

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Berdasarkan Undang-Undang 1945, Negara Indonesia secara tegas dinyatakan sebagai suatu bentuk negara yang berbentuk kesatuan. Dimana dalam setiap negara yang berbentuk kesatuan, penyelenggaraan pemerintah negara dapat dilakukan melalui dua sistem, yakni sistem sentralisasi dan desentralisasi. Pada sistem sentralisasi, penyelenggaraan pemerintah negara sepenuhnya di pusat pada suatu organ yaitu pemerintah pusat, baik dalam penentuan kebijaksanaan, dalam pelaksanaan ataupun pembiayaan. Oleh karena adanya dinamika masyarakat yang terus berkembang dengan cepat sehingga muncul pemikiran mengenai desentralisasi, yang diharapkan akan bisa memberi arti untuk suatu pemerintahan yang mencerminkan aspirasi dan kepentingan masyarakat

Dalam pelaksanaan sistem desentralisasi ini kebijaksanaan serta prinsip dasar pemberian otonomi kepada daerah serta pembagian wilayah negara telah diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, yang berbunyi; pembagian Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan UU, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam pemerintahan negara, dan hak-hak usul dalam daerah yang bersifat istimewa.¹

¹ Undang-undang Dasar 1945

Dewasa ini yang mengatur tentang pelaksanaan UUD 1945 khususnya yang berkaitan dengan pelaksanaan pasal 18 tersebut adalah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, tentang Pemerintah Daerah. Dalam undang-undang ini disebutkan bahwa dalam rangka penyelenggaraan pemerintah menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan, dan dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Menurut **Josef Riwo Kaho** suatu daerah dapat dikatakan sebagai daerah otonom apabila memiliki ciri-ciri sebagai berikut :

1. Mempunyai urusan tertentu yang disebut urusan rumah tangga daerah, urusan rumah tangga daerah ini merupakan urusan yang diserahkan pemerintah pusat kepada daerah. Urusan rumah tangga daerah itu diatur dan diurus atau diselenggarakan atas inisiatif atau prakarsa dan kebutuhan daerah itu sendiri. Untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah tersebut, maka Daerah memerlukan aparatur sendiri yang terpisah dengan pemerintah pusat yang mampu untuk menyelenggarakan urusan rumah tangga Daerahnya
2. Mempunyai sumber keuangan sendiri yang dapat menghasilkan pendapatan yang cukup bagi daerah, agar dapat membiayai segala kegiatan dalam rangka penyelenggaraan urusan rumah tangga Daerahnya².

Dalam perwujudan *good governance* tentunya tidak akan lepas dari faktor sumber daya manusia sebagai faktor utama yang memang dapat menggulirkan sikap dan perilaku profesionalisme.

² Josef Riwo Kaho, Drs, MPA, dalam Anton Yulianto, *Pengembangan Pegawai Pemerintah Daerah Sleman*, Skripsi APMD 2006.hal 4-5

Peneliti menganggap faktor tersebut sangat penting, mengingat masyarakat kita makin kritis dan menuntut pelayanan yang maksimal dari aparaturnya Pemerintah.

Seperti yang dikemukakan oleh Josef Riwu Kaho, terdapat empat atribut (suatu kekhususan dari suatu Daerah Otonom) :³

1. Mempunyai urusan tertentu yang disebut urusan rumah tangga Daerah, urusan rumah tangga Daerah ini merupakan urusan yang diserahkan oleh pemerintah pusat kepada Daerah.
2. Urusan rumah tangga daerah itu diatur dan diurus/diselenggarakan atas inisiatif/prakarsa dan kebijaksanaan daerah itu sendiri.
3. Untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga daerah tersebut, maka Daerah memerlukan aparaturnya sendiri yang terpisah dari aparaturnya pemerintah pusat, yang mampu untuk menyelenggarakan urusan rumah tangga Daerahnya.
4. Mempunyai sumber keuangan sendiri yang dapat menghasilkan pendapatan yang cukup bagi daerah, agar dapat membiayai segala kegiatan dalam rangka penyelenggaraan urusan rumah tangga daerahnya.

Dari keempat atribut di atas, kemampuan aparaturnya Pemerintah Daerah merupakan satu faktor yang menentukan apakah suatu daerah dapat atau mampu menyelenggarakan urusan rumah tangganya dengan baik ataukah tidak. Bagaimanapun juga, berhasil atau tidaknya suatu kegiatan dilaksanakan, dalam hal ini pelaksanaan Otonomi Daerah dalam mewujudkan *good governance* akan

³ Ibid hal 9

sangat tergantung pada manusia sebagai pelaksanaannya atau Pemerintah itu sendiri, dengan kata lain tergantung pada profesionalisme aparatur pemerintah.⁴

Sikap dan perilaku aparatur pemerintah dalam melaksanakan profesinya dengan ilmu dan keahlian yang dikuasainya secara baik dan bertanggung jawab merupakan profesionalisme yang diinginkan masyarakat dalam pelaksanaan pemerintahan. Profesionalisme sebagai tuntutan dari masyarakat pada pelayanan masyarakat daerah tentunya sangat penting, sifat-sifat profesionalisme tersebut diantaranya adalah : bangga terhadap pekerjaan dan menunjukkan komitmen pribadi pada kualitas, bertanggung jawab, antisipatif dan penuh inisiatif.⁵

Berkaitan dengan hal tersebut, setiap aparatur pemerintah daerah harus memiliki keahlian, kekuatan moral, kejujuran yang dapat menunjang tercapainya tujuan pemerintah. Aparatur pemerintah daerah sebagai sumber daya manusia merupakan faktor penggerak yang dinamis yang tidak hanya dituntut keterampilan dan kemampuan politisnya, namun kemampuan kepemimpinan (*leadership*) sangat penting, apalagi bila kita kaitkan dengan arus globalisasi yang bergulir menuntut aparatur pemerintah daerah lebih profesional agar memiliki daya saing serta mendatangkan investor ke daerahnya.

Menjadi menarik ketika peneliti mengambil judul Strategi Peningkatan Profesionalisme Aparatur Pemda dalam Mewujudkan Good Governance di Era Otonomi Daerah. Hal tersebut di atas dapat mempermudah serta boleh dikatakan sangat tepat bagi peneliti untuk melakukan penelitian tentang profesionalisme aparatur Pemerintah Daerah Sleman. Profesionalisme dijadikan agenda dalam

⁴ Ibid hal 7

⁵ *Keynotes Speech*, Menpan, dalam Kuliah Umum Jurusan Ilmu Pemerintahan Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 2003

penyelenggaraan pemerintahan dikarenakan hal tersebut merupakan masalah yang sangat penting dan harus dibenahi serta ditingkatkan di Pemerintah Kabupaten Sleman saat ini.

Masalah yang terjadi di Pemerintah Kabupaten Sleman mengenai Profesionalisme tersebut adalah banyaknya jumlah pegawai atau aparatur yang diberhentikan setiap tahunnya sebagai akibat dari tindakan yang tidak profesional dari aparat dalam hal ini menyangkut tentang kedisiplinan kerja. Meskipun disiplin ini mutlak diperlukan, akan tetapi dalam kenyataannya masih sering dijumpai adanya ketidakdisiplinan suatu instansi pemerintah. Sebagai contoh adalah sebagaimana sering terdengar adanya tindak korupsi, kolusi, manipulasi, dan lain sebagainya.

Selain itu terdapat permasalahan pada Pemerintah Kabupaten Sleman dalam pekerjaan yaitu:⁶

1. Kesalahan internal

Merupakan kesalahan yang terdapat pada aparat itu sendiri. Sebagai contoh dalam masyarakat sudah tertanam semacam persepsi bahwa, profesi sebagai aparat pemerintahan adalah identik dengan ketidakdisiplinan. Hal ini disorotkan oleh masyarakat karena mereka tidak jarang mempunyai atau melihat adanya tindak indiscipliner dari aparat itu sendiri. Sebagai contoh adalah tidak sedikit aparat yang berangkat kerja kesiangan, pulang sebelum kerja, melakukan aktifitas yang tidak ada hubungannya dengan pekerjaan pada jam kantor, dan lain sebagainya.

⁶ www.Sleman.go.id

Belum lagi saat mereka ada di kantor, yakni sering terlihat adanya pegawai yang asyik membaca koran, main catur, ngobrol, dan lain sebagainya pada saat jam kerja.

Indikasi-indikasi ketidakdisiplinan di atas merupakan kejadian atau fenomena pada umumnya, sehingga ada persepsi bahwa aparat pemerintah itu pada umumnya identik dengan tidak disiplin, meskipun sebenarnya tidak semua aparat pemerintah tidak disiplin.

2. Kesalahan eksternal

Merupakan permasalahan yang ditimbulkan pada manajemen Pemerintah Kabupaten Sleman, misalnya Kurang latihan, Pemilihan pegawai yang tidak pada tempatnya, Moral pegawai yang rendah, Tenaga kerja yang kurang terseleksi. Sehingga berakibat kurang maksimal kinerja maupun pelayanan kepada publik, sebagai contoh: masyarakat yang membutuhkan pelayanan yang cepat. Tetapi masyarakat sering dihadapkan pada kesulitan yang terkesan yang diadakan, seperti seolah-olah seperti tidak dihiraukan sehingga terjadi antrean panjang di loket pelayanan, sehingga pelayanan kepada masyarakat tidak terlaksana cepat. Persepsi inilah yang berkembang di masyarakat, keberadaan pelayanan yang cepat adalah merupakan tujuan utama dalam kehidupan bernegara, dengan adanya ketentuan tersebut pemerintah berusaha untuk memberikan pelayanan yang sebaik mungkin bagi masyarakat.

Kinerja aparat pemerintah merupakan fungsi gabungan dari ketiga faktor penting antara lain;

1. Kemampuan dan minat seorang aparat pemerintah.
2. Kejelasan dan penerimaan atas peranan seorang pekerja.
3. Tingkat motivasi kerja.

Kombinasi ketiga variabel tersebut sangat menentukan tingkat hasil tiap aparat yang pada gilirannya membantu pemerintah dalam pembangunan, meskipun gejala nepotisme dan penggunaan uang pelicin merupakan faktor penghambat yang utama. Untuk itu diperlukan suatu standar persyaratan yang lebih tinggi dan prosedur eksaminasi yang lebih ketat dalam proses penjaringan calon-calon aparat yang akan direkrut.

Maka dari itu, pemerintah Kabupaten Sleman harus bekerja ekstra dalam meningkatkan mutu dan kualitas aparatnya. Dinamika perkembangan masyarakat saat ini memang sangat cepat, Dengan permasalahan yang semakin multidimensional, menuntut Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman menangani permasalahan tersebut secara tepat dan profesional dalam rangka mewujudkan good governance.

Oleh karena itu, dalam perwujudan profesionalisme aparatur Pemerintah Daerah Sleman ini harus adanya suatu sikap adaptif terhadap setiap perubahan yang terjadi. Untuk memenuhi hal tersebut maka Daerah Kabupaten Sleman harus mampu melaksanakan tugas-tugas manajemen dengan cepat dan tepat, mulai dari perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan kepemimpinan hingga sampai pada tindakan evaluasi.

Berangkat dari profesionalisme tadi maka menjadi suatu modal bagi daerah khususnya Daerah Kabupaten Sleman untuk dapat menjalankan sifat-sifat *good governance* seperti; terciptanya akuntabilitas, partisipasi, *rule of law*, efisiensi dan efektifitas, transparansi, *responsibilitas*, *consensus orientation*, dan *strategic vision*.⁷

Di lain hal ketertarikan peneliti untuk mengangkat strategi profesionalisme aparatur Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman ini adalah bahwa Kabupaten Sleman merupakan salah satu daerah kabupaten yang tergolong maju di era otonomi dan berpotensi menjadi daerah percontohan bagi Daerah atau kabupaten lain khususnya di wilayah Propinsi Yogyakarta dan paling berpotensi menerapkan kewenangan otonominya untuk dialokasikan pada sektor peningkatan sumber daya manusia untuk terwujudnya *good governance*.

Untuk mencapai profesionalisme ke arah yang lebih baik, khususnya di Daerah Kabupaten Sleman, maka peneliti dalam hal ini ingin mengkaji bagaimana strategi yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman dalam rangka peningkatan profesionalisme aparturnya untuk mewujudkan *good governance* di Era Otonomi Daerah.

⁷ Karakteristik *Good Governance* menurut UNDP, dalam Mardiasmo, MBA, AK, *Otonomi Daerah Dan Manajemen Keuangan Daerah*, Andi Yogyakarta, 2002, hal 24.

B. RUMUSAN MASALAH

Melihat uraian latar belakang di atas, maka dapat diambil sebagai rumusan masalah, yaitu;

“Bagaimana Strategi Pemerintah Kabupaten Sleman dalam meningkatkan profesionalisme aparatnya?”

C. TUJUAN PENELITIAN DAN MANFAAT PENELITIAN

1. Tujuan Penelitian

Menurut Sutrisno Hadi, tujuan penelitian adalah: menemukan pengembangan dan menguji kebenaran pengetahuan, usaha yang dilakukan dengan suatu metode ilmiah”.⁸

Tujuan penelitian ini adalah:

- a) Untuk mengetahui kelemahan dan kekuatan dalam rangka peningkatan profesionalisme aparatur pemerintah Kabupaten Sleman.
- b) Untuk mengetahui isu-isu strategis dalam rangka peningkatan profesionalisme aparatur Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman.
- c) Untuk mendiskripsikan strategi apa saja yang dilakukan dalam rangka peningkatan Profesionalisme Aparatur Pemerintah Kabupaten Sleman.

⁸ Sutrisno Hadi, Dalam Anton Hermawan, *Kinerja Pegawai Kantor Pos Sleman*, Skripsi UGM hal-18

2. Manfaat Penelitian

a) Bagi ilmu Pengetahuan

1) Penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai sarana bagi penulis untuk menambah pengalaman hidup penelitian dan menerapkan ilmu yang diperoleh selama kuliah

2) Untuk menguji kebenaran teori yang ada, terutama yang berhubungan dengan ilmu pemerintahan yaitu Manajemen Strategis khususnya dalam strategi peningkatan profesionalisme aparatur Pemerintah

b) Bagi Pemerintah Kabupaten Sleman

Memberikan masukan serta sumbangan pemikiran dalam meningkatkan profesionalisme aparatur Pemerintah.

D. KERANGKA DASAR TEORI

1. Manajemen Sumber Daya Manusia Sektor Publik

Manajemen Sumber Daya Manusia adalah istilah modern yang muncul pada kurun waktu 1970-an dan diterima secara luas pada tahun 1969 pada saat Perhimpunan Amerika untuk Administrasi Personalialia (*American Society for Personnel Administrations, ASPD*) namanya menjadi perhimpunan untuk MSDM atau disebut *Society for Human Resource Management (SHRM)*. Ada beberapa pakar yang mendefinisikan tentang Manajemen Sumber daya Manusia:

a. Moses N. Kiggundu⁹

⁹ Ambar T. Sulistyani Rosidah, 2003, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Graha Ilmu, Yogyakarta hal 11.

Manajemen Sumber Daya manusia adalah pengembangan dan pemanfaatan pegawai dalam rangka tercapainya tujuan dan sasaran individu, organisasi masyarakat, bangsa dan internasional yang efektif.

b. Edwin B. Flippo yang dikutip oleh Handoyo¹⁰

“Perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengawasan, kegiatan-kegiatan pengadaan, pengembangan, pemberian kompensasi, pengintegrasian, pemeliharaan dan pelepasan sumber daya manusia agar tercapai berbagai tujuan individu, organisasi dan masyarakat”

c. Tulus¹¹

“Perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengawasan atas pengadaan pengembangan, pemberian kompensasi, pengintegrasian, pemeliharaan dan pemutusan hubungan kerja dengan maksud untuk membantu mencapai tujuan organisasi, individu, dan masyarakat”

d. Mary Parker Follet¹²

Manajemen sumber daya manusia diartikan sebagai seni untuk menyelesaikan pegawai melalui orang lain. Definisi ini mengandung pengertian bahwa para pimpinan mencapai tujuan organisasi melalui pengaturan orang-orang lain untuk melaksanakan berbagai urusan kepegawaian yang diperlukan dengan memperlakukan bawahan secara individu ataupun kelompok. Sedang lingkupnya meliputi: penarikan, seleksi, pengembangan, pemeliharaan SDM untuk mencapai tujuan individu/organisasi.

Pandangan Filipino dan Tulus menunjukkan versi di dalam mendefinisikan Manajemen Sumber Daya Manusia. Disamping itu mereka sama-sama merinci fungsi manajemen sumber daya manusia. Menurut Filipino ada 5 fungsi Manajemen Sumber Daya Manusia yaitu meliputi:

1. Pengadaan
2. Pengembangan
3. Pemberian Kompensasi
4. Pengintegrasian
5. Pemeliharaan dan Pelepasan Sumber Daya Manusia

Sedangkan Tulus menyebutkan bahwa fungsi-fungsi Manajemen Sumber Daya Manusia terdiri atas 5 buah fungsi yaitu:

1. Pengadaan
2. Pengembangan
3. Pemberian kompensasi
4. Pengintegrasian
5. Pemeliharaan dan pemutusan hubungan kerja

Manajemen Sumber Daya Manusia adalah pendekatan terhadap manajemen manusia. Pendekatan terhadap sumber daya manusia tersebut didasarkan pada nilai manusia dalam hubungannya dengan organisasi. Manusia merupakan sumber daya yang penting dalam organisasi, disamping itu efektifitas organisasi sangat ditentukan oleh manajemen manusia. Seperti dikatakan oleh Armstrong pendekatan terhadap manajemen manusia tersebut didasarkan pada empat prinsip dasar yaitu:

- a. Sumber Daya Manusia adalah harta yang paling penting yang dimiliki dalam sebuah organisasi, sedangkan manajemen yang efektif adalah kunci bagi keberhasilan organisasi tersebut.
- b. Keberhasilan ini sangat mungkin dicapai jika peraturan atau kebijaksanaan dan prosedur yang bertalian dengan manusia dari perusahaan tersebut saling berhubungan, memberikan sumbangan terhadap pencapaian tujuan organisasi serta perencanaan strategis.
- c. Kultur dan nilai perusahaan, suasana organisasi dan manajerial yang berasal dari kultur tersebut akan memberikan pengaruh yang besar terhadap pencapaian yang terbaik.
- d. Manajemen manusia berhubungan dengan integrasi; menjadikan semua anggota organisasi tersebut terlibat dan bekerja sama untuk mencapai tujuan bersama.¹³

Manajemen Sumber Daya Manusia pada sektor publik berusaha mengungkap manusia sebagai sumber daya seutuhnya dalam konsepsi pembangunan bangsa yang utuh dan menyeluruh. Sumber Daya Manusia dalam konteks organisasi publik dipahami sebagai potensi manusiawi yang melekat keberadaannya pada seorang pegawai yang terdiri dari potensi fisik dan non fisik. Potensi fisik adalah kemampuan fisik yang terakumulasi pada seorang pegawai, sedangkan potensi non fisik adalah kemampuan pegawai yang terakumulasi baik dari latar belakang pengetahuan, intelegensi, keahlian, keterampilan, *human relations*.

¹³ Ibid Hlm 1

Manajemen sumber daya manusia dipandang sebagai faktor pendorong peningkatan produktifitas dan mutu pelayanan, karena itu unit organisasi yang menangani manajemen sumber daya manusia harus tidak kalah menariknya dalam hal sistem penggajian dan promosi. Sistem penggajian dan promosi yang efisien hendaknya mampu menginformasikan secara terbuka kepada pegawai, mengenai apa saja yang menjadi kualifikasi dalam penilaian kinerja. Sistem penggajian dan promosi merupakan bagian integral dari pelaksanaan manajemen sumber daya manusia yang baik.

Adapun yang menjadi ruang lingkup yang menjadi bahasan dalam manajemen sumber daya manusia menurut Bernadin dan Russel¹⁴ meliputi: rancangan organisasi, manajemen kinerja, staffing, pengembangan pegawai dan organisasi, system reward, tunjangan-tunjangan dan pemantauan, komunikasi dan relasi public. Secara garis besar disajikan pada tabel berikut:

¹⁴ Ibid hlm 13

Tabel I.1
Ruang Lingkup Manajemen Sumber Daya Manusia

RANCANGAN ORGANISASI	MANAJEMEN KINERJA
<ul style="list-style-type: none"> • Perencanaan sumber daya manusia • Analisis pegawai • Rancangan pegawai • Tim kinerja (sistem sosio teknik) • Sistem informasi 	<ul style="list-style-type: none"> • Penilaian manajemen/MBO • Program peningkatan produktifitas • Penilaian kinerja
STAFING	PENGEMBANGAN PEGAWAI DAN ORGANISASI
<ul style="list-style-type: none"> • Rekrut/interview/memperkerjakan • Affirmative action • Promosi/pemindahan/separasi • Pelayanan-pelayanan outplacement • Pengangkatan/orientasi • Metode-metode seleksi pegawai 	<ul style="list-style-type: none"> • Pengembangan pegawasan manajemen • Perencanaan/pengembangan karier • Program-program pembinaan asistensi • Pelatihan keterampilan non manajemen • Program-program persiapan pension • Penelitian-penelitian terhadap sikap
SISTEM REWARD, TUNJANGAN-TUNJANGAN DAN PEMATUHAN	KOMUNIKASI RELASI PUBLIK
<ul style="list-style-type: none"> • Program-program keamanan • Pelayanan kesehatan dan medis • Prosedur-prosedur pengaduan/disiplin • Administrasi tunjangan asuransi • Rencana-rencana pembagian laba/pension • Hubungan-hubungan kerja 	<ul style="list-style-type: none"> • System informasi / laporan / catatan • Komunikasi/publikasi pegawai • Sistem penyaranan • Penelitian SDM

Hal yang sangat menentukan dalam sistem manajemen sumber daya manusia menurut Likert adalah konsistensi. Kinerja sebuah organisasi tidak hanya dipengaruhi oleh apakah manajemen secara konsisten memiliki keterkaitan dengan semua area organisasi, tetapi dipengaruhi oleh pola yang konsisten dari

balik *behavior management* yang harus diikuti. Jadi sistem manajemen yang dipilih tidak harus konsisten secara internal tetapi juga konsisten terhadap variabel-variabel manusia dan organisasi dengan tuntutan-tuntutan lingkungan.¹⁵

Likert memberikan kategori alternatif terhadap determinasi dari perilaku pimpinan dalam konsep manajemen sumber daya manusia meliputi:

a. Karakter Dorongan Motivasi

- Dasar motif yang digunakan yaitu sepenuhnya menggunakan ekonomi, ego, dan motif pokok lainnya, seperti kekuatan-kekuatan motivasi yang muncul dari proses kelompok.
- Cara penggunaan motif-motif melalui penghargaan ekonomi yang berdasarkan sistem kompensasi yang dikembangkan melalui partisipasi.

b. Karakter proses komunikasi

- Jumlah interaksi dan komunikasi yang ditujukan untuk pencapaian tujuan organisasi kebanyakan dengan individu maupun kelompok.
- Arah aliran informasi dari bawah, atas dan sederajat.
- Informasi relative lengkap dan akurat berdasarkan ukuran dan efisiensi aliran informasi dalam organisasi.

c. Karakter proses pengambilan keputusan

Proses pengambilan keputusan secara luas dilakukan melalui organisasi, meskipun diintegrasikan melalui proses keterkaitan yang dilakukan antar kelompok yang memiliki kepentingan bersama. Informasi relative lengkap

¹⁵ Ibid hal 15

dan akurat berdasarkan ukuran dan efisiensi aliran informasi dalam organisasi.

2. Profesionalisme Aparatur

Pengertian Profesionalisme menurut **Riant Nugroho** adalah kemampuan setiap individu di dalam sebuah organisasi yang menguasai ilmu untuk mentransfer ilmu tersebut menjadi keterampilan, dan dalam melaksanakan profesinya dilandaskan pada etika dan akhlak luhur.¹⁶

Penyelenggaraan pemerintahan di daerah dapat berjalan secara lancar sangat ditentukan oleh aparatur yang profesional dalam melaksanakan tugas dan bagiannya masing-masing. Dengan demikian aparatur merupakan faktor dominan bagi keberhasilan penyelenggaraan di pemerintah daerah.

Karena aparatur adalah terdiri dari orang-orang, maka dalam hubungan ini, akan memperjelas bagaimana mendesaknya faktor manusia dalam suatu organisasi, dalam hal ini pemerintah daerah.

Sedangkan salah satu upaya untuk dapat tercapainya sikap profesionalisme dapat ditempuh dengan metode pendidikan dan latihan, menurut **Redja Muhdyharjo** adalah :

“Suatu usaha sadar yang dilaksanakan oleh keluarga, masyarakat, dan pemerintah melalui kegiatan bimbingan, pengajaran atau latihan yang berlangsung di sekolah dan di luar sekolah sepanjang hayat, untuk dapat mempersiapkan peserta didik agar dapat memainkan peranan dalam berbagai lingkungan hidup secara tepat.”¹⁷

¹⁶ Riant Nugroho D, *Otonomi Daerah Desentralisasi Tanpa Revolusi*, Gramedia, Jakarta, 2000, Hal.165.

¹⁷ Redja Muhdyharjo, *Pengantar Pendidikan Sebuah Studi Awal Tentang Dasar-dasar Pendidikan pada Umumnya dan Pendidikan di Indonesia*, Rajawali press, Jakarta, 2001, Hal.11

Sedangkan pelatihan menurut **Lynton dan Udai Pareek** adalah :

”Pelatihan merupakan suatu upaya sistematis untuk mengembangkan sumber daya manusia, perorangan, kelompok dan juga kemampuan organisasi yang diperlukan untuk mengurus tugas dan keadaan sekarang, juga untuk memasuki masa depan dan menanggulangi persoalan serta masalah yang timbul dalam kedua-keduanya.”¹⁸

Pengertian pendidikan menurut **Bachtiar Rivai** *Pendidikan di Indonesia*, sebagai berikut :

”Pendidikan adalah segala usaha pembinaan dan pengembangan kemampuan manusia.”¹⁹

Sedangkan bentuk-bentuk pendidikan dijelaskan oleh **Philip H. Coombes** yang dikutip oleh **St. Vembrianto** adalah :

”Pendidikan informal adalah pendidikan yang diperoleh seseorang dari pengalaman sehari-hari dengan sadar atau tidak, sejak lahir sampai mati, di dalam pekerjaan atau dalam pergaulan sehari-hari”²⁰

- a. Pendidikan formal yaitu dikenal dengan sekolah yang teratur, bertingkat dan mengikuti syarat-syarat yang jelas dan ketat.
- b. Pendidikan non formal adalah pendidikan yang teratur dan sadar dilakukan tetapi tidak terlalu mengikuti peraturan-peraturan yang tetap dan kuat.²¹

¹⁸ Ralf Lynton dan Udai Pareek, Dalam Supriatna, *Upaya Peningkatan Profesionalisme Aparatur BKD Kab Sleman*, Skripsi Umy, 2004 hal 19

¹⁹ Bachtiar Rivai, *Pembaharuan Pendidikan di Indonesia*, Dirjen Pendidikan Departemen P dan K, Hal.6

²⁰ St. Vembrianto, Dalam Supriatna, *Upaya Peningkatan Profesionalisme Aparatur BKD Kab Sleman*, Skripsi Umy, 2004 hal 19

²¹ *Ibid*, hal. 22-23

Walaupun kian hari perkembangan teknologi sangat pesat, namun bila orang-orang yang mengerjakannya atau menanganinya tidak baik, maka hasilnya pun akan tidak baik juga, sehingga bagaimana pun manusia masih memiliki peranan penting di dalamnya. Mengenai hal ini **Miftah Toha**, menyatakan bahwa : "Manusia adalah salah satu dimensi dalam organisasi yang amat penting, merupakan salah satu faktor dan pendukung organisasi".²²

Di lain hal, tindakan profesionalisme menurut **Candra Sabtia Irawan** dapat dilihat dari adanya *reward and punishment* di dalam organisasi, *reward* dan *punishment*, *kultur organisasi*, hal tersebut mengandung arti :

"*Reward* adalah adanya suatu kompensasi yang diberikan terhadap individu-individu atau kelompok yang memiliki prestasi kerja bagus dalam suatu organisasi, hal tersebut berupa materi dan imateri."²³

"*Punishment* adalah teguran atau peringatan yang diberikan dengan tujuan untuk memotivasi dan menjauhkan anggota dari penyimpangan dalam bekerja."²⁴

"*Kultur organisasi* adalah kebiasaan-kebiasaan yang dimiliki oleh suatu organisasi yang menjadikan ciri dengan orientasi memunculkan sikap-sikap unggulan dan dapat memunculkan sikap teladan."²⁵

Hal lain yang dapat menjadi suatu indikator dalam sikap-sikap profesionalisme di dalam sebuah organisasi adalah dengan adanya standar pelayanan minimal yang diterapkan sebagai indikator profesionalisme adalah

²² Mifta Toha, Drs, Mpa, *Perilaku Organisasi*, CV. Rajawali Indonesia, Jakarta, 1983, Hal 77

²³ Chendra Sabti Irawan, *Diktat Mata Kuliah Pengembangan Organisasi Publik 2003*

"Hak-hak minimal yang diterima konsumen sebagai fasilitas dari jasa yang diinginkan dari suatu organisasi."²⁶

Dari pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa keberhasilan suatu organisasi tidak dapat dicapai tanpa adanya manusia atau aparat organisasi itu yang mengusahakannya ke arah profesionalisme.

Dalam strategi peningkatan profesionalisme tersebut maka jalan yang ditempuh adalah melalui jalur pendidikan dan pelatihan, hal tersebut akan mempengaruhi kemampuan sumber daya manusia aparatur Pemerintah Daerah.

Disamping hal tersebut di atas, ada faktor-faktor lain yang dapat membentuk profesionalisme aparatur pemerintah. Faktor-faktor tersebut diantaranya adalah prestasi kerja, kepatuhan kerja atau disiplin, prakarsa (inisiatif), relasi kerja, tanggung jawab, serta inovatif.

3. Manajemen Strategis

A. Definisi

Ada beberapa ahli yang mendefinisikan pengertian manajemen

1. Henry M Boetinger²⁷

Berpendapat bahwa manajemen itu suatu seni yang membutuhkan 3 unsur:

- a. Pandangan seniman
- b. Pengetahuan dan teknis
- c. Teknik dan komunikasi yang berhasil

²⁶ Paritr Westra, *Ensiklopedia Administrasi*, Gunung Agung, Jakarta, 1998.hal.22

²⁷ Henry M Boetinger *Pengantar manajemen dan Pengambilan Keputusan Strategik*, Tahun , Jakarta 1995, Hal 39

Dalam hal ini manajemen merupakan suatu seni, maka manajemen memerlukan tiga unsur tersebut. Oleh karena itu keterampilan manajemen, keterampilan seni juga dikembangkan dengan cara yang sama.

2. Luther Gulick²⁸

Mendefinisikan manajemen sebagai bidang pengetahuan yang mencari secara sistematis untuk memahami mengapa dan bagaimana orang-orang dapat bekerja sama untuk mencapai tujuan dan mewujudkan kerjasama untuk mencapai tujuan dan mewujudkan kerjasama itu berguna untuk kemanusiaan

3. I.H. Walson dan Prof. Oey Liang Lie²⁹

Manajemen dinyatakan sebagai ilmu dan seni. Sebagai ilmu karena manajemen merupakan suatu kumpulan pengetahuan yang sistematis dan telah diterima sebagai kebenaran yang universal. Sebagai Ilmu, manajemen mempunyai asas-asas seperti ilmu lainnya yang disebut "Asas manajemen". Manajemen dinyatakan sebagai seni karena keberhasilan pemimpin dalam usahanya mencapai tujuan dengan bantuan bawahan, selain itu diperlukan pemahaman dan pengalaman ilmu manajemen.

4. James A.F.Stoner³⁰

Mendefinisikan manajemen sebagai proses perencanaan pengorganisasian, kepemimpinan dan pengawasan.

²⁸ Ibid hal 41

²⁹ Ibid hal 42

³⁰ Ibid hal 42

Dari definisi di atas dapat ditarik beberapa pokok pikiran sebagai berikut:

- Proses adalah suatu cara sistematis untuk melakukan suatu manajemen yang didefinisikan sebagai suatu proses. Karena semua pemimpin mempunyai kemampuan, keahlian, keterampilan yang terlibat kegiatan yang saling berkaitan dalam upaya mencapai tujuan organisasi.
- Perencanaan, berarti para pemimpin memikirkan tujuan dan kegiatan pada suatu cara, rencana logika.
- Pengorganisasian, berarti para pemimpin mengkoordinir sumber daya manusia dan sumber daya lain yang dimiliki organisasi.
- Memimpin ini menunjukkan bagaimana para pemimpin mengarahkan dan mempengaruhi bawahannya, menggunakan orang lain untuk tugas tertentu..

Jadi Manajemen Strategis adalah sejumlah keputusan dan tindakan yang mengarah pada penyusunan suatu strategi/sejumlah strategi yang efektif untuk membantu mencapai sasaran organisasi dalam upaya pencapaian tujuan karena pemimpin setiap organisasi berupaya mencapai tujuan semaksimal mungkin. Dengan manajemen strategis akan dapat memperoleh gambaran atau mengidentifikasi dan memanfaatkan kekuatan atau potensi pada lingkungan internal dan peluang pada lingkungan eksternal.

1. Lingkungan Internal

Merupakan salah satu dimensi yang perlu dipertimbangkan dalam perencanaan strategis, dimensi ini menyangkut kekuatan (*Strength*) dan kelemahan (*Weakness*) yang pada umumnya dimiliki dalam

pengembangan wilayah, bagian dari suatu analisis yang telah dikenal secara luas dunia akademik dengan istilah SWOT.

Faktor kekuatan (*Strenght*) dan kelemahan (*Weakness*) terdapat dalam satuan kegiatan organisasi. Hal ini, merupakan instrument yang ampuh dalam melakukan analisis perencanaan strategis, untuk memaksimalkan peranan faktor-faktor tersebut sekaligus berperan sebagai alat untuk meminimalisasi kelemahan dan menekan dampak ancaman yang timbul, jika para penentu strategi kebijakan mampu menghadapi dua faktor tersebut dengan tepat, maka upaya untuk memilih dan menentukan strategi yang efektif membuahkan hasil yang diharapkan.³¹

Kekuatan dan kelemahan internal tersebut muncul dalam aktifitas manajemen, keuangan, operasi, penelitian dan pengembangan, dan sistem informasi. Mengenali dan mengevaluasi kekuatan dan kelemahan fungsional adalah aktifitas manajemen strategis yang penting agar dapat memperoleh kekuatan internal dan memperoleh kelemahan internal.

Faktor internal dapat ditentukan dengan beberapa cara yang termasuk menghitung rasio, mengukur prestasi, dan membandingkan dengan periode sebelumnya.

2. Lingkungan Eksternal

Dalam lingkungan eksternal dikenal adanya faktor-faktor peluang (*Oportunities*) dan ancaman (*Threats*), yakni faktor-faktor yang berasal dari luar, yang bisa menguntungkan dan juga dapat mengancam serta

³¹ Siagian, *Manajemen Strategik*, Bumi aksara, 1998, hlm 7

mempengaruhi dinamika pembangunan, berupa lingkungan, politik, ekonomi, sosial dan budaya masyarakat sekitar. Oleh karena itu, faktor peluang dan faktor ancaman dikenal pula secara luas sebagai bagian dari analisis SWOT.

Suatu lingkungan eksternal diperlukan untuk menekan agar berhasil meraih keberhasilan yang didambakan di masa depan, sehingga dapat diperhatikan dengan matang tujuan utama lingkungan eksternal adalah untuk mengetahui lingkungan dari luar agar dapat secara jelas peluang dan ancaman mengetahui faktor kunci keberhasilannya.³²

Peluang eksternal dan ancaman eksternal merujuk pada keadaan ekonomi, sosial budaya, demografi, lingkungan, politik, hukum, pemerintah, teknologi, serta peristiwa yang dapat menguntungkan atau merugikan secara signifikan di masa depan. Peluang dan ancaman sebagian besar di luar kendali pemerintah atau organisasi, jadi disebut eksternal. Revolusi komputer, bioteknologi, pergeseran populasi, perubahan nilai dan sikap kerja, eksplorasi ruang angkasa, kemasan yang dapat didaur ulang, dan persaingan yang semakin meningkat dari pihak-pihak lain merupakan contoh peluang atau ancaman.

Ajaran mendasar dari manajemen strategis adalah perlunya merumuskan strategi untuk memanfaatkan peluang eksternal dan menghindari atau mengurangi dampak ancaman eksternal. Dengan alasan ini, mengenali,

³² Peter Drucker dalam Sriwahyudi, *Manajemen strategis, Pengantar Berfikir Strategis*, Bina Aksara, Jakarta, 1996, hlm. 84

memonitor, dan mengevaluasi peluang dan ancaman eksternal untuk sukses merupakan hal yang penting.

B. Mengidentifikasi Isu- isu Strategis

Mengidentifikasi isu-isu strategis merupakan inti dari proses perencanaan strategis. Isu-isu strategis didefinisikan sebagai persoalan atau tantangan kebijakan mendasar (*fundamental*) yang menentukan mandat, misi dan tujuan. Oleh karena itu, budaya organisasi mempengaruhi isu-isu yang akan masuk dalam agenda dan bagaimana isu-isu itu dibingkai (*Diframe*), dan juga akan menentukan pilihan-pilihan strategis mana yang akan ditangani serius pada langkah selanjutnya, penyusunan strategis dan penyusunan rencana.³³

Isu-isu strategis sangat penting, karena isu-isu memainkan peran sentral dalam pembuatan keputusan politik. Pembuatan keputusan politik dimulai dengan isu, tetapi perencanaan strategis bisa mengembangkan proses itu dengan mempengaruhi cara membentuk dan menyelesaikan isu tersebut. Dengan isu-isu yang dibentuk dengan cermat, maka keputusan selanjutnya dimungkinkan secara politik dapat diterima dan secara teknis dapat dioperasionalkan, secara moral etika dan legal dapat dipertahankan.³⁴

Dalam mengidentifikasi isu-isu strategis Bryson mengungkapkan manfaat yang dapat dikembangkan adalah:³⁵

- a. Perhatian dapat difokuskan pada permasalahan-permasalahan yang benar-benar penting.

³³ Bryson, *Strategic Planing For Publik and Nonprofit Organisation*, by Joseey Rias Publiser San Fransisco, Amerika, 1995, hlm 104

³⁴ Ibid hlm 161

³⁵ Ibid hlm 110

- b. Perhatian difokuskan pada isu-isu bukan jawaban.
- c. Identifikasi pada umumnya menimbulkan tarik ulur yang positif dibutuhkan untuk mendorong perubahan keorganisasian
- d. Identifikasi isu-isu strategis diharapkan memberikan arah tentang bagaimana memecahkan isu-isu yang berhasil diidentifikasi.
- e. Meskipun proses perencanaan strategis belum dirasakan riil bagi para partisipasi hingga tahap ini, ia akan terasa saat ini.

Berkaitan dengan manfaat identifikasi isu-isu strategis maka ada tiga macam isu-isu strategis perlu diperhatikan yaitu: pertama, isu-isu strategi yang saat ini tidak membutuhkan tindakan namun harus dipantau secara terus menerus: kedua, isu-isu strategis yang muncul dan bisa ditangani di masa mendatang namun memerlukan tindakan di masa sekarang: ketiga, isu-isu harus ditanggapi secara tepat dan tidak bisa ditangani secara rutin. Suatu isu dikatakan sebagai isu strategis jika jawaban terhadap pertanyaan sangat berpengaruh terhadap kehidupan atau keberlangsungan organisasi.

Berkaitan dengan identifikasi isu-isu, pendekatan yang cocok dengan situasi yang dihadapi dalam rangka peningkatan profesionalisme aparat pemerintah dengan pendekatan langsung (*the direct aproach*) (Bryson) meliputi:

1. Merevisi visi, misi dan tujuan
2. Melakukan analisis SWOT terhadap lingkungan internal dan eksternal
3. Melakukan identifikasi isu-isu strategis: pertama, menginventarisir isu-isu yang ditemui; kedua, mencermati faktor-faktor, (*Misi isi, tujuan dan*

pengaruh internal) dengan menentukan isu-isu strategis tersebut menjadi isu yang strategis: ketiga, mencermati konsekuensi yang akan dihadapi dalam peningkatan profesionalisme yang diakibatkan isu-isu strategis tersebut.

C. Analisis SWOT Peningkatan Profesionalisme Aparat

Dalam upaya penggalian peningkatan profesionalisme aparat pemerintahan hendaknya perlu dipersiapkan dan diketahui apakah yang menjadi kekuatan, kelemahan, peluang, serta ancaman baik dari lingkungan internal maupun eksternal, yang dalam kesempatan ini digunakan analisis SWOT.

Analisis SWOT adalah upaya mencari dan menentukan nilai-nilai strategis yang melekat pada organisasi dengan menggunakan instruments SWOT. SWOT adalah penjelmaan dari lingkungan internal *Strenghts* (Kekuatan) dan *Weaknes* (Kelemahan) serta lingkungan eksternal *Opportunities* (Peluang) dan *Treats* (Ancaman)³⁶

Selanjutnya, analisis SWOT merupakan suatu alat yang efektif dalam membantu mengidentifikasi masalah, terutama dengan pendekatan analisis atas lingkungan strategis, yang lazim disebut sebagai lingkungan internal dan eksternal. Dalam lingkungan internal dan eksternal ini pada dasarnya terdapat empat unsur yang terkait dan tidak lain singkatan dari SWOT itu sendiri yang tertuang dalam matrik SWOT;³⁷

³⁶ Freddy Rangkuti, *Analisis SWOT Teknik Membedah Kasus Bisnis*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2006, hlm 19

³⁷ J. David Hunger dan Thomas L. Wheelen, *Manajemen Strategis*, Andi, Yogyakarta, 2000, hlm 231

Tabel I.2
Matrik SWOT

FAKTOR-FAKTOR INTERNAL		
FAKTOR-FAKTOR EKSTERNAL	KEKUATAN (<i>STRENGTHS</i>)	KELEMAHAN (<i>WEAKNESS</i>)
PELUANG (<i>OPPORTUNITIES</i>)	Menggunakan kekuatan untuk memanfaatkan peluang	Memanfaatkan peluang untuk mengatasi kelemahan
ANCAMAN (<i>THREATS</i>)	Menggunakan kekuatan untuk menghindari Ancaman	Meminimalkan kelemahan dan menghindari ancaman

Secara Internal

1. *Strenghts* (Kekuatan), adalah identifikasi potensi-potensi yang dimiliki organisasi dan menjadi acuan dalam memanfaatkan peluang untuk menghasilkan keuntungan. Kekuatan ini dapat berwujud payung hukum yang mendasari maupun sumber daya lain pada organisasi.
2. *Weakness* (kelemahan), merupakan identifikasi masalah-masalah yang dihadapi organisasi dan diatasi dengan memanfaatkan peluang yang ada. Kelemahan ini dapat dilihat dari aspek kinerja sumber daya pengelola maupun mekanisme kerja yang dijalankan organisasi.

Secara eksternal

1. *Opportunities* (Peluang) merupakan identifikasi terhadap kemungkinan keuntungan-keuntungan yang dihasilkan dan dapat dimanfaatkan untuk meminimalkan atau mengatasi kelemahan organisasi. Peluang ini datang dari luar organisasi dan wujudnya dapat dilihat dari tanggapan masyarakat

atas produk yang dihasilkan maupun kondisi karakteristik yang dihasilkan maupun kondisi karakteristik daerah.

2. *Threats* (Ancaman), merupakan identifikasi terhadap kemungkinan buruk yang dapat mengancam keberlangsungan organisasi. Ancaman ini datang dari luar organisasi dan menghindarinya dengan memanfaatkan kekuatan organisasi. Wujud dari ancaman ini dapat dilihat dari situasi ekonomi dan politik yang berkembang, baik di tingkat nasional maupun lokal.³⁸

Oleh karena itu dalam rangka menganalisis strategi peningkatan profesionalisme aparat pemerintah daerah, alur pikir tentang Analisis SWOT penting memiliki sumber daya manusia pengelola organisasi pemerintah daerah. Pentingnya kecakapan analisis ini karena merupakan unsur yang sangat mendukung dalam melakukan perencanaan strategis, dalam hal ini strategi yang digunakan pemerintah daerah untuk meningkatkan profesionalisme aparatnya.

Untuk meningkatkan kemampuan aparatur terutama dalam hal profesionalisme, maka strategi yang dapat dilakukan adalah upaya-upaya meningkatkan syarat pendidikan dan pengalaman mengelola organisasi ataupun meningkatkan frekuensi pelatihan-pelatihan yang berkaitan dengan manajemen pemerintah daerah.

Selain unsur sumber daya manusia, Unsur partisipasi masyarakat sangat menentukan terhadap pelaksanaan penggalian dan meningkatkan profesionalisme aparat pemerintah daerah. Dukungan masyarakat sangat membantukelancaran

³⁸ Ibid hlm 128

proses ini. Pentingnya partisipasi masyarakat ini terutama karena sebagai organisasi yang bersistem terbuka, Pemerintah daerah senantiasa membutuhkan sumbangan energi guna menopang kelangsungan pemerintahannya.

D. Strategi

Strategi adalah langkah-langkah yang diambil dalam memandu, membimbing, memberi dan membangun motivasi serta menjalin komunikasi yang baik sehingga akan tercapai tujuan dan sasaran yang ingin dicapai.

Secara etimologis strategi berasal dari bahasa Yunani (**Strategos**) (Stratos = Militer dan ag = Memimpin), yang berarti "general ship" atau sesuatu yang dikerjakan oleh para jenderal perang dalam membuat rencana untuk memenangkan perang. Jadi istilah strategi pada mulanya muncul dalam dunia militer.

Strategi selalu memberikan keuntungan untuk mencapai tujuan dengan cara-cara tersendiri "taktik", setidaknya taktik merupakan penjabaran operasional dari strategi.

Dalam kamus besar Bahasa Indonesia pengertian mengenai strategi dijelaskan dalam hal 859-860 adalah:

- a) Siasat Perang
- b) Ilmu siasat
- c) Rencana yang cermat mengenai kegiatan untuk mencapai sasaran khusus.³⁹

Pengertian menurut para ahli :

³⁹ *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Hal 859-860

a) Kar von Clausewitz

Strategi adalah suatu seni menggunakan pertempuran untuk memenangkan suatu perang sedangkan taktik adalah seni menggunakan tentara dalam sebuah pertempuran baik dalam bisnis, politik, atau strategi lainnya.⁴⁰

b) Henry Mintzberg

Strategi merupakan serangkaian tindakan mendasar yang dibuat oleh jajaran organisasi dalam rangka untuk mencapai tujuan tertentu seperti visi pokok, analisis identifikasi alternatif, peluang-peluang alternatif, peluang-peluang analisis kekuatan organisasi, dan lain-lain.⁴¹

c) Ricky Graffin

Strategi merupakan tulang punggung dari perencanaan dan langkah-langkah utama untuk menyelenggarakan pengarahannya dan batas-batas untuk kegiatan operasionalnya, hanya saja titik berat bagi perencanaan strategi dan taktik yang digunakan.⁴²

Berdasarkan dari definisi tersebut diatas maka yang dimaksud strategi dalam penelitian ini adalah perencanaan yang cermat mengenai kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai sasaran khusus yaitu kesejahteraan dan kemakmuran rakyat atau dalam kata lain langkah-langkah yang diambil untuk mencapai tujuan tertentu.

d) Grindle

Implementasi dan kebijakan ditentukan oleh kebijakan dan konteks dari implementasi itu sendiri. Dan implementasi dari kebijakan itu dapat dilihat

⁴⁰ A. Sriwahyuni SE, MBA, *Pengantar Proses Berpikir Strategi*, Manajemen Strategi hal 26

⁴¹ Prof Dr. Sondang P Siagian MPA, *Manajemen Strategik*, hal 16-17.

⁴² Dr. Burhan N, *Perencanaan Strategi*, hal 8

dari tiga dimensi analisis yaitu : Tujuan implementasi kebijakan, Pelaksanaan tugas, dan Kaitan suatu organisasi dan lingkungan. Dan menurutnya kebijakan dapat ditransformasikan menjadi program, sehingga kebijakan-kebijakan tersebut dapat dilaksanakan.

Isi kebijakan :

1. Kepentingan yang dipengaruhi.

Kepentingan yang menyangkut banyak kepentingan yang berbeda akan sulit diimplementasikan dibanding yang menyangkut sedikit kepentingan.

2. Tipe manfaat

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

3. Derajat perubahan yang diharapkan

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

4. Letak pengambilan keputusan

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

5. Pelaksanaan program

Keputusan siapa yang ditugasi untuk mengimplementasikan program yang ada dapat mempengaruhi proses implementasi program yang ada dapat mempengaruhi proses implementasi dan hasil akhir yang diperoleh.

6. Sumber daya yang dilibatkan

Sumber daya yang digunakan dalam program, bentuk, besar dan asal sumber daya akan menentukan pelaksanaan dan keberhasilan kebijakan.

Konteks implementasi meliputi :

- a) Strategi yang digunakan dalam proses, kekuasaan dari badan pelaksana ataupun elite politik dan penguasa setempat akan mempengaruhi pelaksanaan kebijakan.
- b) Kondisi dan keberadaan badan pelaksana yang didukung otoritas penguasa akan sangat berpengaruh pada proses.
- c) Kepatuhan dan daya tanggap

Kepatuhan dapat berupa dukungan dari elite politik, kesediaan agar instansi pelaksana birokrat yang ditugasi melaksanakan program dari elite politik, juga kepatuhan menerima manfaat/sasaran program. Sedangkan daya tanggap merupakan kepekaan lembaga publik seperti birokrasi terhadap kebutuhan permasalahan yang timbul dalam pelaksana.

4. OTOMONI DAERAH

Pengertian Otonomi Daerah menurut UU No. 5 tahun 1974: "Otonomi Daerah adalah hak, atau wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku."

Berdasarkan rumusan tersebut menunjukkan bahwa otonomi bukanlah semata-mata dilihat sebagai hak dan wewenang namun merupakan suatu kewajiban, karena UU No. 5 1974 memandang bahwa konsekuensi logis dari prinsip Otonomi yang nyata dan bertanggung jawab, yang Otonomi Daerah cenderung mengarah kepada kewajiban dari pada hak.

Hal tersebut berbeda ketika kita tinjau konsep Otonomi Daerah berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004, di sini tidak lagi Otonomi berdasarkan asas dekonsentrasi namun menggunakan asas desentralisasi dimana seluruh urusan daerah diserahkan kepada daerah sendiri tanpa adanya dualisme peran Daerah dengan asas dekonsentrasi seperti menurut UU No. 5 Tahun 1974.

Sesuai dengan ketetapan MPR RI Nomor XV/MPR/1998, penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memberi 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 antara pusat dan daerah.

Dalam rangka melancarkan pelaksanaan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok negeri dan dalam membina kesetabilan politik serta kesatuan bangsa maka hubungan antara pemerintah pusat dan daerah atas dasar Negara

Kesatuan diarahkan pada pelaksanaan otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab yang dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah, dan dilaksanakan bersama-sama dengan desentralisasi.

Tujuan pemberian Otonomi kepada daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan ditujukan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan di daerah. Dalam melaksanakan tujuan tersebut, Pemerintah pusat memberikan wewenang kepada daerah untuk melaksanakan berbagai urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangganya.

Dari kutipan penjelasan umum UU No. 32 Tahun 2004 di atas jelaslah bahwa tujuan Otonomi kepada Daerah antara lain adalah meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dan dalam rangka pelaksanaan pembangunan.

Kemudian ide meletakkan titik berat Otonomi Daerah Tingkat II memang dicanangkan resmi sejak terbentuknya UU No. 5 Tahun 1974, namun pada pelaksanaannya kemudian masih tetap sentralistik dan tumpang tindih antara kewenangan Daerah dan Pusat dalam berbagai kebijakan daerah.

Dengan dikeluarkannya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah, setiap Pemerintah Daerah memiliki keleluasaan dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan dan bidang yang menjadi urusan Pemerintah. Urusan yang dimaksud adalah bidang politik luar negeri, Pertahanan keamanan, Peradilan/Yustisi, Moneter dan fiskal nasional serta agama.

Kemudian Otonomi nyata yaitu keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan di bidang tertentu secara nyata ada dan diperlukan, serta tumbuh, hidup tumbuh dan berkembang di daerah.

Otonomi yang bertanggung jawab yaitu berupa pertanggung jawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada Daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh Daerah dalam mencapai tujuan pemberian Otonomi.

Selain itu menurut diletakkan titik berat Otonomi pada Daerah Tingkat II selain adanya alasan-alasan tersebut juga ada pertimbangan-pertimbangan tertentu sebagai faktor pendukung, dimana daerah tingkat II dianggap :⁴³

- a. Berada di tengah-tengah, sehingga tidak terlalu jauh dari pemerintah pusat dan masyarakat.
- b. Lebih mencerminkan dan menghadirkan keaneka ragam kebutuhan.
- c. Tidak akan mampu untuk memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Makna titik berat Otonomi di wilayah kabupaten dan kota adalah semakin banyaknya urusan pemerintah baik jumlah maupun jenisnya diserahkan pada Pemerintah Kabupaten dan Kota. Dengan demikian makin besar peranan Kabupaten dan Kota dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat dalam ikut serta membela daerahnya. Berkaitan dengan hal tersebut, diletakkannya

⁴³ Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di NRI 1988 hal:39*)

Otonomi Daerah pada Pemerintah Kabupaten dan Kota harus diikuti penyerahan pembiayaan, personil, dan peralatan.⁴⁴

Dengan adanya Otonomi yang luas tersebut Pemerintah Kabupaten dan Kota dapat lebih leluasa dalam penentuan kebijakan khususnya kebijakan yang menyangkut peningkatan sumber daya manusia untuk lebih profesional dalam bidang dan pelayanan masing-masing dan sehingga diharapkan good governance akan dapat terwujud dalam kerangka Otonomi Daerah.

E. DEFINISI KONSEPSIONAL

Definisi konseptual ini dimaksudkan sebagai definisi dari fakta-fakta atau gejala-gejala yang diamati dalam penelitian. Untuk memperoleh pengertian yang lebih menyatu maka konsep yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Manajemen Sumber Daya Manusia Sektor Publik merupakan pengembangan dan pemanfaatan pegawai dalam rangka tercapainya tujuan dan sasaran individu, organisasi masyarakat, bangsa dan internasional yang efektif.
2. Manajemen Strategis adalah sejumlah keputusan dan tindakan yang mengarah pada penyusunan suatu strategi/sejumlah strategi yang efektif untuk membantu mencapai sasaran organisasi dalam upaya pencapaian tujuan karena pemimpin setiap organisasi berupaya mencapai tujuan semaksimal mungkin.
3. Profesionalisme adalah kemampuan setiap individu yang menguasai ilmu untuk mampu mentransfer ilmu yang dimiliki tersebut menjadi keterampilan,

⁴⁴ Sumitro Maskun, *Titik Berat Otonomi Pada Dati II*, 1995, hal:226)

dan menjunjung tinggi etika, prestasi kerja, kepatuhan kerja atau disiplin, prakarsa (inisiatif), relasi kerja, tanggung jawab, inovatif dan akhlak luhur.

4. Otonomi Daerah adalah hak, atau wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

F. DEFINISI OPERASIONAL

Definisi operasional dalam penelitian ini adalah :

1. Profesionalisme aparatur Pemerintah Daerah diukur dengan :
 - a. Jumlah aparatur pemerintah daerah yang telah mengikuti pendidikan dan latihan dalam Strategi peningkatan profesionalisme aparatur Pemerintah Kabupaten Sleman.
 - b. Proses rekrutmen pegawai di Kabupaten Sleman.
 - c. Metode pendidikan dan pelatihan.
 - d. Reward dan punishment terhadap pegawai jajaran Kabupaten Sleman.
2. Analisis SWOT Strategi Peningkatan Profesionalisme Aparatur Pemerintah
 - a. Kekuatan (*Strengths*)
 - b. Kelemahan (*Weakness*)
 - c. Peluang (*Opportunities*)
 - d. Ancaman (*Threats*)
3. Strategi peningkatan profesionalisme aparatur pemerintah
 - a. Penempatan aparatur menurut konsep *The Right Man On The Right Place*
 - b. Seleksi dan Pengangkatan Aparat Pemerintah
 - c. Reward dan Punishment
 - d. Peningkatan Kedisiplinan Kerja

- e. Efektifitas dan Efisiensi Organisasi Birokrasi
 - f. Menghargai Prestasi Kerja, Inisiatif dan Inovasi
 - g. Menciptakan disiplin kerja, relasi kerja yang baik, dan tanggung jawab yang tinggi
4. Realisasi Strategi
- a. Transparansi
 - b. Akuntabilitas publik
 - c. Responsibilitas
 - d. Partisipasi
 - e. Etika
 - f. Komitmen
 - g. Penegakan hukum
 - h. Pelayanan kepada aparat

G. METODE PENELITIAN

Agar hasil penelitian ini dapat dipertanggung jawabkan, maka perlu ditetapkan terlebih dahulu segala rencana yang akan dikerjakan dalam penelitian ini, sesuai dengan cara dan metodologis yang telah diterapkan. Masalah metodologis yang perlu diperhatikan dalam penelitian ini adalah :

1. Jenis Penelitian

Sesuai dengan jenis dan tipe penelitian, maka tipe penelitian yang dipergunakan oleh peneliti dalam penelitian ini adalah tipe penelitian Analisis Deskriptif-Kualitatif, yaitu :

Berusaha untuk menjelaskan suatu fenomena secara deskripsi untuk melakukan analisis serta penilaian mengenai fenomena atau gejala yang ada dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam kerangka Otonomi Daerah.⁴⁵

2. Unit Analisis

Untuk mempermudah pelaksanaan penelitian dipandang penting untuk membatasi objek penelitian, yaitu : strategi peningkatan profesionalisme aparatur yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Sleman untuk mewujudkan *Good governance*.

Adapun unit analisis dari penelitian ini adalah sebagian aparat Pemerintah Kabupaten Sleman yang terdiri dari :

- a) Kepala Badan Kepegawaian Daerah (BKD), 1 orang
- b) Sub Bagian Umum dan Kepegawaian, Badan Kepegawaian Daerah, 1 orang.
- c) Bidang Tata Usaha Kepegawaian, Badan Kepegawaian Daerah, 1 orang
- d) Sub Bidang Perencanaan Karier, Badan Kepegawaian Daerah, 1 orang.
- e) Sub Bidang Pembinaan, Badan Kepegawaian Daerah, 1 orang.
- f) Bidang Mutasi, Badan Kepegawaian Daerah, 1 orang.
- g) Sub Bidang Kepangkatan, Badan Kepegawaian Daerah, 1 orang
- h) Sub Bidang Program Diklat, Badan Kepegawaian Daerah, 1 orang.
- i) Sub Bidang Pelayanan Kepegawaian, Badan Kepegawaian Daerah, 1 Orang.
- j) Sub Bidang Penempatan, Badan Kepegawaian Daerah, 1 orang
- k) Sub Bidang Tata Pemerintahan, Sekretariat Daerah, 1 orang.

⁴⁵ Mely G Than, *Masalah Perencanaan Pembangunan Penelitian*, Gramedia, Jakarta, Hal. 8

l) Sub Bidang Umum, Sekretariat Daerah, 1 orang.

m) Sub Bidang Humas, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, 1 orang

3. Jenis Data

Secara umum dapat diklasifikasikan menjadi dua bagian, yaitu data primer dan data sekunder.

a. **Data Primer** adalah data pokok yang diperlukan dalam penelitian, yang diperoleh secara langsung dari sumbernya ataupun dari lokasi objek penelitian. Untuk penelitian ini data Primernya adalah Observasi dan interview.

b. **Data Sekunder** adalah data yang diperoleh dalam penelitian secara tidak langsung dari sumbernya melainkan dari tangan kedua, ketiga dan seterusnya. Data sekunder didapat dari laporan-laporan, buku-buku ilmiah dan buku-buku literatur yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.

4. Teknik Pengumpulan Data

a. Observasi

Yaitu suatu teknik yang digunakan untuk memperoleh data dengan melakukan pengamatan yang baik secara langsung dan mencatat fenomena-fenomena yang diteliti. Untuk mendapatkan data yang lebih akurat maka peneliti langsung mendatangi Kantor Pemerintah Kabupaten Sleman.

b. Interview

Yaitu suatu cara untuk memperoleh data dengan mengadakan wawancara dengan responden dalam hal ini aparatur di lingkungan Pemerintah Kabupaten Sleman yang berhubungan langsung dengan tugas-tugas pengurusan Pemerintah Kabupaten Sleman

c. Dokumentasi

Yaitu suatu cara untuk memperoleh data yang diperlukan dengan mempelajari dokumen-dokumen, laporan-laporan, keputusan-keputusan, peraturan-peraturan dan sebagainya tentang subjek yang diteliti.

5. Lokasi Penelitian

Tempat atau wilayah penelitian yang digunakan dalam penelitian ini, peneliti memilih lokasi penelitian di Kabupaten Sleman Yogyakarta. Adapun peneliti memilih Kabupaten Sleman karena wilayah tersebut menjadi salah satu daerah percontohan bagi daerah dan kabupaten lain di wilayah Propinsi D.I. Yogyakarta dan paling berpotensi menerapkan kewenangan otonominya untuk dialokasikan pada sektor peningkatan Sumber Daya Manusia untuk terwujudnya *good governance*.

6. Teknik Analisa Data

Dalam panel ini, teknik analisis datanya adalah Analisa Data Kualitatif, yaitu mengadakan analisa terhadap data-data yang tidak dapat diukur dengan menggunakan angka-angka, dimana hasil analisis ini dapat berupa penafsiran-

penafsiran atas data-data yang ada.⁴⁶ Model analisis ini banyak digunakan pada data hasil wawancara.

Mengenai penelitian yang bersifat kualitatif, Winarno Surahmat menjelaskan sebagai berikut :

"Sifat dari bentuk penelitian deskriptif ini adalah menuturkan dan menafsirkan data yang ada misalnya, tentang situasi yang dialami, suatu hubungan kegiatan, pandangan sikap yang nampak atau tentang proses yang sedang bekerja, kelainan yang sedang muncul, kecenderungan yang sedang nampak, pertentangan yang sedang meruncing dan sebagainya.⁴⁷

⁴⁶ Bogdad dan Taylor, Seperti di Kutip, Lexi. J. Moleong, *Dalam Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT. Rosda Karya, Bandung, 1995 Hal.3

⁴⁷ Winarto Surahmat, *Dasar-Dasar Teknik Research*, Tarsito, Bandung, 1978, hal. 126