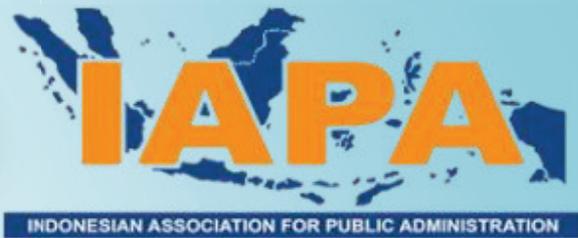


27-29
September
2015



PROSIDING

**UNIMA IAPA INTERNATIONAL SEMINAR
& ANNUAL CONFERENCE 2015**

**“PERAN PEMERINTAH DAERAH
DALAM PERSAINGAN GLOBAL”**

Editor:

**Dr. Sisca B. Kairupan, M.Si
Dr. Marthinus Mandagi, M.Si**

**PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI NEGARA
FAKULTAS ILMU SOSIAL
UNIVERSITAS NEGERI MANADO
2015**

ISBN 978-602-73770-1-1



P R O S I D I N G

**“PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PERSAINGAN
GLOBAL”**

**KERJASAMA PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI
NEGARA FIS UNIMA DAN INDOONESIAN ASSOCIATION FOR
PUBLIC ADMINISTRATION (IAPA)**



Editor:

Dr. Sisca B. Kairupan, M.Si

Dr. Marthinus Mandagi, M.Si

**PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI NEGARA
FAKULTAS ILMU SOSIAL
UNIVERSITAS NEGERI MANADO
2015**

“PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PERSAINGAN GLOBAL”

© Penulis

Reviewer:

Linna Miftahul Jannah
M. R. Khairul Muluk
Falih Suaedi
Sintaningrum

Perancang Sampul:
Jessica Karouw

Penata Letak:
Jeane Mantiri

Diterbitkan atas kerjasama:

**Program Studi Ilmu Administrasi Negara FIS UNIMA dan Indonesian
Association For Public Administration (IAPA)**

ISBN 978-602-73770-1-1

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta

Lingkup Hak Cipta

Pasal 2 :

1. Hak Cipta merupakan hak eksklusif bagi Pencipta atau Pemegang Hak Cipta untuk mengumumkan atau memperbanyak ciptaannya, yang timbul secara otomatis setelah suatu ciptaan dilahirkan tanpa mengurangi pembatasan menurut peraturan perundangundangan yang berlaku.

Ketentuan Pidana

Pasal 72 :

1. Barangsiapa dengan sengaja atau tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah).
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud

pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

KATA PENGANTAR

Administrasi Negara/Publik menjadi salah satu jurusan yang saat ini populer dan tersorot. Kami yang berada di Program Studi Universitas Negeri Manado mempromosikan Program Studi kami dengan membuat Seminar Internasional, kami juga menjadi tuan rumah dalam konferensi tahunan Indonesian Association for Public Administration (IAPA).

“Peran Pemerintah Dalam Persaingan Global” menjadi tema dari seminar ini, kami menghadirkan Dr. James Cullin (Humber Business School Canada), Mary Heather White (Manager SEDS Field), Prof. Samrit Yossomsakdi, Ph.D (Vice President PAAT Thailand), and Erica Larson (Boston University) serta Roberta dan Naomi (Napoli University Itali) sebagai pembicara utama dalam seminar ini.

Dari tema diatas, kami membuat pokok-pokok atau sub tema yang akan dibahas:

1. *Enhancing Public Trust dan Ethics*
2. *Developing Local Competitiveness*
3. *Developing Innovative Public Service*
4. *Integration Of Public Policy*

Kami juga menghadirkan beberapa pembahasan khusus oleh PSPA dan IAPA yaitu *Comparative Village Between Indonesian and the Philippines and Comparative Disaster Management between Indonesia and the Philippines*.

Seminar ini dipersiapkan atau kerjasama dari Program Studi Ilmu Administrasi Negara dan Anggota IAPA.

Hormat Kami,
Panitia UNIMA IAPA International
Seminar & Annual Conference 2015

PENGANTAR EDITOR

Puji syukur kehadiran Tuhan Yang Maha Kuasa, atas perkenan-Nya sehingga penyusunan Prosiding Seminar International kerja sama Indonesian Association for Public Administration (IAPA) dengan dengan tema: **“Peran Pemerintah Daerah Dalam Persaingan Global.”** dapat diselesaikan dengan baik. Seminar International ini diselenggarakan pada tanggal 27 – 29 September 2015.

Pada kesempatan ini, kami menyampaikan ucapan terima kasih dan penghargaan yang paling dalam kepada para penulis/kontributor yang telah memberikan sumbangsih pikiran yang dituangkan dalam artikel, sehingga memungkinkan prosiding ini dapat dirampungkan dengan baik. Diucapkan terima kasih pula kepada jajaran Panitia UNIMA IAPA International Seminar & Annual Conference 2015, kami menyampaikan penghargaan yang setinggi-tingginya atas waktu dan sumbangan pemikirannya.

Besar harapan kami, kiranya proceeding ini, terutama tulisan-tulisannya dapat memberikan sumbangan pemikiran yang kreatif dan kritis ke depan bagi perkembangan Ilmu Administrasi Publik, terutama bagi pembangunan bangsa dan Negara Republik Indonesia yang sama-sama kita cintai.

Kami sangat menantikan sumbangan saran atau kritik yang membangun bagi penyempurnaan prosiding ini, akhirnya, kami mengucapkan terima kasih atas segala saran dan masukan yang diberikan.

Selamat membaca.

Tondano, September 2015

Editor,

Dr. Sisca B. Kairupan, M.Si.

Dr. Marthinus Mandagi, M.Si.

DAFTAR ISI

Kata Pengantar.....	i
Pengantar Editor	ii
Daftar Isi.....	iii
Otonomi Daerah: Kajian Perspektif Desentralisasi Fiskal Dan Penerapan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. <i>Galih W. Pradana, Trena Aktiva Oktariyanda.....</i>	1
Legislasi Desa: Tantangan dan Peluang Pembuatan Kebijakan Desa Pasca Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. <i>Muhammad Yasin.....</i>	11
Peranan Pemerintah Daerah Dalam Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat. <i>Petrus Kase.....</i>	21
Menentukan Pemimpin Daerah yang Berintegritas <i>Devie S. R. Siwij.....</i>	35
<i>Developing Local Competitiveness through Developing City Branding (Case Study Binjai City, North Sumatera).</i> <i>Septiana Dwiputrianti.....</i>	44
Implementasi Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2013 Tentang Pengaturan Penggunaan Jalan Umum Dan Jalan Khusus Di Provinsi Riau. <i>Febri Yuliani.....</i>	63
Evaluasi Kebijakan Pembangunan Infrastruktur Perdesaan (PPIP) Di Kecamatan Bolaang Timur Kabupaten Bolaang Mongondow <i>Abdul Rahman Dilapanga.....</i>	68
Kinerja Aparatur Pemerintah Pada Sekretariat Daerah Kabupaten Minahasa Tenggara <i>Jeane Mantiri.....</i>	76
Evaluasi Kinerja Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Pedesaan Di Desa Penfui Timur, Kabupaten Kupang.	

<i>Petrus Kase</i>	86
Integrasi Kebijakan UMKM Guna Meningkatkan Daya Saing Lokal (Kemitraan UMKM Provinsi Jawa Timur). <i>Noviyanti</i>	99
Kebijakan Perspektif Gender Dalam Mewujudkan Sumber Daya Manusia Unggul (Strategi Pemerintah Dalam Menghadapi Masyarakat Ekonomi Asean) <i>Yuni Lestari</i>	119
Efektivitas Hubungan Kerjasama Antar Pemerintahan (Studi Kasus Kebijakan Pendidikan Gratis Pada Pendidikan dasar dan Menengah di Provinsi Sulawesi Selatan). <i>Sangkala</i>	134
Mengembalikan Kepercayaan Publik terhadap Pemerintah Kota Pekanbaru melalui Inisiatif Publik: Antara Optimis dan Utopis. <i>Muhammad Ichsan Kabullah</i>	147
Profesionalitas Komisi Pemilihan Umum Daerah (Studi Kebijakan Publik Pada Penyelenggaraan Pemilihan Umum Di Kota Kotamubagu Provinsi Sulawesi Utara) <i>Fitri Herawati Mamonto</i>	169
Lahir Procot Pulang Bawa Akta: Inovasi Layanan Publik sebagai Pemenuhan Hak Anak di Kabupaten Banyuwangi. <i>Lina Miftahul Jannah</i>	179
Reformasi Birokrasi Pada Badan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Di Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. <i>Rizki Pratiwi, Endang Sutarti Mardiana, Arsid</i>	189
Konstruksi Model Perilaku Pelayanan Street-Level Birokrasi Pada Puskesmas Di Kota Makassar <i>Abdul Mahsyar</i>	197
Mengembangkan Kompetensi Sumber Daya Manusia Untuk Meningkatkan Kualitas Pelayanan Kesehatan Masyarakat Miskin Perkotaan: Studi di Puskesmas Kota Surabaya. <i>Falih Suaedi</i>	215
Optimalisasi Outcome Anggaran untuk Menciptakan Trust dalam Pengalokasian Belanja Pelayanan Publik pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. <i>Hendri Koeswara</i>	224
Peran Komisi Pelayanan Publik (KPP) Sebagai Lembaga Pengawas Eksternal Terhadap Penyelenggaraan Pelayanan Publik Di Jawa Timur.	

<i>Dian Arlupi Utami, Prasetyo Isbandono, Agus Prasetyawan, Weni Rosdiana, Agung Listiadi</i>	242
Pembentukan <i>City Branding</i> Di Kota Tangerang Selatan <i>Izzatusholekha</i>	289
Inovasi Pemerintah Dalam Pengembangan Pariwisata Melalui Pengembangan Ekonomi Kreatif Di Kabupaten Pelalawan Provinsi Riau <i>Mustiqowati Ummul Fithriyyah</i>	302
Rekonstruksi Model Penilaian Kinerja Aparatur dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Provinsi Gorontalo. <i>Asna Aneta dan Yulianto Kadji</i>	313
Mewujudkan <i>Governance Networks</i> melalui Program The Sunan Giri Award di Kabupaten Gresik. <i>Muhammad Farid Ma'ruf, Tauran, Yuni Siti Aisah</i>	324
Mewujudkan Administrator Publik Yang Beretika Dalam Perspektif Administrasi Islam Di Kabupaten Bengkalis, Provinsi Riau (Studi Kasus Di Kantor Badan Promosi dan Pelayanan Terpadu) <i>Afrinaldy Rustam, Rodi Wahyudi</i>	336
Penerapan ‘Good Governance’ dalam Penempatan Pekerja Migran Perempuan Antar Bangsa. <i>Lely Indah Mindarti</i>	352
<i>E-Governance</i> Sebagai Alternatif Solusi Menghilangkan Konflik Sengketa Tumpang Tindih Lahan Pertambangan Batu Bara Di Provinsi Kalimantan Timur <i>Himawan Nuryahya dan Secilia Fammy Rukhamah</i>	376
Pengaruh Iklim Komunikasi Organisasi Terhadap Kinerja Pegawai Dinas Perindustrian Perdagangan Koperasi Usaha Mikro Kecil Menengah Dan Penanaman Modal Kota Gorontalo. <i>Zuchri Abdussamad</i>	406
Meningkatkan Kemampuan Kelembagaan Untuk Menyongsong Asean Economic Community: Suatu Perspektif Administrasi Negara <i>Roza Liesmana</i>	411

Membangun Kepercayaan Publik Pada Birokrasi.
Desna Aromatica..... 418

Rekonstruksi Model Penilaian Kinerja Aparatur dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Provinsi Gorontalo

Asna Aneta dan Yulianto Kadji

Universitas Negeri Gorontalo

Abstrak: Tujuan pelaksanaan penelitian adalah untuk merekonstruksi model penilaian kinerja aparatur yang kondisional, rasional dan praktis agar dapat menunjang penyelenggaraan pemerintahan di wilayah Provinsi Gorontalo. Penelitian ini didesain dalam penelitian kualitatif yang dimaksudkan untuk menganalisis secara mendalam tentang model penilaian kinerja aparat pemerintah daerah di wilayah Provinsi Gorontalo serta mengidentifikasi model alternatif penilaian kinerja aparat yang dapat menunjang penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi Gorontalo. Hasil penelitian menunjukkan: (a) Model penilaian kinerja pemerintah daerah di wilayah Provinsi Gorontalo selama ini belum memiliki keseragaman terutama dalam hal: dasar hukum atau acuan pelaksanaan, waktu pelaksanaan, aspek atau indikator penilaian, dan pelaksana penilaian. Oleh karenanya diperlukan rekonstruksi model penilaian kinerja aparatur yang dapat menunjang penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan pada masing-masing Pemkab/Pemkot/ Pemprov di wilayah Provinsi Gorontalo. (b) Hasil rekonstruksi model penilaian kinerja aparatur di wilayah Provinsi Gorontalo meliputi tahap-tahap: (1) Penetapan Rencana Kerja Tahunan (RKT) oleh instansi sebagai penjabaran dari sasaran dan program instansi berdasarkan visi dan misi. Tahapan ini dapat melibatkan pihak eksternal seperti Perguruan Tinggi; (2) Penyusunan dan penetapan Sasaran Kinerja Pegawai (SKP) oleh setiap pegawai dan disetujui oleh atasan atau pejabat penilai; (3) Pelaksanaan tugas oleh setiap individu pegawai berdasarkan Sasaran Kinerja Pegawai (SKP) yang telah ditetapkan; dan (4) Pelaksanaan penilaian yang terdiri dari monitoring pelaksanaan kegiatan/ pekerjaan, penilaian di akhir tahun berdasarkan capaian Sasaran Kinerja Pegawai (SKP) dan pengamatan perilaku kerja oleh pejabat penilai, dan pemberian insentif/tunjangan kinerja berdasarkan hasil penilaian. Oleh karenanya periode pelaksanaan penilaian adalah sekali dalam setahun.

Kata Kunci : Rekonstruksi Model dan Penilaian Kinerja Aparatur

1. Pendahuluan

a. Latar Belakang

Penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berorientasi pada pelayanan publik yang berkualitas membutuhkan peran dan tanggung jawab aparatur yang berkinerja tinggi. Kinerja aparatur pemerintahan mewujudkan pada eksistensi seorang aparatur yang memiliki kompetensi dan prestasi kerja yang dapat memacu peningkatan kualitas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik, yang pada akhirnya juga akan meningkatkan kepuasan publik terhadap hasil-hasil pembangunan.

Berkenaan dengan kinerja aparatur, pemerintah dengan berbagai regulasinya senantiasa mendorong agar kinerja yang baik selalu dioptimalkan, dan bahkan selalu dilakukan penilaian kinerja aparatur secara periodik agar tugas-tugas pemerintahan, kemasyarakatan dan pembangunan yang diemban oleh aparatur akan terlaksana dengan sebaik-baiknya. Untuk itulah, maka upaya penilaian kinerja aparatur dilakukan juga untuk memperoleh umpan balik terhadap apa yang perlu diperbaiki, dan oleh karena itu dipandang perlu melakukan rekonstruksi model penilaian kinerja aparatur, yang tentunya melalui riset yang dilaksanakan sesuai dengan kaidah metodologi dan keilmuan yang relevan.

Penelitian terhadap Rekonstruksi Model Penilaian Kinerja Aparatur dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Provinsi Gorontalo dilakukan selama tiga tahun. Tahun pertama (2013) dalam perspektif investigasi model penilaian kinerja yang dilaksanakan di lingkungan Pemerintah Daerah se Provinsi Gorontalo, Tahun Kedua (2014) dalam perspektif melakukan rekonstruksi Model penilaian kinerja yang dilaksanakan di lingkungan Pemerintah Daerah se Provinsi Gorontalo, dan Tahun Ketiga (2015) Penerapan model penilaian kinerja aparatur dalam penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi Gorontalo.

b. Rumusan Masalah

Bagaimana implementasi / penerapan model penilaian kinerja aparatur pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi Gorontalo.

c. Tujuan Penelitian

Menganalisis dan mendeskripsikan tentang :

Implementasi / penerapan model penilaian kinerja aparatur pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi Gorontalo.

d. Metode Penelitian

Penelitian ini didisain dengan jenis penelitian kualitatif dengan metode studi kasus.

2. Kajian Pustaka

a. Konsep Kinerja

Menurut Prawirosentono (2002:2) kinerja merupakan suatu hasil kerja yang dicapai oleh seseorang atau kelompok orang dalam organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing, dalam rangka mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral dan etika.

Pemahaman konsep dasar kinerja (*the basic conception of performance*) dapat dilakukan melalui pendekatan *the engineering approach defines performance* dan *the economic market place approach*. Kinerja menurut pendekatan *engineering approach* diartikan sebagai rasio antara

sumberdaya yang digunakan (*input*) dengan standar unit-unit kerja yang dihasilkan (*output*). Sedangkan pendekatan *the economic market place approach* berkaitan dengan tingkat produksi yang dihasilkan, disesuaikan dengan penggunaan sumber daya tertentu (Widodo, 2005:207).

Analisis kinerja merupakan suatu metode untuk mengukur sejauhmana kemajuan yang dicapai disbanding dengan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Melalui analisis kinerja dapat dilihat tingkat keberhasilan ataupun tingkat kegagalan implementasi kebijakan, program dan kegiatan sesuai dengan sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan guna mewujudkan visi dan misi suatu organisasi. Untuk melakukan analisis kinerja organisasi publik, diperlukan indikator-indikator kinerja yang dapat menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang ditetapkan. Oleh karenanya, indikator kinerja seharusnya dapat dihitung dan diukur untuk digunakan sebagai dasar penilaian atau melihat tingkat kinerja, baik dalam tahap perencanaan, implementasi, maupun tahap setelah penyelesaian kegiatan.

Lenvine, dkk(1990) mengemukakan tiga indikator yang dapat dipergunakan untuk mengukur kinerja birokrasi publik, yaitu:

- a) *Responsiveness*, ialah kemampuan individu atau organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan serta mengembangkan program-program pelayanan public sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Singkatnya, *responsiveness* menunjukkan keselarasan antara program/kegiatan pelayanan dan kebutuhan/aspirasi masyarakat. Karena secara langsung dapat menggambarkan kemampuan organisasi publik dalam menjalankan misi dan tujuannya, terutama untuk memenuhi kebutuhan masyarakat maka *responsiveness* dapat ditetapkan sebagai salah satu indikator kinerja. Ketidaksiharasan antara pelayanan dan kebutuhan masyarakat akan menunjukkan tingkat *responsiveness* yang rendah demikian pula sebaliknya.
- b) *Responsibility*, menjelaskan apakah implementasi kegiatan organisasi publik telah dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar, serta sesuai dengan kebijakan organisasi.
- c) *Accountability*, menunjukkan seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi public konsisten dengan kehendak masyarakat banyak. Kinerja organisasi public tidak hanya dilihat dari ukuran internal yang dikembangkan oleh organisasi publik atau pemerintah, seperti pencapaian target, akan tetapi kinerja sebaiknya dinilai dari ukuran eksternal, seperti nilai-nilai, norma dan etika yang berlaku dimasyarakat. Kegiatan organisasi publik memiliki akuntabilitas yang tinggi jikalau kegiatannya dipandang benar serta sesuai dan tidak bertentangan dengan nilai, norma dan etika yang berkembang di masyarakat.

Selanjutnya, Dwiyanto(2003:60) menambahkan beberapa indikator yang biasanya digunakan untuk mengukur kinerja birokrasi publik, selain yang dikemukakan oleh Lenvine dkk(1990) yakni:

- a) Produktivitas, konsep produktivitas tidak hanya mengukur tingkat efisiensi, tetapi juga efektivitas pelayanan. Produktivitas dipandang sebagai rasio antara *input* dan *output*. Konsep ini dirasa masih terlalu sempit dan kemudian *General Accounting Office* (GAO) mengembangkan satu ukuran produktivitas yang lebih luas dengan memasukkan seberapa besar pelayanan publik memiliki hasil yang diharapkan sebagai salah satu indikator kinerja yang penting.

- b) Kualitas Layanan. Isu mengenai kualitas layanan cenderung menjadi semakin penting dalam menjelaskan kinerja organisasi pelayanan publik. Munculnya berbagai pandangan negatif mengenai organisasi publik diakibatkan oleh ketidakpuasan masyarakat terhadap kualitas layanan yang diterima dari organisasi publik. Oleh karenanya, kepuasan masyarakat terhadap layanan yang diberikan dapat dijadikan indikator untuk mengukur kinerja organisasi publik. Kelebihan dalam menggunakan aspek kepuasan masyarakat sebagai indikator kinerja adalah informasi mengenai kepuasan masyarakat tergolong mudah dan murah untuk diperoleh.

Sebagai suatu proses perilaku seseorang atau sekelompok orang dalam organisasi yang diharapkan menghasilkan sesuatu sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan, maka kinerja antar individu dengan individu lainnya dalam situasi kerja sangat dipengaruhi oleh perbedaan karakteristik dari individu. Di samping itu individu yang sama dapat menghasilkan *performance* kerja yang berbeda didalam situasi yang berbeda. Oleh karenanya, secara umum, kinerja dapat dipengaruhi oleh dua hal, yaitu faktor-faktor individu dan faktor-faktor situasi.

Pengukuran terhadap *jobperformance* atau kinerja, tergantung pada jenis pekerjaan dan tujuan dari suatu organisasi. Johson dan Levin (dalam Widodo; 2005, 207) menyatakan bahwa faktor-faktor yang bisa digunakan dalam menilai kinerja adalah kualitas dan kuantitas pekerjaan, kerjasama, kepemimpinan, kehati-hatian, pengetahuan mengenai jabatan, kerajinan, kesetiaan, dapat tidaknya diandalkan dan inisiatif. Selanjutnya dijelaskan bahwa kinerja dapat dilihat berdasarkan kualitas kerja, kuantitas kerja, sampel dari suatu tugas yang merupakan bagian dari pekerjaan, waktu yang dibutuhkan untuk mempelajari tugas, jumlah promosi yang pernah dilampaui, rating kelompok serta rating atasan, sehingga pengukuran/penilaian kinerja merupakan proses mencatat dan mengukur pencapaian pelaksanaan kegiatan dalam arah pencapaian misi (*mission accomplishment*) melalui hasil-hasil yang ditampilkan berupa produk, jasa, ataupun suatu proses.

b. Penilaian Kinerja

Penilaian terhadap *performance* atau disebut juga kinerja merupakan suatu kegiatan yang sangat penting. Penilaian dimaksud bias dibuat sebagai masukan guna mengadakan perbaikan untuk peningkatan kinerja organisasi pada waktu berikutnya.

Untuk mengukur kinerja sebuah organisasi banyak pendapat pakar mengenai berbagai indikator dan konsep yang dapat digunakan, seperti efektivitas, efisiensi dan juga produktivitas guna menentukan sejauh mana kemampuan sebuah organisasi dalam mencapaitujuan. Namun konsep dan indikator yang dikemukakan selalu saja hanya tepat digunakan bagi organisasi swasta yang berorientasi keuntungan belaka, hal ini tentunya berbeda dengan organisasi publik yang berorientasi pada pelayanan kepada masyarakat banyak tanpa mengejar keuntungan materi.

Levine, dkk (1990) mengusulkan tiga konsep yang bisa dipergunakan untuk mengukur kinerja birokrasi publik, yaitu: *responsiveness*, *responsibility* dan *accountability* (Dwiyanto, 2003). Menurut Keban (2001), pendekatan yang dapat dilakukan untuk mengukur kinerja pemerintah daerah, yaitu

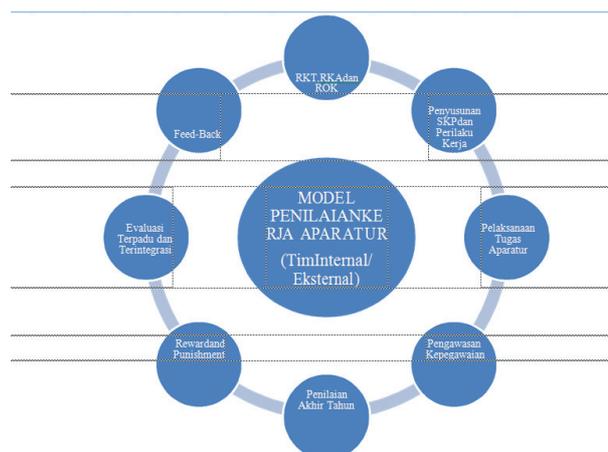
pendekatan manajerial dan pendekatan kebijakan, dengan asumsi bahwa efektivitas dari tujuan pemerintah daerah sangat tergantung dari dua kegiatan pokok tersebut “*Publik Management and Policy*”. Pendekatan manajemen mempersoalkan hingga seberapa jauh fungsi-fungsi manajerial pemerintah daerah telah dijalankan seefisien dan seefektif mungkin. Sasarannya adalah semua yang bertugas mengimplementasikan kebijakan publik. Selanjutnya Keban(2001) menggabungkan kedua pendekatan tersebut yang disebutnya dengan pendekatan moral/etika, dalam konteks ini, Keban melihat sejauhmana pemerintah daerah menaruh perhatian terhadap aspek moralitas,yakni apakah pemerintah daerah memperlakukan pegawainya dan masyarakat umum atau golongan tertentu secara adil? Atau apakah pemda memperhatikan internal dan eksternal etik?.Apakah pemda cukup responsif atau tanggap terhadap perubahan yang datang dari masyarakat. Adapun sasaran dari pendekatan ini adalah gabungan dari dua pendekatan di atas.

Selanjutnya fungsi manajerial dapat ditinjau dari manajerial yang bertugas, berupa adanya peningkatan dalam pemakaian manajerial *skill*, pemakaian sistem, dan prosedur kerja yang lebih baik, peningkatan motivasi serta kepuasan kerja diantara pegawai atau aparat pemda. Apakah peningkatan ini telah memberikan sumbangan terhadap tercapainya tujuan secara efisien dan efektif. Selain itu kinerja pemerintah dapat dinilai sampai sejauhmana masing-masing instansi telah melaksanakan fungsi, tugas dan tanggung jawab tersebut yang merupakan manifestasi dari kegiatan manajemen dan *policy*.

3. Hasil Penelitian dan Pembahasan

3.1. Hasil Rekonstruksi Model Penilaian Kinerja Aparatur

Hasil rekonstruksi model penilaian kinerja aparat diwilayah Provinsi Gorontalo yang ditawarkan kepada Pemerintah daerah seperti pada gambar berikut ini.



Gambar 1:
Hasil Rekonstruksi Model Penilaian Kinerja Aparat di Wilayah Provinsi Gorontalo

Tahapan-tahapan penilaian kinerja aparatur pemerintah daerah berdasarkan model yang direkonstruksi di atas adalah sebagai berikut:

- 1) Model Penilaian Kinerja Aparatur dapat dilakukan oleh Tim Internal Pemda ataupun Tim Eksternal Pemda baik secara parsial maupun secara terpadu untuk memperoleh hasil penilaian kinerja yang maksimal dan terstandarkan.
- 2) Penetapan Rencana Kerja Tahunan (RKT), Rencana Kerja dan Anggaran, serta Rencana Operasional Kegiatan instansi sebagai penjabaran dari sasaran dan program instansi berdasarkan visi dan misi.
- 3) Penyusunan dan penetapan Sasaran Kinerja Pegawai (SKP) oleh setiap pegawai dan disetujui oleh atasan atau pejabat penilai.
- 4) Pelaksanaan tugas oleh setiap individu pegawai berdasarkan Sasaran Kinerja Pegawai (SKP) yang telah ditetapkan.
- 5) Pengawasan Kepegawaian, oleh atasan langsung pada masing-masing SKPD
- 6) Pelaksanaan penilaian akhir tahun yang terdiri dari monitoring pelaksanaan kegiatan/pekerjaan, penilaian di akhir tahun berdasarkan capaian Sasaran Kinerja Pegawai (SKP) dan pengamatan perilaku kerja oleh pejabat penilai, dan pemberian insentif/tunjangan kinerja berdasarkan hasil penilaian. Oleh karenanya periode pelaksanaan penilaian adalah sekali dalam setahun.
- 7) Penegasan atas Reward and Punishment bagi aparatur pada masing-masing SKPD
- 8) Evaluasi Terpadu dan Terintegrasi, setelah melalui tahapan penilaian pada masing-masing SKPD, maka ditingkat Kabupaten/Kota dan Provinsi dilakukan evaluasi secara terpadu dan terintegrasi dengan harapanakan melihat komitmen dan konsistensi secara makro terhadap pelaksanaan evaluasi kinerja aparatur dan organisasi pemerintah daerah.
- 9) Feed-back atau umpan balik terhadap pelaksanaan penilaian kinerja aparatur atas apa yang perlu diperbaiki atau sistem yang dilanjutkan pada tahun-tahun berikutnya.

Hasil rekonstruksi model penilaian kinerja di atas merupakan pengembangan dari model Torrington, Hall and Taylor, 2005 yang disesuaikan dengan aturan yang berlaku sekarang yakni PP No. 46 Tahun 2011 Tentang Penilaian Prestasi Kerja PNS dan Perka BKN No. 1 Tahun 2013 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP No 46 Tahun 2011, serta disesuaikan dengan kondisi empiris yang ada di lapangan.

Model penilaian kinerja aparat pemerintah ini jika diterapkan pada seluruh pemerintah yang ada di wilayah Provinsi Gorontalo diharapkan akan menjamin keseragaman penilaian, baik dalam hal acuan/ dasar hukum pelaksanaan, waktu pelaksanaan, aspek/indicator penilaian, maupun pelaksanaan penilaian. Disamping itu, model ini diharapkan dapat menjamin obyektivitas pelaksanaan penilaian kinerja aparatur pemerintah daerah, yang pada gilirannya akan memotivasi pegawai untuk senantiasa mengembangkan potensi kinerjanya dan akan memberikan kontribusi yang tinggi bagi upaya peningkatan kinerja instansi pemerintah daerah.

3.2. Implementasi penerapan model penilaian kinerja aparatur pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi Gorontalo

Hasil penjarangan data melalui FGD yang dilakukan pada pemerintah kabupaten/kota se Provinsi Gorontalo, termasuk Pemerintah Provinsi Gorontalo menunjukkan semuanya telah menerapkan sistem penilaian kinerja aparat berdasarkan ketentuan PP No 46 Tahun 2011 Tentang Penilaian Prestasi Kerja PNS dan Perka BKN No1 Tahun 2013 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP No 46 Tahun 2011. Sesuai ketentuan PP tersebut, maka penilaian kinerja aparat di semua wilayah pemda dilakukan sekali dalam setahun.

Untuk kepentingan penambahan penghasilan pegawai, di samping ketentuan PP No 46 Tahun 2011 Tentang Penilaian Prestasi Kerja PNS dan Perka BKN No 1 Tahun 2013 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP No 46 Tahun 2011, pemerintah daerah di wilayah Provinsi Gorontalo menetapkan sistem penilaian kinerja sesuai kebijakan daerah masing-masing sebagai dasar pemberian tambahan penghasilan pegawai.

Bobot penilaian kinerja untuk tiap-tiap daerah bervariasi. Misalnya untuk Kota Gorontalo, sesuai Peraturan Walikota Gorontalo Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Tambahan Penghasilan Pegawai, pasal 5 ayat (1) menyatakan bahwa pegawai ASN berhak menerima tambahan penghasilan dengan penuh apabila memenuhi komponen disiplin dengan bobot sebesar 60% (enam puluh persen) dan komponen kinerja dengan bobot sebesar 40% (empat puluh persen). Komponen disiplin diukur berdasarkan kehadiran sesuai dengan jam kerja yang telah ditetapkan serta kehadiran pada kegiatan-kegiatan pemerintah daerah. Sedangkan komponen kinerja diukur berdasarkan laporan pelaksanaan tugas yang disampaikan kepada atasan langsung pada setiap bulan.

Berbeda dengan Kota Gorontalo, Kabupaten Gorontalo Utara sesuai Peraturan Bupati Gorontalo Utara Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Tunjangan Kinerja Daerah Kabupaten Gorontalo Utara Tahun Anggaran 2015, pasal 3 ayat (1) menyatakan bahwa kinerja dinilai berdasarkan atas prestasi aksi dan prestasi hasil. Prestasi aksi diberi bobot 40% sedangkan prestasi hasil memiliki bobot 60%. Komponen prestasi aksi terdiri atas: disiplin, ketaatan terhadap peraturan kepegawaian, tanggung jawab, dan kerja sama. Komponen prestasi hasil terdiri dari: produktifitas, efektivitas, efisiensi, inovasi, manfaat kinerja, dan kecepatan.

Untuk wilayah Pemerintah Kabupaten Gorontalo, pemberian tambahan penghasilan pegawai didasarkan pada Peraturan Bupati Gorontalo Nomor 39 Tahun 2014 Tentang Tambahan Penghasilan Bagi Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Gorontalo. Dalam pasal 8 ayat (1) peraturan bupati tersebut dinyatakan bahwa Pegawai Negeri Sipil yang berhak menerima tambahan penghasilan berdasarkan beban kerja dan berdasarkan tempat bertugas adalah pegawai yang ikut hadir dalam apel dan hadir untuk melaksanakan tugas. Pada pasal 14 Peraturan Bupati tersebut diemukakan pula bahwa pembayaran tambahan penghasilan mulai berlaku 1 Januari 2015 dengan menggunakan Rekapitulasi Kehadiran Pegawai bulan Desember 2014. Ini menunjukkan bahwa dasar pemberian tunjangan tambahan penghasilan PNS di wilayah ini semata-mata didasarkan pada kehadiran, yakni pada apel dan pelaksanaan tugas. Peraturan ini

sepertinya mengabaikan kriteria hasil kerja atau tingkat prestasi kerja pegawai dalam pemberian tambahan penghasilan bagi para pegawai.

Untuk wilayah Pemerintah Kabupaten Bone Bolango, penambahan penghasilan Pegawai ditetapkan melalui Keputusan Bupati Bone Bolango Nomor 10/KEP/BUP.BB/17/2015 Tentang Penetapan Tambahan Penghasilan Berdasarkan Beban Kerja Bagi Aparatur Sipil Negara di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Bone Bolango Tahun Anggaran 2015. Dalam lampiran II Keputusan Bupati Bone Bolango tersebut dikemukakan bahwa unsur-unsur yang dinilai antara lain: Loyalitas, Kepemimpinan (leadership), Inovasi, Pelayanan Publik, Kerjasama, dan Disiplin Kehadiran Kerja. Sama halnya dengan Pemerintah Kabupaten Gorontalo, unsur-unsur penilaian kinerja di lingkungan Pemerintah Kabupaten Bone Bolango belum menggunakan kriteria hasil atau produktivitas kerja pegawainya.

Untuk wilayah Pemerintah Kabupaten Boalemo, penambahan penghasilan Pegawai ditetapkan melalui Peraturan Bupati Boalemo Nomor 38 Tahun 2014 Tentang Standar Satuan Harga Tahun Anggaran 2015. Dalam peraturan bupati tersebut kriteria penentuan besaran tambahan penghasilan pegawai ditetapkan berdasarkan struktur jabatan dan eselonisasi jabatan yang ada dan belum didasarkan pada prestasi kerja pegawai.

Untuk wilayah Pemerintah Kabupaten Pohuwato, penambahan penghasilan Pegawai ditetapkan melalui Peraturan Bupati Pohuwato Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Pemberian Tambahan Penghasilan Bagi Pegawai Negeri Sipil Tahun 2015. Pada pasal 9 ayat (2) Peraturan Bupati Pohuwato tersebut dikemukakan bahwa unsur-unsur yang digunakan untuk menilai prestasi kerja pegawai adalah: (a) Mempunyai kecakapan dan menguasai bidang tugasnya dan bidang lain yang berhubungan dengan tugasnya; (b) Mempunyai keterampilan dalam melaksanakan tugasnya; (c) Bersungguh-sungguh dan tidak mengenal waktu dalam melaksanakan tugasnya; (d) Mempunyai kesegaran dan kesehatan jasmanai dan rohani yang baik; (e) Melaksanakan tugas secara efektif dan efisien; dan (f) Mencapai tingkat sasaran kerja atau tingkat capaian hasil kerja yang disepakati bersama antara PNS dengan pejabat penilai. Berbeda dengan daerah-daerah lainnya, penilaian kinerja pegawai di wilayah Kabupaten Pohuwato sudah memperhatikan hasil atau prestasi kerja pegawainya, bahkan sangat sesuai dengan ketentuan PP No 46 Tahun 2011 Tentang Penilaian Prestasi Kerja PNS dan Perka BKNN No 1 Tahun 2013 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP No 46 Tahun 2011.

Untuk wilayah Pemerintah Provinsi Gorontalo, penambahan penghasilan Pegawai ditetapkan melalui Peraturan Gubernur Gorontalo Nomor 01 Tahun 2015 Tentang Tunjangan Kinerja Daerah Provinsi Gorontalo Tahun Anggaran 2015. Dalam pasal 4 Peraturan Gubernur Gorontalo dikemukakan bahwa penilaian kinerja Pegawai menggunakan 5 indikator yakni: Disiplin, Produktivitas, Tanggungjawab, kerjasama, dan inovasi. Sama halnya dengan Kabupaten Pohuwato, indikator penilaian kinerja di wilayah pemerintah Provinsi Gorontalo telah menggunakan kriteria hasil kerja/ produktivitas pegawainya meskipun tidak sedetail Kabupaten Pohuwato.

Meskipun bervariasi dalam kebijakan dan pelaksanaannya, penilaian kinerja aparatur di wilayah Provinsi Gorontalo umumnya memiliki kesamaan terutama dalam jangka waktu penilaian yakni setiap bulan sekali. Hal ini dapat dipahami karena kebijakan penilaian kinerja ini berkenaan langsung dengan pemberian tunjangan yang perhitungannya dilakukan setiap bulan, meskipun pembayarannya mungkin pertriwulan atau lebih.

Kesamaan lainnya adalah jika mengacu pada model penilaian kinerja aparatur yang direkomendasikan pada penelitian tahap kedua, pada umumnya pemerintah daerah di wilayah Provinsi Gorontalo melalui Badan Kepegawaian di masing-masing telah melakukan model penilaian tersebut akan tetapi pada umumnya belum sampai pada siklus atau tahapan terakhir model tersebut yakni tahapan '*feedback*'.

Tidak terlaksananya tahapan ini memberi implikasi pada minimnya pengetahuan dan kesadaran pegawai terhadap kekurangan atau kesalahan yang dilakukan oleh yang bersangkutan. Dalam jangka panjang sistem yang demikian akan menimbulkan sikap apatis di kalangan pegawai karena mereka tidak mengetahui apa yang harus diperbaiki dan ditingkatkan dalam kinerja masing-masing pegawai. Kelak akan timbul kecurigaan di kalangan pegawai bahwa penilaian tidak dilakukan secara adil dan obyektif. Pada gilirannya kondisi yang demikian itu akan mengakibatkan merosotnya kinerja pegawai secara umum.

4. Penutup

4.1. Simpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan sebagaimana telah dideskripsikan pada bab sebelumnya, dapat ditarik beberapa simpulan tentang model penilaian kinerja aparatur pemerintah di wilayah Provinsi Gorontalo sebagai berikut ini.

- a. Model penilaian kinerja pemerintah daerah di wilayah Provinsi Gorontalo telah dilakukan sesuai ketentuan PP No 46 Tahun 2011 Tentang Penilaian Prestasi Kerja PNS dan Perka BKNN No 1 Tahun 2013 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP No 46 Tahun 2011, yang dilakukan sekali dalam setahun.
- b. Untuk kepentingan pemberian tambahan penghasilan pegawai, masing-masing pemerintah daerah di wilayah Provinsi Gorontalo menetapkan kebijakan penilaian kinerja yang dilakukan setiap bulan sekali.
- c. Jika mengacu pada konstruksi/model penilaian kinerja aparatur yang dapat menunjang penyelenggaraan pemerintahan sebagaimana yang direkomendasikan dalam penelitian ini, semua pemda pada umumnya belum melaksanakan seluruh tahapan yang ada terutama tahapan '*feed back*'.

4.2. Rekomendasi

Berdasarkan simpulan-simpulan penelitian di atas, peneliti merekomendasikan agar seluruh tahapan dalam model penilaian kinerja yang direkomendasikan kepada seluruh pemda di wilayah

Provinsi Gorontalo hendaknya dapat dilaksanakan secara keseluruhan, guna menunjang efektivitas penyelenggaraan pemerintahan.

Referensi

- Abdul Wahab, Solichin (1997) *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Penerbit PT Bumi Aksara Jakarta.
- (1998) *Analisis Kebijakan Publik : Teori dan Aplikasinya*. Penerbit Fakultas Ilmu Administrasi Univ. Brawijaya. Arep, Ishak & Tanjung, Hendri, (2003), *Manajemen Motivasi*, Grasindo, Jakarta.
- Dwiyanto, Agus, (2002), *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Universitas Gajah Mada. Yogyakarta.
- Keban, Yermias T. 1995. *Indikator Kinerja Pemda: Pendekatan Manajemen dan Kebijakan*. Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta.
- Lenvine, Charles H., (1990), *Public Administration: Challenges, Choices, Consequences*, Scott Foreman/Little Brown Higher Education: Glenview, Illinois.
- Marbun, B.B, 1996, *Kamus Politik*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hal. 469
- Moleong, J. Lexy. (2007). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Cet. XIV. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Prawirosentono, Suyadi, (2002), *Kebijakan Kinerja Karyawan : Kiat Membangun Organisasi Kompetitif Menjelang Perdagangan Bebas Dunia*, BPFE, Yogyakarta.
- Prawirosentomo, Suryadi. MBA. 1999, *Kebijakan Kinerja Karyawan*. Penerbit BPFE, Yogyakarta.
- Riyadi dan Deddy S. Bratakusumah (2004) *Perencanaan Pembangunan Daerah: Strategi Menggali Potensi dalam Mewujudkan Otonomi Daerah*. Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama Jakarta.
- Saefuddin, Asep, dkk Tim Crescent (2003) *Menuju Masyarakat Mandiri*. Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama Jakarta.
- Supriatna, Tjahya (1997) *Birokrasi Pemberdayaan dan Pengentasan Kemiskinan*. Penerbit Humaniora Utama Press

Widodo, Joko(2001) *Good Governance: Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol*

Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah. Penerbit

Insan Cendekia Surabaya.

Wasistiono, Sadu (2003) *Kapita Selekta Manajemen Pemerintahan Daerah*.Penerbit CV.

Fokusmedia Bandung.