rp5.866.400
- IVd: Rp3.723.000 – Rp6.114.500
- IVe: Rp3.880.400 – Rp6.373.200

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 7 tahun 1977 tentang Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil Pasal 11 dijelaskan bahwa PNS yang telah mencapai masa kerja golongan yang ditentukan dan yang telah menerima nilai sekurang-kurangnya "cukup" dalam penilaian pelaksanaan pekerjaan maka akan diberikan kenaikan gaji secara berkala. Apabila Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan tidak memenuhi syarat yang tertulis dalam Pasal 11 maka kenaikan gaji secara berkala akan ditunda paling lama untuk waktu 1 satu tahun, hal ini diterangkan dalam Pasal 13 ayat (1).

Pemberian kenaikan gaji secara berkala kepada PNS yang bersangkutan dilakukan oleh kepala kantor/satuan organisasi yang ditunjuk oleh Kepala Daerah atas nama pejabat yang berwenang melalui surat pemberitahuan. Surat Pemberitahuan Kenaikan gaji berkala diterbitkan 2 (dua) bulan sebelum kenaikan gaji berkala tersebut berlaku.

Selain Pemberian gaji berkala juga ada pemberian kenaikan Pangkat dan golongan kepada PNS yang bersangkutan (yang memenuhi syarat dan ketentuan sesuai aturan undang undang yang berlaku) dilakukan oleh kepala kantor/satuan organisasi yang ditunjuk oleh Kepala Daerah atas nama pejabat yang berwenang melalui surat pemberitahuan. Surat Pemberitahuan Kenaikan gaji berkala diterbitkan 1 (satu) bulan sebelum kenaikan pangkat dan golongan tersebut berlaku.

Diluar gaji pokok, PNS juga mendapatkan tunjangan yang diterima berdasarkan situasi tertentu setiap tahunnya. Tunjangan-tunjangan yang didapat oleh PNS antara lain;

- **Tunjangan Kinerja/Tambahan Penghasilan Pegawai**

Tunjangan Kinerja adalah tunjangan yang didasarkan pada pencapaian prestasi serta hasil evaluasi jabatan setiap bulannya, dalam konteks Pemda (Pemerintah Daerah) tunjangan ini lebih dikenal dengan sebutan Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP)

- **Tunjangan Suami/Istri**

Merupakan tunjangan yang akan diberikan pada Setiap PNS yang memiliki istri maupun suami sebesar 10% (sepuluh persen) dari gaji pokok.

- **Tunjangan Anak**

Merupakan tunjangan yang diberikan pada PNS yang memiliki anak atau anak angkat dengan umur kurang dari 21 (dua puluh satu) tahun yang belum pernah kawin dan tidak memiliki penghasilan sendiri. Tunjangan anak bernilai sebesar 2% (duapersen) dari gaji pokok untuk tiap-tiap anak.

- **Tunjangan Jabatan**

PNS yang mempunyai posisi struktural menerima tunjangan setiap bulannya. Jumlah tunjangan jabatan struktural bervariasi mulai dari Rp 360.000 untuk eselon VA hingga Rp 5.500.000 untuk eselon IA sesuai dengan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 26 Tahun 2007 mengenai Tunjangan Jabatan Struktural

- **Tunjangan Fungsional**

Tunjangan fungsional diberikan kepada pegawai negeri sipil yang menjabat di posisi fungsional. Jumlah tunjangan fungsional diatur oleh peraturan presiden masing-masing rumpun jabatan fungsional dengan merujuk pada Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 87 Tahun 1999 mengenai Rumpun Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil

- **Tunjangan Beras**

Tunjangan beras diberikan kepada pegawai negeri sipil dan anggota keluarganya yang menjadi tanggungan dalam bentuk natura (beras) atau innatura (uang). Tunjangan beras ditetapkan sebesar 10 kilogram per orang per bulan atau Rp 7.242 per kilogram sesuai dengan Peraturan Direktur Jenderal (Perdirjen) Perbendaharaan Kementerian Keuangan (Kemenkeu) Nomor PER-3/PB/2015 yang mengubah Perdirjen

Perbendaharaan Nomor PER-67/PB/2010 tentang Tunjangan Beras Dalam Bentuk Natura dan Uang.

- **Tunjangan umum**

Tunjangan umum diberikan kepada PNS yang tidak menerima tunjangan jabatan, tunjangan fungsional, atau tunjangan yang disetarakan dengan tunjangan jabatan/fungsional. Besaran tunjangan umum bervariasi, mulai dari Rp 175.000 untuk golongan I hingga Rp 190.000 untuk golongan IV.

Namun peneliti menemukan adanya kecacatan dalam proses pendistribusian gaji dan tunjangan PNS yang menimbulkan kerugian pada kas negara. Peneliti menemukan adanya kecatatan pada proses input data, hal ini terjadi karena proses input data masih dilakukan secara manual. Peneliti menyadari bahwa diperlukan adanya suatu solusi terhadap kesalahan tersebut. Oleh karena itu peneliti melakukan penelitian demi mencari solusi terhadap permasalahan tersebut.

1.2 Rumusan Masalah

1. Apakah Pendataan Gaji berpengaruh positif dan signifikan terhadap Kecacatan Prosedur pada ASN di Kabupaten Jombang?
2. Apakah Kejelasan Informasi berpengaruh positif dan signifikan terhadap Kecacatan Prosedur pada ASN di Kabupaten Jombang?
3. Apakah Pelaporan Oleh Pegawai berpengaruh positif dan signifikan terhadap Kecacatan Prosedur pada ASN di Kabupaten Jombang?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui pengaruh Pendataan Gaji terhadap Kecacatan Prosedur pada ASN di Kabupaten Jombang
2. Untuk mengetahui pengaruh Kejelasan Informasi terhadap Kecacatan Prosedur pada ASN di Kabupaten Jombang
3. Untuk mengetahui pengaruh Pelaporan Oleh Pegawai terhadap Kecacatan Prosedur pada ASN di Kabupaten Jombang

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Praktis

1. Untuk mengetahui kendala yang terjadi dalam proses penghitungan belanja pegawai
2. Untuk mengetahui kendala yang terjadi dalam proses penginputan data
3. Untuk mengetahui sudah berapa lama kecacatan prosedur telah berlangsung
4. Untuk mengetahui dampak kecacatan proses input data terhadap kas daerah
5. Untuk memberikan solusi terhadap permasalahan yang ada
6. Untuk mencocokkan penerapan solusi dalam mewujudkan sistem merit pemerintah

1.4.2 Manfaat Teoritis

1. Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menyumbangkan masukan pada ilmu pengetahuan pada umumnya dan pengetahuan tentang Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Jombang dalam meningkatkan efektivitas sistem penggajian ASN.

