

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Era 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. 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 perundang-undangan yang berlaku, melaksanakan tugas kedinasan dengan penuh pengabdian, kesadaran dan penuh tanggung jawab, serta senantiasa mementingkan kepentingan negara di atas 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. Mustopadidjadja AR (2002) menjelaskan bahwa 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.<sup>1</sup>

Kulon Progo, sebagai daerah otonom berkewajiban melaksanakan manajemen pegawai dalam rangka menjalankan dan menyelenggarakan pemerintahannya. Pegawai Negeri Sipil di wilayah Kulon Progo yang ditangani oleh Badan Kepegawaian Daerah sampai periode tahun anggaran 2006/2007 tak kurang dari 9000 pegawai, sehingga menjadi suatu tugas yang tidak ringan bagi lembaga ini dalam mengelolanya. Masalah-masalah

---

<sup>1</sup> 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

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.<sup>2</sup> Masih banyak pegawai di Kabupaten Kulon Progo yang kurang disiplin dalam mematuhi jam kerja, dan beberapa kasus tindakan indiscipliner dari para aparat telah menunjukkan kinerja para Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Kulon Progo yang cenderung masih rendah. Pegawai Negeri Sipil menurut Pasal 2 huruf (w) PP Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil, Pegawai Negeri Sipil berkewajiban menjadi teladan sebagai warganegara yang baik dalam masyarakat sehingga segala aktifitas dan ucapannya dijadikan panutan dalam masyarakat.<sup>3</sup>

Pendayagunaan Pegawai Negeri Sipil sebagai aparatur negara yang bersih dan berwibawa di mata masyarakat merupakan hal yang penting dalam sebuah penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik. Untuk mewujudkan harapan tersebut, salah satu aspek yang penting untuk diperhatikan adalah menyangkut pengelolaan atau manajemen Pegawai Negeri Sipil 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 Pegawai Negeri Sipil. Menyadari akan pentingnya hal tersebut, maka Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Kulon Progo sebagai institusi pemerintah daerah yang memiliki kewenangan dalam pengelolaan Pegawai Negeri Sipil di tingkat lokal

---

<sup>2</sup> [www.kulonprogo.co.id](http://www.kulonprogo.co.id)

<sup>3</sup> ... ..

senantiasa berusaha untuk meningkatkan kualitas kinerja Pegawai Negeri Sipil sebagai aparatur negara dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pelayanan publik.

Merujuk pada Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Kulon Progo tahun 2007 disebutkan bahwa salah satu prestasi yang patut dipertahankan dan ditingkatkan di masa mendatang adalah terwujudnya pendayagunaan pegawai secara optimal melalui pengembangan pegawai secara tepat dan layak.<sup>4</sup> Yaitu pencapaian kinerja kegiatan Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Kulon Progo dalam peningkatan kinerja Pegawai Negeri Sipil sebesar 93,5%. Sedangkan hasil pengukuran capaian kinerja sasaran menunjukkan bahwa dari lima sasaran secara keseluruhan dapat dicapai dengan sangat baik.<sup>5</sup> Dengan demikian pada periode 2007 lembaga ini mampu mencapai salah satu tujuan atau sasaran yang dirumuskan dalam Rencana Strategis (Renstra). Jika dibandingkan dengan Kabupaten atau Kota lain yang ada di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana yang tercantum dalam LAKIP Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Kulon Progo tahun 2007 disebutkan bahwa untuk aspek kinerja Pegawai Negeri Sipil di lingkungan kerja Pemerintah Daerah Kabupaten Kulon Progo memiliki skor yang lebih tinggi yaitu sekitar 10-20% terutama jika dibandingkan dengan Kabupaten Gunungkidul yang capaian kerjanya hanya berkisar 70-80% saja.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> LAKIP Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Kulon Progo tahun 2007, hal: 43.

<sup>5</sup> LAKIP Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Kulon Progo tahun 2007, hal: 62

Atas dasar inilah peneliti tertarik untuk menganalisis **“STRATEGI BADAN KEPEGAWAIAN DAERAH (BKD) KABUPATEN KULON PROGO DALAM MENINGKATKAN KINERJA PEGAWAI NEGERI SIPIL TAHUN 2007.”**

#### **B. Perumusan Masalah**

Sejalan dengan uraian di atas, maka peneliti dapat merumuskan masalah penelitian sebagai berikut : *”Bagaimana strategi Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Kabupaten Kulon Progo dalam meningkatkan kinerja Pegawai Negeri Sipil Tahun 2007?”*

#### **C. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk :

- a. Mengetahui strategi Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Kabupaten Kulon Progo dalam meningkatkan kinerja Pegawai Negeri Sipil tahun 2007.”
- b. Mengetahui hambatan yang dihadapi Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Kulon Progo dalam meningkatkan kinerja Pegawai Negeri Sipil tersebut.

#### **D. Manfaat Penelitian**

- a. 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

**b. 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 Kabupaten Kulon Progo**

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****a. 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 dikutsertakan dalam rangka

memberikan nilai tambah bagi organisasi, pimpinan dan pegawai atau karyawan.<sup>7</sup>

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,
- f. Mengenali berbagai hambatan kinerja dan berusaha mengatasinya.

Selanjutnya, Noe, dkk. mendefinisikan manajemen kinerja terdiri dari tiga tujuan utama, yaitu :<sup>8</sup>

- a. Tujuan strategik

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 pengukuran dan sistem umpan balik terhadap kinerja pegawai.

---

**b. Tujuan administratif**

Kebanyakan organisasi menggunakan informasi manajemen kinerja khususnya evaluasi kinerja untuk kepentingan pengambilan keputusan administratif, seperti : pengkajian, promosi dan pemberhentian pegawai.

**c. 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.

Menurut Amstrong, perkembangan manajemen kinerja dipercepat oleh beberapa faktor sebagai berikut :<sup>9</sup>

- a. Munculnya manajemen sumberdaya 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 namun fleksibel dalam mengelola suatu organisasi.
- c. Kesadaran akan kenyataan bahwa kinerja hanya dapat diukur dan



terlalu konsentrasi terhadap salah satu dari aspek kinerja tersebut dapat mengurangi efek dari keseluruhan sistemnya.

- d. Perhatian yang diberikan kepada konsep perbaikan dan pengembangan yang berkelanjutan, dan *"Learning Organization"* (organisasi pembelajaran).
- e. 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.
- f. 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*).
- g. Meningkatnya penekanan terhadap komitmen dengan mengintegrasikan tujuan organisasi dan individu.
- h. Pengembangan konsep kompetensi dan teknik untuk menganalisis tersebut sebagai dasar penentuan dan pengukuran standar kinerja dalam perilaku.
- i. Kesadaran bahwa mengelola kinerja adalah urusan dari setiap orang di dalam organisasi, bukan hanya para manajer.
- j. Ketidakpuasan terhadap hasil yang diperoleh dari cara pembayaran gaji atau upah berdasarkan kinerja dan berkembangnya kevakuman

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.

Istilah strategi menurut Onong Uchjana Effendi adalah sebagai berikut:

“Strategi sendiri 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.”<sup>10</sup>

Meminjam istilah strategi dalam ilmu komunikasi, dijelaskan bahwa dalam menyusun strategi meliputi beberapa tahapan yaitu sebagai berikut :

a) *Fact Finding*, yaitu mencari atau mengumpulkan data sebelum melakukan tindakan. Pada tahap ini, pihak yang terlibat dalam

---

10 Onong Uchjana Effendi, 1993, *Manajemen Komunikasi: Konsep, Prinsip, dan Teknik*, Bandung: Remaja Rosdakarya.

perumusan strategi berusaha mengumpulkan data dan informasi sebanyak mungkin sebagai dasar/landasan dalam menentukan tindakan/langkah yang akan diambil.

- b) *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.
- c) *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.
- d) *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.”

Perencanaan strategi adalah proses manajerial untuk mengembangkan dan menjaga agar tujuan, keahlian dan sumber daya organisasi sesuai dengan kondisi lingkungan yang terus berubah. Tujuan

perencanaan strategi adalah untuk membentuk serta menyempurnakan organisasi sehingga memenuhi target kinerja yang diharapkan. Pada hakekatnya strategi adalah suatu perencanaan (*planning*) dan manajemen untuk mencapai tujuan tertentu dalam praktik operasionalnya.<sup>11</sup>

Olsen dan Eadle mendefinisikan perencanaan strategis sebagai 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.<sup>12</sup>

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

Perencanaan strategis sangat bermanfaat dan diperlukan untuk beberapa alasan, yaitu:<sup>13</sup>

- b. Diperlukan untuk merencanakan perubahan dalam lingkungan yang semakin kompleks,
- c. Diperlukan untuk pengolahan kebersihan,
- d. Berorientasi pada masa depan,
- e. Adaptif,
- f. Pelayanan prima (*service excellent*),
- g. Meningkatkan komunikasi.

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<sup>14</sup>:

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

## **b. Organisasi Publik**

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."<sup>15</sup>

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."<sup>16</sup>

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.

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*.<sup>17</sup>

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<sup>18</sup> :

- 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*, kurang adanya insentif untuk menekan biaya serta terjadinya ketimpangan kekuasaan. Sedangkan permasalahan spesifik dari organisasi publik dapat dilihat dari struktur, budaya maupun rancangan organisasinya.

---

<sup>17</sup> Ulung Pribadi, *Pengembangan Organisasi*, Diklat Kuliah Fisipol UMY, 2002.

<sup>18</sup> ... .. 2002. *Organisasi dan Manajemen Pemerintahan*. Diklat Fisipol UMY



John M Bryson dalam Muhammad Zaenuri (2002) juga 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.<sup>19</sup>

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 :<sup>20</sup>

- 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 :<sup>21</sup>

- a. Pemerintah dalam arti luas adalah segala sesuatu tugas, kewenangan atau kekuasaan negara yang mengikuti pembidangan 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.

---

<sup>19</sup> *Ibid*, hal: 6.

<sup>20</sup> Inu Kencana Syafei, *Manajemen Pemerintahan*, Jakarta: PT. Petja, 1998, hal. 15.

<sup>21</sup>

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 :<sup>22</sup>

- 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.

### **c. Kinerja Organisasi**

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, halian juga meniadakan kinerja sebagai refleksi dari pencapaian

keberhasilan perusahaan yang dapat dijadikan sebagai hasil yang telah dicapai dari berbagai aktivitas yang dilakukan.<sup>23</sup>

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.<sup>24</sup>

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 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,

---

<sup>23</sup> Mulyadi. and Johnny. 1999, "Sistem Perencanaan dan Pengendalian Manajemen: Sistem Pelipat Ganda Kinerja Perusahaan". Edisi I, Aditya Media, Yogyakarta

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.<sup>25</sup> 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 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.<sup>26</sup> 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 :<sup>27</sup>

- 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,
- e. Pentingnya menerapkan budaya organisasi yang mampu meningkatkan kinerja organisasi itu sendiri,

---

<sup>26</sup> Faustino Cardoso G, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Bina Aksara, Jakarta. 2001.

<sup>27</sup> -

- f. Semakin kuatnya tuntutan terhadap kompetensi dan profesionalisme kerja dalam menghadapi persaingan yang semakin ketat.

Dalam hubungannya dengan kinerja organisasi publik, secara umum dapat diukur melalui beberapa indikator utama, yaitu:<sup>28</sup>

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.

d. *Responsibility*

Adalah suatu kondisi tubuh organisasi, yang menyangkut kemantapan komponen organisasi.

---

<sup>28</sup> Dikadi, Liliana, 1998. *Diktat Pengembangan Organisasi Publik*. Esiel UMY, Yogyakarta.

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.

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.<sup>29</sup> 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

---





#### **d. Definisi Konsepsional**

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

##### **1. Manajemen strategis**

Yaitu suatu bentuk manajemen kinerja yang didasarkan atas adanya keterkaitan antara kegiatan pegawai dengan tujuan organisasi. Manajemen strategis tersebut perlu diarahkan pada terwujudnya keterpaduan antara pencapaian hasil kerja, karakteristik pegawai yang dibutuhkan untuk melaksanakan strategi, pengembangan pengukuran dan sistem umpan balik terhadap kinerja pegawai.

##### **2. Organisasi publik**

Yaitu organisasi yang dibuat secara formal oleh pemerintah dan memiliki landasan hukum dan struktur yang kuat dan mengikat serta berorientasi pada pelayanan umum.

##### **3. Kinerja Organisasi**

Yaitu 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

#### **e. Definisi Operasional**

Adapun yang dimaksud dengan definisi operasional dalam penelitian ini lebih difokuskan pada bagaimana menjelaskan strategi yang dilakukan oleh Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Kabupaten Kulon Progo dalam upaya meningkatkan kinerja PNS tahun 2007 yang terdiri dari beberapa indikator sebagai berikut :

- a. Analisis kondisi lingkungan :
  - a) Internal
  - b) Eksternal
- b. Identifikasi isu-isu strategi
- c. Strategi Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Kulon Progo
- d. Pelaksanaan Strategi Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Kulon Progo
- e. Evaluasi kinerja

#### **f. Metode Penelitian**

##### **a. 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.<sup>31</sup>

Menurut Hadari 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.<sup>32</sup>

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.<sup>33</sup>

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.

#### b. Lokasi Penelitian

Dalam penelitian ini peneliti mengambil lokasi di Kantor Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Kulon Progo, dengan narasumber pejabat-pejabat dan staf kantor Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten

<sup>31</sup> Mohammad Natsir, *Metode Penelitian*. Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, hlm. 105

<sup>32</sup> Hadari Nawawi, *Metode Penelitian Bidang Sosial*, Gadjah Mada University Press, 1987, hlm.

63.

<sup>33</sup> Winarno Surachmad, *Metode Penelitian Statistik*. Gadjah Mada University Press, 1982, hlm. 105

Kulon Progo. Alasan pemilihan lokasi penelitian yaitu disamping melihat prestasi Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Kulon Progo dalam mewujudkan kinerja PNS yang termasuk dalam kategori baik. Juga atas pertimbangan teknis, yaitu lokasi penelitian yang relatif dekat dengan kampus UMY Yogyakarta sehingga mampu menghemat biaya, waktu, tenaga dan kemampuan peneliti.

**c. 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.

**d. Teknik Pengumpulan Data**

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

**a. Studi Lapangan/Observasi**

Data diperoleh melalui pengamatan langsung terhadap obyek yang diteliti dengan melakukan wawancara terhadap narasumber dan responden guna memperoleh keterangan atau

... ..



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

Adapun dalam berpikir atau perolehan data ini penulis menggunakan metode sebagai berikut :

- a. Deduktif, yaitu cara berfikir dari hal-hal yang bersifat umum kemudian ditarik kesimpulan yang bersifat khusus.
- b. Induktif, yaitu cara berfikir dimulai dari hal-hal yang bersifat