

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Desentralisasi dan Otonomi Daerah

1. Pengertian Desentralisasi

Definisi desentralisasi menurut asal katanya berarti melepaskan dari pusat. Proses pemencaran dari pusat ke daerah, sebenarnya harus ditujukan untuk mengendalikan kedaulatan ke tangan rakyat. Dengan kata lain, kekuasaan pemerintah pusat diberikan pada pemerintah daerah. Dengan begitu, hak pemerintah daerah untuk meminta dan menarik kembali sebagian kewenangan yang telah diberikan kepada pemerintah pusat.⁴

Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan dari Pemerintah pusat atau daerah tingkat atasnya kepada daerah yang berada di tingkat lebih bawah untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri. Desentralisasi adalah urusan-urusan pemerintah yang diserahkan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan azas desentralisasi pada dasarnya menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah sepenuhnya, baik menyangkut penentuan kebijakan, perencanaan maupun yang menyangkut segi-segi pembiayaannya.⁵

⁴Juliantara, 2006, *Pengertian Desentralisasi*, Jakarta, hlm. 53

⁵Paradell, McCullough & Hanson, 1990, dikutip oleh Mubak, *Definisi Desentralisasi*, Jakarta

Pada prinsipnya, bahwa bentuk desentralisasi ada lima macam yakni:

1. *provatization*,
2. *deregulation of private service provision*,
3. *devolution to local goverment*,
4. *delegation to public enterprises or publicly regulated private enterpreses*, dan
5. *deconsentration of central government bureaucracy*.

Pengertian desentralisasi tersebut menyerupai jenis desentralisasi yang di ungkapkan oleh Cohen dan Peterson (1999) yang terbagi dalam *deconsentration*, *devolution* dan *delegation* yang mencakup *privatization* didalamnya.

2. Tujuan Kebijakan Desentralisasi

Secara konsep maupun secara teoritis, bahwa tujuan kebijakan desentralisasi adalah:

- a. Mewujudkan keadilan antara kemampuan dan hak daerah,
- b. Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan pengurangan subsidi dari pemerintah pusat.
- c. Mendorong pembangunan daerah sesuai dengan aspirasi masing-masing daerah,

Peranan pemerintah sendiri diantaranya adalah menyusun usulan program kegiatan dan anggaran berdasarkan prinsip-prinsip

anggaran kinerja dan dituangkan dalam rencana anggaran satuan kerja dengan mempertimbangkan kondisi ekonomi dan keuangan daerah. Dalam UU No. 22 tahun 1999 diganti dengan UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan secara eksplisit bahwa unit pemerintahan yang melaksanakan otonomi di daerah adalah di tingkat kabupaten atau kota. Secara umum, beberapa prinsip dasar yang harus dipegang oleh semua pihak dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah:

- a) Otonomi daerah harus dilaksanakan dalam konteks negara kesatuan,
- b) Pelaksanaan otonomi daerah menggunakan tata cara desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan dengan demikian peran daerah sangat menentukan,
- c) Pelaksanaan otonomi daerah harus berdasarkan pada hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang dilaksanakan secara adil dan selaras. Perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah adalah suatu pembagian sistem keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan dan bertanggungjawab.
- d) Fungsi pemerintah pusat masih sangat vital, baik dalam kewenangan strategis (moneter, pertahanan, luar negeri dan hukum) maupun untuk mengatasi ketimpangan antar daerah.⁶

⁶ Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 diganti dengan UU No. 32 tahun 2004 tentang

Berdasarkan UU No. 25 tahun 1999 yang diganti dengan UU No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah berisi kebijakan perimbangan keuangan diantaranya;

- a) Perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah merupakan subsistem keuangan negara sebagai konsekuensi pembagian tugas antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah,
- b) Pemberian sumber keuangan negara kepada Pemerintah Daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi didasarkan atas penyerahan tugas oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah dengan memperhatikan stabilitas dan keseimbangan fiskal,
- c) Perimbangan Keuangan antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah merupakan suatu sistem yang menyeluruh dalam rangka pendanaan penyelenggaraan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Dengan adanya otonomi daerah, kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah akan semakin besar sehingga tanggung jawab yang diemban juga akan bertambah banyak. Adanya kewenangan dalam rangka otonomi daerah tersebut menuntut kesiapan Pemerintah Daerah sendiri dalam pelaksanaannya karena semakin bertambah pula urusan yang ditanganinya. Oleh karena itu ada beberapa aspek yang harus diperhatikan antara lain sumber daya manusia, sumber daya

keuangan, sarana dan prasarana daerah. Aspek keuangan merupakan salah satu dasar kriteria untuk dapat mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengurus rumah tangganya sendiri.

Kemampuan daerah yang dimaksud adalah sampai sejauh mana daerah dapat menggali sumber-sumber keuangan sendiri guna membiayai kebutuhan keuangan daerah tanpa harus selalu menggantungkan diri pada bantuan dan subsidi dari Pemerintah Pusat.⁷ Anggaran merupakan estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial untuk mengarahkan pembangunan daerah dan meningkatkan kesejahteraan kehidupan masyarakat. Kemampuan Pemerintah Daerah dalam mengelola keuangan termuat dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang menggambarkan kemampuan suatu daerah dalam membiayai kegiatan pelaksanaan pembangunan.

Pengukuran kinerja pada Pemerintah Daerah sangat penting untuk menilai akuntabilitas suatu organisasi dalam menghasilkan pelayanan publik yang lebih baik. Dalam mengelola keuangan daerah dapat digunakan alat pengukuran kinerja berupa analisis rasio keuangan APBD terhadap kinerja Pemerintah Daerah yang diharapkan dapat menjadi suatu alat ukur untuk menilai kemandirian keuangan daerah dalam penyelenggaraan otonomi daerah serta dapat melihat pertumbuhan dan perkembangan pendanaan pendapatan dan

pengeluaran yang dilakukan selama periode waktu tertentu apakah dapat berjalan secara efektif dan efisien.

3. Desentralisasi Pelayanan Publik

Desentralisasi Fiskal merupakan pendelegasian tanggung jawab, otoritas dan sumber-sumber yang berkaitan (seperti: keuangan, pegawai, dan lain-lain) dari pemerintah pusat kepada tingkatan yang lebih rendah. Alasan suatu negara menerapkan prinsip desentralisasi fiskal adalah karena pengambilan keputusan terkait pelayanan publik akan lebih baik apabila diserahkan kepada tingkat pemerintah yang lebih rendah (pemerintah lokal), sehingga masyarakat secara langsung dapat merasakan dampak dari program dan pelayanan yang direncanakan oleh pemerintah.

Dalam konteks penerapan desentralisasi di Indonesia, program dan pelayanan yang menjadi urusan pemerintah lokal telah diatur didalam Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah No.37 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintah Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.⁸ Dalam Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah tersebut, selain urusan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal

⁸ Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah No.37 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintah Antara Pemerintah, Pemerintahan

nasional serta agama menjadi urusan pemerintahan yang dibagi antar tingkata dan/atau susunan pemerintahan.

Dalam rangka menciptakan sistem pemerintahan yang efektif dan efisien, baik dinegara maju maupun di negara berkembang, desentralisasi telah menjadi isu yang semakin hangat dan berkembang. Di Indonesia, meskipun lambat, telah terjadi perkembangan yang semakin baik dalam penerapan desentralisasi. Sistem pemerintahan yang terdesentralisasi menjadi sebuah pilihan yang lebih baik dibandingkan pemerintahan sentralisasi, ini dikarenakan dalam sistem pemerintahan yang tersentralisasi seluruh keputusan dibuat oleh pemerintah pusat.

Keputusan yang diambil oleh pemerintah pusat ini seringkali tidak sesuai dan kurang sensitif terhadap kebutuhan dan preferensi masyarakat, yang dikarenakan adanya jarak antara pemerintah pusat dengan masyarakat sebagai pihak terakhir yang menerima dan menikmati barang dan jasa yang disediakan oleh pemerintah. Selain itu, pemerintah pusat sering hanya menyediakan pelayanan standar untuk seluruh wilayah nasional. Akhirnya, pemerintah yang tersentralisasi akan berakibat pada timbulnya situasi dimana pemerintah pusat tidak dapat menyediakan pelayanan publik yang benar-benar sesuai dengan preferensi dan kebutuhan masyarakat.

Maksud diberlakukannya desentralisasi fiskal adalah untuk memperbaiki relevansi kualitas penyediaan pelayanan publik terhadap kebutuhan dan kondisi masyarakat lokal dengan tetap mengacu pada pencapaian tujuan pembangunan ekonomi dan sosial baik regional maupun nasional. Dengan adanya desentralisasi dalam pengambilan keputusan diharapkan bahwa pelayanan publik, program dan proyek dapat menjadi lebih relevan dan dapat diaplikasikan secara nyata di tiap-tiap daerah. Selain itu, inisiatif perencanaan, pelaksanaan dan pembiayaan pembangunan ekonomi dan sosial yang lebih baik juga akan membantu memberikan kepastian tentang alokasi sumber daya pemerintah yang sangat terbatas untuk dapat digunakan secara efektif dan efisien demi memenuhi kebutuhan masyarakat lokal.⁹

Tiebout (1956) menyatakan bahwa individu yang mobile, bebas menyeleksi komunitasnya berdasarkan preferensinya terhadap barang publik yang disediakan oleh pemerintah lokal. Dalam makalahnya, Tiebout menyatakan bahwa individu bebas memilih daerah tempatnya tinggal berdasarkan ketersediaan barang public dan kesesuaian kebutuhan yang ada, yang sesuai dengan preferensi tiap individu dalam mencapai utilitas maksimumnya. Perilaku individu sebagaimana yang dijelaskan oleh Tiebout ini akan mendorong pemerintah lokal akan semakin efektif dan efisien dalam mengelola sumber daya yang ada untuk menyediakan pelayanan publik yang sesuai dengan

⁹ Tiebout, Litvack, 1998. *Tinjauan tentang Desentralisasi Terhadap Pelayanan Publik*. Jakarta: Bumi Aksara.

preferensi masyarakatnya. Mendukung pernyataan Tiebout, Litvack (1998) mengatakan bahwa pelayanan publik yang paling efisien seharusnya diselenggarakan oleh wilayah yang memiliki control geografis yang paling minimum karena:

- a) Pemerintah lokal sangat menghayati kebutuhan masyarakatnya;
- b) Keputusan pemerintah lokal sangat responsif terhadap kebutuhan masyarakat, sehingga mendorong pemerintah lokal untuk melakukan efisiensi dalam penggunaan dana yang berasal dari masyarakat;
- c) Persaingan antar daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakatnya akan mendorong pemerintah lokal untuk meningkatkan inovasinya. Salah satu sasaran pokok dari pelaksanaan desentralisasi adalah untuk “mendekatkan” pemerintah dengan masyarakat, sehingga pemerintah diharapkan mampu memahami betul apa yang menjadi preferensi dan kebutuhan masyarakatnya.¹⁰

Bahwa dengan pelaksanaan desentralisasi juga diharapkan dapat mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat, antara lain melalui pemotongan jalur birokrasi pelayanan, sehingga masyarakat dapat lebih mudah mengakses pelayanan pemerintah, terutama pelayanan pemerintah lokal (pemda). Akan tetapi perbaikan pelayanan tersebut akan semakin baik apabila didukung oleh sistem

pemerintahan yang demokratis, terbuka, akuntabel dan memberi ruang partisipasi yang luas bagi masyarakat.

Penerapan desentralisasi di Indonesia hingga satu dekade terakhir ini mendorong peningkatan pengeluaran sektor publik sebagai bentuk perwujudan pendelegasian akibat penerapan desentralisasi. Peningkatan pengeluaran sektor publik ini didorong oleh penerapan desentralisasi di Indonesia yang lebih menggunakan pendekatan pengeluaran sebagaimana dikatakan oleh Bambang PS Brodjonegoro (2008), yang mengatakan bahwa "*proses desentralisasi di Indonesia adalah desentralisasi di sisi pengeluaran pemerintah, yang dibiayai dana perimbangan*".¹¹

Peningkatan pengeluaran publik ini juga diutarakan oleh Bank Dunia dalam Kajian Pengeluaran Publik Indonesia Tahun 2007, dalam kurun waktu dari tahun 2001 hingga 2007 terjadi peningkatan penerimaan pemerintah lokal yang bersumber dari transfer perimbangan serta peningkatan pengeluaran sektoral baik untuk sektor infrastruksur, sektor pendidikan, sektor kesehatan maupun sektor lainnya. Dengan peningkatan pengeluaran sektor public ini, diharapkan akan mampu mendorong peningkatan kualitas dan outcome pelayanan publik baik di sektor pendidikan, kesehatan, infrastatruktur mapun sektor lainnya.

3. Otonomi Daerah

Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sekarang ini secara substantif pengertian otonomi daerah memang agak rancu karena adanya berbagai macam jenis otonomi daerah yakni antara lain otonomi daerah biasa yang berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.¹²

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1999. Namun segala peraturan tentang otonomi daerah tersebut semuanya mengacu pada tata urutan perundang-undangan yaitu pasal 18 UUD 1945.

Undang-Undang yang mengatur otonomi daerah sering terjadi perubahan, undang-undang itu antara lain :

1. Undang-Undang No. 1/1945: Tentang Peraturan Kedudukan Komite Nasional Daerah.
2. Undang-Undang No. 22/1948: Tentang Pemerintahan Daerah.
3. Undang-Undang No. 1/1957: Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.
4. Penetapan Presiden No. 6/1959: Tentang Pemerintah Daerah.
5. Undang-Undang No. 18/1965: Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.
6. Undang-Undang No. 5/1974: Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.
7. Undang-Undang No. 22/1999: Tentang Pemerintahan Daerah.
8. Undang-Undang No. 32/2004: Tentang Pemerintahan Daerah.

¹² Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Tentang Pemerintahan Daerah

5. Pemerintahan Daerah

Pemerintah daerah di bagi menjadi dua yaitu pemerintah daerah Provinsi dan pemerintah daerah Kabupaten/Kota. Dalam kerangka ini, sebenarnya organ pemerintah daerah untuk daerah Provinsi adalah DPRD dan Gubernur. Gubernur memiliki dua status yakni sebagai kepala daerah Provinsi untuk menjalankan desentralisasi dan sebagai wakil pemerintah pusat untuk menjalankan tugas dekonsentrasi. Sebagai kepala daerah, Gubernur bertanggung jawab kepada DPRD Provinsi. Sebagai wakil pemerintah pusat, Gubernur berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden.¹³

Organ pemerintah daerah Kabupaten/Kota terdiri atas DPRD Kabupaten/Kota dan kepala daerah beserta perangkat daerah yang lainnya. Kepala daerah untuk Kabupaten disebut Bupati dan untuk Kota disebut walikota. Bupati/Walikota semata menjalankan tugas desentralisasi secara bulat dan tidak menerima tugas dekonsentrasi. Organ pemerintah daerah Kabupaten/Kota ini berdiri sendiri dan terpisah dari pemerintah daerah Provinsi dan pemerintah pusat sebagai wujud otonomi nyata. Sebelumnya ada hubungan bertingkat dimana daerah Provinsi merupakan pemerintah atasan dari daerah Kabupaten/Kota yang merupakan konseliansi dari kepala

Pemerintah daerah berhak mengatur urusan-urusan yang tidak menjadi urusan pemerintah pusat. Pembagian urusan daerah Provinsi dan daerah Kabupaten/Kota menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 adalah sebagai berikut:

a. Urusan Pemerintah Daerah Propinsi terbagi:

- 1) Perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- 2) Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- 3) Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- 4) Penyediaan sarana dan prasarana umum;
- 5) Penanganan bidang kesehatan;
- 6) Penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;
- 7) Penanggulangan masalah sosial lintas Kabupaten/Kota;
- 8) Pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota;
- 9) Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota;
- 10) Pengendalian lingkungan hidup;
- 11) Pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota;
- 12) Pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
- 13) Pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- 14) Pelayanan administrasi perencanaan modal termasuk lintas

- 15) Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/Kota; dan
- 16) Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

b. Urusan Pemerintah Kabupaten /Kota

- 1) Perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- 2) Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- 3) Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- 4) Penyediaan sarana dan prasarana umum;
- 5) Penanganan bidang kesehatan;
- 6) Penyelenggaraan pendidikan;
- 7) Penanggulangan masalah sosial;
- 8) Pelayanan bidang ketenagakerjaan;

Sedangkan menurut PP No. 38 Tahun 2007 pasal 6 ayat 2 tentang urusan pemerintah daerah, yang menjadi urusan pemerintah daerah baik pemerintah tingkat propinsi maupun tingkat kabupaten/Kota di bagi menjadi 2 yaitu:¹⁴

1. Urusan Wajib

Yang dimaksud dengan urusan wajib adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintahan daerah Provinsi dan pemerintahan daerah Kabupaten/Kota, berkaitan dengan

¹⁴ pp No. 38 Tahun 2007 pasal 6 ayat 2 tentang Urusan Pemerintah Daerah

pelayanan dasar. Yang menjadi urusan wajib pemerintah daerah propinsi dan kabupaten/Kota adalah sebagai berikut:

- a. Pendidikan;
- b. Kesehatan;
- c. Lingkungan hidup;
- d. Pekerjaan umum;
- e. Penataan ruang;
- f. Perencanaan pembangunan;
- g. Perumahan;
- h. Kepemudaan dan olahraga;
- i. Penanaman modal;
- j. Koperasi dan usaha kecil dan menengah;
- k. Kependudukan dan catatan sipil;
- l. Ketenagakerjaan;
- m. Ketahanan pangan;
- n. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- o. Keluarga berencana dan keluarga sejahtera;
- p. Perhubungan;
- q. Komunikasi dan informatika;
- r. Pertanahan;
- s. Kesatuan bangsa dan politik dalam negeri;
- t. Otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan

- u. Pemberdayaan masyarakat dan desa;
- v. Sosial dan Kebudayaan;
- w. Statistik, Kearsipan dan Perpustakaan

2. Urusan Pilihan

Yang dimaksud dengan urusan pilihan adalah urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Yang menjadi urusan wajib pemerintah daerah propinsi dan Kabupaten/Kota adalah sebagai berikut:

- a. Kelautan dan perikanan;
- b. Pertanian;
- c. Kehutanan;
- d. Energi dan sumber daya mineral;
- e. Pariwisata;
- f. Industri;
- g. Perdagangan; dan Ketransmigrasian.

6. Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

Kinerja (*Performance*) diartikan sebagai aktivitas terukur dari suatu entitas selama periode tertentu sebagai bagian dari ukuran

1994). Selanjutnya *measurement* atau pengukuran kinerja diartikan sebagai suatu indikator keuangan dan non keuangan dari suatu pekerjaan yang dilaksanakan atau hasil yang dicapai dari suatu aktivitas, suatu proses atau suatu unit organisasi. Pengukuran kinerja merupakan wujud akuntabilitas, dimana penilaian yang lebih tinggi menjadi tuntunan yang harus dipenuhi, data pengukuran kinerja dapat menjadi peningkatan program selanjutnya.¹⁵

Kinerja pemerintah daerah adalah sebagai hasil seorang pekerja, sebuah proses manajemen atau suatu organisasi secara keseluruhan, dimana hasil kerja tersebut harus dapat diukur dengan dibandingkan dengan standar yang telah ditentukan” Faktor kemampuan sumber daya aparatur pemerintah terdiri dari kemampuan potensi (*IQ*) dan kemampuan *ability* (*knowledge + skill*), sedangkan faktor motivasi terbentuk dari sikap (*attitude*) sumber daya aparatur pemerintah dalam menghadapi situasi kerja. Motivasi merupakan kondisi yang menggerakkan sumber daya aparatur pemerintah dengan terarah untuk mencapai tujuan pemerintah, yaitu *good governance*.

Sistem pengukuran kinerja sektor publik adalah suatu sistem yang bertujuan untuk membantu manajer publik menilai pencapaian suatu strategi melalui alat ukur finansial dan nonfinansial”. Dalam penelitian ini, yang dimaksudkan sebagai Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah adalah tingkat pencapaian dari suatu hasil Kinerja

¹⁵ Sedarmayanti, 2002, Kinerja (performance), Bidang Keuangan Pemerintahan Daerah, Loka

Keuangan Pemerintah Daerah, yang meliputi anggaran dan realisasi PAD dengan menggunakan indikator keuangan yang ditetapkan melalui suatu kebijakan atau ketentuan perundang-undangan selama satu periode anggaran.¹⁶ Bentuk dari pengukuran kinerja tersebut berupa rasio keuangan. Kinerja (*performance*) menurut kamus akuntansi manajemen dikatakan sebagai aktivitas terukur dari suatu entitas selama periode tertentu sebagai bagian dari ukuran keberhasilan pekerjaan.

Pengukuran kinerja diartikan sebagai suatu sistem keuangan atau non keuangan dari suatu pekerjaan yang dilaksanakan atau hasil yang dicapai dari suatu aktivitas, suatu proses atau suatu unit organisasi. Kinerja keuangan pemerintah daerah adalah tingkat pencapaian dari suatu hasil kerja di bidang keuangan daerah yang meliputi penerimaan dan belanja daerah dengan menggunakan sistem keuangan yang ditentukan melalui suatu kebijakan atau ketentuan perundang-undangan selama satu periode anggaran. Bentuk dari pengukuran kinerja tersebut berupa rasio keuangan yang terbentuk dari sistem

1. *Indikator kinerja keuangan daerah berupa rasio keuangan APBD*

a. Tujuan dan Manfaat Pengukuran Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

Prestasi pelaksanaan program yang dapat diukur akan mendorong pencapaian prestasi tersebut. Pengukuran prestasi yang dilakukan secara berkelanjutan memberikan umpan balik untuk upaya perbaikan secara terus menerus dan pencapaian tujuan di masa mendatang. Salah satu alat menganalisis kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya adalah dengan melakukan analisis rasio keuangan terhadap APBD yang telah ditetapkan dan dilaksanakannya.

Menurut Widodo (Halim, 2002 : 126) hasil analisis rasio keuangan ini bertujuan untuk:

- 1) Menilai kemandirian keuangan daerah dalam membiayai penyelenggaraan otonomi daerah,
- 2) Mengukur efektivitas dan efisiensi dalam merealisasikan pendapatan daerah,
- 3) Mengukur sejauh mana aktivitas pemerintah daerah dalam membelanjakan pendapatan daerahnya,
- 4) Mengukur kontribusi masing-masing sumber pendapatan dalam pembentukan pendapatan daerah,
- 5) Melihat pertumbuhan/perkembangan perolehan pendapatan dan

b. Parameter Rasio Keuangan Pemerintah Daerah

Penggunaan analisis rasio pada sektor publik khususnya terhadap APBD belum banyak dilakukan, sehingga secara teori belum ada kesepakatan secara bulat mengenai nama dan kaidah pengukurannya. Meskipun demikian, dalam rangka pengelolaan keuangan daerah yang transparan, jujur, demokratis, efektif, efisien, dan akuntabel, analisis rasio terhadap APBD perlu dilaksanakan meskipun kaidah pengakuntansian dalam APBD berbeda dengan laporan keuangan yang dimiliki perusahaan swasta.¹⁷

Analisis rasio keuangan pada APBD dilakukan dengan membandingkan hasil yang dicapai dari satu periode dibandingkan dengan periode sebelumnya sehingga dapat diketahui bagaimana kecenderungan yang terjadi. Selain itu dapat pula dilakukan dengan cara membandingkan dengan rasio keuangan yang dimiliki suatu pemerintah daerah tertentu dengan daerah lain yang terdekat maupun yang potensi daerahnya relative sama untuk dilihat bagaimana rasio keuangan pemerintah daerah tersebut terhadap pemerintah daerah lainnya.

Adapun rasio keuangan yang sering dipakai dalam

mengukur kinerja Pemerintah Daerah adalah sebagai berikut:

Ukuran ini menunjukkan kewenangan dan tanggung jawab yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk menggali dan mengelola pendapatan. Rasio ini dimaksudkan untuk mengukur tingkat kontribusi Pendapatan Asli Daerah sebagai sumber pendapatan yang dikelola sendiri oleh daerah terhadap total penerimaan daerah. Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan penerimaan yang berasal dari hasil pajak daerah, retribusi daerah, perusahaan milik daerah dan juga pengelolaan kekayaan milik daerah serta lain-lain pendapatan yang sah. Total Pendapatan Daerah merupakan jumlah dari seluruh penerimaan dalam satu tahun anggaran. Derajat desentralisasi fiskal, khususnya komponen PAD dibandingkan dengan TPD, menurut hasil penemuan menggunakan skala interval sebagaimana yang terlihat dalam tabel berikut:

Tabel I
Skala Interval Derajat Desentralisasi Fiskal

PAD/TPD (%)	Kemampuan Keuangan Daerah
<10.00	Sangat Kurang
10.01-20.00	Kurang Baik
20.01-30.00	Cukup
30.01-40.00	Sedang
40.01-50.00	Baik
>50.00	Sangat Baik

c. Pengelolaan Keuangan Daerah

Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No 58 tahun 2005, keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut. Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No 58 tahun 2005, pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah. Terwujudnya pelaksanaan desentralisasi fiskal secara efektif dan efisien, salah satunya tergantung pada pengelolaan keuangan daerah.¹⁸

Sebelum adanya Undang-undang Otonomi Daerah, sistem penatausahaan pembiayaan daerah sudah menerapkan konsep perimbangan keuangan antara pusat dan daerah tetapi belum didasarkan pada kontribusi setiap daerah dalam hal pendapatan

yang diperoleh dari sumber daya alam yang dimiliki.

B. Tinjauan Umum Tentang Pegawai Negeri Sipil

1. Pengertian Pegawai Negeri Sipil

Di dalam masyarakat yang selalu berkembang, manusia senantiasa mempunyai kedudukan yang makin penting, meskipun negara Indonesia menuju kepada masyarakat yang berorientasi kerja, yang memandang kerja adalah sesuatu yang mulia, tidaklah berarti mengabaikan manusia yang melaksanakan kerja tersebut. Demikian juga halnya 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.¹⁹

Pegawai adalah merupakan tenaga kerja manusia jasmaniah maupun rohaniyah (mental dan pikiran) yang senantiasa dibutuhkan dan oleh karena itu menjadi salah satu modal pokok dalam usaha kerja sama untuk mencapai tujuan tertentu (organisasi). Dengan istilah lain pegawai adalah orang-orang yang dikerjakan dalam suatu badan tertentu, baik di lembaga-lembaga pemerintah maupun dalam badan-badan usaha.

Dari definisi di atas dapat diketahui bahwa pegawai merupakan modal pokok 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.

Hal ini sesuai dengan pendapat Musanef yang mengatakan bahwa, "Pegawai adalah orang-orang yang melakukan pekerjaan dengan mendapat imbalan jasa berupa gaji dan tunjangan dari pemerintah atau badan swasta. Selanjutnya mengenai 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."²⁰

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 pengertian pegawai yang telah dikemukakan di atas, dapat disimpulkan bahwa istilah pegawai mengandung pengertian sebagai berikut:

- a. Menjadi anggota suatu usaha kerja sama (organisasi) dengan maksud memperoleh balas jasa atau imbalan kompensasi atas jasa yang telah diberikan,
- b. Pegawai di dalam sistem kerja sama yang sifatnya pamrih,
- c. Berkedudukan sebagai penerima kerja dan berhadapan dengan pemberi kerja (majikan),
- d. Kedudukan sebagai penerima kerja itu diperoleh setelah melakukan proses penerimaan,
- e. Akan mendapat saat pemberhentian (pemutusan hubungan kerja antara pemberi kerja dengan penerima kerja).

Pengertian pegawai negeri menurut Undang-undang Pokok Kepegawaian No.43 Tahun 1999 Tentang Perubahan UU No.8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yaitu:

- a) Pegawai negeri adalah unsur aparatur negara, abdi negara, dan abdi masyarakat yang dengan kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945, negara dan pemerintah, menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan.²¹
- b) Pegawai negeri adalah mereka yang telah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam sesuatu jabatan negeri atau disertai tugas negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan sesuatu peraturan perundang-undangan dan digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pegawai negeri terdiri dari Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan anggota Tentara Nasional Indonesia dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.²²

2. Pendidikan Dan Pelatihan Pegawai Negeri Sipil

a. Pengertian Pendidikan Dan Pelatihan

Pendidikan adalah segala usaha untuk membina kepribadian dan mengembangkan kemampuan manusia Indonesia jasmaniah dan rohaniyah, yang berlangsung seumur hidup, baik di dalam maupun di luar sekolah, dalam rangka pembangunan

²¹ Undang-Undang Pokok Kepegawaian No.43 Tahun 1999.

persatuan Indonesia dan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Latihan adalah bagian dari pendidikan yang menyangkut proses belajar untuk memperoleh dan meningkatkan ketrampilan diluar sistem pendidikan yang berlaku dalam waktu yang relatif singkat dan dengan metode yang lebih mengutamakan praktek dari pada teori.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2000 Tentang Pendidikan Dan Pelatihan Jabatan Pegawai Negeri Sipil, pendidikan dan pelatihan jabatan pegawai negeri sipil yang selanjutnya disebut Diklat adalah proses penyelenggaraan belajar mengajar dalam rangka meningkatkan kemampuan pegawai negeri sipil.

b. Tujuan Pendidikan Dan Pelatihan

Berdasarkan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2000 Tentang Pendidikan Dan Pelatihan Jabatan Pegawai Negeri Sipil, tujuan diklat pegawai sebagai berikut:

- 1) Meningkatkan pengetahuan, keahlian, keterampilan dan sikap untuk melaksanakan tugas jabatan secara profesional dengan dilandasi kepribadian dan etika PNS sesuai dengan kebutuhan instansi,
- 2) Menciptakan aparatur yang mampu berperan sebagai pembaru

- 3) Menetapkan sikap semangat pengabdian yang berorientasi pada pelayanan, Pengayoman, dan pemberdayaan masyarakat, menciptakan kesamaan visi dan dinamika pola pikir dalam melaksanakan tugas pemerintah umum dan pembangunan demi terwujudnya pemerintahan yang baik.²³

c. Jenis Pendidikan Dan Pelatihan Pegawai Negeri Sipil

Menurut Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2000 Tentang Pendidikan Dan Pelatihan Jabatan Pegawai Negeri Sipil, bahwa pendidikan dan pelatihan pegawai negeri sipil terdiri dari 2 (dua) jenis, yaitu:

1. Pendidikan dan pelatihan prajabatan

Pendidikan dan pelatihan prajabatan dilaksanakan bagi calon pegawai negeri sipil guna memberikan pengetahuan dalam rangka pembentukan wawasan kebangsaan, kepribadian, dan etika pegawai negeri sipil, disamping pengetahuan dasar tentang sistem penyelenggaraan pemerintah Negara, bidang tugas, dan budaya organisasinya agar mampu melaksanakan tugas dan perannya sebagai pelayan masyarakat, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2000.

Pendidikan dan pelatihan jabatan dibagi menjadi 3 (tiga) tingkat, yaitu:

²³ Dan C.S.T. Cansil SH, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta

- a) Pendidikan dan pelatihan prajabatan untuk golongan I untuk menjadi pegawai negeri sipil golongan I,
- b) Pendidikan dan pelatihan prajabatan untuk golongan II untuk menjadi pegawai negeri sipil golongan II,
- c) Pendidikan dan pelatihan prajabatan untuk golongan III untuk menjadi pegawai negeri sipil golongan III,
- d) Pendidikan dan Pelatihan dalam jabatan,

Pendidikan dan pelatihan dalam jabatan, dapat dibagi menjadi 3 (tiga) bagian, yaitu:

1. Pendidikan dan pelatihan structural/Kepemimpinan

Pendidikan dan pelatihan struktural/kepemimpinan dilaksanakan sebagai persyaratan seseorang untuk menduduki jabatan structural sebagai pelengkap kompetensi yang dibutuhkan dalam jabatan structural tertentu. Pendidikan dan pelatihan structural atau disebut juga dengan pendidikan dan pelatihan kepemimpinan terdiri dari 4 (empat) tingkatan yaitu:²⁴

- a) Diklatpim Tingkat IV merupakan pendidikan dan pelatihan untuk pegawai negeri sipil yang menduduki jabatan structural Eselon IV,
- b) Diklatpim Tingkat III merupakan pendidikan dan pelatihan untuk pegawai negeri sipil yang menduduki jabatan structural Eselon III,

- c) Diklatpim Tingkat II merupakan pendidikan dan pelatihan untuk pegawai negeri sipil yang menduduki jabatan structural Eselon II,
- d) Diklatpim Tingkat I merupakan pendidikan dan pelatihan untuk pegawai negeri sipil yang menduduki jabatan structural Eselon I,

2. Pendidikan dan pelatihan fungsional

Pendidikan dan pelatihan fungsional adalah salah satu jenis pendidikan dan pelatihan jabatan pegawai negeri sipil dan merupakan bagian integral dari system pembinaan karier pegawai negeri sipil.²⁵

3. Pendidikan Dan Pelatihan Teknis

Diklat teknis dilaksanakan untuk mencapai persyaratan kompetensi teknis yang diperlukan untuk melaksanakan tugas PNS. Pendidikan dan pelatihan teknis juga memiliki peranan yang sangat strategis dalam menunjang tugas pokok organisasi karena dapat meningkatkan wawasan dan pengetahuan serta merubah prilaku kerja aparatur kearah yang lebih baik.

²⁵ Multi Yulianto, 2007, *Dualisme Penelitian Hukum*, cetakan 1, Yogyakarta, Pencil Komunika

d. Peserta Diklat Pegawai

1. Peserta Pendidik Dan Pelatih Prajabatan

Pesertanya adalah calon pegawai negeri sipil yang bersal dari pelatihan kedinasan termasuk sekolah-sekolah kedinasan sebelum diangkat menjadi pegawai negeri sipil, wajib mengikuti dan lulus pendidikan dan pelatihan.

2. Peserta Pendidikan Dan Pelatihan Dalam Jabatan

Peserta pendidikan dan pelatihan dalam jabatan adalah pegawai negeri sipil yang akan atau telah menduduki jabatan structural yang telah memenuhi syarat sebagai berikut:

- a) Menduduki pangkat sekurang-kurangnya setingkat lebih rendah dari pangkat terendah yang ditentukan untuk jabatan yang akan diduduki.
- b) Mempunyai pendidikan serendah-rendahnya pendidikan menengah.
- c) Memiliki potensi yang dapat dikembangkan, telah membuat prestasi dalam melaksanakan tugasnya, mampu menjaga reputasi baik dirinya maupun instansinya, dan memiliki kemauan keras untuk mengikuti pelatihan yang

3. Peserta Diklat Fungsional Dan Peserta Diklat Teknis

Peserta diklat fungsional adalah pegawai negeri sipil yang akan atau telah menduduki jabatan fungsional tertentu, sedangkan peserta diklat teknis adalah pegawai negeri sipil yang membutuhkan peningkatan kompetensi teknis dalam pelaksanaan tugasnya.

3. Pengertian Penilaian Kinerja PNS

Penilaian kinerja Pegawai Negeri Sipil adalah penilaian secara periodik pelaksanaan pekerjaan seorang Pegawai Negeri Sipil. Tujuan penilaian kinerja adalah untuk mengetahui keberhasilan atau ketidak berhasilan seorang Pegawai Negeri Sipil, dan untuk mengetahui kekurangan-kekurangan dan kelebihan-kelebihan yang dimiliki oleh Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan dalam melaksanakan tugasnya.²⁷ Hasil penilaian kinerja digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam pembinaan Pegawai Negeri Sipil, antara lain pengangkatan, kenaikan pangkat, pengangkatan dalam jabatan, pendidikan dan pelatihan, serta pemberian penghargaan. Penilaian kinerja Pegawai Negeri Sipil dilaksanakan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1979 tentang Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan Pegawai Negeri Sipil.

²⁷ Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1979 tentang Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan

a. **Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan Pegawai Negeri Sipil**

Unsur-unsur yang dinilai dalam melaksanakan penilaian pelaksanaan pekerjaan adalah:

- 1) kesetiaan;
- 2) prestasi kerja;
- 3) tanggungjawab;
- 4) ketaatan;
- 5) kejujuran;
- 6) kerjasama;
- 7) prakarsa; dan
- 8) kepemimpinan.

Kesetiaan Yang dimaksud dengan kesetiaan, adalah kesetiaan, ketaatan, dan pengabdian kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara, dan Pemerintah. Unsur kesetiaan terdiri atas sub-sub unsur penilaian sebagai berikut:

- a) Tidak pernah menyangsikan kebenaran Pancasila baik dalam ucapan, sikap, tingkah laku, dan perbuatan;
- b) Menjunjung tinggi kehormatan Negara dan atau Pemerintah, serta senantiasa mengutamakan kepentingan Negara daripada kepentingan diri sendiri, seseorang, atau golongan;
- c) Berusaha memperdalam pengetahuan tentang Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, serta selalu berusaha mempelajari haluan Negara, politik Pemerintah dan rencana-rencana Pemerintah

dengan tujuan untuk melaksanakan tugasnya secara berdayaguna dan berhasilguna;

- d) Tidak menjadi simpatisan/anggota perkumpulan atau tidak pernah terlibat dalam gerakan yang bertujuan mengubah atau menentang Pancasila Undang-undang Dasar 1945, bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, atau Pemerintah;
- e) Tidak mengeluarkan ucapan, membuat tulisan, atau melakukan tindakan yang dapat dinilai bertujuan mengubah atau menentang Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara, dan Pemerintah.

b. Pengertian Prestasi Kerja

Prestasi kerja adalah hasil kerja yang dicapai seorang Pegawai Negeri Sipil dalam melaksana tugas yang dibebankan kepadanya. Pada umumnya prestasi kerja seorang Pegawai Negeri Sipil dipengaruhi oleh kecakapan, ketrampilan, pengalaman dan kesungguhan PNS yang bersangkutan Unsur prestasi kerja terdiri atas sub-sub unsur sebagai berikut:

- 1) Mempunyai kecakapan dan menguasai segala seluk beluk bidang tugasnya dan bidang lain yang berhubungan dengan tugasnya;
- 2) Mempunyai keterampilan dalam melaksanakan tugasnya;
- 3) Mempunyai pengalaman di bidang tugasnya dan bidang lain yang berhubungan dengan tugasnya;

- 4) Bersungguh-sungguh dan tidak mengenal waktu dalam melaksanakan tugasnya;
- 5) Mempunyai kesegaran dan kesehatan jasmani dan rohani yang baik;
- 6) Melaksanakan tugas secara berdayaguna dan berhasilguna;
- 7) Hasil kerjanya melebihi hasil kerja rata-rata yang ditentukan, baik dalam arti mutu maupun dalam arti jumlah.

c. Tanggung jawab dalam Kinerja PNS

Tanggung jawab adalah kesanggupan seorang Pegawai Negeri Sipil menyelesaikan pekerjaan yang diserahkan kepadanya dengan sebaik-baiknya dan tepat pada waktunya serta berani memikul risiko atas keputusan yang diambilnya atau tindakan yang dilakukannya. Unsur tanggung jawab terdiri atas sub-sub unsur sebagai berikut:

- 1) Selalu menyelesaikan tugas dengan sebaik-baiknya dan tepat pada waktunya;
- 2) Selalu berada di tempat tugasnya dalam segala keadaan;
- 3) Selalu mengutamakan kepentingan dinas daripada kepentingan diri sendiri, orang lain, atau golongan;

- 5) Berani memikul risiko dari keputusan yang diambil atau tindakan yang dilakukannya;
- 6) Selalu menyimpan dan atau memelihara dengan sebaik-baiknya barang-barang milik Negara yang dipercayakan kepadanya.

d. Ketaatan dalam kinerja PNS

Ketaatan adalah kesanggupan seorang Pegawai Negeri Sipil untuk menaati segala peraturan perundang-undangan dan peraturan kedinasan yang berlaku, menaati perintah kedinasan yang diberikan oleh atasan yang berwenang, serta kesanggupan untuk tidak melanggar larangan yang ditentukan. Unsur ketaatan terdiri atas sub-sub unsur sebagai berikut:²⁸

- 1) Menaati peraturan perundang-undangan dan atau peraturan kedinasan yang berlaku,
- 2) Menaati perintah kedinasan yang diberikan oleh atasan yang berwenang dengan sebaik-baiknya,
- 3) Memberikan pelayanan terhadap masyarakat dengan sebaik-baiknya sesuai dengan bidang tugasnya,
- 4) Bersikap sopan santun.

Kejujuran, Pada umumnya yang dimaksud dengan kejujuran, adalah ketulusan hati seorang Pegawai Negeri Sipil dalam melaksanakan tugas dan kemampuan untuk tidak menyalah

²⁸ Mestoyd, 2000. *Faktor-Faktor yang Dapat Mempengaruhi Prestasi Kerja Lower dan*

gunakan wewenang yang diberikan kepadanya. Unsur kejujuran terdiri atas sub-sub unsur sebagai berikut:

- 1) Melaksanakan tugas dengan ikhlas;
- 2) Tidak menyalahgunakan wewenangnya;
- 3) Melaporkan hasil kerjanya kepada atasannya menurut keadaan yang sebenarnya.

Kerjasama, Kerjasama adalah kemampuan seseorang Pegawai Negeri Sipil untuk bekerja bersama-sama dengan orang lain dalam menyelesaikan sesuatu tugas yang ditentukan, sehingga tercapai daya guna dan hasil guna yang sebesar-besarnya. Unsur kerjasama terdiri atas sub-sub unsur sebagai berikut:

- a) Mengetahui bidang tugas orang lain yang ada hubungannya dengan bidang tugasnya;
- b) Menghargai pendapat orang lain;
- c) Dapat menyesuaikan pendapatnya dengan pendapat orang lain, apabila yakin bahwa pendapat orang lain itu benar;
- d) Bersedia mempertimbangkan dan menerima usul yang baik dari orang lain;
- e) Selalu mampu bekerja bersama-sama dengan orang lain menurut waktu dan bidang tugas yang ditentukan;
- f) Selalu bersedia menerima keputusan yang diambil secara sah walaupun tidak sependapat.²⁹

Prakarsa, Prakarsa adalah kemampuan seorang Pegawai Negeri Sipil untuk mengambil keputusan, langkah-langkah atau melaksanakan sesuatu tindakan yang diperlukan dalam melaksanakan tugas pokok tanpa menunggu perintah dari atasan.

Unsur prakarsa terdiri atas sub-sub unsur sebagai berikut:

- 1) Tanpa menunggu petunjuk atau perintah dari atasan, mengambil keputusan atau melakukan tindakan yang diperlukan dalam melaksanakan tugasnya, tetapi tidak bertentangan dengan kebijaksanaan umum pimpinan,
- 2) Berusaha mencari tatacara yang baru dalam mencapai dayaguna dan hasilguna yang sebesar besarnya,
- 3) Berusaha memberikan saran yang dipandanginya baik dan berguna kepada atasan, baik diminta atau tidak diminta mengenai sesuatu yang ada hubungannya dengan pelaksanaan tugas.

Kepemimpinan, Kepemimpinan adalah kemampuan seorang Pegawai Negeri Sipil untuk meyakinkan orang lain sehingga dapat dikerahkan secara maksimal untuk melaksanakan tugas pokok. Unsur kepemimpinan terdiri atas sub-sub unsur sebagai berikut:

- a) Menguasai bidang tugasnya;

b) Mampu mengambil keputusan dengan cepat dan tepat.

- c) Mampu mengemukakan pendapat dengan jelas kepada orang lain;
- d) Mampu menentukan prioritas dengan tepat;
- e) Bertindak tegas dan tidak memihak;
- f) Memberikan teladan baik;
- g) Berusaha memupuk dan mengembangkan kerjasama;
- h) Mengetahui kemampuan dan batas kemampuan bawahan;
- i) Berusaha menggugah semangat dan menggerakkan bawahan dalam melaksanakan tugas.

e. Tata Cara Penilaian Kinerja PNS

Penilaian dilakukan oleh Pejabat Penilai, yaitu atasan langsung Pegawai Negeri Sipil yang dinilai, dengan ketentuan serendah-rendahnya Kepala Urusan atau pejabat lain yang setingkat dengan itu. Pejabat Penilai melakukan penilaian pelaksanaan pekerjaan terhadap Pegawai Negeri Sipil yang berada dalam lingkungannya pada akhir bulan Desember tiap-tiap tahun. Jangka waktu penilaian adalah mulai bulan Januari sampai dengan bulan Desember tahun yang bersangkutan. Nilai pelaksanaan pekerjaan

- Sedang = 51-60
- Kurang = 50 ke bawah

Nilai untuk masing-masing unsur penilaian pelaksanaan pekerjaan, adalah rata-rata dari nilai sub-sub unsur penilaian. Setiap unsur penilaian ditentukan dulu nilainya dengan angka, kemudian ditentukan nilai sebutannya. Hasil penilaian pelaksanaan pekerjaan dituangkan dalam Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan. Pejabat Penilai baru dapat melakukan penilaian pelaksanaan pekerjaan, apabila ia telah membawahkan Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan sekurang-kurangnya 6 (enam) bulan. Apabila Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan diperlukan untuk suatu mutasi kepegawaian, sedangkan Pejabat Penilai belum 6 (enam) bulan membawahi Pegawai Negeri Sipil yang dinilai, maka Pejabat Penilai tersebut dapat melakukan penilaian pelaksanaan pekerjaan dengan menggunakan bahan-bahan yang ditinggalkan oleh Pejabat Penilai yang lama.³⁰

Kemudian mengenai keberatan terhadap penilaian kerja adalah apabila Pegawai Negeri Sipil yang dinilai berkeberatan atas nilai dalam Daftar Penilaian Pekerjaan baik sebagian atau seluruhnya, maka ia dapat mengajukan keberatan secara tertulis kepada Atasan Pejabat Penilai. Keberatan tersebut dikemukakan dalam tempat yang tersedia dalam Daftar Penilaian Pelaksanaan

³⁰ Miftah Thoha, 2012, *Manajemen Pegawai Negeri Sipil*, Jakarta: Bumi Aksara, hal. 100.

Pekerjaan disertai alasan-alasannya. Keberatan tersebut di atas disampaikan melalui saluran hirarki dalam jangka waktu 14 (empat belas) hari sejak tanggal diterimanya Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan tersebut. Keberatan yang diajukan melebihi batas waktu 14 (empat belas) hari tidak dapat dipertimbangkan lagi. Pejabat Penilai memberikan tanggapan tertulis atas keberatan dari Pegawai Negeri Sipil yang dinilai pada tempat yang tersedia dan mengirimkan Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan tersebut kepada Atasan Pejabat Penilai selambat-lambatnya 14 (empat belas) hari terhitung mulai saat ia menerima kembali Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan dari Pegawai Negeri Sipil yang dinilai.

f. Keputusan Atasan Pejabat Penilai

Atasan Pejabat Penilai memeriksa dengan saksama Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan yang disampaikan kepadanya. Apabila terdapat alasan-alasan yang cukup, Atasan Pejabat Penilai dapat mengadakan perubahan nilai yang tercantum dalam Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan. Perubahan yang dilakukan oleh Atasan Pejabat Penilai tidak dapat diganggu gugat.³¹

Mengenai ketentuan dalam keputusan penilaian kerja bagi

- 1) Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan baru berlaku sesudah ada pengesahan dari Atasan Pejabat Penilai Pejabat Penilai Yang merangkap Sebagai Atasan Pejabat Penilai Pejabat Pembina Kepegawaian Pusat dan Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah adalah Pejabat Penilai dan Atasan Pejabat Penilai tertinggi dalam lingkungan masing-masing,
- 2) Daftar Penilaian Pekerjaan yang dibuat oleh Pejabat Penilai yang merangkap menjadi Atasan Pejabat Penilai tidak dapat diganggu gugat Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan Pegawai Negeri Sipil Yang Menjabat Sebagai Pejabat Negara Atau Ditugaskan Di Luar Instansi Induknya,
- 3) Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan Pegawai Negeri Sipil dibuat oleh Pejabat Penilai dari instansi asal tempat Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan bertugas sebelum diangkat sebagai Pejabat Negara. Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan Pegawai Negeri Sipil yang dipekerjakan/ diperbantukan pada instansi pemerintah lain dibuat oleh Pejabat Penilai pada instansi tempat Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan dipekerjakan/diperbantukan.
- 4) Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan Pegawai Negeri Sipil yang ditugaskan diinstansi/badan lain diluar instansi induknya.

dari instansi/badan lain tempat Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan ditugaskan.

- 5) Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan Pegawai Negeri Sipil menjalankan tugas belajar oleh Pejabat Penilai dengan bahan-bahan yang diperoleh dari pimpinan lembaga pendidikan tempat Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan menjalankan tugas belajar.
- 6) Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan Pegawai Negeri Sipil yang menjalankan tugas belajar di luar negeri dibuat oleh Pejabat Penilai dengan bahan-bahan yang diperoleh dari Kepala