

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pada dasarnya pembangunan dilaksanakan dengan mengadakan suatu perubahan yang terus-menerus ke arah suatu keadaan yang lebih baik dari keadaannya sebelumnya. Dalam setiap pembangunan selain untuk merubah keadaan yang lebih baik dari keadaan sebelumnya juga yang tak kalah penting yaitu bertujuan untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat, baik lahir maupun batin.

Sebagai suatu negara yang merdeka dan memiliki cita-cita, Bangsa Indonesia dituntut untuk terus-menerus membangun sebagai usaha untuk menciptakan masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Cita-cita untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur sejak semula sudah dituangkan dalam pembukaan Undang-undang Dasar 1945 sebagaimana tercantun dalam alenia kedua dan keempat.

Sebagaimana diketahui dalam alenia kedua Pembukaan Undang-undang Dasar 1945 disebutkan bahwa :

“Dan perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia telah sampailah pada saat yang berbahagia dengan selamat sentosa menghantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan negara Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur”.¹

¹ Undang-Undang Dasar 1945, Pembukaan alenia ke 2

Dari alenia kedua ini jelas apa yang dikehendaki atau apa yang diharapkan oleh para pengatur kemerdekaan, adalah negara Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil, dan makmur. Nilai-nilai inilah yang selalu menjiwai segenap bangsa Indonesia dan terus diupayakan untuk diwujudkan. Tujuan atau cita-cita negara Republik Indonesia juga tercantum dalam Pembukaan Undang-undang Dasar alenia keempat yang berbunyi :

“Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan negara Indoneia yang melindungi seggenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa Indonesia dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial maka disusunlah kemerdekaan Bangsa Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada : Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.”²

Pertumbuhan yang terus-menerus merupakan suatu usaha yang dinamis dalam mencapai masyarakat yang adil dan makmur. Karena itu dalam GBHN disebutkan bahwa hakekat tujuan pembangunan nasional membentuk manusia seutuhnya dan masyarakat Indonesia seluruhnya.

Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan, menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah. Undang-undang Dasar 1945 pasal 18 menyatakan bahwa pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahannya yang ditetapkan dalam daerah propinsi, dan daerah propinsi

² Undang-Undang Dasar 1945, Pembukaan alenia keempat

akan dibagi ke dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom atau bersifat administrasi ditetapkan undang-undang. Di daerah tersebut akan dibentuk atau diadakan Badan Perwakilan Daerah, oleh karena itu di daerahpun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.

Dengan demikian Undang-undang Dasar 1945 merupakan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah, sebagaimana tertuang dalam ketetapan MPR RI Nomor XV/MPR/1998 Tentang penyelenggaraan Otonomi Daerah : Pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sesuai dengan ketetapan MPR tersebut di atas, Penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Di samping itu penyelenggaraan Otonomi Daerah juga dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada dasarnya mengatur tentang penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang lebih mengutamakan pelaksanaan desentralisasi oleh karena itu Undang-

undang Nomor 32 tahun 2004 menempatkan Otonomi Daerah secara utuh kepada Daerah Kabupaten, dan daerah Kota, yang dalam undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 berkedudukan sebagai Kabupaten Daerah tingkat II dan Kotamadya tingkat II. Daerah Kabupaten dan daerah kota tersebut berkedudukan sebagai daerah otonom yang mempunyai kewenangan dan keleluasaan untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan dan prakarsa aspirasi masyarakat.

Sedangkan yang dimaksud dengan otonomi luas adalah :

“Keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, dan kebijakan fiskal, agama, serta kewenangan lainnya yang akan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.”³

Sedangkan yang dimaksud dengan Otonomi Nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan dibidang tertentu yang secara nyata dan diperlukan serta tumbuh, hidup, dan berkembang di daerah. Sedangkan otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekwensi pemberian atas hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa 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 dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Otonomi Daerah merupakan kesempatan emas bagi pemerintah daerah untuk mengembangkan daerahnya secara maksimal. Modal yang diperlukan untuk hal tersebut adalah SDA yang mencukupi dan SDM yang profesional. Saat ini aparat pemerintah dituntut untuk dapat bekerja secara profesional dan cekatan. Dalam hal ini Badan Kepegawaian Daerah merupakan instansi yang sangat berpengaruh dalam upaya meningkatkan kualitas Sumber Daya Manusia agar para pegawai lebih profesional. Badan Kepegawaian Daerah merupakan unsur pelaksana tugas teknis pemerintah Kabupaten Magelang di bidang manajemen pegawai. Badan Kepegawaian Daerah mempunyai program-program, salah satunya adalah program tentang mutasi pegawai.

Implementasi program mutasi tahun 2004 dirasa belum bisa maksimal dan efektif. Hal tersebut disebabkan oleh terlalu besarnya jumlah pegawai sebagai akibat adanya pelimpahan pegawai. Hal tersebut juga disebabkan oleh sebagian besar pegawai yang tidak mau di Mutasi berdasarkan sistem karena merasa sudah mapan dengan tempat ataupun jabatan yang dimilikinya. Alasan lainnya adalah karena tempat pegawai tersebut bekerja dekat dari tempat tinggal dan transportasinya mudah.⁴

B. Perumusan Masalah

Di dalam melakukan sebuah penelitian sosial adalah merupakan hal yang pokok untuk merumuskan masalah dalam penelitian tersebut, karena hal itu merupakan batasan sekaligus pedoman dan pegangan dalam pelaksanaan suatu penelitian di lapangan. Adanya penemuan dan perumusan masalah di lapangan dapat memberikan rasa keingintahuan bagi seorang peneliti akan sesuatu yang hendak ditelitinya yang kemudian hal tersebut dapat dijadikan suatu pengetahuan baru, sehingga dapat memperluas khasanah pengetahuan.

Dari latar belakang di atas, maka penulis dapat merumuskan masalah sebagai berikut :

“Bagaimana Implementasi Kebijakan Badan Kepegawaian Daerah Pemerintah Kabupaten Magelang tentang Mutasi Pegawai Negeri Sipil Tahun 2005?”

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui sejauh mana implementasi kebijakan Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Magelang tentang Mutasi Pegawai.

D. Manfaat Penelitian

1. Bagi pengembang Ilmu Pemerintahan yaitu memberikan kontribusi

penelitian dan wawasan yaitu tentang proses Mutasi

2. Dapat memberikan masukan bagi aparatur pemerintah daerah khususnya BKD dalam pembuatan program-program kerja.
3. Menambah wawasan dan pengetahuan bagi penulis agar menjadi bekal bila kelak menjadi bagian dari pembuat program pemerintah.

E. Kerangka Dasar Teori

Kerangka dasar teori adalah teori-teori yang digunakan di dalam melakukan penelitian sehingga kegiatan ini menjadi jelas, sistematis, dan ilmiah. Kerangka dasar teori atau juga disebut acuan pustaka merupakan bagian yang terdiri dari uraian yang menjelaskan variabel-variabel dan hubungan-hubungan antar variabel berdasarkan pada konsep dan definisi tertentu. Dalam sebuah penelitian teori merupakan unsur penting, sebab teori mempunyai peranan dalam menjelaskan permasalahan-permasalahan yang ada.

Menurut Saifudin Azwar, MA :

“Teori adalah serangkaian pernyataan yang saling berhubungan yang menjelaskan mengenai sekelompok kejadian.”⁵

Menurut Masri Singarimbun dan Sofyan Effendi :

“Teori adalah serangkaian asumsi, konsep, definisi, dan proporsi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antar konsep.”⁶

⁵ Saifudin Azwar, MA, *Metode Penelitian*, Pustaka Pelajar Offset, Yogyakarta, 1998, hal. 39

⁶ Masri Singarimbun dan Sofyan Effendi, *Metode Penelitian Sensus*, IPBES, Jakarta, 1990, hal.

Dari uraian di atas maka kerangka dasar teori dari penelitian ini adalah :

1. Kebijakan

– Pengertian Kebijakan

Secara etimologi, kebijakan (Policy) berasal dari bahasa Yunani, Sanskerta dan latin. Akar kata dalam bahasa Yunani dan Sanskerta yaitu polis (negara kota) dan pur (kota), kemudian dikembangkan dalam bahasa latin menjadi politia (negara) dan akhirnya dalam bahasa pertengahan policie yang berarti mengenai masalah-masalah publik atau administrasi pemerintahan.⁷

Menurut Carl Federick adalah :

“Policy adalah serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesepakatan-kesepakatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam mencapai suatu tujuan tertentu.”⁸

Menurut Heinz Euleu dan Kenneth Prewith :

“Kebijakan yaitu keputusan tetap yang dicirikan oleh konsistensi dan pengulangan tingkah laku dari mereka yang membuat dan dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut.”⁹

Kebijakan atau policy adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah, merupakan upaya untuk memecahkan, mengurangi, dan

⁷ William N Dunn, University Press, Yogyakarta 1998, hal. 51

⁸ Affan Gaffar, *Policy Process a Formulation*, Modul 1 Program MPA, Surabaya : Universitas 17 Agustus '45, hal 6

⁹ ...

mencegah suatu masalah dengan cara tertentu yaitu dengan tindakan yang terarah.¹⁰

Dari uraian di atas maka kebijakan (*policy*) dapat diartikan sebagai suatu keputusan yang telah diambil untuk mengatasi suatu permasalahan yang terjadi lewat sebuah institusi yang terkait. Dalam hal ini berhubungan dengan badan eksekutif maupun badan legislatif. Pengertian kebijakan menurut Harrison (dalam Ali Mufis : 90) adalah suatu rangkaian tindakan atau suatu tindakan yang direncanakan, yang dianggap diputuskan dengan matang setelah menilai alternatif-alternatif yang mungkin kemudian dilaksanakan.

Sedangkan menurut Laswell dan Kaplan, kebijakan sebagai suatu program yang diproyeksikan dari tujuan-tujuan, nilai-nilai, dan praktek-praktek tindakan.¹¹ Kebijaksanaan di sini meliputi beberapa hal, yaitu :

a. Kepentingan yang dipengaruhi

Kepentingan yang menyangkut banyak kepentingan yang berbeda akan sulit dimplementasikan disbanding yang menyangkut sedikit kepentingan.

¹⁰ Hoogerwerf, *Ilmu Pemerintahan*, Jakarta, tahun 1983 hal 4.

¹¹ MiBab Thoha, *Masyarakat Korporealisasi Sipil Di Indonesia*, Dronada Media, Jakarta, 2005

b. Tipe manfaat

Suatu kebijakan yang memberikan manfaat dan langsung dapat dirasakan oleh sasaran, bukan hanya formal, ritual dan simbolis akan lebih mudah diimplementasikan.

c. Derajat perubahan yang diharapkan

Kebijakan cenderung lebih mudah diimplementasikan jika dampak yang diharapkan dapat memberi hasil yang pemanfaatannya jelas dibandingkan yang bertujuan terjadi perubahan sikap dan perilaku penerima kebijakan.

d. Letak pengambil keputusan

Kedudukan pembuat kebijakan akan mempengaruhi implementasi selanjutnya. Pembuatan kebijakan yang mempunyai kewenangan dan otoritas yang tinggi akan lebih mudah dan mempunyai wewenang dalam pengkoordinasian organisasi di bawahnya.

e. Pelaksana program

Keputusan siapa yang ditugasi untuk mengimplementasikan program yang ada dapat mempengaruhi proses implementasi dan hasil akhir yang diperoleh. Dalam hal ini tingkat kemampuan, keefektifan dan dedikasi yang tinggi akan berpengaruh pada proses.

f. Sumber daya yang dilibatkan

Sumber daya yang digunakan dalam program, bentuk, besar dan asal sumber daya akan menentukan selektifitas dan keberhasilan

2. Kebijakan Publik

Ada berbagai macam definisi dari kebijakan publik (*public policy*) yang dikemukakan oleh para ahli. Misalnya kita dapat melihat pengertian kebijakan publik menurut R.C. Chandler dan J.C. Plano yang menyatakan bahwa kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumber-sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah politik. Atau A. Hoogerwerf yang mengatakan bahwa kebijakan publik adalah unsur penting dari politik, dapat diartikan sebagai usaha pencapaian tujuan-tujuan tertentu menurut urutan waktu tertentu.¹²

Lain halnya dengan Thomas R Dye yang menyatakan bahwa kebijakan publik adalah apapun juga dipilih pemerintah, apakah mengerjakan sesuatu itu atau tidak mengerjakan (*mendiamkan*) sesuatu itu (*whatever government choose to do or no to do*).¹³ Jadi kebijakan publik itu diarahkan pada apa yang senyatanya dilakukan oleh pemerintah dan bukan sekedar apa yang ingin dilakukan.

Berdasarkan sejarah tentang perkembangan studi kebijakan publik, Raksasatya menyimpulkan bahwa kebijakan publik pada dasarnya memiliki 3 elemen, yaitu :

- a) Identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai,

¹² Inu Kencana Safie, *Manajemen Pemerintahan*, PT. Pertja, Jakarta, 1998, hal. 86.

¹³ *Loc-cit*

Dari berbagai uraian di atas dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian kebijakan yang ditetapkan dan dilakukan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat.

3. Implementasi Kebijakan

Untuk mewujudkan tujuan, perlu adanya pelaksanaan atau implementasi aspek terpenting dari keseluruhan proses kebijakan. Implementasi program merupakan sub bagian dari implementasi kebijakan, Maka implementasi kebijakan merupakan fungsi dari implementasi kebijakan. Pemahaman hal itu tidak hanya berpatokan pada definisi tetapi juga bersangkut paut dengan proses implementasi.

Kamus Webster merumuskan secara pendek bahwa *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out*, (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu), *to give practical effect to* (menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu). Bila pandangan ini kita ikuti maka implementasi kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan (biasanya dalam bentuk UU, keputusan peradilan, pemerintahan eksekutif, atau dekrit presiden).

Presman dan Wildausky menyatakan bahwa sebuah kata kerja mengimplementasikan itu sudah sepantasnya terkait langsung dengan kata benda kebijakan sehingga bagi kedua penulis studi implementasi ini

maka proses untuk melaksanakan kebijakan perlu mendapat perhatian yang seksama dan oleh sebab itu adalah keliru kalau kita menganggap bahwa proses tersebut dengan sendirinya akan berlangsung mulus.

Agak mirip dengan pandangan kedua ahli di atas, Van Meter dan Van Horn merumuskan proses implementasi ini sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.

Daniel A Mazmanian dan Paul A Sabatier menjelaskan makna implementasi ini dengan menyatakan bahwa memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah sesuatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan.¹⁵

Berdasarkan pandangan yang diutarakan oleh kedua ahli tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa proses implementasi kebijakan itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan pula menyangkut jaringan kekuatan-kekuatan politik, ekonomi, dan sosial yang langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat dan

¹⁵ Solikhin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta. 1997, hal. 65.

pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan.

Dari berbagai uraian tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan adalah suatu tindakan pelaksanaan dari kebijakan yang dilakukan baik individu atau pemerintah dan swasta yang berbentuk program yang telah ditetapkan dengan menggunakan berbagai macam sumber daya dalam suatu pola yang terintegrasi untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Untuk lebih memahami pentingnya implementasi kebijaksanaan maka dikembangkan beberapa model implementasi kebijakan, yaitu model implementasi menurut Van Meter dan Van Horn, model Grindle dan model Vabatier dan Mazmanian berikut ini :

a. Model Van Meter dan Van Horn

Van Meter dan Van Horn mengungkapkan bahwa variabel-variabel kebijakan bersangkutan paut dengan tujuan-tujuan yang telah digariskan dan sumber yang tersedia. Pusat perhatian pada bahan-bahan pelaksana meliputi baik organisasi formal maupun informal. Sedangkan komunikasi antar hubungan di dalam lingkungan sistem politik, dan dengan kelompok-kelompok sasaran, akhirnya pusat perhatian adalah sikap para pelaksana menghantarkan pada telaah mengenai orientasi dari mereka yang mengoperasikan program di lapangan.¹⁶

b. Model Grindle

Implementasi kebijakan menurut Grindle (1980) ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Studi ini melihat adanya dimensi analisis dalam suatu organisasi, yakni tujuan, pelaksanaan tugas, dan kaidah organisasi dengan lingkungan. Ide dasar Grindle adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan menjadi program aksi maupun proyek individual dengan biaya yang telah disediakan, maka implementasi kebijakan dilakukan. Isu kebijakan mencakup : (1) kepentingan yang dipengaruhi oleh kebijakan, (2) jenis manfaat yang akan dihasilkan, (3) derajat perubahan yang diinginkan, (4) kedudukan pembuat kebijakan, (5) siapa pelaksana program, dan (6) sumber daya yang dikerahkan. Sedangkan konteks implementasi mencakup : (1) kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat, (2) karakteristik lembaga dan penguasaan, dan (3) kepatuhan dan daya tanggap.¹⁷

c. Model Sabatier dan Mazmanian

Implementasi kebijakan merupakan fungsi dari tiga variabel yaitu : (1) karakteristik masalah, (2) struktur manajemen program yang tercermin dalam berbagai macam peraturan yang mengoperasikan kebijakan, dan (3) faktor-faktor di luar peraturan. Sabatier dan Mazmanian mengatakan bahwa suatu implementasi akan efektif apabila birokrasi pelaksanaannya mematuhi apa yang telah

digariskan oleh peraturan (petunjuk, pelaksana, petunjuk teknis). Oleh karena itu model ini disebut *model top down*.¹⁸

Peran penting dari analisis implementasi negara ialah mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada proses implementasi. Untuk menganalisis proses implementasi maka diperlukan adanya beberapa pendekatan yang digunakan yaitu :¹⁹

a) Pendekatan Struktural (*Structural Approaches*)

Untuk lebih menyederhanakan masalah yang luas ini kita perlu menarik perbedaaan antara perencanaan mengenai perubahan dan perencanaan untuk melakukan perubahan. Di sini implementasi dipandang semata-mata sebagai persoalan teknis atau persoalan manajerial. Secara umum dapat dikatakan bahwa struktural yang bersifat organis nampaknya amat cocok untuk situasi-situasi implementasi di mana kita memerlukan suatu kebijaksanaan yang senantiasa berubah bila dibandingkan dengan merancang bangun suatu struktural khusus untuk program yang

b) Pendekatan Prosedural dan Manajerial (*Procedural and Managerial Approaches*)

Implementasi dipandang sebagai semata-mata masalah teknis atau masalah manajerial. Di sini prosedur-prosedur yang dimaksud termasuk diantaranya yang menyangkut penjadwalan (*Scheduling*), perencanaan (*planning*), dan pengawasan (*control*).

Di dalam implementasi adanya tingkat kemampuan pengawasan yang sangat tinggi atas pelaksanaan dan hasil akhir suatu program yang dianggap terisolasi dari pengaruh lingkungan. Perencanaan dan pengawasan menyajikan suatu kerangka kerja dalam mana proyek dapat dilaksanakan dan implementasinya dapat diawasi dengan cara mengidentifikasi tugas yang harus diselesaikan.

c) Pendekatan Keprilakuan (*Behavioural Approaches*)

Perilaku manusia beserta segala sikapnya harus pula dipengaruhi kalau kebijaksanaan ingin dapat diimplementasikan dengan baik. Pendekatan keprilakuan diawali dengan suatu kesadaran bahwa seringkali terdapat penolakan terhadap perubahan (*resistance to change*). Dalam kenyataannya alternatif-alternatif yang tersedia jarang sekali yang sederhana seperti menerima atau menolak, dan sebenarnya terbentang spektrum kemungkinan reaksi sikap, mulai dari penerimaan aktif hingga pasif, acuh tak acuh dan penolakan pasif hingga penolakan aktif

b) Pendekatan Prosedural dan Manajerial (*Procedural and Managerial Approaches*)

Implementasi dipandang sebagai semata-mata masalah teknis atau masalah manajerial. Di sini prosedur-prosedur yang dimaksud termasuk diantaranya yang menyangkut penjadwalan (*Scheduling*), perencanaan (*planning*), dan pengawasan (*control*).

Di dalam implementasi adanya tingkat kemampuan pengawasan yang sangat tinggi atas pelaksanaan dan hasil akhir suatu program yang dianggap terisolasi dari pengaruh lingkungan. Perencanaan dan pengawasan menyajikan suatu kerangka kerja dalam mana proyek dapat dilaksanakan dan implementasinya dapat diawasi dengan cara mengidentifikasi tugas yang harus diselesaikan.

c) Pendekatan Keperilakuan (*Behavioural Approaches*)

Perilaku manusia beserta segala sikapnya harus pula dipengaruhi kalau kebijaksanaan ingin dapat diimplementasikan dengan baik. Pendekatan keperilakuan diawali dengan suatu kesadaran bahwa seringkali terdapat penolakan terhadap perubahan (*resistance to change*). Dalam kenyataannya alternatif-alternatif yang tersedia jarang sekali yang sesederhana seperti menerima atau menolak, dan sebenarnya terbentang spektrum kemungkinan reaksi sikap, mulai dari penerimaan aktif hingga pasif, acuh tak acuh dan penolakan pasif hingga penolakan aktif

Suatu implementasi tentunya mempunyai tujuan untuk memperoleh keberhasilan. Tercapai atau tidaknya suatu tujuan dari implementasi suatu program itu sangat tergantung bagaimana adanya faktor-faktor pendukung itu ada yang terlibat dan yang pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak, baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan. Yang dimaksud dengan faktor-faktor pendukung itu adalah :

- a. Tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai
- b. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar memadai
- c. Hubungan ketergantungan harus kecil
- d. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan
- e. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat
- f. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna
- g. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu kualitas yang handal

Implementasi kebijakan yang dalam operasionalnya program dalam prosesnya terdapat tiga unsur pendukung yang penting dan mutlak, yaitu adanya : 1) program yang dilaksanakan, 2) target group, yaitu kelompok yang menjadi sasaran penerima manfaat program dan 3) unsur pelaksana yaitu organisasi atau

perorangan yang bertanggungjawab dalam pengelolaan, pelaksanaan dan pengawasan proses implementasi tersebut.²⁰

Setiap implementasi dikatakan berhasil jika mencapai tujuan yang diharapkan atau memperoleh hasil. Karena pada prinsipnya suatu kebijaksanaan dibuat adalah untuk memperoleh hasil yang diinginkan yang dapat dinikmati atau dirasakan manfaatnya oleh masyarakat.

Efisiensi pelaksanaan kebijakan berkaitan dengan keseimbangan antara biaya atau dana yang dikeluarkan, waktu pelaksanaan, sumber daya manusia yang digunakan dan kualitas pelaksanaan kebijakan. Kepuasan kelompok sasaran memberi nilai arti pada pelaksanaan program karena kelompok sasaran inilah yang terkena dampak langsung dari program yang dilaksanakan.

Tetapi terkadang proses pelaksanaan suatu kebijakan itu tidak selalu mencapai keberhasilan sebagaimana tertuang dalam rumusan kebijaksanaan dan sering pula menimbulkan kegagalan. Sehingga sering timbul semacam pertanyaan tentang sebab-sebab timbulnya kegagalan tersebut. Kegagalan dari pelaksanaan kebijakan itu ada sangkut pautnya dengan isi kebijakan yang harus dilaksanakan serta pembagian potensi yang ada.

²⁰ Abdullah M. Syukur, *Perkembangan Penerapan Studi Implementasi*, Pusdiklat Pegawai Negeri DI Lembaga Administrasi Negara, Jakarta, 1998, hal. 59.

Isi kebijakan yang menyebabkan kegagalan dari suatu pelaksanaan kebijakan terjadi karena samar-samar isi dari kebijakan, dalam arti tujuan-tujuan tidak terperinci. Hal ini akan mengakibatkan kurangnya pegangan bagi pelaksana, yang akan memperbesar kemungkinan perbedaan pandangan dari isi kebijakan.

Selain dari itu, kebijakan yang hendak dijalankan ada kalanya bertentangan dengan kebijakan yang lain. Yang juga merupakan salah satu sebab dari suatu pelaksanaan kebijakan yang tidak berhasil, yaitu terletak pada kurangnya sumber-sumber pendukung antara lain, waktu, uang, dan tenaga ahli.

Mengenai berhasil atau tidak pelaksanaan kebijakan yang berkaitan dengan pembagian potensi di antara aktor-aktor yang terlibat, struktur dari organisasi pelaksana dapat juga mengakibatkan masalah. Hal ini terjadi apabila pembagian wewenang dan tanggung jawab kurang disesuaikan dengan pembagian tugas atau ditandai dengan pembatasan-pembatasan yang kurang jelas.

Amir Santoso mengutip pendapat Van Meter dan Van Horn tentang variabel-variabel yang membentuk kaitan antara kebijakan dan hasilnya. Variabel-variabel tersebut adalah ukuran dan tujuan kebijakan, sumber daya, aktifitas komunikasi antar organisasi dan aktifitas pelaksanaan karakteristik dari agen

pelaksana, kondisi sosial politik dan ekonomi, disposisi dari pelaksana dan penyelenggaraannya.²¹

Berdasarkan uraian di atas, penulis merumuskan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan di mana akan bersangkutan paut dengan implementasi program guna mencapai tujuan dan maksud yang diinginkan khususnya yang berhubungan dengan kebijakan publik harus memperhatikan aspek-aspek sebagai berikut: isi kebijakan, disposisi atau sikap pelaksana, sumber daya (waktu, uang, dan tenaga ahli), komunikasi serta struktural birokrasi.

4. Manajemen Sumber Daya Manusia

a. Manajemen Sumber Daya Manusia

Manajemen Sumber Daya Manusia merupakan salah satu cabang dari manajemen yang khusus untuk sumber daya manusia.

Menurut Flipppo :

Manajemen sumber daya manusia adalah perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengawasan dari pengadaan, pengembangan, kompensasi, pengintegrasian, pemeliharaan, dan pemberrhentian karyawan dengan maksud terwujudnya tujuan organisasi, individu, karyawan dan masyarakat.²²

Batasan lain yang dikemukakan French :

Manajemen sumber daya manusia adalah sebagai penarikan , seleksi, pengembangan, penggunaan, dan pemeliharaan sumber daya manusia oleh organisasi.²³

²¹ Amir Santoso, *Pengantar Analisis Kebijakan Negara*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990, hal. 9.

²² *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Bumi Aksara, 2001, hal. 11.

Sehingga dapat ditarik kesimpulan bahwa manajemen sumber daya manusia adalah penarikan, seleksi, pengembangan, pemeliharaan, dan penggunaan sumber daya manusia untuk mencapai tujuan-tujuan individu maupun organisasi. Manajemen sumber daya manusia merupakan suatu pengakuan terhadap pentingnya sumber daya manusia atau pegawai dalam organisasi, dan pemanfaatannya dalam berbagai fungsi dan kegiatan sehingga tujuan organisasi dapat realisir secara daya guna dengan mewujudkan satuan kerja yang efektif dan efisien. Hal ini dapat tercapai jika setiap individu berusaha memberi kontribusinya secara optimal dalam pencapaian tujuan organisasi. Menurut Likert sebuah organisasi akan mempunyai keuntungan dan produksi yang tinggi jika pegawai memiliki kelebihan dalam hal-hal berikut :²⁴

- Tingkat kepandaian dan bakat
- Tingkat pendidikan
- Tingkat sasaran prestasi dan motivasi untuk mencapai sukses organisasi
- Mutu kepemimpinan
- Kemampuan menggunakan perbedaan pendapat untuk maksud-maksud inovasi dan perbaikan.
- Mutu komunikasi ke atas, ke bawah, ke samping
- Mutu pengambilan keputusan

Sehingga dapat ditarik kesimpulan bahwa manajemen sumber daya manusia adalah penarikan, seleksi, pengembangan, pemeliharaan, dan penggunaan sumber daya manusia untuk mencapai tujuan-tujuan individu maupun organisasi. Manajemen sumber daya manusia merupakan suatu pengakuan terhadap pentingnya sumber daya manusia atau pegawai dalam organisasi, dan pemanfaatannya dalam berbagai fungsi dan kegiatan sehingga tujuan organisasi dapat realisir secara daya guna dengan mewujudkan satuan kerja yang efektif dan efisien. Hal ini dapat tercapai jika setiap individu berusaha memberi kontribusinya secara optimal dalam pencapaian tujuan organisasi. Menurut Likert sebuah organisasi akan mempunyai keuntungan dan produksi yang tinggi jika pegawai memiliki kelebihan dalam hal-hal berikut :²⁴

- Tingkat kepandaian dan bakat
- Tingkat pendidikan
- Tingkat sasaran prestasi dan motivasi untuk mencapai sukses organisasi
- Mutu kepemimpinan
- Kemampuan menggunakan perbedaan pendapat untuk maksud-maksud inovasi dan perbaikan.
- Mutu komunikasi ke atas, ke bawah, ke samping
- Mutu pengambilan keputusan

²⁴ Rensis Likert, *Organisasi Manusia* (Alih Bahasa Suroto), Erlangga, Jakarta, 1986, hal.147

- Kemampuan untuk mewujudkan kerja sama antar kelompok.
- Mutu proses kontrol dalam organisasi dan besarnya tanggung jawab.
- Kemampuan untuk menjalin koordinasi yang efektif.
- Kemampuan untuk menggunakan pengalaman dan pengukuran sebagai pedoman keputusan, perbaikan pelaksanaan kegiatan, dan memulai inovasi.

b. Kebijakan Kepegawaian

Kebijakan merupakan suatu keputusan yang telah diambil untuk mengatasi suatu masalah yang terjadi melalui institusi yang terkait.

Pegawai Negeri Sipil adalah seseorang yang bekerja disuatu instansi pemerintah.

Dari pengertian di atas maka kebijakan kepegawaian merupakan keputusan pemerintah daerah yang di dalamnya terdapat aturan-aturan mengenai tugas, kewajiban dan tanggung jawab dalam penyelenggaraan kepegawaian.

c. Mutasi Pegawai Negeri Sipil

Kegiatan pengadaan PNS di bidang pengadaan dan mutasi pegawai pada Badan Kepegawaian Daerah secara garis besar meliputi 2 kegiatan utama, yaitu: kegiatan pertama terdiri dari perencanaan, pengumuman, persyaratan dan pelamaran. Sedangkan kegiatan kedua

terdiri dari penyaringan, pemanggilan pelamar, pelaksanaan ujian, pengumuman pelamar yang diterima, pengangkatan sebagai CPNS, Golongan Ruang, pengangkatan menjadi PNS dan pemberhentian CPNS.

- Mutasi kepegawaian adalah segala bentuk perubahan mengenai seseorang Pegawai Negeri Sipil, seperti pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, pemensiunan, perubahan susunan keluarga dan lain-lain.
- Pegawai negeri sipil adalah seseorang atau pegawai yang bekerja disuatu instansi pemerintah atau BUMN.
- Pengangkatan, pmindahan dan pemberhentian dari dan dalam jabatan eselon II pada pemerintah daerah provinsi ditetapkan oleh Gubernur.
- Pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian dari dan dalam jabatan eselon II pada pemerintah daerah kabupaten/ kota ditetapkan oleh Bupati/ Walikota setelah berkonsultasi kepada Gubernur. Dibandingkan pada pemberlakuan UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 23 Tahun 2004 telah memberikan kewenangan yang lebih besar kepada Gubernur dalam promosi pejabat eselon II di Kabupaten/ kota yang sebelumnya diputuskan oleh kabupaten/ kota sendiri.
- Pengembangan karier Pegawai Negeri Sipil Daerah
mempertimbangkan integritas dan kualitas pendidikan dan

pelatihan, pangkat, mutasi jabatan, mutasi antar daerah, dan kompetensi.

- Dalam hal mutasi, yaitu perpindahan Pegawai Negeri sipil antar kabupaten/ kota dalam satu provinsi ditetapkan oleh Gubernur setelah memperoleh pertimbangan Kepala Badan Kepegawaian Negara.
- Perpindahan Pegawai Negeri Sipil antar kabupaten/ kota antar propinsi, dan antar propinsi ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri setelah memperoleh pertimbangan Badan Kepegawaian Negara, demikian pula untuk perpindahan Pegawai Negeri Sipil propinsi/ kabupaten/ kota ke departemen/ lembaga pemerintah non departemen atau sebaliknya.

Posedur pemindahan antar instansi (antar Propinsi atau Kabupaten / Kota)²⁵ :

1. Pimpinan instansi atau Bupati/Walikota tempat PNS yang akan pindah memberikan Surat Pernyataan Persetujuan / surat lolos butuh, ditujukan kepada Gubernur.
2. Gubernur cq. Badan Kepegawaian Daerah Propinsi membuat surat penawaran kepada Pimpinan instansi yang dituju.
3. Apabila Pimpinan Instansi yang akan menerima menyetujui, maka membuat Surat Pernyataan Persetujuan, ditujukan kepada Gubernur.

4. Berdasarkan pernyataan persetujuan tersebut , usul pemindahan antar instansi diteruskan kepada ;
 - a. Kepala Badan Kepegawaian Negara untuk ditetapkan SK pemindahan :
 1. Antar Departemen/Lembaga
 2. Antar Propinsi/Kab/Kota dan Departemen/Lembaga;
 3. Antar Daerah Propinsi ;
 4. Antara Daerah Kabupaten/Kota dan Daerah Kab/Kota Propinsi lainnya.
 - b. Gubernur untuk ditetapkan SK pemindahan :
 1. Antar Kabupaten / Kota dalam satu Propinsi;dan
 2. Antar Kabupaten / Kota dan Daerah Propinsi.
5. Kelengkapan permohonan / usul pemindahan PNS :
 - Surat Pernyataan persetujuan pindah kedua belah pihak.
 - Salinan / fotokopi sah SK terakhir
 - Kelengkapan lain yang berkaitan dengan alasan permohonan pindah dari PNS yang bersangkutan.

d. Pengembangan Sumber Daya Manusia

Suatu organisasi hanya dapat berkembang dan hidup terus, bila organisasi selalu tanggap terhadap beban lingkungan, teknologi dan ilmu pengetahuan. Tantangan dan kesempatan bagi suatu organisasi baik dari dalam maupun dari luar begitu rumit, oleh karena itu suatu organisasi hanya dapat bertahan jika sumber daya manusia atau

pegawainya, khususnya dari segi kualitatifnya terhadap berbagai perubahan tersebut. Sehingga pembekalan pegawai dengan pengetahuan dan ketrampilan dapat dicapai melalui program pengembangan pegawai.

Menurut Malayu S.P. Hasibuan :

Pengembangan adalah usaha untuk meningkatkan kemampuan teknis, teoritis, konseptual, dan moral karyawan sesuai dengan kebutuhan pekerjaan atau jabatan melalui pendidikan dan pelatihan.²⁶

Menurut Andrew F. Sikula :

Pengembangan mengacu pada masalah staf dan personel adalah suatu proses pendidikan jangka panjang menggunakan suatu prosedur yang sistematis dan terorganisasi dimana manajer belajar pengetahuan konseptual dan teoritis untuk tujuan umum.²⁷

Dari definisi di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa pengembangan adalah suatu kegiatan untuk meningkatkan pengetahuan umum dan ketrampilan pegawai melalui perencanaan dan prosedur yang sistematis untuk mencapai tujuan organisasi.

Pengembangan pegawai adalah program yang khusus dirancang oleh suatu organisasi dengan tujuan membantu karyawan dalam meningkatkan kemampuan, pengetahuan dan memperbaiki sikapnya agar dapat bergerak dan berperan dalam organisasi sesuai dengan pertumbuhan, perkembangan, dan perubahan suatu organisasi, instansi, atau departemen. Berbagai aktivitas yang dapat dilakukan oleh suatu organisasi untuk pengembangan pegawai adalah program

mutasi pegawai. Pengembangan pegawai dikatakan baik jika mencapai sasaran sesuai dengan yang diinginkan yaitu dapat meningkatkan kualitas pegawai dalam mengerjakan pekerjaannya.

F. Definisi Konseptual

1. Kebijakan

Kebijakan adalah suatu keputusan yang telah diambil untuk mengatasi suatu permasalahan yang terjadi lewat sebuah institusi yang terkait.

2. Kebijakan Publik

Kebijakan publik adalah serangkaian kebijakan atau aturan yang ditetapkan dan dilakukan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan bersama.

3. Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan adalah suatu tindakan pelaksanaan dari kebijakan yang dilakukan baik individu atau pemerintah dan swasta yang berbentuk program yang telah ditetapkan dengan menggunakan berbagai macam sumber daya dalam suatu pola yang terintegrasi untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

4. Manajemen Sumber Daya Manusia

- a. **Manajemen sumber daya manusia** adalah penarikan, seleksi, pengembangan, pemeliharaan, dan penggunaan sumber daya manusia untuk mencapai tujuan-tujuan individu atau organisasi.
- b. **Pengembangan pegawai** adalah program yang khusus dirancang oleh suatu organisasi dengan tujuan membantu karyawan dalam meningkatkan kemampuan, pengetahuan dan memperbaiki sikapnya agar dapat bergerak dan berperan dalam organisasi sesuai dengan pertumbuhan, perkembangan, dan perubahan suatu organisasi, instansi, atau departemen.
- c. **Kebijakan kepegawaian** adalah suatu keputusan pemerintah daerah yang di dalamnya terdapat aturan-aturan mengenai tugas, kewajiban dan tanggung jawab dalam penyelenggaraan kepegawaian.
- d. **Mutasi kepegawaian** adalah segala bentuk perubahan mengenai seseorang Pegawai Negeri Sipil.

G. Definisi Operasional

Adalah unsur penelitian yang memberitahukan bagaimana caranya mengukur suatu variabel atau dengan kata lain sebagai petunjuk pelaksanaan bagaimana caranya mengukur suatu variabel untuk mempermudah penelitian.

Implementasi sebagai proses politik dan administrasi mengandung unsur tujuan politik, tujuan program yang akan diraih, program kegiatan dan

proyek yang dirancang dan dibiayai. Proses implementasi kebijakan program :

1. Isi Kebijakan
2. Tujuan Kebijakan
3. Strategi yang dilaksanakan dalam menunjang implementasi
4. Manfaat Kebijakan

Diharapkan kebijakan tersebut bermanfaat bagi para Pegawai Negeri Sipil

5. Sasaran Program

Yang menjadi sasaran atau penerima manfaat dari kebijakan tersebut adalah Pegawai Negeri Sipil.

6. Pelaksanaan Program
7. Aparatur Pelaksana
8. Sumber Dana
9. Sarana dan prasarana
10. Faktor-faktor pendukung dan penghambat implementasi

H. Metode Penelitian

Untuk memperoleh data-data serta bahan-bahan yang diperlukan untuk penelitian ini, maka penulis menggunakan metode penelitian sebagai berikut :

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah

deskriptif. Penelitian deskriptif hanya untuk menggambarkan secara

sistematis dari situasi problem, fenomena, pelayanan atau program tentang kondisi kehidupan masyarakat atau menggambarkan mengenai sikap-sikap terhadap isu-isu tertentu.

Menurut Winarno Surachmad penelitian deskriptif bertujuan pada pemecahan masalah yang ada dimasa sekarang. Karena banyak sekali ragam penelitian yang demikian metode deskriptif lebih merupakan istilah umum yang menyangkut pemecahan berbagai teknik deskriptif.²⁸

2. Unit Analisis

Dalam penelitian ini penulis mengambil unit analisisnya adalah BKD Kabupaten Magelang.

3. Data dan Sumber Data

a. Data Primer

Yaitu data yang diperoleh secara langsung dari kantor Pemerintah kabupaten Magelang khususnya Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Magelang.

b. Data Sekunder

Yaitu data yang diperoleh dari buku-buku kepustakaan.

4. Teknik Pengumpulan Data

a. Dokumentasi

Yaitu menerapkan pola dengan mempelajari data dari berbagai literatur, buku, jurnal, media massa, serta sumber-sumber relevan yang terkait dengan penelitian ini.

b. Wawancara

Yaitu pengumpulan data dengan mengajukan pertanyaan kepada pejabat terkait sehingga akan ada tanya jawab antara peneliti dengan responden.

c. Observasi

Yaitu teknik pengumpulan data yang dilakukan oleh peneliti melalui pengamatan secara cermat dilokasi penelitian atau data yang diperoleh secara langsung di lapangan terkait dengan masalah yang sedang diteliti.

5. Teknik Analisis Data

Analisis data adalah proses penyederhanaan data ke dalam bentuk yang lebih mudah dibaca dan diinterpretasikan. Menurut Noeng Muhadjir:

“Analisis data merupakan upaya mencari dan menata secara sistematis catatan hasil observasi, wawancara, dan lainnya untuk

meningkatkan pemahaman peneliti tentang kasus yang diteliti dan menyajikannya sebagai temuan bagi orang lain”²⁹.

Sedangkan menurut Bogdan dan Taylor mengemukakan bahwa :

“Metode kualitatif adalah sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa data-data tertulis atau lisan dari orang-orang dan pelaku yang dapat diamati. Pendekatan ini diarahkan pada latar dan individu tersebut secara holistik (utuh). Dalam hal ini tidak boleh mengisolasi individu atau organisasi ke dalam variabel atau hipotesis tetapi perlu memandangnya sebagai bagian dari suatu keutuhan”³⁰.

Dalam menganalisis data pada penelitian ini, penulis menggunakan analisa kualitatif. Dalam penyajiannya, data-data dalam penelitian ini, disajikan dalam bentuk penyajian secara kualitatif. Adapun alasan penulis menyajikan data secara kualitatif tersebut, penulis berusaha mendiskripsikan atau melukiskan dengan mendalam atau menyeluruh tentang kejadian yang sebenarnya dari masalah yang diteliti dengan cara menganalisa data-data sekunder yang didapat dari dokumen-dokumen yang telah tersedia berupa buku, jurnal dan majalah ataupun data dari media massa. Dan juga menggunakan data dari hasil wawancara yang dilakukan peneliti dengan pihak-pihak terkait dengan tema penelitian.

²⁹ Noeng Muhadjir, Prof. Dr, *Metode Penelitian Kualitatif*, Yogyakarta, Ardi Offset, 1989, hal. 117.

³⁰ Bogdan dan Taylor dalam J. Moelong, *Metodelogi Penelitian Kualitatif*, PT Remaja Rusdakarya, Bandung, 1998, hal 3.