

## HAMBATAN IMPLEMENTASI SISTEM MERIT PADA DINAS PUPR KABUPATEN BOGOR DALAM PENGELOLAAN INFRASTRUKTUR JALAN KABUPATEN

### *OBSTACLES OF MERIT SYSTEM IMPLEMENTATION IN PUBLIC WORKS AND PUBLIC HOUSING AGENCY OF BOGOR DISTRICT IN MANAGEMENT OF DISTRICT ROAD INFRASTRUCTURE*

Rusliandy<sup>1</sup>, Heru Nurasa<sup>2</sup>, Yogi Suprayogi Sugandhi<sup>2</sup>, dan Ridwan Sutriadi<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Kandidat Doktor dari Pascasarjana Administrasi Publik Universitas Padjadjaran Bandung

<sup>2</sup>Pascasarjana Administrasi Publik Universitas Padjadjaran Bandung

Jl. Bukit Dago Utara No. 25 Bandung 40135

*e-mail:* rusliandy1980@gmail.com

<sup>3</sup>Institut Teknologi Bandung

Jl. Tamansari 64 Bandung

*e-mail:* ridwansutriadi@yahoo.com; ridwansutriadi@gmail

(Diterima 13 Mei 2019, Direvisi 11 Juni 2019, Disetujui 25 Juni 2019)

#### **Abstrak**

*Penelitian mendeskripsikan hambatan implementasi sistem merit pada dinas Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) Kabupaten Bogor dan implikasinya terhadap pengelolaan infrastruktur jalan Kabupaten. Permasalahan empiris yang mengemuka adalah pengelolaan infrastruktur jalan yang tidak maksimal diindikasikan meningkatnya jalan rusak dan stagnannya panjang jalan Kabupaten, sehingga berimplikasi terhadap munculnya keluhan masyarakat. Kondisi ini diduga lemahnya kapabilitas pegawai pada Dinas PUPR yang diakibatkan belum diimplementasikannya sistem merit. Pendekatan penelitian yang digunakan metode kualitatif, dengan sumber data adalah data primer dan data sekunder. Hasil penelitian menunjukkan terdapat permasalahan kepegawaian yang diakibatkan belum diimplementasikannya sistem merit pada Dinas PUPR diantaranya dari aspek kuantitas, kualitas, kompetensi manajerial dan teknis yang belum terpenuhi dan pengembangan kompetensi.*

**Kata kunci :** sistem merit, infrastruktur jalan, pengembangan kompetensi

#### **Abstract**

*This study describes the barriers to the merit system implementation in Public Works and Public Housing Agency in Bogor regency and its implications for the management of district road infrastructure. The empirical problem that arises is that the management of road infrastructure that is not optimal is indicated by the increase of damaged roads and stagnation in the length of Regency roads, which has implications for the emergence of community complaints. This condition is allegedly due to the weak capability of employees in the Public Works and Public Housing Agency which has not implemented the merit system. The research approach used is a qualitative method with primary data sources and secondary data. The results of the study show that there are staffing problems caused by the implementation of the merit system in the Public Works and Public Housing Agency, including aspects that have not been fulfilled in terms of quantity, quality, managerial and technical competence and the development of competencies.*

**Keyword:** merit system, road infrastructure, competency development

## **PENDAHULUAN**

Keberadaan infrastruktur jalan memiliki peranan penting bagi perekonomian. Infrastruktur jalan berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi (Napitupulu, 2011), menekan biaya operasional kendaraan (Wardman, 1998),

mengefisiensikan biaya distribusi barang/jasa, mempercepat waktu perjalanan (Valrija Botric, 2006), penyerapan tenaga kerja, kesejahteraan (Ditjen Binamarga, 2010), dan konektivitas wilayah dan warga. Sebaliknya, ketiadaan infrastruktur jalan akan menciptakan ketidakpuasan masyarakat, wilayah dan penduduk akan

terisolasi dan sulit untuk sejahtera, serta menghambat perbaikan ekonomi suatu wilayah (Kementerian Keuangan, 2014).

Salah satu hal yang menarik terkait infrastruktur jalan adalah infrastruktur jalan kabupaten di Kabupaten Bogor yang berjalan statis. Hal ini diperjelas dengan kerusakan infrastruktur jalan kabupaten yang mengalami peningkatan pada tahun 2013-2014. Data dari Dinas PUPR Kabupaten Bogor pada Desember (2016) menunjukkan terdapat 458 ruas jalan kabupaten. Dari jumlah tersebut hanya 157 ruas jalan dengan kondisi baik (tidak ada kerusakan), dan sisanya 301 ruas jalan mengalami kerusakan baik ringan, sedang atau berat. Bahkan terdapat sejumlah jalan kabupaten yang prosentase jalan rusak berat cukup tinggi diantaranya (1) Jalan Limus Nunggal-Mekarsari (100%). (2) Jalan Kalong Liud-Pasir Eurih (100%). (3) Jalan Bojong Kulur-Jatiasih (89,74%). (4) Jalan Tangkil-Lemah Duhur (71,43%). (5) Jalan Gunung Sindur-Pengasinan (54,55%). (6) Jalan Ragajaya-Kampung Pulo (55,55%). (7) Jalan Klapa Nunggal-Cipeucang (41,36%). Padahal sejumlah jalan tersebut diantaranya adalah daerah industri, sehingga mengganggu aktivitas distribusi barang/jasa yang pada akhirnya berimplikasi negatif terhadap perekonomian.

Meningkatnya kerusakan jalan kabupaten (baik berat, sedang maupun ringan) di Kabupaten Bogor, mendapat sejumlah keluhan dan reaksi dari masyarakat (berbagai media massa dan media online), diantaranya: (1) keinginan warga vila Nusa Indah Desa Bojong Kulur Kecamatan Gunung Putri untuk bergabung ke pemerintah kota Bekasi (Tempo, 2016). (2) paguyuban RT/RW dan tokoh masyarakat Kecamatan Parungpanjang mengeluhkan infrastruktur yang memprihatinkan dan menyatakan ingin pindah ke Kabupaten Tangerang (Bogordaily net, 2016). (3) Sembilan orang perwakilan warga Kecamatan Bojonggede, Kabupaten Bogor, Jawa Barat, melayangkan gugatan terhadap Bupati Bogor karena dinilai lamban memperbaiki infrastruktur jalan yang rusak (Tempo, 2016). Kondisi tersebut menandakan kinerja organisasi

yang menangani infrastruktur tidak bekerja secara maksimal.

Kondisi pengelolaan infrastruktur jalan kabupaten tersebut, sangat ditentukan oleh kapabilitas pegawai pada Dinas PUPR. Kapabilitas pegawai sendiri akan sangat ditentukan oleh proses rekrutmen pegawai, pengembangan kompetensi dan mekanisme pengangkatan, pemindahan pegawai apakah telah berbasis sistem merit atau lebih menekankan loyalitas dan kekerabatan. Kondisi tersebut menjadi penting untuk dibahas sebagai upaya mencari solusi dalam mengatasi permasalahan yang terjadi.

## PEMBAHASAN

Organisasi publik saat ini dihadapkan pada situasi yang sangat dinamis, perkembangan teknologi informasi yang sangat cepat, tuntutan masyarakat yang tinggi dan sangat dinamis sehingga dibutuhkan organisasi yang berkinerja tinggi, adaptif dan dinamis terhadap berbagai perubahan lingkungan yang berubah secara cepat. Menurut De Waal (2004) Organisasi yang berkinerja tinggi adalah suatu organisasi yang mencapai hasil finansial atau non finansial lebih baik daripada organisasi lain yang sejenis dalam jangka panjang, dengan kemampuan adaptasi terhadap perubahan dan melakukan reaksi terhadap perubahan dengan cepat, dengan kemampuan mengelola dalam jangka panjang, dengan menetapkan suatu struktur manajemen yang terintegrasi dan terkoneksi, dengan melakukan perbaikan secara berkelanjutan terhadap kemampuan intinya, dan dengan perlakuan pegawai yang sungguh-sungguh sebagai aset utama. Salah satu karakteristik organisasi yang berkinerja tinggi akan terkait dengan keberadaan SDM dan kepemimpinan.

Hal tersebut sejalan dengan pendapat Neo dan Chen (2007) yang mengemukakan bahwa keberadaan *able people* sangat penting dalam membangun kapabilitas organisasi. Untuk membangun *able people* dapat dilakukan melalui *talent selection, people*

*development* dan *leadership retention*. Kapabilitas organisasi yang dibangun harus didukung oleh budaya organisasi yang salah satunya terkait prinsip *meritocracy*, sehingga akan menghasilkan kebijakan-kebijakan yang adaptif dan berbagai inovasi yang disebut sebagai konsep *dynamic governance*. Konsep tersebut menurut Kasim (2015) sangat mungkin dilaksanakan di tingkat pemerintah daerah.

Dalam mewujudkan tujuan nasional, dan tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih, berdasarkan pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU-ASN) diperlukan ASN yang profesional yang dikelola berdasarkan sistem merit. Pelaksanaan sistem merit menurut UU-ASN dan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS, menekankan pada kompetensi, kualifikasi Pendidikan dan kinerja pegawai tanpa adanya diskriminasi baik agama, suku atau ras.

Dalam rangka menghindari campur tangan politik atau praktek patronase dalam rekrutmen pegawai, maka perlu diimplementasikan sistem merit. Sistem merit menekankan kecakapan dan kualifikasi teknis berbasis kompetensi. Sistem Merit dalam rekrutmen pegawai mengharuskan adanya ujian atau tes tertulis bagi calon pegawai baik terkait Pendidikan, pengetahuan atau kinerja calon tersebut (Berman, 2001). Kebijakan rekrutmen pegawai yang tidak didasarkan perencanaan kepegawaian namun lebih didasarkan kepentingan politik dan kekuasaan mengakibatkan kinerja pegawai tidak efektif dan pegawai tidak memberikan kontribusi yang maksimal dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dan bahkan menjadi pengangguran terselubung (Herman, 2006).

Menurut Peraturan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PermenPAN RB) Nomor 40 Tahun 2018 tentang Pedoman Sistem Merit Dalam Manajemen Aparatur Sipil Negara, menegaskan bahwa, suatu instansi pemerintah dapat dikatakan telah melaksanakan sistem merit apabila: (1) telah tersusun dan

ditetapkan standar kompetensi jabatan untuk seluruh jabatan; (2) perencanaan kebutuhan pegawai sesuai dengan beban kerja; (3) pelaksanaan seleksi dan promosi telah dilakukan secara terbuka dan transparan; (4) memiliki manajemen karir yang meliputi perencanaan, pengembangan, pola karir, dan kelompok rencana suksesi yang diperoleh dari manajemen talenta; (5) menerapkan kode etik dan kode perilaku pegawai ASN; (6) merencanakan dan memberikan kesempatan pengembangan kompetensi sesuai hasil penilaian kinerja individu; (7) memberikan perlindungan kepada pegawai ASN dari tindakan penyalahgunaan wewenang; (8) memiliki sistem informasi berbasis kompetensi yang terintegrasi dan dapat diakses oleh seluruh pegawai ASN.

### **Permasalahan Pegawai Pada Dinas PUPR Kabupaten Bogor**

Dinas PUPR Kabupaten Bogor dalam mengelola infrastruktur jalan Kabupaten dihadapkan pada permasalahan pegawai baik dari aspek kuantitas maupun aspek kualitas. Dari aspek kuantitas, data hasil analisa jabatan dan analisa beban kerja menunjukkan bahwa Dinas PUPR Kabupaten Bogor membutuhkan pegawai sejumlah 1.241 pegawai, namun pegawai yang ada saat ini berjumlah 425 pegawai (BKPP Kabupaten Bogor, 2018). Dari aspek kualitas pegawai Dinas PUPR Kabupaten Bogor masih didominasi oleh pegawai dengan kualifikasi Pendidikan jenjang SLTA kebawah sebesar 66,26% (269 pegawai).

Dalam memenuhi kebutuhan pegawai pada Dinas PUPR, selama ini Pemerintah Kabupaten Bogor melakukan rekrutmen melalui 2 jalur yaitu jalur CPNS dari pelamar umum dan jalur Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) dari tenaga honorer. Selama kurun waktu 2002-2017 Pemerintah Kabupaten Bogor merekrut 10 pegawai melalui jalur CPNS dari pelamar umum, dan 195 pegawai melalui jalur CPNS dari tenaga honorer. Namun yang perlu dipertimbangkan adalah adanya perbedaan rekrutmen antara jalur pelamar umum dengan jalur tenaga honorer. Mekanisme rekrutmen dari pelamar umum

diawali dengan perencanaan kepegawaian (analisa jabatan dan analisa beban kerja) yang kemudian ditetapkan formasi pegawai dengan rincian syarat jabatan (nama jabatan, kualifikasi pendidikan dan kompetensi yang diharapkan) dan seleksi secara terbuka. Sementara rekrutmen jalur tenaga honorer tidak melalui perencanaan kepegawaian bahkan pada periode penerimaan 2006-2012 tidak dilakukan seleksi.

Mengacu kepada Berman (2001), bahwa sistem merit dalam rekrutmen pegawai diindikasikan dengan menekankan kecakapan dan kualifikasi teknis berbasis kompetensi melalui adanya ujian atau tes tertulis bagi calon pegawai. Dengan demikian rekrutmen pegawai pada Dinas PUPR melalui jalur honorer belum mengimplementasikan sistem merit dalam rekrutmen pegawai. Padahal proses rekrutmen berpengaruh secara signifikan terhadap kinerja organisasi sebagaimana dikemukakan Hays (2005). Kondisi ini pada akhirnya akan berpengaruh terhadap ketidakefektifan pengelolaan infrastruktur jalan di Kabupaten Bogor. Kondisi rekrutmen tersebut juga sulit menciptakan *able people* sebagaimana dikemukakan Neo dan Chen (2007) yang diindikasikan dengan orang-orang yang mampu berpikir, terus belajar dan membuat pilihan.

Dari aspek kualifikasi Pendidikan, terdapat 21 pejabat administrasi yang kualifikasi pendidikannya tidak sesuai dengan syarat jabatan hasil analisis jabatan maupun PP 11 Tahun 2017. Bahkan 10 pejabat pengawas masih berkualifikasi Pendidikan setingkat SLTA dan bertentangan dengan pasal 54 ayat (3) huruf b PP 11 Tahun 2017 yang mengamanatkan kualifikasi Pendidikan minimal Diploma III atau yang setara.

Dari aspek kompetensi manajerial dan teknis yang dibuktikan dengan telah mengikuti diklat kepemimpinan atau diklat teknis/fungsional atau pengalaman bekerja di bidang PUPR, terdapat 13 pejabat pengawas yang belum mengikuti diklat kepemimpinan tingkat IV dan 28 pejabat administrasi yang belum pernah mengikuti diklat teknis/fungsional bidang PUPR. Dari

aspek riwayat pekerjaan, terdapat 11 pejabat pengawas yang belum pernah bertugas di bidang PUPR.

Pada era otonomi daerah dengan pemilihan kepala daerah secara langsung, kepala daerah lebih memilih pegawai yang loyalitasnya lebih tinggi, kedekatan politik, dan mampu menyenangkan pimpinan dibandingkan dengan pegawai yang memiliki kompetensi, prestasi dan berkinerja namun lemah dalam hal loyalitas. Terlebih pegawai tersebut tidak memiliki kontribusi pada saat pemilihan kepala daerah. Hal ini sejalan dengan yang dikemukakan Mashuri (2007) bahwa Kepala daerah menerapkan praktek politik balas budi dan mengabaikan kompetensi dan profesionalisme dalam mengangkat pejabat.

Kondisi penempatan pegawai yang belum sesuai kompetensi dan kualifikasi pendidikan pada akhirnya akan berimplikasi terhadap kinerja pegawai itu sendiri dan kinerja organisasi dalam pengelolaan infrastruktur jalan kabupaten. Setelah tahun 2016, data menunjukkan bahwa kinerja Dinas PUPR menurun. Hal ini dikarenakan adanya campur tangan politik dalam pengangkatan dan penempatan pejabat.

Dari aspek pengembangan kompetensi, hasil analisa kebutuhan diklat atau pengembangan kompetensi menunjukkan 10 jenis diklat yang dibutuhkan untuk pegawai pada Dinas PUPR. Namun hanya 2 jenis diklat yang telah dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Bogor. Terdapat sejumlah kendala dalam program pengembangan kompetensi pegawai pada Dinas PUPR diantaranya keterbatasan anggaran daerah, dan keterbatasan pegawai yang mengikuti diklat dikarenakan kurangnya motivasi pegawai.

### **Metodologi Penelitian**

Metode penelitian yang digunakan adalah metode kualitatif untuk menganalisis hambatan-hambatan implementasi sistem merit pada Dinas PUPR Kabupaten Bogor dalam pengelolaan infrastruktur jalan Kabupaten. Sumber data dalam penelitian adalah data primer dan data sekunder.

Data primer diperoleh dari informan kunci pada Dinas PUPR, Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan, dan Bagian Organisasi. Sedangkan data sekunder diperoleh dari berbagai arsip, dokumen dan tulisan pada media massa.

### **Hambatan Implementasi Sistem Merit pada Dinas PUPR**

Terdapat sejumlah hambatan dalam implementasi sistem merit pada Dinas PUPR diantaranya : *pertama*, kebijakan Pemerintah dengan pengangkatan tenaga honorer sebagai CPNS lebih dominan dibandingkan dengan pengangkatan pegawai melalui jalur umum. Kebijakan tersebut tertuang dalam PP Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil dan PP Nomor 56 Tahun 2012 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil. Hal ini pada akhirnya akan berimplikasi negatif terhadap kinerja organisasi dan pemerintah daerah.

*Kedua*, komitmen kepala daerah sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian yang lebih menekankan loyalitas dibandingkan kualifikasi pendidikan, kompetensi dan kinerja. Kondisi ini akan lebih kental nuansanya pasca pemilihan kepala daerah. Balas jasa dan balas dendam terhadap pegawai sangat terlihat. Kondisi tersebut pada akhirnya memotivasi pegawai untuk berpihak pada saat pemilihan kepala daerah. Hal ini juga berimplikasi negatif terhadap motivasi pegawai khususnya yang kompeten dan berkinerja baik serta netral pada saat pemilihan kepala daerah.

*Ketiga*, pengaruh lingkungan organisasi. Pengaruh lingkungan organisasi sangat berimplikasi terhadap beberapa hal diantaranya dalam pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian pegawai dari dan dalam jabatan. Banyak pihak baik anggota legislatif atau lembaga lain yang menitipkan pegawai untuk diangkat dalam jabatan tanpa memperhatikan kualifikasi Pendidikan, kompetensi dan kinerja.

*Keempat*, penilaian kinerja. Saat ini walaupun PP Nomor 46 Tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi Kerja Pegawai Negeri Sipil telah berupaya menerapkan sasaran kinerja pegawai (SKP) agar prestasi kerja dapat terukur, namun *mindset* atasan langsung dalam melakukan penilaian prestasi kerja masih bernuansa pada PP Nomor 10 Tahun 1979 tentang Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan Pegawai Negeri Sipil, sehingga subyektivitas masih lebih dominan. Penilaian kinerja pegawai juga belum berkontribusi secara signifikan terhadap kinerja organisasi, sehingga banyak fenomena kinerja pegawai pada umumnya baik tapi kinerja organisasi cenderung rendah.

*Kelima*, kebijakan pengembangan kompetensi yang sangat terbatas. Keterbatasan anggaran menjadi alasan utama dalam hal pengembangan kompetensi. Kondisi tersebut bertentangan dengan amanat PP Manajemen PNS yang mewajibkan setiap pegawai untuk mengembangkan kompetensi minimal 20 jam pelajaran setiap tahunnya.

*Keenam*, standar kompetensi jabatan pada Dinas PUPR yang belum tersusun. Permenpan Nomor 40 Tahun 2018 dan Permenpan Nomor 38 Tahun 2017 telah mengamanatkan agar setiap instansi menyusun standar kompetensi jabatan manajerial dan sosial kultural, dan Kementerian sebagai instansi Pembina menetapkan standar kompetensi teknis. Namun faktanya Kementerian maupun Pemerintah Kabupaten Bogor belum menyusun dan menetapkan standar kompetensi jabatan untuk seluruh jabatan pada Dinas PUPR.

*Ketujuh*, pemetaan kompetensi atau penyusunan profil kompetensi yang belum terbangun. Dari 425 pegawai Dinas PUPR, yang telah mengikuti *assessment* untuk pemetaan kompetensi hanya 17 pegawai. Selebihnya belum dilakukan. Hal ini dikarenakan keterbatasan anggaran untuk pelaksanaan *assessment*.

*Kedelapan*, pemerintah kabupaten Bogor telah menyusun pola karir pegawai negeri sipil melalui Peraturan Bupati Nomor

44 Tahun 2013 tentang Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Akhir Masa Jabatan (LKPJ-AMJ). Namun pola karir tersebut belum disesuaikan dengan UU-ASN dan PP Manajemen PNS. Hal yang lebih penting lagi adalah komitmen implementasi dari pola karir tersebut masih lemah.

*Kesembilan*, tidak adanya sanksi dan lemahnya pengawasan dari Pemerintah terhadap pengelolaan kepegawaian di daerah. Berbagai praktek penyimpangan dalam hal pengelolaan kepegawaian di daerah masih banyak terjadi, dan seolah-olah tidak tersentuh oleh Pemerintah. Hal ini dikarenakan minimnya pengawasan dan sanksi bagi daerah yang melakukan penyimpangan.

### **Implikasi hambatan Sistem Merit pada Pengelolaan Jalan Kabupaten**

Banyaknya hambatan implementasi sistem merit pada Dinas PUPR, tentunya berdampak terhadap kinerja Dinas PUPR dalam pengelolaan infrastruktur jalan Kabupaten. Saat ini kondisi jalan Kabupaten Bogor jika dibandingkan dengan standar pelayanan minimal bidang pekerjaan umum dan penataan ruang berdasarkan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 01/PRT/M/2014 tentang Standar Pelayanan Minimal Bidang Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang dapat dikatakan telah memenuhi standar bahkan melebihi standar minimal. Peraturan tersebut mengatur standar minimal sebagai penyediaan jalan untuk melayani kebutuhan masyarakat dengan target persentase tingkat kondisi jalan kabupaten/kota baik dan sedang pada tahun 2019 sebesar 60%. Sementara kondisi jalan kabupaten di Kabupaten Bogor dengan kondisi baik telah mencapai 79,40%.

Kondisi infrastruktur jalan kabupaten yang telah memenuhi standar minimal tersebut rupanya belum menurunkan keluhan masyarakat atas jalan kabupaten. Hal ini dikarenakan sejumlah hal diantaranya letak geografis kabupaten yang berdekatan dengan Ibukota Jakarta sehingga ekspektasi masyarakat terhadap kondisi jalan dalam kondisi mantap diatas 90%, penduduk

kabupaten Bogor dengan jumlah yang tinggi, dan kondisi jalan di daerah tetangga (kabupaten Tangerang, Kota Tangerang Selatan, Kota Depok, Kota Bekasi dan Kota Bogor) lebih baik dibandingkan infrastruktur jalan Kabupaten Bogor.

Pencapaian kinerja Dinas PUPR selama periode 2013-2018 adalah sebagai berikut (Pemerintah Kabupaten Bogor, 2018):

1. Untuk proporsi panjang jaringan jalan dalam kondisi baik pada periode 2015-2016 mengalami penurunan dari 0,7443 menjadi 0,7397. Hal ini dikarenakan beberapa kegiatan tidak dapat diselesaikan sesuai rencana, dikarenakan kendala teknis di lokasi pekerjaan diantaranya intensitas hujan dan pihak ketiga tidak dapat menyelesaikan pekerjaan, serta adanya bencana alam tanah longsor di lokasi pekerjaan. Sementara pada periode 2016-2017 mengalami peningkatan. Namun Dinas PUPR belum mampu mencapai target sebesar 0,8490 pada tahun 2018.
2. Rasio panjang jalan yang dilalui roda 4 adalah rasio panjang jalan kabupaten terhadap jumlah penduduk kabupaten dengan realisasi yang semakin menurun dari 0,00033 pada tahun 2014 menjadi 0,00028 pada tahun 2016. Hal ini dikarenakan penambahan jalan baru tidak sebanding dengan pertumbuhan penduduk yang terus meningkat di Kabupaten Bogor.
3. Panjang jalan yang memiliki trotoar dan drainase/saluran pembuangan air terus mengalami peningkatan dari 21,03% pada tahun 2014 menjadi 23,79% pada tahun 2016. Padahal idealnya Panjang drainase sama dengan Panjang jalan kabupaten. Kondisi ini diperparah dengan drainase dalam kondisi baik/pembuangan aliran air tidak tersumbat yang terus menurun sampai tahun 2016. Padahal target yang ditetapkan Dinas PUPR pada tahun 2018 adalah 37,98%. Kecilnya prosentase drainase jalan terhadap panjang jalan kabupaten dan menurunnya drainase dalam kondisi

baik pada akhirnya akan berpengaruh terhadap kerusakan jalan yang tidak sesuai dengan semestinya. Hal ini disamping meningkatkan ketidakpuasan masyarakat juga akan meningkatkan kebutuhan anggaran pemeliharaan jalan tidak sesuai jadwal yang semestinya.

4. Kondisi sempadan jalan yang dipakai pedagang kaki lima atau bangunan rumah liar yang terus meningkat. Hal ini menandakan lemahnya kinerja Dinas PUPR. Kondisi ini dikarenakan kegiatan atau upaya-upaya yang dilakukan Dinas PUPR hanya sebatas pencegahan berupa pemasangan papan larangan. Dapat dimaklumi karena kewenangan penertiban berada di unit kerja Satuan Polisi Pamong Praja. Namun seharusnya Dinas PUPR dapat bekerjasama dengan Satuan Polisi Pamong Praja dalam mewujudkan penurunan sempadan jalan yang dipakai pedagang kaki lima atau bangunan rumah liar.

Berdasarkan RPJMD (Kabupaten Bogor 2013-2018) dan sebagai tindak lanjut dalam pencapaian visi Kabupaten Bogor sebagai Kabupaten Termaju di Indonesia, telah ditetapkan 25 penciri termaju. Berdasarkan realisasi pencapaian pada tahun 2018 hanya terdapat 1 penciri dari 25 penciri yang tidak mencapai target dan menjadi tanggung jawab Dinas PUPR Kabupaten Bogor yaitu terbangunnya poros Barat-Utara-Tengah-Timur dan infrastruktur yang mantap. Pencapaian poros tengah timur tercapai 37,90 km dari target 50,2 km. Untuk poros utara jalur cepat tercapai 4,00 km dari target 7,6 km dan jalur lambat tercapai 4,50 km dari target 8,1 km. Untuk Poros barat tercapai 2,6 km dari target 3,4 km. Dinas PUPR kesulitan mencapai target penciri dikarenakan hambatan dalam pembebasan lahan.

## **PENUTUP**

### **Kesimpulan**

Berdasarkan pembahasan diatas, dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut:

1. Dinas PUPR menghadapi permasalahan pegawai diantaranya: (1) aspek kuantitas yaitu jumlah pegawai saat ini berjumlah 425 pegawai padahal kebutuhan berdasarkan hasil Analisa jabatan adalah 1.241. (2) aspek kualitas. Pegawai Dinas PUPR masih didominasi pegawai dengan kualifikasi Pendidikan jenjang SLTA kebawah sebesar 66,26% (269 pegawai). (3) aspek kualifikasi pendidikan pegawai masih terdapat 21 pejabat administrasi yang kualifikasi pendidikannya tidak sesuai dengan syarat jabatan sesuai Analisa jabatan maupun PP 11 Tahun 2017. (4) Dari aspek kompetensi manajerial dan teknis terdapat 13 pejabat pengawas yang belum mengikuti diklat kepemimpinan tingkat IV dan 28 pejabat administrasi yang belum pernah mengikuti diklat teknis/fungsional bidang PUPR. (5) aspek pengembangan kompetensi yang belum maksimal.
2. Terdapat sejumlah hambatan dalam implementasi sistem merit pada dinas PUPR diantaranya: (1) kebijakan pengangkatan tenaga honorer lebih dominan dibanding melalui jalur umum. (2) komitmen kepala daerah sebagai PPK yang lebih menekankan loyalitas dibandingkan kualifikasi Pendidikan, kompetensi dan kinerja. (3) pengaruh lingkungan organisasi diantaranya berbagai titipan dan penempatan pegawai. (4) penilaian kinerja yang belum terukur. (5) kebijakan pengembangan kompetensi yang masih terbatas. (6) standar kompetensi jabatan yang belum tersusun. (7) pemetaan kompetensi yang belum seutuhnya terbangun. (8) penyusunan pola karir yang belum disesuaikan dengan PP Manajemen PNS dan komitmen implementasi pola karir tersebut masih lemah. (9) lemahnya pengawasan Pemerintah.
3. Belum diimplementasikannya system merit pada Dinas PUPR berimplikasi terhadap kapabilitas pegawai Dinas PUPR dan kinerja Dinas PUPR dalam pengelolaan infrastruktur jalan yang

diindikasikan: (1) proporsi Panjang jaringan jalan periode 2015-2016 mengalami penurunan, dan belum mampu mencapai target RPJMD 2013-2018 yaitu sebesar 0,8490 pada tahun 2018. (2) Panjang jalan yang memiliki trotoar dan drainase belum mencapai target yang ditetapkan. (3) kondisi sempadan jalan yang dipakai pedagang kaki lima atau bangunan rumah liar terus mengalami peningkatan. (4) belum mampu mencapai target pembangunan poros Barat-Utara-Tengah-Timur dan infrastruktur yang mantap.

### Saran

Saran praktis yang diusulkan agar sistem merit dapat berjalan pada Dinas PUPR dalam pengelolaan jalan kabupaten adalah sebagai berikut:

1. Bagi Pemerintah Pusat :
  - a. Mengoptimalkan pengawasan bagi pemerintah daerah dalam pengelolaan kepegawaian khususnya implementasi sistem merit. Diperlukan laporan secara periodik dari pemerintah daerah dalam membangun dan mengembangkan sistem merit.
  - b. Pemerintah menyelenggarakan kompetisi pelaksanaan sistem merit bagi instansi daerah. Berikan *reward* dan *punishment* bagi yang berhasil maupun yang gagal mengimplementasikan sistem merit.
  - c. Dibuka sarana yang diperuntukan bagi pegawai yang dirugikan untuk mengajukan keberatan atau laporan terkait pelaksanaan sistem merit di daerah.
  - d. Kementerian PAN dan RB agar mendorong Kementerian/Lembaga untuk segera menetapkan standar kompetensi teknis.
2. Bagi BKPP Kabupaten Bogor :
  - a. Menyusun *roadmap* sistem merit
  - b. Bersama-sama Dinas PUPR menyusun dan menetapkan segera standar kompetensi jabatan pada Dinas PUPR
  - c. Melakukan pemetaan kompetensi pegawai khususnya pegawai pada Dinas PUPR
  - d. Mengimplementasikan manajemen talenta, *talent pool* dan rencana suksesi.
  - e. Meningkatkan kualifikasi Pendidikan pegawai yang masih berpendidikan SLTP dan SD minimal SLTA, serta meningkatkan kualifikasi Pendidikan pemangku jabatan pengawas yang masih SLTA minimal ke jenjang Diploma III.
  - f. Melakukan pengembangan kompetensi teknis bagi pegawai
  - g. Melakukan rekrutmen pegawai berbasis sistem merit. Hindari rekrutmen pegawai yang minim kompetensi atau tidak terlatih.
  - h. Mengembangkan instrument penilaian kinerja yang terukur dan terintegrasi dengan kebijakan pemberian tambahan perbaikan penghasilan.
3. Bagi Dinas PUPR Kabupaten Bogor agar memperbaiki aspek kapabilitas organisasi Dinas PUPR melalui:
  - a. Pengembangan kompetensi pegawai dengan konsep *in house training* secara periodik, atau pengiriman pegawai ke beberapa Lembaga penyelenggara diklat terakreditasi di bidang PUPR.
  - b. Memotivasi pegawai yang masih berkualifikasi Pendidikan dibawah SLTA untuk mengikuti program persamaan, dan yang sudah duduk dalam jabatan pengawas untuk melanjutkan Pendidikan ke jenjang DIII atau S1.
  - c. Menanamkan nilai-nilai organisasi yang dapat menggugah semangat, motivasi dan kinerja pegawai. Nilai-nilai penting yang harus dikembangkan adalah integritas, kerjasama, bebas korupsi kolusi dan nepotisme, profesional, inovatif, dan peduli.



## DAFTAR PUSTAKA

- Azhar Kasim, M. H. 2015. *Merekonstruksi Indonesia: Sebuah Perjalanan Menuju Dynamic Governance*. Jakarta: PT Kompas Media Nusantara.
- Berman, E. M. 2001. *Human Resource Management in Public Service*. London: Sage Publications, Inc.
- Bogordaily net. 2016, Mei. Retrieved November 2016, from Bogordaily web site: <http://bogordaily.net/2016/05/oow-parungpanjang-bogor-minta-pindah-ke-tangerang-4-ribu-warga-ngadu-ke-dpr/>
- BKPP. 2016. *Analisa Jabatan dan Analisa Beban Kerja Dinas Bina Marga*.
- Chen, N. B. 2007. *Dynamic Governance: Embedding Culture, Capabilities and Change in Singapore*. London: World Scientific Publishing Co.
- De Waal, A.A. 2004. *The Characteristics of a High Performance Organization. Performance Management*. Maastricht School of Management.
- Dinas PUPR, Rencana Strategis Dinas PUPR Kabupaten Bogor 2013-2018
- Ditjen Binamarga. 2010. *Rencana Strategis 2010-2014 Direktorat Jenderal Bina Marga*. Jakarta: Direktorat Jenderal Bina Marga.
- Hays, S. W. (2005). *Staffing the Bureaucracy: Employee Recruitment and Selection*. San Fransisco: Jossey-Bass.
- Mashuri. 2007. Penetrasi Politik dalam Rekrutmen Elit Birokrasi (Studi Kasus Penataan Jabatan Struktural di Kabupaten Kendal). Universitas Diponegoro Semarang.
- Napitupulu, M. 2011. Dampak infrastruktur Jalan Terhadap Perekonomian Pulau Jawa-Bali dan Sumatera. *Disertasi pada Institut Pertanian Bogor*. Bogor, Jawa Barat: Institut Pertanian Bogor.
- Pemerintah Kabupaten Bogor, LKPJ-AMJ Bupati Bogor Periode Tahun 2013-2018
- Pemerintah Kabupaten Bogor, RPJMD Kabupaten Bogor 2013-2018
- Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara
- \_\_\_\_\_, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil
- \_\_\_\_\_, Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil
- \_\_\_\_\_, Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil
- \_\_\_\_\_, Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1979 tentang Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan Pegawai Negeri Sipil.
- \_\_\_\_\_, Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi Kerja Pegawai Negeri Sipil.
- \_\_\_\_\_, Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 38 Tahun 2017 tentang Standar Kompetensi Jabatan Aparatur Sipil Negara.
- \_\_\_\_\_, Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 40 Tahun 2018 tentang Pedoman Sistem Merit Dalam Manajemen Aparatur Sipil Negara.
- \_\_\_\_\_, Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 01/PRT/M/2014 tentang Standar Pelayanan Minimal Bidang Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang.
- Tempo. 2016, Mei Minggu. *Tempo Co*. Retrieved November Senin, 2016, from Tempo Co.: <https://m.tempo.co/read/news/2016/05/22/214773064/warga-vila-nusa-indah-bogor-pilih-bekasi-ini-kata-wali-kota>
- Tempo. 2016, Juni 06. Retrieved November Senin, 2016, from Tempo Co. Web Site: <https://m.tempo.co/read/news/2016/06/06/064777356/warga-bojonggede-gugat-bupati-bogor-karena-jalan-rusak>

- Valerija Botric, Jelena Sisinacki and Lorena Skuflic. 2006. *Road Infrastructure and Regional Development: Some Evidence From Croatia. 46<sup>th</sup> Congress of the European Regional Science Association.*
- Wardman, M. 1998. *The Value of Travel Time: a Review of British Evidence. Journal of Transport Economics and Policy.*