

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pemerintah Daerah

1. Landasan Hukum Pelaksanaan Pemerintahan Daerah

Sebagaimana termaktub dalam dasar pemikiran pada Penjelasan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Negara Republik Indonesia sebagai negara Kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah.

Karena itu, Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, antara lain, menyatakan bahwa pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang.

Dalam penjelasan pasal tersebut, antara lain, dikemukakan bahwa "oleh karena Negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat*, maka Indonesia tidak akan mempunyai Daerah dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam Daerah Propinsi dan Daerah Propinsi akan dibagi dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek en locale rechtgemeensschappen*) atau bersifat administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang".

Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan Badan Perwakilan Daerah. Oleh karena itu, di daerah pun, pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan. Dengan demikian, Undang-Undang Dasar 1945 merupakan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan otonomi dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah, sebagaimana tertuang dalam Ketetapan MPR-RI Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi

Daerah; Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang berkeadilan; serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sesuai dengan Ketetapan MPR-RI Nomor XV/MPR/1998 tersebut di atas, penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada Daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan Pusat dan Daerah.

2. Struktur Kelembagaan Pemerintahan Daerah

Struktur pemerintahan daerah secara nasional di Indonesia mengalami pasang surut sepanjang sejarah pertumbuhannya, namun ada kecenderungan untuk mengaturnya secara seragam dan meningkatkan persatuan dan kesatuan serta mempercepat akselerasi pembangunan. Kini struktur nasional pemerintahan daerah juga masih seragam kecuali struktur pemerintahan internal setiap daerah yang dapat disusun berdasarkan aspirasi dan kebutuhan masing-masing.

Menurut UU Nomor 32 Tahun 2004, pembagian daerah otonom dilakukan dalam dua tingkatan, yakni daerah provinsi, daerah kabupaten dan daerah kota. Daerah provinsi selain berkedudukan sebagai daerah otonom juga sebagai wilayah administrasi. Kedudukan ganda ini dilakukan dengan pertimbangan untuk memelihara hubungan yang serasi antara Pusat dan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, menyelenggarakan otonomi daerah yang bersifat lintas daerah kabupaten dan kota, melaksanakan kewenangan otonomi daerah yang belum dapat dilaksanakan oleh daerah kabupaten dan kota, dan untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan tertentu yang dilimpahkan dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi.

Isi dan jiwa yang terkandung dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 beserta penjelasannya menjadi pedoman dalam penyusunan undang-undang dengan pokok-pokok pikiran sebagai berikut:

- a. Sistem ketatanegaraan Indonesia wajib menjalankan prinsip pembagian kewenangan berdasarkan asas dekonsentrasi dan desentralisasi dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. Daerah yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi dan dekonsentrasi adalah Daerah Propinsi, sedangkan Daerah yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi adalah Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Daerah yang dibentuk dengan asas desentralisasi berwenang untuk menentukan dan melaksanakan kebijaksanaan atas prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat;
- c. Pembagian Daerah di luar Daerah Propinsi dibagi habis ke dalam Daerah Otonom. Dengan demikian, Wilayah Administrasi yang berada dalam Daerah Kabupaten dan Daerah Kota dapat dijadikan Daerah Otonom atau dihapus;
- d. Kecamatan yang menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 sebagai Wilayah Administrasi dalam rangka dekonsentrasi, menurut undang-undang ini kedudukannya diubah menjadi perangkat Daerah Kabupaten atau Daerah Kota.

3. **Badan Kepegawaian Daerah**

Perubahan kebijakan desentralisasi juga diikuti dengan perubahan di bidang kepegawaian negara dari UU Nomor 8 Tahun 1974 menjadi UU Nomor 43 Tahun 1999. Berdasarkan kebijakan desentralisasi dan kepegawaian yang lama, tampaknya sistem kepegawaian daerah yang berlaku dalam praktik lebih mirip dengan *integrated national and local personnel system*. Kelebihan nyata dari cara tersebut adalah kemampuan yang luar biasa dari pemerintah untuk menempatkan pegawainya di lokasi yang paling terpencil sekalipun (Niessen, 1999) guna memberikan pelayanan, terutama untuk menjalankan tugas pembangunan. Meskipun

demikian, kelemahan yang masih tampak dari pengelolaan pegawai negeri ini masih berkisar pada fenomena *understaffed and overstaffed* bahwa pada waktu yang bersamaan pemerintah daerah mengalami kelebihan pegawai yang kurang cocok kualifikasinya dengan pekerjaan, namun di lain pihak ia juga mengalami kekurangan pegawai dengan kualifikasi yang sesuai dengan pekerjaan (Ikhsan, 2001, h.46).

Kebijakan baru desentralisasi dan kepegawaian daerah tampaknya ingin membenahi hal tersebut dengan memberikan kewenangan yang lebih besar bagi pemerintah daerah untuk mengelola sendiri pegawai negerinya sekaligus tetap berada dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kebijakan ini mengarah pada jenis *separate personnel system for each local authority*. Kebijakan kepegawaian bertujuan untuk mendorong pengembangan otonomi daerah. Pemerintah pusat menetapkan norma, standar, dan prosedur mengenai pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pensiun, gaji, tunjangan, kesejahteraan, hak dan kewajiban, serta kedudukan hukum baik PNS daerah maupun PNS pusat. Daerah mempunyai kewenangan untuk melakukan pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pensiun, gaji, tunjangan dan kesejahteraan pegawai, serta pendidikan, dan pelatihan sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, pemerintah pusat memiliki kewenangan untuk menetapkan kebijakan normatif kepegawaian yang berlaku seragam bagi PNS daerah di seluruh Indonesia, sedangkan pelaksanaannya menjadi kewenangan daerah.

Pasal 34 UU No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, bahwa untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan kebijaksanaan manajemen Pegawai Negeri Sipil, dibentuk Badan Kepegawaian Negara. Badan tersebut menyelenggarakan manajemen Pegawai Negeri Sipil yang mencakup perencanaan, pengembangan kualitas sumber daya Pegawai Negeri Sipil dan administrasi kepegawaian, pengawasan dan pengendalian,

penyelenggaraan dan pemeliharaan informasi kepegawaian, mendukung perumusan kebijaksanaan kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil, serta memberikan bimbingan teknis kepada unit organisasi yang menangani kepegawaian pada instansi pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Lebih lanjut disebutkan bahwa untuk kelancaran pelaksanaan manajemen Pegawai Negeri Sipil Daerah dibentuk Badan Kepegawaian Daerah, yang merupakan perangkat Daerah dan dibentuk oleh Kepala Daerah.

Khusus untuk pelaksanaan kebijakan mutasi PNS daerah ditentukan bahwa mutasi antar daerah kabupaten dan daerah kota dalam daerah provinsi diatur oleh gubernur. Sementara itu, mutasi antar daerah provinsi diatur oleh pemerintah pusat. Mutasi antar daerah provinsi dan/atau antar daerah kabupaten dan daerah kota didasarkan pada kesepakatan daerah otonom tersebut. Untuk sumber daya manusia potensial, provinsi memiliki kewenangan alokasinya sehingga bisa saja terjadi perpindahan PNS daerah antardaerah kabupaten/kota atau ke provinsi. Sekretaris daerah merupakan SDM potensial yang kewenangan pengangkatannya berada di tangan pemerintah provinsi sehingga dapat dialokasikan dari daerah lain.

Secara umum, kebijakan kepegawaian daerah yang baru ini menganut beberapa prinsip (Tjokroamidjojo, 2001, h.45) *Pertama*, pegawai pemerintah daerah harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik. Tentu hal ini merupakan perubahan besar karena sebelumnya pegawai negeri merupakan anggota dan alat dari partai politik tertentu selama kurun waktu yang cukup panjang. *Kedua*, pengisian pegawai pemerintah daerah melalui cara pengangkatan (*appointed*) bukannya pemilihan (*elected*). *Ketiga*, dalam pengangkatan dan pemberian pelayanan kepada masyarakat harus mengedepankan prinsip profesionalisme. *Keempat*, pembinaan pegawai berdasarkan sistem prestasi kerja (*merit system*) dan karir (*career system*) yang dititikberatkan pada sistem prestasi kerja. *Kelima* rekrutmen pegawai pemerintah daerah harus

memberikan kesempatan yang sama bagi seluruh warga negara (*equality principle*).

Dengan baru dimulainya perubahan sistem kepegawaian daerah dari *integrated* ke *separate personnel system*, maka efektivitas sistem ini masih membutuhkan waktu yang cukup panjang untuk dievaluasi. Meskipun kebijakan normatifnya seragam di seluruh Indonesia, pelaksanaannya di lapangan bergantung pada kesiapan masing-masing daerah. Setiap daerah memiliki derajat kekentalan yang khas dalam hal *spoil* atau *patronage system*. Ada yang masih kuat mendasarkan diri pada suku, keluarga, daerah, alumni, partai politik, golongan dan sebagainya. Selain itu, gejala formalisme juga masih tampak kuat di daerah meski dengan kadar yang berbeda-beda. Semua ini tentu memengaruhi kualitas profesionalisme, keadilan, dan efektivitas pelaksanaan *merit system*. Meski praktik tersebut tidak konstitusional lagi, namun dalam kenyataan sehari-hari masih sangat mungkin terjadi dan dapat memicu pesatnya praktik KKN bila tanpa pengawasan yang efektif dan memadai.

B. Pengembangan Aparatur

1. Pengertian Pengembangan Aparatur

Pengembangan (*development*) adalah fungsi operasional kedua dari manajemen personalia. Pengembangan karyawan perlu dilakukan secara terencana dan berkesinambungan. Agar pengembangan dapat dilaksanakan dengan baik, harus lebih dahulu ditetapkan suatu program pengembangan karyawan.

Adapun pengertian pengembangan itu sendiri menurut Hasibuan (2005, h.69) adalah suatu usaha untuk meningkatkan kemampuan teknis, teoretis, konseptual, dan moral karyawan sesuai dengan kebutuhan pekerjaan/jabatan melalui pendidikan dan latihan. Pendidikan meningkatkan keahlian teoretis, konseptual, dan moral karyawan, sedangkan latihan bertujuan untuk meningkatkan keterampilan teknis pelaksanaan pekerjaan karyawan.

Selanjutnya dijelaskan bahwa program pengembangan karyawan hendaknya disusun secara cermat didasarkan kepada metode-metode ilmiah serta berpedoman pada keterampilan yang dibutuhkan perusahaan saat ini maupun untuk masa depan. Pengembangan harus bertujuan untuk meningkatkan kemampuan teknis, teoretis, konseptual, dan moral karyawan supaya prestasi kerjanya baik dan mencapai hasil yang optimal.

2. Tujuan Pengembangan Aparatur

Adapun tujuan dari pengembangan menurut (Hasibuan, 2005, h.70) adalah sebagai berikut:

a. *Produktivitas kerja*

Dengan pengembangan, produktivitas kerja karyawan akan meningkat, kualitas dan kuantitas produksi semakin baik, karena *technical skill*, *human skill*, dan *managerial skill* karyawan yang semakin baik.

b. *Efisiensi*

Pengembangan karyawan bertujuan untuk meningkatkan efisiensi tenaga, waktu, bahan baku, dan mengurangi ausnya mesin-mesin. Pemborosan berkurang, biaya produksi relatif kecil sehingga daya saing perusahaan semakin besar.

c. *Kerusakan*

Pengembangan karyawan bertujuan untuk mengurangi kerusakan barang, produksi, dan mesin-mesin karena karyawan semakin ahli dan terampil dalam melaksanakan pekerjaannya.

d. *Kecelakaan*

Pengembangan bertujuan untuk mengurangi tingkat kecelakaan karyawan, sehingga jumlah biaya pengobatan yang dikeluarkan perusahaan berkurang.

e. *Pelayanan*

Pengembangan bertujuan untuk meningkatkan pelayanan yang lebih baik dari karyawan kepada nasabah perusahaan, karena pemberian pelayanan yang baik merupakan daya penarik yang sangat penting bagi rekanan-rekanan perusahaan bersangkutan.

f. *Moral*

Dengan pengembangan, moral karyawan akan lebih baik karena keahlian dan keterampilannya sesuai dengan pekerjaannya sehingga mereka antusias untuk menyelesaikan pekerjaannya dengan baik.

g. *Karier*

Dengan pengembangan, kesempatan untuk meningkatkan karier karyawan semakin besar, karena keahlian, keterampilan, dan prestasi

kerjanya lebih baik. Promosi ilmiah biasanya didasarkan kepada keahlian dan prestasi kerja seseorang.

h. *Konseptual*

Dengan pengembangan, manajer semakin cakap dan cepat dalam mengambil keputusan yang lebih baik, karena *technical skill*, *human skill*, dan *managerial*-nya lebih baik.

i. *Kepemimpinan*

Dengan pengembangan, kepemimpinan seorang manajer akan lebih baik, *human relations*-nya lebih luwes, motivasinya lebih terarah sehingga pembinaan kerjasama vertikal dan horizontal semakin harmonis.

j. *Balas jasa*

Dengan pengembangan, balas jasa (gaji, upah insentif, dan *benefits*) karyawan akan meningkat karena prestasi kerja mereka semakin besar.

k. *Konsumen*

Pengembangan karyawan akan membefikan manfaat yang baik bagi masyarakat konsumen karena mereka akan memperoleh barang atau pelayanan yang lebih bermutu.

3. Jenis-jenis Pengembangan Aparatur

Sementara itu jenis-jenis pengembangan menurut Hasibuan (2005, h.72) dikelompokkan atas pengembangan secara informal dan pengembangan secara formal.

- a. *Pengembangan secara informal* yaitu karyawan atas keinginan dan sendiri melatih dan mengembangkan dirinya dengan mempelajari buku, literatur yang ada hubungannya dengan pekerjaan atau jabatannya. Pengembangan secara informal menunjukkan bahwa karyawan tersebut berkeinginan keras untuk maju dengan cara meningkatkan kemampuan kerjanya.
- b. *Pengembangan secara formal* yaitu karyawan ditugaskan perusahaan untuk mengikuti pendidikan atau latihan, baik yang diakukan perusahaan maupun yang dilaksanakan oleh lembaga-lembaga pendidikan atau pelatihan. Pengembangan secara formal dilakukan perusahaan karena tuntutan pekerjaan saat ini ataupun masa datang.

Pengembangan dapat mendorong terjadinya inisiatif dan respons, sehingga seluruh masalah yang dihadapi dapat diselesaikan dengan cepat dan fleksibel. Sekalipun demikian pengembangan pada hakekatnya berada pada diri manusia itu sendiri, sedangkan faktor di luar diri manusia hanyalah sebagai perangsang munculnya semangat, rasa dan dorongan

pada diri manusia itu sendiri, untuk mengembangkan dirinya sendiri berdasarkan potensi yang dimilikinya.

Selanjutnya untuk mewujudkan pemberdayaan negara, maka salah satu langkah yang dapat diambil adalah melalui pembinaan pegawai negeri, yaitu penyelenggaraan diklat yang terencana dan diselenggarakan terus menerus, terpadu sesuai dengan tuntutan pembangunan yang semakin meningkat sehingga diharapkan pegawai negeri dapat meningkatkan pengabdian, mutu, kemampuan, dan keterampilan dalam melaksanakan tugas secara berdaya guna dan berhasil guna.

Pendidikan dan latihan terdiri dari dua kata yaitu pendidikan dan latihan, masing-masing mempunyai pengertian yang berbeda-beda. Walaupun demikian keduanya mempunyai kaitan yang erat dan merupakan kesatuan pengertian yang sulit untuk dipisahkan. Selanjutnya (Musaneff, 1992, h.55) memberikan penjelasan sebagai berikut :

“Pendidikan adalah kegiatan yang dilakukan bagi pegawai untuk meningkatkan kepribadian, pengetahuan dan kemampuan sesuai dengan tuntutan dan persyaratan jabatan dan jabatannya sebagai pegawai negeri. Latihan adalah bagian dari pendidikan yang dilakukan bagi pegawai negeri untuk meningkatkan pengetahuan dan keterampilan sesuai dengan persyaratan sebagai pegawai negeri dimana yang bersangkutan ditempatkan”.

Maksud diadakannya pendidikan dan pelatihan adalah untuk meningkatkan kemampuan, keterampilan dan pengetahuan pegawai dalam melaksanakan tugas yang sedang dilaksanakan atau dengan kata lain untuk mengembangkan kemampuan-kemampuan dasar yang ada pada dirinya. Menurut (Moekijat, 1985, h.45-46) yang menjadi tujuan umum dari pendidikan dan pelatihan adalah :

- a. Untuk mengembangkan keahlian, sehingga pekerjaan dapat diselesaikan dengan efektif dan efisien.
- b. Untuk mengembangkan pengetahuan, sehingga pekerjaan dapat diselesaikan secara nasional, dan
- c. Untuk mengembangkan sikap, sehingga menimbulkan kemauan kerja sama dengan teman-teman pegawai dan pimpinan atau manajer.

Lebih lanjut sesuai dengan penjelasan Pasal 31 Undang-Undang No. 43 Tahun 1999, tujuan pendidikan dan latihan adalah :

- a. Untuk meningkatkan pengabdian, mutu, keahlian dan keterampilan pegawai.
- b. Menciptakan dan mengembangkan metode kerja yang lebih baik
- c. Menciptakan pola berpikir yang sama.
- d. Membina karir Pegawai Negeri Sipil

Untuk itu pendidikan dan pelatihan pegawai harus didasarkan atas suatu rencana yang terarah dan berkesinambungan baik dalam hal materi yang diberikan pada instruktur atau pendidik yang ditugaskan, metode pengajaran dan kesinambungan secara bertahap yang lebih tinggi serta harus dibarengi dengan kemauan dan kemampuan dari pegawai yang bersangkutan, sehingga diperoleh manfaat yang lebih besar bagi kehidupan organisasi dan pegawai itu sendiri.

4. Analisis Kebutuhan Pengembangan Aparatur

Goldstein dan Bukton (1982) dalam Mangkunegara (2001, h.46) mengemukakan ada tiga analisis kebutuhan pelatihan dan pengembangan, yaitu :

- a. Analisis Organisasi

Menganalisis tujuan organisasi, sumber daya yang ada dan lingkungan organisasi yang sesuai dengan realita, Wexley dan Latham (1981) mengemukakan bahwa dalam menganalisis organisasi perlu memperhatikan pertanyaan *"where is training and development needed and where is it likely to be successful within an organization?"* Hal ini dapat dilakukan dengan cara mengadakan survei mengenai sikap pegawai terhadap kepuasa kerja, persepsi pegawai, dan sikap pegawai dalam administrasi.

- b. Analisis Job dan Tugas

Analisis job dan tugas merupakan dasar untuk mengembangkan program *job-training*. Sebagaimana program

training dimaksudkan untuk membantu pegawai meningkatkan pengetahuan, *skill*, dan sikap terhadap suatu pekerjaan.

c. Analisis Pegawai

Analisis pegawai difokuskan pada identifikasi khusus kebutuhan *training* bagi pegawai yang bekerja pada jobnya. Kebutuhan *training* pegawai dapat dianalisis secara individu maupun kelompok.

Sejalan dengan pengertian di atas, Siagian (2001, h.187) menjelaskan bahwa dalam mengidentifikasi kebutuhan akan pelatihan dan pengembangan, terdapat tiga pihak yang turut terlibat. Pihak *pertama* ialah satuan organisasi yang mengelola sumber daya manusia. Peranan satuan kerja ini adalah mengidentifikasikan kebutuhan organisasi sebagai keseluruhan, baik untuk kepentingan sekarang maupun dalam rangka mempersiapkan organisasi menghadapi tantangan masa depan. Pihak *kedua* para manajer berbagai satuan kerja. Karena para manajer itulah yang sehari-hari memimpin para karyawan dan karena mereka pulalah yang paling bertanggung jawab atas keberhasilan atau kegagalan satuan-satuan kerja yang dipimpinnya, merekalah yang dianggap paling mengetahui kebutuhan pelatihan dan pengembangan apa yang diperlukan. Pihak *ketiga* adalah para pegawai yang bersangkutan sendiri. Banyak organisasi yang memberikan kesempatan kepada para pegawainya untuk mencalonkan diri sendiri mengikuti program pelatihan dan pengembangan tertentu. Titik tolak pemberian kesempatan ini ialah bahwa para pegawai yang sudah dewasa secara intelektual mengetahui kelemahan-kelemahan yang masih terdapat dalam diri masing-masing.

5. Kendala-kendala Pengembangan Aparatur

Kendala pengembangan (*development*) yang dilaksanakan selalu ada. Kendala-kendala pengembangan akan menghambat lancarnya pelaksanaan latihan dan pendidikan, sehingga sasaran yang tercapai kurang memuaskan. Kendala-kendala pengembangan menurut Hasibuan

(2005, h.85) berkaitan dengan peserta, pelatih atau instruktur, fasilitas pengembangan, kurikulum, dan dana pengembangan.

a. Peserta

Peserta pengembangan mempunyai latar belakang yang tidak sama atau heterogen, seperti pendidikan dasarnya, pengalaman kerjanya, dan usianya. Hal ini akan menyulitkan dan menghambat kelancaran pelaksanaan latihan dan pendidikan karena daya tangkap, persepsi, dan daya nalar mereka terhadap pelajaran yang diberikan berbeda.

b. Pelatih atau Instruktur

Pelatih atau instruktur yang ahli dan cakap mentransfer pengetahuannya kepada para peserta latihan dan pendidikan sulit didapat. Akibatnya, sasaran yang diinginkan tidak tercapai. Misalnya, ada pelatih yang ahli dan pintar tetapi tidak dapat mengajar dan berkomunikasi secara efektif atau *teaching skill-nya* tidak efektif, jadi dia hanya pintar serta ahli untuk dirinya sendiri.

c. Fasilitas Pengembangan

Fasilitas sarana dan prasarana pengembangan yang dibutuhkan untuk latihan dan pendidikan sangat kurang atau tidak baik. Misalnya, buku-buku, alat-alat, dan mesin-mesin, yang akan digunakan untuk praktek kurang atau tidak ada. Hal ini akan menyulitkan dan menghambat lancarnya pengembangan.

d. Kurikulum

Kurikulum yang ditetapkan dan diajarkan kurang serasi atau menyimpang serta tidak sistematis untuk mendukung sasaran yang diinginkan oleh pekerjaan atau jabatan peserta bersangkutan. Untuk menetapkan kurikulum dan waktu mengajarkannya yang tepat sangat sulit.

e. Dana Pengembangan

Dana yang tersedia untuk pengembangan sangat terbatas, sehingga sering dilakukan secara terpaksa, bahkan pelatih maupun sarannya kurang memenuhi persyaratan yang dibutuhkan.

A. Kinerja

1. Pengertian Kinerja

Kinerja menurut Timple (1992, h.231) dipersamakan dengan bahasa Inggris yaitu ”*performance*”. Kata *performance* itu sendiri bisa dilihat dalam kamus bahasa Inggris diartikan sebagai daya guna, prestasi dan hasil.

Aman Sudarto (1999, h.2) menyatakan bahwa kinerja adalah sebagai hasil atau kerja dari suatu organisasi yang dilakukan oleh individu yang dapat ditunjukkan secara nyata dan dapat diukur. Dalam hal kinerja pegawai, diketahui kinerja pegawai dalam lingkup kajian administrasi negara adalah secara makro, tujuan dan cita-cita, dan harapan suatu bangsa diusahakan pencapaiannya dan perwujudannya melalui organisasi yang disebut negara.

Dalam hal kinerja pegawai, diketahui kinerja pegawai dalam lingkup kajian administrasi negara adalah secara makro, tujuan, dan cita-cita, dan harapan suatu bangsa diusahakan pencapaiannya dan perwujudannya melalui organisasi yang disebut negara. Bahwa sekelompok orang yang memiliki kesetiaan kepentingan juga diusahakan pencapaiannya melalui organisasi, sedangkan pada tingkat individu, berbagai tujuan, keinginan, cita-cita, harapan, dan kebutuhannya hanya bisa tersalurkan, terpenuhi, dan terpuaskan dengan menggunakan jalur organisasional. Dikatakan sedemikian maksudnya adalah karena adanya hubungan ketergantungan antara manusia dengan organisasi dalam arti, bahwa manusia tidak mungkin lagi mencapai berbagai tujuannya tanpa menggunakan jalur organisasional dan sebagainya. Salah satu implikasi hubungan ketergantungan tersebut ialah bahwa baik di masa sekarang maupun di masa yang akan datang, apakah manusia meraih kemajuan yang lebih besar atau tidak akan sangat tergantung pada kemampuan manusia dan sumber daya lainnya dengan efisiensi, efektif dan produktif.

Sementara itu administrasi kepegawaian kaitannya dengan kinerja adalah bahwa sumber daya manusia mutlak menjadi sasaran utama dalam rangka pencapaian tujuan organisasi yang mengelola sumber daya manusia

dimaksudkan bukan sebagai tujuan, akan tetapi sebagai alat untuk meningkatkan efisiensi, efektifitas dan produktifitas kinerja organisasi.

Titik tolak pemikiran utama mengapa efisiensi dan efektifitas mutlak perlu ditingkatkan, sebagaimana diungkapkan oleh Siagian (2000, h.20) bahwa :

”Sumber Daya Manusia yang tersedia atau dapat disediakan oleh organisasi selalu terbatas tujuan undividu dan organisasional yang tidak terbatas. Meskipun Sumberdaya, dana, dan sarana serta prasarana kerja mutlak diperlukan, hal-hal pada dasarnya tidak meningkatkan efisiensi, efektifitas, dan produktivitas organisasi. Manusia merupakan unsur terpenting dalam organisasi, sekaligus merupakan miliknya yang paling berharga dengan pengertian bahwa manusia diperlukan sesuai dengan harkat dan martabatnya sehingga berperilaku positif dalam kehidupan organisasionalnya”.

Adapun jenis-jenis kinerja sebagaimana diungkapkan oleh Aman Sudarto (1999, h.3) adalah :

- a. Kinerja organisasi, yaitu hasil kerja yang dapat diukur dari organisasi dan dapat dipengaruhi oleh kinerja proses dari kinerja individu yang membutuhkan kinerja standar sebagai alat ukur sehingga ukuran kinerja tersebut dapat bersifat kuantitatif atau kualitatif dan tidak selalu mencerminkan potensi organisasi.
- b. Kinerja proses, yaitu hasil kerja dan dapat diukur dari bekerjanya mekanisme organisasi, dipengaruhi oleh individu dan membutuhkan standar kinerja sebagai alat ukur, sehingga ukuran kinerja lebih bersifat kualitatif dan tidak selalu mencerminkan potensi organisasi.
- c. Kinerja individu, yaitu hasil kerja konkrit dan dapat diukur dari produktifitas kerja dipengaruhi oleh beberapa faktor dalam diri individu yang membutuhkan standar kinerja sebagai alat ukur sehingga ukuran kinerja bersifat dan tidak selalu mencerminkan potensi individu.

Dengan adanya beberapa jenis kinerja yang telah disebutkan di atas, kinerja perseorangan harus lebih diperhatikan karena kinerja organisasi merupakan hasil kumpulan kinerja perseorangan hal ini menunjukkan bahwa pegawai mempunyai peranan yang sangat menentukan dalam suatu organisasi. Oleh karena itu, Pegawai Negeri Sipil perlu berada pada kondisi yang unggul. Artinya, mampu mewujudkan perubahan secara inovatif dan produktif.

Berdasarkan penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa kinerja adalah perbuatan, penampilan, prestasi, daya guna dan unjuk kerja dari suatu organisasi atau individu yang dapat ditunjukkan secara nyata dan dapat diukur. Dengan adanya beberapa pengertian kinerja yang telah disebut diatas, kinerja perseorangan harus lebih diperhatikan karena kinerja organisasi merupakan hasil kumpulan kinerja perseorangan. Hal ini menunjukkan bahwa pegawai mempunyai peranan yang penting dalam suatu organisasi, oleh karena itu seorang pegawai negeri perlu berada pada kondisi yang unggul, artinya mampu mewujudkan perubahan dengan secara inovatif dan proaktif.

2. Standar Pengukuran Kinerja

Menurut Moekijat (1995, h.99) penilaian pelaksanaan pekerjaan merupakan suatu proses penilaian individu mengenai kemajuan penilaian individu mengenai pelaksanaan pekerjaan di tempat kerja untuk mempermudah kemajuan secara sistematis. Untuk itu, penilaian kinerja seorang Pegawai Negeri Sipil pada prinsipnya dapat dilihat dari tingkat kemajuan yang telah dicapai dalam bekerja.

Tingkat kemajuan tersebut dapat dinilai dari Daftar Nilai Pekerjaan (DP3) sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah No. Tahun 1979. DP3 merupakan suatu daftar yang memuat hasil penilaian pelaksanaan pekerjaan seorang Pegawai negeri Sipil dalam jangka waktu 1 tahun DP3 dibuat oleh pejabat nilai, yaitu atasan langsung pegawai yang bersangkutan.

Dalam DP3 telah ditetapkan unsur-unsur yang menjadi dasar penilaian pelaksanaan pekerjaan yang meliputi :

- 1) Kesetiaan
Kesetiaan adalah kesetiaan, ketaatan, dan pengabdian kepada Pancasila, UUD 1945, negara, dan pemerintah.
- 2) Prestasi Kerja
Prestasi Kerja adalah hasil kerja yang dicapai oleh seorang Pegawai Negeri Sipil dalam melaksanakan tugas yang dibebankan padanya dipengaruhi oleh kecakapan, keterampilan, pengalaman pegawai yang telah dilakukannya.

- 3) Tanggung jawab
Tanggung jawab adalah kesanggupan seorang pegawai Negeri Sipil dalam menyelesaikan pekerjaan yang diserahkan kepadanya untuk sebaik-baiknya dan tepat waktu serta berani dalam mengambil resiko atas tindakan yang telah dilakukannya.
- 4) Ketaatan
Ketaatan adalah kesanggupan Pegawai Negeri Sipil untuk mentaati segala peraturan perundang-undangan dan peraturan kedinasan yang diberikan oleh atasan yang mempunyai wewenang serta kesanggupan untuk tidak melanggar larangan yang sudah ditemukan.
- 5) Kejujuran
Kejujuran adalah ketulusan hati seorang Pegawai Negeri Sipil dalam melaksanakan tugas dan kemampuannya untuk tidak menyelewengkan wewenang yang diberikan kepadanya.
- 6) Prakarsa
Prakarsa adalah kemampuan seorang Pegawai Negeri Sipil untuk mengambil keputusan, langkah-langkah ataupun melaksanakan tugas pokok tanpa menunggu perintah dari atasan.
- 7) Kepemimpinan
Kepemimpinan adalah kemampuan seorang pegawai Negeri Sipil untuk dapat meyakinkan orang lain sehingga dapat dikerahkan secara maksimal untuk melaksanakan tugas pokok.

Dari unsur-unsur penilaian di atas masing-masing akan dapat mendapatkan penilaian dalam setiap sikap dan tingkah laku Pegawai Negeri Sipil pada saat mereka bekerja. Dalam hal ini Pegawai Negeri Sipil harus mempunyai kemampuan untuk mengatasi masalah-masalah yang menghambat dalam upaya memenuhi kriteria tersebut.

Selanjutnya Mangkunegara (2002, h.67) menyatakan bahwa kinerja berasal dari kata *job performance* atau *actual performance* (prestasi kerja atau prestasi sesungguhnya yang dicapai oleh seseorang). Pengertian kinerja (prestasi kerja) adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seseorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya.

Sementara itu Agus Dharma (1985, h.55) menyatakan bahwa untuk menjamin obyektifitas Pegawai Negeri Sipil yang memiliki kinerja unggul dengan kinerja tinggi, perlu diadakan penilaian pelaksanaan pekerjaan dari

pegawai dalam suatu unit organisasi. Untuk menilai kinerja seseorang dalam melaksanakan pekerjaan adalah :

- 1) Kuantitas, yaitu jumlah yang harus diselesaikan.
- 2) Kualitas, yaitu mutu yang dihasilkan.
- 3) Ketetapan waktu, yaitu sesuai tindakan dengan waktu yang direncanakan.

Untuk melihat apakah pegawai negeri sipil dapat memenuhi kriteria unggul dengan kinerja yang tinggi, menurut Siagian (2000, h.49) terdapat tujuh faktor yang perlu dikaji, antara lain :

- 1) *Pegawai negeri yang menampilkan kinerja unggul dapat diuji dengan standart eksternal dan bukan hanya standart internal.* Yang dimaksud dengan standart eksternal adalah yang dituntut oleh masyarakat dan praktek-praktek kerja yang terjadi dalam berbagai organisasi di luar birokrasi pemerintahan. Misalnya dalam pemberian pelayanan, standar yang diharapkan oleh masyarakat adalah kecepatan, keramahan, sekaligus kecamatan, jika kecenderungan terpenuhinya persyaratan kecermatan memang tinggi. Akan tetapi, sering terjadi kelambanan dan sikap yang kaku. Kenyataan bahwa birokrasi bekerja lamban dan berbelit-belit sering dikemukakan dalam bentuk keluhan yang timbul di masyarakat. Yang dimaksud dengan praktek-praktek yang terjadi di luar organisasi birokrasi adalah cara kerja dunia bisnis dalam berinteraksi dengan para pelanggannya selalu bekerja cepat, dan tidak bertele-tele. Hal ini dimaksudkan sebagai bagian kritical dari upaya memuaskan konsumen karena kinerja suatu perusahaan terutama diukur dari tingkat kepuasan pelanggan atau konsumen produknya.
- 2) *Kinerja yang nayatanya ditampilkan sedekat mungkin dengan kinerja potensial.* Harus diakui bahwa sulit menentukan organisasi dimanapun yang kinerjanya setara betul kemampuan potensial yang dimilikinya. Artinya, terdapat kesenjangan antara kinerja nyata dengan kinerja yang sesungguhnya dapat ditampilkan. Pentingnya peningkatan kinerja organisasi pemerintah harus dilihat dari sudut ini. Dengan kata lain, peningkatan kinerja diarahkan pada pengurangan kesenjangan. Kondisi idealnya adalah kesenjangan dapat dihilangkan. Dengan sasaran seperti itu lambat laun birokrasi akan terus berupaya meningkatkan meningkatkan kinerjanya.
- 3) *Harus diupayakan agar birokrasi tidak cepat merasa puas.* Artinya, meskipun kinerjanya di masa lalu dianggap sudah cukup memuaskan , perlu ditanamkan kesadaran bahwa kinerja yang memuaskan itu masih dapat dan masih harus ditingkatkan. Kinerja yang memuaskan di masa lalu belum tentu dapat diterima sebagai kinerja yang memuaskan di

masa yang akan datang. Alasannya ialah karena tuntutan masyarakat yang semakin meningkat, baik dalam arti intensitasnya maupun frekuensinya.

- 4) *Dalam lingkungan birokrasi perlu ditumbuhkan dan dipelihara iklim persaingan yang positif.* Biasanya satuan kerja yang hebat kinerjanya. Kehebatan tersebut memang harus berdasarkan penelitian satu pihak yang disamping memiliki keahlian melakukan penelitian satu pihak yang disamping memiliki keahlian melakukan penelitian dan penilaian kinerja organisasional juga harus bersikap netral dan merupakan pihak yang tidak berkepentingan, sehingga penilaian bersifat obyektif obyektif. Dengan demikian, yang dimaksud dengan iklim persaingan ialah bahwa berbagai instansi berupaya menampilkan kinerja yang sama atau bahkan lebih dari kinerja saham kerja yang dianggap hebat itu.
- 5) *Peningkatan kinerja harus dikaitkan dengan penetapan prinsip efisiensi.* Artinya, dalam upaya menampilkan kinerja yang memuaskan, sesuatu sistem bekerja edemikian rupa sehingga hanya menggunakan sebagian sarana, daya, dan dana yang dialokasikan untuk menyelenggarakan fungsinya. Jadi, prinsip efisiensi yang lebih tepat ialah sasaran yang ditetapkan baginya tercapai tanpa harus menghabiskan sarana, daya dan dana yang tersedia.
- 6) *Organisasi dengan kinerjanya tinggi menjadi contoh bagi organisasi lain dan sekaligus sebagai sumber ide bagi mereka.* Dengan kata lain, satuan organisasi dengan kinerja yang tinggi mempunyai karakteristik yang khas, yaitu mampu menampilkan kinerja yang paling tinggi dibandingkan dari berbagai satuan kerja lainnya.
- 7) *Organisasi yang kinerja tinggi mampu memenuhi persyaratan ideal yang dituntut oleh kondisi budaya organisasi itu berada dan bergerak.* Faktor ini penting mendapat tekanan karena meskipun setiap organisasi mempunyai budaya sendiri, budaya tersut harus digali dan diangkat dari budaya nasional. Budaya nasional membuat suatu masyarakat bangsa mempunyai jati diri sendiri yang tercermin pula pada budaya birokrasinya. Dalam kaitannya ini, harus ditekankan bahwa budaya organisasi harus kuat sehingga harus dipersepsikan mempunyai makna yang sama bagi seluruh anggotanya. Di lain pihak masih memungkinkan modifikasi elemen tertentu di dalamnya apabila dituntut oleh perubahan yang terjadi dilingkungannya.

Pengertian-pengertian sebagaimana dijelaskan di atas mencerminkan harapan profesionalisme aparatur harus tercermin dalam kualitas pelayanan yang mereka berikan kepada masyarakat dengan mengupayakan peningkatan kualitas kemampuan kerja, kepemimpinan dan tanggung jawab pribadi, sosial intelektual maupun tanggung jawab moral (spiritual). Namun

demikian, saat ini di lingkungan aparatur negara gambaran aparatur yang bersih, berwibawa, profesional, dan efektif, belum sepenuhnya tergambarkan sesuai dengan yang diinginkan oleh masyarakat. Hal ini ditandai dengan dengan rendahnya kadar disiplin pegawai, penyalahgunaan wewenang, minimnya etos dan budaya kerja yang berdampak tidak hanya mengakibatkan terhambatnya pelaksanaan tugas namun juga merugikan masyarakat. Oleh karena itu untuk mewujudkan Pegawai Negeri Sipil sebagai Sumberdaya Manusia Indonesia yang profesional, banyak upaya yang dapat ditempuh, antara lain dengan pembinaan pegawai dan pengembangan pegawai.

B. Pegawai Negeri Sipil

1. Pengertian Pegawai Negeri Sipil

Pegawai Negeri Sipil adalah sumber daya manusia yang merupakan pemikir, perencana dan pelaksana berbagai kebijakan pemerintah, pembangunan dan pelayanan kemasyarakatan dalam rangka mencapai tujuan nasional. Pada bagian ini penulis akan menguraikan terlebih dahulu pengertian pegawai negeri. Menurut (Widjaja, 1990, hal.15) pegawai merupakan tenaga kerja manusia, jasmaniah maupun rohaniah (mental dan pikiran) yang senantiasa dibutuhkan dan karena itu menjadi salah satu modal pokok dalam badan usaha kerja sama untuk mencapai tujuan organisasi.

Menurut (Wojowasito, 2000, h.283) dalam kamus bahasa Indonesia, kata pegawai berarti orang yang bekerja pada pemerintah (perusahaan dan sebagainya). Sedangkan negeri berarti negara atau pemerintah. Jadi, pegawai negeri adalah orang yang bekerja pada pemerintah atau negara.

Sedangkan dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang nomor 43 tahun 1999 tentang pokok-pokok kepegawaian, dijelaskan bahwa Pegawai Negeri Sipil adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai

tugas dalam suatu jabatan dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dari rumusan di atas dapat ditarik kesimpulan, unsur-unsur yang harus dipenuhi agar seseorang dapat disebut pegawai negeri adalah :

- a. Seseorang yang memenuhi syarat-syarat sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- b. Diangkat oleh pejabat yang berwenang
- c. Diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri atau tugas negara lainnya
- d. Digaji menurut peraturan perundang-undangan.

2. Pengelompokan Pegawai Negeri

Berdasarkan Pasal 2 Undang-Undang No. 43 Tahun 1999, Pegawai Negeri dapat dikelompokkan dalam :

1. Pegawai negeri yang terdiri atas :
 - a. Pegawai Negeri Sipil (PNS)
 - b. Anggota Tentara Nasional Indonesia (TNI)
 - c. Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia
2. Pegawai Negeri Sipil terdiri dari :
 - a. Pegawai Negeri Pusat
 - b. Pegawai Negeri Daerah
3. Di samping pegawai negeri pejabat yang berwenang dapat mengangkat pegawai tidak tetap.

Di Indonesia, pegawai negeri dapat digolongkan menjadi tiga jenis, yakni Pegawai Negeri Sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia. Pegawai negeri sipil dibagi menjadi dua, yakni PNS Pusat dan PNS Daerah. Pegawai Negeri Sipil Pusat adalah pegawai yang gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan bekerja pada departemen, lembaga pemerintah non departemen, kesekretariatan lembaga tertinggi/tinggi negara, instansi vertikal di daerah-daerah dan kepaniteraan pengadilan. Sedangkan

pengertian Pegawai Negeri Sipil Daerah adalah Pegawai Negeri Sipil Daerah Otonom yang gajinya dibebankan pada anggaran dan belanja daerah yang bersangkutan.

PNS daerah merupakan salah satu jenis pegawai yang menjalankan perangkat daerah dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Selain PNS daerah, ada pula jenis pegawai lain yang bekerja dalam pemerintahan daerah yang disebut pegawai tidak tetap namun tidak ter-golong sebagai PNS. Secara definitif, PNS daerah adalah PNS daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota yang gajinya dibebankan pada APBD dan bekerja pada pemerintah daerah atau dipekerjakan di luar instansi induk yang gajinya dibebankan pada instansi yang menerima bantuan. Pegawai tidak tetap adalah pegawai yang diangkat untuk jangka waktu tertentu guna melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan yang bersifat teknis profesional dan administrasi sesuai kebutuhan dan kemampuan organisasi. Berdasarkan penjelasan di atas, yang dimaksud dengan Pegawai Tidak Tetap (PTT) adalah pegawai yang diangkat untuk jangka waktu tertentu guna melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan yang bersifat teknis, profesional dan administrasi sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan organisasi, Pegawai Tidak Tetap ini tidak berkedudukan sebagai Pegawai Negeri.

3. Aparatur Pemerintah Daerah

Kata “aparatur” bersumber dari kata aparat yang berarti kelengkapan, alat atau sarana yang dibutuhkan untuk keperluan tertentu. Aparatur mempunyai arti negara, alat-alat negara (pegawai dan lain sebagainya). Sedangkan menurut (Suryaningrat, 1980, h. 48) aparatur adalah “perangkat (organ) negara yang menyelenggarakan pemerintahan, pemerintahan adalah kegiatan yang diselenggarakan oleh perangkat negara yaitu pemerintah”.

Aparatur pemerintah terdiri dari dua kata yaitu “aparatur” dan “pemerintah”. Kata “aparatur” tersebut didefinisikan oleh (Handyaningrat, 1991, h. 154) sebagai aspek-aspek administrasi yang diperlukan dalam

penyelenggaraan pemerintah atau negara, sebagai alat untuk mencapai tujuan nasional. Aspek ini terutama adalah kelembagaan (organisasi) dan kepegawaian. Sedangkan “pemerintah” merupakan badan yang menyelenggarakan tugas-tugas untuk pemerintahan dan pembangunan.

Dari beberapa pengertian di atas, dapat disimpulkan bahwa aparatur pemerintah daerah adalah keseluruhan pegawai atau pemerintah sebagai abdi negara dan abdi masyarakat yang bertugas dan bertanggungjawab atas penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat di daerah. Selain itu aparatur pemerintah senantiasa dituntut untuk memiliki kesetiaan kepada pemerintah dalam melaksanakan berbagai kebijaksanaan program dan program pembangunan.

