

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah.

Dalam penjelasan umum Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang pokok-pokok Kepegawaian sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999,¹ antara lain dinyatakan bahwa kelancaran penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan nasional sangat tergantung pada kemampuan aparatur negara, khususnya Pegawai Negeri Sipil. Karena itu, dalam rangka mencapai tujuan pembangunan nasional, untuk mewujudkan masyarakat yang taat hukum, berperadaban modern, demokratis, makmur, adil dan bermoral tinggi, diperlukan Pegawai Negeri Sipil yang merupakan unsur aparatur negara yang bertugas sebagai abdi masyarakat yang menyelenggarakan pelayanan secara adil dan merata kepada masyarakat dengan dilandasi kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945.

Deputi Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Bidang Sumber Daya Manusia Tasdik Kinanto menilai buruknya kinerja instansi atau lembaga pemerintah disebabkan karena sumber daya manusia yang rendah. Ia mencontohkan, saat ini jumlah pegawai negeri sipil mencapai 3,7 juta, sekitar 40 persen di antaranya berpendidikan sekolah menengah atas ke bawah. "Di era globalisasi sekarang, apa yang bisa diharapkan kalau pendidikan birokratnya rata-rata SMA ke bawah.

¹ *Undang-undang Kepegawaian No. 43/1999*

Rendahnya tingkat pendidikan berdampak langsung pada masalah kualitas dan kinerja instansi atau lembaga. Karena itu, menurutnya, pemerintah akan mengembangkan pendidikan dan pelatihan di semua instansi atau lembaga untuk mengembangkan potensi pegawai.²

Keberadaan Pegawai Negeri Sipil sebagai aparat birokrasi yang berasal dari jalur karier kepegawaian (*non political appointees*) selalu dijumpai di setiap pemerintahan suatu negara, dan keberadaannya akan terus eksis selama pemerintahan negara tersebut masih ada. Keberadaan PNS dibutuhkan oleh pemerintah dan negara (stakeholder), dimana PNS selaku pelaksana kebijakan untuk menggerakkan birokrasi, dan dibutuhkan oleh masyarakat secara umum (customer) dalam wujud pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat (*fungsi public service*). Oleh karena itu Pegawai Negeri Sipil disebut "*public servant atau civil servant*," yang selalu dibutuhkan oleh Pemerintah/Negara, dan Masyarakat sebagai pengguna jasa PNS.

Perubahan dari faktor utama (pemerintah selaku stakeholder dan PNS selaku pelaksana kebijakan/penyelenggara birokrasi serta penyedia pelayanan kepada masyarakat) diperlukan, karena dipengaruhi oleh dinamika perubahan di berbagai bidang, seperti: POLEKSOS, demografi, dan meningkatnya tuntutan publik kepada PNS, serta pengaruh global. Dari sisi pemerintah, perkembangan dan perubahan lingkungan yang terjadi telah disikapi dengan berbagai upaya penyesuaian arah

² PNS sebagai "Public Servant" dan "Civil Servant" dan "Public Servant" dan "Civil Servant"

kebijakan pembangunan nasional. Kebijakan pembangunan penyelenggaraan negara, diarahkan untuk menciptakan pemerintahan yang bersih dan berwibawa.

Sedangkan penyesuaian yang harus dilakukan oleh kepegawaian adalah menyelaraskan program-program kepegawaian dengan arah kebijakan pembangunan nasional serta tuntutan stakeholder (pemerintah) dan masyarakat yang menghendaki terwujudnya PNS yang profesional dan bersih dari KKN, sehingga mampu menghadirkan pelayanan terbaik bagi masyarakat dan mendorong terciptanya pemerintahan yang baik (*good governance*). Untuk itu masih terbuka peluang bagi kepegawaian di masa depan, apabila mampu mengembangkan sistem manajemen kepegawaian yang ada saat ini, sehingga dapat mewujudkan PNS sebagaimana diharapkan oleh stakeholder dan customernya.

Era globalisasi telah berjalan dan bergulir, hal ini ditandai dengan hilangnya batas-batas negara dan hambatan-hambatan perdagangan antar negara, dimana hal ini akan menjadikan persaingan bisnis dan persaingan antar negara dalam bidang ekonomi akan sangat meningkat intensitas dan kualitasnya. Masyarakat Indonesia sebagai bagian dari masyarakat Internasional, dalam pergaulan internasional harus senantiasa tanggap terhadap perubahan yang demikian cepat dan berpartisipasi secara aktif terhadap berbagai kegiatannya. Sedangkan dalam tata kehidupan internal, masyarakat Indonesia yang terdiri dari berbagai lapisan sosial, ekonomi, budaya, dan politik semakin besaruntutannya terhadap terwujudnya masyarakat madani, yakni kehidupan yang berkeadilan dan berkemakmuran sesuai dengan Pembukaan

Tuntutan akan pemerintahan yang baik (*good governance*) merupakan suatu dambaan masyarakat yang tidak dapat ditawar-tawar lagi. Tata pemerintahan yang baik, sebagaimana dipahami bersama merupakan bentuk tatanan dan keterkaitan yang seimbang, transparan dan berkeadilan diantara sektor-sektor negara, masyarakat bisnis dan masyarakat madani. Secara konseptual *good governance* diartikan sebagai suatu sistem pemerintahan yang mampu memfasilitasi tumbuhnya kerjasama yang kreatif dan saling mendukung antara sektor usaha, masyarakat dan pemerintah untuk menciptakan suatu masyarakat yang berperadaban, demokratis, makmur serta memiliki toleransi tinggi.

Menurut Bank Dunia, tata pemerintahan yang baik ditandai dengan tiga pilar elemen dasar yang saling berkaitan satu dengan yang lainnya. Ketiga pilar dimaksud, adalah.³ *Pertama*, Transparansi, yaitu keterbukaan yang dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Adanya sifat keterbukaan bagi semua pihak yang berkepentingan terhadap semua informasi terkait, seperti aturan dan kebijakan pemerintah ini menjadi sesuatu yang harus diwujudkan. *Kedua*, Partisipasi, yakni setiap warga memiliki suara dalam setiap proses pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun tidak langsung. Partisipasi itu didasarkan atas kebebasan berbicara dengan tujuan untuk membangun. *Ketiga*, Akuntabilitas, yaitu kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban dari kinerja yang dilakukan kepada pihak-pihak yang meminta keterangan pertanggungjawaban, termasuk masyarakat.

³ Herdianto, dikutip dari situs www.kbb.go.id/keparalihan/kubu%20transparansi%202000/ pada

Secara garis besar ada dua faktor yang menyebabkan perbedaan kinerja, yaitu faktor individu dan faktor situasi kerja. Menurut Hunt,⁴ dalam faktor atau variabel individu ini terdiri dari umum, jenis kelamin, tingkat pendidikan, pengalaman, tujuan, persepsi, motivasi, kemampuan, nilai-nilai dan lain-lain. Sedangkan variabel situasional terdiri dari struktur, pekerjaan, teknologi, peran, kelompok kerja dan lain-lain.

Sebagai sebuah daerah istimewa, kota Yogyakarta tentu memiliki tata pemerintahan yang didalam pemerintahan itu terdiri dari pegawai yang melaksanakan tugas-tugas dibidang pemerintahan. Dan untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan itu, setiap pegawai diharuskan memiliki kualitas kinerja yang baik. Oleh karena itu, derajat kota Yogyakarta sebagai daerah istimewa adalah citra yang harus ditunjang dengan kualitas pegawai yang juga baik. Dengan adanya kondisi demikian, maka penulis ingin melihat sejauh mana upaya yang dilakukan oleh pemerintah kota Yogyakarta dalam meningkatkan kinerja para pegawainya sebagai tuntutan yang harus dilaksanakan.

B. Rumusan Masalah.

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka penulis merumuskan permasalahan dalam penulisan skripsi ini adalah : *Bagaimana Strategi Pemerintah Kota Yogyakarta Dalam Meningkatkan Kinerja Pegawai Tahun 2005 ?*

⁴ *Tarik Vardian, Bagaimana Kemampuan Kerja dan Konflik Dalam Pekerjaan Terus Berjalan*

Berkenaan dengan rumusan masalah diatas maka peneliti lebih memfokuskan penelitian dikantor pemerintahan kota Yogyakarta sebagai sample (contoh) untuk mengetahui dan menganalisis implementasi strategi pemerintah kota Yogyakarta dalam pengembangan kinerja pegawai.

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Tujuan penelitian ini diharapkan mampu memberikan dan melengkapi informasi tentang strategi yang dilakukan oleh pemerintah kota Yogyakarta dalam pengembangan kinerja pegawai di kantor pemerintahan kota Yogyakarta. Berdasarkan permasalahan yang telah dipaparkan diatas, maka yang menjadi tujuan dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui bagaimana strategi pemerintah kota Yogyakarta dalam pengembangan kinerja pegawai di kantor pemerintahan kota Yogyakarta.
2. Untuk dapat mengetahui program-program yang dijalankan oleh pemerintah kota Yogyakarta dalam usaha pengembangan sumberdaya manusia (pegawai).
3. Untuk dapat mengetahui sejauhmana perkembangan kinerja pegawai di kantor pemerintahan kota Yogyakarta pada tahun 2005.
4. Untuk dapat mendorong mengaplikasikan disiplin ilmu, dalam kehidupan masyarakat.
5. Untuk memenuhi syarat mencapai gelar keserjanaan dalam Ilmu Sosial dan Ilmu Politik dengan spesialisasi Ilmu Pemerintahan di Universitas

Sedangkan manfaat dalam penelitian ini, diantaranya:

1. Dapat mengembangkan kemampuan penulis secara khusus dan mahasiswa secara umum untuk mengkaji permasalahan-permasalahan yang terjadi dilingkungan pemerintahan.
2. Sebagai salah satu referensi bagi pengembangan penelitian yang sejenis di masa mendatang.

D. Kerangka Dasar Teori.

Teori adalah sekumpulan kontruk (konsep), defenisi, dan dalil yang saling terkait yang menghadirkan suatu pandangan yang sistematis tentang fenomena dengan menetapkan hubungan diantara variabel, dengan maksud menjelaskan dan meramalkan suatu fenomena.⁵

Menurut Koentjoroningrat teori adalah pernyataan mengenai sebab akibat atau mengenai adanya suatu hubungan positif antara gejala-gejala yang diteliti disatu tempat atau beberapa faktor tertentu dalam masyarakat.⁶ Sehubungan dengan itu, konsep dan teori yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

⁵ James A. Black & Dean J. Champion "Metode dan Masalah Penelitian Sosial" Refika Aditama, Bandung 1999. hlm. 48.

⁶ Koentjoroningrat, *Metode Penelitian Masyarakat*, Jakarta, 1960, hal. 100.

1. Manajemen Strategis

Manajemen strategis (*strategic management*) dapat dipahami sebagai proses pemilihan dan penerapan strategi-strategi. Sedangkan strategi adalah pola alokasi sumber daya yang memungkinkan organisasi-organisasi dapat mempertahankan kinerjanya. Strategi juga dapat diartikan sebagai keseluruhan rencana mengenai penggunaan sumber daya-sumber daya untuk menciptakan suatu posisi yang menguntungkan.⁷

Selain itu, strategi juga dapat diartikan sebagai susunan program umum yang terencana untuk mencapai visi organisasi dan melaksanakan misinya dan menjadi pedoman umum organisasi untuk menghadapi perubahan lingkungan disepanjang waktu.⁸ Dengan kata lain, manajemen strategis terlibat dengan pengembangan dan implementasi strategi-strategi dalam kerangka pengembangan keunggulan bersaing sebuah organisasi.⁹

Beberapa ilmuwan mendefinisikan strategi sebagai berikut:

1. Chandler, Jr;

Strategi can be defined as the determinant long term goals and objectives of an enterprise and adaption of courses of action and allocation resources for carrying out these goals.

⁷ Ditulis Oleh Wilfridus B. Elu, dikutip dari situs:
<http://publik.brawijaya.ac.id/simple/us/jurnal/pdf/willie-mantra%20berbasis%20kompetensi.pdf>

⁸ Wilfridus B. Elu., Ibid

⁹ Dikutip dari situs, <http://www.depkuham.go.id/NR/rdonlyres/33D3DA79-D0B2-pdf>
Pada hari rabu 26 Desember 2007, Pukul 11.47 WIB

Maksudnya adalah strategi memiliki komponen pokok yang terdiri dari tujuan dan sasaran serta alokasi sumber daya manusia untuk mencapai tujuan yang dimaksud.¹⁰

2. Chrisience;¹¹

Strategi merupakan pola-pola dari berbagai tujuan yang ingin dicapai dan kebijaksanaan dasar serta rencana-rencana untuk mencapai tujuan itu. Dirumuskan sedemikian rupa sehingga jelas apa yang sedang dan akan dilaksanakan oleh suatu perusahaan atau organisasi.

3. Glueck;

Strategi adalah suatu kesatuan rencana yang komprehensif dan terpadu yang menghubungkan strategi suatu organisasi dengan lingkungan yang dihadapinya agar tujuan organisasi dapat tercapai.

Dengan demikian, strategi merupakan pengembangan dari visi organisasi yang menghubungkan organisasi itu dengan lingkungannya, sehingga strategi merupakan outline respon organisasi terhadap tantangan yang dihadapi. Secara lebih singkat, strategi dapat diartikan sebagai suatu rencana organisasi untuk mencapai tujuan.

¹⁰ Sumitro Djojohadikusumo, *Teori ekonomi dan Kebijakan Pembangunan*, PT. Gramedia, Jakarta, 1987, hlm. 502

¹¹ Chrisience C. Roland dan R. A. Suciyo, *Strategi perusahaan RPER* Yogyakarta 1986

1.1 Karakteristik Perencanaan Strategi.

- a. Perencanaan strategi memberikan jawaban atas pertanyaan pertanyaan, seperti, "apakah jenis usaha yang kita masuki dan seharusnya kita masuki?"
- b. Perencanaan strategi merupakan kerangka dasar yang dapat dipakai sebagai pedoman untuk penyusunan rencana yang lebih rinci dan pengambilan keputusan harian. Jika seorang manajer harus mengambil keputusan semacam itu, ia dapat mengajukan pertanyaan "dari alternatif yang ada , manakah yang paling konsisten dengan strategi kita?"
- c. Perencanaan strategi memiliki kurun waktu yang lebih panjang daripada jenis perencanaan lain.
- d. Perencanaan strategi membantu organisasi untuk mengarahkan sumber dayanya pada kegiatan yang mempunyai prioritas tinggi.
- e. Perencanaan strategi merupakan kegiatan tingkat atas, artinya, pucuk pimpinan harus terlibat secara aktif. Karena hanya pucuk pimpinan yang memiliki pandangan yang dibutuhkan untuk mempertimbangkan semua aspek organisasi dan karena commitment dari pucuk pimpinan sangat diperlukan untuk menumbuhkan dan mendukung commitment dari bawah.¹²

¹² Dibatasi dari situs <http://www.danbambang.co.id/NR/rdonlyres/33D3D170-D0B7-4338->

1.2 Tahapan Perumusan Strategi.

Proses adalah suatu tahapan. Sedangkan perumusan merupakan suatu upaya untuk menentukan formulasi yang tepat dalam mengkaji suatu masalah. Dan Strategi merupakan taktik yang dibuat untuk menjalankan hasil dari perumusan yang dilakukan sebelumnya secara tepat. Strategi dibuat dalam beberapa tingkatan, yaitu, tingkat organisasi, tingkat unit bisnis, dan tingkat fungsional.

Dalam menentukan strategi perlu dikenali penghalang intern yang dihadapi, antara lain management dimana management sistem didisain secara tradisional untuk pengawasan pelaksanaan kegiatan dan terkait dengan anggaran, bukan strategi, vision barrier: dimana strategi seringkali tidak dimengerti oleh mereka yang harus menerapkannya, operational barrier: dimana proses-proses penting tidak dibuat untuk menggerakkan strategi, dan Strategi yang baik umumnya mengikuti kriteria sebagai berikut: konsisten secara intern, realistik, berfokus pada pencarian peluang dan penyelesaian akar masalah, meningkatkan customer value, menonjolkan keunggulan kompetitif, fleksibel, mudah dilaksanakan dalam perusahaan, dan tanggap terhadap lingkungan eksternal.

Tahap-tahap perumusan strategi dapat dibagi dalam dua bagian, yaitu, analisis eksternal dan internal. *Pertama*, Tahap Analisis Eksternal terdiri dari analisis lingkungan makro dan mikro. Analisis lingkungan makro bertujuan mengidentifikasi peluang dan ancaman makro yang berdampak terhadap

value yang dihasilkan organisasi kepada publik. Obyek pengamatan dalam analisis ini adalah antara lain: kekuatan politik dan hukum, kekuatan ekonomi, kekuatan teknologi, kekuatan sosial, faktor demografi. Analisis eksternal mikro diterapkan pada lingkungan yang lebih dekat dengan institusi yang bersangkutan.¹³

Kedua, Tahap Analisis Internal ditujukan untuk merumuskan kekuatan dan kelemahan organisasi. Kekuatan suatu organisasi antara lain: kompetensi yang unik, sumberdaya keuangan yang memadai, keterampilan yang unggul, citra yang baik, keunggulan biaya, dan kemampuan inovasi tinggi. Sedangkan kelemahan organisasi antara lain: tidak ada arah strategi yang jelas, posisi persaingan yang kurang baik, fasilitas yang 'usang', kesenjangan kemampuan manajerial, lini produk yang sempit, dan citra yang kurang baik.¹⁴

1.3 Analisis Isu Strategis

Pengidentifikasian isu strategis merupakan inti dari perumusan strategis. Karena isu strategis merupakan pertanyaan dan kebijakan mendasar yang harus ditemukan jawabannya dalam upaya mewujudkan visi dan misi. Dalam mengidentifikasi isu strategis perlu diperhatikan hal-

¹³ Ditinjau dari <http://makalahanda.blogspot.com/2007/11/kelompok-ekonomi.html>

hal yang menyangkut visi dan misi organisasi serta identifikasi kekuatan dan kelemahan, peluang dan hambatan yang muncul

2. Teori Expectancy

Teori pengharapan (expectancy theory) pada dasarnya merupakan fungsi dari tiga karakteristik: (1) persepsi pegawai bahwa upayanya mengarah pada suatu kinerja (2) persepsi pegawai bahwa kinerjanya dihargai (misalnya dengan gaji atau pujian) (3) nilai yang diberikan pegawai terhadap imbalan yang diberikan. *Expectancy theory* beranggapan bahwa perilaku yang diharapkan dalam pekerjaan akan meningkat jika seseorang merasakan adanya hubungan yang positif antara usaha-usaha yang dilakukannya dengan kinerja. Perilaku-perilaku tersebut selanjutnya meningkat jika ada hubungan positif antara kinerja yang baik dengan imbalan yang mereka terima, terutama imbalan yang bernilai bagi dirinya.¹⁵

Para pegawai mendambakan bahwa kinerja mereka akan berkorelasi dengan imbalan-imbalan yang diperoleh dari organisasi. Para pegawai menentukan pengharapan mengenai imbalan dan kompensasi yang diterima jika tingkat kinerja tertentu dicapai. Pengharapan ini menentukan tujuan dan tingkat kinerja di masa yang akan datang. Pada tahap berikutnya seorang pegawai melakukan pekerjaan pada

¹⁵ Ditulis oleh, Cokroaminoto dalam situs,

<http://cokroaminoto.wordpress.com/2007/12/13/teori-ekspektansi-sebuah-pendekatan-konsep->

<http://cokroaminoto.wordpress.com/2007/12/13/teori-ekspektansi-sebuah-pendekatan-konsep->

tingkat kinerja tertentu yang dievaluasi oleh organisasi; dan organisasi memberikan imbalan terhadap kinerjanya. Selanjutnya pegawai mempertimbangkan hubungan antara kinerja yang telah mereka berikan pada organisasi, imbalan yang mereka terima yang dikaitkan dengan kinerja serta kewajaran hubungan tersebut. Pada akhirnya pegawai menentukan tujuan dan pengharapan baru berdasarkan pengalaman sebelumnya dalam organisasi.

Jika pegawai melihat bahwa kerja keras dan kinerja yang tinggi diakui dan diberikan imbalan oleh organisasi, mereka akan mengharapkan hubungan seperti itu berlanjut terus di masa yang akan datang. Untuk mempertahankan pertalian antara kinerja dengan motivasi pegawai ini perlu adanya: penilaian kinerja pegawai yang akurat, imbalan yang langsung berhubungan dengan tingkat kinerja dan umpan balik dari para penyelia.

Dari teori di atas, diketahui bahwa: (1) pegawai akan termotivasi untuk berperilaku sehingga mereka mendapatkan imbalan yang berimbang terhadap kinerja mereka (2) pegawai termotivasi untuk memuaskan kebutuhan-kebutuhannya (3) pegawai termotivasi untuk berperilaku dalam cara-cara yang mendapat pengukuhan

... (4) pegawai akan termotivasi untuk

Mengingat sifatnya ini, untuk peningkatan kinerja individu dalam organisasi, menuntut para manajer untuk mengambil pendekatan tidak langsung, menciptakan motivasi melalui suasana organisasi yang mendorong para pegawai untuk lebih produktif. Suasana ini tercipta melalui pengelolaan faktor-faktor organisasi dalam bentuk sistem imbalan, standar, peraturan dan kebijakan, serta pemeliharaan komunikasi dan gaya kepemimpinan yang mendorong rasa saling percaya.

3. Kinerja

3.1 Indikator Mengukur Kinerja

Indikator kinerja adalah ukuran kuantitatif dan kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan. Dalam kerangka manajemen strategis, terdapat bagian perencanaan strategis yang meliputi penentuan visi, misi, tujuan dan sasaran, serta cara mencapai tujuan dan sasaran yang meliputi kebijakan, program dan kegiatan. Dari rencana strategis tersebut yang akan diukur kinerjanya adalah kebijakan, program dan kegiatan.

Untuk mengukur kinerja ketiganya, diperlukan indikator kinerja yang terbagi dalam lima kelompok indikator kinerja yaitu indikator masukan (inputs), keluaran (outputs), hasil (outcomes), manfaat (benefits), dan dampak (impacts).¹⁸

Tugas-tugas umum pemerintahan (pelayanan publik) belum dapat ditetapkan indikator keberhasilannya, mengingat *Standar Pelayanan Minimal* (SPM) yang menjadi acuan pembuatan indikator pada umumnya masih dalam proses penyusunan sehingga capaian kinerja yang dapat dilaporkan cenderung lebih menitikberatkan pada sejauh mana program dan kegiatan pembangunan telah membawa manfaat bagi masyarakat, Pemerintah maupun stakeholder lainnya dengan indikator kinerja yang ditetapkan secara mandiri yang meliputi indikator mikro dan indikator strategis.

Hasil pengukuran kinerja sesuai mekanisme perhitungan pencapaian kinerja yang diperoleh melalui pengukuran kinerja atas pelaksanaan kegiatan sesuai dengan sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan dalam rangka mewujudkan visi dan misi instansi Pemerintah. Pengukuran kinerja ini merupakan hasil dari suatu penilaian sistematis yang sebagian besar didasarkan pada kelompok indikator kinerja kegiatan yang berupa indikator masukan dan keluaran. Sebagian lagi berupa indikator hasil (*outcomes*) sedangkan indikator manfaat dan dampak sebagian baru terbatas pada identifikasi untuk melihat keterkaitannya dengan tujuan dan sasaran.

Adapun pengukuran kinerja yang dapat dilakukan, diantaranya :¹⁹

- a. Kinerja kegiatan merupakan tingkat pencapaian target dari masing-masing kelompok kegiatan. Pengukuran kinerja kegiatan ini menggunakan formulir Pengukuran Kinerja Kegiatan (PKK).

¹⁹ Diadaptasi dari situs *Integrasi kebhinekaan id616*, *16 April 2017*, *hal. 2 dan*

1. Manajemen Strategis

Manajemen strategis adalah suatu cara pengelolaan organisasi atau program yang dilakukan dengan memperhatikan lingkungan eksternal dan lingkungan internal dari organisasi atau program tersebut. Dalam manajemen strategis terdapat dua bagian yang saling berhubungan yaitu perencanaan strategis dan pelaksanaan pengelolaan dari hasil perencanaan strategis tersebut.²²

2. Pemerintah Kota Yogyakarta.

Pemerintah adalah organisasi yang memiliki kekuasaan untuk membuat dan menerapkan hukum serta undang-undang di wilayah tertentu.²³ Kedudukan kota Yogyakarta sejak kemerdekaan hingga masa kini ialah menjadi Ibu Kota Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang merupakan bentuk pemerintahan daerah yang menganut sistem kerajaan. Kota Yogyakarta dipimpin oleh seorang Sultan yang merangkap sekaligus menjadi Gubernur (eksekutif) dan dewan perwakilan rakyat daerah (legislatif).

²² Dikutip dari situs, http://www.yipd.or.id/layanan/index.php?act=mnj_pem

²³ Dikutip dari situs, <http://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintah>, pada hari Rabu, 26 Desember

3. Kinerja Pegawai

Yang dimaksud dengan peningkatan kinerja pegawai adalah upaya untuk memberi motivasi dan kemampuan dalam menyelesaikan tugas atau pekerjaan yang dilakukan, misalnya dengan cara memberikan pelatihan kepada para pegawai. Hal ini dilakukan demi meningkatkan pengetahuan tentang bagaimana cara terbaik dalam melaksanakan suatu atau kegiatan tertentu. Dengan kata lain, seorang pegawai yang telah mendapatkan pelatihan, maka kemudian diharapkan ia akan dapat bekerja secara lebih efektif.

F. Definisi Operasional.

Adapun yang dimaksud dengan definisi operasional dalam penelitian ini lebih difokuskan pada bagaimana menjelaskan strategi yang dilakukan oleh pemerintah kota Yogyakarta dalam upaya meningkatkan kinerja pegawai tahun 2005 yang terdiri dari beberapa indikator sebagai berikut:

1. Analisis kondisi lingkungan internal Badan Kepegawaian Daerah
2. Identifikasi isu-isu strategis yang dihadapi oleh Badan Kepegawaian Daerah Pemerintah Kota Yogyakarta
3. Program yang dilaksanakan Pemerintah Kota Yogyakarta melalui Badan

Kepegawaian Daerah untuk meningkatkan kinerja pegawai

G. Metode Penelitian.

1. Jenis Penelitian.

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan metode ualitatif yang lebih menitik beratkan untuk memahami dan menjelaskan situasi tertentu, bukan hanya mencari sebab-akibat dari fenomena yang diteliti. Tujuan penelitian biasanya menjadi alasan dari pelaksanaan penelitian.

Moh. Nasir mengatakan bahwa penelitian deskriptif dimaksudkan untuk membuat atau melukiskan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antara fenomena yang diselidiki.²⁴

Menurut Hadari Nawawi, Metode deskriptif adalah dapat diartikan sebagai prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan dan melukiskan keadaan subyek atau obyek penelitian seperti individu, lembaga, kelompok dan masyarakat pada saat sekarang berdasarkan fakta yang tampak atau sebagainya.²⁵

Selanjutnya Winarno Surachmad mengatakan bahwa ciri-ciri yang terdapat pada penelitian deskriptif yaitu, *pertama*, memusatkan pada pemecahan masalah-masalah yang ada pada masa sekarang atau masalah-masalah aktual. *Kedua*, data-data yang dikumpulkan pertama-tama disusun, dijelaskan dan kemudian dianalisa.²⁶

Pada akhirnya operasional penelitian deskriptif ini berkisar pada pengumpulan data yang selanjutnya disusun, diolah, ditafsirkan dan kemudian data yang telah

²⁴ Moh. Nasir. *Metode Penelitian*. Ghalia Indonesia. Jakarta, 1983. hlm. 105

²⁵ Hadari Nawawi, *Metode Penelitian Bidang Sosial*, Gajah Mada University Press, 1987, hlm. 63

²⁶

diolah tersebut diberi makna rasional dengan mematuhi prinsip-prinsip logika untuk memperoleh kesimpulan yang akurat dan kritis.

2. Unit Analisis

Karena penelitian ini menyangkut tentang strategi pemerintah kota Yogyakarta dalam meningkatkan kinerja pegawai dilingkungan kantor pemerintah kota Yogyakarta, maka unit analisisnya adalah Pemerintah Kota Yogyakarta/Wali Kota Yogyakarta dan pegawai yang bekerja di kantor pemerintah kota Yogyakarta, unsur-unsur penilaian kinerja pegawai dan faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja pegawai. Sehingga dari sisi ini kemudian dapat diketahui sejauh mana upaya yang sudah dijalankan oleh pemerintah kota Yogyakarta dan juga mengetahui strategi-strategi yang dirancang khususnya dalam pengembangan kinerja pegawai dan perkembangan yang terjadi dilingkungan pegawai.

3. Data Yang Dibutuhkan.

Ada dua jenis data yang diperlukan dalam penelitian ini, yaitu data primer dan data sekunder. Data primer merupakan sumber data penelitian yang diperoleh secara langsung dari sumber asli (tanpa melalui perantara). Data primer dapat juga berupa opini subyek secara individual atau kelompok, meliputi indikator-indikator yang akan diuji pengaruhnya, serta hasil observasi terhadap implementasi strategi yang dilakukan oleh pemerintah kota Yogyakarta dalam pengembangan kinerja pegawai.

Sedangkan data sekunder merupakan data yang diperoleh dari sumber-sumber yang sudah ada sebelumnya.

secara tidak langsung, artinya melalui media perantara. Data sekunder merupakan pendukung data primer yang diambil dari dokumentasi mengenai lokasi penelitian baik yang dipublikasi maupun yang tidak dipublikasikan.²⁷

Dengan kata lain data primer dapat diperoleh melalui wawancara, baik dari kalangan birokrat, pegawai, dan instansi-instansi terkait yang mengerti dengan permasalahan yang hendak dibahas. Dan data sekunder adalah diperoleh melalui dokumen resmi dan tidak resmi seperti, hasil seminar, berita-berita media, dokumen yang dikeluarkan oleh pemerintah, artikel para analisis dan lain-lain.

4. Teknik Pengumpulan Data

Menurut Natsir, teknik pengumpulan data didefinisikan sebagai prosedur yang sistematis dan standar untuk memperoleh data yang diperlukan.²⁸ Sesuai dengan definisi tersebut, teknik pengumpulan data dalam penelitian ini meliputi observasi, wawancara dan dokumentasi.

4.1 Observasi.

Observasi adalah pengamatan dan pencatatan sesuatu obyek dengan sistematis fenomena-fenomena yang diselidiki.²⁹ Dengan observasi dapat menghasilkan data yang lebih rinci mengenai perilaku subyek, benda atau

²⁷ Nur Indriantoro dan Bambang Supomo, *Metode Penelitian Bisnis*, BPFE, Yogyakarta, 2000, hlm. 146-147

²⁸ Moh. Natsir, *op.cit*, hlm. 211

²⁹ Subandaryadi *Metode-Luar Penelitian: Datanglah Deaktis Untuk Penelitian Danula* Cah

kejadian (obyek). Sehubungan dengan penelitian mengenai implementasi strategi pemerintah kota Yogyakarta dalam pengembangan kinerja pegawai, maka peneliti akan menggunakan teknik *participant observation*. Disini peneliti melakukan observasi dengan melibatkan diri atau menjadi bagian dari lingkungan sosial atau organisasi yang diamati. Melalui teknik ini, peneliti dapat memperoleh data yang relatif lebih banyak dan akurat, karena peneliti dapat mengamati secara langsung perilaku dan kejadian-kejadian dalam lingkungan sosial yang diteliti. Kehadiran peneliti kemungkinan dapat diketahui atau tidak diketahui oleh lingkungan sosial yang sedang diamati. Teknik yang digunakan untuk mengumpulkan data adalah kombinasi antara observasi langsung dan wawancara secara formal dan non formal.³⁰

Melalui observasi yang akan dilakukan, peneliti akan mencoba melihat bahwa pemerintah kota Yogyakarta benar-benar memiliki perencanaan strategis dan mengimplementasikannya dalam rangka untuk pengembangan kinerja pegawai di lingkungan kantor pemerintah kota.

4.2. Wawancara.

Menurut Sutrisno Hadi, interview dapat dipandang sebagai metode pengumpulan data dimana dilakukannya tanya jawab sepihak yang dikerjakan dengan sistematis dan berlandaskan kepada tujuan penyelidikan. Interview

dalam penelitian bersifat bebas terpimpin, yaitu pedoman yang memimpin jalannya tanya jawab kesatu arah yang telah ditetapkan.³¹

Wawancara dalam penelitian ini direncanakan dengan :

1. Wawancara dengan Wali Kota/Wakil Wali Kota Yogyakarta.
2. Wawancara dengan Pimpinan Badan Kepegawaian Daerah Kota Yogyakarta.
3. Wawancara dengan Pegawai Dilingkungan Kantor Pemerintah Kota Yogyakarta.

4.3. Dokumentasi.

Basuki mendefinisikan dokumentasi adalah sebagai kegiatan yang menyangkut dokumen. Dokumen adalah wahana seperti buku, citra, foto atau rekaman suara sebagai rekaman komunikasi langsung.³² Dokumentasi dalam penelitian ini lebih difokuskan untuk memperoleh data-data sekunder yang dibutuhkan untuk mendukung data primer.

Data dokumen dibatasi oleh ruang dan waktu yang telah tersedia dan dikumpulkan dengan tujuan-tujuan tertentu. Data ini biasanya terdapat dalam terbitan surat kabar, majalah, jurnal, artikel, arsip dan lain-lain.

³¹ Sutriano Hadi. *Metodologi Research*. Jilid II. Yayasan Penerbit Fak. Psikologi UGM. Yogyakarta. 1980. hlm. 136

³² Sulistiono, Dendri. *Teknik Dan Ilmu Komunikasi*. PT Gramedia Pustaka Utama. Jakarta

5. Teknik Analisis Data.

Analisis data dimulai sejak proses pengumpulan data berlangsung, dimana setiap informasi dan data yang ditemukan, dicocokkan dengan komentar responden yang berbeda. Untuk mendapatkan data yang terkumpul disaring dan disusun dalam kategori-kategori dan saling dihubungkan. Melalui proses inilah penyimpulan dibuat dengan tujuan untuk memperkuat dan memperluas bukti yang dijadikan landasan.³³

Dalam setiap penelitian deskriptif, maka data yang dikumpulkan mula mula disusun, dijelaskan, kemudian dianalisis. Secara tegas, langkah-langkah yang digunakan dalam pengujian hipotesa yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:³⁴

- a. Pengumpulan data.
- b. Penilaian data.
- c. Penafsiran data.
- d. Penyimpulan data.

Berawal dari usaha pengumpulan data-data yang diperlukan, yang diperoleh melalui wawancara, observasi dan dokumentasi, selanjutnya dilakukan penilaian data. Penilaian data dilaksanakan berdasarkan prinsip validitas dan reabilitas, penafsiran atau interpretasi data, artinya memberikan makna kepada analisis, menjelaskan pola dan mencari hubungan antara berbagai konsep. Penafsiran setidaknya adalah

³³ Usman, *Kebijakan Pemerintah Masa Transisi dalam penyelesaian konflik Aceh*. Tesis Pasca Sarjana. (Yogyakarta: UGM 2005). hlm 32.

³⁴ Dara Amalia, *Peran KYPA Dalam Rehabilitasi dan Rekonstruksi*. Skripsi Sarjana S1 Ilmu Pemerintahan UM (Yogyakarta: Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, 2005). hlm 27.

menyusun data, sebagai usaha memilih dan menggolongkan data dalam katagori-katagori tertentu. Setelah data-data tersusun, maka langkah yang akan dilakukan adalah interpretasi untuk menjelaskan arti yang terkandung dalam data, dalam kegiatan ini termasuk pula uji hipotesa.

Interpretasi sebagai langkah untuk mendapatkan kebenaran, hakikatnya lebih didasarkan pada pengetahuan dan perspektif subyektif peneliti. Hasil interpretasi tersebut belum sepenuhnya benar sehingga harus diuji kembali dalam berbagai situasi dan kondisi untuk memperoleh kebenarannya. Kegiatan yang terakhir dilakukan setelah menganalisa data yaitu usaha untuk menarik kesimpulan, sebagai rangkaian dalam pelaporan hasil peneliti.

6. Lingkup dan Batasan Penelitian.

Tulisan ini akan menyoroti sejauh mana implementasi strategi pemerintah kota Yogyakarta dalam pengembangan kinerja pegawai tahun 2005. Adapun batasan dalam penelitian ini lebih difokuskan pada pengembangan kinerja pegawai dilindungi daerah pemerintah kota Yogyakarta.