

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dinamika kehidupan masyarakat yang berubah begitu cepat di bidang politik, ekonomi, dan sosial budaya, memerlukan langkah penyesuaian dan akselerasi pembangunan sistem kinerja yang handal. Demikian halnya perubahan paradigma masyarakat terhadap pemerintah, menuntut pemerintah untuk secara konsisten mampu menampung dan berupaya menjawab semua tantangan serta mampu mengantisipasi arah gerak perkembangan dan perubahan tatanan masyarakat secara simultan.

Percepatan dalam perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi serta munculnya paradigma baru dalam masyarakat Indonesia erat kaitannya dengan kinerja aparatur pemerintah yang harus diakui belum menampakkan hasil yang optimal. Tidak mengherankan, bahwa perkembangan yang telah terjadi berlandaskan pada ilmu pengetahuan dan keahlian, berdampak langsung pada perubahan internal mengkait dengan penyiapan sumber daya manusia, upaya efisiensi, peningkatan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat, dan kreativitas dalam penciptaan inovasi, serta intensitas kontrol masyarakat terhadap kinerja pemerintah kian membentuk tingkat keabsahan/legitimasi yang tinggi terhadap pemerintahan.

Pemerintah sebagai organisasi tentunya berjalan dari hasil interaksi individu-individu yang ada di dalamnya. Selain itu hubungan antar individu dan kelompok dalam suatu organisasi menciptakan harapan bagi perilaku individu. Harapan ini diwujudkan dalam peran-peran tertentu yang harus dihasilkan. Beberapa orang harus memainkan peran pemimpin sementara yang lainnya sebagai pengikut.¹

Bertolak dari penjelasan Gibson di atas maka dalam organisasi akan tercipta sebuah struktur yang hirarkis yaitu adanya seorang pemimpin yang menjalankan fungsi manajemen (dari perencanaan sampai dengan evaluasi) dan di sisi lain ada pihak yang mengaplikasikan semua kebijakan yang dihasilkan oleh pemimpin yaitu pegawai atau bawahan. Karena amat berartinya sikap pemimpin, maka kepemimpinan yang efektif, yang mampu memberdayakan semua potensi yang dimiliki oleh organisasi (materi dan non materi) akan senantiasa diharapkan oleh bawahan. Hal ini pun berlaku sebaliknya, artinya jika pemimpin tidak mampu memberdayakan potensi organisasi menuju efektivitas dan efisiensi organisasi maka pemimpin yang demikian justru akan membawa organisasi ke dalam kehancuran.

Sentral atau pentingnya pemimpin yang efektif guna mendukung kebijakan pemerintah pusat, maka pemimpin daerah dalam hal ini adalah pemerintah kabupaten juga dituntut untuk mampu mengatur dan

¹ Gibson et. al, 1996, *Organisasi, Perilaku, Struktur, Proses*, Erlangga, Jakarta, hlm 8

mengkoordinasikan pegawai secara signifikan. Kondisi yang ada saat ini menuntut aparat pemerintah (baik tataran pimpinan ataupun pegawai bawahannya) untuk melakukan kinerja yang optimal agar dapat dihasilkan pelayanan yang baik kepada masyarakat. Namun sebagaimana diketahui, pelayanan yang diberikan pemerintah kepada masyarakat belum dapat dikatakan berkualitas tinggi, karena terbukti masih banyaknya kebutuhan/tuntutan yang belum terpenuhi yang disampaikan masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung. Pelayanan yang diselenggarakan oleh pemerintah melalui aparatnya, walaupun tidak bertujuan untuk mencari keuntungan tetap harus mengutamakan kualitas layanan yang sesuai dengan tuntutan, harapan dan kebutuhan masyarakat yang dilayani. Aparat hendaknya menyadari posisi dan peran mereka sebagai pelayan publik. Sementara itu di mata masyarakat kesan yang muncul tidaklah demikian, layanan yang diterima selama ini bukanlah produk pelayanan yang sepenuh hati melainkan pelayanan yang hanya didasari oleh kewajiban sebagai abdi negara.

Pelayanan yang berkualitas seringkali mengalami kesulitan untuk dapat dicapai karena aparat tidak selalu memahami bagaimana cara memberikan pelayanan yang baik, hal ini terjadi antara lain disebabkan oleh masih rendahnya kemampuan aparat dilihat dari latar belakang pendidikan, ketrampilan teknis dan kewenangan yang dimiliki oleh aparat. Sejalan dengan penyelenggaraan otonomi daerah di Kabupaten Sleman yang berorientasi pada

peningkatan pelayanan dan pemberdayaan terhadap pegawai dalam meningkatkan pelaksanaan pembangunan daerah Kabupaten, maka pertimbangan manusia merupakan salah satu unsur terpenting dan kata kunci dalam organisasi. Pegawai diperlukan untuk memberikan dukungan yang efektif dalam upaya pencapaian tujuan organisasi dan pemenuhan tanggung jawab sosialnya.

Semakin kritis masyarakat terhadap tuntutan kualitas layanan menunjukkan karakter masyarakat dewasa ini telah memiliki sikap mandiri, terbuka dan mampu berdemokrasi. Hal ini berarti bahwa pelayanan publik oleh pemerintah semakin hari semakin bertambah dan harus ditingkatkan kualitasnya. Konsekuensi lebih lanjut dari tuntutan ini mengharuskan pemerintah menyediakan aparat yang memiliki dedikasi dan disiplin tinggi serta loyalitas pengabdian pada tugas yang menjadi tanggung jawabnya, dan berorientasi pada pelayanan masyarakat sebagai abdi negara dan abdi masyarakat.

Kualitas pelayanan yang diberikan oleh Pemerintah Kabupaten Sleman mempunyai kaitan langsung dengan proses pengangkatan dan penempatan yang dilakukan pada awal seseorang menduduki jabatan tertentu. Pengangkatan dan penempatan pegawai yang tidak sesuai dengan kebutuhan akan menimbulkan pemborosan (inefisiensi dan inefektivitas) di sana-sini. Oleh karena itu proses pengangkatan dan penempatan perlu menjadi perhatian semua pihak, terutama

pengambil kebijakan agar dalam menjalankan rencana kerja Pemerintah Kabupaten Sleman terjadi efisiensi dan efektifitas kerja.

Konsekuensi dari hal itu, diperlukan pegawai yang mempunyai kemampuan, integritas tinggi dan sinergitas dukungan aparatur yang tangguh dan sesuai kualifikasi, terutama untuk mengembangkan kreativitas pegawai dalam melaksanakan berbagai tugas sesuai dengan wewenang dan tanggung jawabnya, serta menempatkan pegawai yang tepat pada tempatnya (*the right man on the right place*).

Penempatan sebagai bagian dari faktor yang mempengaruhi kualitas layanan, lebih disebabkan karena proses penempatan tersebut berkaitan dengan kesesuaian dan keseimbangan antara kemampuan yang dimiliki oleh pegawai dengan jabatannya. Jabatan itu sendiri adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak seorang pegawai negeri sipil dalam satuan organisasi, sementara itu jabatan struktural diartikan sebagai suatu kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak seorang pegawai negeri sipil dalam rangka memimpin suatu satuan organisasi negara (PP No. 13 Tahun 2002 Pasal 1 ayat 2).

Karena itulah proses ini (penempatan pegawai dalam jabatan struktural) merupakan titik awal dari keberhasilan layanan kepada masyarakat di masa mendatang.

Tabel 1.1.
Rekapitulasi Jumlah Formasi Jabatan Struktural Menurut Eselon dalam Rangka
Pelaksanaan Otonomi Daerah di Kabupaten Sleman Mulai Tahun 2000-2007

NO	TAHUN	ESELON								Jumlah
		II.a	II.b	III.a	III.b	IV.a	IV.b	V.a	V.b	
1	2000	0	1	31	3	192	30	509	259	1025
2	2001	1	15	76	17	409	4			522
3	2002	1	14	69	17	373				474
4	2003	1	19	106	0	405				531
5	2004	1	19	106	0	412				538
6	2005	1	19	106	0	412				538
7	2005	1	19	106	0	400				526
8	2006	1	19	106	0	403				529
9	2007	1	19	106	0	403				529

Sumber : BKD Kabupaten Sleman Tahun 2007

Dalam Ketentuan Pelaksanaan PP No. 13 tahun 2002 Baperjakat Instansi Pusat, dan Baperjakat Instansi Daerah Propinsi/Kabupaten/Kota mempunyai tugas memberikan pertimbangan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian dalam pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian dalam dan dari jabatan struktural eselon II ke bawah; pemberian kenaikan pangkat bagi yang menduduki jabatan struktural, menunjukkan prestasi kerja luar biasa baiknya, atau menemukan penemuan baru yang bermanfaat bagi negara; perpanjangan batas usia pensiun bagi PNS yang menduduki jabatan struktural eselon I dan eselon II; dan pengangkatan sekretaris daerah propinsi/kabupaten/kota. Susunan keanggotaan baperjakat terdiri dari seorang ketua, paling banyak 6 orang

anggota, dan seorang sekretaris. Untuk Kabupaten Sleman Baperjakat terdiri dari Ketua yaitu Sekertaris Daerah, dua orang anggota yaitu Kepala Badan Pengawas Daerah (Bawasda), Kepala Badan Kepegawaian Daerah dan Sekretaris bukan Anggota yaitu Kepala Bidang Mutasi dan Pensiun BKD serta Staf Sekretariat Baperjakat.

Penyimpangan mekanisme yang ada sebenarnya terjadi pada beberapa dinas yang dianggap oleh sebagian besar masyarakat sebagai dinas yang strategis, sehingga sangat dimungkinkan pengelolaan jabatan ini bernuansa politik. Hal ini dikarenakan jabatan bupati adalah jabatan politis, sehingga kemungkinan untuk mencari dukungan selama periode kerja guna melancarkan visi dan misinya serta dalam rangka memperoleh dukungan pada periode selanjutnya sangat terbuka peluangnya. Namun demikian aspek politis tersebut sebenarnya 'terbungkus' dalam sistem administratif (mekanisme) sehingga yang terlihat dari luar adalah unsur kesesuaian dan ketidaksesuaian prosedural dari sebuah sistem pengangkatan dan penempatan pejabat struktural. Seperti halnya juga yang terjadi di Kabupaten Sleman yang terlihat adanya indikasi jabatan struktural yang berindikasi politik dengan jabatan Bupati yang telah menjabat selama dua periode kepemimpinan di Kabupaten Sleman.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah : Bagaimana kinerja BKD dalam Pengangkatan jabatan struktural pegawai negeri sipil di Kabupaten Sleman tahun 2005-2007?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Untuk mengetahui kinerja Badan Kepegawaian Daerah dalam pengangkatan jabatan struktural pegawai negeri sipil di Kabupaten Sleman tahun 2005-2007.

2. Manfaat Penelitian

a. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan keilmuan, menjadi bahan kajian dalam studi ilmu pemerintahan khususnya yang berkenaan dengan kinerja birokrasi dalam konteks penempatan pegawai dalam jabatan struktural.

b. Manfaat Praktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan menjadi bahan masukan atau rekomendasi bagi pemerintah Kabupaten Sleman dalam upaya peningkatan kinerja pemerintah, khususnya para *stake holders*, pengambil kebijakan, aparat pelaksana, serta masyarakat penerima layanan, melalui penempatan dan pengangkatan pegawai dalam jabatan struktural sesuai dengan kualifikasi yang diharapkan sehingga menciptakan pelayanan yang optimal.

D. Kerangka Dasar Teori

Kerangka dasar teori merupakan bagian yang terdiri dari uraian yang menjelaskan variable-variable dan hubungan-hubungan antar variable berdasarkan konsep definisi tertentu. Dan di dalam bagian ini dikemukakan teori yang menjadi acuan bagi penelitian yang akan dilakukan.

Menurut Masri Singarimbun:

“Teori adalah serangkaian konsep, definisi, proposisi saling keterkaitan, bertujuan untuk memberikan gambaran sistematis, ini dijabarkan dengan hubungan variable yang satu dengan yang lain dengan tujuan untuk dapat menjelaskan fenomena tersebut.”²

Menurut Koentjoroningrat:

“Teori adalah pernyataan mengenai adanya hubungan positif antara gejala yang diteliti dengan satu atau beberapa faktor tertentu dalam masyarakat.”³

Dari uraian di atas maka dapat diambil pengertian bahwa teori merupakan suatu alat yang digunakan untuk mengetahui hubungan antara variable-variable yang diteliti dan pemecahan masalah secara teoritis.

Kerangka dasar teori akan memberikan landasan teoritis dalam menganalisa data tentang analisis Proses Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural Di Kabupaten Sleman Tahun 2005-2007 adalah sebagai berikut :

² Masri Singarimbun dan Sofyan Effendi, *Metode Penelitian Survey*, LP3S, Cet. Ke-2, 1989, hal 37

³ Koentjoroningrat, *Metodologi Penelitian Masyarakat*, PT Gramedia, Jakarta, 1997, hlm 32

1. Kinerja

Kinerja (*performance*) dalam arti yang sederhana adalah prestasi kerja. Rub dan Byars mendefinisikan kinerja sebagai tingkat pencapaian hasil atau "*the degree of accomplishment*". Ini berarti kinerja merupakan tingkat pencapaian tujuan organisasi,⁴

Bernardin dan Russel memberi batasan *performance* sebagai "*... the record of outcomes produced on a specified job function or activity during a specified time period*" (catatan *outcome* yang dihasilkan dari fungsi suatu pekerjaan tertentu atau kegiatan selama suatu periode waktu tertentu⁵. Kinerja merupakan hasil kerja. Penilaian kinerja merupakan suatu kegiatan yang sangat penting karena dapat digunakan sebagai ukuran keberhasilan suatu organisasi dalam mencapai misinya.⁶

Kinerja instansi aparaturnya pemerintah daerah dapat digunakan untuk mengukur keberhasilan dalam menjalankan misi serta visi pemerintahan. Hal ini sesuai Keputusan Kepala Lembaga Administrasi Negara Nomor 589/IX/6/Y/99 yang menuliskan "kinerja adalah gambaran mengenai mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan program kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, visi dan misi operasional".

⁴ Sadu Wasistiono , 2002, *Menata Ulang Kelembagaan Pemerintah Kecamatan*, Citra Pindo, Bandung, hlm 45

⁵ Faustino Cardoso Gomes , 2001, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Andi, Yogyakarta, hlm 135

⁶ Agus Dwiyanto, 2002, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Galang Printika, Yogyakarta, hlm 45

Penilaian kinerja merupakan suatu kegiatan yang sangat penting karena dapat digunakan sebagai ukuran keberhasilan suatu organisasi dalam mencapai misinya. Untuk organisasi pelayanan publik, informasi mengenai kinerja tentu sangat berguna untuk menilai seberapa jauh pelayanan yang diberikan oleh organisasi itu memenuhi harapan dan memuaskan masyarakat. Dengan melakukan penilaian terhadap kinerja maka upaya untuk memperbaiki kinerja bisa dilakukan secara lebih terarah dan sistematis. Informasi mengenai kinerja juga penting untuk menciptakan tekanan bagi para pejabat penyelenggara pelayanan untuk melakukan perubahan-perubahan dalam organisasi. Dengan adanya informasi mengenai kinerja maka *benchmarking* dengan mudah bisa dilakukan dan dorongan untuk memperbaiki kinerja bisa diciptakan.

Terbatasnya informasi mengenai kinerja birokrasi publik terjadi karena kinerja belum dianggap sebagai suatu hal yang penting oleh pemerintah. Tidak tersedianya informasi mengenai indikator kinerja birokrasi publik menjadi bukti dari ketidakseriusan pemerintah untuk menjadikan kinerja pelayanan publik sebagai agenda kebijakan yang penting. Kinerja pejabat birokrasi tidak pernah menjadi pertimbangan yang penting dalam mempromosikan pejabat birokrasi. Daftar penilaian pelaksanaan pekerjaan (DP3) yang selama ini dipergunakan untuk menilai kinerja pejabat birokrasi sangat jauh relevansinya dengan indikator-indikator kinerja yang sebenarnya.

Akibatnya, para pejabat birokrasi tidak memiliki insentif untuk menunjukkan kinerja sehingga kinerja birokrasi cenderung menjadi amat rendah.

Perlakuan pemerintah terhadap birokrasi seringkali tidak ada hubungannya dengan kinerja birokrasinya. Misalnya, dalam menentukan anggaran birokrasinya, pemerintah sama sekali tidak mengaitkan anggaran dengan kinerja birokrasi. Anggaran birokrasi publik selama ini lebih didasarkan atas *input*, bukan *output*. Anggaran yang diterima oleh sebuah birokrasi publik lebih ditentukan oleh kebutuhan, bukan oleh hasil yang akan diberikan oleh birokrasi itu pada masyarakatnya. Akibatnya, dorongan untuk mewujudkan hasil dan kinerja cenderung rendah dalam kehidupan birokrasi publik.

Karena anggaran sering menjadi *driving force* dari perilaku birokrasi dan para pejabatnya, mengaitkan anggaran yang diterima oleh sebuah birokrasi publik dengan hasil atau kinerja bisa menjadi salah satu faktor yang mendorong perbaikan kinerja birokrasi publik. Para pejabat birokrasi yang ingin memperoleh anggaran yang besar menjadi terdorong untuk menunjukkan kinerja yang baik. Kalau ini dapat dilakukan, data dan informasi mengenai kinerja birokrasi publik niscaya akan tersedia sehingga penilaian kinerja birokrasi publik juga menjadi lebih mudah dilakukan.

Faktor lain yang menyebabkan terbatasnya informasi mengenai kinerja birokrasi publik adalah kompleksitas indikator kinerja, yang

biasanya digunakan untuk mengukur kinerja birokrasi publik. Berbeda dengan swasta yang indikator kinerjanya relatif sederhana dan tersedia di pasar, indikator kinerja birokrasi sering sangat kompleks. Hal ini terjadi karena birokrasi publik memiliki *stakeholders* yang sangat banyak dan memiliki kepentingan yang berbeda-beda. Perusahaan bisnis memiliki *stakeholders* yang jauh lebih sedikit, pemilik dan konsumen, dan kepentingannya relatif mudah diintegrasikan. Kepentingan utama pemilik perusahaan ialah selalu memperoleh keuntungan, sedangkan kepentingan utama konsumen biasanya adalah kualitas produk dan harga yang terjangkau. *Stakeholders* dari birokrasi publik, seperti masyarakat pengguna jasa, anggota DPR/D, aktivis sosial dan partai, wartawan, dan para pengusaha sering berkepentingan berbeda-beda dan berusaha mendesakkan kepentingannya agar diperhatikan oleh birokrasi publik. Penilaian kinerja birokrasi publik karenanya cenderung menjadi jauh lebih kompleks dan sulit dilakukan daripada di perusahaan bisnis.

Penilaian kinerja birokrasi publik tidak cukup hanya dilakukan dengan menggunakan indikator-indikator yang melekat pada birokrasi itu seperti efisiensi dan efektivitas, tetapi harus dilihat juga dari indikator-indikator yang melekat pada pengguna jasa, seperti kepuasan pengguna jasa, akuntabilitas, dan responsivitas. Penilaian kinerja dari sisi pengguna jasa menjadi sangat penting karena birokrasi publik seringkali memiliki kewenangan monopolis

sehingga para pengguna jasa tidak memiliki alternatif sumber pelayanan. Dalam pelayanan yang diselenggarakan oleh pasar, yang pengguna jasa memiliki pilihan sumber pelayanan, penggunaan pelayanan bisa mencerminkan kepuasan terhadap pemberi layanan. Dalam pelayanan oleh birokrasi publik, penggunaan pelayanan oleh publik sering tidak ada hubungannya sama sekali dengan kepuasannya terhadap pelayanan.

Kesulitan lain dalam menilai kinerja birokrasi publik muncul karena tujuan dan misi birokrasi publik seringkali bukan hanya sangat kabur, tetapi juga bersifat multidimensional. Kenyataan bahwa birokrasi publik memiliki *stakeholders* yang banyak dan memiliki kepentingan yang sering berbenturan satu dengan lainnya membuat birokrasi publik mengalami kesulitan untuk merumuskan misi yang jelas. Akibatnya, ukuran kinerja organisasi publik di mata para *stakeholders* juga berbedaa. Namun, ada beberapa indikator yang biasanya digunakan untuk mengukur kinerja birokrasi publik, yaitu sebagai berikut.⁷

1. Produktivitas

Konsep produktivitas tidak hanya mengukur tingkat efisiensi tetapi juga efektivitas pelayanan. Produktivitas pada umumnya dipahami sebagai rasio antara *input* dengan *output*. Konsep produktivitas dirasa terlalu sempit dan kemudian *General Accounting Office (GAO)* mencoba mengembangkan satu ukuran produktivitas yang lebih luas dengan

⁷ Ibid

memasukkan seberapa besar pelayanan publik itu memiliki hasil yang diharapkan sebagai salah satu indikator kinerja yang penting.

2. Kualitas Layanan

Isu mengenai kualitas layanan cenderung menjadi semakin penting dalam menjelaskan kinerja organisasi pelayanan publik. Banyak pandangan negatif yang terbentuk mengenai organisasi publik muncul karena ketidakpuasan masyarakat terhadap kualitas layanan yang diterima dari organisasi publik. Dengan demikian, kepuasan masyarakat terhadap layanan dapat dijadikan indikator kinerja organisasi publik. Keuntungan utama menggunakan kepuasan masyarakat sebagai indikator kinerja adalah informasi mengenai kepuasan masyarakat seringkali tersedia secara mudah dan murah. Informasi mengenai kepuasan terhadap kualitas pelayanan seringkali dapat diperoleh dari media massa atau diskusi publik. Akibat akses terhadap informasi mengenai kepuasan masyarakat terhadap kualitas layanan relatif sangat tinggi maka bisa menjadi satu ukuran kinerja organisasi publik yang mudah dan murah dipergunakan. Kepuasan masyarakat bisa menjadi parameter untuk menilai kinerja organisasi publik.

3. Responsivitas

Responsivitas adalah kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan dan mengembangkan

program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Secara singkat responsivitas di sini menunjuk pada keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Responsivitas dimasukkan sebagai salah satu indikator kinerja karena responsivitas secara langsung menggambarkan kemampuan organisasi publik dalam menjalankan misi dan tujuannya, terutama untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Responsivitas yang rendah ditunjukkan dengan ketidaksiharasan antara pelayanan dengan kebutuhan masyarakat. Hal tersebut jelas menunjukkan kegagalan organisasi dalam mewujudkan misi dan tujuan organisasi publik. Organisasi yang memiliki responsivitas rendah dengan sendirinya memiliki kinerja yang jelek pula.

4. Responsibilitas

Responsibilitas menjelaskan apakah pelaksanaan kegiatan organisasi publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar atau sesuai dengan kebijakan organisasi, baik yang eksplisit maupun implisit. Oleh sebab itu, responsibilitas bisa saja pada suatu ketika berbenturan dengan responsivitas.

5. Akuntabilitas

Akuntabilitas publik menunjuk pada seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik tunduk pada para pejabat politik yang dipilih oleh rakyat. Asumsinya adalah bahwa para pejabat politik tersebut karena

dipilih oleh rakyat, dengan sendirinya akan selalu merepresentasikan kepentingan rakyat. Dalam konteks ini, konsep akuntabilitas publik dapat digunakan untuk melihat seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik itu konsisten dengan kehendak masyarakat banyak. Kinerja organisasi publik tidak hanya bisa dilihat dari ukuran internal yang dikembangkan oleh organisasi publik atau pemerintah, seperti pencapaian target. Kinerja sebaiknya harus dinilai dari ukuran eksternal, seperti nilai-nilai dan norma yang berlaku dalam masyarakat. Suatu kegiatan organisasi publik memiliki akuntabilitas yang tinggi kalau kegiatan itu dianggap benar dan sesuai dengan nilai dan norma yang berkembang dalam masyarakat.

Kumorotomo menggunakan beberapa kriteria untuk dijadikan pedoman dalam menilai kinerja organisasi pelayanan publik, antara lain, adalah berikut ini.⁸

1. Efisiensi

Efisiensi menyangkut pertimbangan tentang keberhasilan organisasi pelayanan publik mendapatkan laba, memanfaatkan faktor-faktor produksi serta pertimbangan yang berasal dari rasionalitas ekonomis. Apabila diterapkan secara objektif, kriteria seperti likuiditas, solvabilitas, dan rentabilitas merupakan kriteria efisiensi yang sangat relevan.

⁸ Kumorotomo, dalam Dwiyanto, 2001, *op.cit*, hlm 46)

2. Efektivitas

Apakah tujuan dari didirikannya organisasi pelayanan publik tersebut tercapai. Hal tersebut erat kaitannya dengan rasionalitas teknis, nilai, misi, tujuan organisasi, serta fungsi agen pembangunan.

3. Keadilan

Keadilan mempertanyakan distribusi dan alokasi layanan yang diselenggarakan oleh organisasi pelayanan publik. Kriteria ini erat kaitannya dengan konsep ketercukupan atau kepantasan. Keduanya mempersoalkan apakah tingkat efektivitas tertentu, kebutuhan dan nilai-nilai dalam masyarakat dapat terpenuhi. Isu-isu yang menyangkut pemerataan pembangunan, layanan kepada kelompok pinggiran dan sebagainya, akan mampu dijawab melalui kriteria ini.

4. Daya Tanggap

Berlainan dengan bisnis yang dilaksanakan oleh perusahaan swasta, organisasi pelayanan publik merupakan bagian dari daya tanggap negara atau pemerintah akan kebutuhan vital masyarakat. Oleh sebab itu, kriteria organisasi tersebut secara keseluruhan harus dapat dipertanggungjawabkan secara transparan demi memenuhi kriteria daya tanggap ini.

Salim dan Woodward melihat kinerja berdasarkan pertimbangan-pertimbangan ekonomi, efisiensi, efektivitas, dan persamaan pelayanan.

Aspek ekonomi dalam kinerja diartikan sebagai strategi untuk menggunakan sumber daya yang seminimal mungkin dalam proses penyelenggaraan kegiatan pelayanan publik. Efisiensi kinerja pelayanan publik juga dilihat untuk menunjuk suatu kondisi tercapainya perbandingan terbaik/proporsional antara input pelayanan dengan output pelayanan. Demikian pula, aspek efektivitas kinerja pelayanan ialah untuk melihat tercapainya pemenuhan tujuan atau target pelayanan yang telah ditentukan. Prinsip keadilan dalam pemberian pelayanan publik juga dilihat sebagai ukuran untuk menilai seberapa jauh suatu bentuk pelayanan telah memperhatikan aspek-aspek keadilan dan membuat publik memiliki akses yang sama terhadap sistem pelayanan yang ditawarkan.⁹

Zeithaml, Parasuraman, dan Berry mengemukakan bahwa kinerja pelayanan publik yang baik dapat dilihat melalui berbagai indikator yang sifatnya fisik. Penyelenggaraan pelayanan publik yang baik dapat dilihat melalui aspek fisik pelayanan yang diberikan, seperti tersedianya gedung pelayanan yang representatif, fasilitas pelayanan berupa televisi, ruang tunggu yang nyaman, peralatan pendukung yang memiliki teknologi canggih, misalnya komputer, penampilan aparat yang menarik di mata pengguna jasa, seperti seragam dan aksesoris, serta berbagai fasilitas kantor pelayanan yang memudahkan akses pelayanan bagi masyarakat.¹⁰

⁹ Salim & Woodward dalam Agus Dwiyanto, 2001 *op.cit*, hlm 47

¹⁰ Agus Dwiyanto, 2002, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Galang Printika, Yogyakarta, 48

Indikator kinerja adalah ukuran kuantitatif dan kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan dengan memperhitungkan indikator masukan (*input*), keluaran (*output*), hasil (*out comes*), manfaat (*benefits*), dan dampak (*infacts*). Masing-masing indikator tersebut dapat dijabarkan, sebagai berikut :¹¹

1. Indikator masukan (*input*) adalah segala sesuatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan dapat berjalan untuk menghasilkan keluaran, indikator ini dapat berupa sumber dana, sumber daya manusia, informasi kebijakan dan peraturan perundang-undangan.
2. Indikator Prosecess (*proses*). Indikator proses menggambarkan perkembangan atau aktivitas yang terjadi atau dilakukan selama pelaksanaan kegiatan berlangsung, khususnya dalam proses mengolah masukan menjadi keluaran.
3. Indikator keluaran (*output*) adalah sesuatu yang diharapkan langsung dicapai dari suatu kegiatan yang dapat berupa fisik maupun nonfisik.
4. Indikator hasil (*out comes*) adalah segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya keluaran kegiatan pada jangka menengah (efek langsung).
5. Indikator manfaat (*benefits*) adalah sesuatu yang terkait dengan tujuan akhir dari pelaksanaan kegiatan.

¹¹ Lembaga Administrasi Negara (2004 : 122-123)

6. Indikator dampak (*infacts*) adalah pengaruh yang ditimbulkan baik positif maupun negatif pada setiap tingkatan, indikator berdasarkan asumsi yang telah ditetapkan.

Selanjutnya dijelaskan, bahwa indikator tersebut dapat digunakan untuk evaluasi baik dalam tahap perencanaan, tahap pelaksanaan, ataupun tahap setelah kegiatan selesai dan berfungsi. Perlu dicatat bahwa untuk indikator kinerja input dan output dapat dinilai sebelum kegiatan yang dilakukan selesai. Sedangkan untuk indikator outcomes, benefit, dan impacts mungkin baru diperoleh setelah beberapa waktu kegiatan berlalu.

Berbagai perspektif dalam melihat kinerja pelayanan publik di atas memperlihatkan bahwa indikator-indikator yang dipergunakan untuk menyusun kinerja pelayanan publik ternyata sangat bervariasi. Namun demikian, dalam penelitian ini penulis akan melihat indikator kinerja Badan Pengelola Keuangan Daerah tersebut secara menyeluruh yaitu dari proses input sampai dengan dampak seperti yang telah dijelaskan oleh Lembaga Administrasi Negara.

2. Manajemen Sumber Daya Manusia

Pemerintah memegang peranan sentral dalam pembangunan nasional yaitu dalam menentukan penetapan kebijakan umum.¹² Untuk itu diperlukan Pegawai Negeri Sipil sebagai aparatur negara yang tangguh dan kualitas, seperti

¹² Talizidulu Ndraba, 1985, *Peranan Administrasi Pemerintahan Desa dalam Pembangunan Desa*, YKD IIP, Jakarta, hlm 52.

dikemukakan Rasyid, bahwa adanya jangkauan tugas yang luas dan kompleks, dengan tanggung jawab yang sangat berat, terpikul di atas pundak setiap pemerintah, khususnya dukungan aparatur yang tangguh dan kualifaid.¹³

Pendapat itu juga sejalan dengan pendapat Siagian bahwa keberhasilan pembangunan nasional pada tingkat yang signifikan ditentukan pula oleh mampu tidaknya pemerintah dengan seluruh jajarannya memainkan peranan dan fungsinya yang muaranya pada pelaksanaan yang efisien dan efektif. Manusia merupakan unsur terpenting dalam setiap dan semua organisasi, keberhasilan organisasi mencapai tujuan dan berbagai macam tantangan, baik yang sifatnya eksternal maupun internal, sangat ditentukan oleh kemampuan mengelola sumber daya manusia (pegawai).¹⁴

Sumber daya manusia dengan kualifikasi tertentu hanya dapat dihasilkan melalui pembinaan dan pengembangan yang terpola dengan kemampuan. Dalam peningkatan kemampuan (*ability*) sejalan dengan menampilkan kinerja yang baik dan memuaskan apabila motivasi yang tinggi digabungkan dengan kemampuannya dalam arti fisik dan intelektual disertai pemberian tugas pekerjaan yang sesuai dalam arti mempertimbangkan kepribadian, sistem nilai yang dianut, pengetahuan, ketrampilan, pengalaman,

¹³ M Ryaas Rasyid, 1997, *Kajian Awal Birokrasi Pemerintahan Politik Orde Baru*, Yarsif Watampone, Jakarta., hlm 15-16.

¹⁴ Siagian, Sondang P. 1992, *Kerangka Dasar Ilmu Administrasi*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm 151.

bakat dan minat. Karena itu dalam keputusan yang diambil oleh pimpinan termasuk menentukan penetapan pegawai¹⁵

Banyak para ahli yang membuat batasan tentang manajemen, dan dari batasan-batasan itu dapat ditarik suatu kesimpulan umum, bahwa manajemen :

“Suatu seni mengatur orang lain guna mencapai suatu tujuan atau menyelesaikan pekerjaan. Batasan ini mengandung pengertian bahwa seseorang manajer dalam suatu organisasi dalam memimpin organisasinya untuk mencapai tujuan adalah bersama-sama dengan orang lain atau bawahannya”.¹⁶

Manajemen itu suatu seni mengatur orang lain dalam mencapai tujuan organisasi, maka manajemen mempunyai fungsi manajemen yang pada garis besarnya terdiri dari : perencanaan, pengorganisasian, penyusunan personalia, pengkoordinasian, dan penyusunan anggaran organisasi.¹⁷ Sesuai dengan hal itu, manajer mengatur sedemikian rupa sehingga semua staf melaksanakan tugasnya sesuai dengan fungsi yang diembannya secara spesifik.

Manajemen sumberdaya manusia pada hakekatnya adalah penerapan manajemen tersebut khusus untuk sumber daya manusia, yang dapat didefinisikan : manajemen sumber daya manusia adalah seni untuk merencanakan, mengorganisasikan, mengarahkan, mengawasi kegiatan-kegiatan sumber daya manusia atau karyawan, dalam rangka mencapai tujuan

¹⁵ *Ibid*, 186

¹⁶ Notoatmodjo, Soekidjo. 1998, *Pengembangan Sumber Daya Manusia*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm 108.

¹⁷ *Ibid*

organisasi. Batasan yang lebih terinci dan operasional dikemukakan oleh Flippo bahwa :

Manajemen sumber daya manusia (personalia) adalah perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengawasan kegiatan-kegiatan pengadaan, pengembangan, pemberian kompensasi, pengintegrasian, pemeliharaan dan pelepasan sumber daya manusia agar tercapai berbagai tujuan individu, organisasi, dan masyarakat".¹⁸

Dengan demikian menurut Notoatmodjo manajemen sumber daya manusia itu merupakan suatu proses yang terdiri dari : rekrutmen sumber daya manusia, seleksi sumber daya manusia, pengembangan sumber daya manusia, pemeliharaan sumber daya manusia, dan penggunaan sumber daya manusia. Manajemen sumber daya manusia mempunyai kekhususan dibandingkan dengan manajemen secara umum atau manajemen sumber daya lain. Karena yang di "*manage*" adalah manusia, sehingga keberhasilan atau kegagalan manajemen sumber daya manusia ini akan mempunyai dampak yang sangat luas.¹⁹

Manajemen sumber daya manusia atau manajemen personalia adalah merupakan suatu pengakuan terhadap pentingnya sumber daya manusia atau tenaga kerja dalam organisasi, dan pemanfaatannya dalam berbagai fungsi dan kegiatan untuk mencapai tujuan organisasi. Manajemen sumber daya manusia diperlukan untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna sumber daya manusia dalam organisasi, dengan tujuan untuk memberikan kepada organisasi suatu satuan kerja yang efektif.

¹⁸ *Ibid*, hlm 109

¹⁹ *Ibid*

Tujuan utama dari manajemen sumber daya manusia untuk meningkatkan kontribusi sumber daya manusia (karyawan) terhadap organisasi dalam rangka mencapai produktifitas organisasi yang bersangkutan. Hal ini dapat dipahami bahwa semua kegiatan organisasi dalam mencapai misi dan tujuannya adalah sangat tergantung kepada manusia yang mengelola organisasi itu. Sumber daya manusia (karyawan) tersebut harus dikelola sedemikian rupa sehingga berdaya guna dan berhasil guna dalam mencapai misi dan tujuan organisasi.

Menurut Notoatmodjo tujuan ini dapat dijabarkan ke dalam 4 tujuan yang lebih operasional sebagaimana terlihat dalam tabel 1.2.

Tabel 1.2
Hubungan antara Kegiatan dan Tujuan Manajemen Sumber Daya Manusia

No	Tujuan Manajemen	Kegiatan Penunjang
1	Tujuan Sosial	Kepatuhan Pelayanan yang diperlukan Hubungan serikat kerja-manajemen
2	Tujuan Organisasi	Perencanaan sumber daya manusia Pelayanan yang diperlukan Seleksi Pelatihan dan pengembangan Penempatan Pengawasan kegiatan Pengharapan
3	Tujuan Fungsi	Penempatan Pengawasan kegiatan Penghargaan
4	Tujuan Personil	Pelatihan dan pengembangan Penempatan Kompensasi Pengawasan kegiatan Penghargaan

Sumber : Notoatmodjo, Soekidjo. 1998, *Pengembangan Sumber Daya Manusia*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm 112

a. Tujuan masyarakat (*Societal objective*)

Untuk bertanggung jawab secara sosial, dalam hal kebutuhan dan tantangan-tantangan yang timbul dari masyarakat. Oleh sebab itu suatu organisasi mempunyai tanggung jawab dalam mengelola sumber daya manusianya agar tidak mempunyai dampak negatif terhadap masyarakat.

b. Tujuan organisasi (*Organization objective*)

Untuk mengenal bahwa manajemen sumber daya manusia itu ada (*exist*), perlu memberikan kontribusi terhadap pemberdayagunaan organisasi secara keseluruhan. Oleh karena itu suatu unit atau bagian manajemen sumber daya di suatu organisasi diadakan untuk melayani bagian-bagian lain organisasi tersebut.

c. Tujuan fungsi (*Functional objective*)

Untuk memelihara (*maintain*) kontribusi bagian-bagian lain agar mereka (sumber daya manusia dalam tiap bagian) melaksanakan tugasnya secara optimal. Dengan kata lain setiap sumber daya manusia atau karyawan dalam organisasi itu menjalankan fungsinya dengan baik.

d. Tujuan personel (*Personel objective*)

Untuk membantu karyawan atau pegawai dalam mencapai tujuan-tujuan pribadinya, dalam rangka pencapaian tujuan organisasinya. Tujuan-tujuan pribadi karyawan seharusnya dipenuhi, dan ini sudah merupakan motivasi dan pemeliharaan (*maintain*) terhadap karyawan itu.

3. Penempatan Pegawai

Penempatan tenaga kerja atau staffing merupakan usaha manajemen untuk mengisi setiap posisi dalam suatu organisasi dengan tenaga kerja yang memenuhi syarat pada saat yang dibutuhkan. Tenaga kerja yang ditempatkan atau ditunjuk untuk memangku suatu jabatan tertentu bisa merupakan tenaga kerja yang sudah kerja di perusahaan, namun bisa pula tenaga kerja baru yang berasal dari luar perusahaan. Kedua bentuk tenaga kerja tersebut hendaknya perlu dipilih dari calon-calon yang tersedia untuk menentukan siapa yang paling memenuhi persyaratan, guna mengisi suatu jabatan. Dengan terisinya setiap posisi dalam organisasi dengan tenaga-tenaga yang memenuhi syarat, maka diharapkan organisasi tersebut dapat mencapai sasaran yang telah ditetapkan.

Bentuk penetapan tenaga baru dapat berupa pengangkatan karyawan baru untuk menempati jabatan tertentu (rekrutmen), penempatan karyawan lama dalam jabatan baru yang setingkat (transfer), penempatan karyawan lama dalam jabatan yang lebih tinggi tingkatannya (promosi), atau penempatan karyawan lama dalam jabatan yang lebih rendah tingkatannya (demosi), jika orang yang menduduki posisi dan menjalankan tugasnya itu tidak memiliki kualifikasi yang dibutuhkan oleh jabatan yang didudukinya, maka sasaran organisasi tersebut tidak akan dapat dicapai secara optimal.

Jabatan dan pemegang jabatan merupakan dua sisi dari mata uang yang sama, dan jika jabatan terlalu berat bagi orang yang memangkunya

(*underqualified*), maka pejabat yang bersangkutan tidak akan mampu untuk melaksanakan tugas-tugas sebagaimana yang diharapkan. Begitupun yang terjadi sebaliknya, bila jabatan terlalu mudah bagi seorang pejabat, maka pejabat tersebut akan merasa bosan akan tugas yang terlalu mudah. Melihat kenyataan seperti ini maka setiap organisasi harus memiliki uraian jabatan berikut persyaratan jabatannya yang mantap terlebih dahulu sebelum organisasi tersebut mencari orang atau calon pemangku jabatan yang tepat.

Dalam prakteknya, sering terjadi keadaan yang sebaliknya atau tidak seperti idealnya, dimana organisasi menganggap untuk asal jalan terlebih dahulu dengan penugasan-penugasan bagi setiap karyawannya. Apabila karyawan yang ditugaskan ternyata tidak mampu melaksanakan tugasnya, dan hasil penggantian juga tidak mampu, maka dicari lagi penggantinya, demikian seterusnya. Keadaan yang demikian ini memang sering kali sulit dihindari, karena untuk memperoleh pemangku jabatan yang mantap memang diperlukan waktu yang cukup lama.

Tampaknya sukar untuk mendapatkan tenaga kerja yang baik dan sekaligus tepat bagi jabatan yang dipegangnya, maka usaha yang sistematis dapat diupayakan untuk mendapatkan hasil yang seoptimal mungkin. Peran pimpinan dan setiap atasan sangat menentukan; mereka diharapkan mampu menerjemahkan tujuan unit kerja yang ingin dicapai ke dalam tujuan-tujuan yang lebih rinci sesuai dengan bidang atau tingkat manajemen. Berdasarkan

tujuan yang ingin dicapai, diharapkan mampu menetapkan sarana apa yang perlu dimiliki agar tujuan tersebut dapat tercapai secara optimal dan bagaimana cara melaksanakannya. Dewasa ini sulit diharapkan bahwa setiap atasan harus lebih mampu daripada bawahannya karena perkembangan spesialisasi dan profesionalisme, setiap atasan setidaknya dituntut untuk mengetahui garis-garis besar yang menjadi tanggung jawabnya.

Dalam manajemen fungsional yang diutamakan adalah koordinasi komunikasi dengan para atasan, pejabat lain yang setingkat, atau dengan bawahan yang terkait dituntut akan kelancarannya. Tanpa mengetahui apa yang akan direncanakan perusahaan dimasa mendatang akan sulit memperoleh tenaga kerja dalam jumlah dan kualitas yang sesuai pada waktu yang dibutuhkan oleh setiap unit kerja. Komitmen untuk tidak memilih tenaga kerja yang mempunyai hubungan dengan atasan perlu ditaati bersama. Di samping itu, untuk meningkatkan keberhasilan dalam jangka panjang, kebijakan yang berhasil dimasa lalu perlu ditinjau kembali secara berkala, apakah efektifitasnya masih maksimal atau perlu dilakukan penyesuaian kebijakan.

Dalam fungsi manajemen bahwa penempatan karyawan (pegawai) disebut dengan staffing. Hal ini dikemukakan oleh Luther pada tahun 1930. Teori Manajemen Sumber Daya Manusia modern menekankan bahwa penempatan tidak hanya berlaku bagi para pegawai baru akan tetapi berlaku pula bagi pegawai lama yang mengalami alih tugas dan mutasi. Hal ini sesuai

dengan apa yang dinyatakan oleh Siagian bahwa konsep penempatan mencakup promosi, transfer, dan bahkan demosi sekalipun.²⁰ Hal itu juga dikemukakan oleh Winardi bahwa penempatan karyawan (*staffing*) merupakan aktivitas-aktivitas yang berkelanjutan.²¹

Sebagaimana halnya dengan pegawai baru, pegawai lamapun perlu direkrut secara internal, perlu dipilih dan biasanya juga menjalani program pengenalan sebelum mereka ditempatkan pada posisi baru dan melakukan pekerjaan baru pula. Menurut Saydam bahwa:

“Penempatan pegawai merupakan mengisi lowongan pekerjaan yang tersedia dalam organisasi, agar orang yang ditempatkan itu tidak terombang-ambing lagi dalam menunggu tempat dan apa yang akan dikerjakan serta menempatkan orang yang tepat pada posisi dan tempat yang tepat, agar organisasi dapat bertindak efisien dengan memanfaatkan sumber daya manusia yang berhasil direkrut”.²²

Lebih lanjut Thoha menjelaskan bahwa : penempatan pegawai yaang telah diterima dapat dibedakan atas penggunaan atau pengangkatan dalam jabatan, perbantuan, dipekerjakan kembali dan pejabat negara. Menempatkan pegawai yang tepat pada jabatan atau posisi yang tepat (*the right man on the right place*) belakangan ini banyak menjadi isu sentral dalam manajemen sumber daya manusia. Terdapat adanya korelasi positif antara penempatan pegawai dengan peningkatan produktifitas kerja.²³

²⁰ Siagian, *op.cit*, hlm 169

²¹ Winardi, dan Nisjar, Karbi. 1997, *Teori Sistem dan Pendekatan Sistem dalam Bidang Manajemen*, Gramedia, Jakarta, hlm 169.

²² Saydam, Gouzali. 2000, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Gunung Agung, Jakarta, hlm 152

²³ Thoha, *op.cit*, hlm 39

Di samping itu, menempatkan pegawai secara tepat dan benar pada dasarnya sebagai upaya untuk memotivasi pegawai memperoleh kepuasan dalam pekerjaannya. Siswanto menyatakan bahwa :

“Penempatan tenaga kerja adalah suatu proses pemberian tugas dan pekerjaan kepada tenaga kerja yang lulus dalam seleksi untuk dilaksanakan secara kontinuitas dengan wewenang dan tanggung jawab sebesar porsi dan komposisi yang ditetapkan serta mampu mempertanggungjawabkan segala risiko dan kemungkinan yang terjadi atas fungsi dan pekerjaan, wewenang dan tanggung jawab tersebut.”²⁴

Beberapa pendapat tersebut, dapat diartikan bahwa penempatan pegawai merupakan suatu upaya untuk mengisi posisi yang kosong atau jabatan yang segera akan ditinggalkan oleh pejabat lama, dengan pemberian tugas dan tanggung jawab yang sesuai dengan kemampuannya, sehingga menimbulkan kepuasan kerja bagi pegawai tersebut.

Penempatan pegawai pada suatu jabatan tertentu, dapat merupakan promosi bagi pegawai yang bersangkutan apabila jabatan yang dipangku saat ini memiliki *grade*, tanggung jawab dan wewenang yang lebih besar dibandingkan dengan jabatan sebelumnya. Sebaliknya dapat merupakan demosi bila jabatan yang dipangku saat ini memiliki *grade*, tanggung jawab dan wewenang yang lebih kecil dibandingkan dengan jabatan sebelumnya.

Penempatan pegawai selain merupakan kewenangan atasan atau pimpinan sepenuhnya untuk mengisi jabatan yang kosong, melainkan juga mengandung unsur promosi atau demosi. *Transfer*, di samping merupakan

²⁴ Bedjo Siswanto, 2003, *Manajemen Tenaga Kerja*, Sinar Baru , Bandung, hlm 88

kewenangan pimpinan, dapat pula atas permintaan pegawai untuk dipindah ke suatu tempat yang lowong. Pada prinsipnya, tranfer tidak mengadung unsur promosi maupun demosi serta tidak diikuti oleh perubahan gaji dan tingkat jabatan (*grade*).

Jewell berpendapat bahwa dalam pengambilan keputusan penempatan pegawai, ada empat strategi dasar alternatif yang dapat diakui yaitu :

1. Tempatkan individu yang mampu dalam pekerjaan yang mempunyai prioritas tertinggi.
2. Tempatkan individu dalam pekerjaan yang menunjukkan probabilitas keberhasilannya paling tinggi.
3. Tempatkan individu dalam pekerjaan yang diharapkan dapat mengembangkan kemampuannya.
4. Tempatkan individu dalam pekerjaan yang disukainya diantara pilihan yang dinilai paling cocok.²⁵

Penempatan pegawai yang tepat dan benar pada dasarnya sebagai upaya untuk memotivasi pegawai, baik dengan uang, kebutuhan untuk berafiliasi, kebutuhan untuk berprestasi dan ingin memberikan sesuatu yang berarti di dalam pekerjaannya. Jadi jika penempatan pegawai pada jenjang jabatan secara benar, dampaknya akan memberikan motivasi kepada pegawai lainnya serta memberikan penilaian positif terhadap sistem yang diterapkan oleh instansi. Dalam pencapaian tujuan organisasi tersebut diperlukan pula *pemberian motivasi*. Dalam kaitan itu Siagian berpendapat bahwa langkah-langkah yang berkaitan erat dengan motivasi berupa : perencanaan tenaga kerja, rekrutmen,

²⁵ Siagian, *op.cit*, hl m158

seleksi, *penempatan pegawai*, sistem imbalan, pembinaan, dan pengembangan karier.²⁶ Selanjutnya menurut Thoha,

“Setelah proses pengadaan pegawai (berupa perencanaan SDM, analisis dan rancang bangun pekerjaan, rekrutmen, seleksi), proses berikutnya ialah penempatan atau penggunaan dan penunjukan pegawai yang sudah diterima ke jabatan atau tugas yang telah ditentukan sesuai dengan perencanaan formasi”.²⁷

Metode yang terbaik untuk memotivasi pegawai adalah memberikan penekanan pada kebutuhan sosialnya, oleh karenanya menjadi tanggung jawab pimpinan untuk menjadikan pegawai lebih berguna dan merasa dipentingkan dalam suatu jabatan, dengan cara memberikan fasilitas yang memuaskan kebutuhan sosialnya melalui penempatan yang tepat dan benar. Hal yang harus menjadi perhatian Pemerintah Daerah adalah bahwa para pegawai mulai menekankan bahwa pekerjaan perlu diintegrasikan secara efektif dengan kebutuhan manusia untuk pertumbuhan pribadi, harapan keluarga, dan persyaratan etika masyarakat. Jadi karier merupakan serangkaian pengalaman kerja yang sungguh-sungguh berurutan menuju ketinggian tanggungjawab, status, kekuasaan, dan penghargaan yang lebih besar. Selanjutnya Prawirosentono mengemukakan bahwa kejelasan penempatan pegawai akan menunjukkan pula kejelasan wewenang serta tanggung jawab sehingga tidak terdapat tumpang tindih tugas.²⁸

²⁶ *Ibid*, hlm 187

²⁷ Thoha, *op.cit*, hlm 38:

²⁸ Prawirosentono, Suyadi, 1999, *Kebijakan Kinerja Karyawan : Kiat Membangun Organisasi Kompetitif Menjelang Perdagangan Bebas Dunia*, BPFE, Yogyakarta. hlm 29.

4. Badan Kepegawaian Daerah

Bagian Kepegawaian mempunyai tugas melaksanakan pengelolaan administrasi kepegawaian, penyusunan program dan petunjuk pembinaan dan pengembangan kepegawaian serta melaksanakan mutasi pegawai dan tata usaha kepegawaian.

Bagian Kepegawaian mempunyai fungsi :

1. Pengumpulan dan pengelolaan data serta penyiapan Peraturan Perundang-undangan di bidang kepegawaian ;
2. Pengumpulan bahan pelaksanaan ujian dinas dan pemberian penghargaan tanda jasa ;
3. Pengumpulan dan pengelolaan data serta penyimpanan penyusunan program dan petunjuk teknis pembinaan dan pengembangan karier pegawai serta penyelenggaraan pendidikan dan latihan pegawai ;
4. Pelaksanaan dan pengolahan mutasi dan tata usaha kepegawaian ;
5. Penyelenggaraan tata usaha bagian.

Bagian Kepegawaian terdiri dari Sub Bagian Umum Kepegawaian, Sub Bagian Mutasi Pegawai, Sub Bagian Pengembangan Pegawai, Sub Bagian Diklat Pegawai.

1. Sub Bagian Umum Kepegawaian mempunyai tugas mengumpulkan bahan pembinaan kedudukan hukum pegawai dan menghimpun peraturan perundang-undangan kepegawaian serta penyelesaian administrasi

pemberhentian, peningkatan kesejahteraan pegawai dan pensiun pegawai serta menyelenggarakan tata usaha Bagian ;Sub Bagian Mutasi Pegawai mempunyai tugas melaksanakan penyelesaian administrasi kepangkatan, gaji, cuti, pensiun dan mutasi kepegawaian lainnya ;

2. Sub Bagian Pengembangan Pegawai mempunyai tugas mengumpulkan bahan penyusunan rencana pegawai, penyusunan formasi serta pemberian penghargaan dan tanda jasa serta pembinaan mental pegawai ;
3. Sub Bagian Diklat Pegawai mempunyai tugas mengumpulkan bahan penyusunan program pendidikan dan pelatihan aparatur/kepegawaian dan penyelenggaraan pelatihan, pengajaran, ujian dinas dan latihan pra jabatan.

Dengan ditetapkannya Peraturan Daerah Nomor : 12 Tahun 2000, Bagian Kepegawaian Sekretariat Daerah Kabupaten Sleman berubah menjadi Kantor Kepegawaian Daerah Kabupaten Sleman. Berdasarkan Keputusan Bupati Sleman Nomor : 05/Kep.KDH/2001 tentang Struktur Organisasi, Penjabaran Tugas Pokok dan Fungsi, serta Tata Kerja Kantor Kepegawaian Daerah. Kantor Kepegawaian Daerah berkedudukan sebagai unsur penunjang Pemerintah Daerah yang dipimpin oleh seorang Kepala yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati melalui Sekretariat Daerah.

Kantor Kepegawaian Daerah mempunyai tugas membantu Bupati dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah di bidang pengelolaan kepegawaian daerah.

Sedangkan fungsinya perumusan kebijakan teknis di bidang pengelolaan kepegawaian daerah serta pemberian pelayanan penunjang penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Mengenai Struktur Organisasinya terdiri dari :

1. Kepala Kantor, Sub Bagian Tata Usaha, Seksi Penempatan Pegawai, Seksi Perencanaan dan Pengembangan Karier Pegawai, Seksi Pendidikan dan Pelatihan Pegawai, dan Seksi Bina Pegawai, Kelompok Jabatan Fungsional.
2. Kantor Kepegawaian Daerah berlokasi di Jalan Merapi, Beran, Tridadi, Sleman.

Semenjak tahun 2003 Kantor Kepegawaian Daerah berubah menjadi Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Sleman. Dasar Hukumnya adalah Perda Nomor : 12 Tahun 2003 tentang Perubahan Pertama atas Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor : 12 Tahun 2000 tentang Organisasi Perangkat Daerah Pemerintah Kabupaten Sleman maka ditetapkan Keputusan Bupati Nomor : 38/Kep.KDH/A/2003 tentang Struktur Organisasi, Penjabaran Tugas Pokok dan Fungsi serta Tata Kerja Badan Kepegawaian Daerah. Kedudukannya sebagai Unsur Penunjang Pemerintah Daerah yang dipimpin oleh seorang kepala yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah.

D. Definisi Konseptual

1. Kinerja adalah gambaran mengenai mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan program kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, visi dan misi operasional.
2. Manajemen sumber daya manusia (personalia) adalah perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengawasan kegiatan-kegiatan pengadaan, pengembangan, pemberian kompensasi, pengintegrasian, pemeliharaan dan pelepasan sumber daya manusia agar tercapai berbagai tujuan individu, organisasi, dan masyarakat
3. Penempatan Pegawai adalah usaha manajemen untuk mengisi setiap posisi dalam suatu organisasi dengan tenaga kerja yang memenuhi syarat pada saat yang dibutuhkan
4. Badan Kepegawaian Daerah adalah berkedudukan sebagai unsur penunjang pemerintah daerah yang dipimpin oleh seorang kepala yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah mempunyai tugas membantu bupati dalam penyelenggaraan pemerintah daerah di bidang pengelolaan kepegawaian daerah dan mempunyai fungsi perumusan kebijakan teknis bidang pengelolaan kepegawaian daerah serta pemberian pelayanan penunjang penyelenggaraan pemerintah daerah

E. Definisi Operasional

Merupakan unsur penting dalam penelitian yang memberikan informasi tentang bagaimana cara mengukur suatu variabel atau semacam petunjuk pelaksanaan bagaimana suatu variabel dapat diukur.

Adapun definisi operasional dari penyusunan skripsi mengenai analisis kinerja Badan Kepegawaian Daerah dalam pengangkatan dan penempatan PNS dalam jabatan struktural di Kabupaten Sleman Tahun 2005-2007 adalah

Oleh karena itu untuk mengukur kinerja Badan Kepegawaian Daerah dalam pengangkatan jabatan struktural pegawai negeri sipil di Kabupaten Sleman Tahun 2005-2007 menggunakan indikator sebagai berikut :

1. Masukan, meliputi :
 - a. Ketersediaan dana, prasarana dan sarana yang memadai
 - b. Ketersediaan SDM yang cakap
 - c. Adanya peraturan pendukung
 - d. Adanya kebijakan program
2. Proses, meliputi :
 - a. Kualitas program kerja
 - b. Efisiensi pencapaian program
 - c. Prosedur pelaksanaan benar

3. Keluaran, meliputi :

- a. Hasil-hasil program yang direncanakan
- b. Efektivitas pencapaian program
- c. Pencapaian target

F. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan suatu kegiatan ilmiah yang sistematis mempunyai tujuan tertentu dengan menggunakan metodologi yang tepat dimana data yang dikumpulkan harus mempunyai relevansi dengan masalah yang dihadapi. Baik tidaknya tindakan dari hasil suatu bagian penelitian tergantung pada bagaimana teknik-teknik pengumpulan data untuk memperoleh data yang relevan dan akurat.

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan oleh penyusun adalah penelitian diskriptif menurut Moh. Natzir

“Metode diskriptif dapat diartikan sebagai suatu metode dalam meneliti status kelompok manusia, suatu obyek, situasi kondisi, suatu sistem pemikiran ataupun suatu kelas peristiwa pada masa sekarang²⁹

Jadi penelitian diskriptif ini adalah untuk membuat gambaran atau lukisan secara sistematis, fakultatif dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antar fenomena yang diselidiki. Disamping itu ada sifat-sifat tertentu yang disamping sebagai ciri metode deskriptif yaitu:

²⁹ Moh Natsir *Metode Penelitian*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1998, hal 63.

- a. Memusatkan diri pada pemecahan masalah-masalah yang ada pada masa sekarang yaitu pada masa-masa aktual.
- b. Data yang dikumpulkan mula-mula disusun, dijelaskan dan kemudian dianalisa (karena itu sering disebut metode analitik)³⁰.

2. Unit Analisis Penelitian

Guna mengetahui analisis pelaksanaan Analisis Proses Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural Di Kabupaten Sleman tahun 2005-2007 melibatkan beberapa instansi pemerintah. Dalam penelitian ini peneliti membutuhkan sumber informasi yang dianggap faham dan dapat dipercaya yang didasarkan pada kriteria-kriteria tertentu. Metode ini dilakukan dengan maksud untuk mendapatkan informasi yang mendukung dalam memperoleh data secara mendalam. Adapun yang dijadikan unit analisis dalam penelitian ini adalah Kepala Badan Kepegawaian Daerah Pemerintah Kabupaten Sleman

3. Jenis Data

Di dalam penelitian ini data yang dibutuhkan adalah data primer data sekunder.

³⁰ Winarna Surachmad, *Pengantar Penelitian Ilmiah, Dasar Metode Teknik*, Bandung: Transito, 1989, hal 40.

a. Data Primer

Menurut Winarno Surachmad

“Data primer adalah data lengkap dan segera diperoleh dari sumber data penyelidik”³¹. Yaitu data yang diperoleh berdasarkan wawancara dengan Ketua Badan Kepegawaian Daerah Bapak Drs. Iswoyo Hadiwarno

b. Data sekunder

Data sekunder adalah data yang dipilih dan dikumpulkan oleh orang luar dari penyelidikan atau bisa juga dari hasil dokumen studi pustaka seperti buku-buku ilmiah, artikel, jurnal, undang-undang berbagai arsip maupun dokumen dari pihak terkait, khususnya arsip Badan Kepegawaian Daerah serta Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan Pemerintah Kabupaten Sleman sendiri, selain itu beberapa referensi yang masih terkait dengan penelitian ini.

4. Teknik Pengumpulan Data

a. Wawancara (interview)

Wawancara adalah teknik pengambilan data dengan cara mengadakan tanya jawab secara langsung untuk mendapatkan informasi yang lebih jelas. Teknik ini digunakan sebagai pelengkap dalam memperoleh data.

Dengan responden :

- 1) Kepala BKD Kabupaten Sleman
- 2) Kepala Baperjakat Kabupaten Sleman

³¹ Winarno Surachmad, *Op. Cit*, hal 131.

3) Anggota dan bagian Kesekretariatan Baperjakat Kabupaten Sleman

b. Dokumentasi

Dokumentasi adalah teknik pengumpulan data melalui peninggalan tertulis, seperti Peraturan Daerah, Surat Keputusan Bupati, berbagai arsip maupun dokumen dari pihak terkait, khususnya arsip Badan Kepegawaian Daerah serta Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan Pemerintah Kabupaten Sleman, buku-buku ilmiah, jurnal atau dokumen lain yang diperoleh yang berhubungan dengan yang akan diamati.

5. Teknik Analisa Data

Menurut Winarno Surachmad, penelitian yang bersifat kualitatif adalah menuturkan dan menafsirkan data yang ada.³² Dalam penelitian ini menggunakan metode kualitatif untuk menganalisa data yang diperoleh tetapi tidak sampai pada penalaran teori. Data yang digunakan adalah data-data yang telah tersedia, data tersebut berupa dokumentasi atau hasil wawancara.

Analisa dengan metode kualitatif ini digunakan karena menyesuaikan metode kualitatif yang digunakan dalam penelitian ini yang cenderung mengumpulkan data yang banyak dan juga karena metode ini menggunakan analisis yang mengajukan secara langsung hakekat dari permasalahan yang diangkat disesuaikan dengan teori-teori yang digunakan.

³² *Ibid*, hal. 62.