

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Birokrasi di Indonesia memiliki peran dan posisi sangat strategis, menguasai banyak aspek dari hajat hidup. Dari urusan kelahiran hingga pada urusan kematian, masyarakat tidak bisa menghindar dari birokrasi. Birokrasi dengan aparaturnya memiliki berbagai kewenangan yang tidak dimiliki oleh pihak-pihak *non* birokrasi. Dalam penyelenggaraan pemerintahan, birokrasi juga memegang peranan penting dalam perumusan, pelaksanaan, dan pengawasan berbagai kebijakan publik, serta dalam evaluasi kinerjanya.¹

Pentingnya peran dan posisi strategis birokrasi tersebut sangat ditentukan oleh keberhasilan pemerintah dalam menjalankan program dan kebijakan pembangunannya. Jika kinerja birokrasinya buruk, upaya pembangunan akan dipastikan mengalami banyak hambatan. Sebaliknya, jika birokrasinya bekerja secara baik, maka program-program pembangunan akan berjalan lebih lancar. Pada dataran ini, birokrasi menjadi salah satu prasyarat penting keberhasilan pembangunan.

Dewasa ini penyelenggaraan pelayanan publik masih dihadapkan pada kondisi yang belum sesuai dengan kebutuhan dan perubahan diberbagai bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Hal tersebut bisa disebabkan oleh ketidaksiapan birokrasi dalam menanggapi terjadinya transformasi nilai yang

¹ Agus Dwiyanto, dkk (2002). *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, hlm 6-7

berdimensi luas serta dampak berbagai masalah pembangunan yang kompleks.² Sementara itu, tatanan baru masyarakat Indonesia dihadapkan pada harapan dan tantangan global yang dipicu oleh kemajuan yang pesat di bidang ilmu pengetahuan dan teknologi.

Di tengah posisinya yang cukup strategis, birokrasi di Indonesia sulit menghindar dari berbagai kritik, diantaranya; buruknya pelayanan publik, besarnya angka kebocoran anggaran, rendahnya profesionalisme dan kompetensi pegawai negeri sipil (PNS), sulitnya pelaksanaan koordinasi antar instansi, masih banyaknya tumpang tindih kewenangan antar instansi, aturan yang tidak sinergis dan tidak relevan dengan perkembangan aktual, banyaknya pintu layanan yang harus dilewati dan tidak berperspektif pelayanan masyarakat serta masih banyak masalah lainnya. Birokrasi di Indonesia juga dikenal enggan terhadap perubahan, eksklusif, kaku dan terlalu dominan. Karena itu, sejak reformasi hingga saat ini, isu tentang reformasi birokrasi masih menjadi bagian penting tentang masalah pelayanan publik di Indonesia.

Berkaitan dengan reformasi pelayanan publik, menurut Zudan Arif Fakrulloh pada tahun 1990-an reformasi pelayanan publik di Indonesia telah dimulai. Hal ini menurutnya, antara lain dapat dirunut melalui diterbitkannya SK Menpan No. 81/1993 tentang Pedoman Tatalaksana Pelayanan Umum. Kemudian, untuk lebih mendorong komitmen aparatur pemerintah terhadap peningkatan mutu pelayanan, Presiden Suharto menerbitkan Inpres No. 1/1995 tentang Perbaikan dan Peningkatan Mutu Pelayanan Aparatur Pemerintah Kepada

² Agus Dwiyanto, dkk (2002). *Reformasi Birokrasi Publik*, ibid, hlm. 3

Masyarakat. Selanjutnya, pasca reformasi pada tahun 2003 Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara (Menpan) menerbitkan Surat Keputusan No. 63/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik. Perkembangan selanjutnya, Pemerintah dan DPR mengesahkan Undang-Undang No. 25/2009 tentang Pelayanan Publik. UU No. 25/2009 menjadi bingkai atau *umbrella act*, yang menaungi segala peraturan dan regulasi pelayanan publik menandakan bahwa terhadap semua peraturan perundang-undangan yang berlaku yang terkait dengan pelayanan publik harus sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam UU No. 25/2009 tersebut.³

Karena itu, salah satu faktor dalam mewujudkan *good governance*, perbaikan penyelenggaraan pelayanan publik yang *aksestabile* dan tepat sasaran mutlak perlu dilakukan. Setiap Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagai aparatur negara dituntut untuk lebih kreatif, disiplin dan berdedikasi tinggi. Tidak dapat dipungkiri, hal ini merupakan adanya perubahan paradigma masyarakat yang semakin kritis dalam menilai setiap kebijakan pembangunan, kinerja penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik yang dijalankan pemerintah.

Situasi seperti ini menuntut birokrasi, dalam hal ini PNS, meningkatkan kinerjanya secara maksimal. PNS dalam menjalankan tugasnya dituntut harus peka terhadap tuntutan perbaikan pelayanan. Oleh karena itu setiap PNS harus menyadari akan tugas dan fungsinya sebagai aparatur negara yang bertugas melayani masyarakat. Terlebih dalam pengangkatannya, PNS telah disumpah untuk selalu setia dan taat kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku,

³ Zudan Arif Fakrulloh (2009), *Tata Nilai dan Budaya Perilaku Antikorupsi dalam Birokrasi*, Jurnal Ilmu Pemerintahan, Universitas Indonesia, Edisi 30. hlm 49

melaksanakan tugas kedinasan dengan penuh kesadaran dan tanggung jawab, serta senantiasa mementingkan kepentingan negara.

Namun dalam kenyataannya, tidak jarang sumpah yang telah diucapkan tersebut tidak dijalankan secara konsisten. Dapat dibuktikan dengan masih banyaknya keluhan masyarakat ketika dihadapkan pada prosedur administrasi dan birokrasi pelayanan publik. Selain itu, masih banyak dijumpai PNS yang tidak disiplin terhadap waktu dan pekerjaannya, penggunaan inventaris negara untuk urusan pribadi, seringnya meninggalkan dinas, sampai dengan masalah korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Hal-hal tersebut menunjukkan bahwa kualitas kinerja PNS masih memprihatinkan baik yang terkait dengan kompetensi dan profesionalisme kerja maupun nilai-nilai moral dan etika yang ada pada diri seorang PNS.⁴

Kinerja instansi pemerintah banyak menjadi sorotan, terutama karena dianggap hampir tidak adanya perbaikan pelayanan publik. Masyarakat mulai mempertanyakan akan nilai yang mereka peroleh atas pelayanan yang dilakukan oleh instansi pemerintah. Walaupun anggaran rutin dan pembangunan yang dikeluarkan oleh pemerintah semakin banyak, nampaknya masyarakat belum puas atas kualitas pelayanan yang diberikan oleh instansi pemerintah dalam banyak hal, seperti perizinan dan masalah pengurusan surat. Penyimpangan pelayanan publik pernah disampaikan oleh Ombudsman Republik Indonesia. Pada tahun 2008 terdapat 1.244 laporan dari masyarakat maupun hasil investigasi inisiatif

⁴ Mustopadjaja AR (2002), *Kompetensi Aparatur dalam Memikul Tanggung Jawab Otonomi Daerah Dalam Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Makalah Stadium General pada Program Magister Manajemen Pembangunan Daerah Universitas Mulawarman, Kerjasama STIA-LAN, Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur dan Program Pascasarjana Universitas Mulawarman. Samarinda, 15 Januari, 2002.

Ombudsman tentang penyimpangan pelayanan publik⁵. Di samping itu, selama ini pengukuran keberhasilan maupun kegagalan dari instansi pemerintah dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya sulit untuk dilakukan secara objektif. Kesulitan ini disebabkan belum pernah disusunnya suatu sistem pengukuran kinerja yang dapat menginformasikan tingkat keberhasilan birokrasi⁶.

Di era otonomi daerah ini, pemerintah daerah memiliki peran penting. Sumber daya birokrasi inilah yang langsung bersinggungan dengan masyarakat, apalagi setelah lahirnya UU No. 22/1999 tentang Otonomi Daerah (OTDA) yang kemudian disempurnakan dengan UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah. Berdasar pada UU baru tersebut, Pemerintah Daerah memiliki kewenangan penuh dalam penyelenggaraan dan pengelolaan pemerintahan di daerah menurut asas otonomi. Hal ini diarahkan, pertama, untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Kedua, yaitu untuk efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan di daerah.⁷ Pada ranah ini, pemerintah daerah menjadi ujung tombak pelayanan pemerintah di daerah.

Otonomi daerah ini memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan kewenangan yang mencakup semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal serta agama. Di luar itu, dalam penyelenggaraan otonomi, daerah memiliki

⁵ Imam Mahsun (2010), *Reformasi Birokrasi dalam Mewujudkan Ketahanan Nasional*, Thesis, Program Pasca Sarjana, Universitas Gadjah Mada, hlm 40. Lihat juga <http://www.ombudsman.go.id>

⁶ Agus Dwiyanto, dkk (2002). *Reformasi Birokrasi Publik*, Op. Cit, hlm. 45

⁷ Undang-Undang No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, lihat bahasan tentang menimbang

keleluasaan mencakup pula kewenangan yang bulat dan utuh mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi.⁸

Sebagai salah satu daerah otonom di Indonesia, Kabupaten Sleman juga menjadi ujung tombak pelayanan pemerintah. Dengan demikian, Kabupaten Sleman juga berkewajiban melaksanakan manajemen pegawai dalam rangka menjalankan dan menyelenggarakan pemerintahannya. Pengelolaan sumber daya PNS di wilayah Sleman ditangani oleh Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Kabupaten Sleman. Masalah-masalah kepegawaian yang masih ditemukan di lapangan antara lain: kurang profesionalnya pegawai, kedisiplinan pegawai yang rendah dan distribusi pegawai yang kurang merata dan tidak sesuai dengan kompetensinya.⁹ Masih banyak pegawai di Kabupaten Sleman yang kurang disiplin dalam mematuhi jam kerja, dan beberapa kasus tindakan indisipliner dari para aparat telah menunjukkan kinerja para PNS di Kabupaten Sleman yang cenderung masih rendah.¹⁰

Padahal PNS menurut Pasal 2 huruf (w) PP No. 30/1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil, PNS berkewajiban menjadi teladan sebagai warganegara yang baik dalam masyarakat sehingga segala aktifitas dan ucapannya dijadikan panutan dalam masyarakat. Pendayagunaan PNS sebagai aparatur negara yang bersih dan berwibawa di mata masyarakat merupakan hal yang

⁸ Rizal Alfian Malarangeng, dkk (2001). *Otonomi Daerah, Perspektif, Teoritis dan Praktis*, Grafika bekerja sama dengan FISIP Universitas Muhammadiyah Malang, Yogyakarta, hlm 117

⁹ Lihat situs www.slemankab.go.id, Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Sleman. Halaman ini diakses pada 8 Maret 2011

¹⁰ Anwar Hasan, *Pelanggaran PNS Melonjak*. Lihat <http://bkd.slemankab.go.id/?Yp=1111&id=132> Diakses pada 8 Maret 2011. Kasus ini pernah diteliti oleh Dwi Aprilati Puspitasari (2010), *Penegakan Hukum Terhadap Pelanggaran Disiplin Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Sleman*. Skripsi, tidak diterbitkan. Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

penting dalam sebuah penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik. Untuk mewujudkan harapan tersebut, salah satu aspek yang penting untuk diperhatikan adalah menyangkut pengelolaan atau manajemen PNS itu sendiri, mulai dari perencanaan pada tahap perekrutan seorang pegawai sampai dengan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas dan tanggung jawab yang diberikan oleh negara kepada seorang PNS.

Menyadari akan pentingnya hal tersebut, maka Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Sleman sebagai institusi pemerintah daerah yang memiliki kewenangan dalam pengelolaan PNS di tingkat lokal senantiasa berusaha untuk meningkatkan kualitas kinerja PNS sebagai aparatur negara dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pelayanan publik. Atas dasar inilah peneliti tertarik untuk meneliti dengan judul penelitian “Strategi Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Kabupaten Sleman dalam Meningkatkan Kinerja Pegawai Negeri Sipil Tahun 2010”.

B. PERUMUSAN MASALAH

Berdasar pada uraian latar belakang masalah di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: "*Bagaimana Strategi Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Kabupaten Sleman dalam Meningkatkan Kinerja Pegawai Negeri Sipil Tahun 2010?*"

C. TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN

1. Tujuan Penelitian

- a. Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui strategi yang dilakukan oleh Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Kabupaten Sleman dalam meningkatkan kinerja Pegawai Negeri Sipil pada tahun 2010.
- b. Penelitian ini juga ditujukan untuk mengetahui hambatan apa saja yang dihadapi Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Sleman dalam meningkatkan kinerja Pegawai Negeri Sipil tersebut.

2. Manfaat Penelitian

- a. Manfaat teoritis, hasil penelitian ini dapat menambah khasanah keilmuan dan literatur bagi ilmu pemerintahan, khususnya yang terkait dengan kajian terhadap kinerja pegawai negeri sipil di era otonomi daerah.
- b. Manfaat praktis. *Pertama*, bagi peneliti sendiri hasil penelitian ini dapat menambah pengetahuan, wawasan dan pengalaman pada diri peneliti sebagai seorang calon sarjana ilmu pemerintahan dalam menerapkan berbagai konsep atau teori ilmu pemerintahan yang selama ini diperoleh di bangku kuliah ke dalam dunia nyata sesuai dengan kompetensi keilmuannya. *Kedua*, bagi Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Sleman, hasil penelitian ini nantinya dapat digunakan sebagai salah satu dasar dalam merumuskan kebijakan strategi peningkatan kinerja Pegawai Negeri Sipil di masa mendatang.

D. KERANGKA DASAR TEORI

1. Strategi dan Manajemen Pemerintahan

Dalam pengertian terminologisnya (pendekatan kebahasaan), strategi merupakan kata serapan, berasal dari bahasa Inggris, *strategy*. Strategi menjadi sebuah kosakata yang cukup familiar dalam kehidupan sehari-hari. Strategi adalah kosakata yang sering digunakan orang dalam merancang sesuatu, atau sebagai suatu metode yang digunakan oleh individu maupun kelompok untuk meraih tujuannya.¹¹

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia disebutkan bahwa *strategi* memiliki makna yang sama dengan kosakata *siasat*. Kata *siasat* inilah yang sesungguhnya memiliki konotasi makna adanya peperangan. Sedangkan strategi memiliki makna yang lebih umum. *Strategi* memiliki arti: *rencana yang cermat untuk mencapai tujuan*. Strategi menurut peristilahannya, secara keilmuan strategi adalah merupakan upaya pencapaian tujuan dengan menggunakan metode ilmiah. Penggunaan kata ilmiah ini untuk menunjukkan bahwa strategi bukan sesuatu hal yang gaib, tidak nyata atau tidak dapat dipelajari. Strategi secara keilmuan dapat dipelajari. Hasil dari upaya dalam mempelajarinya, serta akibat-akibatnya yang ditimbulkan dan akibat-akibatnya dapat diukur atau diprediksi serta dapat dipertanggungjawabkan.¹²

Strategi dalam pengertian terminologisnya bilamana dilekatkan pada kata lain akan dapat memiliki makna yang berlainan dengan makna awalnya. Misalnya

¹¹ Ali Bowo Romadoning (2010). *Strategi Political Marketing; Studi Pemilihan Kepala Desa Ambarketawang Tahun 2009*. Skripsi, tidak diterbitkan. Jurusan Ilmu Komunikasi, Fisipol, Universitas Muhammadiyah, Yogyakarta, hlm 9-10

¹² Ali Bowo Romadoning (2010). *Strategi Political Marketing*, ibid, hlm 10. Lihat juga Kamus Besar Bahasa Indonesia (1993), Penerbit Balai Pustaka, Jakarta, hlm 859

dalam strategi politik memiliki makna dengan adanya pelapisan elite-elite politik akibat sebagai akibat distribusi kekuasaan yang tidak merata. Strategi pemasaran memiliki makna rencana untuk memberbesar pengaruh pada pasar yang didasarkan pada riset, penilaian, perencanaan produk, promosi, perencanaan penjualan dan distribusi. Sedangkan strategi komunikasi memiliki makna sesuatu yang dikerjakan demi kelancaran komunikasi. Semua istilah-istilah tersebut saat ini telah mengalami pergeseran sesuai dengan perkembangan zaman.¹³

Menurut Effendi, strategi pada hakekatnya adalah perencanaan (*planning*) dari manajemen untuk mencapai tujuan. Akan tetapi untuk mencapai tujuan tersebut strategi tidak berfungsi sebagai peta jalan yang hanya menunjukkan jalan saja, melainkan harus mampu menunjukkan bagaimana taktik operasionalnya.¹⁴

Meminjam istilah strategi dalam ilmu komunikasi,¹⁵ dijelaskan bahwa dalam menyusun strategi meliputi beberapa tahapan. Pertama, *fact finding*, yaitu mencari atau mengumpulkan data sebelum melakukan tindakan. Pada tahap ini, pihak yang terlibat dalam perumusan strategi berusaha mengumpulkan data dan informasi sebanyak mungkin sebagai dasar/landasan dalam menentukan tindakan/langkah yang akan diambil. Kedua, *planning*, yaitu memuat rencana tentang apa yang akan dilakukan dalam menghadapi masalah-masalah itu. Penentuan rencana ini didasarkan pada hasil tahap I. Hal ini sangat penting agar tindakan yang dilakukan menjadi lebih terarah dan terfokus sehingga tujuan yang diharapkan dapat tercapai.

¹³ Kamus Besar Bahasa Indonesia (1993), *ibid*, hlm 860

¹⁴ Onong Uchjana Effendy (1993), *Dasar-dasar Komunikasi*, Penerbit Remaja Rosdakarya, Jakarta, hlm 37

¹⁵ Onong Uchjana Effendy (1993), *Dasar-dasar Komunikasi*, *ibid*, hlm 51-59

Ketiga, *communicating*, atau pelaksanaan kegiatan. Tahap ini merupakan implementasi dari kedua tahap sebelumnya. Pada tahap ini organisasi dituntut kemampuannya dalam mengimplementasikan rencana yang telah disusun sebelumnya. Dan keempat, *evaluation*, adalah bertujuan untuk menilai apakah yang dilakukan berhasil atau tidak, perlukah diadakan kembali, atau menggunakan cara lainnya. Evaluasi ini sangatlah penting untuk menilai sejauh mana tindakan tersebut benar sesuai rencana serta menilai apakah tujuan yang diinginkan sudah tercapai dengan optimal. Serta melalui evaluasi ini dapat diketahui kekurangan atas kebijakan yang diambil sebagai perbaikan di masa mendatang. Hasil evaluasi dapat menjadi pedoman untuk melaksanakan kegiatan berikutnya.

Sedangkan manajemen, secara umum merupakan bentuk konsep dari perencanaan dan pengelolaan sumber daya terhadap yang menjadikan unit-unit menjadi bekerja sesuai dengan peran dan posisinya. Dilihat dari asal katanya, kata *manajemen* atau *management* dalam bahasa Inggris sesungguhnya berasal dari bahasa Italia, *maneggiare* yang kurang lebih berarti menangani (*to handle*). Dalam bahasa *latin* ada kata yang punya pengertian hampir sama yakni *manus* yang artinya tangan atau menangani.¹⁶

Sementara berbicara tentang definisi, layaknya istilah-istilah lain dalam kajian ilmu-ilmu sosial, manajemen juga memiliki sejumlah definisi yang diberikan para ahli. AB Susanto mengemukakan bahwa manajemen merupakan sebuah proses yang khas, yang terdiri dari tindakan-tindakan seperti perencanaan, pengorganisasian, penggiatan hingga pengawasan dan evaluasi yang dilakukan

¹⁶ AB Susanto, *Manajemen*, lihat <http://kompas.com/kompas-cetak/0701/30/opini/3277788.htm>
Halaman ini diakses pada 8 Maret 2011

untuk menentukan serta mencapai sasaran-sasaran yang telah ditetapkan melalui pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber-sumber lainnya.

Berikut adalah beberapa pengertian manajemen yang biasa digunakan dalam kehidupan sehari-hari. Pertama, proses pengorganisasian seperti bentuk-bentuk perencanaan, pengelolaan organisasi, pengarahan, penggiatan dan evaluasi. Kedua, manajemen juga berarti karir atau jabatan, kata manajemen juga dapat berarti kelompok orang yang bertanggungjawab dalam menjalankan sebuah organisasi (birokrasi). Dan ketiga, kata manajemen juga dapat merupakan sebuah ilmu atau seni untuk mengatur orang lain.

Pada sebuah sistem tertentu, konsep manajemen yang dianut juga dimaknai secara berbeda seperti lembaga-lembaga pemerintahan dan organisasi non pemerintah, Lembaga Swadaya Masyarakat, ormas, perusahaan dan sebagainya. Perbedaan dalam sistem pemerintahan yang dianut oleh sebuah negara, konsep manajemen yang digunakan juga berbeda seperti negara yang menganut sistem demokrasi dan monarki. Namun demikian, diantara perbedaan-perbedaan sistem tersebut, baik dalam sistem yang digunakan oleh sebuah pemerintah maupun lembaga-lembaga non-pemerintah bukan berarti tidak ada persamaan, salah satunya adalah konsep dasar birokrasi dan pengelolaan organisasi.

Perbedaan tujuan yang hendak dicapai terutama yang membedakan mengapa konsep tersebut dimaknai secara berbeda, terutama dalam memaknai peran dan posisi elite selain sistem dan struktur sosialnya. Sebagai misal, birokrasi dalam konsep *good and clean governance*, pemerintah adalah pelayanan warga negara,

korporasi bertujuan untuk mendapatkan provit dan lembaga sosial bertujuan sebagai tempat untuk mengabdikan dan sebagainya.

Dalam pengelolaan, manajemen pemerintahan tidak dapat dipisahkan dari apa yang disebut dengan birokrasi. Birokrasi berasal dari kata dalam bahasa Inggris *bureaucracy* yang merupakan gabungan kata *bureau* dan *cracy* yang diartikan sebagai suatu organisasi yang memiliki rantai komando dengan bentuk piramida, dimana lebih banyak orang berada ditingkat bawah dari pada tingkat atas, biasanya ditemui pada instansi yang sifatnya administratif maupun militer. Pada rantai komando ini setiap posisi serta tanggung jawab kerjanya dideskripsikan dengan jelas dalam organigram seperti sebuah adanya prosedur dan aturan-aturan. Adanya administrasi menunjukkan adanya pembagian kerja dan wewenang sesuai dengan hirarki kekuasaan.¹⁷

Birokrasi dalam kehidupan negara modern adalah institusi pelaksana untuk mencapai tujuan pemerintahan. Birokrasi sebagaimana diyakini oleh Max Weber adalah organisasi yang paling cocok bagi masyarakat modern untuk menciptakan efisiensi dalam kehidupan mereka. Kecocokan ini bermula dari landasan pembangunan birokrasi di atas nilai dan sumber kekuasaan yang bersifat "*legal rational*", dan oleh karena itu diharapkan tidak mengenal terjadinya diskriminasi bagi setiap warganegara.¹⁸

Birokrasi mengandung pengertian adanya pengaturan agar sumber daya yang ada dapat dimanfaatkan secara efektif dan efisien untuk mencapai tujuan

¹⁷ Wahyudi Kumorotomo (2005), *Akuntabilitas Birokrasi Publik*, Penerbit Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm 27

¹⁸ Wahyudi Kumorotomo (2005), *Akuntabilitas Birokrasi Publik*, ibid hlm 69-71

tertentu.¹⁹ Birokrasi merupakan sistem penyelenggaraan pemerintahan yang dijalankan pegawai negeri berdasarkan peraturan perundang-undangan. Birokrasi adalah struktur organisasi digambarkan dengan hierarki yang pejabatnya diangkat atau ditunjuk, garis tanggung jawab dan kewenangannya diatur oleh peraturan yang diketahui (termasuk sebelumnya), dan justifikasi setiap keputusan membutuhkan referensi untuk mengetahui kebijakan yang pengesahannya ditentukan oleh pemberi mandat di luar struktur organisasi itu sendiri.

Birokrasi adalah organisasi yang memiliki jenjang, setiap jenjang diduduki oleh pejabat yang ditunjuk/diangkat, disertai aturan tentang kewenangan dan tanggung jawabnya, dan setiap kebijakan yang dibuat harus diketahui oleh pemberi mandat. Pemberi mandat, pada sektor swasta adalah para pemegang saham, pada sektor publik adalah rakyat. Birokrasi adalah suatu organisasi formal yang diselenggarakan berdasarkan aturan, bagian, unsur, yang terdiri dari pakar yang terlatih. Biasanya organisasi yang memiliki pemusatan kewibawaan yang menekankan unsur tata susila, pengetahuan teknis, dan tata cara impersonal. Birokrasi juga berarti alat kontrol yang memiliki hierarki yang berbeda dengan organisasi²⁰.

Wujud birokrasi berupa organisasi formal yang besar merupakan ciri nyata masyarakat modern dan bertujuan menjalankan tugas pemerintahan serta mencapai keterampilan dalam bidang kehidupan. Birokrasi merupakan salah satu faktor dan aktor utama yang turut berperan dalam perwujudan pemerintahan yang bersih (*clean government*) dan pemerintahan yang baik (*good governance*)

¹⁹ Zudan Arif Fakrulloh (2009), *Tata Nilai*, op cit, hlm 33

²⁰ Imam Mahsun (2010), *Reformasi Birokrasi*, Op. Cit, hlm 51-55

adalah birokrasi. Dalam posisi dan perannya yang demikian penting dalam pengelolaan kebijakan dan pelayanan publik, birokrasi sangat menentukan efisiensi dan kualitas pelayanan kepada masyarakat, serta efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.²¹ Dalam kehidupan bernegara, pemerintah memiliki fungsi melayani publik, dalam bentuk mengatur dan memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai bidang publik dan sebagainya.

²¹ Imam Mahsun (2010), *Reformasi Birokrasi*, Op. Cit, hlm 60

2. Manajemen Strategis

Konsep manajemen strategi sangat terkait erat dengan masalah kinerja, dimana salah seorang pakar manajemen SDM yaitu Bacal mendefinisikan manajemen kinerja sebagai proses komunikasi yang berkesinambungan dan dilakukan dalam kemitraan antara seorang karyawan dan atasan langsungnya. Proses ini meliputi kegiatan membangun harapan yang jelas serta pemahaman mengenai pekerjaan yang akan dilakukan. Ini merupakan sebuah sistem yang artinya memiliki sejumlah bagian yang semua harus diikutsertakan dalam rangka memberikan nilai tambah bagi organisasi, pimpinan dan pegawai atau karyawan.²²

Manajemen kinerja bertujuan untuk membangun harapan yang jelas dan pemahaman tentang; a) fungsi kerja esensial yang diharapkan dari para pegawai, b) seberapa besar kontribusi pekerjaan pegawai bagi pencapaian tujuan organisasi, c) apa arti konkretnya "melakukan pekerjaan dengan lebih baik", d) bagaimana pegawai dan penyeliannya bekerja sama untuk mempertahankan, memperbaiki, maupun mengembangkan kinerja pegawai yang sudah ada saat ini, e) indikator apa saja yang digunakan untuk mengukur atau menilai suatu prestasi kerja. Dan f) mengenali berbagai hambatan kinerja dan berusaha mengatasinya.

Selanjutnya, Noe²³ mendefinisikan manajemen kinerja terdiri dari tiga tujuan utama. Pertama, tujuan strategik, yaitu manajemen kinerja harus mengaitkan kegiatan pegawai dengan tujuan organisasi. Pelaksanaan strategi tersebut perlu mendefinisikan hasil yang akan dicapai, perilaku, karakteristik pegawai yang dibutuhkan untuk melaksanakan strategi, mengembangkan

²² Surya Dharma (2005), *Manajemen Kinerja: Flasafah Teori dan Penerapannya*, BPF, Yogyakarta, hlm 18.

²³ Surya Dharma, *Manajemen Kinerja*, ibid, hlm. 19.

pengukuran dan sistem umpan balik terhadap kinerja pegawai. Kedua, tujuan administratif. Kebanyakan organisasi menggunakan informasi manajemen kinerja khususnya evaluasi kinerja untuk kepentingan pengambilan keputusan administratif, seperti : pengkajian, promosi dan pemberhentian pegawai. Dan ketiga, tujuan pengembangan. manajemen kinerja bertujuan mengembangkan kapasitas pegawai yang berhasil di bidang kerjanya. Pegawai yang tidak berkinerja baik, perlu mendapat pemberdayaan melalui pelatihan, penempatan yang sesuai dengan bidang keahliannya dan sebagainya. Pihak manajemen perlu memahami apa saja yang menyebabkan pegawai tidak bekerja dengan baik, apabila faktor *skill*, motivasi dan lain-lain sehingga dapat diambil langkah-langkah perbaikan kinerja tersebut.

Sedangkan menurut Amstrong²⁴ perkembangan manajemen kinerja dipercepat oleh beberapa faktor. Pertama, munculnya manajemen sumberdaya manusia sebagai suatu pendekatan yang strategis dan terpadu terhadap pengelolaan dan pengembangan SDM yang bertanggung jawab atas manajemen ini. Kedua, perlunya menemukan suatu pendekatan yang strategis namun fleksibel dalam mengelolan suatu organisasi. Ketiga, kesadaran akan kenyataan bahwa kinerja hanya dapat diukur dan dinilai atas dasar suatu model *input-proses-output-outcome*, dan terlalu konsentrasi terhadap salah satu dari aspek kinerja tersebut dapat mengurangi efek dari keseluruhan sistemnya.

Keempat, perhatian yang diberikan kepada konsep perbaikan dan pengembangan yang berkelanjutan, dan "*Learning Organization*" (organisasi

²⁴ Surya Dharma, *Manajemen Kinerja*, ibid, hlm 20.

pembelajaran). Kelima, kesadaran bahwa proses mengelola kinerja adalah sesuatu yang harus dilaksanakan oleh para manajer lini di sepanjang tahun – bukan sebaliknya sebagai suatu peristiwa tahunan yang diatur oleh departemen personalia. Keenam, meningkatkan kesadaran tentang pentingnya budaya organisasi (*corporate culture*) kebutuhan untuk memberikan daya dorong yang membantu mengubah budaya dan proses di bawah suatu nilai-nilai dasar (*core-values*).

Ketujuh, meningkatnya penekanan terhadap komitmen dengan mengintegrasikan tujuan organisasi dan individu. Kedelapan, pengembangan konsep kompetensi dan teknik untuk menganalisis tersebut sebagai dasar penentuan dan pengukuran standar kinerja dalam perilaku. Kesembilan, kesadaran bahwa mengelola kinerja adalah urusan dari setiap orang di dalam organisasi, bukan hanya para manajer. Dan terakhir, kesepuluh, ketidakpuasan terhadap hasil yang diperoleh dari cara pembayaran gaji atau upah berdasarkan kinerja dan berkembangnya keyakinan bahwa akar permasalahannya seringkali disebabkan oleh tidak adanya proses yang memadai untuk mengukur kinerja.

Manajemen kinerja setidaknya menyertakan bagian dari falsafah manajemen berdasarkan sasaran yang menekankan pentingnya penentuan sasaran dan melakukan evaluasi kinerja sesuai sasaran yang telah disepakati. Manajemen kinerja juga memasukkan berbagai pendekatan dalam sistem penilaian kinerja yang terkait dengan penentuan sasaran, seperti tata cara yang berorientasi pada hasil, penggunaan faktor-faktor yang didasarkan pada perilaku (*behaviorally*

anchored factors) untuk tujuan evaluasi dalam wujud kompetensi dan pendekatan yang akan digunakan untuk melaksanakan pertemuan evaluasi secara formal.

3. Strategi dan Perencanaan Strategis

Perencanaan strategis menurut John M. Bryson merupakan upaya yang didisiplinkan untuk membuat keputusan dan tindakan penting yang membentuk dan membantu bagaimana menjadi organisasi, apa yang dikerjakan organisasi dan mengapa organisasi mengerjakan hal seperti itu.²⁵

Sedangkan J. Salusu berpendapat bahwa perencanaan strategis adalah suatu kerangka berfikir logis yang menerapkan dimana anda berada, kemana anda akan pergi, dan bagaimana anda bisa sampai ia juga sampai sana. Ia juga merupakan proses yang mengarahkan para pemimpin mengembangkan visi dalam menggambarkan masa depan yang dikehendaki. Ia mengubah cara manajemen berfikir, mengalokasikan dan merelokasikan berbagai sumber daya, sementara pelaksanaan program berlangsung. Dengan kata lain, perencanaan berhubungan dengan masa depan dari keputusan yang dibuat sekarang. Ia menetapkan pilihan-pilihan yang berkaitan dengan tujuan organisasi secara keseluruhan. Ia juga merangkul kekuatan-kekuatan eksternal yang tidak dapat dikendalikan.²⁶

Perencanaan strategis sangat bermanfaat dan diperlukan beberapa rumusan dasar, yaitu adanya perencanaan yang saiap akan perubahan dalam lingkungan yang semakin kompleks, berorientasi pada masa depan, adaptif, memiliki paradigma pelayanan yang baik (*service excellent*), dan komunikasi yang selalu terbuka (inklusif).²⁷

²⁵ John M. Bryson (1995). *Perencanaan Strategi Bagi Organisasi Sosial*. Penerbit Pustaka Pelajar. Yogyakarta, hlm 4

²⁶ J. Salusu (2000), *Pengambilan Keputusan Strategik Untuk Organisasi Publik dan Organisasi Non Profit*, Grasindo, Gramedia, Widiasarana Indonesia, cetakan ketiga, Jakarta, hlm 356.

²⁷ Tim Asisten Pelaporan AKIP (1999), *Perencanaan Strategik Instansi Pemerintahan*, hlm 4.

Rencana strategis (*strategic planning*) dapat didefinisikan sebagai seperangkat konsep, prosedur, dan peralatan yang digunakan oleh para pemimpin atau manajer organisasi untuk membuat keputusan-keputusan dan menindaklanjutinya dengan langkah-langkah untuk mencapai kinerja organisasi yang tinggi (*concepts, procedurs, tools that used by leaders and managers to make decisions and actions to attain performance*).

Manfaat utama dari perencanaan strategis bagi suatu organisasi adalah untuk meningkatkan kinerja (*performance*) organisasi dengan tujuan akhirnya adalah untuk memenuhi misi organisasi (*to fulfill their mission*) dan memberi kepuasan kepada semua pihak yang terkait (*to satisfy their constituents or stakeholders*). Oleh karena itu, perencanaan strategis berkaitan dengan usaha-usaha untuk mengidentifikasi, menilai dan memecahkan masalah – masalah (*issues*) yang berkembang di dalam dan di luar lingkungan organisasi.

Jhon M. Bryson menjelaskan ada delapan langkah dalam proses perencanaan strategis. Langkah tersebut harus mengarahkan pada tindakan, hasil dan penilaian evaluatif, atau implementasi dan evaluasi tidak harus menunggu hingga akhir, tetapi harus menjadi bagian yang menyatu dengan proses dan terus-menerus. Kedelapan langkah tersebut adalah :²⁸

- a. Merintis dan meminta persetujuan terhadap suatu proses perencanaan strategis,
- b. Mengidentifikasi berbagai mandat,
- c. Menjelaskan misi dan nilai-nilai,

²⁸ John Bryson (1995). *Perencanaan Strategi*, op.cit, hlm 55

- d. Analisis lingkungan eksternal : peluang dan tantangan,
- e. Analisis lingkungan internal : kekuatan dan kelemahan,
- f. Mengidentifikasi isu-isu strategis yang dihadapi organisasi,
- g. Memformulasikan strategi-strategi untuk menangani isu tersebut,
- h. Menciptakan suatu visi yang efektif untuk masa depan.

Delapan langkah dalam perencanaan strategis ini akan mengarah pada suatu tindakan, hasil dan evaluasi. Sekalipun demikian, perlu dipahami bahwa tindakan, hasil dan evaluasi ini akan senantiasa digunakan dalam setiap tahapan proses ini.

4. Birokrasi Pemerintahan

Sebelum membahas mengenai struktur organisasi pemerintah daerah, maka akan dikemukakan terlebih dahulu tentang pengertian organisasi. Melihat banyaknya pengertian organisasi tidaklah terlalu mengherankan karena studi tentang organisasi terus mengalami perkembangan dari tahun ke tahun.

Menurut John D. Millet, "organisasi adalah orang-orang yang bekerjasama dan demikian ini mendukung ciri-ciri dari hubungan-hubungan manusia yang timbul dalam aktivitas kelompok".²⁹ Sedangkan organisasi menurut Luther Gulick, "organisasi adalah sebagai suatu alat saling hubungan satuan-satuan kerja yang memberikan mereka kepada orang-orang yang ditempatkan dalam struktur kewenangan. Jadi, dengan demikian pekerjaan dapat dikoordinasikan oleh perintah para atasan kepada para bawahan yang menjangkau dari puncak sampai dasar dari seluruh badan usaha."³⁰

Merujuk pada beberapa definisi di atas, dapat ditarik suatu garis besar mengenai pengertian organisasi, yaitu :

- a. Wadah atau tempat berkumpulnya beberapa orang atau kelompok yang memiliki tujuan sama,
- b. Terjalin berbagai hubungan antar individu atau kelompok baik didalam organisasi maupun di luar organisasi,
- c. Terdapat pembagian kerja,
- d. Adanya proses aktivitas berdasarkan kinerja masing-masing bagian organisasi.

²⁹ Sutarto (1997), *Dasar-dasar Organisasi*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hlm 19

³⁰ Sutarto (1997), *Dasar-dasar Organisasi*, ibid, hlm 28

Dapat dijelaskan lebih lanjut bahwa organisasi berdasarkan bentuknya terbagi menjadi tiga yaitu; organisasi publik, organisasi privat dan organisasi swadaya masyarakat. Organisasi publik sebagai salah satu bentuk organisasi dapat dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan publik adalah umum, misalnya publik ownership dan publik utility, masyarakat, misalnya *public relations*, *public services*, *public opinion* dan negara, misalnya: *public outhorities*, *sector public*.³¹

Selanjutnya yang dimaksud dengan organisasi publik adalah organisasi yang dibuat secara formal oleh pemerintah dan memiliki landasan hukum dan struktur yang kuat dan mengikat serta berorientasi pada pelayanan umum. Adapun yang dikategorikan sebagai organisasi publik adalah:³²

- a. Organisasi pemerintahan (baik pusat maupun daerah)
- b. Organisasi pelayanan umum (*public services*)
- c. Organisasi badan usaha milik negara/daerah (*public interprise*)

Dalam kenyataannya, organisasi publik mempunyai beberapa kelemahan dan permasalahan yang spesifik. Kelemahan tersebut berupa tidak adanya keterkaitan antara *cost and revenue*, yaitu kurang adanya insentif untuk menekan biaya serta terjadinya ketimpangan kekuasaan. Dengan makna lain, bawahan seringkali tidak mendapatkan apresiasi pekerjaannya meskipun memiliki kinerja yang baik, sebaliknya atasanlah yang mendapatkan imbalan apabila kinerja anak buahnya baik. Hal ini juga yang menjadi salah satu pemicu banyak terjadi penyimpangan, sehingga masyarakat tidak mendapatkan sesuai dengan apa yang

³¹ Ulung Pribadi (2002), *Pengembangan Organisasi*, Diktat Kuliah Fisipol UMY

³² Muhammad Zaenuri (2002), *Organisasi dan Manajemen Pemerintahan*, Diktat Kuliah Fisipol UMY, Yogyakarta.

seharusnya didapatkan, yaitu pelayanan yang baik oleh pemerintah, dalam hal ini kinerja birokrasinya.

Sedangkan permasalahan spesifik dari organisasi publik dapat dilihat dari struktur, budaya maupun rancangan organisasinya. John M. Bryson mengemukakan bahwa organisasi publik pada dasarnya mempunyai ciri-ciri tertentu diantaranya yaitu memiliki persyaratan normatif yang berupa kebutuhan timbal balik dan penerimaan wewenang, memiliki persyaratan informasi berupa peraturan, serta penilaian yang agak sulit meskipun tingkat kepercayaan dengan penilaian tinggi.³³

Dalam hubungannya dengan kinerja organisasi publik, secara umum dapat diukur melalui beberapa indikator utama, yaitu:³⁴

- a. *Accountability* atau akuntabilitas. Adalah suatu pertanggungjawaban dari para pengelola organisasi tentang apa yang dilakukannya terhadap *stakeholder* atau segala tindakan organisasi yang akan dinilai dan dievaluasi oleh kalangan terkait dan memiliki kepentingan dengan organisasi tersebut.
- b. *Quality of services*. Adalah derajat mutu layanan yang diberikan oleh suatu organisasi kepada para klien atau masyarakat pengguna jasa.
- c. *Productivity*. Adalah sesuatu yang berkaitan dengan perbandingan antara ongkos (*input/cost*) dan keluaran (*out put*) serta antara tujuan (*goals*) dan ongkos maka akan dapat dikatakan efisien dan apabila hasil yang dicapai sama dengan tujuan yang diharapkan disebut sebagai efektif.

³³ Muhammad Zaenuri (2002), *Organisasi dan Manajemen Pemerintahan*, ibid, hlm 6

³⁴ Ulung Pribadi (1998), *Pengembangan Organisasi Publik*, Op. Cit, hlm 9

- d. *Responsibility*. Adalah suatu kondisi tubuh organisasi, yang menyangkut kemantapan komponen organisasi.
- e. Daya tangkap kepada pengelola organisasi terhadap kebutuhan dan keinginan dari para *customer* atau *resipient*.
- f. *Profesionalisme*. Adalah sifat dari suatu pekerjaan yang membutuhkan kompetensi atau keahlian teknis. Profesionalisme dalam suatu organisasi menjadi kebutuhan yang tidak bisa ditunda-tunda karena semakin kompleksnya berbagai permasalahan yang timbul dalam kehidupan masyarakat dan seiring dengan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Berkaitan dengan pokok permasalahan dalam penelitian ini, peneliti juga mengemukakan teori mengenai organisasi pemerintahan daerah. Akan tetapi, sebelum menguraikan mengenai definisi organisasi pemerintahan daerah terlebih dahulu akan dijelaskan mengenai pengertian pemerintah dan pemerintahan. Ina Kencana Syafei menjelaskan bahwa :³⁵

- a. Pemerintah berarti badan atau organ elit yang melakukan pekerjaan mengatur dan mengurus dalam suatu negara,
- b. Pemerintahan berarti perihal, cara pembuatan atau urusan dari badan yang berkuasa dan memiliki legitimasi tersebut.

Selanjutnya, Mariun menjelaskan bahwa :³⁶

³⁵ Inu Kencana Syafei (1998), *Manajemen Pemerintahan*, Jakarta, Petja, hlm 15

³⁶ Mariun (1979), *Azas-azas Ilmu Pemerintahan*, Seksi Penerbitan Fisipol UGM, hlm 5

- a. Pemerintah dalam arti luas adalah segala sesuatu tugas, kewenangan atau kekuasaan negara yang mengikuti pembedangan dari teori Montesqie yang meliputi bidang eksekutif, legislatif dan yudikatif.
- b. Pemerintah dalam arti sempit diartikan sebagai tugas atau kewenangan atau kekuasaan dalam bidang eksekutif saja.

Organisasi pemerintahan daerah yang memiliki tanggung jawab terhadap penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di tingkat lokal dan sebagai wujud kepanjangan tangan dari pemerintah pusat merujuk pada ketentuan dasar yang tercantum dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 sebagai berikut :

- a. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi dan daerah propinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil,
- b. Di daerah yang bersifat otonom (*streek dan locale rechtsemenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang,
- c. Di daerah-daerah yang bersifat otonom, akan diadakan badan perwakilan daerah dan karena daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar musyawarah.

Berkaitan dengan konsep organisasi, maka pemerintahan baik pusat maupun daerah oleh Mariun dikelompokkan sebagai organisasi. Beliau menjelaskan bahwa yang termasuk unsur organisasi antara lain :³⁷

³⁷ Mariun (1979), *Azas-azas Ilmu Pemerintahan*, ibid, hlm 3

- a. Kelompok manusia yang mempunyai,
- b. Tujuan bersama yang hanya dapat diselenggarakan,
- c. Kerjasama atau usaha bersama antar anggota kelompok itu supaya kerjasama itu dapat dilakukan,
- d. Pembagian kerja di bawah suatu pimpinan.

Dengan demikian, merujuk pada beberapa penjelasan di atas maka organisasi pemerintahan dapat didefinisikan sebagai suatu organisasi dengan segala kegiatan atau usaha yang terorganisir dalam kedaulatan dan berlandaskan dasar negara, mengenai rakyat atau penduduk dan wilayah demi tercapainya tujuan negara. Sedangkan organisasi pemerintahan daerah merupakan bagian yang tak terpisahkan dari organisasi yang lebih besar yaitu organisasi pemerintahan pusat. Seiring dengan era otonomi daerah, maka organisasi pemerintah daerah merupakan suatu organisasi pemerintahan setempat yang otonom sebagai pelaksanaan dari konsep desentralisasi teritorial atau satuan-satuan organisasi pemerintahan yang berwenang menyelenggarakan segenap kepentingan setempat dari sekelompok penduduk yang mendiami suatu wilayah hukum atau administrasi.

5. Kinerja Pegawai Negeri Sipil

Kinerja adalah istilah yang populer di dalam manajemen, yang mana istilah kinerja didefinisikan dengan istilah hasil kerja, prestasi kerja dan *performance*. Menurut Suryadi Prawirosentono, yang mengutip dari *The Sribier Bantam English Dictionary* terbitan Amerika Serikat dan Canada (1979), kinerja memiliki pengertian “to perform“, mempunyai beberapa makna berikut: (a) to do or carry out; executive, (b) to discharge or fulfill, as a vow, (c) to party, as a character in a play, (d) to execute or complete on undertaking, (e) to act a part in a play, (f) *to do what is expected of person or machine*.³⁸

Dalam Kamus Bahasa Indonesia dikemukakan arti kinerja sebagai “(a) sesuatu yang dicapai; (b) prestasi yang diperlihatkan; (c) kemampuan kerja”. Menurut Nanang Fattah, kinerja atau prestasi kerja (*performance*) diartikan sebagai: “ungkapan kemampuan yang didasari oleh pengetahuan, sikap dan keterampilan dan motivasi dalam menghasilkan sesuatu”³⁹. Sementara menurut Sedarmayanti bahwa: “Kinerja merupakan terjemahan dari *performance* yang berarti prestasi kerja, pelaksanaan kerja, pencapaian kerja, unjuk kerja atau penampilan kerja”.⁴⁰

Samsudin menyebutkan bahwa: “Kinerja adalah tingkat pelaksanaan tugas yang dapat dicapai seseorang, unit atau divisi dengan menggunakan kemampuan

³⁸ Suryadi Prawirosentono (1999). *Kebijakan Kinerja Karyawan*. Yogyakarta: BPFEE. Hlm. 1-2

³⁹ Nanang Fattah (1999). *Landasan Manajemen*. Bandung : Rosda Karya. Hlm 19

⁴⁰ Sedarmayanti. 2001. *Sumber Daya Manusia dan Produktivitas Kerja*. Bandung: Mandar Maju. Hlm 50

yang ada dan batasan-batasan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan organisasi/perusahaan”.⁴¹

Menurut Mulyadi, kinerja adalah hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing, dalam upaya mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral maupun etika. Selain itu, beliau juga menjelaskan kinerja sebagai refleksi dari pencapaian keberhasilan perusahaan yang dapat dijadikan sebagai hasil yang telah dicapai dari berbagai aktivitas yang dilakukan.⁴²

Weston, Fred J and Brigham, F, Eugene mendefinisikan kinerja sebagai tindakan-tindakan atau kegiatan yang dapat diukur. Selanjutnya kinerja merupakan refleksi dari pencapaian kuantitas dan kualitas pekerjaan yang dihasilkan individu, kelompok, atau organisasi dan dapat diukur. Pendapat yang sama juga dikemukakan oleh Wells and Spinks (1996) bahwa kinerja menunjukkan hasil-hasil perilaku yang bernilai dengan kriteria atau standar mutu.⁴³

Bab I Pasal 1 UU Nomor 43 Tahun 1999 tentang perubahan atas UU Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok kepegawaian menyebutkan bahwa pegawai negeri adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri, atau disertai tugas negara lainnya, dan digaji

⁴¹ Sadili Samsudin. 2005. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Bandung Pustaka Setia. Hlm 159

⁴² Mulyadi (1999), *Sistem Perencanaan dan Pengendalian Manajemen: Sistem Pelipat Ganda Kinerja Perusahaan*. Edisi I, Aditya Media, Yogyakarta, hlm 54

⁴³ Fred J. Weston dan Brigham F. Eugene (1993). *Dasar-Dasar Manajemen Perusahaan*. (Edisi ke-9). Jilid I. Penerbit Erlangga, Jakarta, hlm 43

berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pasal 1 butir (6) PP nomor 9 tahun 2003 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan, Dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil menyebutkan bahwa pejabat yang berwenang adalah pejabat yang mempunyai kewenangan mengangkat, memindahkan, dan memberhentikan PNS sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa kinerja adalah penampilan yang melakukan, menggambarkan dan menghasilkan sesuatu hal, baik yang bersifat fisik dan non fisik yang sesuai dengan petunjuk, fungsi dan tugasnya yang didasari oleh pengetahuan, sikap, keterampilan, dan motivasi.

Adapun pengertian jabatan negeri adalah jabatan dalam bidang eksekutif yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan, termasuk di dalamnya jabatan dalam kesekretariatan lembaga tertinggi atau tinggi negara dan kepaniteraan pengadilan. Hal ini memperlihatkan bahwa dalam rangka mewujudkan tujuan nasional, PNS menempati posisi yang strategis dan sangat menentukan keberhasilan pembangunan nasional sehingga sesuai dengan hakekat pembangunan nasional untuk membangun manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia, Pegawai Negeri Sipil dituntut untuk berdedikasi tinggi, disiplin, serta berperilaku pantas sebagai suri tauladan masyarakat. PNS harus selalu menampilkan kinerja yang maksimal untuk masyarakat. Kinerja merupakan suatu hasil yang dicapai oleh seseorang dalam bidang pekerjaannya menurut kriteria tertentu yang berlaku untuk suatu pekerjaan tertentu dan dievaluasi pimpinan.

Kinerja adalah hasil kerja yang dicapai oleh seseorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing dalam rangka untuk mencapai tujuan organisasi secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan etika moral.⁴⁴ Kinerja juga dapat diartikan sebagai kegiatan perencanaan yang dilaksanakan oleh kelompok atau individu untuk mencapai tujuan. Jadi kinerja PNS dalam penelitian ini dapat didefinisikan sebagai hasil kerja yang dilakukan sesuai dengan tugas dan tanggung jawab yang diamanatkan kepadanya.

Amstrong menjelaskan bahwa perkembangan konsep manajemen kinerja dipengaruhi oleh beberapa faktor, antara lain:⁴⁵

- a. Munculnya manajemen sumber daya manusia sebagai suatu pendekatan yang strategis dan terpadu terhadap pengelolaan dan pengembangan SDM yang bertanggung jawab atas manajemen ini,
- b. Perlunya menemukan suatu pendekatan yang strategis akan tetapi fleksibel dalam mengelola suatu organisasi perusahaan,
- c. Kesadaran akan kenyataan bahwa kinerja hanya dapat diukur dan dinilai atas dasar suatu model *input-process-output-outcome*. Dan terlalu konsentrasi terhadap salah satu dari aspek kinerja tersebut dapat mengurangi efek dari sistem itu sendiri,
- d. Tumbuhnya perhatian terhadap konsep pembelajaran dan pengembangan organisasi secara berkesinambungan,

⁴⁴ Faustino Cardoso (2001), *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Bina Aksara, Jakarta, hlm 27

⁴⁵ Surya Dharma, *Manajemen Kinerja*, Op. Cit, hlm 18

- e. Pentingnya menerapkan budaya organisasi yang mampu meningkatkan kinerja organisasi itu sendiri,
- f. Semakin kuatnya tuntutan terhadap kompetensi dan profesionalisme kerja dalam menghadapi persaingan yang semakin ketat.

Dalam konteks kinerja PNS, sangat ditentukan dan menentukan terbentuknya akuntabilitas, yaitu suatu pertanggungjawaban tentang sifat, sikap, perilaku, dan kebijakan dalam kerangka menjalankan tugas dan tanggung jawabnya kepada publik.⁴⁶ Sedangkan akuntabilitas publik terdiri dari empat dimensi, yaitu:

- a. Akuntabilitas kejujuran dan akuntabilitas hukum. Yaitu akuntabilitas kejujuran berkaitan dengan penghindaran penyalahgunaan wewenang, sedangkan akuntabilitas hukum berkaitan dengan adanya jaminan kepatuhan terhadap hukum dan peraturan lain yang dipersyaratkan dalam penggunaan sumber daya publik.
- b. Akuntabilitas proses. Merupakan akuntabilitas proses berkaitan dengan masalah prosedur yang digunakan dalam tugas. Akuntabilitas proses dimanifestasikan melalui pemberian pelayanan publik yang cepat, responsif, dan murah. Akuntabilitas proses menyajikan tentang bagaimana kegiatan dapat diarahkan pada pencapaian tujuan.
- c. Akuntabilitas program. Merupakan akuntabilitas program berkaitan dengan masalah pencapaian tujuan (efektivitas). Untuk mencapai efektivitas

⁴⁶ Chaizi Nasucha (2004), *Reformasi Administrasi Publik*, Grasindo, Jakarta, hlm 125

program dapat dilalui melalui suatu pengujian apakah kegiatan administratif yang telah dilakukan oleh pelayan publik dapat menimbulkan keyakinan dan kepercayaan masyarakat.

- d. Akuntabilitas kebijakan. Merupakan akuntabilitas yang berkaitan dengan masalah pertanggungjawaban pemerintah kepada publik.⁴⁷

Akuntabilitas publik salah satunya ditentukan oleh akuntabilitas kinerja instansi pemerintahan, diantaranya ditentukan oleh disiplin dari masing-masing pribadi Pegawai Negeri Sipil. Pegawai Negeri Sipil yang disiplin adalah Pegawai Negeri Sipil yang sadar akan tanggung jawabnya, yakni mereka yang taat akan kewajiban dan tidak melakukan apa yang dilarang untuk dilakukan seperti apa yang telah tertuang di dalam PP Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

⁴⁷ Chaizi Nasucha (2004), *Reformasi Administrasi Publik*, ibid, hlm 126-127

E. DEFINISI KONSEPSIONAL

Dalam penelitian ini, yang dimaksud dengan definisi konseptual adalah suatu usaha untuk menjelaskan mengenai pembatasan pengertian antara satu konsep dengan konsep yang lain agar tidak terjadi kesalahpahaman. Definisi konseptual yang dipakai dalam penelitian ini adalah :

1. Strategi adalah suatu metode yang digunakan oleh individu maupun kelompok untuk meraih tujuan. Berkaitan dengan manajemen pemerintahan, strategi tersebut merupakan suatu bentuk manajemen kinerja yang didasarkan atas adanya keterkaitan antara kegiatan pegawai dengan tujuan pengaturan pengelolaan organisasi pemerintahan. Strategi tersebut diarahkan pada terwujudnya keterpaduan antara perencanaan dan pencapaian hasil kerja, karakteristik pegawai yang dibutuhkan untuk melaksanakan sesuai kedudukan, tugas dan wewenangnya.
2. Kinerja adalah tingkat pelaksanaan tugas seseorang, unit atau divisi yang telah ditetapkan dan dapat dicapai untuk mencapai tujuan, dengan menggunakan kemampuan sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab yang dimilikinya

F. DEFINISI OPERASIONAL

Adapun yang dimaksud dengan definisi operasional dalam penelitian ini lebih difokuskan pada bagaimana menjelaskan bagaimana strategi yang dilakukan oleh Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Kabupaten Sleman dalam upaya meningkatkan kinerja PNS. Strategi upaya peningkatan kinerja PNS dapat diukur dari kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh Badan Kepegawaian Daerah (BKD) dan pengaruhnya terhadap hasil kerja sumber daya yang dimilikinya. Strategi yang dilakukan merupakan pengupayaan dan perencanaan yang dilakukan oleh Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Kabupaten Sleman dalam meningkatkan kinerja birokrasi pemerintahannya dalam bentuk program dan kegiatan.

1. Program adalah perencanaan-perencanaan atas kegiatan yang akan dilakukan oleh Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Kabupaten Sleman yang telah ditetapkan.
2. Kegiatan bentuk pelaksanaan kegiatan-kegiatan yang dilakukan dalam upaya peningkatan kinerja Pegawai Negeri Sipil yang dikelola oleh Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Kabupaten Sleman.

G. METODE PENELITIAN

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini termasuk jenis penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif ini menitikberatkan pada penelitian yang dilakukan untuk memahami dan menjelaskan situasi tertentu, yaitu bentuk-bentuk kegiatan yang dilakukan oleh BKD Kabupaten Sleman dan pengaruhnya terhadap kinerja sumberdaya PNS yang dikelolanya.

Sedangkan desain penelitian yang digunakan adalah deskriptif kualitatif. Karena itu dalam penelitian ini akan mendeskripsikan realitas yang terjadi dari bentuk-bentuk kegiatan dan pengaruhnya terhadap kinerja sumberdaya PNS yang dikelola oleh BKD Kabupaten Sleman. Jenis dan desain penelitian ini dipilih karena metode ini yang menurut peneliti dapat dilakukan, sebagaimana teori tentang jenis dan desain penelitian yang dikemukakan oleh Burhan Bungin⁴⁸.

Pandangan Burhan Bungin ini juga selaras dengan Mohammad Natsir yang menyatakan bahwa penelitian deskriptif kualitatif dimaksudkan untuk membuat atau melukiskan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat serta hubungan antara fenomena yang diteliti.⁴⁹

Pandangan Burhan Bungin dan Mohammad Natsir diperkuat oleh Hadari Nawari, yang menyatakan bahwa penelitian deskriptif kualitatif adalah dapat diartikan sebagai prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan dan melukiskan keadaan subyek atau obyek penelitian seperti

⁴⁸ Burhan Bungin (2007)., *Penelitian Kualitatif*, Penerbit Kencana, Cet. I, Jakarta, hlm 68

⁴⁹ Mohammad Natsir (1983), *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia, Jakarta , hlm 105

individu, lembaga, kelompok dan masyarakat pada saat sekarang berdasarkan fakta yang tampak.⁵⁰

Selanjutnya Winarno Surachmad mengatakan bahwa ciri-ciri yang terdapat pada penelitian deskriptif, yaitu *pertama*, merumuskan pada pemecahan masalah yang ada pada masa sekarang atau masalah-masalah aktual. *Kedua*, data-data yang dikumpulkan pertama-tama dijelaskan dan kemudian dianalisa.⁵¹

Pada akhirnya operasional penelitian deskriptif ini berkisar pada pengumpulan data yang selanjutnya disusun, diolah, ditafsirkan dan kemudian data yang telah diolah tersebut diberi makna rasional dengan mematuhi prinsip-prinsip logika untuk memperoleh kesimpulan yang akurat dan kritis.

2. Lokasi Penelitian

Dalam penelitian ini peneliti mengambil lokasi di Kantor Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Sleman, dengan narasumber pejabat-pejabat dan staf kantor Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Sleman. Alasan pemilihan lokasi penelitian yaitu disamping melihat prestasi Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Sleman dalam mewujudkan kinerja PNS yang termasuk dalam kategori baik, juga atas pertimbangan teknis, yaitu lokasi penelitian yang relatif dekat dengan kampus Universitas Muhammadiyah Yogyakarta sehingga mampu menghemat biaya, waktu, tenaga dan kemampuan peneliti.

⁵⁰ Hadari Nawari (1987), *Metode Penelitian Bidang Sosial*, Gadjah Mada University Press, hlm 63

⁵¹ Winarno Surachmad (1982), *Pengantar Penelitian Ilmiah: Dasar, Metode dan Teknik*, Bandung, hlm 132.

3. Jenis Data

- a. Data primer yaitu data yang diperoleh langsung dari lapangan melalui wawancara ataupun observasi di lokasi penelitian. Wawancara dilakukan kepada BKD Kabupaten Sleman atau staf yang ditugaskan, khususnya pegawai yang menangani program peningkatan kinerja Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Pemerintah Kabupaten Sleman.
- b. Data sekunder yaitu data yang diperoleh dari kepustakaan. Dapat berbentuk laporan kegiatan yang dilakukan oleh BKD Kabupaten Sleman dan hasil-hasil penelitian yang dilakukan sebelumnya.

4. Teknik Pengumpulan Data

Dalam memperoleh data, peneliti menggunakan cara-cara sebagai berikut:

a. Studi Lapangan

Studi lapangan ini dipilih berkaitan dengan jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini. Sebagaimana dikemukakan Burhan Bungin, penelitian deskriptif kualitatif secara umum dilakukan dalam penelitian studi kasus⁵².

Data diperoleh melalui pengamatan langsung terhadap obyek yang diteliti dengan melakukan wawancara terhadap narasumber dan responden guna memperoleh keterangan atau gambaran-gambaran yang riil mengenai permasalahan dalam penelitian ini. Adapun narasumber dalam kegiatan wawancara penelitian ini terdiri dari: Kepala Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Sleman atau perwakilannya, pegawai atau staf yang bertugas di lingkungan instansi BKD Kabupaten Sleman khususnya yang menangani

⁵² Burhan Bungin (2007)., *Penelitian Kualitatif*, Penerbit Kencana, Op: Cit, hlm 68

program peningkatan kinerja Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Pemerintah Kabupaten Sleman.

b. Studi Kepustakaan.

Data diperoleh dengan cara membaca, mengkaji, atau menelaah buku-buku, peraturan perundang-undangan, koran, internet, maupun literatur dan sumber-sumber lain yang berhubungan dengan permasalahan dalam penelitian ini.

5. Analisis Data

Data yang diperoleh dari penelitian ini akan dianalisis secara kualitatif yaitu suatu analisis terhadap data tidak dinyatakan dalam bentuk angka-angka tetapi dalam uraian-uraian yang disusun secara sistematis dari apa yang dinyatakan oleh narasumber atau responden secara lisan maupun tertulis dan juga perilakunya yang nyata diteliti dan dipelajari sebagai bagian yang utuh. Adapun dalam penulisan laporan penelitian ini, peneliti menggunakan metode penulisan deduktif, yaitu cara berfikir dari hal-hal yang bersifat umum kemudian ditarik kesimpulan yang bersifat khusus.

H. SISTEMATIKA PENULISAN SKRIPSI

Bab 1

Bab ini merupakan proposal penelitian yang membahas tentang latar belakang masalah (LBM), rumusan masalah (RM), tujuan dan manfaat penelitian (TMP), kerangka teoretik (KT), definisi konseptual (DK), definisi operasional (DO), metode penelitian (MP) dan rencana sistematika penulisan laporan penelitian (SPLP).

Bab 2

Bab ini membahas tentang deskripsi obyek penelitian. Bahasan tersebut meliputi tentang Pemerintah Kabupaten Sleman, Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Kabupaten Sleman dan Pegawai Negeri Sipil (NS) Kabupaten Sleman.

Bab 3

Bab ini membahas uraian strategi yang dilakukan oleh BKD Kabupaten Sleman dalam peningkatan kerja pegawainya dan dilanjutkan dengan analisis terhadap strategi yang dilakukan dan hasil yang dicapai oleh BKD.

Bab 4

Bab 4 merupakan bab terakhir. Bab ini membahas hasil penelitian dalam bentuk kesimpulan hasil penelitian dan saran dari penelitian yang dilakukan ini.