

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Guna mencapai tujuan pembangunan nasional maka dalam penyelenggaraan negara, pemerintah membutuhkan sarana negara atau sarana tindak pemerintahan. Sarana negara dimaksud terdiri dari sarana Yuridis, sarana personal, sarana materil dan sarana finansial (Acik,2014). Personil yang dimaksud terdiri dari pejabat negara dan pegawai negeri sipil (PNS).

Pejabat negara dan pegawai negeri sipil yang profesional merupakan salah satu faktor utama dalam peningkatan daya saing bangsa dengan bangsa-bangsa lain di era Globalisasi dewasa ini. Salah satu upaya yang telah dilakukan oleh pemerintah dalam peningkatan kapasitas sumber daya aparatur negara adalah melakukan “Reformasi Birokrasi” yang diyakini akan membawa pada suatu kondisi birokrasi pemerintahan sebagai pelayanan publik yang diharapkan oleh masyarakat (Zulchaidir, 2011).

Kinerja pegawai negeri sipil di Kabupaten Sleman secara umum pada tahun 2015 adalah sangat baik (Lakip, 2015). Hal ini sangat menarik karena pada zaman reformasi dan otonomi daerah seperti saat ini menuntut setiap pegawai negeri sipil sebagai aparatur negara untuk lebih kreatif, disiplin dan berdedikasi tinggi serta loyal kepada negara dan masyarakat. Kabupaten Sleman sebagai daerah otonomi berkewajiban melaksanakan manajemen

pegawai dalam rangka menjalankan dan menyelenggarakan pemerintahannya. Hal ini dikarenakan adanya perubahan paradigma masyarakat yang semakin kritis dalam menilai setiap kebijakan pembangunan dan kinerja penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik yang dijalankan oleh pemerintah. Kepentingan masyarakat yang saat ini semakin kompleks memungkinkan terjadinya gesekan kepentingan dalam masyarakat yang semakin kuat. Situasi seperti ini menuntut pegawai negeri sipil dalam meningkatkan kinerja secara maksimal (Yuditia, 2014).

Oleh karena itu, pegawai negeri sipil dalam menjalankan tugasnya harus dapat bersikap sensitif terhadap apa yang dibutuhkan masyarakat serta bersungguh-sungguh dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai pejabat aparatur pelayan masyarakat. Terlebih didalam pengangkatannya, sebagaimana tercantum pada Undang-undang Nomor 05 tahun 2014 pasal 66 tentang ASN bahwa Pegawai Negeri Sipil wajib mengucapkan sumpah dan janji untuk selalu setia dan taat kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku, melaksanakan tugas kedinasan dengan penuh pengabdian, kesadaran dan penuh tanggung jawab, serta senantiasa mementingkan kepentingan masyarakat dan negara diatas segala-galanya. (Undang-undang ASN no 5 tahun 2014).

Dalam kenyataannya, tidak jarang sumpah yang telah diucapkan ketika diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil tidak dijalankan secara konsisten sebagaimana mestinya. Diantaranya, masih banyak penyimpangan dan

permasalahan yang terjadi pada perilaku pegawai negeri sipil, sejak awal masa orde baru sampai sekarang (masa reformasi) masih menjadi bahan diskusi yang menarik dibicarakan oleh berbagai kalangan. Artinya bahwa sejak dahulu persoalan terkait Pegawai negeri sipil masih seputar isu-isu lama yakni seputar penyelewengan kewenangan, gaji, proses rekrutmen yang bermasalah dan sebagainya (Sahuri dan Amzar, 2012) Mencari solusi permasalahan PNS di negeri ini memang tidak mudah, sebab sudah terlanjur menjadi kompleks, dan untuk mengurai benang kusut persoalan PNS tidak semudah membalikan telapak tangan.

Membicarakan PNS secara tidak langsung juga membicarakan wajah birokrasi bangsa ini. Termasuk didalamnya adalah sistem pengawasan dan evaluasi kinerja, serta sistem hukuman dan penghargaan. Kontradiksi PNS tidak cukup sampai disitu, persoalan lain juga terus membelit salah satunya adalah mekanisme kerja dan beban kerja, disatu sisi, PNS dihadapkan pada mekanisme kerja dan beban kerja yang rutin, disisi yang lain PNS menghadapi dinamika persoalan masyarakat dan tuntutan masyarakat dan tuntutan pelayanan yang tidak mengenal batas waktu (Widhyarto ,2008).

Seperti dilansir dari sebuah berita di media online tentang pentingnya peningkatan kualitas terhadap Pegawai negeri Sipil di Kabupaten Sleman, disana dikatakan bahwa :

“Pegawai Negeri Sipil dituntut untuk terus meningkatkan kualitas dan kapasitasnya sesuai dengan tuntutan publik terhadap kinerja aparatur

pemerintah yang lebih profesional. Peningkatan kualitas dan kapasitas kinerja PNS merupakan upaya pemerintah dalam menggeser paradigma masyarakat terhadap birokrasi dan layanan publik pemerintah yang selama ini dirasa kurang," kata Sri Muslimatun pada pengambilan sumpah Pegawai Negeri Sipil di Pendopo Parasamya Kabupaten Sleman, Ia mengatakan para PNS yang hadir dalam pengambilan sumpah untuk membangun dan menjaga citra positif PNS dengan bekerja sebaik-baiknya menunjukkan figur PNS yang berkualitas dan profesional. Menjadi PNS di masa sekarang ini haruslah memiliki kemampuan belajar dan senantiasa mengembangkan diri, memiliki kesadaran dan kepedulian terhadap lingkungan serta tanggap terhadap dinamika tuntutan masyarakat ". (www.jogja.antarane.ws.com)

Berita diatas membuktikan bahwa Pegawai Negeri Sipil merupakan ujung tombak proses promosi birokrasi yang artinya bahwa Pegawai Negeri Sipil memiliki otoritas dan kewenangan yang memang sudah seharusnya digunakan untuk melayani masyarakat, sehingga konsep pelayanan masyarakat menjadi bagian integral sosok Pegawai Negeri Sipil. Dengan demikian, setiap daerah sebagai daerah otonom berkewajiban melaksanakan manajemen pegawai dalam rangka menjalankan dan menyelenggarakan pemerintahannya. Sebelum diterapkan Undang-undang ASN no 05 tahun 2014 manajemen kepegawaian mulai dari perencanaan, perekrutan, pengembangan karier, penghargaan, sampai dengan pemberhentian, pensiun

belum berbasis pada kompetensi dan kinerja. Unsur senioritas dan subjektifitas masih mendominasi dalam setiap pengisian jabatan.

Untuk menempatkan seorang pegawai dalam jabatannya lebih ditentukan oleh *like or dislike* pejabat politik. Nuansa politik begitu tinggi, bukan lagi sekedar mempengaruhi bahkan lebih-lebih menjadi penentu dalam setiap tahapan manajemen PNS baik di instansi pemerintah pusat maupun daerah. Dampak dari sistem yang keliru ini melahirkan pegawai-pegawai pemerintah yang kurang kompeten ataupun jika mempunyai kompetensi namun masih jauh dari standar kompetensi yang dipersyaratkan dalam jabatannya. Kebanyakan Pegawai Negeri Sipil berpola pikir sempit yang berorientasi sebagai penguasa bukan sebagai pelayan masyarakat, budaya kerja belum produktif, tidak efisien dan tidak akuntabel, kewenangan yang tumpang-tindih, dan berujung pada pelayanan publik tidak berkualitas. Akibatnya keberadaan PNS dirasakan belum memberikan manfaat yang optimal kepada masyarakat.

Pemberlakuan Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah yang membawa konsekuensi, yaitu adanya tuntutan bagi pegawai dalam hal memberikan pelayanan kepada masyarakat yang lebih baik. Selain itu, aparatur pemerintah sebagai unsur pelaksana dalam organisasi pemerintah daerah mempunyai peranan penting dalam proses pencapaian tujuan organisasi.

Manajemen sumber daya manusia secara profesional, dengan peningkatan kualitas sumber daya manusia ini, maka haruslah hal tersebut dijadikan tolak ukur suatu organisasi, karena manusia adalah aset organisasi yang paling menentukan keberhasilan sebagai pelaksana. Oleh karena itu, sumber daya manusia merupakan salah satu unsur yang paling penting vital bagi organisasi dan harus dikembangkan. Hal ini bertujuan agar terciptanya aparatur pemerintah yang handal dan mampu bersaing dalam era globalisasi saat ini, selain itu juga untuk mencapai persyaratan teknis yang diperlukan untuk pelaksanaan tugas PNS. Pengembangan merupakan salah satu upaya untuk meningkatkan kemampuan pegawai dalam penyelenggaraan pemerintah serta melatih dan menjadikan aparatur pemerintah daerah untuk lebih profesional dan menjadi pelayan publik yang benar-benar melayani masyarakat dengan baik dan memiliki rasa tanggung jawab untuk membangun daerahnya. Oleh karena itu, pengembangan aparatur tidak terlepas dari tujuan dan keinginan pemerintah khususnya Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Kabupaten Sleman.

Menyimak kenyataan diatas maka peran manajemen sumber daya manusia dalam organisasi tidak hanya sekedar administratif tetapi justru lebih mengarah pada bagaimana mengembangkan potensi sumber daya manusia agar menjadi kreatif dan inovatif. Perhatian terhadap sumber daya manusia yang dimiliki organisasi tidak hanya ditujukan pada pemanfaatannya secara optimal, akan tetapi juga pada pengembangannya serta

mekanisme penggantinya. Dalam rangka peningkatan kinerja, fokus ditujukan pada pengembangannya. Pengembangan sumber daya manusia dalam organisasi merupakan hal yang perlu mendapat perhatian, karena melalui pengembangan sumber daya manusia maka diharapkan kinerja daripada orang-orang yang berada di dalam organisasi tersebut tercapai dengan baik. Hal ini berlaku untuk semua organisasi termasuk didalamnya organisasi pemerintahan (Kune, 2015).

Adapun pengertian manajemen sumber daya manusia adalah merupakan aktivitas-aktivitas atau kegiatan yang dilaksanakan agar sumber daya manusia dalam suatu organisasi dapat digunakan untuk mencapai tujuan. Dari seluruh sumber daya yang tersedia, sumber daya manusia memiliki akal, perasaan, ketrampilan keinginan, daya dan kerja. Majunya teknologi dan berkembangnya informasi serta tersedianya modal dan bahan akan sulit bagi organisasi untuk mencapai tujuannya bila sumber daya manusianya tidak diperhatikan atau dibiarkan. Dalam rangka mencapai keberhasilan suatu organisasi atau badan usaha, produktivitas kerja pegawai merupakan factor penting yang harus diwujudkan untuk mendukung tercapainya tujuan organisasi sehingga dengan produktifitasnya pegawai dalam pelaksanaan tugas pokok, akan tercipta efektifitas dan efisiensi.

Berdasarkan pasal 70 Undang-undang Aparatur sipil negara yang berbunyi bahwa setiap pegawai negeri sipil atau ASN memiliki hak dan kesempatan untuk mengembangkan kompetensi, kompetensi yang dimaksud

antara lain melalui pendidikan dan pelatihan, seminar, kursus, dan penataran. Untuk kemudian pengembangan harus dievaluasi oleh Pejabat yang Berwenang dan digunakan sebagai salah satu dasar dalam pengangkatan jabatan dan pengembangan karier (undang-undang ASN No.05 Tahun 2014).

Berdasarkan undang-undang tersebut Badan Kepegawaian Daerah mengeluarkan kebijakan-kebijakan yang tertuang dalam program dan kegiatan yang mengarah kepada peningkatan kinerja. Program tersebut tentunya untuk meningkatkan kualitas aparatur yang profesional.

Begitu juga dengan daerah kabupaten Sleman, yang mana saat ini Indeks Reformasi Birokrasinya hanya berada diposisi 60,97 poin. Seperti yang dilansir dari berita Online Hrian Jogja disana dikatakan bahwa : "Indeks Reformasi Birokrasi (IRB) Kabupaten Sleman berada diposisi 60,97 poin. Untuk meningkatkan nilai IRB tersebut, Pemerintah Kabupaten (Pemkab) Sleman akan terus melakukan pembenahan. Salah satunya kewajiban bagi setiap pegawai untuk mengajukan perjanjian kerja. Kepala Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Sleman, Iswoyo Hadiwarno mengatakan, nilai IRB yang diperoleh Sleman masih belum maksimal sehingga perlu ditingkatkan lagi. Perolehan nilai IRB tersebut, meskipun tidak buruk, menunjukkan banyak hal yang perlu dibenahi. "Terutama terkait peningkatan layanan kepada masyarakat" (www.harianjogja.com).

Dari permasalahan tersebut Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Sleman selaku badan yang memiliki kewenangan mengatur kepegawaian

mulai dari rekrutmen sampai dengan pensiun berada di Kabupaten/Kota, memiliki Program Pembinaan dan Pengembangan Pegawai dengan salah satu kegiatannya adalah Peningkatan kinerja pegawai, sebagaimana tertera pada Renja Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Sleman tahun 2016.

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas, penulis tertarik untuk memilih judul ANALISIS IMPLEMENTASI PENINGKATAN KINERJA PEGAWAI BADAN KEPEGAWAIAN DAERAH (BKD) KABUPATEN SLEMAN.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian tersebut, dapat dirumuskan pokok permasalahan yaitu:

- a. *Bagaimana Implementasi Program peningkatan Kinerja Pegawai Oleh Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Kabupaten Sleman Tahun 2014 – 2016 ?*
- b. *Faktor - faktor apa saja yang mempengaruhi Program Peningkatan Kinerja Pegawai Oleh Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Kabupaten Sleman Tahun 2014 – 2016 ?*

C. Tujuan Penelitian

- a. Menjelaskan Pelaksanaan Program peningkatan Kinerja Pegawai Oleh Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Kabupaten Sleman Tahun 2014-2016.

- b. Menjelaskan faktor-faktor yang mempengaruhi Program Peningkatan Kinerja Pegawai Oleh Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Kabupaten Sleman Tahun 2014-2016.

D. Manfaat Penelitian

- a. Manfaat Teoritis

Secara teoritis penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi bagi ilmu pengetahuan pada umumnya, serta dapat memperkaya kajian terkait pelaksanaan program peningkatan kinerja pegawai oleh Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Sleman.

- b. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan bisa dijadikan sebagai masukan bagi *stakeholders*, terutama bagi pemerintah, LSM, dan masyarakat untuk mengetahui pelaksanaan program peningkatan kinerja pegawai oleh badan Kepegawaian Daerah di Kabupaten Sleman. Selain itu, diharapkan penelitian ini akan memberikan informasi ilmiah mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi program peningkatan kinerja oleh Badan Kepegawaian Daerah kabupaten Sleman.

E. Tinjauan Pustaka

Berkaitan dengan penelitian pelaksanaan program peningkatan kinerja oleh Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Sleman , peneliti mencoba meninjau beberapa penelitian terdahulu yang dianggap sejenis untuk kemudian bisa dijadikan acuan untuk melakukan penelitian ini, penelitian-penelitian tersebut antara lain ialah :

1. Penelitian M. Harlie, 2010. tentang “ Pengaruh Disiplin Kinerja, Motivasi dan pengembangan karier Terhadap Kinerja Pegawai Negri Sipil Pada Pemerintah Kabupaten Tabalong Di Tanjung Kalimantan Selatan”. Penelitian ini merupakan penelitian tentang bagaimana pengaruh disiplin kinerja, motivasi, dan pengembangan karir terhadap kinerja pegawai. Dalam penelitiannya M. Harlie menggunakan metode penelitian kuantitatif, guna mengetahui pengaruh serta hubungan X yaitu disiplin, motivasi, pengembangan karir, terhadap Y yaitu kinerja pegawai. Dari hasil penelitian ini variabel disiplin kinerja memiliki pengaruh besar terhadap kinerja pegawai yaitu sebesar 0,990 dibandingkan variabel lainnya.

Rekomendasi yang dapat disampaikan dari hasil penelitian ini ialah, perlunya dibangun karakter disiplin, motivasi, serta pengembangan karir guna meningkatkan kinerja pegawai. Hal tersebut dapat dibuktikan dengan bentuk bimbingan maupun pelatihan, guna dapat bisa menggerakkan setiap pegawai untuk bisa mencapai kinerja yang diharapkan.

2. Penelitian Rustan A, 2008. “Strategi Penataan Aparatur Daerah Melalui Pendekatan Best Practices”. Penelitian ini merupakan penelitian tentang bagaimana strategi penataan aparatur daerah yang dalam hal ini Rustan A menggunakan system Best Practice sebagai sistem manajemen SDM. Penggunaan sistem best practices dianggap berhasil diberbagai kota besar diindonesia. Best Practices merupakan strategi gabungan dalam meningkatkan efesiensi, efektivitas, dan profesionalisme aparatur. Adapun metodenya adalah : merekrut PNS yang berkualitas dan profesional, melaksanakan pendidikan dan pelatihan PNS berbasis kompetensi, penempatan PNS sesuai standar kompetensi yang dibutuhkan, meningkatkan kesejahteraan PNS berbasis kinerja, mengembangkan budaya kerja organisasi, mengembagkan sistem informasi manajemen kepegawaian dalam pengelolaan adminstrasi kepegawaian.

Rekomendasi yang dapat disampaikan dari hasil penelitian ini ialah, pentingnya suatu penataan aparatur sipil negara ditiap tiap daerah, adapun sistem penataan yang dianggap bagus yaitu sistem Best Practice, diman sistem ini bertujuan untuk meningkatkan efesiensi, efektivitas, dan

profesionalisme aparatur. Didalamnya juga terdapat metode yang berhubungan dengan penelitian ini yaitu tentang pendidikan dan pelatihan PNS, serta kesejahteraan PNS berbasis kinerja.

3. Penelitian Arief Daryanto, 2011. “ Merit System Dalam Manajemen pegawai Negeri Sipil”. Penelitian ini merupakan penelitian tentang bagaimana penerapan sistem Merit Sistem dalam pengelolaan SDM. Salah satunya adalah sistem penggajian pegawai melalui Merit sistem, adapun metode yang ditawarkan Merit Sistem antara lain tentang : penggajian yang sesuai dari penilaian pegawai, kesejahteraan PNS melalui pemerataan penghasilan, standar penggajian yang jelas, pemberian reward terhadap prestasi kerja, pengawasan.

Rekomendasi yang dapat disampaikan dari hasil penelitian ini yaitu perlu adanya sistem yang baik dalam pengelolaan SDM, antara lain sistem penggajian pegawai. Dari penelitian ini peneliti bisa mengambil beberapa point bahwa pengelolaan penggajian pegawai merupakan salah satu upaya penting dalam peningkatan kinerja pegawai.

4. Penelitian Herman, 2010. “Apa Yang Bisa Dipetik Untuk Sistem Kepegawaian Di Indonesia“. Penelitian ini merupakan penelitian tentang sistem kepegawaian khususnya PNS. Dalam penelitiannya Herman mencoba menjelaskan perbandingan sistem kepegawaian yang ada di Jepang dengan Sistem kepegawaian yang ada di Indonesia. Dari berbagai uraian penelitian tersebut terdapat banyak hal yang harus diperbaiki oleh

sistem kepegawain di Indonesia antara lain : kebijakan mengontrol jumlah pegawai, menunjang profesionalisme dan kompetensi pegawai, rekrutmen pegawai secara terbuka dan kompetitif serta menutamakan kompetensi, promosi pegawai berdasarkan kinerja, penggajian pegawai berdasarkan beban kerja, pelaksanaan diklat, reformasi kepegawaian secara komprehensif.

Rekomendasi yang dapat disampaikan dari penelitian ini yaitu masih banyaknya permasalahan yang terjadi pada sistem kepegawaian di Indonesia yang harus segera diperbaiki. Anantara lain yang sesuai dengan penelitian ini yaitu peningkatan kinerja melalui diklat dan reformasi kepegawaian.

5. Penelitian Ratu Megalia, 2011. “ Manajemen Peningkatan Kompetensi Aparatur : Study tentang Implementasi Kebijakan Reformasi Sumber Daya Manusia Pada Badan Pendidikan dan Pelatihan di Indonesia “. Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan, memahami, menganalisis, dan menggagas pemikiran strategi alternatif model manajemen peningkatan kompetensi paratur serta merekomendasikan alternatif solusi pembenahan setiap fenomena dalam hal ini fokus pada implementasi reformasi SDM ke-Diklat-an. Hasil dari penelitian ini terlihat bahwa masih banyak permasalahan yang terjadi pada implementasi reformasi SDM di Badiglat Kemendagri. Ada beberapa hal yang perlu diperhatikan antara lain : komitmen reformasi sumber daya ke Diklat-an harus lebih

dikuatkan lagi, menyiapkan analisis kebutuhan diklat, monev terhadap perkembangan pelaksanaan, diklat harus memenuhi 3 aspek (peningkatan wawasan, kepribadian, ketrempilan).

Rekomendasi yang dapat disampaikan dari Ratu megalia adalah, pentingnya reformasi SDM melalui diklat guna meningkatkan kinerja pegawai. Hal lain yang sesuai dengan penelitian ini ialah diklat yang dilaksanakan harus memiliki aspek peningkatan wawasan, kepribadian, serta ketrampilan, agar nantinya dampak dari diklat tersebut dapat menciptakan pegawai yang berkualitas dan profesional.

Dari tinjauan beberapa penelitian terdahulu tersebut terdapat persamaan antara lain sama-sama meneliti tentang implementasi dan hal-hal yang terkait peningkatan kinerja pegawai, perbedaannya adalah, studi kasus penelitian yang dilakukan oleh penulis dilakukan di Kabupaten Sleman khususnya di Badan Kepegawaian Daerah. Selain itu, penelitian ini juga lebih menjelaskan bagaimana implementasi atau pelaksanaan dari program peningkatan kinerja pegawai oleh Badan Kepegawaian Daerah, serta menjelaskan faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi pelaksanaan program peningkatan kinerja pegawai tersebut.

F. Kerangka Dasar Teori

1. Implementasi Program

a. Pengertian Implementasi

Menurut Nurdin Usman dalam bukunya yang berjudul Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum mengemukakan pendapatnya mengenai implementasi atau pelaksanaan sebagai berikut.

“Implementasi adalah bermuara pada aktivitas, aksi, tindakan, atau adanya mekanisme suatu sistem. Implementasi bukan sekedar aktivitas, tetapi suatu kegiatan yang terencana dan untuk mencapai tujuan kegiatan” (Usman, 2002:70).

Pengertian implementasi yang dikemukakan di atas, dapat dikatakan bahwa implementasi adalah bukan sekedar aktivitas, tetapi suatu kegiatan yang terencana dan dilakukan secara sungguh-sungguh berdasarkan acuan norma tertentu untuk mencapai tujuan kegiatan. Oleh karena itu implementasi tidak berdiri sendiri tetapi dipengaruhi oleh objek.

Pengertian implementasi yang dikemukakan di atas, dapat dikatakan bahwa implementasi yaitu merupakan proses untuk melaksanakan ide, proses atau seperangkat aktivitas baru dengan

harapan orang lain dapat menerima dan melakukan penyesuaian dalam tubuh birokrasi demi terciptanya suatu tujuan yang bisa tercapai dengan jaringan pelaksana yang bisa dipercaya Implementasi sebagai suatu proses tindakan Administrasi dan Politik.

George C. Edward (dalam Subarsono, 2011: 90-92) berpandangan bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yaitu:

- a) Komunikasi, yaitu keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan, dimana yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (target group), sehingga akan mengurangi distorsi implementasi.
- b) Sumberdaya, meskipun isi kebijakan telah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, maka implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia, misalnya kompetensi implementor dan sumber daya finansial.
- c) Disposisi, adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka implementor tersebut dapat menjalankan kebijakan dengan baik

seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.

- d) Struktur Birokrasi, struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Aspek dari struktur organisasi adalah *Standard Operating Procedure* (SOP) dan fragmentasi. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan red-tape, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks, yang menjadi aktifitas organisasi tidak fleksibel.

Sedangkan Van Meter dan Van Horn mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai “Tindakan tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan”.

Tindakan tindakan yang dimaksud mencakup usaha usaha untuk mengubah keputusan keputusan menjadi tindakan tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan keputusan.

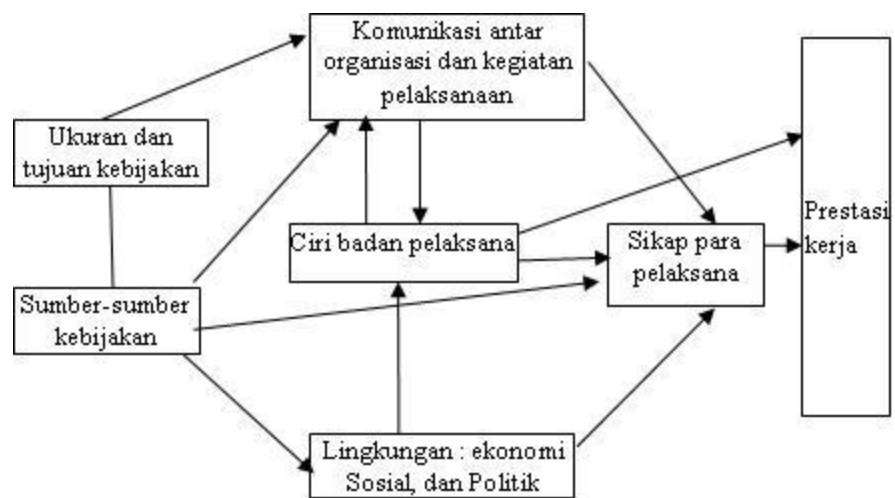
Menurut Van Meter dan Van Horn ada beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam mengembangkan tipologi kebijakan publik yakni: Pertama, kemungkinan implementasi yang efektif akan bergantung sebagian pada tipe kebijakan yang dipertimbangkan. Kedua, faktor faktor tertentu yang mendorong realisasi atau non realisasi tujuan program akan berbeda dari tipe kebijakan yang satu dengan tipe kebijakan yang lain. Suatu implementasi akan sangat berhasil bila perubahan marginal diperlukan dan consensus tujuan adalah tinggi. Sebaliknya bila perubahan besar ditetapkan dan consensus tujuan rendah maka prospek implementasi yang efektif akan sangat diragukan. Disamping itu kebijakan perubahan besar/consensus tinggi diharapkan akan diimplementasikan lebih efektif dari pada kebijakan yang mempunyai perubahan kecil dan konsensus rendah.

Dengan demikian consensus tujuan akan diharapkan pula mempunyai dampak yang besar pada proses implementasi kebijakan daripada unsure perubahan. Dengan saran saran atau hipotesis-hipotesis seperti ini akan mengalihkan perhatian kepada penyelidikan terhadap faktor faktor atau variabel variable yang tercakup dalam proses implementasi menjadi sesuatu hal yang penting untuk dikaji.

Berdasarkan pengertian implementasi di atas Van Meter dan Vanhorn mengemukakan beberapa hal yang dapat mempengaruhi

keberhasilan suatu implementasi yang disebut dengan A Model of The Policy Implementation, yaitu:

1. Ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan;
2. Sumber-sumber kebijakan;
3. Karakteristik badan-badan pelaksana;
4. Kondisi-kondisi ekonomi, sosial dan politik;
5. Sikap para pelaksana; dan
6. Komunikasi antar organisasi terkait dengan kegiatan-kegiatan pelaksanaan (Meter dan Vanhorn, 1975:462-478).



Gambar 1.1, *Model The Implementation Process*

(Sumber: Meter dan Van Horn, 1975)

Proses ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi dari suatu kebijakan yang pada dasarnya dilakukan untuk meraih kinerja

implementasi kebijakan publik yang tinggi, yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel.

Kebijakan publik standar dan tujuan standar dan tujuan sumber-sumber kebijakan karakteristik badan-badan pelaksana sikap para pelaksana kondisi-kondisi ekonomi, sosial dan politik kinerja kebijakan publik, model ini mengumpamakan implementasi kebijakan berjalan secara linier dari keputusan politik yang tersedia, pelaksana, dan kinerja kebijakan publik.

Lebih lanjut Van Meter dan Van Hon menyatakan bahwa kondisi lingkungan mungkin menyebabkan para pelaksana suatu kebijakan tanpa mengubah pilihan pribadi mereka tentang kebijakan itu. akhirnya, variabel-variabel lingkungan ini dipandang mempunyai pengaruh langsung pada pemberian pelayanan publik. Kondisi lingkungan mungkin memperbesar atau membatasi pencapaian, sekalipun kecenderungan-kecenderungan para pelaksana dan kekuatan lain dalam model ini juga mempunyai pengaruh terhadap implementasi program.

Bila variabel lingkungan sosial, ekonomi dan politik mempengaruhi implementasi kebijakan maka hal ini juga berlaku untuk variabel-variabel lainnya.

Implementasi suatu program merupakan suatu yang kompleks, dikarenakan banyaknya faktor yang saling berpengaruh dalam sebuah

sistem yang tak lepas dari faktor lingkungan yang cenderung selalu berubah.

Proses implementasi dalam kenyataannya dapat berhasil, ditinjau dari wujud hasil yang dicapai (outcome). Karena dalam proses tersebut terlibat berbagai unsur yang dapat bersifat mendukung maupun menghambat pencapaian sasaran program. Jadi untuk mengetahui keberhasilan program adalah dengan membandingkan antara hasil dengan pencapaian target program tersebut.

b. Pengertian Program

Program adalah unsur pertama yang harus ada demi terciptanya suatu kegiatan. Di dalam program dibuat beberapa aspek, disebutkan bahwa di dalam setiap program dijelaskan mengenai :

1. Tujuan kegiatan yang akan dicapai.
2. Kegiatan yang diambil dalam mencapai tujuan.
3. Aturan yang harus dipegang dan prosedur yang harus dilalui.
4. Perkiraan anggaran yang dibutuhkan.
5. Strategi pelaksanaan.

Melalui program maka segala bentuk rencana akan lebih terorganisir dan lebih mudah untuk dioperasionalkan. Hal ini sesuai dengan pengertian program yang diuraikan.

“A programme is collection of interrelated project designed to harmonize andintegrated various action an activities for achieving averral policy abjectives”(suatu program adalah kumpulan proyek-proyek yang berhubungan telah dirancang untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan yang harmonis dan secara integraft untuk mencapai sasaran kebijaksanaan tersebut secara keseluruhan (Charles O. Jones, 1996).

Suatu hal yang harus diperhatikan bahwa di dalam proses pelaksanaan suatu program sekurang kurangnya terdapat tiga unsur yang penting dan mutlak ada menurut Syukur Abdullah (1987) antara lain sebagai berikut :

- 1) Adanya program (kebijaksanaan) yang dilaksanakan.
- 2) Target group, yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dan diharapkan akan menerima manfaat dari program tersebut dalam bentuk perubahan dan peningkatan.
- 3) Unsur pelaksana (implementer) baik organisasi maupun perorangan yang bertanggung jawab dalam pengelolaan, pelaksanaan dan pengawasan dari proses implementasi tersebut.

Program dalam konteks implementasi kebijakan publik terdiri dari beberapa tahap, yaitu :

- 1) Merancang (design) program beserta perincian tugas dan perumusan tujuan yang jelas, penentuan ukuran prestasi yang jelas serta biaya dan waktu.
- 2) Melaksanakan (aplication) program dengan mendaya gunakan struktur struktur dan personalia, dana serta sumber sumber lainnya, prosedur dan metode yang tepat.
- 3) Membangun system penjadwalan, monitoring dan sarana sarana pengawasan yang tepat guna serta evaluasi (hasil) pelaksanaan kebijakan.

Dari defenisi diatas dapat disimpulkan bahwa suatu program diimplementasikan, terlebih dahulu harus diketahui secara jelas mengenai uraian pekerjaan yang dilakukan secara sistematis, tata cara pelaksanaan, jumlah anggaran yang dibutuhkan dan kapan waktu pelaksanaannya agarprogram yang direncanakan dapat mencapai target yang sesuai dengan keinginan.

1) Faktor Pendorong Implementasi Program

Yang termasuk kondisi kondisi atau faktor pendorong adalah :

- a. Komitmen pimpinan politik
- b. Dalam prakteknya komitmen dari pimpinan pemerintah sangat diperlukan karena pada hakikatnya tercakup dalam pimpinan politik yang berkuasa.
- c. Kemampuan organisasi

Dalam tahap implementasi program pada hakikatnya dapat diartikan sebagai kemampuan untuk melaksanakan tugas-tugas yang seharusnya, seperti yang telah ditetapkan atau di bebaskan pada salah satu unit organisasi.

2) Faktor Penghambat Implementasi Program

Yang termasuk kondisi kondisi atau faktor faktor penghambat terdiri dari :

a. Banyaknya pemain (aktor) yang terlibat.

Makin banyak pihak yang harus terlibat dalam mempengaruhi pelaksanaan program, karena komunikasi akan semakin rumit dalam pengambilan keputusan karena rumitnya komunikasi maka makin besar kemungkinan terjadinya hambatan dalam proses pelaksanaan.

b. Terdapatnya komitmen atau loyalitas ganda.

Dalam banyak kasus, pihak pihak yang terlibat dalam menentukan suatu program, telah menyetujui suatu program tetapi dalam pelaksanaannya masih mengalami penundaan karena adanya komitmen terhadap program lain.

c. Kerumitan yang melekat pada program itu sendiri.

Sering sebuah program mengalami kesulitan dalam pelaksanaannya karena sifat hakiki dari program itu sendiri.

Hambatan yang melekat dapat berupa faktor teknis, faktor ekonomi, dan faktor perilaku pelaksana maupun masyarakat.

- d. Jenjang pengambilan keputusan yang terlalu banyak.

Makin banyak jenjang dan tempat pengambilan keputusan yang persetujuannya diperlukan sebelum rencana program dilakukan berarti makin banyak dibutuhkan untuk persiapan pelaksanaan program .

2. Peningkatan Kinerja Pegawai

a. Hakikat Peningkatan

Dalam kamus bahas istilah peningkatan berasal dari kata tingkat yang berarti berlapis - lapis dari sesuatu yang tersusun sedemikian rupa, sehingga membentuk suatu susunan yang ideal, sedangkan peningkatan adalah kemajuan dari seseorang dari tidak tahu menjadi tahu, dari tidak bisa menjadi bisa (Adi D, 2001).

Peningkatan adalah proses, cara, perbuatan untuk menaikkan sesuatu atau usaha kegiatan untuk memajukan sesuatu ke suatu arah yang lebih baik lagi daripada sebelumnya. Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa peningkatan adalah suatu upaya yang dilakukan oleh pembelajar (guru) untuk membantu pelajar (siswa) dalam meningkatkan Proses pembelajaran sehingga dapat lebih mudah mempelajarinya. Pembelajaran dikatakan meningkat

apabila adanya suatu perubahan dalam proses pembelajaran, hasil pembelajaran dan kualitas pembelajaran mengalami perubahan secara berkualitas (eprints.uny.ac.id).

b. Pengertian Pegawai

Dalam suatu organisasi, unsur manusia sangat menentukan sekali karena berjalan tidaknya suatu organisasi kearah pencapaian tujuan yang ditentukan tergantung kepada kemampuan manusia untuk menggerakkan organisasi tersebut ke arah yang telah ditetapkan.

Manusia yang terlibat dalam organisasi ini disebut juga pegawai. Untuk lebih jelasnya akan dikemukakan pendapat beberapa ahli mengenai defenisi pegawai.

“Pegawai adalah merupakan tenaga kerja manusia jasmani maupun rohaniah (mental dan pikiran) yang senantiasa dibutuhkan dan oleh karena itu menjadi salah satu modal pokok dalam usaha kerjasama untuk mencapai tujuan tertentu (Widjaja, 2006).

Selanjutnya A.W. Widjaja mengatakan bahwa, “Pegawai adalah orang orang yang dikerjakan dalam suatu badan tertentu, baik di lembaga-lembagapemerintah maupun dalam badan-badan usaha.

Dari definisi di atas dapat diketahui bahwa pegawai merupakan modalpokok dalam suatu organisasi, baik itu organisasi pemerintah maupun organisasi swasta. Dikatakan bahwa pegawai merupakan

modal pokok dalam suatu organisasi karena berhasil tidaknya suatu organisasi dalam mencapai tujuannya tergantung pada pegawai yang memimpin dalam melaksanakan tugas-tugas yang ada dalam organisasi tersebut.

Pegawai yang telah memberikan tenaga maupun pikirannya dalam melaksanakan tugas ataupun pekerjaan, baik itu organisasi pemerintah maupun organisasi swasta akan mendapat imbalan sebagai balas jasa atas pekerjaan yang telah dikerjakan.

Musanef memberikan definisi pegawai sebagai pekerja atau worker adalah, “Mereka yang secara langsung digerakkan oleh seorang manajer untuk bertindak sebagai pelaksana yang akan menyelenggarakan pekerjaan sehingga menghasilkan karya-karya yang diharapkan dalam usaha pencapaian tujuan organisasi yang telah ditetapkan.

Dari definisi di atas dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa pegawai sebagai tenaga kerja atau yang menyelenggarakan pekerjaan perlu digerakkan sehingga mereka mempunyai keterampilan dan kemampuan dalam bekerja yang pada akhirnya akan dapat menghasilkan karya-karya yang bermanfaat untuk tercapainya tujuan organisasi. Karena tanpa kemampuan dan keterampilan pegawai sebagai pelaksana pekerjaan maka alat-alat dalam organisasi tersebut

akan merupakan benda mati dan waktu yang dipergunakan akan terbuang dengan percuma sehingga pekerjaan tidak efektif.

Dari beberapa defenisi pegawai yang telah dikemukakan para ahli tersebut diatas, dapat disimpulkan bahwa istilah pegawai mengandung pengertian sebagai berikut:

1. Menjadi anggota suatu usaha kerja sama (organisasi) dengan maksud memperoleh balas jasa atau imbalan kompensasi atas jasa yang telah diberikan.
2. Pegawai di dalam sistem kerja sama yang sifatnya pamrih.
3. Berkedudukan sebagai penerima kerja dan berhadapan dengan pemberi kerja(majikan).
4. Kedudukan sebagai penerima kerja itu diperoleh setelah melakukan proses penerimaan.
5. Akan mendapat saat pemberhentian (pemutusan hubungan kerja antarapemberi kerja dengan penerima kerja).

Oleh karena itu yang menjadi objek penelitian penulis pada penelitian ini adalah Pegawai Negeri Sipil Kabupaten Sleman.

Menurut kamus umum Bahasa Indonesia W.J.S. Poerwadinata, kata Pegawai berarti : “orang yang bekerja pada Pemerintah (Perusahaan dan sebagainya)”. Sedangkan “Negeri” berarti “Negara” atau “Pemerintah” jadi Pegawai Negeri adalah orang yang bekerja pada pemerintah atau negara Melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun

2014 tentang Aparatur Sipil Negara, dilakukan reduksi total terhadap eksistensi Pegawai Negeri Sipil. Jika sebelumnya Pegawai Negeri Sipil hanya berperan sebagai aparatur negara dan aparatur pemerintah, lewat Undang-Undang ini Pegawai Negeri Sipil diposisikan sebagai sebuah profesi yang sekaligus berperan sebagai aparatur negara dan aparatur pemerintah. Hal ini dapat dilihat dari bunyi Pasal 1 butir 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, yang menyebutkan bahwa, “Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi Pemerintah”, vide konsideran menimbang huruf c yang menyebutkan, ”bahwa untuk mewujudkan Aparatur Sipil Negara sebagai bagian dari reformasi birokrasi, perlu ditetapkan Aparatur Sipil Negara sebagai profesi yang memiliki kewajiban mengelola dan mengembangkan dirinya dan wajib mempertanggung jawabkan kinerjanya dan menerapkan prinsip merit dalam pelaksanaan manajemen Aparatur Sipil Negara”. Penyebutan Aparatur Sipil Negara sebagai aparatur negara sendiri dapat dilihat dalam Pasal 8 yang berbunyi, “Pegawai ASN berkedudukan sebagai unsur aparatur negara”.

c. Pengertian Kinerja

Keberhasilan suatu organisasi dipengaruhi oleh kinerja (job performance) sumber daya manusia, untuk itu setiap perusahaan akan berusaha untuk meningkatkan kinerja pegawai dalam mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Budaya organisasi yang tumbuh dan terpelihara dengan baik akan mampu memacu organisasi ke arah perkembangan yang lebih baik. Disisi lain, kemampuan pemimpin dalam menggerakkan dan memberdayakan pegawainya akan mempengaruhi kinerja. Istilah kinerja dari kata job performance atau actual performance (prestasi kerja atau prestasi sesungguhnya yang dicapai oleh seseorang). Prestasi kerja pada umumnya dipengaruhi oleh kecakapan, keterampilan, pengalaman dan kesungguhan kerja dari tenaga kerja yang bersangkutan.

Secara etimologi, kinerja berasal dari kata prestasi kerja (performance). Istilah kinerja dari kata kata job performance atau actual performance (prestasi kerja atau prestasi sesungguhnya yang dicapai oleh seseorang) yaitu hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan padanya, (Mangkunegara, 2007). Lebih lanjut Mangkunegara menyatakan bahwa pada umumnya kinerja dibedakan menjadi dua, yaitu kinerja individu dan kinerja organisasi.

”Kinerja adalah tingkatan pencapaian hasil atas pelaksanaan tugas tertentu. kinerja individu sebagai tingkat pencapaian atau hasil kerjaseseorang dari sasaran yang harus dicapai atau tugas yang harus dilaksanakan dalam kurun waktu tertentu” (Simanjuntak, 2005).

Ada beberapa pendekatan yang dilakukan dalam menilai prestasi kerja (As’ad, 2003) yaitu :

a. Subjectitive Procedure

Prosedur ini meliputi penilaian ataupun pertimbangan-pertimbangan terhadap kecakapan kerja yang dilakukan oleh superior (atasan), subordinates (bawahannya), peers (kelompok kerja), rekan-rekan sekerja, outside observer (para observer dari luar) dan self (diri sendiri). Prosedur ini sangat bergantung pada opini manusia, maka prosedur memiliki kesalahan-kesalahan disebabkan oleh manusia (human error), yaitu :

1. *Tipe Leniency*, terjadi kalau penilai cenderung memberikan nilai yang tinggi kepada bawahannya.
2. *Tipe Strictness*, terjadi kalau penilai cenderung memberikan nilai yang rendah kepada bawahannya.
3. *Tipe Central Tendency*, terjadi apabila orang yang dinilai enggan memberikan nilai yang tinggi kepada bawahannya.
4. *Halo Effect Error*, kesalahan kesan umum dari si penilai karena pengaruh pengalamannya sebelumnya.

5. *Personal Bias*, adalah bentuk kesalahan karena adanya prasangka prasangka baik ke arah positif maupun ke arah negatif.

b. Direct Measures

Metode ini tidak seperti metode terdahulu dimana evaluator dimintai pertimbangannya terhadap perilaku kerja pegawai bawahannya. Ada dua (2) tipe evaluasi ini, yaitu :

1. Berhubungan dengan produksi, yaitu menyangkut unit-unit yang diproduksi dan kualitas produk.
2. Berhubungan dengan personal information (informasi individu), yaitu meliputi absensi, ketepatan datang, keluhan-keluhan dari pegawai, waktu yang dipergunakan untuk mempelajari pekerjaan dan sebagainya.
3. Proficiency Testing Merupakan pendekatan lain dalam mengevaluasi kecakapan pegawai. Dalam hal ini pegawai yang di uji diminta untuk memerankan pekerjaan seperti keadaan yang sesungguhnya.

1) Indikator Kinerja

Secara kualitatif dan kuantitatif yang menunjukkan tingkatan pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang telah

ditetapkan adalah merupakan sesuatu yang dapat dihitung serta digunakan sebagai dasar untuk menilai atau melihat bahwa kinerja setiap hari dalam perusahaan dan perseorangan terus mengalami peningkatan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.

Menurut Mathis dan Jackson (2002) kinerja pegawai adalah mempengaruhi seberapa banyak kontribusi kepada organisasi antara lain termasuk :

1. Kuantitas Kerja

Standar ini dilakukan dengan cara membandingkan antara besarnya volume kerja yang seharusnya (standar kerja norma) dengan kemampuan sebenarnya.

2. Kualitas Kerja

Standar ini menekankan pada mutu kerja yang dihasilkan dibandingkan volume kerja.

3. Pemanfaatan Waktu

Yaitu penggunaan masa kerja yang disesuaikan dengan kebijaksanaan perusahaan.

4. Tingkat Kehadiran

Asumsi yang digunakan dalam standar ini adalah jika kehadiran pegawai di bawah standar kerja yang ditetapkan maka

pegawai tersebut tidak akan mampu memberikan kontribusi yang optimal bagi perusahaan .

5. Kerjasama Keterlibatan

Seluruh pegawai dalam mencapai target yang ditetapkan akan mempengaruhi keberhasilan bagian yang diawasi.

Kerjasama antara pegawai dapat ditingkatkan apabila pimpinan mampu memotivasi pegawai dengan baik.

Adapun indikator kinerja karyawan menurut Guritno dan Waridin (2005) adalah sebagai berikut :

1. Mampu meningkatkan target pekerjaan.
2. Mampu menyelesaikan pekerjaan tepat waktu.
3. Mampu menciptakan inovasi dalam menyelesaikan pekerjaan.
4. Mampu menciptakan kreativitas dalam menyelesaikan pekerjaan.
5. Mampu meminimalkan kesalahan pekerjaan.

Berdasarkan keseluruhan definisi diatas dapat dilihat bahwa kinerja pegawai merupakan output dari penggabungan faktor-faktor yang penting yakni kemampuan dan minat, penerimaan seorang pekerja atas penjelasan delegasi tugas dan peran serta tingkat motivasi seorang pekerja. Semakin tinggi faktor-faktor diatas, maka semakin besarlah kinerja karyawan yang bersangkutan.

2) Faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja

Menurut Atmo Seoprpto mengemukakan bahwa kinerja suatu organisasi akan dipengaruhi oleh faktor internal maupun eksternal antara lain :

1. Faktor Internal :

- a. Tujuan organisasi, yaitu apa yang ingin dicapai dan apa yang ingin diproduksi oleh suatu organisasi.
- b. Struktur Organisasi, sebagai hasil desai antara fungsi yang akan dijalankan oleh unit organisasi dengan struktur formal yang ada.
- c. Sumber daya manusia, yaitu gaya dan identitas suatu organisasi dalam pola kerja yang baku dan menjadi citra organisasi yang bersangkutan.

2. Faktor eksternal :

- a. Faktor politik, yaitu hal yang berhubungan dengan keseimbangan kekuasaan Negara yang berpengaruh pada keamanan dan ketertiban, yang akan mempengaruhi ketenangan organisasi untuk berkarya secara maksimal.
- b. Faktor ekonomi, yaitu tingkat perkembangan ekonomi yang berpengaruh pada tingkat pendapatan masyarakat sebagai daya beli untuk menggerakkan sektor-sektor lainnya

sebagai suatu sistem ekonomi yang lebih besar. Faktor sosial, yaitu orientasi nilai berkembang di tengah masyarakat, yang mempengaruhi pandangan mereka terhadap etos kerja yang dibutuhkan bagi peningkatan kinerja organisasi.

Menurut Sedarmayanti (2007), instrumen pengukuran kinerja merupakan alat yang dipakai dalam mengukur kinerja individu seorang pegawai yang meliputi, yaitu :

1. Prestasi Kerja, hasil kerja pegawai dalam menjalankan tugas, baik secara kualitas maupun kuantitas kerja.
2. Keahlian, tingkat kemampuan teknis yang dimiliki oleh pegawai dalam menjalankan tugas yang dibebankan kepadanya. Keahlian ini bisa dalam bentuk kerjasama, komunikasi, insentif, dan lain-lain.
3. Perilaku, sikap dan tingkah laku pegawai yang melekat pada dirinya dan dibawa dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Pengertian perilaku disini juga mencakup kejujuran, tanggung jawab dan disiplin.
4. Kepemimpinan, merupakan aspek kemampuan manajerial dan seni dalam memberikan pengaruh kepada orang lain untuk mengkoordinasikan pekerjaan secara tepat dan cepat, termasuk pengambilan keputusan, dan penentuan prioritas.

3) Penilaian Kinerja

Penilaian kinerja adalah salah satu tugas penting untuk dilakukan oleh seorang manajer atau pimpinan. Walaupun demikian, pelaksanaan kinerja yang objektif bukanlah tugas yang sederhana. Penilaian harus dihindarkan adanya “like dan dislike”, dari penilai, agar objektivitas penilai dapat terjaga. Kegiatan penilaian ini adalah penting, karena dapat digunakan untuk memperbaiki keputusan-keputusan personalia dan memberikan umpan balik kepada pegawai tentang kinerja pegawai tersebut.

Penilaian kinerja yang dilakukan dalam suatu organisasi haruslah mengikuti standar kinerja yang ditetapkan, dimana pengukuran kinerja tersebut memberikan umpan balik yang positif kepada pegawai (Mangkuprawira dan Vitalaya 2007).

Menurut Dessler (2007) ada lima faktor dalam penilaian kinerja yang populer, yaitu :

1. Prestasi pekerjaan, meliputi : akurasi, ketelitian, ketrampilan, dan penerimaan keluaran.
2. Kuantitas pekerjaan, meliputi : volume keluaran dan kontribusi.

3. Kepemimpinan yang diperlukan, meliputi : membutuhkan saran, arahan atau perbaikan.
4. Kedisiplinan, meliputi : kehadiran, sanksi, warkat, regulasi, dapat dipercaya / diandalkan dan ketepatan waktu.
5. Komunikasi, meliputi : hubungan antar pegawai maaupun dengan pemimpin, media komunikasi.

Penilaian kinerja dapat menjadi sumber informasi utama dan umpan balik untuk pegawai, yang merupakan kunci pengembangan bagi pegawai di masa mendatang. Di saat atasan mengidentifikasi kelemahan, potensi dan kebutuhan pelatihan melalui umpan balik penilaian kinerja, mereka dapat memberitahukan pegawai mengenai kemajuan pegawai tersebut, mendiskusikan keterampilan apa yang perlu mereka kembangkan dan melaksanakan perencanaan pengembangan (Mathis dan Jackson, 2002).

Penilaian kinerja (performance appraisal) pada dasarnya merupakan faktor kunci guna mengembangkan suatu organisasi yang efektif dan efisien. Pegawai menginginkan dan memerlukan umpan balik berkenaan dengan prestasi karyawan tersebut dan penilaian menyediakan kesempatan untuk memberikan kesempatan untuk meninjau kemajuan pegawai, dan untuk menyusun rencana peningkatan kinerja (Dessler, 2007).

4) Tujuan Penilaian Kinerja

Penilaian Kinerja merupakan suatu alat yang manfaatnya tidak hanya untuk mengevaluasi kinerja seorang pegawai akan tetapi juga mengembangkan serta memotivasi pegawai. Penilaian tersebut juga akan memberikan dampak yang positif dan semangat dalam diri pegawai untuk lebih berkualitas dan menghasilkan kinerja yang optimal.

Penilaian kinerja seharusnya menciptakan gambaran akurat dari kinerja perorangan. Penilaian tidak dilakukan hanya untuk mengetahui kinerja buruk. Hasil-hasil yang baik dan dapat diterima harus data di identifikasikan sehingga dapat dipakai sebagai dasar penilaian hal lainnya. Untuk mencapai tujuan ini, sistem penilaian hendaknya terkait dengan pekerjaan dan praktis, termasuk standar, dan menggunakan ukuran-ukuran yang terukur (Wibowo, 2007).

Menurut Sedarmayanti (2007), tujuan dari penilaian kinerja adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui keterampilan dan kemampuan pegawai.
2. Sebagai dasar perencanaan bidaang kepegawaian khususnya penyempurnaan kondisi kerja peningkatan mutu dan hasil kerja.

3. Sebagai dasar pengembangan dan pendayagunaan pegawai seoptimal mungkin, sehingga dapat diarahkan jenjang / rencana karirnya, kenaikan pangkat dan kenaikan jabatan.
4. Mendorong terciptanya hubungan timbal balik yang sehat antara atasan dan bawahan.
5. Mengetahui kondisi organisasi secara keseluruhan dari bidang kepegawaian khususnya kinerja pegawai dalam bekerja.
6. Secara pribadi, pegawai mengetahui kekuatan dan kelemahan sehingga dapat memacu perkembangannya. Bagi atasan yang menilai akan lebih memperhatikan dan mengenal bawahan dan pegawainya, sehingga dapat lebih memotivasi pegawai.
7. Hasil penilaian pelaksanaan pekerjaan dapat bermanfaat bagi penilitiaan dan pengembangan di bidang kepegawaian.

Menurut Rivai (2006), kegunaan penilaian kinerja ditinjau dari berbagai perspektif pengembangan perusahaan, khususnya manajemen Sumber Daya Manusia (SDM) adalah :

1. Posisi Tawar

Untuk memungkinkan manajemen melakukan negosiasi yang objektif dan rasional dengan serikat buruh (kalau ada) atau langsung dengan pegawainya.

2. Perbaikan Kinerja

Umpan balik pelaksanaan kerja yang bermanfaat bagi karyawan dalam bentuk kegiatan untuk meningkatkan kinerja karyawan.

3. Penyesuaian Kompensasi

Penilaian kinerja membantu pengambilan keputusan dalam penyesuaian ganti rugi, menentukan siapa yang perlu dinaikkan gajinya.

4. Keputusan Penempatan

Dalam promosi, keputusan penempatan, perpindahan dan penurunan pangkat pada umumnya didasarkan pada masa lampau atau mengantisipasi kerja.

5. Pelatihan dan Pengembangan

Kinerja buruk mengindikasikan adanya suatu kebutuhan untuk latihan. Demikian juga, kinerja baik dapat mencerminkan adanya potensi yang belum digunakan dan harus dikembangkan.

d. Pengertian Peningkatan/Pengembangan Kinerja Pegawai

Maksud dari pengembangan pegawai pada dasarnya bertujuan untuk memperbaiki dan mengatasi kekurangan dalam melaksanakan pekerjaan dengan lebih baik, sesuai dengan perkembangan ilmu dan

teknologi yang digunakan oleh organisasi. Untuk itu, upaya pengembangan pegawai akan berhasil apabila dilakukan secara sadar oleh organisasi maupun pegawai yang bersangkutan, sehingga pelaksanaan pengembangan pegawai harus melalui proses perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi yang sistematis, agar tujuan-tujuan pengembangan dapat dicapai.

Pengembangan kapasitas aparatur merupakan hak bagi ASN untuk mendapatkan keahlian yang berguna dalam mendukung suatu organisasi sebagaimana yang tertuang dalam pasal 22 Undang Undang Nomor. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Dalam pasal tersebut diamanatkan bahwa setiap aparatur memiliki hak untuk dikembangkan oleh pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Untuk melaksanakan pengembangan kapasitas tidak terlepas dari perencanaan kebutuhan melalui pelatihan pengembangan.

Pengembangan adalah “ *some of most commonly used management development method include; training methods; untherstudies; job rotation andplanned progression; coach-counseling; jonior boards of executive or multiplemanagement; commite assignment; staff meeting and projects; bussines games sensitivity training; and other development methods*” yaitu bahwa pada umumnya pengembangan manajemen dapat dilaksanakan dengan berbagai cara yang disesuaikan dengan kebutuhan suatu organisasi.

Dari sini dapat dilihat bahwa seseorang manajer atau pejabat di pemerintah daerah sudah seharusnya merencanakan pengembangan pegawai untuk mendukung kinerja suatu instansi (Dubrin dalam Prabu, 2011).

Pengembangan sumber daya manusia adalah usaha-usaha untuk meningkatkan ketrampilan maupun pengetahuan umum bagi karyawan untuk mendukung pencapaian tujuan organisasi". Dari pendapat tersebut sudah sangat jelas bahwa setiap pengembangan sumber daya aparatur ditujukan untuk pencapaian pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat yang optimal (Darmawan, 2013:25).

Menurut Griffin dalam Darmawan (2013:73), aparatur memerlukan pengembangan sumber daya untuk pengembangan kompetensi diri yang tentunya ditujukan untuk peningkatan kinerja dan hasil kinerja aparatur atau yang dikenal dengan istilah kontrak psikologis. Dimana hal ini sangat penting menyangkut tentang kontribusi organisasi untuk balas jasa antara organisasi dengan organisasi. Dari hal tersebut timbul permasalahan mengenai kebutuhan untuk pengembangan sumber daya, apakah pemerintah daerah ataukah aparatur sendiri.

Pengembangan sumber daya aparatur merupakan upaya organisasi dalam memberi kemampuan kepada karyawan guna memenuhi kebutuhan sumber daya manusia dimasa yang akandatang.

Sedangkan pelatihan sumber daya aparatur secara khusus berfokus untuk memberi keterampilan khusus dalam membantu karyawan memperbaiki kinerjanya (Mulyono, 2015).

Apabila diperhatikan lebih seksama pengertian pengembangan pegawai diatas, nampak bahwa kegiatan pengembangan diharapkan dapat diperbaiki dan mengatasi kekurangan dalam melaksanakan pekerjaan dengan lebih baik, sesuai dengan perkembangan ilmu dan teknologi yang digunakan oleh organisasi. Untuk itu upaya pengembangan pegawai baru akan dapat menghasilkan apabila dilakukan secara sadar oleh organisasi maupun pegawai yang bersangkutan, sehingga pelaksanaan pengembangan pegawai harus melalui proses perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi yang sistematis, agar tujuan-tujuan dapat tercapai.

Berdasarkan beberapa pengertian pengembangan pegawai yang telah dikemukakan tersebut, maka nampak bahwa pengembangan pegawai adalah suatu usaha yang penting dalam organisasi karena dengan pengembangan pegawai negeri sipil, organisasi akan dapat maju seiring dengan perkembangan zaman. Dengan demikian pengembangan pegawai merupakan suatu usaha yang sangat penting untuk dilakukan dalam sebuah organisasi karena dengan pengembangan, organisasi akan dapat maju dan berkembang, dimana dari pengembangan tersebut akan sangat berpotensi menghasilkan

pegawai yang berkualitas dan memiliki kecakapan, kemampuan kerja dalam sebuah organisasi guna menyelesaikan suatu pekerjaan yang diberikan kepadanya serta dapat memelihara dan meningkatkan kecakapan dan kemampuan secara teratur dan pasti.

1) Konsep Peningkatan Kinerja Pegawai

a. Pendidikan

Setiap organisasi apapun bentuknya senantiasa akan berupaya dapat tercapainya tujuan organisasi yang bersangkutan dengan efektif dan efisien. Efektif maupun efektifitas organisasi sangat tergantung pada baik dan buruknya pengembangan sumber daya manusia atau anggota organisasi itu sendiri. Ini berarti bahwa sumber daya manusia yang ada dalam organisasi tersebut secara proporsional harus diberikan latihan dan pendidikan yang sebaik-baiknya, bahkan harus sesempurna mungkin.

Salah satu metode pengembangan pegawai adalah pendidikan. pendidikan dan pelatihan merupakan salah satu faktor yang penting dalam pengembangan SDM. Pendidikan dan pelatihan tidak hanya menambah pengetahuan, akan tetapi juga

meningkatkan ketrampilan bekerja, dengan demikian dapat meningkatkan produktivitas kerja. Pendidikan pegawai sangat perlu untuk diperhatikan agar prinsip *the right man on the right place* dapat diterapkan dalam kehidupan suatu organisasinya. Pada umumnya para pegawai tentunya mengharapkan agar mereka ditempatkan sesuai dengan jenis dan tingkat pendidikan yang diikutinya. Menurut Siagian (1994:173), "Pendidikan merupakan prinsip yang sangat mendasar dalam manajemen sumber daya manusia, apabila tidak diterapkan akan berakibat pada rendahnya produktivitas dan mutu kerja, tingkat kemungkinan yang cukup tinggi, keinginan yang besar dibarengi oleh kepuasan kerja yang rendah".

Pendapat diatas menyatakan bahwa pendidikan formal dimulai dari tingkat sekolah dasar sampai perguruan tinggi, sedangkan non formal adalah pendidikan yang diselenggarakan diluar pendidikan formal, dapat melalui pelatihan, kursus-kursus.

Pendidikan pada umumnya berkaitan dengan mempersiapkan calon tenaga yang diperlukan oleh suatu instansi atau organisasi. Notoatmodjo (1997:28) mengemukakan bahwa "pendidikan formal di dalam suatu organisasi adalah suatu proses pengembangan kemampuan kearah yang diinginkan oleh organisasi yang bersangkutan".

Adapun tujuan pendidikan menurut Kaho (2002 : 71-72) sebagai berikut :

1. Dapat memberikan pengetahuan yang luas dan mendalam tentang bidang yang dipilih atau dipelajari seseorang.
2. Melatih manusia untuk berfikir secara rasional dan menggunakan kecerdasan kearah yang tepat, melatih manusia menggunakan akalunya dalam kehidupan sehari-hari baik dalam berfikir, menyatakan pendapat maupun bertindak.
3. Memberikan kemampuan dan ketrampilan kepada manusia untuk merumuskan pikiran, pendapat yang hendak disampaikan kepada oraang lain.

Untuk itu, maka pendidikan dapat dikatakan sebagai suatu usaha untuk meningkatkan pengetahuan seseorang, terutama yang menyangkut penguasa anteori untuk memutuskan persoalan-persoalan berkaitan dengan kegiatan pencapaian tujuan organisasi.

b. Pelatihan

Pelatihan diberikan kepada pegawai dengan upaya peningkatan keterampilannya. Pelatihan adalah serangkaian aktivitas yang dirancang untuk meningkatkan keahlian-

keahlian, pengetahuan, pengalaman, ataupun perubahan sikap seorang individu (Sinamora, 2004).

Dengan adanya pelatihan sebagai bagian pengembangan pegawai, maka organisasi dapat meningkatkan hasil-hasil kerja karyawan (kinerja) guna peningkatan produktivitas karyawan. Diklat terkait dengan peningkatan keterampilan pegawai.

Pelatihan menurut Dessler (2009) adalah proses mengajarkan karyawan baru atau yang ada sekarang, ketrampilan dasar yang mereka butuhkan untuk menjalankan pekerjaan mereka. Pelatihan merupakan salah satu usaha dalam dunia kerja. Pegawai, baik yang baru ataupun yang sudah bekerja perlu mengikuti pelatihan. Karena adanya tuntutan pekerjaan yang dapat berubah akibat perubahan lingkungan kerja, strategi, dan lain sebagainya.

Sesuai uraian Marsono (2002:219) bahwa : Diklat aparaturnya mengarah pada upaya peningkatan :

1. Sikap dan semangat, pengabdian yang berorientasi pada kepentingan masyarakat, bangsa, negara dan tanah air.
2. Kompetensi teknik manajerial, dan/atau kepemimpinannya.

3. Efisiensi, efektivitas dan kualitas pelaksanaan tugas yang dilakukan dengan semangat dan tanggung jawab sesuai dengan lingkungan kerja dan organisasinya.

Menurut Syuhadhak (1995:125) bahwa pendidikan dan latihan adalah :”Suatu kegiatan yang dilakukan oleh suatu instansi untuk memperbaiki mutu, pengembangan sikap, tingkah laku, keterampilan pegawai sesuai dengan persyaratan yang terdapat pada organisasi tersebut”.

Berdasarkan uraian tersebut, pengembangan pegawai ada kaitannya dengan tujuan atau sasaran diklat yaitu :

- a. Perbaiki sikap dan kepribadian pegawai serta dedikasinya sesuai tuntutan tugas dan jabatannya.
 - b. Dasar sistem penghargaan menurut prestasi kerja dan pengembang karier.
 - c. Membina kesatuan berpikir dan bahasa dalam rangka terwujudnya kesatuan gerak/kerjasama.
 - d. Meningkatkan pengetahuan dan keterampilan sesuai tugas dan jabatannya.
 - e. Mengembangkan kemampuan dan dedikasi serta motivasi dalam pelaksanaan pembangunan.
- a) Diklat

Diklat adalah merupakan salah satu cara dalam mengukur kompetensi aparatur pemerintah. Pendidikan dan pelatihan yang selanjutnya disebut Diklat adalah proses penyelenggaraan belajar mengajar guna meningkatkan kompetensi sebagai calon pegawai negeri sipil dan pegawai negeri sipil. Sesuai peraturan pemerintah no 101 tahun 2000 bahwa pegawai negeri sipil perlu mengikuti diklat yang mengarah pada :

1. Peningkatan sikap dan semangat pengabdian yang berorientasi pada kepentingan masyarakat, bangsa, negara, dan tanah air.
2. Peningkatan kompetensi teknis, manajerial, dan kepemimpinannya.
3. Peningkatan dengan semangat kerja sama dan tanggung jawab sesuai dengan lingkungan kerja organisasinya.

Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2000 tentang Pendidikan dan Pelatihan Jabatan Pegawai Negeri Sipil Pasal 1 ayat (1) juga menjelaskan bahwa “Pendidikan dan pelatihan jabatan PNS adalah proses penyelenggaraan belajar mengajar dalam rangka meningkatkan kemampuan Pegawai Negeri Sipil (PNS)”. Pendidikan ialah suatu kegiatan untuk meningkatkan pengetahuan umum seseorang termasuk didalamnya peningkatan penguasaan teori dan keterampilan memutuskan

terhadap persoalan-persoalanyang menyangkut kegiatan mencapai tujuan, sedangkan latihan membantu pegawai dalam memahami suatu pengetahuan praktis dalam penerapannya, guna meningkatkan keterampilan, kecakapan, dan sikap yang diperlukan oleh organisasi dalam usaha mencapai tujuannya (Heidj rachman dan Suad, 1997: 77).

Berdasarkan beberapa definisi yang telah dipaparkan, maka dapat disimpulkan bahwa pendidikan dan pelatihan merupakan serangkaian kegiatan yang mengutamakan pengetahuan, keterampilan dan peningkatan sikap seseorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya dalam rangka pencapaian tujuan organisasi yang efektif dan efisien.

Berdasarkan beberapa tujuan pendidikan dan pelatihan yang telah dipaparkan di atas terdapat kaitan pengaruh antara pendidikan danpelatihan dengan kinerja pegawai. Tujuan pendidikan dan pelaitahan yang berkaitan dengan indikator dari kinerja yaitu:

- a. Melatih dan meningkatkan mekanisme kerja dan kepekaan melaksanakan tugas berkaitan dengan indikator kinerja yaitu kualitas dan insiatif dalam bekerja.
- b. Meningkatkan ilmu pengetahuan dan keterampilan kerja berkaitan dengan indikator kinerja yaitu pengetahuan.

- c. Meningkatkan kepribadian dan semangat pengabdian kepada organisasi dan masyarakat berkaitan dengan indikator kinerja yaitu tanggung jawab.
- d. Meningkatkan pengetahuan, keahlian, keterampilan dan sikap untuk dapat melaksanakan tugas jabatan secara profesional dengan dilandasi kepribadian dan etika PNS sesuai dengan kebutuhan instansi berkaitan dengan indikator kinerja yaitu disiplin kerja.

Tujuan pendidikan dan pelatihan di atas menunjukkan bahwa pendidikan dan pelatihan memiliki pengaruh terhadap kinerja pegawai, hal tersebut bisa dilihat dari tujuan dari diklat yang sejalandengan indikator pengukuran kinerja.

c. Penempatan Pegawai

Dalam pelaksanaan pengembangan pegawai, penempatan pegawai juga harus dilakukan dengan tepat. Mangku Prawira (2001:166) mengungkapkan bahwa : “Penempatan pegawai merupakan penugasan kembali dari seorang karyawan pada sebuah pekerjaan baru”. Kegiatan penempatan dilakukan berdasarkan tindak lanjut (*follow up*)

dari hasil seleksi yang telah dilaksanakan sebelumnya. Kegiatan ini perlu dilakukan secara terencana karena akan mempengaruhi produktivitas dan loyalitas pegawai.

Penempatan yang sesuai akan menyebabkan pegawai melaksanakan kewajibannya dengan baik dan memperoleh haknya dengan baik pula. Agar proses penempatan ini dapat memenuhi kepentingan organisasi dan pegawai yang bersangkutan, maka prinsip "*the right man on the right place doing the right time*" harus diupayakan.

Mangku Prawira, (2001:166) mengungkapkan bahwa : "terdapat tiga hal pokok yang dilaksanakan dalam penempatan pegawai yaitu : promosi, pengalihan dan penurunan pangkat".

a) Promosi

Promosi adalah perpindahan dari suatu jabatan ke jabatan yang lain yang mempunyai status dan jabatan yang lebih tinggi. Dengan demikian penerima upah atau gaji dan sebagainya pada umumnya lebih tinggi bila dibandingkan dengan jabatan lama.

Menurut AS.Moenir (1995) menyatakan bahwa : Promosi adalah perubahan kedudukan seorang pegawai dalam rangkaian susunan kepangkatan atau jabatan yang lebih tinggi

dari keadaan semula baik ditinjau dari segi tanggung jawab, syarat-syarat kerja ataupun penghasilan.

Promosi merupakan suatu usaha pengembangan karir, dengan meningkatnya karir seorang pegawai akan membuktikan semangat kerja pada pegawai yang bersangkutan dan membangkitkan kemauan untuk lebih maju dengan menunjukkan prestasi yang lebih baik pada pegawai itu sendiri sehingga dengan promosi akan mengakibatkan kelancaran pelaksanaan tugas pokok akan lebih efisien dan efektif. Menurut Hasibuan (2000:12), ada tiga dasar pada promosi yaitu : “(1) Atas dasar pengalaman (Senioritas); (2) Atas dasar kecakapan (Ability); (3) Atas dasar kombinasi pengalaman dan kecakapan.

Pada umumnya pegawai yang akan dipromosikan harus memenuhi persyaratan pendidikan dan prestasi kerja yang baik, sehingga setelah dipromosikan akan terjadi peningkatan kinerja.

Hal yang harus diperhatikan dalam promosi pegawai negeri sipil diungkapkan oleh Thoha (2007:57) yaitu : promosi harus memenuhi persyaratan yang ditentukan dalam peraturan peraturan kepegawaian antara lain :

1. Pangkat/golongan yang telah memenuhi syarat

2. Disiplin ilmu/latar belakang pendidikan formal
3. Mempunyai kinerja/prestasi yang lebih baik
4. Telah mengikuti diklat Struktural/fungsional
5. Memperhatikan DUK
6. DP-3 paling tidak bernilai baik
7. UsiaUsulan unit kerja ke BAPERJAKAT dan
8. Atas persetujuan pimpinan instansi.

b) Mutasi

Kegiatan memindahkan pegawai dari suatu bagian (tempat kerja) ke bagian yang lain bukanlah merupakan kegiatan yang dianggap tabuh. Bahkan kegiatan ini dilakukan untuk mengembangkan pegawai. Hal ini disebabkan karena mutasi diperlukan agar pegawai memperoleh pengetahuan dan pengalaman baru yang lebih luas.

Mutasi pegawai negeri sipil adalah kegiatan pimpinan suatu organisasi atau instansi untuk memindahkan pegawai dari jabatan tertentu ke jabatan yang lain yang sejajar tingkatannya dengan tujuan untuk memperoleh the right man on the right place agar instansi tersebut dapat menjalankan fungsinya secara efektif (syuhadak 1995 : 104).

Mutasi dalam Manajemen sumber daya manusia disebut juga dengan alih tugas. Siagian (2001:171) menguraikan bahwa :

Alih tugas dapat mengambil salah satu dari dua bentuk. Bentuk pertama adalah penempatan seseorang pada tugas baru dengan tanggung jawab, hierarki jabatan dan penghasilan yang relatif sama dengan statusnya yang lama. Sedang bentuk kedua adalah alih tempat atau seorang, pekerjaan yang sama atau sejenis, penghasilan tidak berubah dan tanggung jawabnya pun relatif sama.

Siagian (2001:172) mengungkapkan manfaat mutasi yaitu :

- a. Pengalaman baru,
- b. Cakrawala pandangan yang lebih luas,
- c. Tidak terjadinya kebosanan atau kejenuhan,
- d. Perolehan pengetahuan dan keterampilan baru,
- e. Perolehan perspektif baru mengenai kehidupan organisasional,
- f. Persiapan untuk menghadapi tugas baru, misalnya karena promosi,
- g. Motivasi dan kepuasan kerja yang lebih tinggi berkat tantangan dan situasi baru yang dihadapi.

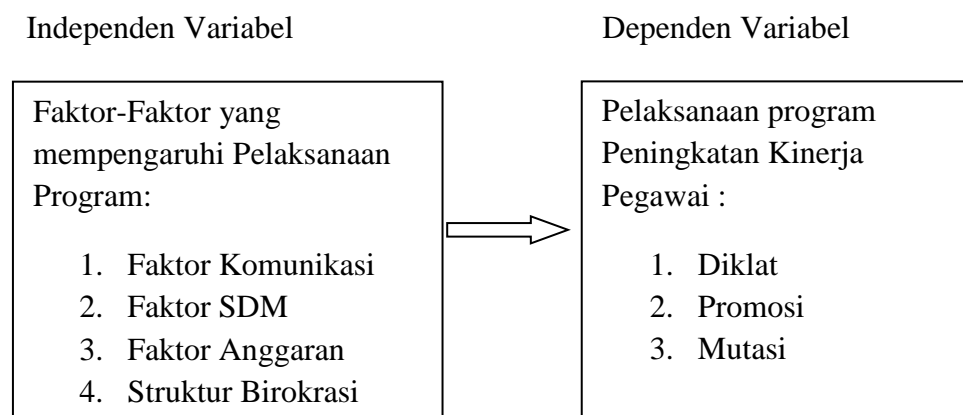
Mutasi dapat memberikan pengalaman baru pegawai, hal ini akan bermanfaat dalam pengembangan pengetahuannya

serta pengalamannya. Selain itu, cakrawala berpikir pegawai dapat ditingkatkan dengan adanya mutasi. Hal ini dapat mempengaruhi motivasi kerja serta motivasi untuk mengembangkan diri.

Adapun tujuan diadakan mutasi dalam suatu organisasi untuk meningkatkan produktivitas kerja, menciptakan keseimbangan antara pegawai dengan komposisi jabatan, untuk memperluas atau menambah pengetahuan,serta untuk meningkatkan rasa bosan atau jenuh.

G. Definisi Konseptual

Gambar 2, Kerangka Dasar Teori



- 1.1 Diklat adalah Suatu kegiatan yang dilakukan oleh suatu instansi untuk memperbaiki mutu, pengembangan sikap, tingkah laku, keterampilan

pegawai sesuai dengan persyaratan yang terdapat pada organisasi tersebut”.

- 1.2 Promosi merupakan suatu usaha pengembangan karir, dengan meningkatnya karir seorang pegawai akan membuktikan semangat kerja pada pegawai yang bersangkutan dan membangkitkan kemauan untuk lebih maju dengan menunjukkan prestasi yang lebih baik pada pegawai itu sendiri sehingga dengan promosi akan mengakibatkan kelancaran pelaksanaan tugas pokok akan lebih efisien dan efektif.
- 1.3 Mutasi adalah kegiatan pimpinan suatu organisasi atau instansi untuk memindahkan pegawai dari jabatan tertentu ke jabatan yang lain yang sejajar tingkatannya dengan tujuan untuk memperoleh the right man on the right place agar instansi tersebut dapat menjalankan fungsinya secara efektif.

Faktor Yang Mempengaruhi Pelaksanaan Program Peningkatan Kinerja Pegawai

- 1.1 Faktor Komunikasi adalah pelaksanaan program peningkatan kinerja pegawai yang dipengaruhi oleh komunikasi implementator yang bertujuan agar sasaran kebijakan dan program bisa ditransmisikan kepada kelompok sasaran (target group), sehingga akan mengurangi distorsi implementasi.

- 1.2 Faktor Sumber Daya Manusia adalah pelaksanaan program peningkatan kinerja pegawai yang dipengaruhi oleh sumber daya manusia.
- 1.3 Faktor Anggaran adalah pelaksanaan program peningkatan kinerja pegawai yang dipengaruhi jumlah anggaran operasional yang tersedia.
- 1.4 Faktor Struktur Birokrasi adalah pelaksanaan program peningkatan kinerja pegawai yang dipengaruhi oleh struktur organisasinya.

H. Definisi Oprasional

Defini oprasional adalah suatu definsi mengenai variabel yang merumuskan berdasarkan karekteristik-karakteristik variabel tersebut yang diamati (Azwar, 2003). Dalam penelitian ini definisi operasionalnya antara lain:

1. Peningkatan Kinerja Pegawai

- a. Diklat, meliputi : serangkaian kegiatan yang mengutamakan pengetahuan, keterampilan dan peningkatan sikap seseorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya dalam rangka pencapaian tujuan organisasi yang efektif dan efisien.
- b. Promosi, meliputi : pengalaman, pendidikan, prestasi kerja pegawai
- c. Mutasi, meliputi : Penyusunan Instrumen analisis jabatan Pegawai Negri Sipil;

2. Faktor Yang Mempengaruhi Implementasi Peningkatan Kinerja Pegawai

Berdasarkan teori pemikiran George C. Edward yang berpandangan bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yaitu:

a. Faktor Komunikasi

- Badan Kepegawaian Daerah bidang Pembinaan dan Pengembangan Pegawai dengan organisasi terkait ;
- Badan Kepegawaian Daerah Bidang Penyelenggaraan Pendidikan dan Pelatihan dengan organisasi terkait;

b. Faktor sumber daya manusia

- Keahlian dan ketrampilan pegawai Pelaksana
- Jumlah pegawai pelaksana

c. Faktor ketersediaan anggaran pemerintah

- Anggaran APBD

d. Faktor Struktur Birokrasi Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Sleman.

Faktor Disposisi merupakan salah satu variabel berdasarkan teori pemikiran George C. Edward yang tidak digunakan dalam penelitian ini, dikarenakan penulis menganggap faktor disposisi tidak begitu berpengaruh terhadap objek penelitian ini.

I. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini menggunakan penelitian Deskriptif-Kualitatif. Penelitian kualitatif menurut Moleong (2007:6) adalah penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian misalnya perilaku, persepsi, motivasi, tindakan, dll. Secara holistik, dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode alamiah.

Berdasarkan teori diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa penelitian deskriptif kualitatif merupakan penelitian yang melibatkan peneliti untuk turun langsung ke lapangan dan berinteraksi untuk mendapatkan data langsung dari obyek-obyek penelitian dan menafsirkannya dengan data deskriptif.

Penelitian mengenai pelaksanaan program peningkatan kinerja pegawai oleh Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Sleman ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif karena dengan pendekatan deskriptif kualitatif peneliti dapat menemukan dan memahami apa yang tersembunyi dibalik fenomena yang kadang kala merupakan sesuatu yang sulit untuk dipahami secara memuaskan. Penelitian deskriptif juga menyajikan dan menafsirkan data yang berkenaan dengan situasi yang terjadi, sikap dan pandangan yang ada di masyarakat, untuk kemudian

titafsirkan secara deskriptif sesuai dengan rumusan masalah, tujuan, dan indikator yang digunakan terkait implementasi program peningkatan kinerja pegawai.

2. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian menunjukkan pada tempat atau lokasi sosial penelitian yang dicirikan oleh adanya unsur yaitu pelaku, tempat, dan kegiatan yang dapat diobservasi (Nasution, 2003). Lokasi penelitian ini akan dilaksanakan di Kabupaten Sleman tepatnya di Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Sleman selaku badan yang mengurus administrasi kepegawaian pemerintah daerah , dan juga merupakan badan yang memiliki kewenangan mengatur kepegawaian mulai dari rekrutmen sampai dengan pensiun pegawai negeri sipil.

3. Unit Analisis

Unit analisis yaitu satuan yang diteliti yang bisa berupa individu, kelompok, benda atau suatu latar peristiwa sosial seperti misalnya aktivitas individu atau kelompok sebagai subjek penelitian (Hamini. 2005:75). Unit analisis yang digunakan dalam penelitian ini yaitu Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Sleman.

4. Jenis Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini yakni berdasarkan subjek darimana data diperoleh. Pertama, jenis data yang digunakan yaitu data primer dari instansi yang berkaitan dengan pelaksanaan program peningkatan kinerja pegawai oleh Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Sleman dengan melakukan wawancara dengan narasumber.

Data primer ialah data yang berasal dari sumber asli atau pertama. Data ini tidak tersedia dalam bentuk terkompilasi ataupun dalam bentuk file-file (Narimawati, 2008).

Kedua, menggunakan jenis data sekunder berupa data-data, berita, draf kebijakan, artikel, dan lain-lain.

Data sekunder adalah sumber data yang tidak langsung memberikan data kepada pengumpul data (Sugiono : 2008).

5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data merupakan cara yang digunakan peneliti untuk mendapatkan data dalam suatu penelitian. Pada penelitian kali ini peneliti memilih jenis penelitian kualitatif maka data yang diperoleh haruslah mendalam, jelas dan spesifik.

Pengumpulan data dapat diperoleh dari hasil observasi, wawancara, dokumentasi, dan gabungan / triangulasi (Sugiyono. 2009:225). Pada

penelitian ini peneliti menggunakan teknik pengumpulan data dengan cara observasi, dokumentasi, dan wawancara.

1. Observasi

Observasi adalah pengamatan yang dilakukan dengan sengaja dan sistematis terhadap aktivitas individu atau obyek lain yang diselidiki. Adapun jenis-jenis observasi tersebut diantaranya yaitu observasi terstruktur, observasi tak terstruktur, observasi partisipan, dan observasi non partisipan (Kusuma, 1987:25).

Sesuai dengan objek penelitian maka, peneliti memilih observasi partisipan. Observasi partisipan yaitu suatu teknik pengamatan dimana peneliti ikut ambil bagian dalam kegiatan yang dilakukan oleh objek yang diselidiki.

Dalam penelitian ini Observasi yang dilakukan peneliti adalah pengamatan dalam pelaksanaan program peningkatan kinerja pegawai oleh Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Sleman.

2. Wawancara

Dalam teknik pengumpulan menggunakan wawancara hampir sama dengan kuesioner. Wawancara itu sendiri dibagi menjadi 3 kelompok yaitu wawancara terstruktur, wawancara semi-terstruktur, dan wawancara mendalam (in-depth interview).

Namun disini peneliti memilih melakukan wawancara mendalam, ini bertujuan untuk mengumpulkan informasi yang

kompleks, yang sebagian besar berisi pendapat, sikap, dan pengalaman pribadi (Sulistyo-Basuki, 2006:173).

Pada tahapan wawancara subjek sasaran wawancara merupakan orang-orang yang dianggap mampu memberikan informasi yang sebenarnya terkait fokus penelitian sehingga data yang dihasilkan akurat. Dalam penelitian ini, pemilihan subjek penelitian menggunakan teknik *puposive* yaitu pemilihan subjek penelitian secara sengaja oleh peneliti (Sugiyono.2013:300). Adapun rincian narasumber yang akan diwawancarai dalam penelitian ini sebagai berikut:

- 1) Kepala Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Sleman, Drs. Iswoyo Hadiwarno.
 - 2) Kepala Bidang Pembinaan dan Pengembangan Pegawai, Bapak Anton Sujarwa, SH, M.Si.
 - 3) Kepala Sub Bidang Penyelenggaraan Pendidikan dan Pelatihan, Ibu Nyoman R Savitri, S.Ps.
3. Dokumentasi

Dokumen merupakan catatan peristiwa yang sudah berlalu (Sugiyono, 2009:240). Dokumen yang digunakan peneliti disini berupa foto, gambar, serta data-data mengenai pelaksanaan program peningkatan kinerja pegawai oleh Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Sleman.

4. Studi Pustaka

Yaitu Teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan mempelajari buku-buku referensi, laporan-laporan, majalah-majalah, jurnal-jurnal dan media lainnya yang berkaitan dengan obyek penelitian.

6. Teknik Analisis Data

Dalam penelitian ini teknik analisis data yang digunakan merujuk kepada pemaparan Salim (2006) yaitu analisa data kualitatif sebagai model alir (*flow model*), yang terdiri dari pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan dan verifikasi.

a. Pengumpulan data

Pengumpulan data yang dilakukan dengan cara mencari data yang dibutuhkan di lapangan oleh peneliti dengan menggunakan metode yang telah ditentukan, serta pengumpulan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan penelitian.

b. Reduksi data

Reduksi data yaitu proses pemilihan dan penyederhanaan data-data kasar yang diperoleh di lapangan. Reduksi data dilakukan dengan cara membuat ringkasan data yang diperoleh dari lapangan dan pengumpulan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan penelitian.

c. Penyajian data

Penyajian data dilakukan dengan cara menggambarkan keadaan sesuai dengan data yang sudah diringkas dan disajikan dalam laporan yang sistematis dan mudah untuk dipahami.

d. Menarik kesimpulan

Peneliti menarik kesimpulan terhadap data yang telah diperoleh dan yang telah direduksi dalam bentuk laporan dengan cara membandingkan, menghubungkan, dan memilih data yang mengarah kepada permasalahan serta mampu menjawab permasalahan yang ada sehingga dapat menghasilkan kesimpulan yang valid.