

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Di era globalisasi saat ini yang ditandai dengan adanya perkembangan arus informasi yang semakin pesat menjadikan pengetahuan masyarakat semakin luas dan akhirnya masyarakat menuntut suatu perubahan atau pembaharuan. Salah satu tuntutan yang diinginkan oleh masyarakat adalah tuntutan mengenai penyelenggaraan pemerintahan yang lebih baik. Penyelenggaraan pemerintahan atau birokrasi yang berjalan di Indonesia selama ini dianggap kurang berhasil dalam melaksanakan keinginan masyarakat, karena dalam pelaksanaannya masyarakat merasa terdapat berbagai permasalahan yang tidak sesuai antara harapan dan kenyataan. Dari sudut pandang masyarakat, birokrasi selama ini dianggap sebagai sesuatu yang menyulitkan, berbelit-belit, tidak profesional, biaya tinggi dan sarat dengan praktek Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN).

Pada dasarnya berbagai permasalahan di birokrasi adalah sama seperti permasalahan yang ada di dalam administrasi publik. Karena birokrasi merupakan instrumen untuk bekerjanya suatu administrasi. Dimana birokrasi bekerja berdasarkan pembagian kerja, hierarki wewenang, impersonalitas hubungan, pengaturan perilaku, dan kemampuan teknis dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai penyelenggara administrasi pemerintah (publik).

Menurut Perpres No. 81 Tahun 2010, beberapa isu yang berkaitan dengan birokrasi yang sering terjadi yaitu permasalahan organisasi pemerintahan yang belum tepat fungsi dan sasaran, peraturan perundang-undangan di bidang aparatur negara yang belum sesuai, permasalahan Manajemen SDM Aparatur yang belum optimal, kewenangan yang masih terjadi penyimpangan, pola pikir (*mind-set*) dan budaya kerja (*culture-set*) yang belum efisien, efektif, produktif, dan profesional, dan pelayanan publik yang belum sesuai dengan harapan masyarakat. (Perpres No. 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025:8-9).

Dalam mengatasi berbagai isu dan permasalahan yang dihadapi, maka pemerintah saat ini sedang gencar melakukan reformasi penyelenggaraan pemerintahan atau birokrasi di berbagai bidang antara lain bidang politik, ekonomi, hukum, dan sosial. Reformasi birokrasi dilakukan untuk menciptakan birokrasi pemerintah yang profesional dengan karakteristik, berintegritas, berkinerja tinggi, bebas dan bersih KKN, mampu melayani publik, netral, sejahtera, berdedikasi, dan memegang teguh nilai-nilai dasar dan kode etik aparatur negara dalam menjalankan tujuan negara. Reformasi birokrasi merupakan salah satu upaya pemerintah untuk mencapai *good governance* dan melakukan pembaharuan dan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan. Prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) meliputi partisipasi, penegakan hukum, transparansi, responsif, berorientasi terhadap konsensus, kesetaraan, efektivitas dan efisien, akuntabilitas, wawasan ke depan. Sedikitnya

terdapat 3 (tiga) hal utama dalam melakukan pengelolaan atau penyelenggaraan pemerintahan/ birokrasi yang efektif dan efisien yaitu melakukan suatu langkah atau upaya yang optimal dan merujuk kepada prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) terhadap kelembagaan (organisasi), ketatalaksanaan (*business process*), dan yang paling utama adalah sumberdaya manusia aparatur.

Dalam rangka untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik, pemerintah harus mampu menciptakan sistem administrasi publik yang kooperatif dengan pendekatan pelayanan publik yang lebih relevan dengan masyarakat. Hal tersebut sangat penting untuk diimplementasikan demi terciptanya pemerintahan yang baik dan pemerintahan yang bersih. Tidak dapat dipungkiri, kegagalan pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan disebabkan oleh perilaku dan tindakan-tindakan aparatur pemerintahan yang cenderung sentralistik, *top-down*, *self-oriented*, monopolistik, represif, dan kurang peka terhadap partisipasi masyarakat, tidak demokratis, serta penuh korupsi, kolusi, dan nepotisme terlebih di era otonomi daerah saat ini.

Otonomi daerah menjadikan pembangunan daerah merupakan bagian integral pembangunan negara. Terlebihnya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang di revisi menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Selanjutnya karena Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dinilai kurang sesuai dengan perkembangan zaman, maka dilakukan perubahan undang-undang tentang

Pemerintahan Daerah menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Dengan adanya asas otonomi daerah tersebut, maka pemerintahan daerah memiliki kewenangan untuk mengatur dan memanfaatkan sumber daya yang ada di daerahnya sendiri. Pemberian otonomi daerah ini diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat dalam menata pembangunan daerah. Disamping itu, melalui otonomi yang luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, kekhususan, serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pelaksanaan reformasi birokrasi di seluruh kementerian dan lembaga serta pemerintah daerah (Pemda) karena penerapan otonomi daerah perlu dilakukan secepatnya agar sesuai dengan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Belum lama ini, pemerintah Indonesia mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025 yang merupakan acuan dalam menyelenggarakan Reformasi Birokrasi di kementerian dan lembaga serta pemerintahan daerah (Pemda) masing-masing.

Tujuan dari Reformasi Birokrasi sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010-2025, yaitu :

- Mengurangi dan akhirnya menghilangkan setiap penyalahgunaan kewenangan publik oleh pejabat di instansi yang bersangkutan;
 - Menjadikan negara yang memiliki most-improved bureaucracy;
 - Meningkatkan mutu pelayanan kepada masyarakat;
 - Meningkatkan mutu perumusan dan pelaksanaan kebijakan/program instansi;
 - Meningkatkan efisiensi (biaya dan waktu) dalam pelaksanaan semua segi tugas organisasi;
 - Menjadikan birokrasi Indonesia antisipatif, proaktif, dan efektif dalam menghadapi globalisasi dan dinamika perubahan lingkungan strategis.
- (Sumber : PP No. 81 Tahun 2010)

Sedangkan area perubahan yang diinginkan dari reformasi birokrasi sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010-2025 dikelompokkan menjadi 8 area perubahan, yaitu : (1) Organisasi, (2) Tatalaksana, (3) Peraturan perundang-undangan, (4) Sumber daya manusia aparatur, (5) Pengawasan, (6) Akuntabilitas, (7) Pelayanan Publik, (8) Pola pikir (*mindset*) dan Budaya Kerja (*culture set*) Aparatur.

Salah satu faktor dan aktor utama dalam perwujudan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dan juga termasuk ke dalam area perubahan yang diinginkan di dalam reformasi birokrasi adalah Penataan Sumber Daya Manusia Aparatur (SDM Aparatur). Faktor ini juga merupakan faktor yang menjadi fokus penelitian karena sampai saat ini masih terdapat berbagai macam permasalahan yang terjadi. Terdapat berbagai permasalahan yang terjadi dalam rangka melaksanakan penataan pegawai, yaitu : permasalahan kompetensi jabatan belum digunakan sebagai dasar penempatan pegawai; permasalahan pengadaan pegawai belum sepenuhnya memenuhi kebutuhan organisasi; permasalahan penempatan

ASN dalam jabatan belum didasarkan pada kompetensi; permasalahan pengembangan pegawai belum didasarkan pada pola karier; permasalahan sistem penilaian kinerja belum objektif; permasalahan kenaikan pangkat belum didasarkan pada prestasi kerja yang nyata; dan permasalahan diklat ASN yang ada belum efektif meningkatkan kompetensi ASN.

Aparatur Sipil Negara (ASN) terbagi menjadi 3 menurut jenis kepegawaiannya, yakni aparatur sipil pusat, aparatur sipil provinsi dan aparatur sipil kabupaten/kota. Posisi dan peran aparatur sipil sangat penting dalam pengelolaan kebijakan dan pelayanan publik, aparatur sipil negara sangat menentukan efisiensi dan kualitas pelayanan kepada masyarakat, serta efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Hasil yang ingin dicapai dari adanya reformasi birokrasi dalam bidang SDM Aparatur adalah SDM aparatur yang berintegritas, netral, kompeten, capable, profesional, berkinerja tinggi dan sejahtera.

Sedangkan objek atau lokus yang ingin peneliti kaji adalah di Pemerintah Daerah Kota Salatiga karena merupakan salah satu kota yang sudah melakukan reformasi birokrasi di area SDM aparatur atas implikasi dari asas otonomi daerah. Salah satu instansi pemerintah yang berada dalam naungan pemerintah kota dan berkewajiban mengelola kepegawaian di Kota Salatiga adalah Badan Kepegawaian Daerah (BKD). BKD sebagai pengelola kepegawaian di daerah mempunyai tugas melaksanakan reformasi birokrasi dalam bidang kepegawaian di lingkungan pemerintah

Kabupaten/Kota agar aparatur yang dihasilkan dapat berintegrasi, netral, kompeten, capable, profesional, dan berkinerja tinggi.

BKD Kota Salatiga memiliki peran strategis dan kompleks dalam meningkatkan sistem manajemen sumber daya aparatur agar aparatur yang dihasilkan dapat berintegrasi, netral, kompeten, *capable*, profesional, dan berkinerja tinggi.. Oleh karena itu, BKD Kota Salatiga dituntut untuk selalu berupaya keras mengembangkan kemampuannya dan meningkatkan kinerja dalam setiap pelayanan yang prima dari semua segi, mulai personil pengelola administrasi kepegawaian, program pengembangan sumber daya aparatur serta sarana dan prasarana teknis dalam memberikan pelayanan di bidang kepegawaian.

Berdasarkan Peraturan Walikota Salatiga Nomor 9 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Kota Salatiga Nomor 11 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah, Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu dan Satuan Polisi Pamong Praja Kota Salatiga, khususnya Pasal 6 bahwa Badan Kepegawaian Daerah Kota Salatiga mempunyai tugas pokok melaksanakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah di bidang kepegawaian.

Fungsi yang diemban Badan Kepegawaian Daerah Kota Salatiga sesuai Peraturan Daerah Kota Salatiga Nomor 9 Tahun 2011 adalah sebagai berikut:

- a. perumusan kebijakan teknis dibidang manajemen kepegawaian meliputi perencanaan, pengadaan, pengembangan, penempatan,

- mutasi, pembinaan, penggajian, peningkatan kesejahteraan, pemberhentian pegawai, serta pendidikan dan pelatihan;
 - b. pemberian dukungan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dibidang kepegawaian;
 - c. pembinaan dan pelaksanaan tugas dibidang pengembangan pegawai, mutasi, pembinaan dan pengelolaan data pegawai, pendidikan dan pelatihan;
 - d. pelaksanaan pelayanan kesekretariatan Badan; dan pelaksanaan tugas lain yang diberikan Walikota
- (Sumber : Rencana Strategis Badan Kepegawaian Daerah 2011-2016)

Badan Kepegawaian Daerah (BKD) dalam melaksanakan tugas dan fungsinya perlu didukung sejumlah pegawai di setiap lini bidang yang disesuaikan dengan kebutuhan dan besarnya tanggungjawab serta luas wilayah yang dilingkupi. Dalam hal ini tercatat jumlah aparatur BKD Kota Salatiga pada tahun 2014 adalah 43 ASN dan 1 tenaga kontrak. Sedangkan jumlah aparatur yang ada di Kota Salatiga sebanyak 4786 orang. Tantangan yang dihadapi BKD adalah memberikan pelayanan secara optimal dan profesional untuk menjamin tercapainya tujuan dengan disiplin terhadap pelaksanaan tugas dan kinerja aparatur sesuai dengan standar yang telah ditetapkan tidak mudah terlebihi dengan banyaknya jumlah aparatur yang harus dilayani.

Terselenggaranya reformasi birokrasi mengandung maksud agar birokrasi pemerintah dapat berlangsung dengan baik sesuai kebaikan prinsip-prinsip manajemen modern yang semakin baik dalam pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat yang merupakan tugas utama *public servant* (ASN). Di sisi lain upaya perbaikan internal terus diupayakan dengan pengembangan kapasitas dan kompetensi penyelenggaraanya baik

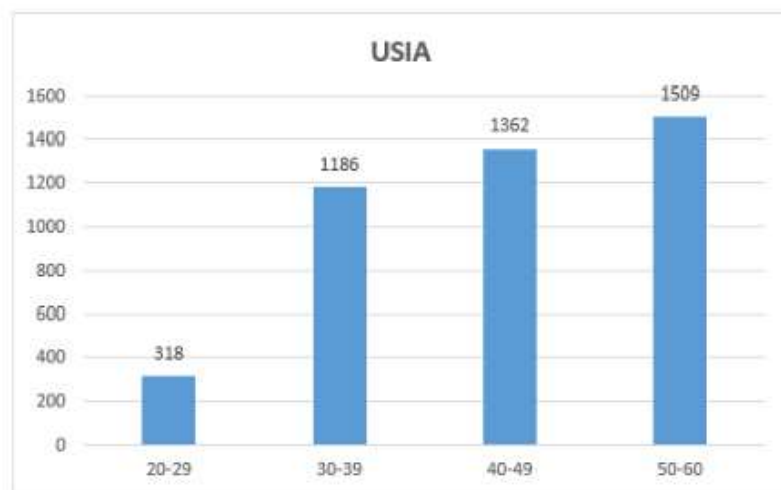
secara kualitas maupun kuantitasnya. BKD Kota Salatiga dalam menjalankan tugas dan fungsinya tidak lepas adanya hambatan-hambatan dalam meningkatkan kapasitas kepegawaian di lingkungan Pemerintah Daerah Kota Salatiga.

Beberapa permasalahan yang dihadapi Pemerintah Daerah Kota Salatiga dalam area penataan sumber daya manusia aparatur yang di dapat berdasarkan dokumen permasalahan kepegawaian di BKD Kota Salatiga, hasil pengamatan, wawancara, dan berita yaitu : (1) permasalahan pengadaan pegawai belum sepenuhnya memenuhi kebutuhan organisasi; dan (2) permasalahan penempatan ASN dalam jabatan belum didasarkan pada kompetensi. Hal ini terlihat dalam gambar 1.1 & gambar 1.2 berikut :

Gambar 1.1

Komposisi Pegawai Pemerintah Kota Salatiga Menurut Usia

USIA	JUMLAH
20-29	318
30-39	1186
40-49	1362
50-60	1509



Sumber : Statistik Kepegawaian BKD Kota Salatiga 2014

Berdasarkan tabel tersebut dapat diketahui bahwa mayoritas pegawai di Kota Salatiga berusia 50-60 tahun dengan jumlah 1509 (34,49%).

Tingginya angka pegawai yang berusia 50-60 tahun dibandingkan dengan usia lainnya mengindikasikan bahwa di lingkungan Kota Salatiga sangat membutuhkan pemenuhan pegawai yang baru atau regenerasi aparatur sipil negara. Kurangnya pegawai tersebut bertambah buruk dengan adanya kebijakan tentang moratorium ASN yang mengatur penghentian perekrutan CPNS. Berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan saat survey dengan Bapak Sutopo, S.E. selaku Kepala Bidang Pendidikan dan Pelatihan, yaitu :

“Untuk saat ini paling yang menjadi permasalahan adalah permasalahan mengenai kekurangan pegawai karena kebijakan moratorium, soalnya kebutuhan pegawai di Kota Salatiga 717 berdasarkan penyusunan formasi di tahun 2016 baik JFU mapau JFT” (Wawancara tanggal 2 Maret 2017)

Gambar 1.2

Komposisi Pegawai Pemerintah Kota Salatiga menurut tingkat pendidikan



Sumber : Statistik Kepegawaian BKD Kota Salatiga 2014

Berdasarkan data pegawai menurut tingkat pendidikan di lingkungan Pemerintah Kota Salatiga dapat dikatakan bahwa mayoritas pegawai berpendidikan sarjana (S1) dengan jumlah 2235 (51,09%), namun pada

kenyataanya pegawai di lingkungan Pemerintah Kota Salatiga memiliki tingkat kompetensi yang cukup rendah, karena masih banyak pegawai walaupun memiliki latar belakang pendidikan terakhir sarjana (S1) tetapi tidak sesuai dengan latar belakang kebutuhan untuk pelaksanaan Tupoksi/tugas jabatan. Salah satu permasalahan yang terjadi di Salatiga adalah mengenai PNS dengan Pendidikan S1 Ekonomi Manajemen di Pemkot Salatiga yang sudah berlebihan sehingga banyak PNS yang berlatarbelakang pendidikan tersebut ditempatkan tidak sesuai dengan kemampuannya. (Dokumen permasalahan kepegawaian Kota Salatiga).

Hasil penelitian saat survey yang dilakukan menyebutkan hal yang senada terkait dengan penempatan berdasarkan kompetensi yang belum maksimal. Berikut merupakan pernyataan dari Bapak Jumiarto, AP selaku Kepala Bidang Pengembangan Pegawai, yaitu :

“Permasalahan tentang kompetensi jabatan masih terjadi di Kota Salatiga. Jadi kebutuhan pegawai apabila dikaitkan dengan kompetensi individu dengan kompetensi jabatan yang dibutuhkan terkadang tidak match, jadi mereka harus belajar untuk beradaptasi dengan pekerjaannya yang baru dengan cara bimtek atau yang lainnya”

Pada Peraturan Presiden No. 81 Tahun 2010 tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010-2025 juga tertera agar berbagai permasalahan mengenai SDM aparatur dapat terselesaikan maka di dalam reformasi birokrasi khususnya bidang sumber daya manusia aparatur, upaya yang dilakukan adalah dengan mengeluarkan program penataan SDM aparatur.

Rendahnya kinerja aparatur akan mempengaruhi tercapainya tujuan organisasi dengan optimal menjadi terhambat dan hanya melalui penataan sumber daya manusia aparatur, berbagai permasalahan-permasalahan yang terjadi di bidang kepegawaian dapat dihilangkan. Pemerintah saat ini sudah mengeluarkan kebijakan dalam meningkatkan kualitas pegawai yaitu dengan melakukan reformasi birokrasi pada program penataan sumber daya manusia aparatur. Berdasarkan uraian kondisi yang telah disebutkan, penulis tertarik untuk mengadakan penelitian yang berjudul “Penataan Sumber Daya Manusia Aparatur Daerah di Pemerintah Kota Salatiga”.

1.2. Rumusan Masalah

Adapun permasalahan yang dapat dirumuskan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana penataan sumber daya manusia aparatur daerah di Pemerintah Kota Salatiga?
2. Bagaimana kendala yang dihadapi dalam rangka penataan sumber daya manusia aparatur di Pemerintah Kota Salatiga ?

1.3. Tujuan penelitian

Penelitian mengenai penataan sumber daya manusia aparatur ini memiliki beberapa tujuan, yaitu :

1. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis penataan sumber daya manusia aparatur di Pemerintah Kota Salatiga.

2. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis kendala pada masing-masing kegiatan yang ada di program penataan sumber daya manusia aparatur di Pemerintah Kota Salatiga.

1.4. Manfaat Penelitian

1.4.1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan bagi penelitian khususnya ilmu sejenis dan pengembangan studi administrasi publik.

1.4.2. Manfaat praktis

1. Bagi Badan Kepegawaian Daerah Kota Salatiga

Sebagai bahan masukan dan pertimbangan dalam penentuan kebijakan guna menguatkan manajemen sumber daya manusia aparatur di Kota Salatiga.

2. Bagi Mahasiswa

Dengan adanya penelitian ini dapat meningkatkan pengetahuan bagi mahasiswa yang mengerjakan penelitian ini ataupun untuk mahasiswa lain. Sehingga kedepannya penelitian ini dapat dikembangkan lebih lanjut.

3. Bagi universitas

Dengan adanya penelitian ini dapat dijadikan pertimbangan untuk diterapkan sebagai bahan di dalam dunia pendidikan untuk dijadikan bahan ajar.

1.5. Landasan Teori

1.5.1. Administrasi Publik

Konsep administrasi publik di Indonesia pada dasarnya bukanlah konsep yang baru, karena konsep administrasi publik tersebut sudah ada sejak dari dulu. Teori-teori yang ada didalam administrasi publik bertujuan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat melalui perwujudan yang dilakukan oleh pemerintah. Banyak teori-teori administrasi publik yang dikemukakan oleh para ahli diantaranya sebagai berikut.

Chandler dan Plano, 1988 (Keban, 2004:3), mengatakan bahwa administrasi publik adalah proses dimana sumberdaya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola keputusan dalam kebijakan publik. Sementara itu, Harbani Pasolong (2007:8) menjelaskan administrasi publik adalah kerjasama yang dilakukan oleh sekelompok orang atau lembaga dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintah dalam memenuhi kebutuhan publik secara efisien dan efektif. Kemudian, Dwight Waldo (1971) dalam Pasolong (2007:8), mendefinisikan administrasi publik adalah manajemen dan organisasi dari manusia-manusia dan peralatannya guna mencapai tujuan pemerintah. Lebih lanjut, Nicholas Henry dalam Keban (2004:6), mengatakan bahwa administrasi publik berusaha melembagakan praktek-praktek manajemen agar sesuai dengan efektivitas, efisiensi, dan pemenuhan secara lebih baik kebutuhan masyarakat.

Dari beberapa definisi administrasi publik di atas, dapat dipahami bahwa administrasi publik merupakan kerjasama yang dilakukan oleh sekelompok atau lembaga dengan menggunakan praktek-praktek manajemen agar dapat memenuhi kebutuhan masyarakat melalui keputusan dalam kebijakan publik. Fokus kajian di dalam lingkup administrasi publik terdiri dari fokus kebijakan publik dan fokus manajemen publik. Kebijakan publik berfungsi sebagai inisiator untuk melakukan perubahan, dalam hal ini berarti kebijakan publik bertugas untuk menetapkan suatu peraturan yang relevan dalam mengatasi permasalahan. Sedangkan manajemen publik berfungsi untuk melaksanakan dari kebijakan yang sudah dikeluarkan dari kebijakan publik dengan menggunakan prinsip manajemen publik.

Penelitian ini membahas mengenai penataan sumber daya manusia aparatur, dimana merupakan cakupan dari manajemen publik yang dalam pelaksanaannya menggunakan prinsip-prinsip manajemen yang sepenuhnya membutuhkan partisipasi manajer selaku pengelola.

Manajemen publik dalam administrasi publik diperlukan untuk mencapai efisiensi dan efektivitas. Manajemen dapat diterapkan dalam semua organisasi, sehingga dapat dikatakan bila seorang manajer mempunyai pengetahuan dasar manajemen dan mengetahui cara menerapkan pada situasi yang ada, dia akan dapat melakukan fungsi-fungsi manajerial dengan efektif dan efisien.

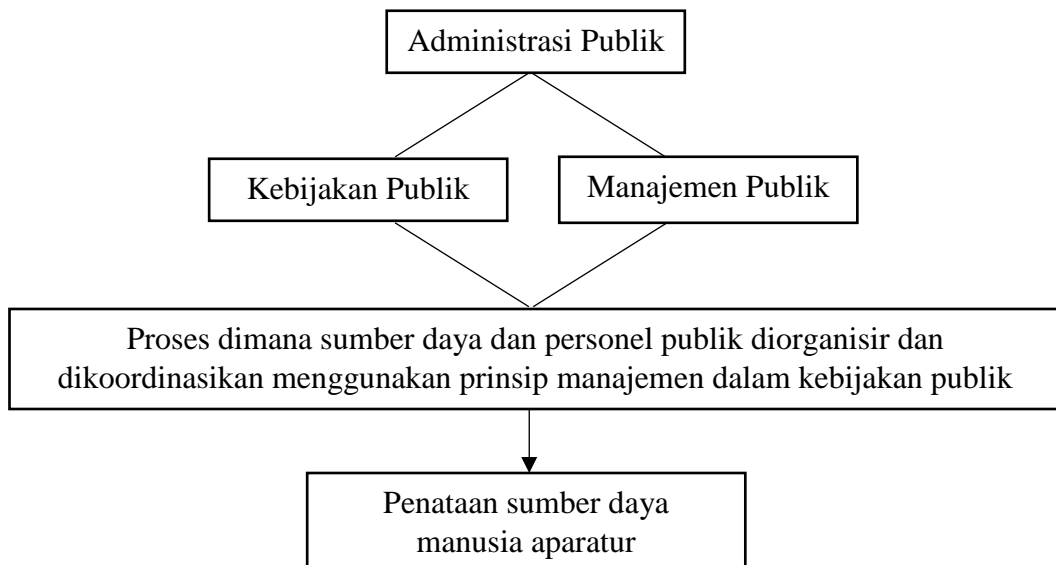
James A Stoner (Handoko, 2008:8), mengemukakan bahwa manajemen adalah proses perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengawasan usaha-usaha para anggota organisasi dan penggunaan sumberdaya organisasi lainnya agar mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Menurut Ott, Hyde, dan Shafritz (1991) dalam Pasolong (2007:83) menjelaskan manajemen publik merupakan proses menggerakkan SDM dan non SDM sesuai perintah kebijakan publik. Selanjutnya Pasolong (2007:83), mengemukakan bahwa manajemen publik adalah suatu studi interdisipliner dari aspek-aspek umum organisasi, dan merupakan gabungan antara fungsi manajemen seperti *planning, organizing* dan *controlling*. Lebih lanjut Pasolong (2007:101) menjelaskan bahwa seorang manajer bertanggung jawab untuk menggerakkan unsur-unsur di dalam manajemen yaitu manajemen kebijakan, manajemen sumber daya manusia, manajemen keuangan, manajemen informasi, dan manajemen hubungan luar untuk dapat mencapai tujuan organisasi.

Berdasarkan definisi manajemen publik dari para ahli diatas, dapat dipahami bahwa manajemen publik berarti proses menggerakkan SDM dan non SDM dengan menggunakan prinsip manajemen yaitu perencanaan, pengorganisasian, dan pengawasan sesuai perintah kebijakan publik. Penataan sumber daya manusia dalam reformasi birokrasi termasuk pada fokus manajemen publik karena dalam melakukan perubahan di lingkup sumber daya manusia sangat membutuhkan pengelolaan atau manajemen dalam rangka mencapai tujuan organisasi.

Benang merah dari pengertian dari para ahli diatas bahwa penataan sumber daya manusia termasuk kedalam teori administrasi publik yang berfokus pada manajemen publik di mana salah satu unsurnya adalah manajemen sumber daya manusia. Manajemen SDM adalah suatu bidang manajemen yang khusus mempelajari hubungan dan peranan manusia dalam organisasi dengan menggunakan praktek-praktek manajemen yaitu perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan. Benang merah dari teori diatas dapat dijelaskan melalui gambar berikut ini.

Gambar 1.3

Penataan SDM dalam administrasi publik



Sumber : Chandler dan Plano (1988) dalam Keban (2004:3)

1.5.2. Penataan Sumber Daya Manusia Aparatur

Penataan sumber daya manusia dalam proses reformasi birokrasi dapat diartikan sebagai suatu bentuk pendekatan manajemen sumber daya manusia. Dalam perspektif reformasi birokrasi, pendekatan ini dilakukan

dalam rangka menyikapi, mengatasi dan sekaligus mengantisipasi permasalahan sumber daya manusia dalam birokrasi. Manajemen sumber daya manusia menurut Veithzal Rivai (2003) dalam (Subekhi dan Jauhar, 2012:20) merupakan salah satu bidang dari manajemen umum yang meliputi segi-segi perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengendalian. Perencanaan adalah proses penentuan tindakan untuk mencapai tujuan. Pengorganisasian adalah proses pembagian kerja yang disertai dengan pendelegasian wewenang. Pengarahan adalah kegiatan mengarahkan semua karyawan agar mau bekerja sama dan bekerja secara efektif serta efisien dalam membantu tercapainya tujuan organisasi. Pengendalian adalah kegiatan mengendalikan semua pegawai agar mentaati semua aturan dan bekerja sesuai dengan rencana demi tercapainya tujuan.

Menurut Sofyandi (2009:6), manajemen sumber daya manusia didefinisikan sebagai suatu strategi dalam menerapkan fungsi-fungsi manajemen yaitu *planning, organizing, leading and controlling*, dalam setiap aktifitas atau fungsi operasional sumber daya manusia mulai dari proses penarikan, seleksi, pelatihan dan pengembangan, penempatan yang meliputi promosi, demosi dan transfer, penilaian kinerja, pemberian kompensasi, hubungan industrial, hingga pemutusan hubungan kerja, yang ditujukan bagi peningkatan kontribusi produktif dari sumberdaya manusia organisasi terhadap pencapaian tujuan organisasi secara lebih efektif dan efisien.

Dari pendapat-pendapat yang dikemukakan diperoleh pemahaman konseptual bahwa manajemen sumber daya manusia adalah strategi dalam menerapkan fungsi manajemen guna mengatur sumber daya manusia untuk mencapai tujuan yang diinginkan organisasi. Proses untuk mengatur sumber daya manusia tersebut meliputi pengadaan tenaga kerja, pengembangan, kompensasi, integrasi, pemeliharaan, ataupun pemutusan hubungan kerja dengan sumber daya manusia yang terkait. Dari pemahaman konseptual inilah diperoleh pemahaman bahwa penataan sumber daya manusia aparatur termasuk pada salah satu fungsi msdm yaitu perencanaan sumber daya manusia (*human resource planning*).

Pendapat Steiner dalam Nawawi (1998:138) mengatakan bahwa Perencanaan Sumber Daya Manusia merupakan perencanaan yang bertujuan untuk mempertahankan dan meningkatkan kemampuan organisasi dalam mencapai tujuan/sasarannya, melalui strategi pengembangan kontribusi pekerjanya di masa depan. Sedangkan menurut Mullins (2005:797), perencanaan SDM adalah strategi memperoleh, memanfaatkan, mengembangkan dan mempertahankan SDM dari suatu organisasi. Kemudian Ivancevich (2007:607) mengemukakan perencanaan sdm adalah suatu proses yang membantu memenuhi SDM yang cukup untuk mencapai tujuan organisasi di masa yang akan datang. Perencanaan SDM meliputi perkiraan kebutuhan di masa yang akan datang dalam hal pegawai dalam beraneka tipe, membandingkan kebutuhan dengan tenaga kerja saat ini, serta menentukan jumlah atau tipe pegawai yang direkrut atau diberhentikan

dari kelompok pegawai organisasi yang bersangkutan. Lebih lanjut Agus Sunyoto (2008:18) menyatakan perencanaan SDM mengacu kepada hal-hal yang menjadi topik bahasan manajemen SDM, termasuk pembinaan karyawan (a) sebelum direkrut untuk bekerja pada perusahaan, (b) memberikan latihan dan pengembangan pada waktu mereka sudah bekerja, (c) pada waktu mempersiapkan mereka untuk undur diri, dan (d) layanan purnakarya bagi mereka yang telah mengakhiri masa baktinya.

Dari paparan yang dikemukakan, bila dikaitkan dengan penataan sumber daya manusia di lingkungan birokrasi, maka diperoleh suatu pemahaman konseptual bahwa *Human Resource Planning* mencakup serangkaian kebijakan serta program dan kegiatan penarikan, penyeleksian, pengembangan, pemeliharaan, dan penggunaan sumber daya aparatur untuk memenuhi jabatan-jabatan struktural atau jabatan fungsional dalam rangka meningkatkan produktivitas, efektivitas dan efisiensi pelaksanaan tugas dan fungsi birokrasi. Dari *Human Resource Planning* inilah terjalin suatu proses penataan sumber daya manusia sebagai satu bagian integral proses reformasi birokrasi.

Menurut Sedarmayanti (2009:94) pengukuran mengenai penataan sumber daya manusia/aparatur dilaksanakan dengan memerhatikan : (1) Penerapan sistem merit dalam manajemen kepegawaian; (2) Sistem diklat yang efektif; (3) Standar dan peningkatan kinerja; (4) Pola karier yang jelas dan terencana; (5) Standar kompetensi jabatan; (6) Klasifikasi jabatan; (7) Tugas, fungsi dan beban tugas proporsional; (8) Rekrutmen sesuai prosedur;

(9) Penempatan pegawai sesuai keahlian; (10) Renumerasi memadai; (11) Perbaiki sistem informasi manajemen kepegawaian.

Pendapat lainnya diutarakan oleh Edy Topo Ashari dalam jurnal Reformasi Pengelolaan SDM Aparatur Persyarat Tata Kelola Birokrasi Yang Baik (Edy Topo Ashari, 2009) yang mengemukakan bahwa pengelolaan manajemen SDM Aparatur dilakukan melalui : (1) Asesmen kompetensi individu bagi aparatur; (2) Membangun sistem penilaian kinerja; (3) Mengembangkan sistem pengadaan dan seleksi; (4) Mengembangkan pola pengembangan dan pelatihan; (5) Memperkuat pola rotasi, mutasi, dan promosi; (6) Memperkuat pola karir; (7) Mendorong terwujudnya PNS yang sejahtera; (8) Membangun atau memperkuat database kepegawaian; (9) Mendorong terciptanya kedisiplinan aparatur.

Penataan sumber daya manusia aparatur dalam rangka reformasi birokrasi termasuk ke dalam lingkup manajemen publik dengan fokus fungsi manajerial pada sektor perencanaan sumber daya manusia. Pengukuran penataan sumber daya manusia aparatur menurut Sedarmayanti (2009:94) dan Edy T. Ashari (2009) secara garis besar terdiri dari (1) tugas, fungsi dan beban tugas proporsional; (2) rekrutmen sesuai prosedur; (3) remunerasi memadai; (4) standar kompetensi jabatan; (5) asesmen kompetensi individu bagi aparatur; (6) membangun sistem penilaian kinerja; (7) membangun atau memperkuat database kepegawaian; (8) mengembangkan pola pengembangan dan pelatihan. Pelaksanaan dari penataan sumber daya manusia aparatur dapat dijelaskan sebagai berikut :

(1) Tugas, fungsi dan beban tugas proporsional

Tugas, fungsi dan bebas tugas proporsional dalam penataan sumber daya manusia aparatur dalam reformasi birokrasi dilakukan melalui analisis jabatan yang berguna untuk menentukan berapa jumlah pegawai yang dibutuhkan untuk merampungkan suatu pekerjaan dan berapa jumlah tanggung jawab. Analisis jabatan menurut Edwin B, Flippo (1961) dalam Moekijat (2008:21) adalah suatu proses mempelajari dan mengumpulkan informasi yang berhubungan dengan operasi-operasi dan tanggung jawab-tanggung jawab dari suatu jabatan tertentu. Pelaksanaan kegiatan analisis jabatan dapat dilakukan melalui beberapa tahapan, meliputi :

- a. Tahapan Persiapan atau perencanaan.
- b. Tahapan penetapan penanggung jawab pelaksana dan pelaksana analisis jabatan
- c. Tahapan pelaksanaan di lapangan.

Menurut Ivancevich (2007), ada empat metode dasar populer yang dapat digunakan untuk mengumpulkan data analisis jabatan, yaitu observasi, wawancara, kuesioner, catatan/buku harian pemegang jabatan (person yang saat ini bekerja pada jabatan yang bersangkutan).

Sumber data dalam melaksanakan analisis jabatan terdiri dari : (a) Para pimpinan unit kerja; (b) Para pegawai; (c) Surat-surat tentang organisasi; (d) Laporan tentang pelaksanaan kerja; (e) Literatur atau referensi lain.

Hasil dari pelaksanaan analisis jabatan adalah berupa : (a.) Rumusan jabatan untuk masing-masing unit kerja yang terdiri dari jabatan struktural dan jabatan fungsional; (b.) Uraian jabatan, baik jabatan struktural maupun jabatan fungsional; (c.) Peta jabatan berupa bentangan seluruh jabatan baik struktural maupun fungsional.

Menurut Dale Yoder (1959) dalam Moekijat (2008:102-103) data-data dalam uraian jabatan meliputi : (1) Nama Jabatan; (2) Nama dan jumlah penggolongan, bila ada; (3) Jumlah pegawai yang memangku jabatan itu; (4) Ikhtisar Jabatan; (5) Uraian Jabatan; (6) Uraian mengenai bahan-bahan yang dipergunakan; (7) Keterangan tentang hubungan antara jabatan yang satu dengan jabatan yang lain; (8) Catatan tentang jabatan; (9) Pelatihan atau pendidikan yang diperlukan, dan lamanya waktu pendidikan dan pelatihan yang diperlukan; (10) Jumlah dan jenis kompensasi; (11) Lamanya jam kerja; (12) Kondisi kerja khusus, termasuk keadaan yang luar biasa seperti panas, dingin, lembab dan sebagainya.

(2) Rekrutmen sesuai prosedur

Rekrutmen pada penataan sumber daya manusia dalam reformasi birokrasi merupakan serangkaian proses dalam pencarian anggota dalam mengisi pekerjaan yang kosong. Menurut Harsono (2011:83), perekrutan atau *recruiting* adalah suatu proses untuk mendapatkan tenaga kerja yang berkualitas dan memungkinkan bagi mereka yang memenuhi persyaratan untuk mengajukan lamarannya. Sedangkan menurut Simamora (2006:170), yang dimaksud dengan rekrutmen (*recruitment*) serangkaian

aktivitas untuk mencari dan memikat pelamar kerja dengan motivasi, kemampuan, keahlian, dan pengetahuan yang diperlukan guna menutupi kekurangan perencanaan kepegawaian.

Schuster (1985), mengemukakan prosedur rekrutmen untuk ditempatkan dalam suatu jabatan tertentu dalam suatu instansi atau organisasi, umumnya melalui langkah-langkah sebagai berikut : (1) Penyaringan pelamar pendahuluan; (2) memeriksa surat lamaran pelamar; (3) melaksanakan testing; (4) memeriksa referensi; (5) melaksanakan wawancara; (6) melaksanakan tes kesehatan.

Pelaksanaan penataan sistem rekrutmen dalam kaitannya dengan penataan sumber daya manusia aparatur harus dilakukan secara terbuka dan berbasis kompetensi. Penataan sistem rekrutmen dilakukan secara terbuka adalah sistem untuk menduduki posisi yang kosong, dengan memberikan kesempatan pada semua orang yang berminat. Penyusunan/penataan sistem rekrutmen juga sedapat mungkin dengan basis kompetensi. Kompetensi berbasis seleksi berpegang pada hipotesis bahwa semakin banyak kecocokan antara persyaratan jabatan dan kompetensi dari calon pemegang jabatan, maka diprediksi akan semakin tinggi kinerja pada suatu jabatan dan akan tercapai kepuasan kerja.

(3) Remunerasi memadai

Remunerasi mempunyai pengertian berupa sesuatu yang diterima pegawai sebagai imbalan dari kontribusi yang telah diberikannya kepada organisasi

tempat bekerja. Remunerasi pada penataan sumber daya manusia aparatur dalam reformasi birokrasi dilakukan melalui evaluasi jabatan. Evaluasi jabatan berguna untuk menentukan besaran pendapatan melalui jabatan yang diemban. Evaluasi pekerjaan (*job evaluation*) menurut Henry Simamora (2006:478) adalah proses sistematis untuk menganalisis pekerjaan dalam rangka menentukan nilai relatif pekerjaan tersebut di dalam organisasi.

Secara umum, proses evaluasi jabatan dimulai dengan mengumpulkan informasi dari jabatan yang sedang dievaluasi. Biasanya, informasi diperoleh dari deskripsi jabatan yang ada pada saat ini. Jika deskripsi tersebut tidak ada, perlu dilakukan analisis jabatan dan menciptakan deskripsi jabatan yang terbaru. Proses berikutnya, adalah mengidentifikasi faktor atau faktor-faktor yang akan digunakan dalam menentukan nilai dari jabatan-jabatan yang berbeda terhadap organisasi.

Menurut Moekijat (2008:137-150), terdapat empat macam sistem penilaian jabatan yang pokok, yakni :

a. Sistem Pengurutan (*Ranking System*)

Dalam teori, sistem ini hanya membandingkan derajat atau tingkat suatu jabatan dengan jabatan yang lain tanpa memberikan nilai dalam bentuk angka. Penilai hanya menanyakan pada diri-sendiri mana di antara dua jabatan yang lebih sulit. Kemudian jabatan-jabatan itu disusun atau diberi urutan dari jabatan yang paling sulit ke bawah

sampai kepada jabatan yang paling mudah atau yang paling ringan menggunakan uraian jabatan (*job description*).

b. Sistem pemberian tingkat atau sistem penggolongan.

Dalam sistem ini dibuat suatu skala nilai dengan mana jabatan-jabatan dan uraian-uraian jabatannya dapat dibandingkan. Skala ini terdiri atas tingkat-tingkat dan uraian-uraian tingkat. Proses penialain jabatan dengan sistem ini dilakukan dengan cara membaca uraian jabatan, membacanya uraian tingkat dan kemudian menempatkan jabatan itu pada suatu tingkat tertentu yang perumusannya paling sesuai menggambarkan sifat-sifat dan kesulitan-kesulitannya.

c. Sistem angka

Sistem angka ini mengandung suatu pendekatan yang analitis, kuantitatif dan lebih terinci untuk mengukur nilai jabatan. Prosedur sistem angka adalah sebagai berikut :

- a) Memilih faktor-faktor jabatan, yakni (1) kecakapan, (2) tanggungjawab, (3) kegiatan, dan (4) kondisi kerja.
- b) Menyusun skala-skala faktor.
- c) Menilai jabatan dengan skala nilai.

d. Sistem perbandingan faktor

Sistem perbandingan faktor menggunakan faktor-faktor yang lebih sedikit dibanding dengan sistem angka, umumnya tidak lebih dari 7 faktor. Langkah-langkah dalam sistem ini adalah sebagai berikut :

- 1) Memilih faktor-faktor jabatan
- 2) Memilih jabatan-jabatan utama.
- 3) Menentukan nilai dari jabatan-jabatan utama dengan tepat.
- 4) Menyusun jabatan-jabatan utama di bawah masing-masing faktor yang telah dipilih.
- 5) Membagi nilai dari masing-masing jabatan utama di antara faktor-faktor jabatan.
- 6) Menilai semua jabatan yang lain dengan menggunakan ukuran-ukuran atau skala-skala faktor ini.

(4) Standar kompetensi jabatan

Standar kompetensi jabatan dalam penataan sumber daya manusia aparatur dalam reformasi birokrasi berguna sebagai bahan pertimbangan penilaian dalam melakukan kegiatan asesmen individu. Standar kompetensi menurut Suprpto (2002) adalah spesifikasi atau sesuatu yang dibakukan, memuat persyaratan minimal yang harus dimiliki seseorang yang akan melakukan kompetensi pekerjaan tertentu agar yang bersangkutan mempunyai kemampuan melaksanakan dengan hasil baik. Sedangkan pendapat Muins (2000), bahwa standar kompetensi merupakan ukuran atas kemampuan untuk memahami dan berkomunikasi dengan berbagai kultur dan erat kaitannya dengan profesionalisme. Ini berarti, standar kompetensi merujuk pada sesuatu keadaan dimana seseorang dapat dipercaya berdasarkan kemampuannya.

Terdapat tiga komponen utama pembentuk kompetensi, yaitu : (1) pengetahuan yang dimiliki; (2) kemampuan atau ketrampilan; dan (3) perilaku individu atau sikap.

Standar profesi pada hakikatnya merupakan bagian dari upaya perwujudan pelayanan yang lebih berkualitas kepada masyarakat. Oleh sebab itu standar kompetensi harus merupakan suatu rangkaian kegiatan yang terpadu bersifat: (1) Sederhana; (2) Terbuka; (3) Tepat; (4) Lengkap; (5) Wajar; (6) Terjangkau; (7) Aman; (8) Adil. (Henry Simamora, 2006).

(5) Asesmen kompetensi individu bagi aparatur

Asesmen diartikan sebagai serangkaian tes simulasi kinerja yang dirancang untuk mengevaluasi potensi manajerial dari kandidat. Aktivitas dalam asesmen mencakup *interview*, *in basket problem solving*, *leaderless grup discussion* dan *business decision games*. Asesmen dilakukan untuk mengetahui seberapa tinggi kinerja atau prestasi seseorang. Informasi tersebut diperoleh dari data melalui kegiatan tes dan non tes. (Stephen Robbins, 2003:493).

Flippo (1984) dalam Kadarisman (2013:374) mengemukakan tujuan *assessment center* adalah (a.) menyeleksi pegawai berpotensi unggul dalam rangka persiapan promosi jabatan; (b.) mengidentifikasi kekuatan dan kelemahan potensi para pegawai sebagai dasar untuk pengembangan lebih lanjut.

Dalam proses *assessment*, *assessor* atau si penilai memegang peran yang penting dan dominan karena ia harus mengikuti dan mengamati seluruh proses dengan seksama untuk mengevaluasi setiap dimensi yang telah ditetapkan dan memberikan nilai dalam bentuk angka yang ditulis dalam formulis yang telah disediakan. Oleh karena itu *assessor* harusnya seorang yang benar-benar terlatih dalam bidangnya, baik dalam bidang pemahaman perilaku manusia maupun pemahaman dalam bidang pekerjaan yang diamati. Jumlah *assessor* yang disarankan adalah 3-4 orang dengan jumlah *assesses* 6-8 orang.

Pelaksanaan *assessment* biasanya 2-3 hari, dengan menggunakan beragam bentuk simulasi yang ada. Untuk menyiapkan hasilnya, *assessors* memerlukan waktu 2 hari lagi untuk mendiskusikan hasil pengamatan dan penilaian masing-masing *assessor*, membuat laporannya, dan memberikan umpan balik (*feedback*) atas kesimpulan yang didapat dari hasil penilaiannya tersebut. Sedangkan metode yang digunakan dalam *assessment center* adalah berupa:

- a) *Psychological-test*, terdiri atas serangkaian tes untuk mengidentifikasi taraf kecerdasan melalui jenis-jenis *achievement-tes* yang mengukur kemampuan numerikal, verbal, daya tangkap, daya nalar, serta tes kepribadian melalui tes-tes proyektif dan minat.
- b) *Simulation exercise*, terdiri atas beberapa kegiatan simulatif untuk mengidentifikasi aspek *managerial skills* pegawai.

(6) Membangun sistem penilaian kinerja individu

Pembangunan sistem penilaian kinerja pada penataan sumber daya manusia berguna untuk mengukur pekerjaan dari seorang pegawai. Wirawan dalam (Abdullah, 2014:5) mengungkapkan bahwa penilaian kinerja sebagai proses penilaian oleh penilai (pejabat) yang melakukan penilaian (appraisal) mengumpulkan informasi mengenai kinerja ternilai (pegawai) yang dinilai (appraise) yang didokumentasikan secara formal untuk menilai kinerja ternilai dengan membandingkannya dengan standar kerjanya secara periodik untuk membantu pengambilan keputusan manajemen SDM.

Ivancevich yang dikutip Surya Dharma dalam (Abdullah, 2004:21) mengungkapkan fungsi penilaian kinerja adalah : (1) Pengembangan, (2) Pemberian reward, (3) Motivasi, (4) Perencanaan SDM, (5) Kompensasi, (6) Komunikasi. Lebih lanjut Ivancevich mengungkapkan kemampuan menghasilkan data yang akurat dan reliabel akan meningkat jika mengikuti suatu proses sistematis yang terdiri dari 6 (enam) langkah, yaitu :

- (1) Mengadakan standar kinerja untuk setiap posisi dan kriteria evaluasinya;
- (2) Mengadakan kebijaksanaan evaluasi kinerja berkaitan dengan kapan penilaian dilakukan, seberapa sering dan siapa yang harus menilai;
- (3) Memiliki penilai yang mengumpulkan data kinerja karyawan;
- (4) Memiliki penilai yang mengevaluasi kinerja karyawan;
- (5) Mendiskusikan evaluasi tersebut dengan karyawan;

(6) Membuat keputusan dan menyimpan hasil evaluasi tersebut.

Pengukuran kinerja merupakan hal yang sangat penting untuk memperbaiki pelaksanaan kinerja yang akan dicapai. Amstrong dalam (Sudarmanto, 2014: 13) mengungkapkan empat jenis ukuran kinerja yang cenderung mengukur kinerja pada level individu, yaitu :

- a. Kualitas
- b. Kuantitas
- c. Penggunaan waktu dalam kerja
- d. Kerja sama

Agar penilaian kinerja dapat dijalankan dengan baik maka penilaian kinerja membutuhkan orang untuk melakukannya. Menurut Ivancevich (1992), orang yang melakukan penilaian kinerja sebagai berikut.

- a. Dinilai oleh suatu komite dari beberapa atasan
- b. Dinilai oleh teman kerja
- c. Dinilai oleh bawahan
- d. Dinilai oleh orang dari luar
- e. Dinilai oleh dirinya sendiri
- f. Dinilai dengan kombinasi pendekatan

Menurut Noe, *et al.* (2000), mengemukakan sejumlah pendekatan untuk mengukur kinerja yang didasarkan pada atribut, perilaku dan hasil kerja karyawan serta perbandingan secara menyeluruh di antara kinerja karyawan sebagai berikut.

- 1.) Pendekatan komparatif, pendekatan ini biasanya menggunakan suatu penilaian secara menyeluruh terhadap kinerja atau nilai dari seorang individu, dan berusaha membuat ranking dari individu-individu

tersebut dalam suatu kelompok tertentu. Sedikitnya ada tiga teknik yang masuk ke dalam pendekatan komparatif, yaitu ranking, distribusi yang dipaksakan dan perbandingan berpasangan.

- 2.) Pendekatan atribut, Pendekatan ini memusatkan perhatiannya pada sejauh mana individu memiliki atribut tertentu (ciri atau sifat) yang diyakini diperlukan untuk keberhasilan perusahaan. Teknik yang digunakan dalam pendekatan ini cenderung untuk menetapkan seperangkat sifat (seperti inisiatif, kepemimpinan dan kemampuan bersaing) dan menilai individu pada sifat-sifat tersebut.
- 3.) Pendekatan Keperilakuan, Pendekatan ini berusaha untuk mendefinisikan perilaku karyawan yang harus efektif dalam pekerjaan (Noe, et. al., 2000). Berbagai macam teknik mendefinisikan perilaku tersebut, selanjutnya meminta manajer untuk menilai sejauh mana karyawan berkinerja.
- 4.) Manajemen berdasarkan sasaran, Pendekatan goal setting untuk penilaian kinerja atau manajemen berdasarkan sasaran (MBO) lebih umum digunakan untuk profesional dan karyawan manajerial.

(7) Membangun atau memperkuat database kepegawaian

Dalam konteks pembangunan database pegawai, istilah yang digunakan adalah sistem informasi manajemen sumber daya manusia. Sistem informasi sumber daya manusia menurut Veithzal Rivai (2009:1015) adalah prosedur sistematis untuk mengumpulkan, menyimpan, dan menarik dan memvalidasi data yang dibutuhkan oleh sebuah organisasi

tentang sumber daya manusia, aktivitas-aktivitas personalia dan karakteristik organisasi guna meningkatkan sumber daya manusia. Sedangkan Subekhi & Jauhar (2012:208) mendefinisikan Sistem informasi manajemen kepegawaian adalah prosedur sistematis untuk pengumpulan, menyimpan, mempertahankan, menarik dan memvalidasi data yang dibutuhkan untuk meningkatkan keputusan SDM.

Sebuah sistem informasi sumber daya manusia haruslah dirancang untuk menyediakan informasi tentang pegawai. Informasi yang dikehendaki pada umumnya harus memenuhi kriteria sebagai berikut (Rivai, 2009:1017) :

- a. Tepat waktu.
- b. Akurat.
- c. Ringkas.
- d. Relevan.
- e. Lengkap.

Menurut Veithzal Rivai (2009:534), dalam sistem informasi manajemen, terdapat unsur atau komponen yang berperan penting dalam pelaksanaan sistem informasi sdm, yaitu : a) Fungsi masukan, fungsi ini mencakup pengumpulan data; b) Fungsi pemeliharaan data, fungsi ini akan memperbaharui data ke basis data; c) Fungsi keluaran, fungsi ini menghasilkan keluaran berupa informasi yang berguna bagi pemakainya.

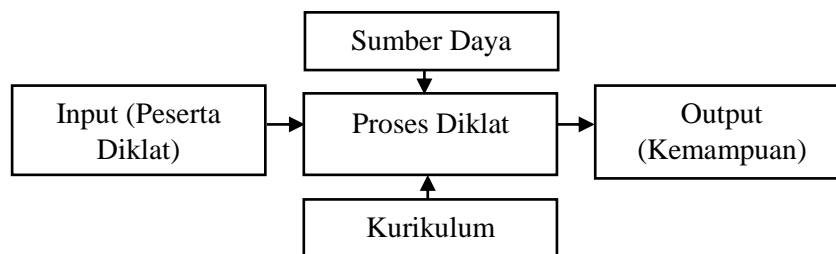
Veithzal Rivai (2009:535) menambahkan bahwa sumber-sumber informasi ketika mengumpulkan informasi bagi keperluan SISDM diantaranya : (1) Borang Lamaran; (2) Evaluasi-evaluasi kinerja; (3) Maklumat perubahan personalia; (4) Tindakan indisipliner; (5) Daftar gaji.

(8) Mengembangkan pola pengembangan dan pelatihan

Pola pengembangan dan pelatihan dalam suatu organisasi sangat penting bagi tenaga kerja untuk bekerja lebih menguasai dan lebih baik terhadap pekerjaan yang dijabat atau akan dijabat kedepan. Melalui pengembangan dan pelatihan, tenaga kerja akan mampu mengerjakan, meningkatkan, mengembangkan pekerjaannya. Pendidikan dan pelatihan adalah upaya-upaya yang dilakukan bagi pegawai negeri untuk meningkatkan kepribadian, pengetahuan, dan kemampuannya sesuai dengan tuntutan persyaratan jabatan dan pekerjaannya sebagai pegawai negeri (SANKRI, 2003 dalam Harsono, 2011:108). Proses pendidikan dan pelatihan secara skematis dapat digambarkan sebagai berikut, yaitu :

Gambar 1.4

Skema Proses Pendidikan dan Pelatihan



Sumber : Henry Simamora (2006)

Faktor yang mempengaruhi proses diklat dibedakan menjadi dua yakni apa yang disebut perangkat lunak (software) dan perangkat keras (hardware). Perangkat lunak dalam proses diklat mencakup antara lain kurikulum, organisasi pendidikan dan pelatihan, peraturan-peraturan, metode belajar mengajar, dan tenaga pengajar atau instruktur pelatihan.

Sedangkan perangkat keras yang mempengaruhi proses diklat adalah fasilitas-fasilitas yang mencakup gedung, perpustakaan, alat bantu pendidikan atau peraga, metode belajar mengajar yang digolongkan menjadi sumber daya yang terdiri dari 4M (*Man, money, materials, methods*). Lebih lanjut tahap-tahap program pendidikan dan pelatihan (diklat) terdiri dari: (1) tahap persiapan diklat; (2) Tahap Pelaksanaan; (3) Tahap evaluasi; (4) Tahap Pelaporan.

a. Tahap Persiapan Diklat

Pada tahap persiapan diklat meliputi kegiatan-kegiatan sebagai berikut, yaitu : (a) Penentuan kebutuhan diklat melalui analisis organisasi, analisis pekerjaan, dan analisis personel; (b) Penentuan tujuan diklat; (c) Strategi diklat; (d) Penyusunan kurikulum; (e) Proses pembelajaran; (f) Penetapan metode pembelajaran.

b. Tahap Pelaksanaan

Menurut Ivancevich (2007) pendekatan pelatihan baik untuk karyawan tak terlatih, maupun pelatihan karyawan yang telah terlatih, maka disarankan mengikuti salah satu dari 4 pendekatan, yaitu pelatihan magang, *vestiblue*, pelatihan di tempat kerja (*on the job*), dan pelatihan di luar tempat kerja (*off the job*).

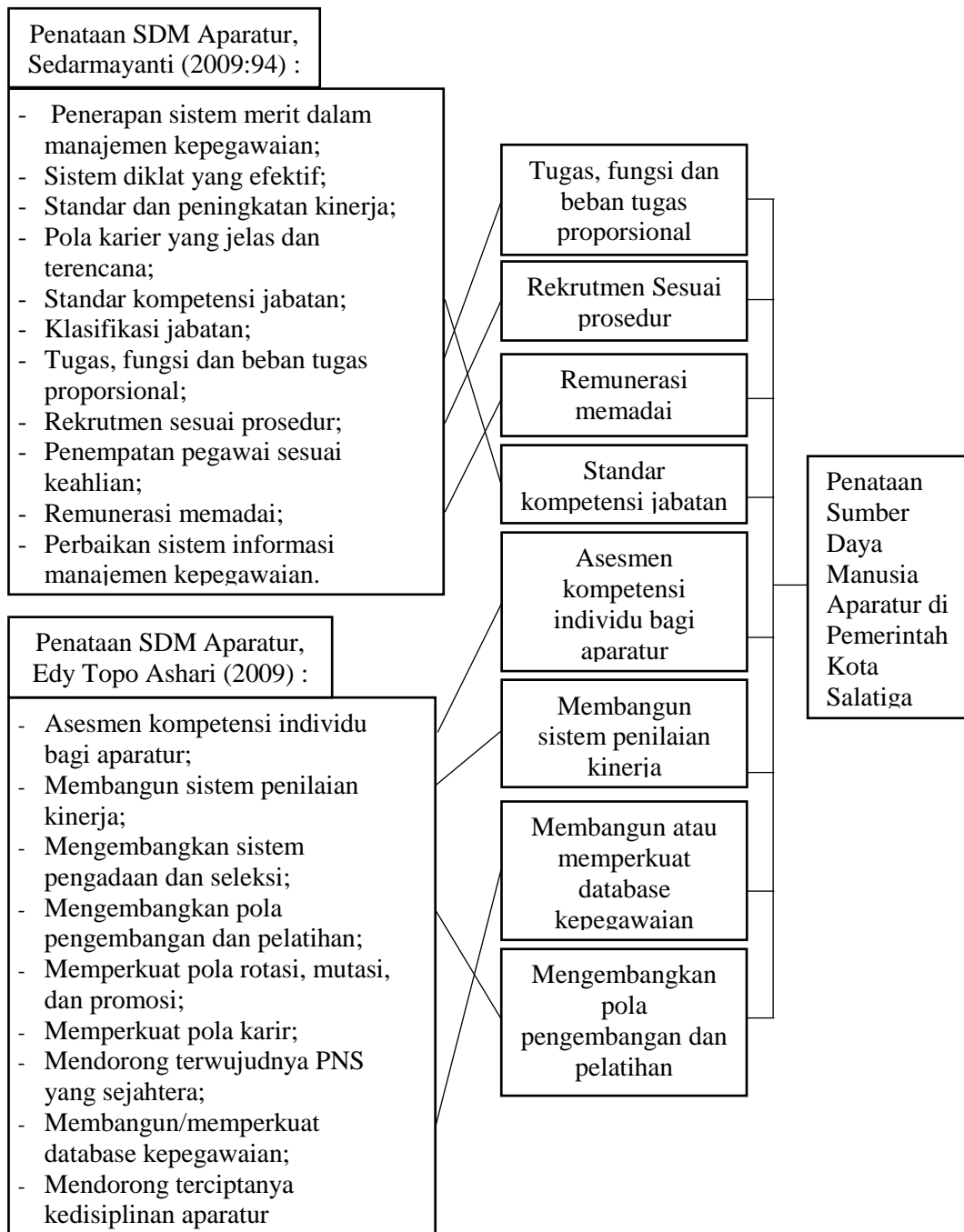
c. Tahap Evaluasi

Evaluasi pelatihan dapat dipecah ke dalam empat area: (1) Evaluasi terhadap reaksi; (2) evaluasi pembelajaran; (3) evaluasi terhadap perilaku; (4) evaluasi hasil.

d. Tahap Pelaporan

Penyusunan laporan yang mencakup peserta, program pengajaran, personil, instansi penyelenggara, sarana prasarana, biaya dan tamatan.

Gambar 1.5
Kerangka Pemikiran



Sumber : Sedarmayanti (2009:94), Edy Topo Ashari (2009); Agus Salim (2006)

1.6. Operasionalisasi Konsep

1.6.1. Penataan Sumber Daya Manusia Aparatur.

Penataan SDM aparatur adalah suatu usaha untuk mengelola sumber daya manusia di dalam suatu organisasi agar mampu berfikir dan bertindak sebagaimana yang diharapkan organisasi. Pelaksanaan penataan sumber daya manusia aparatur secara garis besar terdiri dari gejala :

(1) Tugas, fungsi dan beban tugas proporsional

adalah tahapan untuk menentukan kebutuhan pegawai dengan cara melakukan analisis jabatan berdasarkan tugas, fungsi, dan beban tugas.

Penelitian yang diteliti pada tahap ini dapat dilihat dari :

- a) Pelaksanaan analisis jabatan di Pemerintah Kota Salatiga
- b) Uraian jabatan aparatur di Pemerintah Kota Salatiga

(2) Rekrutmen sesuai prosedur

adalah tahapan dalam menemukan anggota dalam mengisi jabatan tersedia berdasarkan prosedur yang sudah tersedia. Penelitian yang diteliti pada tahap ini dapat dilihat dari :

- a) Pola rekrutmen secara terbuka dan berbasis kompetensi
- b) Proses rekrutmen aparatur yang dilakukan Pemerintah Kota Salatiga

(3) Remunerasi memadai

adalah pemberian kompensasi yang sesuai dengan hasil dari pekerjaannya dan dilakukan berdasarkan evaluasi jabatan. Penelitian yang diteliti pada tahap ini dapat dilihat dari :

- a) Proses evaluasi jabatan yang dilakukan Pemerintah Kota Salatiga

b) Data peringkat jabatan

(4) Standar kompetensi jabatan

adalah tahapan menentukan standar penilaian dalam melakukan kegiatan asesmen berdasarkan kriteria yang telah disepakati. Penelitian yang diteliti pada tahap ini dapat dilihat dari standar kompetensi jabatan aparatur di Pemerintah Kota Salatiga

(5) Asesmen kompetensi individu bagi aparatur

adalah tahapan dalam menilai kemampuan aparatur berdasarkan kompetensi yang dimiliki. Penelitian yang diteliti pada tahap ini dapat dilihat dari pelaksanaan asesmen individu berdasarkan kompetensi di Pemerintah Kota Salatiga

(6) Membangun sistem penilaian kinerja

adalah tahapan dalam menilai kinerja berdasarkan standar yang telah dibuat. Penelitian yang diteliti pada tahap ini dapat dilihat dari :

- a) Proses sistem penilaian kinerja individu di Pemerintah Kota Salatiga
- b) Indikator penilaian kinerja individu

(7) Membangun atau memperkuat database kepegawaian

adalah kegiatan mengumpulkan informasi data kepegawaian yang berguna untuk mempermudah dalam pengambilan keputusan. Pembangunan database yang diteliti dapat dilihat dari :

- a) Proses pembangunan dan pengembangan database aparatur
- b) Jenis informasi database aparatur
- c) Database aparatur yang mutakhir dan akurat

(8) Mengembangkan pola pengembangan dan pelatihan

adalah kegiatan untuk meningkatkan kemampuan pegawai melalui pendidikan dan pelatihan. Penelitian yang diteliti pada tahap ini dapat dilihat dari pelaksanaan pendidikan dan pelatihan di Pemerintah Kota Salatiga

1.6.2. Kendala Penataan Sumber Daya Manusia Aparatur

- (1) Tugas, fungsi dan beban tugas proporsional
- (2) Rekrutmen sesuai prosedur
- (3) Remunerasi memadai
- (4) Standar kompetensi jabatan
- (5) Asesmen kompetensi individu bagi aparatur
- (6) Membangun sisten penilaian kinerja
- (7) Membangun atau memperkuat database kepegawaian
- (8) Mengembangkan pola pengembangan dan pelatihan

1.7. Metode Penelitian

Metode penelitian dalam suatu karya ilmiah terdapat dua macam metode yaitu metode penelitian kuantitatif dan kualitatif. Dalam penelitian ini, metode yang digunakan adalah dengan menggunakan metode penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif menurut Denzin dan Loncoln 1987 dalam Moleong (2007) adalah penelitian yang menggunakan latar alamiah dengan maksud menafsirkan fenomena yang terjadi dan dilakukan dengan jalan melibatkan berbagai teknik yang adayaitu melalui wawancara, pengamatan, dan pemanfaatan dokumen.

1.7.1. Desain Penelitian.

Desain penelitian yang dipilih dalam penelitian ini adalah menggunakan desain penelitian deskriptif karena dianggap sesuai dengan keinginan peneliti yang ingin mengetahui keadaan pelaksanaan penataan sumber daya manusia aparatur. Penelitian deskriptif adalah penelitian yang mendeskripsikan apa yang terjadi pada saat melakukan penelitian.

1.7.2. Situs Penelitian

Situs penelitian adalah lokasi dimana peneliti melakukan studi penelitian. Situs penelitian yang dilakukan oleh peneliti adalah di Badan Kepegawaian Daerah Kota Salatiga yang beralamatkan di Jalan Pemuda No. 2 Kota Salatiga. Hal ini dikarenakan di Badan Kepegawaian Daerah khususnya di Kota Salatiga merupakan organisasi pemerintah yang berkewajiban untuk mengelola kepegawaian di daerahnya sendiri yaitu Salatiga.

1.7.3. Subjek Penelitian

Subjek penelitian adalah orang yang dapat memberikan informasi-informasi yang dibutuhkan dalam suatu penelitian. Subjek penelitian digunakan untuk mengumpulkan informasi tentang situasi dan kondisi di lokasi penelitian. Teknik pemilihan informan atau subjek dalam penelitian ini menggunakan teknik *puposive sampling*. *Purposive sampling* berarti peneliti menentukan sampel berdasarkan pertimbangan subyektif. Pihak-pihak yang menjadi informan pada penelitian ini adalah :

Tabel 1.1
Profil Informan Penelitian

No	Nama Informan	Jabatan
1	Sutopo, S.E.	Kepala Bidang Pendidikan dan Pelatihan
2	Jumiarto, AP	Kepala Bidang Pengembangan Pegawai
3	Yaroyi, S.E., M.M.	Kepala Sub Bidang Pengembangan Karier
4	Surini, S.H.	Kepala Sub Bidang Pendidikan dan Pelatihan Teknis Fungsional
5	Hariyani, S.STP.	Kepala Sub Bidang Pendidikan dan Pelatihan Kepemimpinan
6	Aan. Trisyadhi, S.H., M.H.	Kepala Sub Bidang Pembinaan Pegawai
7	Sri Utami S.H.	Kepala Sub Bidang Pengangkatan dan Kepangkatan
8	Indah Trisnawati, S.H.	Staf Sub Bidang Pengembangan Karier
9	Hervina Prima Widyastuti, A.Md.	Staf Sub Bidang Pendidikan dan Pelatihan Teknis Fungsional
10	Chasmim Rohmadhan Mursyid, A.Md.	Staf Sub Bidang Pengelolaan Data Kepegawaian
11	Teguh Prasetyo, S.Kom.	Staf Sub Bidang Pemindahan Pemberhentian dan Pensiun
12	Thariq Akbar Tuhuwikan, A.Md.	Staf Sub Bidang Pembinaan Pegawai
13	Barkiyah, A.Md.	Staf Sub Bidang Pembinaan Pegawai
14	Asep Syaiful Hidayat, A.Md.	Staf Sub Bidang Analisis Kebutuhan Formasi dan Pengadaan Pegawai
15	Dinik Renowati, S.AP.	Staf Sub Bidang Analisis Kebutuhan Formasi dan Pengadaan Pegawai

1.7.4. Jenis dan Sumber Data

a. Jenis Data

Data dalam penelitian kualitatif diperoleh melalui berbagai macam cara pengumpulan dan terklasifikasi menjadi dua macam tipe data yaitu data utama (primer) dan data tambahan (sekunder).

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari informan dan pihak-pihak yang berkaitan langsung dengan permasalahan yang diteliti. Data primer menyangkut hal-hal yang berkaitan dengan karakteristik dan identitas responden sebagai faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat

partisipasi. Sedangkan data sekunder adalah data tambahan yang terkait dengan penelitian yang kegunaannya untuk melengkapi data primer.

b. Sumber Data

Sumber data adalah sumber subjek dari mana data dapat diperoleh. Sumber data yang menjadi subyek penelitian atau informan yang diambil pada penelitian ini adalah berdasarkan data teks dan kata-kata.

1.7.5. Teknik Pengumpulan Data

Dalam mendapatkan data yang sesuai dengan topik yang peneliti kaji serta sesuai dengan standar penelitian maka terdapat berbagai macam teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu melalui :

a. Pengamatan (Observasi)

Pengamatan atau observasi menurut Marshall 1995 (Sugiyono, 2014:226) adalah dasar semua ilmu pengetahuan. Karena melalui observasi, peneliti belajar tentang perilaku, dan makna dari perilaku tersebut.

b. Wawancara (Interview)

Menurut Esterberg 2002 (Sugiyono, 2014:231) wawancara adalah pertemuan dua orang untuk bertukar informasi dan ide melalui tanya jawab, sehingga dapat dikonstruksikan makna dalam suatu topik tertentu. Dengan wawancara maka peneliti akan mengetahui hal-hal yang lebih mendalam tentang partisipan dalam menginterpretasikan situasi dan fenomena yang terjadi.

c. Dokumen

Dokumen merupakan catatan peristiwa yang sudah berlalu. Dokumen bisa berbentuk tulisan, gambar, atau karya monumental dari seseorang. Hasil penelitian dari observasi atau wawancara, akan lebih kredibel atau dapat dipercaya jika didukung oleh catatan dokumen seperti foto-foto atau karya tulis.

1.7.6. Analisis dan Interpretasi Data

Analisis dilakukan setelah data dari wawancara dan observasi dari lapangan dikumpulkan. Karena menggunakan tipe pendekatan kualitatif, maka analisis data yang dilakukan diproses secara deduktif yaitu membuat kesimpulan berdasarkan informasi dari narasumber.

Langkah-langkah pengolahan data setelah data terkumpul adalah dengan memeriksa kembali data yang diperoleh dan mencocokkan untuk diklarifikasi menurut golongan dan kategori masing-masing serta menyempurnakan data yang dianggap masih belum sesuai tujuan yang hendak dicapai. Menurut Miles, Huberman dan Saldana (2014:31-33) tata cara analisis dalam penelitian kualitatif adalah sebagai berikut :

a. Kondensasi Data (*Data Condensation*)

Kondensasi data merujuk pada proses memilih, menyederhanakan, mengabstrakkan, dan mentransformasikan data yang mendekati keseluruhan bagian dari catatan-catatan lapangan secara tertulis, transkrip wawancara, dokumen-dokumen, dan materi-materi empiris lainnya.

b. Penyajian Data (*Data Display*)

Penyajian data adalah sebuah pengorganisasian, penyatuan dari informasi yang memungkinkan penyimpulan dan aksi. Penyajian data membantu dalam memahami apa yang terjadi dan untuk melakukan sesuatu, termasuk analisis yang lebih mendalam.

c. Penarikan Kesimpulan (*Conclusions Drawing*)

Penarikan kesimpulan merupakan langkah terakhir dalam melakukan analisis data kualitatif yang merupakan hasil dari penelitian.

1.7.7. Kualitas Data

Metode penelitian kualitatif dalam mencari keabsahan data terdapat berbagai macam cara, dan salah satu cara tersebut adalah menggunakan teknik pemeriksaan traingulasi. Triangulasi adalah teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain yakni dari berbagai sumber dengan berbagai cara, dan berbagai waktu sehingga diperoleh hasil yang mudah dipahami oleh peneliti berdasarkan data yang diperoleh informan. Pada penelitian ini, teknik triangulasi yang digunakan untuk mengukur kualitas data adalah dengan teknik triangulasi data atau sumber.

Triangulasi data atau sumber adalah membandingkan dan mengecek balik derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui waktu dan alat yang berbeda dalam penelitian kualitatif. Menggunakan berbagai sumber data seperti dokumen, arsip, hasil wawancara, hasil observasi atau juga dengan mewawancarai lebih dari satu obyek yang dianggap memiliki sudut pandang yang berbeda.