

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pasca reformasi 1998 telah membawa perubahan pada sistem pemerintahan daerah di Indonesia yang pada masa Orde Baru cenderung sentralistik ke arah desentralistik. Perubahan ini sangat disambut baik oleh semua kalangan yang selama ini sangat dirugikan oleh kebijakan yang dijalankan oleh pemerintah pusat.¹ Perubahan undang-undang tentang pemerintahan daerah dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, telah memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah untuk mengatur urusannya sendiri.

Otonomi daerah atau desentralisasi pada masa Orde Baru merupakan kosakata yang sering kali dipersepsikan secara negatif dengan menekankan pentingnya tanggung jawab daerah di dalam memelihara dan menjaga Negara Kesatuan.² Dalam hal ini daerah merasa ada ketidakadilan atas kebijakan pemerintah pusat kepada daerah yaitu dengan tidak memberikan kesempatan kepada daerah untuk mengembangkan diri semaksimal mungkin sesuai dengan potensi yang miliki oleh daerah masing-masing, sehingga hal tersebut tidak dirasa hanya menguntungkan pemerintah pusat saja. Perlawanan daerah terlihat dari

¹ Pasca kemerdekaan RI, 17 Agustus 1945 sampai dengan sekarang perkembangan dan pertumbuhan otonomi daerah Indonesia berlangsung secara terseok-seok dan tidak memiliki wajah yang jelas. Undang-Undang sistem pemerintahan daerah di Indonesia, telah mengalami 8 kali perubahan terakhir Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Lihat B.N. Marbun, 2005. *Otonomi Daerah 1945-2005 Proses dan Relita*. Jakarta: Sinar Harapan.

² Dikutip pada pengantar buku Syukani, HR, dkk. 2002. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, h. xvi

adanya keinginan daerah seperti Aceh (sekarang Nangroe Aceh Darussalam) dan Papua untuk memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang muncul akibat ketidakpuasan terhadap apa yang dilakukan oleh Jakarta.

Dengan diberlakukannya Undang-Undang tentang otonomi daerah yang baru, daerah diharapkan dapat mandiri tanpa sepenuhnya tergantung kepada pemerintah pusat.³ Pemerintah pusat, tidak bisa membagi rata apa yang menjadi kebutuhan setiap daerah karena setiap daerah memiliki potensi masing-masing dengan sistem sosial, budaya, ekonomi, politik dan lain-lain yang berbeda pula. Setiap daerah dapat menentukan sendiri kebutuhan masyarakat dan daerahnya, sehingga potensi yang ada sebisa mungkin dimanfaatkan untuk kemakmuran masyarakat dengan sepenuhnya. Dalam kehidupan ekonomi, otonomi diharapkan akan bisa memunculkan sumber-sumber ekonomi baru yang sangat diperlukan agar bisa keluar dari krisis ekonomi yang berkepanjangan. Buruknya dan panjangnya sistem birokrasi di negeri ini merupakan variabel yang paling besar berpengaruh terhadap usaha pembuatan lapangan pekerjaan. Otonomi daerah yang diharapkan akan menyentuh segala sektor pemerintah tidak berjalan seiring dengan reformasi, sehingga pengusaha ataupun investor beranggapan buruk yang mengakibatkan iklim investasi Indonesia menjadi lesu dan pertumbuhan ekonomi serta diharapkan dapat mengeluarkan Indonesia dari berbagai krisis tidak bisa terwujud.

Dalam kehidupan politik, otonomi daerah juga berimplikasi luas khususnya dalam memperbaiki tingkat kepercayaan kepada pemerintah. Buruknya

³ Sesuai isi Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, urusan pemerintahan yang

sistem pemerintahan selama ini menjadi salah satu variabel yang menyebabkan kurangnya kepercayaan masyarakat kepada pemerintah. Hal ini, terbukti penyuaran masyarakat yang mereka lakukan melalui berbagai bentuk protes seperti demonstrasi dan sebagainya yang menunjukkan kekecewaan publik terhadap pemerintah. Oleh karena itu, dengan adanya otonomi daerah diharapkan dapat memperbaiki citra buruk masyarakat terhadap pemerintah dapat diperbaiki, sehingga akan dapat memberikan kepuasan terhadap masyarakat dan mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah.

Dibidang sosial, pemerintahan yang buruk mengakibatkan berkurangnya rasa saling menghargai dikalangan masyarakat, munculnya kecurigaan, yang pada akhirnya dapat menimbulkan ketidakpedulian masyarakat terhadap pemerintah maupun terhadap sesama. Akibat yang sangat buruk terlihat melalui berbagai kerusuhan dan tindakan anarkis diberbagai daerah⁴. Seiring dengan hal itu, masyarakat cenderung memilih jalan pintas yang menjurus ke arah negatif dengan berbagai tindakan yang tidak rasional dan cenderung melanggar hukum. Berbagai masalah tersebut akan bisa teratasi secara perlahan, dengan pemulihan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah sebagai pelayan publik.

Otonomi juga memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk berekspresi dan mengembangkan budaya lokal. Budaya lokal yang selama ini tidak teraktualisasikan dengan baik akan dapat diekspresikan dalam proses penyelenggaraan pemerintahan, sehingga desa adat, budaya adat, bahkan hukum

⁴ Kerusuhan dan tindakan anarkis, salah satunya terjadi di Kabupaten Kaur pada tanggal 25 Juli 2005 yang mengakibatkan kerusakan akibat pembakaran kantor-kantor pemerintah dan kendaraan.

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. Masing-masing daerah harus mampu menciptakan iklim dan tata kerja baru bagi aparatnya agar mereka bisa mengatasi tantangan pelayanan publik.

Pemberian wewenang (*devolution of authority*) kepada unit-unit atau satuan pemerintahan yang lebih rendah dan lebih kecil merupakan suatu kebutuhan yang mutlak dan tidak dapat dihindari. Mengingat begitu tinggi tingkat fragmentasi sosial dalam sebuah negara, maka ada hal-hal tertentu yang harus diselenggarakan secara lokal dimana Pemerintah Daerah akan lebih baik menyelenggarakan sendiri daripada dilakukan secara nasional dan sentralistik. Pemerintah nasional dalam hal ini akan berfungsi menyiapkan pedoman-pedoman umum yang dijadikan parameter bagi penyelenggaraan pemerintahan agar Pemerintah Daerah tidak menyimpang dari prinsip Negara Kesatuan.⁵

Pengalaman, selama 32 tahun ketika Orde Baru berkuasa diharapkan menjadi umpan balik (*feedback*) bagi para pengambil kebijakan supaya tidak mengulangi kesalahan yang sama yang terjadi pada masa lalu, dan ke depan tidak terjadi lagi kebijakan ataupun keputusan yang bersifat sentralistik yang membuat daerah hanya sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat tanpa bisa mandiri dan berkreasi sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah. Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 merupakan saat yang tepat untuk membangkitkan kemandirian dan kreativitas daerah dalam menciptakan masyarakat adil, makmur

⁵ Syaukani, HR., dkk. *Op.cit.* h. 21.

dan sejahtera sesuai dengan apa yang dicita-citakan bangsa Indonesia yang tertuang di dalam Pembukaan UUD 1945.

Implikasi adanya otonomi daerah dan daerah otonom yang berdasarkan asas desentralisasi telah memberikan dampak positif bagi daerah. Salah satu dampak positif dari pelaksanaan otonomi daerah adalah adanya pemekaran daerah provinsi maupun kabupaten/kota yang hampir terjadi diseluruh Indonesia. Salah satu daerah hasil dari pemekaran wilayah adalah Kabupaten Kaur Provinsi Bengkulu.

Kurang dan tidak maksimalnya sumber daya aparatur Pemerintahan Daerah akan sangat berpengaruh bagi pembangunan dan kemajuan Kabupaten Kaur. Berhasil atau tidaknya pelaksanaan kebijakan pemekaran wilayah ini, akan sangat tergantung pada sumber daya manusia sebagai pelaksana pemerintahan atau aparatur pemerintah itu sendiri. Lemahnya sumber daya aparatur Pemerintah Daerah, merupakan salah satu penyebab tidak maksimalnya peran Pemerintah Daerah dalam mengelola urusan rumah tangganya, maupun terhadap pelaksanaan fungsi pelayanan kepada masyarakat.

B. Rumusan Masalah

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

1. Bagaimana dampak kebijakan pemekaran wilayah terhadap manajemen sumber daya aparatur daerah di Kabupaten Kaur pada tahun 2006?
2. Bagaimana upaya Pemerintah Kabupaten Kaur dalam menata sumber daya aparatur pemerintah daerah pasca pemekaran wilayah pada tahun 2006?

C. Tujuan Dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui dampak kebijakan pemekaran wilayah.
- b. Untuk Mengetahui upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kaur dalam menata sumber daya aparatur pemerintah daerah pasca pemekaran wilayah.

2. Manfaat penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan akan menjadi bahan masukan Pemerintah Daerah Kabupaten Kaur dan peneliti. Hasil penelitian ini diharapkan juga menjadi sumbangan bacaan, referensi dan ilmu pengetahuan serta pendidikan khususnya dibidang pemerintahan daerah.

D. Kerangka Teori

1. Desentralisasi dan Otonomi Daerah

a. Pengertian Desentralisasi

Definisi tentang desentralisasi tidak ada yang tunggal, namun banyak definisi yang dikemukakan oleh para pakar mengenai desentralisasi.⁶ Dari sudut pandang terminologi, desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem

Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁷ Sedangkan dari sudut pandang etminologi, desentralisasi berasal dari bahasa latin, yaitu *De* yang artinya lepas dan *Centrum* yang artinya pusat. Dengan demikian desentralisasi berarti melepaskan diri dari pusat. Kondisi ini mencerminkan adanya kewenangan dari bagian atau bawahannya untuk melaksanakan sesuatu yang diserahkan dari pusat, dengan tetap adanya hubungan antara pusat dan bagian bawahannya (daerah).⁸

Desentralisasi merupakan sebuah mekanisme penyelenggaraan pemerintahan yang menyangkut pola hubungan antara pemerintahan nasional dengan lokal. Diantara mekanisme ini pemerintah nasional melimpahkan kewenangan kepada pemerintah dan masyarakat setempat untuk menyelenggarakan rumah tangganya sendiri guna meningkatkan kesejahteraan hidup masyarakat.

Cheema dan Rondinelli, dalam memberikan pengertian desentralisasi cukup luas. Mereka dalam memberikan batasan mencakup juga perspektif administratif dan perspektif politik. Dalam konteks itu mereka mengartikan desentralisasi mencakup: dekonsentrasi, delegasi, devolusi, dan privatisasi atau debirokratisasi.⁹

Bila desentralisasi dipahami berdasarkan perspektif Hubungan Negara-Masyarakat, maka akan diketahui bahwa sesungguhnya keberadaan desentralisasi tidak lain adalah untuk mendekatkan pemerintah

⁷ B.N. Marbun, 2005. *Otonomi Daerah 1945-2005 dan Realita*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, h. 195.

kepada masyarakat sedemikian rupa, sehingga antara keduanya dapat tercipta interaksi yang dinamis, baik pada proses pengambilan keputusan maupun dalam implementasi kebijakan. Secara implisit juga mengindikasikan bahwa tujuan utama yang hendak dicapai melalui desentralisasi meliputi, terwujudnya demokrasi di tingkat lokal, terciptanya efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan ekonomi di daerah.¹⁰

Dalam hal tujuan, negara-negara yang menerapkan kebijakan desentralisasi, menurut pandangan Smith, berdasarkan beberapa tujuan. *Pertama*, desentralisasi diterapkan dalam upaya untuk pendidikan politik. *Kedua*, untuk latihan kepemimpinan politik. *Ketiga*, untuk memelihara stabilitas politik. *Keempat*, untuk mencegah konsentrasi kekuasaan di Pusat. *Kelima*, untuk memperkuat akuntabilitas publik. *Keenam*, untuk meningkatkan kepekaan elit terhadap kebutuhan masyarakat.¹¹

Dalam dunia sekarang ini, sesuatu hanya akan berjalan lebih baik jika mereka yang bekerja di organisasi publik mempunyai otoritas untuk mengambil keputusan sendiri. Menurut David Osborne, lembaga yang terdesentralisasi mempunyai sejumlah keunggulan.¹² *Pertama*, lembaga yang terdesentralisasi jauh lebih fleksibel; lembaga tersebut dapat memberi respon dengan cepat terhadap lingkungan dan kebutuhan pelanggan. *Kedua*, lembaga terdesentralisasi jauh lebih efektif daripada

¹⁰ *Ibid.* h. 6-7.

¹¹ *Ibid.* h. 7-8

yang tersentralisasi. *Ketiga*, lembaga yang terdesentralisasi jauh lebih inovatif daripada yang tersentralisasi. *Keempat*, lembaga yang terdesentralisasi menghasilkan semangat kerja yang lebih tinggi, lebih banyak kometmen, dan lebih besar produktivitas.

Menurut Nelson Kasfir, alasan menerapkan desentralisasi lebih didasarkan pada pertimbangan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan dan mempercepat proses pembangunan ekonomi daerah.¹³ Ada tiga alasan mengapa kebijakan desentralisasi yang dipilih, yaitu: *Pertama*, untuk menciptakan efisiensi penyelenggaraan administrasi pemerintahan. *Kedua*, untuk memperluas otonomi daerah. *Ketiga*, untuk beberapa kasus sebagai strategi untuk mengatasi instabilitas politik.

Berkaitan dengan kendala, ada dua hal.¹⁴ *Pertama*, berkaitan dengan skala besaran wilayah operasi pemerintah daerah yang mengakibatkan penyelenggaraan pemerintahan daerah menjadi kurang efektif, utamanya dalam menangani berbagai persoalan sosial dan ekonomi. *Kedua*, adanya ketidaktulusan dikalangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk mendudukan partisipasi masyarakat sebagai elemen penting dalam proses pengambilan keputusan.

Menurut pendapat The Liang Gie yang dikutip Josep Kaho tentang

¹³ Alasan terdesentralisasi adalah sebagai berikut.¹⁵

- 1) Dilihat dari sudut politik sebagai permainan kekuasaan, desentralisasi dimaksud 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 diri dalam mempergunakan hak-hak demokrasi.
- 3) Dari sudut teknik organisatoris pemerintahan, alasan mengadakan desentralisasi adalah untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien.
- 4) Dari sudut kultural, desentralisasi perlu diadakan supaya perhatian dapat sepenuhnya ditumpahkan kekhususan suatu daerah, seperti geografi, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan, atau latar belakang sejarahnya.
- 5) Dari sudut pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintah daerah dapat lebih banyak dan langsung membantu pembangunan tersebut.

Desentralisasi diharapkan akan menghasilkan dua manfaat nyata, yaitu: *Pertama*, mendorong peningkatan partisipasi, prakarsa dan kreativitas serta kemandirian masyarakat daerah. *Kedua*, memperbaiki alokasi sumber daya produktif melalui pergeseran peran pengambilan

.....

b. Pengertian Otonomi Daerah

Secara terminologi, otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.¹⁶ Sedangkan secara etimologi, istilah otonomi berasal dari bahasa Yunani, yaitu *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang artinya undang-undang. Jadi, otonomi berarti perundangan sendiri (*self wetgeving*). Menurut sejarah pemerintahan di Indonesia seperti yang dikemukakan oleh Supritna, otonomi selain mengandung arti “perundangan” (*regeling*), juga mengandung arti “pemerintahan”.¹⁷

Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Melalui otonomi luas, daerah diharapkan dapat meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi, dan keanekaragaman daerah dalam sistem NKRI. Agar mampu menjalankan perannya tersebut, daerah diberikan kewenangan yang seluas-luasnya disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan dan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.¹⁸

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur

semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan Undang-Undang. Daerah memiliki kewenangan membentuk kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.¹⁹

Sesuai isi Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, urusan pemerintahan yang tidak menjadi urusan pemerintahan daerah ialah: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional dan agama. Berarti bidang-bidang lain di luar 6 bidang tersebut menjadi urusan pemerintahan daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi luas dan nyata. Dalam rangka merealisasikan otonomi daerah yang luas dan nyata ini menuntut pemerintah daerah yang tanggap, mampu dan mempunyai kinerja yang tahan uji. Hal itu menyangkut pemerintah daerah dan DPRD.²⁰

Adanya otonomi daerah memberikan keleluasan penuh kepada birokrasi daerah untuk secara mandiri mengelola dan mengorganisir daerahnya masing-masing (*decentralized management*). Aparatur Pemerintah Daerah berkesempatan untuk melakukan fungsi-fungsi manajemen pemerintahan seperti perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), pengarahannya (*actuating*), dan pengawasan

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

2. Kebijakan Publik

Kebijakan publik menurut Thomas Dye adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan (sesuatu), karena kebijakan publik mencakup hal-hal yang diputuskan pemerintah untuk dikerjakan dan hal-hal yang diputuskan pemerintah untuk tidak dikerjakan atau dibiarkan. Dari definisi ini mengandung makna bahwa (1) kebijakan publik dibuat oleh badan pemerintah bukan badan organisasi swasta; (2) kebijakan publik menyangkut pilihan yang harus dilakukan oleh badan pemerintah.²¹

James E. Anderson mendefinisikan kebijakan publik sebagai kebijakan yang ditetapkan oleh badan-badan dan aparat pemerintah. Dalam pandangan David Easton ketika pemerintah membuat kebijakan publik, ketika itu pula pemerintah mengalokasikan nilai-nilai kepada masyarakat, karena setiap kebijakan mengandung seperangkat nilai di dalamnya.²²

Menurut Miriam Budiarjo, kebijaksanaan (*policy*) suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seseorang pelaku atau oleh kelompok politik

dalam usaha memilih tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan itu. Pada prinsipnya pihak yang membuat kebijaksanaan itu mempunyai kekuasaan untuk melaksanakannya.²³

Harrold Laswell dan Abraham Kaplan berpendapat bahwa kebijakan publik hendaknya berisi tujuan, nilai-nilai, dan praktika-praktika sosial yang ada dalam masyarakat.²⁴ Ini berarti kebijakan publik tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai dan praktik-praktik sosial yang ada dalam masyarakat. Kebijakan publik harus mampu mengakomodasi nilai-nilai dan praktika-praktika yang hidup dan berkembang dalam masyarakat.

Dari itu, penulis menyimpulkan kebijakan publik adalah serangkaian kebijakan yang ditetapkan dan dilakukan oleh pemerintah dengan tujuan tertentu untuk kepentingan masyarakat. Dalam prakteknya memang kebijakan publik dapat saja dipengaruhi oleh para aktor dan faktor-faktor lain di luar pemerintah. Akan tetapi, berbicara mengenai kebijakan publik maka kita tidak lepas dari pembicaraan mengenai serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh pemerintah dalam menjalankan fungsinya, serta maksud dan keputusan politis yang mempengaruhi di balik aktivitas serta keputusan tersebut.

3. Evaluasi Kebijakan

Evaluasi adalah kegiatan untuk menilai tingkat kinerja suatu kebijakan. Evaluasi biasanya ditujukan untuk menilai sejauh mana keefektifan kebijakan publik guna mempertanggungjawabkan kebijakan tersebut dengan

para konstituen, dan evaluasi juga diperlukan untuk melihat kesenjangan antara harapan dengan kenyataan di lapangan.

Secara rinci evaluasi memiliki beberapa tujuan, yaitu:²⁵

- a. Menentukan tingkat kinerja suatu kebijakan, dengan evaluasi maka akan diketahui tingkat pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan yang telah diimplementasikan.
- b. Mengukur tingkat efisiensi suatu kebijakan. Dengan evaluasi dapat diketahui pula seberapa besar biaya yang dikeluarkan.
- c. Mengukur tingkat *outcome* suatu kebijakan.
- d. Mengukur dampak suatu kebijakan.
- e. Evaluasi kebijakan juga dilakukan untuk mengetahui apakah ada penyimpangan-penyimpangan yang mungkin terjadi antara tujuan dan sasaran dengan pencapaian target.
- f. Tujuan akhir evaluasi adalah sebagai *input* bagi proses kebijakan ke depan agar dihasilkan kebijakan yang lebih baik.

Untuk kepentingan jangka panjang dan kepentingan yang berkelanjutan maka evaluasi kebijakan sangat diperlukan. Dengan adanya evaluasi ada *feedback* bagi kebijakan-kebijakan seterusnya dan mengurangi tingkat "kesalahan" yang dilakukan.

²⁵ Menurut Mardiana (2008: 100) evaluasi kebijakan dapat diartikan sebagai

- a. Untuk mengetahui tingkat efektivitas suatu kebijakan, artinya sudah seberapa jauh sebuah kebijakan yang telah diimplementasikan telah mencapai tujuan dan sasarannya.
- b. Untuk mengetahui apakah sebuah kebijakan berhasil atau tidak dengan melihat tingkat efektifitas yang diperoleh.
- c. Untuk memenuhi aspek pertanggungjawaban publik, karena dengan adanya evaluasi hal tersebut merupakan bentuk pertanggungjawaban pemerintah terhadap publik sebagai pemilik dana dan sebagai “objek” dari kebijakan dan program pemerintah.
- d. Dengan evaluasi dapat memperlihatkan manfaat dari suatu kebijakan kepada para *stakeholders*.
- e. Untuk tidak mengulangi kesalahan yang sama. Artinya evaluasi kebijakan memberikan masukan bagi proses pengambilan keputusan.

Seringkali kita salah memahami bahwa evaluasi kebijakan publik hanya berkaitan dengan evaluasi terhadap implementasi kebijakan semata, akan tetapi sesungguhnya evaluasi kebijakan publik mencakup tiga lingkup makna, yaitu: evaluasi perumusan kebijakan, evaluasi implementasi kebijakan, dan evaluasi lingkungan kebijakan. Ketiga konsep ini menentukan apakah kebijakan akan bermanfaat atau tidak.²⁷

4. Kebijakan Pemekaran Wilayah

Kebijakan pemekaran wilayah adalah suatu kebijakan yang diambil oleh pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota untuk memekarkan wilayahnya

²⁷ Chandra Sabtia Irawan. 2007. *Diktat Kuliah Evaluasi Kebijakan dan Program*, Yogyakarta: *Forum Ilmu Pemerintahan FISMPOL UPPM* 116

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 Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999, bahwa sesuai dengan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Otonomi daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan: kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah dan pertimbangan lain yang memungkinkan pelaksanaan otonomi daerah.

Adapun kriteria-kriteria pemekaran tersebut menurut Peraturan Pemerintah Nomor 129 tahun 2000 dapat diukur dari:

- a. Kemampuan ekonomi, merupakan cerminan hasil kegiatan usaha perekonomian yang berlangsung di suatu daerah provinsi, kabupaten/kota yang dapat diukur dari:
 - 1) Potensi Domestik 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

... .. masyarakat, kondisi sosial masyarakat dapat

- 1) Tempat peribadatan
 - 2) Tempat/kegiatan institusi sosial budaya
 - 3) Sarana olahraga
- 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 otonomi daerah yang dapat diukur dari:
- 1) Keamanan dan ketertiban.
 - 2) Ketersedian sarana dan prasarana pemerintah.
 - 3) Rentang kendali.
 - 4) Provinsi yang akan dibentuk minimal terdiri dari 3 (tiga) kabupaten/kota.
 - 5) Kabupaten yang dibentuk minimal telah terdiri dari 3 (tiga) kecamatan.
 - 6) Kota yang akan dibentuk minimal telah terdiri 3 (tiga) kecamatan.

Kriteria-kriteria wilayah inilah yang nantinya akan memberikan indikasi atau pertimbangan-pertimbangan sebuah daerah untuk dapat dijadikan daerah baru atau tidak. Dengan demikian, jelas bahwa usul

kriteria saja, karena ini berdampak terhadap daerah itu sendiri apabila sudah terbentuk. Potensi-potensi yang ada secara keseluruhan inilah yang akan dibangun dalam sebuah sistem pemerintahan daerah, serta didukung 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 menyikapi aspirasi serta usulan masyarakat dalam mewujudkan pemerintahan yang baru.

Adapun prosedur pembentukan pemekaran daerah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 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 provinsi disampaikan kepada pemerintah cq Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan melampirkan hasil penelitian daerah dan persetujuan DPRD provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota yang berada dalam wilayah provinsi yang dimaksud, yang dituangkan dalam keputusan DPRD.
- d. Usul pembentukan Kabupaten/Kota disampaikan kepada cq Menteri

dilampirkan hasil penelitian daerah dan persetujuan DPRD provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota yang berada dalam wilayah provinsi yang dimaksud, 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 huruf e, ketua Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah meminta tanggapan para anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah dan dapat memberi tugas Tim 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 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

- j. Apabila Presiden menyetujui usul 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 daerah. Pemberian nilai ini dimaksud untuk menggali sejauh mana potensi yang ada di daerah tersebut untuk perkembangan dan kemajuan yang akan datang.

Untuk saat ini pemekaran daerah diatur dalam Peraturan Pamarintah Nomor 78 tahun 2007, perbedaan aturan pemekaran menurut PP No. 129 tahun 2000 dan PP No. 78 tahun 2007 dapat dilihat dibawah ini²⁸:

Syarat Admistrasi

PP No. 129 Tahun 2000

- a. Aspirasi Masyarakat ke DPRD (diwakili LSM, parpol).
 - b. Kajian daerah.
 - c. Usulan bupati ke gubernur.
 - d. Keputusan DPRD kabupaten.
 - e. Keputusan DPRD provinsi.
 - f. Usulan gubernur ke Mendagri.
-

- g. Rekomendasi Mendagri.
- h. Materi usulan/keputusan tidak diatur secara tegas. Dalam pelaksanaannya dilakukan secara terpisah tentang persetujuan pembentukan, lokasi calon ibu kota, dan dukungan dana.

PP No. 78 Tahun 2007

- a. Aspirasi Masyarakat ke DPRD (diwakili BPD atau FK-RW).
- b. Kajian daerah.
- c. Keputusan bupati dan usulan bupati ke gubernur.
- d. Keputusan DPRD kabupaten.
- e. Keputusan DPRD provinsi.
- f. Keputusan gubernur dan usulan gubernur ke Presiden melalui Mendagri.
- g. Rekomendasi Mendagri.
- h. Materi usulan/keputusan diatur secara tegas yang memuat: Dokumen aspirasi masyarakat, hasil kajian daerah, peta wilayah calon daerah,

... DPRD Kabupaten dan perwakilan DPRD provinsi

- e. Jumlah penduduk.
- f. Luas daerah.
- g. Lain-lain

Dasar kelulusan:

- a. Hanya kepada total nilai (hasil kali skor dan bobot).
- b. Subsidi silang sangat dominan.

PP No. 78 Tahun 2007

Kreteria:

- a. Kemampuan ekonomi.
- b. Potensi daerah.
- c. Sosial budaya.
- d. Sosial politik.
- e. Kependudukan.
- f. Luas daerah.
- g. Pertahanan.
- h. Keamanan.
- i. Kemampuan keuangan.
- j. Tingkat kesejahteraan masyarakat.
- k. Rentang kendali.

Dasar kelulusan:

- b. Calon daerah otonom direkomendasikan menjadi daerah otonom baru jika kemampuan ekonomi, potensi daerah, kependudukan, dan kemampuan keuangan yang dianggap sangat mampu atau mampu.

Syarat Fisik Kewilayahan

PP No. 129 Tahun 2000

- a.
 - 1) Pembentukan provinsi minimal 3 kabupaten/kota.
 - 2) Pembentukan kabupaten, minimal 3 kecamatan.
 - 3) Pembentukan kota minimal 3 kecamatan
- b. Ketersediaan sarana dan prasarana pemerintah tidak menjadi syarat mutlak.
- c. Penetapan calon lokasi ibu kota tidak diatur secara tegas. Dimungkinkan lebih dari satu calon ibu kota (ibu kota sementara).
- d. Format dan pembuatan peta wilayah tidak diatur secara tegas.
- e. Usia penyelenggaraan pemerintah daerah.
- f. Usia provinsi/kabupaten/kota yang akan dimekarkan tidak diatur.

PP No. 78 Tahun 2007

- a.
 - 1) Pembentukan provinsi minimal 5 kabupaten/kota.
 - 2) Pembentukan kabupaten minimal 5 kecamatan.
 - 3) Pembentukan kota minimal 4 kecamatan.
- b. Sarana dan prasarana menjadi syarat pembentukan wilayah, selain syarat lain: cakupan wilayah dan lokasi calon ibukota.

... 1) ... calon ibu kota diatur secara tegas melalui

- d. Format dan pembuatan peta wilayah diatur sesuai dengan kaidah pemetaan dengan mencantumkan cakupan wilayah secara rinci (nama kecamatan, desa, pulau, batas laut, dsb).
- e. Usia penyelenggaraan pemda
 - 1) Usia provinsi yang akan dimekarkan minimal 10 tahun terhitung peresmian.
 - 2) Usia kabupaten/kota yang dimekarkan minimal tujuh tahun terhitung peresmian.

Itulah perbedaan antara PP No. 129 tahun 2000 dan PP 78 tahun 2007, sedangkan Kabupaten Kaur dimekarkan dengan menggunakan PP No. 129 tahun 2000. Kabupaten Kaur terbentuk pada tanggal 25 Mei 2003, yaitu sebelum PP No. 78 tahun 2007 dikeluarkan.

5. Manajemen Sumber Daya Manusia

a. Manajemen

Secara etimologi, *management* (di Indonesia diterjemahkan sebagai “manajemen”) berasal dari kata *manus* (tangan) dan *agere* (melakukan), yang setelah digabung menjadi kata *manage* (bahasa Inggris) berarti mengurus atau *mangiere* (bahasa Latin) yang berarti melatih. Beberapa pendapat para pakar dapat dilihat sebagai berikut:

Menurut Fraderick W. Taylor, ilmu manajemen itu dapat diterjemahkan sebagai ilmu pengetahuan yang mandiri yang sebenarnya akan dikerjakan, selanjutnya mengkaji apakah sesuatu itu dikerjakan

Menurut George Terry, manajemen

adalah suatu proses yang terdiri dari perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan yang dilakukan untuk menentukan serta mencapai sasaran yang telah ditentukan melalui pemanfaatan sumber daya manusia dan lainnya. Dan menurut Jhon D. Millet, manajemen adalah proses kepemimpinan dan pemberian arah terhadap pekerjaan yang terorganisasi dalam kelompok formal untuk mencapai tujuan yang dikehendaki.²⁹

Definisi menurut Malayu S.P. Hasibuan,³⁰ manajemen adalah ilmu dan seni mengatur proses pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber-sumber lainnya secara efektif dan efisien untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Adapun unsur-unsur manajemen terdiri dari: *man, money, methode, machine, dan market*, disingkat 6 M.

Manajemen berasal dari kata *to manage* yang artinya *mengatur*. Muncul pertanyaan tentang: apa yang diatur, apa tujuan diatur, mengapa harus diatur, siapa yang mengatur, dan bagaimana mengaturnya.

- 1) Yang diatur adalah semua unsur manajemen, yakni 6 M.
- 2) Tujuannya diatur adalah agar 6 M lebih berdaya guna dalam mewujudkan tujuan.
- 3) Harus diatur supaya 6 M itu bermanfaat optimal, terkoordinasi dan terintegrasi dengan baik dalam menunjang tujuan organisasi.
- 4) Yang mengatur adalah pimpinan dengan kepemimpinannya yaitu pimpinan puncak, manajer madya, dan supervise.

²⁹ Lihat, Inu Kencana Syafie, 1999. *Ilmu Administrasi Publik*. Jakarta: Rineka Cipta. h. 49-50.

³⁰ Malayu S.P. Hasibuan, 1985. *Manajemen: Dasar, Pengertian, dan Masalah*. Jakarta: Bumi Aksara. h. 1-2

5) Mengaturnya adalah dengan melakukan kegiatan berdasarkan urutan fungsi manajemen tersebut.

b. Sumber Daya Manusia (SDM)

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

Unsur *men* (manusia) ini berkembang menjadi suatu bidang ilmu manajemen yang disebut Manajemen Sumber Daya Manusia, atau disingkat MSDM yang merupakan terjemahan dari *man power management*. Manajemen yang mengatur unsur manusia ini ada yang membuatnya manajemen kepegawaian atau manajemen personalia (*personnel management*).³¹

Ada tiga pengertian SDM menurut Hadari Nawawi³², yang masing-masing menyatakan sebagai berikut:

- 1) SDM adalah manusia yang bekerja di lingkungan suatu organisasi (disebut juga personil, tenaga kerja, pekerja atau karyawan).
- 2) SDM adalah potensi manusiawi sebagai penggerak organisasi dalam mewujudkan eksistensinya.
- 3) SDM adalah potensi yang merupakan aset dan berfungsi sebagai modal (non material/non finansial) di dalam organisasi bisnis, yang

³¹ *Ibid.* h. 9.

³² Hadari Nawawi. 2005. *Manajemen Sumber Daya Manusia Untuk Bisnis Yang Kompetitif*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press. h. 40

dapat diwujudkan menjadi potensi nyata (*real*) secara fisik dan non-fisik dalam mewujudkan eksistensi organisasi.

Pendapat lain mengatakan sumber daya manusia adalah kemampuan terpadu dari daya pikir dan daya fisik yang dimiliki individu. Perilaku dan sifatnya ditentukan oleh keturunan dan lingkungannya, sedangkan potensi kerjanya dimotivasi oleh keinginan untuk memenuhi kepuasannya.³³

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 Sumber Daya Manusia (MSDM)

MSDM adalah suatu bidang manajemen yang khusus mempelajari hubungan dan peranan manusia dalam organisasi atau 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.

Menurut Malayu S.P. Hasibuan MSDM adalah ilmu dan seni yang mengatur hubungan dan peranan tenaga kerja agar efektif dan efisien membantu tujuan perusahaan, karyawan, dan masyarakat.³⁴ Fungsi-fungsi MSDM terdiri dari perencanaan, pengorganisasian, pengarahan,

pengendalian, pengadaan, pengembangan kompensasi, pengintegrasian, pemeliharaan, kedisiplinan, dan pemberhentian. Sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999 fungsi MSDM adalah: perencanaan, pengadaan, pengembangan kualitas, penempatan, promosi, pengkajian kesejahteraan, dan pemberhentian.

Definisi fungsi-fungsi MSDM tersebut adalah sebagai berikut:³⁵

1) Perencanaan

Perencanaan (*human resources planning*) adalah merencanakan tenaga kerja secara efektif dan efisien agar sesuai dengan kebutuhan organisasi dalam membantu terwujudnya tujuan. Program kepegawain meliputi pengorganisasian, pengarahan, pengendalian, pengadaan, pengembangan, kompensasi, pengintegrasian, pemeliharaan, kedisiplinan, dan pemberhentian. Di dalam Pasal 15 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 yang berkaitan dengan fungsi perencanaan, disebutkan bahwa jumlah dan susunan pangkat pegawai negeri sipil yang diperlukan ditetapkan dalam formasi. Formasi ini ditetapkan untuk jangka waktu tertentu berdasarkan jenis, sifat, dan beban kerja yang harus dilaksanakan.

2) Pengorganisasian

Pengorganisasian adalah kegiatan untuk mengorganisasi semua pegawai dengan menetapkan pembagian kerja, hubungan

organisasi. Dengan organisasi yang baik akan membantu terwujudnya tujuan secara efektif.

3) Pengarahan

Pengarahan (*directing*) adalah kegiatan mengarahkan semua pegawai, agar bias bekerja sama secara efektif dan efisien dalam membantu tercapainya tujuan organisasi, pegawai, dan masyarakat. Pengarahan dilakukan pemimpin dengan menugaskan bawahannya agar mengerjakan semua tugas dengan baik.

4) Pengendalian

Pengendalian (*controlling*) adalah kegiatan mengendalikan semua karyawan agar mentaati peraturan-peraturan organisasi dan bekerja sesuai dengan rencana. Apabila terdapat penyimpangan atau kesalahan, diadakan tindakan perbaikan dan penyempurnaan rencana. Pengendalian karyawan meliputi kehadiran, kedisiplinan, perilaku, kerja sama, pelaksanaan pekerjaan, dan menjaga situasi lingkungan pekerjaan.

5) Pengadaan

Pengadaan (*procurement*) adalah proses penarikan, seleksi, penempatan, orientasi, dan induksi untuk mendapatkan karyawan yang sesuai dengan kebutuhan organisasi. Pengadaan yang baik

6) Pengembangan Kualitas

Pengembangan (*development*) adalah proses peningkatan keterampilan teknis, teoritis, konseptual, dan moral karyawan melalui pendidikan dan pelatihan yang diberikan harus sesuai dengan kebutuhan pekerjaan masa kini maupun masa depan. Pengembangan pegawai dilakukan untuk mencapai daya guna dan hasil guna yang sebesar-besarnya diadakan pengaturan dan penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan yang bertujuan untuk meningkatkan pengabdian, mutu, keahlian, kemampuan dan keterampilan.

7) Kompensasi

Kompensasi (*compensation*) adalah pemberian balas jasa langsung (*direct*) dan tidak langsung (*indirect*), uang atau barang kepada karyawan sebagai imbalan jasa yang diberikan kepada organisasi. Prinsip kompensasi adalah adil dan layak. Adil diartikan sesuai dengan prestasi kerja, layak diartikan dapat memenuhi kebutuhan primer serta berpedoman pada batas upah minimal pemerintah dan berdasarkan internal dan eksternal konsistensi.

8) Pengintegrasian

Pengintegrasian (*integration*) adalah kegiatan untuk mempersatukan kepentingan organisasi dan kebutuhan pegawai,

... dan lain-lain yang sesuai dan saling menguntungkan

Pengintegrasian merupakan hal yang penting dan sulit dalam MSDM, karena mempersatukan dua kepentingan yang bertolak belakang.

9) Pemeliharaan

Pemeliharaan (*maintenance*) adalah kegiatan memelihara atau meningkatkan kondisi fisik, mental, loyalitas pegawai, agar mereka tetap mau bekerja sama sampai pensiun. Pemeliharaan yang baik dilakukan dengan program kesejahteraan yang berdasarkan kebutuhan sebagian besar karyawan serta berpedoman pada internal dan eksternal konsistensi.

10) Kedisiplinan

Kedisiplinan merupakan fungsi MSDM yang terpenting dan kunci terwujudnya tujuan karena tanpa disiplin yang baik sulit terwujud tujuan yang maksimal. Kedisiplinan adalah keinginan dan kesadaran untuk mentaati peraturan-peraturan organisasi dan norma-norma sosial.

11) Pemberhentian

Pemberhentian (*separation*) adalah putusannya hubungan kerja seseorang dari suatu perusahaan/organisasi. Pemberhentian ini disebabkan oleh keinginan karyawan, keinginan perusahaan, kontrak kerja berakhir, pensiun, dan sebab-sebab lainnya.

Dari pengertian dan fungsi-fungsi MSDM di atas dapat ditarik

semua organisasi, keberhasilan organisasi mencapai tujuan dan berbagai sasarannya serta kemampuannya menghadapi berbagai tantangan, baik yang bersifat eksternal maupun internal, sangat ditentukan oleh kemampuan mengelola sumber daya manusia dengan tepat.

Menurut Hadari Nawawi, dapat ditarik juga kesimpulan bahwa MSDM adalah proses mendayagunakan manusia sebagai tenaga kerja secara manusiawi, agar potensi fisik dan psikis yang dimilikinya berfungsi maksimal bagi pencapaian tujuan organisasi. Dapat juga disimpulkan bahwa MSDM adalah pengelolaan individu-individu yang bekerja dalam organisasi berupa hubungan antara pekerjaan, terutama untuk pemanfaatan individu-individu secara produktif sebagai usaha mencapai tujuan organisasi dan dalam rangka perwujudan kepuasan individu-individu tersebut.³⁶

MSDM merupakan masalah-masalah yang berkaitan dengan pembinaan, penggunaan dan perlindungan SDM baik yang berada dalam hubungan kerja maupun berusaha sendiri. Yang pada hakekatnya MSDM sangat berbeda dengan manajemen sumber daya alam. MSDM sangat ditentukan oleh sifat manusia itu sendiri yang selalu berkembang baik jumlah maupun mutunya. Sumber daya alam jumlah absolutnya tidak berkembang. MSDM harus dapat mencari keseimbangan antara jumlah dan mutu SDM itu sendiri, dengan kebutuhan-kebutuhan suatu negara di dalam pembangunan.

³⁶ Hadari Nawawi. *Op. Cit.* h. 42

d. Aparatur Daerah

Kelancaran penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan sangat tergantung pada kesempurnaan aparturnya, khususnya Pegawai Negeri. Dalam rangka mencapai tujuan pembangunan nasional yakni mewujudkan masyarakat madani yang taat hukum, berperadaban modern, demokratis, makmur, adil, dan bermoral tinggi diperlukan aparatur negara yang bertugas sebagai abdi masyarakat yang harus menyelenggarakan pelayanan secara adil dan merata kepada masyarakat dengan dilandasi kesetiaan, dan ketaatan kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Pegawai Negeri Sipil Daerah adalah Pegawai Negeri Sipil Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota yang gajinya dibebankan pada Anggaran dan Belanja Daerah dan bekerja pada Pemerintah Daerah, atau dipekerjakan di luar instansi induknya.³⁷ Sedangkan menurut BAB II Pasal 2 Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999 pegawai negeri terdiri dari:

- 1) Pegawai Negeri Sipil (Pegawai Negeri Sipil Pusat dan Pegawai Negeri Sipil Daerah).
- 2) Anggota Tentara Nasional Indonesia.
- 3) Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.

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. Manajemen pegawai negeri sipil perlu diatur secara

³⁷ Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8

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. Dalam upaya menjaga netralitas pegawai negeri dari pengaruh partai politik dan untuk menjamin keutuhan, kekompakan, dan persatuan pegawai negeri, serta agar dapat memusatkan segala perhatian, pikiran, dan tenaganya pada tugas yang dibebankan kepadanya, maka pegawai negeri sipil dilarang menjadi anggota dan/atau mengurus partai politik.

Manajemen PNS menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004³⁸ adalah pembinaan Manajemen Pegawai Negeri Sipil Daerah yang meliputi penetapan formasi, pengadaan, pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pensiun, gaji, tunjangan, kesejahteraan, hak dan kewajiban kedudukan hukum, pengembangan kompetensi, dan pengendalian jumlah pegawai dilakukan oleh pemerintah pusat.

1) Rekrutmen

Penetapan formasi Pegawai Negeri Sipil Daerah provinsi/kabupaten/kota setiap tahun anggaran dilaksanakan oleh Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara atas usul gubernur. Proses rekrutmen dilakukan secara nasional serempak di semua Provinsi.

2) Promosi dan Mutasi

Pengembangan karier Pegawai Negeri Sipil Daerah mempertimbangkan integritas dan moralitas, pendidikan dan pelatihan, pangkat, mutasi jabatan, mutasi antardaerah, dan kompetensi. Dalam hal mutasi, yaitu pemindahan PNS antar kabupaten/kota dalam satu provinsi ditetapkan oleh gubernur setelah memperoleh pertimbangan Kepala badan Kepegawain negara, sedangkan pemindahan PNS antarkabupaten/kota antarprovinsi ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri setelah memperoleh pertimbangan Kepala Badan Kepegawain Negara, demikian pula untuk pemindahan PNS provinsi/kabupaten/kota ke departemen/lembaga nondepartemen atau sebaliknya.

3) Renumerasi

Seperti yang diatur pada undang-undang sebelumnya, gaji, dan tunjangan Pegawai Negeri Sipil Daerah dibebankan pada APBD yang bersumber dari alokasi dasar dalam dana alokasi umum. Penghitungan alokasi dasar tersebut diatur dalam Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Selain itu, pemerintah mempunyai kewenangan melakukan pemutakhiran data pengangkatan, pemberhentian, dan pemindahan Pegawai Negeri Sipil Daerah untuk perhitungan dan penyesuaian alokasi dasar dalam dana

Untuk mengatasi dan mewujudkan profesionalisme pegawai maka harus ditetapkan standar kompetensi jabatan, kalsifikasi jabatan, dan jenjang jabatan.³⁹

1) Kompetensi Jabatan

Kompetensi jabatan adalah tingkat kemampuan dan karakteristik yang dimiliki seseorang pegawai, yang meliputi pengetahuan, keterampilan, kemampuan, serta sikap dan perilaku, yang diperlukan untuk melaksanakan suatu tugas jabatan, yaitu: kompetensi umum dan kompetensi khusus.

Standar kompetensi jabatan digunakan untuk:

- a) Penataan PNS.
- b) Penyusunan Profil PNS.
- c) Perencanaan Mutasi Pegawai.
- d) Evaluasi pelaksanaan tugas.
- e) Penilaian prestasi.
- f) Pengawasan melekat (waskat).

Penyusunan kompetensi jabatan bertujuan untuk menjamin tercapainya tujuan organisasi secara efisien dan efektif, melalui:

- a) Penempatan pegawai yang tepat dalam jabatan yang ada.
- b) Penilaian kinerja yang objektif.
- c) Renumerasi yang mendorong motivasi kerja.

³⁹ Pengantar penyusunan standar kompetensi jabatan PNS, disampaikan dalam *Acara Workshop Penyusunan Standar Kompetensi Jabatan PNS di lingkungan Kementerian Negara PAN*. 20-21

dalam pokok masalah penelitian. Ada beberapa konsep yang merupakan hasil pengenalan yang telah lama berlangsung adalah sebagai berikut.

1. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem NKRI.
2. Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
3. Kebijakan publik adalah serangkaian kebijakan yang ditetapkan dan dilakukan oleh pemerintah dengan tujuan tertentu untuk kepentingan masyarakat.
4. Evaluasi adalah kegiatan untuk menilai tingkat kinerja suatu kebijakan. Evaluasi biasanya ditujukan untuk menilai sejauh mana keefektifan kebijakan publik guna mempertanggungjawabkan kebijakan tersebut dengan para konstituen dan evaluasi diperlukan untuk melihat kesenjangan antara harapan dengan kenyataan dilapangan.
5. Kebijakan pemekaran wilayah adalah suatu kebijakan yang diambil oleh Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota untuk memekarkan wilayahnya menjadi dua atau lebih daerahnya.
6. MSDM adalah suatu bidang manajemen yang khusus mempelajari

F. Definisi Operasional

Definisi operasional berisi operasionalisasi variabel sampai indikator, yang kemudian akan diuraikan dalam item-item pertanyaan yang tersusun dalam instrumen penelitian. Definisi operasional yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Dampak pemekaran wilayah terhadap manajemen sumber daya aparatur daerah yang dapat dilihat dari:
 - a. Banyaknya jabatan yang kosong.
 - b. Adanya pengangkatan pegawai yang tidak sesuai dengan kompetensi yang dimiliki.
 - c. Banyaknya tenaga honorer yang diangkat Pemerintah Kabupaten Kaur.
2. Upaya Pemerintah Kabupaten Kaur dalam menata sumber daya aparatur Pemerintah Daerah pasca pemekaran wilayah secara umum dapat dilihat dari fungsi-fungsi MSDM, yaitu sebagai berikut:
 - a. Perencanaan
 - b. Rekrutmen.
 - b. Pengembangan kualitas, yaitu adanya pendidikan dan pelatihan yang diselenggarakan bagi pegawai dan pengiriman pegawai untuk tugas belajar maupun yang berstatus izin belajar.
 - c. Promosi dan Penempatan Pegawai.
 - d. Penggajian dan Kesejahteraan.

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang dilakukan adalah penelitian deskriptif. Adapun pengertian penelitian deskriptif menurut Hadari Namawi dan Martini Hadari adalah sebagai prosedur atau cara memecahkan masalah penelitian dengan memaparkan keadaan obyek yang diselidiki (seseorang, lembaga, masyarakat, pabrik dan lain-lain) sebagaimana berdasarkan fakta-fakta yang aktual pada saat sekarang.⁴⁰ Dengan demikian jenis penelitian deskriptif merupakan suatu penelitian yang menerangkan, menggambarkan, menuturkan, dan menjelaskan serangkaian peristiwa atau fenomena yang terjadi di lapangan.

2. Unit Analisis

Unit analisa berisi penegasan tentang unit atau kesatuan yang menjadi subyek atau obyek penelitian (sampling dalam metode kualitatif tidak harus digunakan, namun kalau dibutuhkan bisa juga namun terbatas dengan menggunakan *purposive sampling*).⁴¹ Unit analisis dilakukan adalah pada Pemerintah Daerah Kabupaten Kaur, yaitu pada Sekretariat Daerah Kabupaten.

3. Jenis Data

Jenis data berisi penjelasan tentang jenis data yang diperlukan dalam penelitian. Data merupakan informasi mengenai keberadaan konsep penelitian

⁴⁰ Hadari Nawawi dan Martini Hadari. 1995. *Instrumen Penelitian Bidang Sosial*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press, h. 67.

⁴¹ Tim Penyusun Buku Panduan Penulisan Skripsi Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL UMY.

yang kita peroleh dari unit analisis yang dijadikan sebagai sarana verifikasi empiris dalam kegiatan penelitian. Menurut cara/teknik pengumpulannya, jenis data penelitian dibedakan menjadi data primer dan data sekunder.⁴² Jenis data yang diperoleh dalam penelitian ini adalah:

- a. Data primer adalah semua informasi mengenai konsep penelitian (ataupun yang terkait dengannya) yang diperoleh langsung dari subyek sebagai sumber informasi yang dicari, yaitu Aparatur Pemerintah Kabupaten Kaur.
- b. Data sekunder adalah data yang diperoleh melalui dokumentasi berupa buku-buku ilmiah, kutipan hasil penelitian, data statistik, media masa/elektronik, dan dokumentasi yang diperlukan dalam penelitian, yaitu deskripsi wilayah Kabupaten Kaur.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian ini adalah interview (wawancara), obsevasi, dan dokumentasi.

- a. Interview (wawancara), yaitu salah satu metode untuk mendapatkan informasi, dengan bertanya langsung dengan pihak yang berkaitan langsung dengan penelitian ini. Penelitian ini akan mewawancarai Kepala Bagian Kepegawaian Sekretariat Daerah Kabupaten Kaur dan orang-orang yang berkompeten dalam penelitian ini.
- b. Observasi adalah suatu cara mengumpulkan data yang dilakukan

- c. Dokumentasi, yaitu dengan mengumpulkan bahan-bahan tertulis yang terkait dengan penelitian, yaitu media massa/elektronik, jurnal, laporan penelitian, peraturan perundang-undangan dan lain sebagainya.

5. Teknik Analisis Data

Proses analisis data kualitatif berlangsung selama dan pasca pengumpulan data. Proses analisis mengalir dari tahap awal hingga tahap penarikan studi. Komponen-komponen analisa data (yang mencakup reduksi, penyajian data, dan penarikan kesimpulan) secara interaktif saling berhubungan selama dan sesudah pengumpulan data.⁴³

Menurut Agus Salim proses-proses analisis kualitatif dapat dijelaskan dalam tiga langkah berikut:⁴⁴

- a. Reduksi data (*data reduction*), yaitu proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, abstraksi, dan transformasi data kasar yang diperoleh di lapangan studi.
- b. Penyajian data (*data display*), yaitu diskripsi kumpulan informasi tersusun yang memungkinkan untuk melakukan penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan, yang lazim digunakan dalam bentuk teks naratif.
- c. Penarikan kesimpulan dan verifikasi (*conclusion drawing and verification*). Dari pengumpulan data, mencari makna dari setiap gejala yang diperoleh di lapangan, mencatat keteraturan atau pola penjelasan dan konfigurasi yang mungkin ada, alur kausalitas, dan proposisi.

⁴³ Agus Salim, 2006, *Metode Penelitian Kualitatif: Pendekatan, Teknik, dan Aplikasi*, Bandung: Remaja Rosdakarya.

Menangani kesimpulan-kesimpulan itu secara longgar, tetap terbuka dan skeptis, tetapi kesimpulan telah disediakan. Selama penelitian masih berlangsung, setiap kesimpulan yang ditetapkan akan terus-

... yang ...