

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Suatu pembangunan ditujukan untuk memperoleh suatu peningkatan kedalam jenjang yang lebih tinggi. Pembangunan Nasional merupakan rangkaian upaya pembangunan yang berkesinambungan yang meliputi seluruh kehidupan masyarakat, bangsa dan Negara. Pembangunan nasional bertujuan mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata materil dan spiritual berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang 1945 dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, bersatu berkedudukan rakyat dalam suasana perikehidupan bangsa yang aman, tentram, tertib, dinamis dalam lingkungan pergaulan dunia yang merdeka, bersahabat, tertib dan damai.¹

Garis-Garis Besar Haluan Negara mengamanatkan bahwa pembangunan nasional dilaksanakan dalam rangka pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia. Konsep "Pembangunan manusia Indonesia seutuhnya" dan "Pembangunan seluruh masyarakat Indonesia" sebagaimana diamanatkan GBHN pada hakekatnya cukup memberikan tempat. Manusia yang bersifat multidimensional dan menepatkan manusia pada posisi sentral.²

Pembangunan merupakan suatu proses yang tidak pernah berhenti karena permasalahan selalu berkembang dan muncul sesuai dengan tingkat kemajuan

¹ GBHN Tahun 1993 BP-7 Pusat, hal 45

² Masiha, T. MBA, Politik Pembangunan, Tiga Wacana Baru, hal 21 & 24

teknologi dan kemajuan masyarakat. Semakin tinggi tingkat kemajuan masyarakat, semakin tinggi pula tingkat kebutuhan yang harus dipenuhi. Artinya pemerintah sebagai penyelenggara Negara masyarakat melalui peningkatan program-program pembangunan.

Melihat kondisi objektif bahwa kemajuan dalam sebuah Negara tidak terlepas dari peranan elemen-elemen yang mempunyai korelasi terhadapnya dan Kualitas rakyatnya. Indonesia sebagai Negara yang notabene sedang melakukan perubahan-perubahan yang mendasar, seperti halnya struktur yang dibuat lebih demokratis merupakan masa transisi yang begitu panjang dari kegagalan masa orde baru pemerintahan sebelumnya.

Berdasarkan uraian diatas maka tujuan utama pembangunan ialah untuk mencapai masyarakat yang adil dan makmur secara merata berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Semua itu dapat tercapai apabila didukung oleh partisipasi seluruh warga masyarakat dan perlu didukung oleh kualitas kinerja pegawainya dan organisasi pelaksana yang mampu terjalin hubungan pemerintah pusat dan daerah. Dengan dibelakukannya otonomi daerah maka akan semakin terbuka peluang bagi daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat dan juga dalam menggali potensi-potensi yang menjadi kekayaan daerah sebagai sumber pendapatan daerah setempat. Peran pemerintah daerah dalam hal ini sangat besar sekali, karena kedudukan pemerintah daerah yaitu sebagai pihak yang mempunyai wewenang salah satunya untuk mengatur

Menghadapi kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah maka daerah kabupaten dan kota diharapkan mampu memberikan ruang gerak yang memadai untuk membuat program-program pembangunan dan pelayanan terhadap aspirasi dan kebutuhan daerah. Pemerintah daerah kabupaten Lahat dalam penyelenggaraan pemerintahannya memerlukan kesiapan mental dari pegawai pemerintah daerah kabupaten maupun masyarakat untuk menjadi daerah yang mandiri tidak tergantung dari pemerintah pusat.

Dalam kurun waktu lima tahun terakhir pembangunan di Kabupaten Lahat telah mengalami perkembangan yang pesat, seiring dengan semakin besarnya tantangan dan permasalahan yang dihadapi, hal ini menuntut ditetapkannya langkah-langkah yang mampu memberikan stimulan agar pembangunan dapat semakin cepat memberikan dampak nyata terhadap tingkat kesejahteraan masyarakat sekaligus mampu mengantisipasi segala tantangan dan permasalahan yang akan terjadi di masa mendatang. Kondisi tersebut sejalan dengan tujuan ”. mewujudkan masyarakat Kabupaten Lahat yang sejahtera, beriman, dan bertaqwa berlandaskan ekonomi masyarakat berbasis Agribisnis”.

Berubahnya struktur dan mekanisme kerja dalam lingkungan organisasi pemerintah menuntut aparturnya untuk memiliki wawasan, pengetahuan, skill, pola pikir, dan cara baru yang sesuai dengan kebutuhan organisasi pemerintah. Untuk beradaptasi pada situasi yang baru menuntut aparatur pemerintah harus kreatif inovatif proaktif dan berwawasan entrepreneurial

Sumber Daya Manusia tidak dapat dipungkiri merupakan salah satu aset terpenting bagi organisasi pemerintah, peranan sumber daya manusia bagi organisasi tidak hanya dilihat dari hasil produktifitas kerja tetapi juga dapat dilihat dari kualitas kerja yang dihasilkan. Bahkan lebih jauh keunggulan suatu bangsa sangat ditentukan oleh keunggulan daya saing manusianya, bukan ditentukan lagi oleh sumber daya alamnya. Semakin kuat pengetahuan dari sumber daya manusia suatu negara akan semakin kuat daya saing negara tersebut.

Perkembangan lingkungan strategis nasional dan internasional yang dihadapi dewasa ini dan di masa datang mensyaratkan perubahan paradigma Pemerintahan Daerah Kabupaten Lahat, pembaruan sistem kelembagaan, peningkatan kompetensi kinerja kualitas pegawai dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan bangsa serta hubungan antar bangsa yang mengarah pada terselenggaranya pemerintahan Daerah yang baik (*good governance*).

Dalam rangka tercapainya *good governance* tersebut pegawai negeri sipil (PNS) di lingkungan Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Lahat sebagai salah satu unsur aparatur pemerintahan mempunyai peranan yang strategis dalam melaksanakan, memelihara dan mengembangkan tugas umum pemerintahan dan pembangunan secara menyeluruh, sebagai pelaku utama proses administrasi pemerintahan, pegawai negeri sipil berperan dalam meningkatkan mutu administrasi dan pelayanan publik.

Dengan Semangat reformasi untuk membangun bangsa Indonesia yang madani dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) berdasarkan

Pancasila dan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 berimplikasi pada timbulnya berbagai paradigma baru di sektor ekonomi, politik, sosial, budaya, pertahanan dan kemananan, dan pendidikan yang berbasis pada akuntabilitas publik. Tuntutan reformasi telah menggeser pemerintahan nasional yang sentralistik ke pemerintahan yang otonom. Pergeseran pemerintahan tersebut mengakibatkan timbulnya tuntutan perbaikan di semua departemen dan non departemen. Hal ini direspon positif oleh Pemerintah Kabupaten Lahat dengan melakukan analisa kinerja pada masa lalu dan kinerja yang diharapkan di masa datang. Perbaikan yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Lahat khususnya di Badan Kepegawaian Daerah yang difokuskan pada peningkatan kualitas kinerja pegawai. Karena untuk menghasilkan mutu pegawai yang lebih baik harus diimbangi dengan kemampuan pendidikan yang tinggi. Sehingga mampu menghasilkan pegawai yang cerdas, kreatif dan berkualitas.

Pada umumnya pemerintahan akan dapat tercapai dengan baik apabila pegawai dapat menjalankan tugas-tugasnya secara efektif dan efisien. Efektivitas dan efisiensi kerja dapat diperoleh melalui pengembangan pegawai untuk meningkatkan kemampuan kerjanya. Dengan demikian, peningkatan pegawai negeri sipil di Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Lahat merupakan upaya untuk memperbaiki efektivitas dan efisiensi kerja pegawai dalam mencapai hasil-hasil kerja yang telah ditetapkan. Perbaikan efektivitas dan efisiensi kerja itu dapat dilakukan dengan cara memperbaiki pengetahuan, keterampilan, pendidikan, latihan maupun sikap pegawai itu sendiri terhadap tugas-tugasnya

Pengetahuan pegawai terhadap pelaksanaan tugas maupun pengetahuan umum yang mempengaruhi pelaksanaan tugas sangat menentukan keberhasilan dalam pelaksanaan tugas dengan baik. Pegawai yang kurang memiliki pengetahuan yang cukup tentang bidang kerjanya akan bekerja tersendat-sendat. Selain itu terjadi pemborosan bahan, waktu, dan bahan produksi yang lain akan diperbuat oleh golongan pegawai yang belum memiliki pengetahuan cukup akan bidang kerjanya. Pemborosan-pemborosan tersebut akan mempertinggi biaya pencapaian tujuan dalam pemerintahan. Oleh karena itu, pengetahuan pegawai harus diperbaiki dan dikembangkan agar mereka tidak berbuat sesuatu yang merugikan usaha-usaha pencapaian tujuan dengan sukses.

Pemerintah Kabupaten Lahat telah melakukan langkah strategis berupa penataan kembali kelembagaan perangkat daerah melalui beberapa peraturan daerah dan keputusan Bupati. Melalui Perda Nomor 22 Tahun 2002 tentang pembentukan, struktur organisasi, tugas pokok dan fungsi Badan dan Kantor sebagai lembaga teknis Daerah di Kabupaten Lahat.³

Berdasarkan Perda diatas, saat ini di Kabupaten Lahat terdapat Satu Sekretaris Daerah, 2 asisten dengan 9 Bagian, 19 Dinas, 5 Badan, dan 4 Kantor. Pada Tahun 2003, jumlah PNS yang ada sebanyak 7.767 Orang terdiri dari pegawai golongan I berjumlah 176 Orang, Golongan II berjumlah 2034 orang, golongan III berjumlah 5176 Orang dan Golongan IV sebanyak 381 Orang. Untuk mengantisipasi kesiapan Sumber Daya Manusia di Kabupaten Lahat Pemerintah daerah mempunyai komitmen untuk memberikan kesempatan kepada pegawai

untuk meningkatkan pendidikan kejenjang yang lebih tinggi dari tingkat SLTP sampai ke S2, ke berbagai perguruan tinggi di seluruh Indonesia, seperti di, STPDN, UI, LAN dan UGM.

Namun pada kenyataannya dalam Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Lahat masih ada beberapa pegawai negeri sipil yang belum bisa bersikap professional dalam bekerja, seperti kurangnya Pendidikan, Keahlian. Pengetahuan para pegawai negeri sipil. Hal ini ditandai dengan pegawai negeri sipil kurang memiliki kompetensi yang sesuai dengan persyaratan jabatan masing-masing, yang mana selama ini di Kabupaten Lahat menduduki jabatan mulai dari eselon III dan V masih ada yang tidak mencukupi persyaratan sementara untuk menduduki jabatan sarjana atau tidak sarjana tetapi kepangkatan sudah memenuhi syarat misalnya untuk eselon IV minimal pangkat III b.⁴

Hal ini sangat substansial mengingat bahwa Badan Kepegawaian Daerah merupakan lembaga teknis yang mengurus masalah kepegawaian, bagaimana mungkin akan terbentuk sosok pegawai negeri sipil berdasarkan UUD 1945 jika pegawai pemma itu sendiri belum bersikap professional.

Kebijakan untuk mencapai sasaran meningkatnya kualitas aparatur adalah setiap aparatur berhak mendapat kesempatan untuk mengembangkan diri melalui pendidikan dan latihan seperti pengelolaan administrasi keuangan dan perpustakaan serta penanggulangan bencana. Indikator kinerja dari kegiatan yaitu bertambahnya aparatur yang mendapat pelatihan fungsional masing-masing

⁴ Wawancara dengan Bapak Drs. Abdin Dineri, MM, Kamis 27 Maret 2008

mencapai 100 %, kegiatan ini terus dilaksanakan untuk meningkatkan kinerja aparatur sesuai dengan kebutuhan terutama diprioritaskan bagi aparatur

Keterampilan pegawai negeri sipil di Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Lahat merupakan salah satu faktor utama dalam usaha mencapai sukses bagi pencapaian tujuan dalam pemerintahan. Bagi pegawai baru atau pegawai yang menghadapi pekerjaan baru, diperlukan adanya tambahan keterampilan guna melaksanakan tugas-tugasnya dengan baik dan pegawai lama juga diberikan kesempatan. Namun demikian, pengetahuan, pendidikan dan keterampilan saja belumlah cukup untuk menjamin suksesnya pencapaian tujuan. Sikap pegawai terhadap pelaksanaan tugas, juga merupakan faktor kunci dalam mencapai sukses. Oleh karena itu, pengembangan sikap juga harus diusahakan dalam pengembangan pegawai. Pembinaan Kinerja pegawai sebagai mesin birokrasi menjadi semakin diperhatikan atau pusat perhatian karena bersifat yang strategis. Kebutuhan akan reformasi menuju terciptanya peningkatan Kinerja Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Lahat yang efisien semakin dirasakan sejalan dengan perubahan-perubahan yang terjadi sebagai hasil dari pembangunan dan akibat perubahan eksternal pada tingkat regional dan global. Kecenderungan umum dalam pertumbuhan ekonomi melahirkan tuntutan mengenai perlunya Peningkatan Kinerja Pegawai Badan Kepegawaian Daerah di Kabupaten Lahat yang lebih profesional, terampil, terbuka, dan berorientasi pada pelayanan kepada masyarakat.

Sejalan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pasal 129. yang

daerah dalam satu kesatuan penyelenggaraan manajemen pegawai negeri sipil, Manajemen itu meliputi : penetapan formasi, pengadaan, pengakatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pensiun, gaji, tunjangan, kesejahteraan, hak, dan kewajiban kedudukan hukum, pengembangan kompetensi, dan pengendalian jumlah.

Pemerintah Daerah Kabupaten Lahat telah melakukan langkah strategis berupa penataan kembali kelembagaan perangkat daerah melalui beberapa peraturan daerah dan keputusan Bupati. Melalui Perda Nomor 20 Tahun 2002 tentang pembentukan, struktur organisasi, tugas pokok dan fungsi Badan dan Kantor sebagai lembaga teknis Daerah di Kabupaten Lahat.

Maka dari itu, sesuai dengan latar belakang masalah yang ada, penulis ingin menyusun atau menulis mengenai Analisis Implementasi Program Peningkatan Kualitas Kinerja Pegawai Negeri Sipil di Pemerintah Kabupaten Lahat.

B.PERUMUSAN MASALAH

Masalah adalah suatu keadaan yang mendorong kita untuk membahasnya.

Menurut Winarno Surachman masalah adalah :

“Setiap kesulitan yang menggerakkan manusia untuk memecahkannya. Masalah harus dirasakan sebagai suatu rintangan yang mesti dilalui dengan jelas apabila kita akan berjalan terus.”⁵

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka penulis dapat merumuskan permasalahan sebagai berikut : *“Bagaimana Upaya Peningkatan Kinerja Pegawai Negeri Sipil di Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Lahat Tahun 2007?”*

C. TUJUAN PENELITIAN

Dalam suatu aktivitas pasti memiliki tujuan yang menjadi sasaran dari aktivitas tersebut. Sehubungan dengan itu maka penelitian tentang Analisis Implementasi Program Peningkatan Kualitas kinerja pegawai di Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Lahat bertujuan untuk :

1. Merumuskan implementasi program yang harus ditempuh oleh Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Lahat dalam peningkatan kualitas pegawai negeri sipil.
2. Mengetahui implementasi program Pemerintah Kabupaten dalam meningkatkan kualitas kinerja pegawai di Badan Kepegawaian Daerah.

D. MANFAAT PENELITIAN

Manfaat dari penelitian ini adalah

1. Hasil penelitian ini berupa saran-saran secara teoritis yang dapat memberi sumbangan bagi pengembangan ilmu pemerintahan, khususnya Pemerintah Daerah Kabupaten Lahat.
2. Hasil penelitian ini berupa masukan-masukan yang dapat memberi sumbangan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Lahat khususnya

Badan Kepegawaian Daerah dalam hal peningkatan kualitas kinerja pegawai

E. KERANGKA DASAR TEORI

Kerangka dasar teori merupakan bagian yang terdiri dari uraian yang menjelaskan variabel-variabel dan hubungan-hubungan antar variabel berdasarkan konsep definisi tertentu. Dan didalam 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.”⁶

1. Pemerintah Kabupaten

a. Pengertian Pemerintah Kabupaten

Pengertian mengenai pemerintah memiliki dua arti, yaitu dalam arti luas dan dalam arti sempit. Kedua arti tersebut memiliki perbedaan dalam kekuasaan terhadap suatu wilayah. Maksudnya pemerintah dalam arti luas mempunyai kewenangan untuk memelihara kedamaian dan keamanan Negara, kedalam dan keluar. Oleh karena itu, pertama harus mempunyai kekuatan militer atau kemampuan untuk mengendalikan angkatan perang, yang kedua harus mempunyai kekuatan legeslatif atau dalam arti pembuatan undang-undang, yang ketiga harus

⁶ Masri Singarimbun, *Metode Penelitian Sosial*, LP3S, G. I. K. 2, 1992, h. 127

mempunyai kekuatan financial atau kemampuan untuk mencukupi keuangan masyarakat dalam rangka membiayai ongkos keberadaan Negara dalam menyelegarakan peraturan, hal tersebut dalam rangka penyelenggaraan kepentingan Negara.⁷ Sedangkan pemerintah dalam arti sempit adalah tugas/wewenang atau kekuasaan dalam bidang eksekutif.

Pemerintah Kabupaten dapat diartikan sebagai suatu unit organisasi yang wewenang dan kekuasaannya memerintah suatu kabupaten tertentu. Pemerintah selaku lembaga yang mempunyai wewenang dan kekuasaan terhadap suatu wilayah harus mampu berpikir kritis dalam menanggapi permasalahan. Hal tersebut merupakan strategi dalam menjaga akuntabilitas dan kinerja instansi pemerintah serta menjadi suatu acuan dalam melakukan proses pembangunan daerah.⁸

2. Kinerja

Menurut Purwodarminto :

Kinerja adalah hasil kerja yang dicapai oleh seseorang karyawan/pegawai dalam melaksanakan tugas yang dibebankan kepadanya.⁹

Menurut Drs Faustino Cardoso G :

Kinerja adalah hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggung

⁷ Inu Kencana Syafie, *Manajemen Pemerintahan*, PT. PERTJA, Jakarta, 1998, hal 17

⁸ Ibid, hal 18

⁹ Purwodarminto, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1986, hal 642

jawab masing-masing dalam rangka upaya untuk mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal tidak melanggar hukum dan sesuai dengan etika.¹⁰

Kinerja pegawai pemerintahan daerah Kabupaten Lahat khususnya BKD dalam melaksanakan tugas dan tanggungjawab sebagai komponen dalam penyelenggaraan pemerintahan serta upaya untuk melaksanakan program-program pembangunan dengan rencana dan tujuan bersama. Sehingga pencapaian dari hasil suatu pekerjaan oleh para pegawai dan karyawan pemerintah dapat dirasakan.

Dalam rangka meningkatkan hasil kerja pegawai Pemerintahan Kabupaten Lahat, khususnya Badan Kepegawaian Daerah, maka sangat diperlukan suatu pembangunan terhadap pegawainya yang meliputi lembaga, tata kerja dan aparat pemerintah diarahkan pada penyelenggaraan pemerintah dan pelaksanaan, pengawasan dan pengendalian kegiatan seluruh pegawai pemerintah daerah. Pendayagunaan pegawai pemerintah daerah ditujukan peningkatan kemampuan penyelenggaraan otonomi daerah, peningkatan kualitas sistem administrasi, penyempurnaan ketatalaksanaan, serta peningkatan kualitas dan kesejahteraan pegawainya.

Koordinasi, kerjasama, dan kemampuan pegawai badan kepegawaian daerah yang bertugas diwilayah kabupaten makin dimantapkan untuk lebih meningkatkan keserasian, kelancaran, efisien dan efektivitas serta peningkatan pelaksanaan tugas dalam lingkungan Badan Kepegawai Daerah serta dalam pemerintahan untuk pembangunan di wilayah kabupaten Lahat.

Dari beberapa aspek tersebut dapat disimpulkan bahwa untuk mencapai suatu kinerja yang baik sudah seharusnya para aparatur Pemerintahan Kabupaten Lahat khususnya Badan Kepegawaian Daerah harus seimbang dalam produktivitasnya baik itu output maupun input, didalam memberikan pelayanan kepada masyarakat baik dikantor maupun luar kantor harus dilayai dengan baik sesuai dengan kepentingan atau kebutuhanya sehingga dalam melaksanakan tugasnya dapat bekerja secara efektif dan efesien.

Untuk mencapai kinerja yang baik sudah seharusnya para aparatur pemerintahan memberikan tanggapan atau respon yang sebaik-baiknya kepada masyarakat terhadap permasalahan yang dihadapinya. Sehingga dengan sikap cepat tanggap terhadap apa yang diinginkan oleh masyarakat tersebut.

b. Kinerja Aparatur Pemerintah Kabupaten

Kinerja Aparatur Pemerintah kabupaten dalam melaksanakan tugas dan tanggungjawab sebagai komponen dalam penyelenggaraan pemerintahan serta upaya untuk melaksanakan program-program pembangunan sesuai dengan rencana dan tujuan bersama. Seningga pencapaian dari hasil suatu pekerjaan oleh para pegawai pemerintah dapat dirasakan.

Dalam rangka meningkatkan hasil kerja pegawai pemerintah khususnya kabupaten, maka sangat diperlukan suatu pembangunan terhadap pegawainya yang meliputi lembaga, tata kerja dan aparat pemerintah diarahkan pada penyelenggaraan pemerintah dan pelaksanaan, pengawasan dan pengendalian kegiatan seluruh aparatur/pegawai pemerintah daerah kabupaten. Pendayagunaan

penyelenggaraan otonomi daerah, peningkatan kualitas sistem administrasi, serta peningkatan kualitas dan kesejahteraan aparatnya.

Koordinasi, kerjasama, dan kemampuan aparatur pemerintah yang bertugas di wilayah kabupaten makin dimantapkan untuk lebih meningkatkan keserasian, keselancaran, efisien dan efektivitas serta peningkatan pelaksanaan tugas pemerintahan dan pengembangan di wilayah Kabupaten.

Sehingga dapat dikatakan bahwa kinerja aparatur pemerintah yaitu selalu pencapaian hasil dari suatu pekerjaan yang dilakukan oleh para karyawan, dalam rangka melaksanakan tugas dan tanggungjawab sebagai komponen dalam penyelenggaraan pemerintahan serta upaya untuk melaksanakan program-program pembangunan sesuai dengan rencana dan tujuan bersama.

Pengertian baik seperti yang diharapkan diatas adalah sebagai berikut :

- 1) Mentalitasnya atau moralnya baik dalam arti jujur, mempunyai rasa tanggungjawab yang besar terhadap pekerjaannya, dapat bersikap sebagai abdi masyarakat atau public servan dan sebagainya.
- 2) Memiliki kecakapan atau kemampuan yang tinggi untuk melaksanakan tugas-tugasnya.¹⁴

3. Aparatur Pemerintah

Sumber daya merupakan faktor penting dalam manajemen, misi, tujuan dan hasil organisasi. Tanpa adanya sumber daya manusia, proses yang ada dalam organisasi tidak dapat dijalankan. Dari berbagai faktor sumber daya manusia yang paling penting dalam usaha mencapai keberhasilan. Sebab Sumber Daya Manusia

¹⁴ Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. (Identifikasi
Pola, Faktor, dan Model Pembangunan) CV Rajawali, Jakarta, 1988, hal 61

(SDM) merupakan satu-satunya sumber daya manusia yang mempunyai akal, perasaan, keinginan, ketrampilan, pengetahuan, dorongan, daya dan karya.¹⁵

Arti penting manusia dalam organisasi dikemukakan oleh Miftah Thoha *“betapapun majunya suatu organisasi dan betapapun modernnya peralatan yang digunakan manusia dalam organisasi tetap menduduki peranan yang menentukan”*¹⁶. Berdasarkan pendapat tersebut, manusia merupakan salah satu factor penentu keberhasilan maupun kegagalan organisasi.

Masalah Sumber Daya Manusia menyangkut dua aspek, kuantitatif dan kualitatif. Kuantitatif menyangkut jumlah atau banyaknya SDM sebagai staf atau anggota dalam organisasi, sedangkan kualitatif menyangkut mutu SDM yang dapat dilihat dari kemampuan fisik, misalnya kesehatan jasmani dan kekuatan bekerja serta kemampuan non fisik, misalnya kecerdasan dan mental. Semua potensi SDM tersebut sangat berpengaruh terhadap upaya organisasi dalam pencapaian tujuannya.

Pegawai adalah istilah umum yang digunakan secara umum untuk tenaga kerja yang bekerja pada suatu usaha, badan usaha atau pemerintah yang mendapat penghasilan dari hasil kerja yang dilakukannya. Aparatur sering juga disebut sebagai *“pegawai negeri, karyawan atau Sumber Daya Manusia”*¹⁷

Pegawai negeri menurut UU No. 8 Tahun 1974 tentang pokok-pokok kepegawaian, pasal 1, adalah mereka yang memenuhi syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku yang diangkat oleh pejabat

¹⁵ Faustino Cardoso Gomes, *“Manajemen Sumber Daya Manusia”* Andi Offset, Yogyakarta, 1999, hal. 12.

¹⁶ Miftah Thoha, *pembinaan Organisasi : Proses Diaknosa dan Intervensi*, Rajawali, Jakarta, 1989, hal 60.

¹⁷ Gendi Sedyatmo, *“Kerangka Etika Kepengawasan”* Buntaka Sinar Harapan, Jakarta, 1991, hal. 188

yang berwenang, disertai tugas dalam suatu jabatan negeri, atau disertai tugas Negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan suatu peraturan perundang-undangan dan digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, pegawai negeri adalah aparatur pemerintah yang berada diluar politik, bertugas melaksanakan administrasi pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan. Dengan demikian, aparatur atau pegawai pemerintah daerah dapat didefinisikan sebagai alat kelengkapan pemda yang bertugas melaksanakan roda pemerintahan daerah sehari-hari, yang berada di luar politik, bertugas melaksanakan administrasi pemerintah di daerah dan mendapatkan imbalan (*gaji*) berdasarkan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan.

Suatu daerah disebut daerah otonom apabila memiliki atribut-atribut sebagai berikut :

- a. Mempunyai urusan tertentu yang disebut Urusan Rumah Tangga Daerah, yang merupakan urusan yang diserahkan oleh pemerintah Pusat kepada Daerah.
- b. Urusan Rumah Tangga Daerah itu diatur dan diurus/diselenggarakan atas inisiatif/prakarsa dan kebijakan Daerah itu sendiri.
- c. Untuk mengatur dan mengurus Rumah Tangga Daerah tersebut, maka daerah memerlukan aparatur sendiri yang terpisah dari aparatur pemerintah pusat yang mampu untuk menyelenggarakan urusan rumah

d. Mempunyai sumber keuangan sendiri yang dapat menghasilkan pendapatan yang cukup bagi daerah, agar dapat membiayai segala kegiatannya dalam rangka pelaksanaan urusan rumah tangga daerahnya.

4. Implementasi Kebijakan

Menurut Abdul Wahab, kesadaran akan arti penting yang telah sistematis mengenai implementasi kebijakan Negara baru muncul pada awal tahun 1970-an di Amerika Serikat.¹⁸

Study mengenai pelaksanaan kebijakan harus dibedakan dari evaluasi kebijakan, Santoso menemukan pendapatnya sebagai berikut:

“Analisis mengenai pelaksanaan kebijakan (policy implementation) mencoba mempelajari sebab keberhasilan/kegagalan kebijakan public melalui pembahasan mengenai factor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan, sedangkan di dalam pelaksanaan kebijakan itu”.

Memperkuat kebijakan Amir Santosos di atas yang merupakan pelaksanaan kebijakan bersifat teknis administrasi belaka, Abdul Wahab mengemukakan fungsi implementasi mencakup pula penciptaan apa yang ada di dalam ilmu kebijakan Negara (*policy Science*) dan sebagainya *“Policy Delivery System”* (sistem penyampaian/penerusan kebijakan Negara yang biasanya terdiri dari cara-cara/sarana-sarana tertentu yang dirancang/didesain secara khusus dan diarahkan menuju tercapainya tujuan dan sasaran yang di kehendaki.¹⁹

Kebijakan pemerintah akan menjadi efektif bila dilaksanakan dan mempunyai dampak positif bagi anggota masyarakat. Dengan kata lain tindakan atau

¹⁸ Abdul Wahab, *Pengantar Analisa Kebijakan*, Rineka Cipta, Jakarta, hal 22

¹⁹ Amir Santosos, *Jurnal Ilmu Politik 3 Suatu Pengantar*, Gramedia, Jakarta, 1998, hal 8

perbuatan manusia yang menjadi anggota masyarakat itu bersesuaian dengan apa yang harus di inginkan oleh pemerintah atau Negara.

Kewajiban dan tugas dari badan-badan pemerintah bukan hanya dalam perumusan kebijakan saja, tetapi juga dalam pelaksanaan kebijakan tersebut.

Pelaksanaan kebijakan merupakan rangkaian kegiatan setelah suatu kebijakan dirumuskan dan disahkan atau tanpa suatu pelaksanaan maka suatu kebijakan yang telah dirumuskan akan menjadi sia-sia. Oleh karena itu pelaksanaan kebijakan mempunyai kedudukan yang penting dalam proses kebijakan secara keseluruhan.

Dalam pencapaian keberhasilan pelaksanaan sebuah kebijakan tidak terlepas dari pengguna sarana-sarana yang terpilih, seperti yang dikatakan oleh Hoogerweert:

'pelaksanaan kebijakan dapat didefinisikan sebagai penggunaan sarana-sarana yang dipilih'.²⁰

Dengan demikian yang perlu diperhatikan dalam pelaksanaan kebijakan adalah tindakan-tindakan seperti tindakan yang sah/pelaksanaan suatu rencana yang sudah ditetapkan dalam suatu kebijakan. Suatu program kebijakan meliputi susunan acara dari tindakan-tindakan yang harus di jalankan, misalnya dalam bentuk tata cara yang harus diikuti di dalam pelaksanaan patokan-patokan yang harus diadakan pad keputusan-keputusan pelaksanaan yang kongrit yang dilaksanakan dalam jangka waktu tertentu yang pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan.

²⁰ Hoogerweert, *Ilmu Pemerintahan*, Edengas, Jakarta, 1983, hal.157

Supaya pelaksanaan kebijakan dapat mencapai tujuan dan maksud yang ditetapkan, maka seharusnya memperhatikan aspek-aspek pelaksanaan kebijakan yang harus dipenuhi. Dalam hal ini Hoogerwert menutip pendapat Marse yang menyatakan:

*“Sebab-musabab kegagalan dalam suatu kebijakan ada sangkut pautnya dengan isi kebijakan yang harus dilaksanakan, tingkat informasi dari actor-aktor yang terlibat dalam pelaksanaan, banyaknya dukungan dari pelaksanaan kebijakan yang harus dilaksanakan dan membagi potensi-potensi yang ada”.*²¹

Amir Santoso mengutip pendapat Van Mater dan Van Horn tentang variabel-variabel yang membentuk kebijakan yang berkaitan dan hasilnya. Variabel tersebut adalah ukuran dan tujuan kebijakan, sumber daya, aktifitas pelaksanaan, (*enforcement*), karakteristik dari agency pelaksanaan, kondisi sosial politik dan ekonomi, disposisi dari pelaksanaan dan penyelenggaraan.

Dari uraian di atas penulis merumuskan bahwa dalam pelaksanaan suatu kebijakan harus memperhatikan aspek-aspek yang memungkinkan tujuan dan maksud pelaksanaan kebijaksanaan tersebut dapat tercapai. Aspek-aspek tersebut adalah komunikasi, sumberdaya dan sruktur birokrasi.

Sedangkan pengertian implementasi kebijakan menurut Mazmanian dan Sabatier telah merumuskan dengan rinci yaitu:

“Implementasi adalah keputusan kebijakan dasar biasanya dalam bentuk undang-undang namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan

Elaborasi dan implementasi kebijakan publik adalah... Implementasi keputusan tersebut

mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai dan berbagai cara untuk mengatur proses implementasi.”.

Untuk itu dalam pelaksanaan implementasi kebijakan perlu adanya proses tercapainya kebijakan yang dapat dilaksanakan dan diterapkan di instansi/badan pemerintah maupun dalam masyarakat.

F. DEFINISI KONSEPTUAL

Definisi konsep adalah suatu usaha untuk menjelaskan suatu pembatasan antara konsep yang satu dengan konsep yang lain agar tidak terjadi kesalahpahaman. Definisi konsep digunakan untuk menjelaskan makna kata-kata yang tertera di dalam judul. Adapun batas pengertian konseptual dalam pembahasan ini adalah :

1. Pemerintah Kabupaten

Pemerintah Kabupaten adalah sebagai suatu unit organisasi yang wewenang dan kekuasaannya memerintah suatu kabupaten tertentu.

2. Kinerja Organisasi

Kinerja Organisasi Suatu pencapaian hasil dari suatu pekerjaan yang dilakukan oleh para karyawan, pegawai pemerintah dalam rangka melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya sebagai komponen dalam penyelenggaraan tugasnya dan hasil kerja yang dicapai oleh seseorang karyawan dalam melaksanakan tugas yang dihebankan oleh instansi perusahaan kantor bendanya

3. Aparatur Pemerintah

Pegawai negeri sipil yang bertugas melaksanakan roda pemda sehari-hari, yang berada di luar politik, bertugas melaksanakan administrasi pemerintahan di daerah dan mendapatkan imbalan (gaji) berdasarkan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan.

4. Implementasi Kebijakan

Implementasi adalah keputusan kebijakan dasar biasanya dalam bentuk undang-undang namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan Eksekutif yang penting keputusan badan peradilan.

G. DEFINISI OPERASIONAL

Definisi Operasional merupakan unsur penelitian yang menunjukkan cara mengukur suatu variable. Disamping itu, definisi operasional juga dapat diartikan sebagai petunjuk dan pelaksanaan untuk mengukur suatu variable.²² Terkait dengan pengertian definisi operasional tersebut, maka indikator-indikator dari pelaksanaan kinerja sehingga dapat diketahui pencapaian dari suatu hasil dalam meningkatkan kualitas kinerja aparatur pemerintah sebagai berikut :²³

1. Responsivitas

- a) Tersusunya analisa program pelaksanaan kegiatan peningkatan kualitas aparatur
- b) Adanya tujuan dalam pelaksanaan program peningkatan kualitas kinerja aparatur

²² Masri Singarimbun, Sofyan Effendi, *Metode Penelitian Survey*, LP3ES, Yogyakarta

- c) Adanya faktor yang mempengaruhi pelaksanaan pengukuran kinerja dan peningkatan kualitas

2. Productivitas

- a) Adanya rencana program dan kegiatan dalam peningkatan kinerja aparatur
- b) Semua pelaksanaan program dan kegiatan yang direncanakan bermanfaat dalam peningkatan kinerja aparatur
- c) Adanya upaya peningkatan kinerja
- d) Adanya Penilaian Prestasi dan Pengembangan Pegawai

3. Profesionalisme

- a) Peningkatan kinerja aparatur yang diterapkan organisasi
- b) Terdapat alur proses rekrutment pegawai
- c) Pengetahuan dan keterampilan aparatur dalam kinerjanya
- d) Semakin tinggi tingkat pendidikan maka semakin tinggi juga kualitas kinerjanya

4. Akuntabilitas

- a) Keterbukaan dalam pelaksanaan seluruh kegiatan program
- b) Seluruh pelaksanaan kegiatan program dapat dipertanggungjawabkan

5. Pelayanan

- a) Dalam pelaksanaan kegiatan ini pelayanan tanpa memandang status
- b) Adanya pemberian pelayanan yang efektif

6. Responsibilitas

- a) Hasil kegiatan dalam program telah diukur dalam bentuk laporan

b) Prosedur pelaksanaan kegiatan dan program sesuai dengan Visi dan Misi

H. METODE PENELITIAN

Metode penelitian merupakan cara untuk melaksanakan penelitian dalam tahap pengetahuan ilmiah yang digunakan untuk menyimpulkan fakta-fakta atau arsip-arsip untuk mencapai kepastian mengenai suatu masalah. Dalam hal ini metode penelitian meliputi :

1. Jenis penelitian

Jenis penelitian yang digunakan di dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif. Penelitian deskriptif kualitatif adalah suatu metode penelitian dimana meneliti status kelompok manusia, suatu objek, suatu kondisi dalam sistem pemikiran atau pun suatu kelas peristiwa pada masa sekarang. Tujuan penelitian deskriptif kualitatif adalah untuk membuat deskripsi, gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antara fenomena yang diselidiki.²⁴

2. Lokasi penelitian

Lokasi yang digunakan untuk penelitian tentang “Analisis Implementasi Program Peningkatan Kualitas Kinerja Pegawai” adalah di wilayah Lahat khususnya Badan Kepegawaian Daerah, karena sebagai badan yang mengurus dan menaungi masalah kepegawaian, sehingga dapat menjalankan tugasnya secara professional. Hal tersebut yang kemudian menjadikan penulis berkeinginan mengadakan penelitian di Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Lahat, dengan

²⁴ Muhammad Nasir, *Metode Penelitian Kualitatif*, Jakarta: Alfabeta, 2009, hal. 162

tujuan untuk mengetahui sejauh mana kualitas kinerja pegawai Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Lahat dalam menjalankan pekerjaannya

3. Unit Analisis Penelitian

Unit analisis penelitian ini adalah Kepala Badan Kepegawaian Daerah, Kepala Bagian Badan Kepegawaian Daerah yang terkait dengan kualitas kinerja pegawai, Pegawai Badan Kepegawaian Daerah yang terkait kualitas kinerja ini.

4. Sumber data

a. Data primer

Data yang diperoleh dari keterangan dan penjelasan yang berkaitan dengan penelitian, khususnya diperoleh dari Badan Kepegawaian Daerah.

b. Data sekunder

Data yang diperoleh dari literatur yang berupa dari media massa, buku-buku, internet, arsip-arsip dan berbagai dokumen yang berkaitan dengan penelitian yang penulis lakukan.

5. Teknik pengumpulan data

a. Wawancara (interview)

Merupakan teknik pengumpulan data dengan melakukan wawancara secara langsung, tujuannya untuk mendapatkan informasi ataupun keterangan yang lebih jelas tentang berbagai aspek yang berkaitan dengan masalah peningkatan kualitas kinerja pegawai.

Menurut M. Natzir, wawancara adalah memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan tanya jawab sambil bertatap muka antara peranya dengan responden.²⁵

b. Observasi

Observasi merupakan teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan pengamatan secara langsung. Peneliti secara langsung meneliti keadaan atau kondisi yang sebenarnya yang ada di lapangan. Sehingga data ini bermanfaat untuk mendukung dan melengkapi data primer dan data sekunder.

c. Dokumentasi

Merupakan cara mempelajari data yang mendukung penelitian yang dapat diperoleh dengan menggunakan teknik dokumentasi, yaitu dengan menggunakan dokumen-dokumen yang ada sebagai bahan literatur yang dapat diperoleh dari buku, jurnal, media massa serta sumber-sumber relevan lainnya yang terkait dengan permasalahan.

6. Teknik analisis data

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif. Menurut Patton, *"analisis kualitatif adalah proses mengatur urutan data, mengorganisasikan kedalam suatu pola, kategori, dan satuan uraian dasar yang membedakan dengan penafsiran, yaitu memberikan arti yang signifikan terhadap analisis. Menjelaskan pola urutan, dan mencari hubungan diantara dimensi-dimensi uraian"*.²⁶

²⁵ Ibid hal.234

²⁶ Laxu Melaeng, *Metodologi Penelitian Kualitatif* PT Remaja Rosdakarya, Bandung, hal. 268

Data-data yang dibutuhkan yaitu melalui wawancara, dokumentasi, dan observasi, kemudian setelah data-data tersebut diolah yang kemudian dianalisis untuk dapat diketahui hasil dari penelitian tersebut.