

**DAMPAK KEBIJAKAN PEMEKARAN WILAYAH TERHADAP
MANAJEMEN SUMBER DAYA MANUSIA**

*(Studi Kasus Aspek Manajemen Sumber Daya Aparatur Daerah
Di Kabupaten Ogan Komering Ulu Propinsi Sumatera Selatan Tahun 2005)*

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Sistem pemerintahan daerah Indonesia pasca Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, telah mengalami proses perkembangan yang cukup panjang. Sampai saat ini tidak kurang dari enam kali diadakan perubahan terhadap Undang-Undang yang mengatur mengenai hal itu. Dua aspek penting perubahan yang secara substansial menjadi warna berbagai Undang-Undang tersebut adalah pengaturan mengenai susunan pemerintahan daerah dan corak serta kadar desentralisasi dalam pelaksanaan otonomi daerah.

Terjadinya beberapa kali perubahan terhadap peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah itu, memberikan indikasi yang kuat bahwa pengaturan mengenai kedua aspek itu tidak semudah seperti yang digambarkan. Berbagai kepentingan dibalik pembagian kekuasaan yang melahirkan adanya Pemerintah pusat dan pemerintah daerah, memungkinkan terjadinya tarik ulur seberapa besar kewenangan yang dimiliki masing-masing dalam melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan. Meskipun ketentuan yang terdapat di dalamnya menegaskan tentang penggunaan asas desentralisasi, namun secara empirik tidak pernah memberikan pemahaman yang tuntas, sehingga muncul berbagai keanekaragaman dalam pelaksanaan otonomi daerah. Selama 54 tahun, praktek

Pemerintah Daerah Kabupaten Ogan Komering Ulu tidak mau menerima pegawai dari Propinsi atau dari Kabupaten/Kota lain. Pemerintah Kabupaten Ogan Komering Ulu malah mengangkat tenaga fungsional untuk mengisi lowongan pejabat struktural yang ada. Bahkan ada guru yang diangkat sebagai Kepala Dinas. Padahal Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara republik Indonesia, Feisal Tamin, yang ditujukan kepada Gubernur dan Bupati/Walikota di seluruh Indonesia, telah mengeluarkan surat edaran Nomor: SE/15/M.PAN/4/2004, yang ditetapkan di Jakarta pada Tanggal 26 april 2004 tentang Larangan Pengalihan PNS Dari Jabatan Guru Ke Jabatan Non Guru. Yang isinya antara lain mengatakan, dengan adanya pemekaran/pembentukan Propinsi, Kabupaten, Kota, Kecamatan, dan Kelurahan baru, banyak terjadi pengalihan PNS dari jabatan Guru ke jabatan non Guru, terutama untuk mengisi jabatan-jabatan struktural atau jabatan-jabatan lain. Pengalihan PNS dari jabatan Guru ke jabatan lain tersebut akan menambah kekurangan jumlah Guru yang ada. Hal ini akan menambah permasalahan di bidang pendidikan. Di lain pihak dari segi kompetensi, Guru dinilai tidak mempunyai kompetensi untuk menduduki jabatan struktural dan hal ini akan berpengaruh pada kinerja organisasi.

Diantara beberapa unsur sumber daya manusia yang secara potensial sangat berpengaruh terhadap pelaksanaan otonomi daerah adalah Aparatur Pemerintah Daerah dan anggota DPRD. Kedua unsur ini menempati posisi strategis yang bukan saja mewarnai, melainkan juga menentukan ke arah mana suatu daerah akan dibawa. Aparatur Pemerintah Daerah adalah pelaksana

angin segar yang memacu kemandirian dan kreativitas daerah di dalam tugasnya untuk menciptakan masyarakat daerah yang mandiri baik di dalam kehidupan ekonomi, sosial, budaya maupun di dalam kehidupan politik masyarakat.

Dari dimensi politik, otonomi daerah pada hakekatnya adalah proses distribusi kekuasaan (*distribution of power*) dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah. Berbagai macam kekuasaan pemerintahan yang selama ini dipegang oleh pusat diserahkan urusan kewenangannya kepada daerah untuk dikelola secara mandiri. Proses ini dipercaya akan lebih mendekatkan sistem penyelenggaraan pemerintahan yang lebih demokratis, karena masyarakat lokal berhak untuk menentukan sendiri nasib dan keinginannya dalam kehidupan Negara. Ini artinya aspirasi-aspirasi lokal akan semakin banyak memiliki tempat untuk diaktualisasikan secara politis, karena kanal-kanal politik tidak perlu terlalu panjang sampai ke pusat.

Daerah memiliki kesempatan untuk memanfaatkan dan mengembangkan potensi ekonomi daerahnya lebih leluasa untuk kepentingan daerahnya sendiri secara proporsional. Daerah dapat mengeksploitasi sumber daya alam yang tersedia, mengembangkan sentra perekonomian, mengembangkan sistem perekonomian daerah yang spesifik, dan mengatur pemungutan retribusi dan pajak daerah secara lebih leluasa. Dengan otonomi, diharapkan tidak terjadi lagi eksploitasi potensi daerah (terutama sumber daya alam) oleh pusat.

Adanya otonomi daerah memberikan keleluasaan penuh kepada birokrasi daerah untuk secara mandiri mengelola dan mengorganisir daerahnya masing-

masing (*decentralized management*). Aparatur Pemda berkesempatan untuk melakukan fungsi-fungsi manajemen pemerintahan seperti perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), pengarahan (*actuating*), dan pengawasan (*controlling*) secara mandiri bebas dari campur tangan Pemerintah Pusat sebagaimana yang selama ini terjadi.

Otonomi juga memberikan kesempatan kepada rakyat di daerah untuk berekspresi dan mengembangkan budaya lokal. Kultur lokal yang selama ini tidak teraktualisasikan dengan baik akan dapat diekspresikan dalam proses penyelenggaraan pemerintahan, sehingga desa adat, budaya adat, dan bahkan hukum adat dapat mewarnai penampilan (*performance*) pemerintahan lokal. Oleh karena itu Pemerintah Daerah perlu segera menata barisan aparturnya sedemikian rupa sehingga siap menghadapi kondisi yang demikian. Perubahan paradigma perlu segera dilakukan, karena situasinya memang telah benar-benar berubah dari masa lampau. Masing-masing daerah harus mampu menciptakan iklim dan tata kerja baru bagi aparatnya agar mereka bisa mengatasi tantangan yang akan datang. Yang pada akhirnya bertujuan untuk lebih meningkatkan pelayanan kepada publik.

Sesuai dengan Pasal 6 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Daerah yang tidak mampu menyelenggarakan Otonomi Daerah dapat dihapus dan digabung dengan Daerah lain, dan sesuai dengan perkembangan Daerah, Daerah Otonom dapat dimekarkan menjadi lebih dari satu daerah. Akan tetapi dalam kenyataannya tidak ada suatu Daerah Provinsi

dan Daerah Kabupaten/Kota yang dihapus ataupun digabung dengan daerah yang lain, justru yang banyak terjadi sekarang adalah pemekaran di daerah-daerah Propinsi dan Kabupaten/Kota.

Pembentukan, pemekaran, penghapusan, dan penggabungan Daerah bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat terutama peningkatan pelayanan publik.

Implikasi dari diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, terutama mengenai otonomi daerah dan daerah otonom yang berdasarkan asas desentralisasi daerah sangat memungkinkan bagi Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten Kota Untuk memekarkan wilayah atau daerahnya sendiri, salah satu daerah yang mengalami pemekaran wilayah adalah Daerah Kabupaten Ogan Komering Ulu.

Pembentukan Kabupaten Ogan Komering Ulu diawali dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1950 tentang pembubaran Negara bagian Sumatera Selatan, untuk kemudian melalui Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang Darurat Nomor 4 Tahun 1956 tentang pembentukan daerah otonom Kabupaten di lingkungan Daerah Provinsi Sumatera Selatan dan sesuai pula dengan Ketetapan Gubernur Provinsi Sumatera Selatan Nomor GB/100/1950 tanggal 20 Maret tentang batas-batas daerah Kabupaten Ogan Komering Ulu dan disempurnakan dengan Undang-undang Nomor 28 Tahun 1950

maka Kabupaten ini dinamakan Kabupaten Ogan Komering Ulu yang beribukota di Baturaja dan berhak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri.¹

Kemudian berdasarkan Ketetapan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2003 tentang pemekaran wilayah di Kabupaten Ogan Komering Ulu, Kabupaten Ogan Komering Ulu dimekarkan lagi menjadi dua kabupaten, Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur (beribukota Martapura) dan Kabupaten Ogan Komering Ulu Selatan (beribukota Muaradua).

Kabupaten Ogan Komering Ulu awalnya mempunyai luas 13.661 Km² yang dibagi menjadi 29 Kecamatan dan 507 Desa. Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kabupaten OKU Timur dan Kabupaten OKU Selatan, menjadikan Kabupaten OKU hanya mempunyai luas 4.797,06 Km² dengan 9 Kecamatan.²

Undang-undang Nomor 37 Tahun 2003 efektif berlaku sejak tanggal 18 Desember 2003. Dengan demikian untuk maksud tersebut, maka dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan di dua Kabupaten yang baru tersebut, memerlukan modal awal baik dalam bentuk sarana prasarana, personil, maupun pembiayaannya, yang kemudian berdampak langsung kepada Pemerintah Kabupaten Ogan Komering Ulu sebagai kabupaten induk, terutama dalam aspek sumber daya manusia khususnya sumber daya aparatur daerah.

Pengisian pejabat eselon II dan III untuk kabupaten baru hasil pemekaran kabupaten OKU (OKU Selatan dan OKU Timur) merupakan wewenang Gubernur Sumsel, Ir Syahril Oesman atas permintaan Bupati kabupaten yang bersangkutan. Menurut Bupati OKU, Eddy Yusuf, SH, MM kepada wartawan, Jumat (23/1/03), pihaknya segera menyerahkan secara resmi pegawai negeri sipil ke kabupaten hasil pemekaran. Namun khusus pejabat eselon II dan III (selevel Sespemkab, Asisten, Kadin, Kakan) merupakan wewenang Gubernur Sumsel. "Saya sudah bicarakan dengan Gubernur, bila ada permintaan pejabat eselon II dan III dari kabupaten baru, maka akan ditentukan oleh Gubernur Sumsel," jelas Bupati. Tetapi, imbuh Bupati, bisa saja diisi dari Kabupaten OKU (induk) kalau diminta, sebab di OKU juga Banyak Stoks pejabat eselon II dan III atau bisa juga dari luar daerah ini.³

Pada tahap pertama setelah dimekarkan menjadi dua kabupaten baru, aparatur pemerintah daerah Ogan Komering Ulu belum banyak yang berminat untuk pindah ke kabupaten yang baru, alasan mereka belum adanya tunjangan struktural dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) belum dipersiapkan. Tetapi setelah ada tunjangan struktural dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) juga sudah ada terjadi mutasi besar-besaran para aparatur pemerintah daerah Kabupaten OKU induk ke Kabupaten OKU Selatan dan OKU Timur, akibatnya OKU Induk ditinggal. Yang terjadi kemudian adalah banyak kekosongan dan kekurangan pejabat yang kompeten. Untuk mengisinya

³ *Www.Sriwijaya.Post, Pengisian Pejabat di Kabupaten Baru Wewenang Gubernur, (24/1/03).*

penyelenggaraan pemerintahan daerah lebih cenderung bernuansa sentralistik karena tipisya kadar desentralisasi. Kondisi seperti itu sebenarnya dapat mengaburkan esensi otonomi daerah.

Itulah sebabnya, ketika Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 di undangkan dan mulai disosialisasikan, tanggapan dan pertanyaan yang paling ramai dilontarkan adalah "seberapa besar kadar penyerahan kewenangan Pemerintah kepada Daerah (desentralisasi) dalam pelaksanaan otonomi daerah?". Jawaban atas pertanyaan ini tentu tidak serta merta dapat dinyatakan dalam angka, melainkan melalui fase pengkajian dan pemahaman terhadap substansi kandungan materi yang terdapat di dalam Undang-Undang tersebut maupun di dalam peraturan pelaksanaannya. Pengkajian dan pemahaman juga dilakukan dengan memperhatikan perkembangan pengaturan perundang-undangan sebelumnya. Hasil kajian dan pemahaman itu akan bermuara pada kesimpulan mengenai corak dan kadar desentralisasi yang menyertai pelaksanaan otonomi daerah, dan dari situlah akan dapat diketahui seperti apakah pergeserannya.

Pengalaman selama 32 tahun ketika orde baru berkuasa merupakan pelajaran yang sangat berarti bagi para pengambil kebijakan untuk tidak membuat kesalahan yang sama lagi, di dalam membuat kebijakan atau keputusan sistem sentralistik yang dianut selama ini telah membuat daerah mandul, dengan kondisi yang demikian Pemerintah Daerah merasa terkekangi oleh Pemerintah Pusat, sehingga kemandirian yang dimiliki oleh daerah hilang. Dari pengalaman tersebut maka dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 merupakan

kebijakan publik, sedangkan anggota DPRD adalah aktor politik yang mewakili rakyat di lembaga legislatif daerah. Masing-masing mempunyai tugas, fungsi, hak dan wewenang yang secara substansial berbeda, yaitu di areal administrasi dan diperlukan persyaratan kualitas yang memadai dari kedua unsur sumber daya manusia ini.

Bagaimanapun juga berhasil atau tidaknya suatu kegiatan dilaksanakan dalam hal ini pelaksanaan otonomi daerah, akan sangat tergantung pada manusia sebagai pelaksananya atau aparatur pemerintah itu sendiri.

Dengan demikian dapatlah dikatakan bahwa lemahnya sumberdaya aparatur Pemerintah Daerah, merupakan salah satu penyebab tidak maksimalnya peran Pemerintah Daerah dalam mengelola urusan rumah tangganya, maupun terhadap pelaksanaan fungsi pelayanan kepada publik.

B. RUMUSAN MASALAH

Dari paparan latar belakang di atas, akhirnya penulis merumuskan masalah yaitu :

Bagaimana upaya Pemerintah Kabupaten Ogan Komering Ulu dalam

.....

C. KERANGKA TEORI

Kerangka dasar teori yang dimaksud adalah teori-teori yang digunakan dalam kegiatan penelitian, sehingga aktifitasnya menjadi jelas, sistematis dan ilmiah. Adapun teori-teori yang digunakan adalah:

1. Desentralisasi dan Otonomi daerah

1.a. Pengertian Desentralisasi

Dari sudut pandang etimologi, desentralisasi berasal dari bahasa latin, yaitu "*De*" yang artinya lepas dan "*centrum*" yang artinya pusat. Dengan demikian desentralisasi berarti melepaskan diri dari pusat. Konotasi ini mencerminkan adanya kewenangan dari bagian atau bawahannya untuk melaksanakan sesuatu yang diserahkan dari pusat, dengan tetap adanya hubungan antara pusat dan bagian atau bawahannya (daerah).⁴

Desentralisasi adalah sebuah mekanisme penyelenggaraan pemerintahan yang menyangkut pola hubungan antara pemerintahan nasional dengan lokal. Diantara mekanisme ini pemerintahan nasional melimpahkan kewenangan kepada pemerintah dan masyarakat setempat untuk diselenggarakan guna meningkatkan kemaslahatan hidup masyarakat.

Meningkatnya perhatian pada pendekatan desentralisasi dalam pembangunan di negara-negara berkembang, termasuk Indonesia, terjadi terutama disebabkan oleh kegagalan yang terjadi dengan pendekatan sentralistik. Model pembangunan yang menekankan pada sentralisasi, seperti

⁴ Tjokro Surodarmo, *Sistem Administrasi Pemerintah Di Daerah*, Bumi Aksara, Jakarta, 1996, Hal : 1

yang dikemukakan oleh Lukman Soetrisno, mengandung beberapa kelemahan. *Pertama*, pembangunan menjadi sangat mahal karena singkatnya harapan hidup program/proyek pembangunan tersebut karena tidak sesuai dengan budaya setempat. *Kedua*, tumpulnya kreatifitas Pemerintah daerah beserta aparatnya dalam mencari ide-ide atau strategi pembangunan alternatif yang dibutuhkan untuk menunjang keberhasilan upaya pembangunan daerah.⁵

Riwu Kaho, menjelaskan beberapa alasan mengapa pemerintah perlu melaksanakan desentralisasi kepada pemerintah daerah, yakni:⁶

1. Dilihat dari sudut politik sebagai permainan kekuasaan (*Game thsory*), desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang pada akhirnya dapat menimbulkan Tirani.
2. Dalam bidang politik, penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih dalam menggunakan hak-hak demokrasi.
3. Dari sudut teknik organisatoris pemerintahan, alasan mengadakan desentralisasi adalah semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien. Apa yang dianggap lebih utama untuk diurus oleh pemerintah setempat, pengurusannya diserahkan pada daerah.

⁵ Sidik Jatmika, *Otonomi Daerah Perspektif Hubungan Internasional*, BIGRAF Publishing, Yogyakarta, 2001, Hal : 3

⁶ Bambang Yudhoyono, *Otonomi Daerah, Desentralisasi Pengembangan Aparatur Pemda Dan*

4. Dari sudut kultural, desentralisasi perlu diadakan supaya perhatian dapat sepenuhnya ditumpahkan kepada kekhususan daerah, seperti geografi, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan atau latar belakang sejarahnya.
5. Dari sudut kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintah daerah dapat lebih banyak dan secara langsung membantu pembangunan tersebut.

Bryan dan White membedakan desentralisasi dalam prakteknya ke dalam empat bentuk sebagai berikut:⁷

1. Dekonsentrasi atau desentralisasi administratif yaitu pelimpahan beberapa kekuasaan administrasi ke kantor-kantor daerah dari departemen pemerintah pusat.
2. Devolusi atau desentralisasi politik, yaitu pemberian wewenang, pembuatan keputusan dan kontrol tertentu terhadap sumber daya kepada pejabat regional.
3. Delegasi, yaitu pemindahan tanggung jawab manajerial untuk tugas-tugas tertentu kepada organisasi yang berada diluar struktur pemerintah pusat dan hanya secara tidak langsung dikontrol oleh Pemerintah pusat.
4. Privatisasi, yaitu pemindahan tugas-tugas ke organisasi sukarela atau perusahaan swasta yang baik bersifat mencari keuntungan atau tidak.

⁷ Ikhlasul Amal, *Hubungan Pusat-Daerah dalam Pembangunan*, Jakarta, 1993, PT Raja Grafindo, Hal

Desentralisasi diharapkan akan menghasilkan dua manfaat nyata, yaitu: *Pertama*, mendorong peningkatan partisipasi, prakarsa dan kreatifitas masyarakat daerah. *Kedua*, memperbaiki alokasi sumber daya produktif melalui pergeseran peran pengambilan keputusan publik ke tingkat pemerintah paling rendah yang memiliki informasi paling lengkap.

1.b. Pengertian Otonomi daerah.

Secara etimologis, istilah otonomi berasal dari bahasa Yunani, yaitu “*autos*” yang artinya sendiri dan “*nomos*” yang artinya undang-undang, jadi otonomi berarti perundangan sendiri (*zelf wetgeving*). Menurut sejarah pemerintahan di Indonesia seperti yang dikemukakan oleh Supriatna, otonomi selain mengandung arti “perundangan” (*regeling*), juga mengandung arti “pemerintahan”.⁸

Sidik Jatmika, mengemukakan bahwa secara terperinci otonomi dapat mengandung beberapa pengertian sebagai berikut:⁹

1. Otonomi adalah suatu kondisi atau ciri untuk tidak dikontrol oleh pihak lain atau kekuasaan luar.
2. Otonomi adalah bentuk pemerintahan sendiri (*self government*), yaitu hak-hak untuk pemerintah atau menentukan nasib sendiri (*the right of self government; self determination*).

⁸Tjahya Supriatna, op.cit, Hal :3.

⁹ Sidik Jatmika, op.cit, Hal : 1.

Menurut Caharles O. Jones Evaluasi kebijakan harus meliputi beberapa kegiatan yakni :²¹

1. pengkhususan (*specification*).
2. pengukuran (*measurement*).
3. analisis.
4. rekomendasi.

James Anderson membagi evaluasi kebijakan ke dalam tiga tipe yaitu²²:

1. evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional.
2. evaluasi yang memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program-program tertentu.
3. evaluasi kebijakan sistematis.

Edward A. Suchman mengemukakan enam langkah dalam evaluasi kebijakan, yakni :²³

1. mengidentifikasi tujuan program yang akan dievaluasi.
2. analisis terhadap masalah.
3. deskripsi dan standarisasi kegiatan.
4. pengukuran terhadap tingkatan perubahan yang terjadi.
5. menentukan apakah perubahan yang diamati merupakan akibat dari kegiatan tersebut atau karena penyebab yang lain.

²¹ Ibid, Hal : 166.

²² Ibid, Hal : 167.

²³ Ibid, Hal : 169.

daerah. Pemberian penilaian ini dimaksudkan untuk menggali sejauh mana potensi yang ada di daerah tersebut untuk perkembangan dan kemajuan yang akan datang.

5. Manajemen Sumber Daya Manusia

a. Manajemen

Secara sederhana manajemen terdiri dari perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), pengarahan (*actuating*), dan pengawasan (*controlling*). Manajemen berasal dari kata *to manage*, yang artinya mengatur, timbul pertanyaan tentang, apa yang diatur, apa tujuannya, diatur, mengapa harus diatur, siapa yang mengatur, dan bagaimana mengaturnya. Definisi secara singkat tentang manajemen dari beberapa ahli yaitu :

Malayu S.P, Hasibuan menyatakan sebagai berikut :²⁴

“manajemen adalah ilmu dan seni mengatur proses pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber daya lainya secara efektif dan efisien untuk mencapai suatu tuntutan tertentu. Manajemen terdiri dari enam unsur yaitu, *men, money, metode, material, machines, dan market*.

Unsur *men* (manusia) ini berkembang menjadi suatu bidang ilmu manajemen yang disebut dengan manajemen sumber daya manusia atau disingkat MSDM yang terjemahan dari *man power management*.

²⁴ Malayu S.P. Hasibuan, *Mengenai Sumber Daya Manusia Dasar Dan Kunci Keberhasilan*, PT. Gunung Agung, Jakarta, 1997, Hal : 9.

3. Pemerintahan sendiri yang dihormati, diakui dan dijamin tidak ada kontrol oleh pihak lain terhadap fungsi daerah (*local internal affairs*) atau terhadap minoritas suatu bangsa.
4. Pemerintahan otonomi mempunyai pendapatan yang cukup untuk menentukan nasib sendiri, memenuhi kesejahteraan hidup maupun mencari kesejahteraan maupun mencapai tujuan hidup secara adil (*self determination, self sufficiency, self reliance*).
5. Pemerintahan otonomi memiliki supremasi/dominasi kekuasaan. (*supremacy of authority*) atau hukum yang dilaksanakan sepenuhnya.

Otonomi juga sering diartikan sebagai pelimpahan hak atau pembagian kewenangan (kekuasaan) Pemerintah pusat kepada Pemerintah daerah (*local government*). Substansinya adalah daerah bisa mengurus rumah tangganya sendiri baik dari segi wewenang hukum, wewenang politik, wewenang pemerintahan, terutama wewenang ekonomi dan kultural. Sehingga secara substansial lebih lanjut, ada kepercayaan, kesempatan dan instrumen pada masyarakat daerah untuk mengurus dirinya sendiri.¹⁰

Prinsip otonomi daerah berdasarkan Undang-undang No. 22 Tahun 1999 adalah otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab. *Luas*, tidak saja karena kewenangan justru berada pada pusat (seperti pada negara federal) sedangkan sisanya diserahkan pada daerah otonom (kabupaten dan kota), tetapi juga karena kewenangan yang diserahkan kepada daerah otonom itu

bersifat sepenuhnya mulai dari perencanaan dan pelaksanaan, sampai pada pengawasan dan evaluasi. *Nyata*, karena kewenangan yang diselenggarakan itu menyangkut yang diperlukan, tumbuh, hidup dan berkembang di daerah. *Bertanggung jawab*, karena kewenangan yang diserahkan itu harus diselenggarakan demi pencapaian tujuan otonomi daerah, yaitu peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah. Kewenangan yang diserahkan kepada daerah otonom dalam rangka desentralisasi harus pula disertai dengan penyerahan pengalihan dan pengalihan pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia.

Menurut Riwu Kaho, suatu daerah dikatakan sebagai daerah otonom jika memenuhi empat unsur pokok, yaitu:¹¹

1. Mempunyai urusan rumah tangganya sendiri, yaitu urusan-urusan tertentu yang diserahkan oleh Pemerintah pusat kepada daerah untuk diatur dan diurusnya.
 2. Urusan-urusan tersebut diatas sesuai dengan kebijaksanaannya sendiri (*opeigen beleid*) dan diurus sesuai dengan inisiatif dan prakarsa sendiri (*opeigen inisiatief*).
 3. Urusan-urusan rumah tangga daerah tersebut diselenggarakan oleh perangkat daerah itu sendiri.
-

4. Untuk membiayai penyelenggaraan urusan-urusan rumah tangga daerah, daerah mempunyai sumber-sumber pendapatan sendiri.

Diberikannya hak dan kekuasaan perundangan dan pemerintahan kepada badan-badan otonomi seperti propinsi, kabupaten/kota, maka badan-badan tersebut dengan inisiatifnya sendiri dapat mengurus rumah tangganya sendiri dengan menggunakan peraturan-peraturan daerah yang tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang Dasar atau peraturan perundangan yang lebih tinggi dan mampu menjalankan penyelenggaraan kepentingan-kepentingan umum.

Pada dasarnya terkandung tiga misi utama dalam pelaksanaan otonomi daerah yaitu:

1. Meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat.
2. Menciptakan efisiensi dan efektifitas pengelolaan sumber daya daerah.
3. Memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat (publik) untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.

2. Kebijakan Publik

Kebijakan publik adalah arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, yang memeberikan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap

seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu kegiatan tertentu.¹²

Definisi kebijakan publik menurut Robert Eyestone adalah :¹³

“hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya, karena kebijakan publik dapat mencakup banyak hal”.

Thomas R. Dye mengatakan bahwa kebijakan publik adalah :¹⁴

“apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan”.

Richard Rose menyarankan bahwa kebijakan hendaknya dipahami sebagai :¹⁵

“serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai suatu keputusan tersendiri”.

Menurut Anderson, konsep kebijakan publik mempunyai beberapa implikasi, yakni :¹⁶

1. kebijakan publik secara luas dalam sistem politik modern bukan sesuatu yang terjadi begitu saja melainkan direncanakan oleh aktor-aktor yang terlibat di dalam sistem politik.
2. kebijakan merupakan arah atau pola tindakan yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan yang tersendiri, suatu kebijakan mencakup tidak hanya

¹² ...
¹³ ...
¹⁴ ...
¹⁵ ...
¹⁶ ...

Menurut Caharles O. Jones Evaluasi kebijakan harus meliputi beberapa kegiatan yakni :²¹

1. pengkhususan (*specification*).
2. pengukuran (*measurement*).
3. analisis.
4. rekomendasi.

James Anderson membagi evaluasi kebijakan ke dalam tiga tipe yaitu²²:

1. evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional.
2. evaluasi yang memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program-program tertentu.
3. evaluasi kebijakan sistematis.

Edward A. Suchman mengemukakan enam langkah dalam evaluasi kebijakan, yakni :²³

1. mengidentifikasi tujuan program yang akan dievaluasi.
2. analisis terhadap masalah.
3. deskripsi dan standarisasi kegiatan.
4. pengukuran terhadap tingkatan perubahan yang terjadi.
5. menentukan apakah perubahan yang diamati merupakan akibat dari kegiatan tersebut atau karena penyebab yang lain.

²¹ Ibid, Hal : 166.

²² Ibid, Hal : 167.

²³ Ibid, Hal : 169.

daerah. Pemberian penilaian ini dimaksudkan untuk menggali sejauh mana potensi yang ada di daerah tersebut untuk perkembangan dan kemajuan yang akan datang.

5. Manajemen Sumber Daya Manusia

a. Manajemen

Secara sederhana manajemen terdiri dari perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), pengarahan (*actuating*), dan pengawasan (*controlling*). Manajemen berasal dari kata *to manage*, yang artinya mengatur, timbul pertanyaan tentang, apa yang diatur, apa tujuannya, diatur, mengapa harus diatur, siapa yang mengatur, dan bagaimana mengaturnya. Definisi secara singkat tentang manajemen dari beberapa ahli yaitu :

Malayu S.P, Hasibuan menyatakan sebagai berikut :²⁴

“manajemen adalah ilmu dan seni mengatur proses pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber daya lainnya secara efektif dan efisien untuk mencapai suatu tuntutan tertentu. Manajemen terdiri dari enam unsur yaitu, *men, money, metode, material, machines, dan market*.

Unsur *men* (manusia) ini berkembang menjadi suatu bidang ilmu manajemen yang disebut dengan manajemen sumber daya manusia atau disingkat MSDM yang terjemahan dari *man power management*.

²⁴ Malayu S.P. Hasibuan, *Manajemen Sumber Daya Manusia: Dasar-Dasar, Konsep, Keterampilan*, PT

b. SDM

SDM merupakan kemampuan yang dimiliki oleh manusia baik yang tampak maupun yang belum tampak. Sumber daya yang telah tampak apabila selalu diasah akan sangat mempengaruhi kualitas seseorang, sedang sumber daya yang belum tampak harus segera digali sehingga dapat dirasakan manfaatnya kelak.

Pendapat lain mengatakan SDM merupakan kemampuan terpadu dari daya pikir dan daya fisik yang dimiliki individu perilaku dan sifatnya ditentukan oleh keturunan dan lingkungannya sedangkan prestasi kerjanya dimotivasi oleh keinginan untuk memenuhi kepuasannya.²⁵

SDM merupakan aset yang paling bernilai dan efisiensi :

- 1) SDM mempengaruhi efektivitas dan efisiensi.
- 2) Merupakan motor penggerak utama dalam menjalankan roda pemerintahan.

c. Manajemen SDM (MSDM)

MSDM adalah suatu bidang manajemen yang khusus mempelajari hubungan dan peranan manusia dalam organisasi perusahaan. Unsur-unsur MSDM adalah manusia yang merupakan tenaga kerja pada suatu organisasi atau suatu perusahaan. Dengan demikian, fokus yang dipelajari MSDM ini hanyalah masalah yang berhubungan dengan tenaga kerja manusia saja

- keputusan untuk menetapkan undang-undang mengenai suatu hal tetapi juga keputusan-keputusan beserta dengan pelaksanaannya.
3. kebijakan adalah apa yang sebenarnya dilakukan pemerintah dalam mengatur perdagangan, mengendalikan inflasi, atau mempromosikan perumahan rakyat dan bukan apa yang diinginkan oleh pemerintah.
 4. kebijakan publik mungkin dalam bentuknya bersifat positif atau negatif, secara positif, kebijakan mungkin mencakup bentuk tindakan pemerintah yang jelas mempengaruhi suatu masalah tertentu. Secara negatif, kebijakan mencakup suatu keputusan oleh pejabat-pejabat pemerintah, tetapi tidak untuk mengambil tindakan dan tidak untuk melakukan sesuatu mengenai suatu persoalan yang memerlukan keterlibatan pemerintah, pemerintah dapat mengambil kebijakan untuk tidak melakukan campur tangan dalam bidang-bidang umum maupun khusus.

Dari uraian tersebut diatas dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian kebijakan yang ditetapkan dan dilakukan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu

3. Evaluasi Kebijakan.

Secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak.¹⁷

Bila kebijakan dipandang sebagai suatu pola kegiatan yang berurutan, maka evaluasi kebijakan merupakan tahap akhir dalam proses kebijakan. Namun demikian, beberapa ahli ada yang melihat jika evaluasi bukan merupakan tahap akhir dari proses kebijakan publik. Pada dasarnya, kebijakan publik dijalankan dengan maksud tertentu, untuk meraih tujuan-tujuan tertentu yang berangkat dari masalah-masalah yang telah dirumuskan sebelumnya.¹⁸

Menurut Charles O. Jones Evaluasi adalah :

“kegiatan yang bertujuan untuk menilai “manfaat” suatu kebijakan”.¹⁹

Menurut Lester dan Stewart, evaluasi kebijakan dapat dibedakan ke dalam dua tugas yang berbeda yaitu :²⁰

1. untuk menentukan konsekuensi-konsekuensi apa yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan dengan cara menggambarkan dampaknya.
2. untuk menilai keberhasilan atau kegagalan dari suatu kebijakan berdasarkan standar atau kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya.

¹⁷ Ibid, Hal : 166

¹⁸ Ibid, Hal : 165.

¹⁹ Ibid, Hal : 165

²⁰ Ibid, Hal : 166

Menurut Caharles O. Jones Evaluasi kebijakan harus meliputi beberapa kegiatan yakni :²¹

1. pengkhususan (*specification*).
2. pengukuran (*measurement*).
3. analisis.
4. rekomendasi.

James Anderson membagi evaluasi kebijakan ke dalam tiga tipe yaitu²²:

1. evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional.
2. evaluasi yang memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program-program tertentu.
3. evaluasi kebijakan sistematis.

Edward A. Suchman mengemukakan enam langkah dalam evaluasi kebijakan, yakni :²³

1. mengidentifikasi tujuan program yang akan dievaluasi.
2. analisis terhadap masalah.
3. deskripsi dan standarisasi kegiatan.
4. pengukuran terhadap tingkatan perubahan yang terjadi.
5. menentukan apakah perubahan yang diamati merupakan akibat dari kegiatan tersebut atau karena penyebab yang lain.

²¹ Ibid, Hal : 166.

²² Ibid, Hal : 167.

²³ Ibid, Hal : 169.

6. beberapa indikator untuk menentukan keberadaan suatu dampak.

Teori yang diuraikan oleh Edward A. Suchman diatas sangat memungkinkan untuk para pembuat kebijakan merealisasikan suatu kebijakan mengenai pemekaran wilayah di suatu Daerah Kabupaten/Kota

Dari beberapa uraian tersebut diatas maka dapat ditarik kesimpulan bahwa, proses evaluasi dipandang sebagai proses kebijakan, tetapi dapat juga diartikan tidak. Artinya, setelah tahap evaluasi kebijakan masih ada tahap yang lain, yakni tahap *terminasi* atau tahap perubahan kebijakan.

4. Kebijakan Pemekaran Wilayah

Kebijakan pemekaran wilayah adalah suatu kebijakan yang diambil oleh Pemerintah Propinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota untuk memekarkan wilayahnya menjadi dua atau lebih daerahnya. Tujuannya adalah agar daerah yang baru memekarkan diri bisa membangun dan mengembangkan potensi-potensi yang ada di daerahnya.

Era otonomi daerah yang sedang berjalan sekarang seiring dengan diberlakukannya Undang-Undang otonomi daerah No. 22 Tahun 1999 dan No. 25 Tahun 1999, bahwa sesuai dengan pasal 5 ayat (1) Undang-Undang otonomi No. 22 Tahun 1999 daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan: kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah dan pertimbangan lain yang memungkinkannya

Adapun kriteria-kriteria pemekaran tersebut dapat diukur dari:

- a) Kemampuan ekonomi, merupakan cerminan hasil kegiatan usaha perekonomian yang berlangsung di suatu daerah propinsi, kabupaten/kota yang dapat diukur dari:
 - 1) Produk Domestic Regional Bruto (PDRB).
 - 2) Penerimaan daerah sendiri.
- b) Potensi daerah, merupakan cerminan tersedianya sumber daya yang dapat dimanfaatkan dan memberikan sumbangan terhadap penerimaan daerah dan kesejahteraan masyarakat.
- c) Sosial budaya, merupakan cerminan yang berkaitan dengan struktur sosial dan pola budaya masyarakat, kondisi sosial masyarakat dapat diukur dari:
 - 1) Tempat peribadatan
 - 2) Tempat/kegiatan institusi sosial budaya
 - 3) Sarana olah raga
- d) Sosial politik, merupakan cerminan kondisi sosial politik masyarakat yang dapat diukur dari:
 - 1) Partisipasi masyarakat dalam berpolitik.
 - 2) Organisasi kemasyarakatan.
- e) Jumlah penduduk, merupakan jumlah tertentu penduduk suatu daerah.
- f) Luas daerah, merupakan luas tertentu suatu daerah.
- g) Pertimbangan lain, merupakan pertimbangan untuk terselenggaranya ekonomi daerah yang dapat diukur dari:

- 1) Keamanan dan ketertiban.
- 2) Ketersediaan sarana dan prasarana pemerintah.
- 3) Rentang kendali.
- 4) Propinsi yang akan dibentuk minimal telah terdiri dari 3 (tiga) kabupaten/kota.
- 5) Kabupaten yang akan dibentuk minimal telah terdiri dari 3 (tiga) kecamatan.
- 6) Kota yang akan dibentuk minimal telah terdiri dari 3 (tiga) kecamatan.

Kriteria-kriteria wilayah inilah yang nantinya memberikan indikasi atau pertimbangan-pertimbangan sebuah daerah dapat dijadikan daerah baru atau tidak. Tentunya dengan demikian jelas bahwa usul pembentukan daerah tidak dapat terwujud dengan hanya memenuhi sebagian kriteria saja, karena ini akan berdampak terhadap daerah itu sendiri nantinya apabila sudah terbentuk. Potensi-potensi yang ada secara keseluruhan inilah yang akan dibangun dalam sebuah sistem pemerintahan daerah, serta di dukung aparat-aparat pemerintahan yang mengerti dan memahami keadaan wilayah tersebut.

Pembentukan daerah dalam menyelenggarakan otonomi daerah diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 129 Tahun 2000 tentang persyaratan pembentukan dan kriteria pemekaran, penghapusan dan penggabungan daerah. Ini yang menjadi landasan pemerintah dalam

menyusun rencana serta usulan pemerintah dalam mendirikan pemerintahan

Adapun prosedur pembentukan daerah/pemekaran daerah menurut Peraturan Pemerintah No.129 Tahun 2000:

- a) Ada kemauan politik dari pemerintah daerah dan masyarakat yang bersangkutan.
- b) Pembentukan daerah harus didukung oleh penelitian awal yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah.
- c) Usul pembentukan propinsi disampaikan kepada pemerintah cq Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan melampirkan hasil penelitian daerah dan persetujuan DPRD propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota yang berada dalam wilayah propinsi yang dimaksud, yang dituangkan dalam keputusan DPRD.
- d) Usul pembentukan Kabupaten/Kota disampaikan kepada pemerintah cq Menteri Dalam Negeri dan Otonomi daerah melalui Gubernur dengan dilampirkan hasil penelitian daerah dan persetujuan DPRD Kabupaten/Kota serta persetujuan DPRD Propinsi, yang dituangkan dalam keputusan DPRD.
- e) Dengan memperhatikan usulan Gubernur, Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah memproses lebih lanjut dan dapat menugaskan tim untuk melakukan observasi ke daerah yang hasilnya menjadi bahan rekomendasi kepada Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah.
- f) Berdasarkan rekomendasi pada huruf e, ketua Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah meminta tanggapan para anggota Dewan Pertimbangan

Otonomi Daerah dan dapat menugaskan Tim Teknis Sekretariat Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah ke daerah untuk melakukan penelitian lebih lanjut.

- g) Para anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah memberikan saran dan pendapat secara tertulis kepada ketua Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah.
- h) Berdasarkan saran dan pendapat Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah, usul pembentukan suatu daerah diputuskan dalam rapat anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah.
- i) Apabila berdasarkan hasil keputusan rapat anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah menyetujui usul pembentukan daerah, Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah mengajukan usul pembentukan daerah tersebut beserta Rancangan Undang-Undang Pembentukan Daerah kepada Presiden.
- j) Apabila Presiden menyetujui usul dimaksud Rancangan Undang-Undang Pembentukan Daerah disampaikan kepada DPR-RI untuk mendapatkan persetujuan.

Pembentukan sebuah daerah otonom tentunya melalui proses-proses yang nantinya dapat mewujudkan pemerintahan daerah yang dapat membangun kinerja pemerintahan daerah ke depan dan meningkatkan kesejahteraan sosial masyarakat. Proses-proses ini melalui penilaian atau pemberian bobot minimal bagi daerah yang akan menginginkan pembentukan

Malayu S.P. Hasibuan mengemukakan :²⁶

“MSDM adalah ilmu yang mengatur hubungan dan peranan tenaga kerja agar efektif dan efisien guna membantu terwujudnya tujuan perusahaan, karyawan, dan masyarakat”.

MSDM adalah bagian dari manajemen. Oleh karena itu teori-teori manajemen umum menjadi pembahasannya. MSDM lebih memfokuskan pembahasannya mengenai pengaturan peranan manusia dalam mewujudkan tujuan yang optimal. Pengaturan ini meliputi masalah perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, pengendalian, pengadaan, pengembangan, kompensasi, pengintegrasian, pemeliharaan, kedisiplinan dan pemberhentian tenaga kerja untuk membantu terwujudnya tujuan perusahaan, dan masyarakat. Jelasnya MSDM mengatur tenaga kerja manusia sedemikian rupa sehingga terwujud tujuan organisasi atau suatu perusahaan, kepuasan karyawan, dan masyarakat. Dari uraian di atas, maka dapat ditarik kesimpulan yaitu :

- 1) Fokus kajian MSDM adalah masalah tenaga kerja manusia yang diatur menurut urutan fungsi-fungsinya, agar efektif dan efisien dalam tujuan perusahaan, karyawan dan masyarakat.
- 2) karyawan adalah perencana, pelaku dan selalu berperan aktif dalam setiap aktivitas perusahaan atau suatu organisasi.

Hakikat dari manajemen sumber daya manusia sangat berbeda dibandingkan dengan manajemen sumber daya alam. Manajemen sumber daya manusia sangat ditentukan oleh sifat sumber daya manusia itu sendiri yang selalu berkembang baik jumlahnya maupun mutunya, sedangkan sumber daya alam jumlah absolutnya tidak berkembang. Manajemen sumber daya manusia harus dapat mencari keseimbangan antara jumlah dan mutu sumber daya manusia itu sendiri, dengan kebutuhan-kebutuhan suatu Negara di dalam pembangunan nasional.

Fungsi manajemen Sumber Daya Manusia menurut Undang-Undang

Nomor 43 Tahun 1999 :

1. Perencanaan
2. Pengadaan
3. Pengembangan kualitas
4. Penempatan
5. Promosi
6. Pengakajian
7. Kesejahteraan
8. Pemberhentian.

Fungsi manajemen sumber daya manusia menurut Noe dan Hollenback (1994) yaitu :²⁷

1. Analisis dan perencanaan
2. Rekrutmen
3. Pengembangan kompetensi
4. Manajemen kinerja
5. Manajemen kompensasi
6. Manajemen hubungan kerja

Dari pengertian diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa manajemen sumber daya manusia adalah masalah-masalah yang berkaitan dengan pembinaan, penggunaan dan perlindungan sumber-sumber daya manusia baik yang berada dalam hubungan kerja maupun yang berusaha sendiri.

d. Sumber Daya Manusia Aparatur Pemerintah Daerah.

Pegawai Negeri Sipil Daerah adalah Pegawai Negeri Sipil Daerah Propinsi/Kabupaten/Kota yang gajinya dibebankan pada anggaran pendapatan dan belanja daerah dan bekerja pada pemerintah daerah, atau dipekerjakan di luar instansi induknya.²⁸

²⁷ Atik Septi Winarsih, *Jurnal Sosial Politik*, Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik, UMY, 2005, Hal:146

²⁸ Undang Undang Nomor 43 Tahun 1999, *Tentang Perubahan Atas Undang-Undang*
Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kewarganegaraan Siswa Camp. 2002 Hal:16

Menurut BAB II Pasal 2 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 pegawai negeri terdiri dari :

- a. Pegawai negeri sipil
- b. Anggota Tentara Nasional Indonesia
- c. Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Pegawai Negeri Sipil terdiri dari :

- a. Pegawai Negeri Sipil Pusat
- b. Pegawai Negeri Sipil Daerah

Sebagai bagian dari pembinaan pegawai negeri, pembinaan pegawai negeri sipil perlu dilakukan dengan sebaik-baiknya dengan berdasarkan pada sistem prestasi kerja dan sistem karier yang dititik beratkan pada sistem prestasi kerja.²⁹

Manajemen pegawai negeri sipil perlu diatur secara menyeluruh, dengan menerapkan norma, standar, dan prosedur yang seragam dalam penetapan formasi, pengadaan, pengembangan, penetapan gaji, dan program kesejahteraan, serta pemberhentian yang merupakan unsur dalam manajemen pegawai negeri sipil baik pusat maupun daerah.³⁰

Dalam upaya menjaga netralitas pegawai negeri dari pengaruh partai politik dan untuk menjamin keutuhan, kekompakkan, dan persatuan pegawai negeri serta agar dapat memusatkan segala perhatian, pikiran, dan tenaganya

b. Data sekunder.

Yaitu data yang diperoleh melalui dokumentasi berupa buku-buku ilmiah, kutipan hasil penelitian, data statistik, media massa, dan dokumentasi yang diperlukan dalam penelitian. Yaitu: deskripsi wilayah Kabupaten Ogan Komering Ulu.

3) Unit analisa data

Unit analisa dalam penelitian ini adalah di Pemerintah Kabupaten Ogan Komering Ulu.

Sumber data dari :

- a. Bagian Sekretariat Daerah Kabupaten.
- b. Badan Diklat Kabupaten.
- c. Badan Kepegawaian Daerah

4) Teknik pengumpulan data

Teknik pengumpulan data yang dilakukan dalam penulisan ini meliputi :

a. Interview (wawancara)

Wawancara adalah salah satu metode untuk mendapatkan informasi, dengan bertanya langsung dengan pihak yang berkaitan langsung dengan penelitian ini. Peneliti akan mewawancarai Kepala Bagian Aparatur Sekretariat Daerah Kabupaten OKU, Kepala Badan Diklat Kabupaten OKU, Kepala Badan Kepegawaian Kabupaten OKU, serta orang-orang yang berkompeten dalam penelitian ini

Menurut BAB II Pasal 2 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 pegawai negeri terdiri dari :

- a. Pegawai negeri sipil
- b. Anggota Tentara Nasional Indonesia
- c. Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Pegawai Negeri Sipil terdiri dari :

- a. Pegawai Negeri Sipil Pusat
- b. Pegawai Negeri Sipil Daerah

Sebagai bagian dari pembinaan pegawai negeri, pembinaan pegawai negeri sipil perlu dilakukan dengan sebaik-baiknya dengan berdasarkan pada sistem prestasi kerja dan sistem karier yang dititik beratkan pada sistem prestasi kerja.²⁹

Manajemen pegawai negeri sipil perlu diatur secara menyeluruh, dengan menerapkan norma, standar, dan prosedur yang seragam dalam penetapan formasi, pengadaan, pengembangan, penetapan gaji, dan program kesejahteraan, serta pemberhentian yang merupakan unsur dalam manajemen pegawai negeri sipil baik pusat maupun daerah.³⁰

Dalam upaya menjaga netralitas pegawai negeri dari pengaruh partai politik dan untuk menjamin keutuhan, kekompakkan, dan persatuan pegawai negeri serta agar dapat memusatkan segala perhatian, pikiran, dan tenaga

pada tugas yang dibebankan kepadanya maka pegawai negeri dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik.³¹

Teori birokrasi Max Weber mengatakan, dimana kekuasaan dimanifestasikan melalui perangkat staf administrasi dengan batasan-batasan spesifik, yakni :³²

- a. Para staf administrasi secara pribadi adalah bebas. Mereka hanya menjalankan tugas-tugas impersonal dalam jabatannya. Dengan demikian pejabat hanya melakukan pekerjaan sesuai dengan apa yang telah ditentukan saja, juga tidak dapat diperintah di luar bidang tugasnya.
- b. Terdapat hierarki jabatan yang jelas. Pada masing-masing hierarki itu melekat tugas-tugas, tanggung jawab, dan kewenangan sesuai dengan tingkatannya.
- c. Fungsi-fungsi jabatan itu diperinci dengan jelas. Jadi ada (*job description*) yang menjadi tugas pokok dari masing-masing posisi jabatan dalam birokrasi.
- d. Para pejabat birokrasi diangkat atas dasar kontrak. Dengan sistem ini ada pembatasan periodisasi dan evaluasi masa jabatan.

Para pejabat diangkat atas dasar kualifikasi profesional atas dasar merit

- f. Para pejabat digaji dengan uang dan diberi pensiun sesuai kedudukan mereka dalam hierarki.
- g. Pekerjaan pejabat adalah pekerjaan satu-satunya dan utama. Dengan demikian, para pejabat tidak diperkenankan memiliki rangkap jabatan baik dalam institusi publik (pemerintah) maupun private.
- h. Ada struktur karier yang memungkinkan kenaikan pangkat baik melalui senioritas, prestasi, atau penilaian lain sesuai kebutuhan atasan.
- i. Pejabat tidak dapat mengambil kedudukan sebagai milik pribadi, begitupun sumber-sumber yang melekat pada jabatannya itu. (baik fasilitas, anggaran, atau wewenang). Dengan demikian ada impersonalitas jabatan (pemisahan urusan pribadi dan dinas) dalam birokrasi.
- j. Pejabat tunduk pada suatu pengendalian yang dipersatukan oleh sistem yang disipliner.

D. DEFINISI KONSEPSIONAL

Definisi konseptual yang digunakan adalah :

- 1) Dampak pemekaran wilayah terhadap sumber daya aparatur daerah adalah :
kurangnya pegawai yang melaksanakan tugas-tugas dan fungsi-fungsi penyelenggaraan pemerintahan, baik itu pegawai dalam jenjang jabatan struktural maupun pada tingkat pelaksana. Sehingga mengakibatkan proses

111 / pejabat tidak sesuai dengan yang diperkenankan

- 2) Pengembangan SDM aparatur daerah adalah : upaya Pemerintah Kabupaten Ogan Komering Ulu dalam meningkatkan kemampuan dan keterampilan pegawai di lingkungan Kabupaten Ogan Komering Ulu, untuk mengikuti pendidikan dan pelatihan, baik dalam jenjang pendidikan formal maupun informal.

E. DEFINISI OPERASIONAL

Definisi operasional yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

- 1) Dampak pemekaran wilayah terhadap sumber daya aparatur daerah dapat dilihat dari :
 - A. adanya pengangkatan pegawai yang tidak sesuai dengan kompetensi yang didudukinya.
 - B. banyaknya tenaga sukarela yang diangkat Pemerintah Kabupaten Ogan Komering Ulu.
- 2) Upaya Pemerintah Kabupaten Ogan Komering Ulu dalam menata sumber daya aparatur Pemerintah Daerah pasca pemekaran wilayah dapat dilihat dari :
 - A. adanya rekrutmen yang teratur yang sesuai dengan kebutuhan organisasi perangkat daerah.
 - B. adanya pendidikan dan pelatihan yang diselenggarakan bagi pegawai.
 - C. adanya pembinaan pegawai untuk tugas belajar maupun yang berstatus

F. METODOLOGI PENELITIAN

Metodologi penelitian merupakan cara utama dalam melakukan penelitian untuk mencapai tujuan penelitian dengan cara menentukan lebih dahulu jenis penelitian, unit analisa, dan sumber data penelitian.

1) Jenis penelitian

Dalam jenis penelitian ini penulis menggunakan penelitian kualitatif yang menurut Lexy J. Moeleong³³

“penelitian kualitatif adalah penelitian yang menghasilkan prosedur analisis yang tidak menggunakan prosedur analisis cara kuantifikasi lainnya, penelitian kualitatif lebih banyak mementingkan segi proses dari pada hasil. Hal ini disebabkan oleh hubungan bagian-bagian yang sedang diteliti akan jauh lebih jelas apabila diamati dalam proses”.

2) Jenis data

Jenis data yang diperoleh dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder.³⁴

a. Data primer

Yaitu data yang diperoleh langsung dari subjek penelitian dengan menggunakan alat pengukur atau alat pengambil data langsung pada subjek sebagai sumber informasi yang dicari. Yaitu : Aparatur Pemerintah Daerah Kabupaten Ogan Komering Ulu.

³³ Lexy J. Moleong, *Metodelogi Penelitian Kualitatif Edisi Revisi*, PT. Remaja Rosdakarya , 1998, Hal : 6 & 11

³⁴ Lexy J. Moleong, *Metodelogi Penelitian Kualitatif Edisi Revisi*, PT. Remaja Rosdakarya, Jakarta, 1998, Hal : 95

b. Data sekunder.

Yaitu data yang diperoleh melalui dokumentasi berupa buku-buku ilmiah, kutipan hasil penelitian, data statistik, media massa, dan dokumentasi yang diperlukan dalam penelitian. Yaitu: deskripsi wilayah Kabupaten Ogan Komering Ulu.

3) Unit analisa data

Unit analisa dalam penelitian ini adalah di Pemerintah Kabupaten Ogan Komering Ulu.

Sumber data dari :

- a. Bagian Sekretariat Daerah Kabupaten.
- b. Badan Diklat Kabupaten.
- c. Badan Kepegawaian Daerah

4) Teknik pengumpulan data

Teknik pengumpulan data yang dilakukan dalam penulisan ini meliputi :

a. Interview (wawancara)

Wawancara adalah salah satu metode untuk mendapatkan informasi, dengan bertanya langsung dengan pihak yang berkaitan langsung dengan penelitian ini. Peneliti akan mewawancarai Kepala Bagian Aparatur Sekretariat Daerah Kabupaten OKU, Kepala Badan Diklat Kabupaten OKU, Kepala Badan Kepegawaian Kabupaten OKU, serta orang-orang yang berkompeten dalam penelitian ini.

b. Dokumentasi

Dalam mengoperasionalkan teknik ini, peneliti mengumpulkan bahan-bahan tertulis yang berkaitan dengan penelitian, yaitu media massa, jurnal, laporan penelitian, peraturan perundang-undangan dan lain sebagainya

c. Observasi

Observasi adalah suatu cara mengumpulkan data yang melakukan pengamatan atau penyelidikan pada faktor penunjang penelitian.

5) Teknik Analisa Data

Analisis data menurut Patton (1980:268) adalah proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya ke dalam suatu pola, kategori dan satuan uraian dasar.³⁵

Analisa data merupakan suatu tahap mengatur, mengurutkan, mengelompokkan, memberikan kode dan mengkategorikannya serta menafsirkan data tersebut sebelum menarik suatu kesimpulan. Jadi langkah-langkah yang digunakan dalam penelitian ini adalah pengumpulan data, penelitian data, penafsiran data, dan penarikan kesimpulan.

Pada tahap awal, penyusunan mengumpulkan data yang diperoleh dengan melakukan studi kelayakan atau (*library research*) dari berbagai literatur. Tahap kedua yaitu penelaahan data. Dalam penelitian data ini

penyusun berpedoman pada prinsip validitas, otentitas dan reabilitas, sehingga hanya data-data yang relevan saja yang akan dipakai.

Tahap berikutnya adalah penafsiran data. Dalam usaha penafsiran data atau menginterpretasikan data, penyusun berusaha menganalisisnya dengan menggunakan perspektif yang dipakai dalam penelitian ini. Dan tahap akhir adalah penarikan kesimpulan. Penarikan kesimpulan ini merupakan langkah terakhir dalam menganalisis data, setelah semua data yang diperlukan terkumpul, dinilai, dan ditafsirkan.