

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kinerja aparatur pegawai negeri sipil di Daerah Istimewa Yogyakarta Secara umum pada tahun 2013 adalah sangat baik.¹ Hal ini menarik karena di zaman reformasi dan otonomi daerah seperti saat ini menuntut setiap Pegawai Negeri Sipil sebagai aparatur negara untuk lebih kreatif, disiplin dan berdedikasi tinggi serta loyal kepada negara dan masyarakat. Daerah Istimewa Yogyakarta, sebagai daerah otonom berkewajiban melaksanakan manajemen pegawai dalam rangka menjalankan dan menyelenggarakan pemerintahannya. Hal ini dikarenakan adanya perubahan paradigma masyarakat yang semakin kritis dalam menilai setiap kebijakan pembangunan dan kinerja penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik yang dijalankan oleh pemerintah. Kepentingan masyarakat yang semakin kompleks memungkinkan terjadinya gesekan kepentingan dalam masyarakat yang semakin kuat. Situasi seperti ini menuntut Pegawai Negeri Sipil dalam meningkatkan kinerjanya secara maksimal. Oleh karena itu, Pegawai Negeri Sipil dalam menjalankan tugasnya harus dapat bersikap peka dan bersungguh-sungguh. Setiap Pegawai Negeri Sipil harus tahu diri dan sadar akan tugas dan fungsinya sebagai aparatur negara yang bertugas melayani masyarakat. Terlebih dalam pengangkatannya, Pegawai Negeri Sipil telah disumpah atas nama Tuhan untuk selalu setia dan taat kepada peraturan

¹ Lakip DIY tahun 2013

perundang-undangan yang berlaku, melaksanakan tugas kedinasan dengan penuh pengabdian, kesadaran dan penuh tanggung jawab, serta senantiasa mementingkan kepentingan negara diatas segala-galanya. Hal ini mengandung arti bahwa selain bertanggungjawab kepada negara dan masyarakat, Pegawai Negeri Sipil dituntut harus dapat mempertanggungjawabkan segala perbuatannya kepada Tuhan Yang Maha Esa. Dalam kenyataannya, tidak jarang sumpah yang telah diucapkan tersebut ketika diangkat sebagai seorang Pegawai Negeri Sipil tidak dijalankan secara konsisten sebagaimana mestinya. Salah satunya ditandai dengan masih banyaknya keluhan masyarakat ketika dihadapkan pada prosedur administrasi dan birokrasi pelayanan publik. Selain itu, masih banyak dijumpai Pegawai Negeri Sipil yang belum bisa disiplin waktu dalam hal masuk kerja ataupun menyelesaikan pekerjaan, penggunaan inventaris negara untuk urusan pribadi, seringnya meninggalkan dinas, sampai dengan masalah klasik yaitu korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Hal-hal tersebut menunjukkan bahwa kualitas kinerja Pegawai Negeri Sipil masih memprihatinkan baik yang terkait dengan kompetensi dan profesionalisme kerja maupun nilai-nilai moral dan etika yang ada pada diri seorang Pegawai Negeri Sipil.²

Tahun 2013 merupakan masa transisional, dimana Presiden Republik Indonesia melantik Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta untuk periode Tahun 2012-2017 pada Tanggal 10 Oktober 2012, maka sesuai

² Mustopadidjaja AR, 2002, *Kompetensi Aparatur Dalam Memikul Tanggung Jawab Otonomi Daerah Dalam Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Ceramah Perdana Pada Program Magister Manajemen Pembangunan Daerah, Kerjasama STIA-LAN, Pemerintah Prov. Kaltim, dan Universitas Mulawarman, 15 Januari, 2002. Samarinda.

ketentuan mempunyai kewajiban menyusun RPJMD Tahun 2012-2017. Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintahan (LAKIP) Tahun 2013 merupakan LAKIP Tahun pertama dalam masa RPJMD Tahun 2012-2017. LAKIP Tahun 2013 disusun berdasarkan RKPD Tahun 2013 yang dijabarkan dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Tahun 2009-2013, sedangkan target kinerjanya diukur berdasarkan RPJMD Tahun 2012-2017. LAKIP Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta disusun berdasarkan pada Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah dan berpedoman pada Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 29 Tahun 2010 dengan semangat dan tekad yang kuat untuk menginformasikan capaian kinerja secara transparan dan akuntabel atas kinerja Pemda DIY Tahun 2013³.

Melihat dari 17 Indikator Kinerja Utama (IKU) Gubernur tahun 2013, kinerja yang dicapai menunjukkan bahwa 16 IKU telah memenuhi kriteria tinggi (2 IKU) maupun bahkan, lebih banyak yang masuk kriteria sangat baik (14 IKU). Satu IKU yaitu “Persentase satuan pendidikan yang menerapkan model pendidikan berbasis budaya” belum ditentukan target kinerjanya pada tahun 2013. “Persentase satuan pendidikan yang menerapkan model pendidikan berbasis budaya” mempunyai target N/A dan realisasi 0 disebabkan adanya penyesuaian indikator kinerja lama pada tahapan RPJMD yang lama menjadi indikator kinerja baru sesuai RPJMD 2012-2017 akan dihitung mulai tahun 2014. Dengan demikian, pada tahun 2014 baru akan dilakukan perhitungan jumlah sekolah yang

³ Lakip DIY tahun 2013

menjadi sasaran pembinaan model pendidikan berbasis budaya dan model unggulan mutu pendidikan. Untuk 2 IKU yang masuk kriteria baik, adalah IKU “Lama Tinggal Wisatawan Nusantara” yang realisasinya mencapai 79.50% dari target, dan IKU “Lama tinggal wisatawan mancanegara” yang mencapai 88,37% dari target. Sementara 14 IKU yang lain, pencapaiannya masuk kategori sangat baik ($\geq 91\%$). Bahkan, 7 IKU diantaranya, mencapai lebih dari 100% dari target tahun 2013.

Mayoritas IKU Gubernur 2013 telah berhasil dicapai dengan kriteria tinggi (12%) dan sangat baik (82%). Untuk pencapaian dengan kriteria sangat baik, bahkan 6 dari 14 IKU atau 42.85% diantaranya, realisasinya bahkan mencapai lebih dari 100% dari rencana kinerja yang dicanangkan.⁴

Atas dasar pencapaian prestasi tersebut menarik penulis untuk meneliti lebih jauh bagaimana strategi pemerintah DIY dalam meningkatkan kinerja aparatur pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta agar bisa dijadikan contoh bagi daerah lain.

⁴ Lakip DIY tahun 2013

B. Perumusan Masalah

Sejalan dengan uraian di atas, maka peneliti dapat merumuskan masalah penelitian sebagai berikut : *"Bagaimana strategi Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Daerah Istimewa Yogyakarta dalam meningkatkan kinerja Pegawai Negeri Sipil Tahun 2013?"*

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk : Mengetahui Bagaimana strategi Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Daerah Istimewa Yogysakarta dalam meningkatkan kinerja Pegawai Negeri Sipil Tahun 2013.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritis

Hasil penelitian ini dapat menambah khasanah literatur bagi ilmu pemerintahan khususnya yang terkait dengan kajian terhadap kinerja pegawai negeri sipil di era otonomi daerah.

2. Manfaat praktis

a) Bagi peneliti

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.

b) Bagi Badan Kepegawaian Daerah Istimewa Yogyakarta

Hasil penelitian ini nantinya dapat digunakan sebagai salah satu dasar dalam merumuskan kebijakan strategi peningkatan kinerja Pegawai Negeri Sipil di masa mendatang.

E. Kerangka Dasar Teori

1. Strategi

a. Secara bahasa

Kata strategi sendiri berasal dari bahasa Yunani: *strategos* (*stratus* = *militer* dan *ag* = *memimpin*) yang *berarti* ' *a general set of maneuvers carried out of overcome a enemy during combat*'⁵. Strategi merupakan semacam ilmu untuk berperang para jenderal dalam membuat sebuah rencana untuk memenangkan perang tapi sekarang banyak digunakan oleh lembaga publik maupun nirlaba. Strategi juga dapat diartikan sebagai misi dan tujuan yang hendak dicapai organisasi itu dengan lingkungannya, serta merupakan hasil dari respon organisasi terhadap tantangan mendasar yang dihadapi. Di samping itu strategi juga mempertimbangkan pengaruh faktor–faktor lingkungan eksternal, dimana masing – masing faktor saling mempengaruhi satu sama lainnya. Strategi

⁵Bryson J.M., *Perencanaan Strategis Bagi Organisasi Sosial*, Pustaka Pelajar, anggota IKAPI, 1999 Hlm. 4

menurut Chirisiencie adalah pola-pola berbagai tujuan serta kebijaksanaan dasar dan rencana-rencana untuk mencapai tujuan tersebut.

Strategi bagi sebuah organisasi merupakan alat untuk meraih tujuan. Sementara itu dalam konsep system, organisasi terdiri dari sub-sub system yang lebih kecil, yang masing-masing mempunyai tujuan khusus yang tentunya masing-masing memerlukan strategi dalam pencapaiannya.

b. Secara istilah

Strategi merupakan alat untuk mencapai tujuan. Sama halnya yang diungkapkan oleh: Hamel dan Prahalad, Mintzberg dan Porter

1) Hamel dan Prahalad

Strategi merupakan tindakan yang bersifat incremental (dan senantiasa) dan terus menerus dan dilakukan berdasarkan sudut pandang tentang apa yang diharapkan oleh masyarakat di masa depan.

2) Mintzberg

Strategi merupakan respon secara terus menerus maupun adaptif terhadap peluang dan ancaman eksternal serta kekuatan dan kelemahan internal yang dapat mempengaruhi organisasi.

3) Porter

Strategi adalah alat yang sangat penting untuk mencapai keunggulan bersaing⁶.

⁶ Ferddy Rangkuti 2006, Analisis SWOT: Teknik Membedah Kasus Bisnis. Jakarta: Gramedia Pustaka. Hal 4

4) Menurut Bryson secara sederhana mendefinisikan strategi sebagai ” *a plan to achieve mission and meet the mandates* “ atau suatu rencana untuk meraih misi dan melaksanakan mandat.

Strategi merupakan suatu pola tujuan, kebijakan, dan program kegiatan. Keputusan maupun pengalokasian sumber daya yang menentukan apa organisasi itu, apa yang dikerjakan dan mengapa ia melakukan itu. Dengan demikian strategi merupakan pengembangan dari misi organisasi yang menghubungkan organisasi itu dengan lingkungannya, sehingga strategi merupakan outline respon organisasi terhadap tantangan-tantangan mendasar yang dihadapi.

Lebih lanjut strategi, merupakan suatu rencana untuk mencapai tujuan tertentu yang disusun sedemikian rupa oleh suatu organisasi sesuai dengan misi yang hendak diraihnya, sekaligus untuk melaksanakan mandat atau tugas-tugas yang diembannya dengan mempertimbangkan faktor-faktor lingkungan eksternal maupun internal.

Sebagai sebuah rencana, maka strategi tidak dengan sendirinya akan mampu meraih apa yang diharapkan begitu selesai disusun. Faktor implementasi dari strategi itulah yang mempengaruhi keberhasilan strategi tersebut. Sebaik apapun strategi, tidak akan berhasil apabila jelek dalam menjalankan atau mengimplementasikannya. Sebaliknya, apabila biasa-biasa saja suatu strategi disusun, namun bagus dalam melaksanakannya, niscaya akan membuat berhasil strategi tersebut.

Dari pernyataan tersebut, dapat disimpulkan bahwa suatu strategi dapat berhasil diperlukan konsistensi antara strategi dan implementasi. Strategi bukan merupakan pedoman kaku bagi implementasi, karena penyusunan filosofi strategi adalah sebagai jembatan organisasi dengan lingkungannya, sehingga tetap dimungkinkan adanya suatu fleksibilitas yang adaptif namun tetap relevan.

Suatu strategi yang efektif harus memenuhi beberapa kriteria seperti yang dinyatakan oleh Bryson:

- a. Strategi secara teknis harus dapat dikerjakan
- b. Strategi secara politis dapat diterima oleh para *key stakeholders*
- c. Strategi harus sesuai filosofi dan nilai-nilai organisasi
- d. Strategi seyogyanya bersifat etis, moral, legal dan merupakan keinginan organisasi untuk menjadi baik.
- e. Strategi harus sesuai dengan isu yang strategis yang hendak dipecahkan⁷.

2. Tipe-Tipe Strategi

Tipe strategi coba dikemukakan oleh Koteen dalam Salusu walaupun hampir mirip dengan tingkatan strategi sebagaimana yang dikemukakan di atas.

⁷ Bryson, H.M. *Perencanaan Strategi Bagi Organisasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta. 2000. Cetakan ke dua.

Adapun tipe-tipe yang di kemukakan Koteen adalah sebagai berikut.

- a) *Corporate strategy* (strategi organisasi). Strategi ini berkaitan dengan perumusan visi, tujuan, nilai-nilai, dan inisiatif stratejik yang baru.
- b) *Program strategy* (strategi program). Strategi ini lebih member perhatian pada implikasi stratejik suatu program tertentu. Apa kira-kira dampak dari program yang dilancarkan terhadap organisasi.
- c) *Resource Support Strategy* (strategi pendukung sumber daya). Strategi sumber daya ini memusatkan perhatian pada memaksimalkan pemanfaatan sumber daya yang esensial yang tersedia guna meningkatkan kinerja organisasi. Seperti tenaga, keuangan, teknologi dan sebagainya.
- d) *Institutional strategy* (strategi kelembagaan). Fokus dari strategi ini ialah mengembangkan kemampuan organisasi untuk melaksanakan inisiatif-inisiatif stratejik.⁸

3. Aparatur Sipil Negara

Menurut UU ASN no.5 Tahun 2014 (Aparatur Sipil Negara) Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah, Pegawai Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut Pegawai ASN adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau

⁸ Koteen dalam Salusu J.1996. *Pengambilan Keputusan Stratejik*. Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia.

diserahi tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan. Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang selanjutnya disingkat PPPK adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan⁹.

Tugas dan Fungsi Aparatur Sipil Negara

Dalam undang-undang ASN No.5 Tahun 2014 Pegawai ASN berfungsi sebagai:

- a) pelaksana kebijakan publik;
- b) pelayan publik
- c) perekat dan pemersatu bangsa.

Dalam undang-undang ASN no.5 Tahun 2014 Pasal 11 Pegawai ASN bertugas:

- a) Melaksanakan kebijakan publik yang dibuat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
- b) Memberikan pelayanan publik yang profesional dan berkualitas; dan
- c) Mempererat persatuan dan kesatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

⁹ UU ASN (Aparatur Sipil Negara) No.5 Th.2014

Dalam undang-undang ASN No.5 Tahun 2014 Pasal 23 Pegawai ASN wajib:

- a) Setia dan taat pada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan pemerintah yang sah;
- b) Menjaga persatuan dan kesatuan bangsa;
- c) Melaksanakan kebijakan yang dirumuskan pejabat pemerintah yang berwenang;
- d) Menaati ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e) Melaksanakan tugas kedinasan dengan penuh pengabdian, kejujuran, kesadaran, dan tanggung jawab;
- f) Menunjukkan integritas dan keteladanan dalam sikap, perilaku, ucapan dan tindakan kepada setiap orang, baik di dalam maupun di luar kedinasan;
- g) Menyimpan rahasia jabatan dan hanya dapat mengemukakan rahasia jabatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- h) Bersedia ditempatkan di seluruh wilayah negara kesatuan republik indonesia.

Pegawai ASN berperan sebagai perencana, pelaksana, dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang profesional, bebas dari intervensi politik, serta bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Dalam undang-undang ASN no.5 pasal 21 PNS berhak memperoleh

- a) Gaji, tunjangan, dan fasilitas
- b) Cuti
- c) Jaminan pensiun dan jaminan hari tua

- d) Perlindungan
- e) Pengembangan kompetensi¹⁰

4. Kinerja Pegawai Negeri Sipil

Menurut Mulyadi dan Johny, 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.¹¹

Weston, Fred J and Brigham, F, Eugene yang 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 bahwa kinerja menunjukkan hasil-hasil perilaku yang bernilai dengan kriteria atau standar mutu¹²

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

¹⁰ *Ibid*

¹¹ Mulyadi. and Johny. 1999, "Sistem Perencanaan dan Pengendalian Manajemen: Sistem Pelipat Ganda Kinerja Perusahaan". Edisi I, Aditya Media, Yogyakarta

¹² Weston, Fred J and Brigham, F, Eugene (1993). *Dasar-Dasar Manajemen Perusahaan*. (Edisi kesembilan). Jilid I. Penerbit Erlangga.

memenuhi syarat-syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri, atau disertai tugas negara lainnya, dan digaji 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 Pegawai Negeri Sipil sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

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.

GBHN menyatakan bahwa Pegawai Negeri Sipil adalah pemikir, perencana dan pelaksana pembangunan nasional.¹³ Hal ini memperlihatkan bahwa dalam rangka mewujudkan tujuan nasional, Pegawai Negeri Sipil 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. Pegawai Negeri Sipil harus selalu menampilkan kinerja yang maksimal untuk masyarakat. Kinerja merupakan suatu

¹³ AW Widjaja, *Administrasi Kepegawaian*, CV Rajawali, Jakarta, 1986, hlm 158.

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.¹⁴ Kinerja juga dapat diartikan sebagai kegiatan perencanaan yang dilaksanakan oleh kelompok atau individu untuk mencapai tujuan. Jadi kinerja Pegawai Negeri Sipil dalam penelitian ini dapat didefinisikan sebagai hasil kerja yang dilakukan oleh seorang Pegawai Negeri Sipil sesuai dengan tugas dan tanggung jawab yang diamanatkan kepadanya.

Amstrong menjelaskan bahwa perkembangan konsep manajemen kinerja dipengaruhi oleh beberapa faktor, antara lain :¹⁵

- 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,

¹⁴ Faustino Cardoso G, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Bina Aksara, Jakarta. 2001.

¹⁵ Surya Dharma, *Manajemen Kinerja: Falsafah Teori dan Penerapannya*, BPFPE, Yogyakarta, 2005, hal : 18

- d) Tumbuhnya perhatian terhadap konsep pembelajaran dan pengembangan organisasi secara berkesinambungan,
- 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 Pegawai Negeri Sipil, sangat ditentukan dan menentukan terbentuknya akuntabilitas, yaitu suatu pertanggungjawaban tentang sifat, sikap, perilaku, dan kebijakan dalam kerangka menjalankan tugas dan tanggung jawabnya kepada publik.¹⁶ Akuntabilitas publik terdiri dari empat dimensi, yaitu:

- a) Akuntabilitas kejujuran dan akuntabilitas hukum

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

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.

¹⁶ Chaizi Nasucha, *Reformasi Administrasi Publik*, Grasindo, Jakarta, 2004, hlm 125

c) Akuntabilitas program

Akuntabilitas program berkaitan dengan masalah pencapaian tujuan (efektivitas). Untuk mencapai efektivitas program dapat dilalui melalui suatu pengujian apakah kegiatan administratif yang telah dilakukan oleh pelayan publik dapat menimbulkan keyakinan dan kepercayaan masyarakat.

d) Akuntabilitas kebijakan

Akuntabilitas kebijakan berkaitan dengan masalah pertanggungjawaban pemerintah kepada publik.¹⁷

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.

Untuk meningkatkan kinerja pegawai dapat juga dilakukan dengan Pengelolaan sumber daya manusia tidak lepas dari faktor pegawai yang diharapkan dapat berprestasi sebaik mungkin demi mencapai tujuan organisasi pemerintah. pegawai merupakan aset utama organisasi dan mempunyai peran yang strategis didalam organisasi yaitu sebagai pemikir, perencana, dan pengendali aktivitas organisasi. Demi tercapainya tujuan organisasi, karyawan

¹⁷ *Ibid*, hlm 126-127

memerlukan motivasi untuk bekerja lebih rajin dan pendidikan dan pelatihan untuk meningkatkan kualitas pegawai.

5. Motivasi

Motivasi berasal dari kata latin *movere* yang berarti dorongan atau gerakan. Motivasi (*motivation*) dalam manajemen hanya diajukan pada sumber daya manusia umumnya dan bawahan khususnya. Motivasi mempersoalkan bagaimana caranya mengarahkan daya dan potensi bawahan, agar mau bekerja sama secara produktif berhasil mencapai dan mewujudkan tujuan yang telah ditentukan.¹⁸

Pentingnya motivasi karena motivasi adalah hal yang menyebabkan, menyalurkan, dan cara mendukung perilaku manusia, supaya mau bekerja giat dan antusias mencapai hasil yang optimal. Motivasi semakin penting karena manajer membagikan pekerjaan pada bawahannya untuk dikerjakan dengan baik dan terintegrasi kepada tujuan yang diinginkan.

Edwin B Flippo seperti yang dikutip oleh Hasibuan Motivasi adalah suatu keahlian, dalam mengarahkan pegawai dan organisasi agar mau bekerja secara berhasil, sehingga keinginan para pegawai dan tujuan organisasi sekaligus tercapai. Menurut American Encyclopedia motivasi adalah kecenderungan (suatu sifat yang merupakan pokok pertentangan) dalam diri seseorang yang membangkitkan topanan dan mengarahkan tindak-

¹⁸ Suten Hasibuan, *Peningkatan Kompetensi Melalui Diklat Administrasi Perkantoran*

tanduknya. Motivasi meliputi faktor kebutuhan biologis dan emosional yang hanya dapat diduga dari pengamatan tingkah laku manusia.

Tujuan Motivasi

Tujuan motivasi antara lain sebagai berikut:

- a) Meningkatkan moral dan kepuasan kerja karyawan
- b) Meningkatkan produktivitas kerja karyawan.
- c) Mempertahankan kestabilan karyawan perusahaan.
- d) Meningkatkan kedisiplinan karyawan.
- e) Mengefektifkan pengadaan karyawan.
- f) Menciptakan suasana dan hubungan kerja yang baik.
- g) Meningkatkan loyalitas, kreativitas, dan partisipasi karyawan.
- h) Meningkatkan tingkat kesejahteraan karyawan.
- i) Mempertinggi rasa tanggung jawab karyawan terhadap tugas-tugasnya.
- j) Meningkatkan efisiensi penggunaan alat-alat dan bahan baku.

Asas-asas motivasi

Asas-asas motivasi ini mencakup atas mengikutsertakan, komunikasi, pengakuan, wewenang yang didelegasikan, dan perhatian timbal balik.

- a) Asas mengikutsertakan

Asas mengikutsertakan maksudnya mengajak bawahan untuk ikut berpartisipasi dan memberikan kesempatan kepada mereka mengajukan ide-ide, rekomendasi dalam pengambilan keputusan. Dengan cara ini,

bawahan merasa ikut bertanggung jawab atas tercapainya tujuan perusahaan sehingga moral dan gairah kerjanya akan meningkat.

b) Asas komunikasi

Asas komunikasi maksudnya menginformasikan secara jelas tentang tujuan yang ingin dicapai, cara mengerjakannya, dan kendala yang dihadapi. Dengan asas komunikasi, motivasi kerja bawahannya akan meningkat. Sebab semakin banyak seseorang mengetahui suatu soal, semakin besar pula minat dan perhatiannya terhadap hal tersebut. Jika seorang pemimpin secara nyata berikhtiar untuk senantiasa memberikan informasi kepada bawahannya, ia akan berkata, "saya rasa saudara orang penting. Saya hendak memastikan bahwa saudara mengetahui apa yang sedang terjadi."

c) Asas pengakuan

Asas pengakuan maksudnya memberikan penghargaan dan pengakuan yang tepat serta wajar kepada bawahan atas prestasi kerja yang dicapainya. Bawahannya akan bekerja keras dan semakin rajin, jika mereka terus-menerus mendapat pengakuan dan kepuasan dari usaha-usahanya. Dalam memberikan pengakuan/pujian kepada bawahan hendaknya dijelaskan bahwa dia patut menerima penghargaan itu, karena prestasi kerja atau jasa-jasa yang diberikannya. Pengakuan dan pujian harus diberikan dengan ikhlas dihadapan umum supaya nilai pengakuan/pujian itu semakin besar.

d) Asas wewenang yang didelegasikan

Yang dimaksud asas wewenang yang didelegasikan adalah mendelegasikan sebagai wewenang serta kebebasan karyawan untuk mengambil keputusan dan berkreaitivitas dan melaksanakan tugas-tugas atasan atau manajer. Dalam pendelegasian ini, manajer harus menyakinkan bawahan bahwa karyawan mampu dan dipercaya dapat menyelesaikan tugas-tugas itu dengan baik. Misalnya dengan mengatakan, "ini suatu pekerjaan. Saudara dapat mengambil keputusan sendiri bagaimana harus melakukannya." Dengan tindakan ini manajer menyatakan secara jelas bahwa bawahan itu cakap dan penting. Asas ini akan memotivasi moral/gairah bekerja bawahan sehingga semakin tinggi dan antusias.

e) Asas perhatian timbal balik

Asas pertaian timbal balik adalah memotivasi bawahan dengan mengemukakan keinginan atau harapan perusahaan disamping berusaha memenuhi kebutuhan-kebutuhan yang diharapkan bawahan dari perusahaan¹⁹.

6. Diklat

Diklat adalah merupakan salah satu cara dalam mengukur kompetensi aparatur pemerintah. Adapun istilah diklat adalah proses penyelenggaraan belajar mengajar dalam rangka meningkatkan kemampuan Pegawai Negeri

¹⁹ Hasibuan S.P.2013, *Manajemen Sumber daya Manusia* ,Jakarta, PT Bumi Aksara, hal 141-147

Sipil. Pendidikan dan pelatihan yang selanjutnya disebut diklat adalah proses penyelenggaraan belajar mengajar guna meningkatkan kompetensi bagi calon pegawai negeri sipil dan pegawai negeri sipil. Berdasarkan Impres Nomor:15 Tahun 1974 tentang pokok-pokok pelaksanaan pembinaan diklat dikatakan bahwa diklat PNS adalah: Pendidikan yang dilakukan PNS untuk meningkatkan kepribadian pengetahuan dan kemampuannya sesuai dengan tuntutan persyaratan jabatan dan pekerjaannya sebagai PNS. Sedangkan pelatihan adalah proses belajar yang dimaksudkan untuk mengubah kompetensi kerja seseorang sehingga ia dapat berprestasi lebih baik dalam jabatannya (Modul TOT LAN). Untuk membentuk sosok PNS seperti tersebut di atas, diperlukan adanya pendidikan dan pelatihan bagi pegawai sesuai Peraturan Pemerintah Nomor:101 Tahun 2000 bahwa pegawai negeri sipil perlu mengikuti diklat yang mengarah pada:

- a) Peningkatan sikap dan semangat pengabdian yang berorientasi pada kepentingan masyarakat, bangsa, negara, dan tanah air;
- b) Peningkatan kompetensi teknis, manajerial, dan/atau kepemimpinannya;
- c) Peningkatan dengan semangat kerja sama dan tanggung jawab sesuai dengan lingkungan kerja dan organisasinya²⁰.

Dasar pemikiran kebijaksanaan Diklat yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah ini adalah sebagai berikut:

- a) Diklat merupakan bagian integral dari sistem pembinaan Pegawai negeri sipil.

²⁰ Suten Hasibuan, *Peningkatan Kompetensi Melalui Diklat Administrasi Perkantoran*

- b) Diklat mempunyai keterkaitan dengan pengembangan karier Pegawai negeri sipil.
- c) Sistem Diklat meliputi proses identifikasi kebutuhan, perencanaan, penyelenggaraan, dan evaluasi Diklat
- d) Diklat diarahkan untuk mempersiapkan Pegawai negeri sipil. agar memenuhi persyaratan jabatan yang ditentukan dan kebutuhan organisasi, termasuk pengadaan kader pimpinan dan staf.

Diklat meliputi dua fungsi sekaligus, yaitu fungsi pendidikan dan fungsi pelatihan yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan. Alasan kedua bahwa dalam pembinaan karir bagi pegawai perlu meningkat kompetensinya dengan mengikuti diklat berdasarkan rujukan dari Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1979 pada Pasal 2 yaitu tentang penilaian pelaksanaan pekerjaan pegawai negeri sipil DP3). Tujuan dari Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerja, adalah untuk memperoleh bahan-bahan pertimbangan yang obyektif dalam pembinaan pegawai Negeri Sipil. seperti yang terdapat pada Pasal 4 yaitu :

1. Hasil penilaian pelaksanaan pekerjaan Pegawai Negeri Sipil dituangkan Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan.
2. Dalam daftar penilaian pelaksanaan pekerjaan unsur-unsur yang dinilai adalah:
 - a) Kesetiaan.
 - b) Prestasi kerja.
 - c) Tanggung jawab.

- d) Ketaatan.
- e) Kejujuran.
- f) Kerja sama.
- g) Prakarsa.
- h) Kepemimpinan.

F. Definisi Konsepsional

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 sional yang dipakai dalam penelitian ini adalah :

1) Strategi

Yaitu strategi bagi sebuah organisasi merupakan alat untuk meraih tujuan. Sementara itu dalam konsep system, organisasi terdiri dari sub-sub system yang lebih kecil, yang masing-masing mempunyai tujuan khusus yang tentunya masing-masing memerlukan strategi dalam pencapaiannya.

2) Kinerja Pegawai Negeri Sipil

Yaitu 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.

G. Definisi Operasional

Adapun yang dimaksud dengan definisi operasional dalam penelitian ini lebih difokuskan pada bagaimana menjelaskan strategi yang dilakukan oleh Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Daerah Istimewa Yogyakarta dalam upaya meningkatkan kinerja PNS tahun 2013 yang terdiri dari beberapa indikator berdasarkan teori strategi, agar memudahkan penulis dalam menganalisis data maka perlu diberikan batasan-batasan yang diidentifikasi, dengan tujuan untuk menjawab masalah dalam penelitian ini yaitu:

Strategi yang digunakan :

A. *Corporate strategy* (strategi organisasi).

1. Perumusan visi
2. Misi
3. Tujuan

B. *Program strategy* (strategi program).

1. Diklat
2. *Assesment center*
3. Kesejahteraan pegawai

C. *Resource Support Strategy* (strategi pendukung sumber daya).

1. Anggaran
2. Teknologi

D. *Institutional strategy* (strategi kelembagaan).

1. Balai pengembangan kompetensi pegawai

H. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan metode kualitatif yang lebih menitikberatkan untuk memahami dan menjelaskan situasi tertentu, bukan hanya mencari sebab-akibat dari fenomena yang diteliti. Tujuan penelitian biasanya menjadi alasan dari pelaksanaan penelitian. Mohammad Natsir mengatakan bahwa penelitian deskriptif dimaksudkan untuk membuat atau melukiskan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat serta hubungan antara fenomena yang diteliti.²¹

Menurut Hadar Nawawi, metode deskriptif adalah dapat diartikan sebagai prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan dan melukiskan keadaan subyek atau obyek penelitian seperti individu, lembaga, kelompok dan masyarakat pada saat sekarang berdasarkan fakta yang tampak atau sebagainya.²²

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.²³

²¹ Mohammad Natsir, *Metode Penelitian*. Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, hlm. 105

²² Hadari Nawawi, *Metode Penelitian Bidang Sosial*, Gadjah Mada University Press, 1987, hlm. 63.

²³ Winarno Surachmad, *Pengantar Penelitian Ilmiah*, Dasar Metode dan Teknik, Bandung, 1982, hlm. 132.

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 (BKD) Daerah Istimewa Yogyakarta. Alasan pemilihan lokasi penelitian yaitu disamping melihat prestasi Badan Kepegawaian Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta dalam mewujudkan kinerja PNS yang termasuk dalam kategori baik.

3. Jenis Data

- a) Data primer yaitu data yang diperoleh langsung dari lapangan melalui wawancara ataupun observasi
- b) Data sekunder yaitu data yang diperoleh dari kepustakaan meliputi naskah UU Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dan UU Nomor 43 Tahun 1999 tentang perubahan atas UU Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok Pokok Kepegawaian serta beberapa literature yang terkait dengan analisis kinerja Pegawai Negeri Sipil.

4. Teknik Pengumpulan Data

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

- a) Studi Lapangan

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 Daerah Istimewa Yogyakarta atau perwakilannya, pegawai atau staf yang bertugas di lingkungan instansi BKD Daerah Istimewah Yogyakarta khususnya yang menangani program peningkatan kinerja Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Pemerintah Daerah Istimewah Yogyakarta.

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. Tahapan-tahapan yang dilalui dalam menganalisis data ini adalah :²⁴

- a) *Editing*, yaitu membuang data-data yang tidak perlu dan memperbaiki kesalahan-kesalahan yang terjadi sehingga mendapatkan data yang akurat.

²⁴ Nasution, S, *Metode Researsch*, Jakarta : PT Bumi Aksara, 2002. hal: 42

- b) *Coding*, yaitu mengklasifikasikan data dan mendistribusikan data ke dalam kelompok masalah yang diteliti.
- c) Interpretasi, yaitu memberikan uraian rinci baik secara kualitatif maupun kuantitatif (numerik).