

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sumber daya manusia merupakan faktor penting dalam suatu organisasi. Dalam era teknologi yang semakin maju ini organisasi di tuntut untuk dapat menjalankan fungsinya dengan baik sehingga di perlukan suatu manajemen yang baik pula. Agar hal ini dapat terwujud maka organisasi memerlukan personil yang memiliki kemampuan untuk berubah. Personil yang memiliki kemampuan untuk berubah memerlukan struktur organisasi yang memberikan kemudahan untuk berubah dan sistem sumber daya manusia yang senantiasa melaksanakan pemberdayaan personil.

Otonomi daerah tidak di pandang semata-mata sebagai hak dan wewenang tetapi lebih merupakan kewajiban dan tanggung jawab sehingga bagi daerah di tuntut mengembangkan dan meningkatkan sumber daya manusia. Dalam situasi global menuntut kemampuan bersaing dan kerja keras dari segenap lapisan termasuk aparat birokrasi dalam pelaksanaan otonomi daerah. Kemampuan daya saing di tentukan oleh sumber daya manusia yang berkualitas, memiliki ketrampilan tinggi, kreatif inovatif, berdisiplin, penguasaan teknologi dan kepemimpinan profesional serta kepemimpinan. Dari waktu ke waktu sumber daya manusia di pandang sebagai unsur yang sangat menentukan dalam proses pengembangan

Program pengembangan sumber daya manusia melalui pendidikan dan pelatihan aparatur negara mengemban tugas penting yaitu sebagai agen perubahan dalam kehidupan masyarakat. Aparatur pemerintah di harapkan menjadi inisiator, motivator dan dinamisator pembangunan.

Pendidikan dan pelatihan bagi aparatur merupakan tindak lanjut dari era reformasi yang menuntut aparatur memberikan kontribusi yang terbaik dalam melayani publik, paling tidak setelah adanya pendidikan dan pelatihan aparatur semakin memahami hak dan kewajiban mereka sehingga dapat meminimalisir ketimpangan-ketimpangan yang terjadi selama ini yang mana masyarakat menilai kinerja birokrasi dari pusat sampai daerah-daerah masih buruk.

Sumber daya manusia sebagai asset yang paling penting perlu di kelola dengan baik agar mampu menghadapi berbagai persoalan yang muncul dalam organisasi. Perubahan lingkungan sosial masyarakat dimana masyarakat semakin maju dan kritis dalam menyikapi berbagai persoalan yang sedang berlangsung di tengah lingkungan sosialnya, menuntut organisasi pemerintahan untuk selalu siap dan lebih menguatkan fungsinya sebagai publik service.

Dalam rangka mencapai tujuan nasional pegawai negeri sipil sebagai salah satu unsur aparatur negara mempunyai peranan yang strategis dalam melaksanakan, memelihara dan mengembangkan tugas umum pemerintahan

Sebagai salah satu proses

administrasi negara, pegawai negeri sipil berperan dalam meningkatkan mutu administrasi dan pelayanan publik.

Usaha peningkatan mutu pegawai negeri sipil di Indonesia dilakukan melalui pemberian pendidikan dan pelatihan yang di harapkan pegawai negeri sipil akan mampu melaksanakan fungsi dan tugas administrasi dengan baik. Pelaksanaan pendidikan dan pelatihan pegawai negeri sipil merupakan kegiatan yang tidak dapat di tawar lagi. Hal ini sejalan dengan adanya perkembangan kebijakan pendidikan negara, ilmu pengetahuan dan perkembangan tugas dimana setiap pegawai negeri sipil di tuntutan untuk bekerja lebih professional.

Pendidikan dan pelatihan merupakan bagian penting dalam pembinaan pegawai negeri sipil dimana melalui pendidikan dan pelatihan di bentuk sosok pegawai yang berkualitas. Menurut PP No. 101 tahun 2000 di perlukan pendidikan dan pelatihan yang mengarah pada :

1. Peningkatan sikap dan semangat pengabdian yang berorientasi pada kepentingan masyarakat, bangsa, negara dan tanah air.
2. Peningkatan efisiensi, efektivitas dan kualitas pelaksanaan tugas yang dilakukan dengan semangat kerja sama dan tanggung jawab sesuai dengan lingkungan kerja dan organisasinya.
3. Peningkatan kompetensi, manajerial dan atau kepemimpinannya

Berkaitan dengan bidang kepegawaian, otonomi daerah telah membawa implikasi pada terjadinya penambahan jumlah pegawai, beban

... ..

semakin luas. Di sisi lain untuk menuju kesiapan dalam manajemen kepegawaian daerah secara baik, jelas memerlukan waktu yang cukup dan kualitas sumber daya aparatur yang handal. Sementara sampai saat ini potret aparatur yang masih nampak menjadi permasalahan yang hampir di alami oleh setiap daerah adalah profesionalisme kinerja aparatur yang belum optimal, masih adanya budaya korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN), masih rendahnya kualitas sumber daya aparatur, manajemen kepegawaian masih belum handal, lemahnya penegakan hukum dan kesejahteraan pegawai masih rendah.

Kenyataan yang ada sekarang ini kualitas pegawai Pemerintah Kabupaten Kulon Progo masih tergolong rendah. Hal ini dapat di lihat dari profesionalisme yang belum memadai sehingga mempengaruhi kinerja pegawai yang bersangkutan seperti kurangnya ketrampilan, keahlian, pengetahuan para pegawai. Untuk itu Pemerintah Kabupaten Kulon Progo melalui Badan Kepegawaian Daerah berusaha untuk meningkatkan ketrampilan dan keahlian pegawai agar dapat memberikan pelayanan yang memuaskan kepada masyarakat sesuai dengan PP No 101 tahun 2000 tentang pendidikan dan pelatihan jabatan pegawai negeri sipil dan UU No 43 tahun 1999 tentang pokok-pokok kepegawaian. Contohnya pegawai Dinas Pertanian Kabupaten Kulon Progo yang memiliki sumber daya manusia yang rendah. Rendahnya sumber daya manusia para penyuluh lapangan mengakibatkan produktifitas tanam padi tidak bagus karena belum ada keseimbangan cara pola tanam yang baik, sehingga perlu adanya pendidikan dan pelatihan bagi para penyuluh lapangan.

Profesionalisme menjadi suatu kebutuhan yang tidak dapat dihindari oleh para pengelola organisasi, karena semakin tumbuhnya kompleksitas masalah-masalah yang ada dalam masyarakat dan semakin canggihnya perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Salah satu upaya untuk dapat tercapainya profesionalisme pegawai dapat di tempuh dengan metode pendidikan dan pelatihan. Melalui pendidikan dan pelatihan tersebut merupakan salah satu cara pemerintah daerah untuk meningkatkan sumber daya manusia dan meningkatkan profesionalisme pelayanan aparatur baik terhadap sistem kerja atau pelayanannya terhadap masyarakat. Sehingga penyelenggaraan pemerintah di daerah dapat berjalan secara lancar sangat ditentukan oleh aparatur yang profesional dalam melaksanakan tugas dan bagiannya masing-masing. Dari jumlah dan kualitas pegawai negeri sipil Pemerintah Kabupaten Kulon Progo memiliki arah pendayagunaan pada instansi yang terdiri dari 9 Dinas, 4 Badan, 8 Kantor dan 12 Kecamatan. Organisasi Perangkat Daerah tersebut terdiri dari sejumlah 483 eselon struktural dan 27 jabatan fungsional.

Oleh karena itu Badan Kepegawaian Daerah pada era otonomi daerah ini akan melakukan strategi pengembangan pegawai secara cermat dan tepat. Pengembangan pegawai tersebut tentunya tidak hanya mengandalkan pendekatan konvensional saja, akan tetapi tentunya akan di gali dan di pertajam sesuai dengan konteks kebutuhan dan tantangan Pemerintah Kabupaten Kulon Progo

Pengembangan pegawai dilakukan dengan mendasarkan pada basis potensi yang dimiliki oleh pegawai. Secara substansi pengembangan pegawai di pahami sebagai proses peningkatan kompetensi, etik, motivasi, integritas dan karier dari pegawai yang bersangkutan sehingga dapat meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat. Oleh karena itu pengembangan pegawai di samping bermakna peningkatan kualitas sumber daya manusia yang berbasis pada peningkatan kompetensi dan ilmu pengetahuan, juga mencakup peningkatan etik, moralitas dan pengembangan karier pegawai agar dapat memberikan pelayanan yang terbaik bagi masyarakat.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan judul dan latar belakang masalah di atas, maka dalam penelitian ini dapat di ambil permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah Implementasi Kebijakan Pendidikan Dan Pelatihan Sumber Daya Manusia Badan Kepegawaian Daerah Pemerintah Kabupaten Kulon Progo tahun 2005 ?
2. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi pelaksanaan Kebijakan Pendidikan dan Pelatihan Sumber Daya Manusia di Pemerintah Kabupaten Kulon Progo?

C. Kerangka Dasar Teori

Dalam penelitian sosial, teori merupakan suatu hal yang dapat di

Masri Singarimbun dalam bukunya yang berjudul "Metode Penelitian Survei" memberikan definisi sebagai berikut :¹

Teori adalah serangkaian konsep, definisi dan proposisi yang berkaitan dan bertujuan memberikan gambaran sistematis tentang fenomena. Gambaran yang sistematis itu di jabarkan dengan variable lainnya, dengan tujuan untuk menjelaskan fenomena tersebut.

1. Organisasi dan Organisasi Pemerintah

a. Organisasi

Pada hakekatnya organisasi merupakan suatu wadah dimana sekelompok orang yang merasa memiliki tujuan yang sama berkumpul atau mengikatkan dirinya dalam wadah itu, dan kemudian diadakan pembagian tugas dan pekerjaan, dengan segala peralatan dan perlengkapannya, serta dengan tradisi-tradisi yang muncul, kemudian mereka di satukan kembali dalam sebuah pekerjaan besar untuk mencapai maksud dan tujuannya itu secara cepat dan tepat.

Menurut Drs. H. Malayu S.P Hasibuan :

Organisasi adalah suatu system perserikatan formal, berstruktur dan terkoordinasi dari sekelompok orang yang bekerja sama dalam mencapai tujuan tertentu. Organisasi hanya sebagai "alat dan wadah saja".²

Organisasi adalah alat atau wadah bagi manusia baik individu maupun kelompok untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu (tujuan yang sama).

¹ Masri Singarimbun dan Sofyan Efendi, *Metode Penelitian Survei*, LP3S, Jakarta, 1987, Hal. 37.

Setelah di jelaskan mengenai pengertian dari organisasi secara umum, maka berikut ini akan di jelaskan mengenai bentuk-bentuk organisasi.

a) Bentuk-bentuk organisasi

1. Birokrasi (dasar organisasi public): dibuat secara formal oleh pemerintah.
2. Organisasi swasta/privat: berorientasi pada keuntungan/*profit oriented*.
3. LSM/NGO (Lembaga Swadaya Masyarakat/*Non Government Organization*): tidak selalu *profit oriented*.³

b) Organisasi Publik yaitu

1. Organisasi Pemerintahan (baik pusat maupun daerah)
2. Organisasi Pelayanan Umum (public service)
3. Organisasi BUMN (public enterprise)

Organisasi public yaitu organisasi yang di buat secara formal oleh pemerintah, dan memiliki landasan hukum dan struktural yang kuat, mengikat, dan organisasi yang berorientasi pada pelayanan umum serta tidak berorientasi pada keuntungan.

b. Organisasi Pemerintah

Organisasi pemerintah adalah suatu organisasi dengan segala kegiatan atau usaha yang terorganisir, bersumber pada kedaulatan dan

³ Drs. Muh. Zaenuri M.Si, *Diktat Mata Kuliah Organisasi dan Manajemen Pemerintahan*, Yogyakarta, 2000, Hal. 6.

berlandaskan dasar negara, mengenai rakyat atau penduduk dan wilayah negara itu demi tercapainya tujuan negara.

Organisasi pemerintah daerah yaitu suatu organisasi pemerintahan setempat yang otonom sebagai pelaksanaan daripada desentralisasi teritorial. Jadi pemerintah daerah adalah suatu bentuk daripada pemerintahan setempat kepada masyarakat yang diberikan kewenangan untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Menurut Mashuri Maschab. Pemerintah daerah adalah satuan aparatur negara yang berwenang memberi perintah suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu, yang berhak dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam lingkungan negara.⁴

2. Kebijakan

a. Pengertian Kebijakan

Pengertian kebijakan menurut Heins Enlau dan Kenneth Prewit dalam buku “pengantar kebijakan public” Charles O Jones adalah suatu keputusan tetap di tandai dengan adanya perhubungan dan keberulangan pada bagian-bagian dari keduanya yang membuat tunduk padanya.⁵

Kebijakan adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah, merupakan upaya untuk memecahkan, mengurangi, mencegah suatu masalah dengan cara tertentu yaitu dengan tindakan yang terarah.

⁴ Mashuri Maschab, *Pemerintahan di Daerah*, Fisip UGM, 1982, Hal 32

⁵ Charles O Jones, “*Pengantar Kebijakan Public (Public Policy)*”, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1996, Hal. 47.

Pendapat lain menyatakan kebijakan adalah apa yang di katakan dan di lakukan oleh pemerintah mengenai problem yang nampak.⁶

Kebijakan merupakan serangkaian alternative yang dibangun oleh para pengambil keputusan dalam rangka memecahkan suatu permasalahan, pedoman pelaksanaan, tindakan-tindakan tertentu dalam kerangka menindaklanjuti strategi yang dipilih, menentukan secara teliti tentang bagaimana strategi akan di laksanakan.⁷

b. Proses Kebijakan

Proses kebijakan merupakan langkah-langkah yang di tempuh untuk merumuskan kebijakan yang akan di buat. Kebijakan pada dasarnya muncul melalui suatu alur yang logis, diawali dengan isu-isu yang berkembang di sekitar, diakomodai melalui sistem-sistem yang diproses dari titik masuk, melalui keputusan dan implementasi, hingga diambil pilihan final untuk melanjutkan atau menghentikan suatu tindakan.

Proses kebijakan adalah keseluruhan tindakan-tindakan yang dinamis sehubungan dengan persiapan penentu pelaksanaan dan pengendalian suatu kebijakan.

Langkah-langkah dalam proses kebijakan adalah sebagai berikut:

- (a). Perumusan masalah kebijakan adalah merupakan suatu proses, tercakup di dalamnya antara lain mengenai masalah

⁶ Drs. Muh. Zaenuri. M. Si, Catatan Mata Kuliah Teori dan Analisa Kebijakan Public Tanggal 8 Juli 2005.

(kebutuhan/tuntutan) masyarakat yang mendapat tanggapan pemerintah untuk selanjutnya di tuangkan dalam kebijakan yang di gariskan.

- (b). Penyusunan agenda pemerintah. Menurut Coob dan Eldeer yang di kutib dalam Islamy mengartikan agenda pemerintah sebagai serangkaian hal-hal secara tegas membutuhkan pertimbangan yang aktif dan serius dari pembuat keputusan yang sah.
- (c). Pengesahan kebijakan. Menurut anderso yang di kutib Islamy biasanya diawali dengan kegiatan persuasion dan bargaining. Persuasion diartikan sebagai usaha untuk meyakinkan orang lain tentang suatu kebenaran atau nilai kedudukan seseorang sehingga mereka mau menerimanya sebagai miliknya sendiri, sedangkan kegiatan bargaining diartikan sebagai suatu proses dimana dua orang atau lebih yang mempunyai kekuasaan atau otoritas mengatur atau menyesuaikan setidak-tidaknya sebagai tujuan-tujuan yang tidak mereka sepakati agar dapat merumuskan serangkaian tindakan yang dapat diterima bersama tetapi tidak terlalu ideal bagi mereka.
- (d). Pelaksanaan/Implementasi merupakan suatu kebijakan yang memperkirakan bahwa pihak-pihak yang terlibat langsung

... dan bersedia untuk dapat memainkan

perannya dengan baik, artinya para pelaksana kebijakan harus mengetahui maksud dan tujuan tersebut.

(e). Evaluasi Kebijakan

Menurut Charles O Jones evaluasi kebijakan adalah suatu aktifitas yang dirancang untuk menilai hasil-hasil program pemerintah yang mempunyai perbedaan-perbedaan yang sangat penting dalam spesifikasi obyeknya: teknik-teknik pengukuran dan metode analisisnya.⁸

3. Implementasi Kebijakan

a. Pengertian Implementasi Kebijakan

Kebijakan merupakan wahana atau tindakan untuk mencapai pada suatu tujuan. Meskipun kebijakan yang sudah dirumuskan sebaik mungkin, namun dalam pelaksanaannya selalu tidak berjalan sebagaimana mestinya. Bila dalam analisis-analisis policy, tekanan pada perhitungan sebelum kebijakan itu berproses, maka dalam implementasi melihat bagaimana kebijakan itu dioperasikan serta melihat out comes policy itu sendiri, sedangkan evaluasi kebijakan dinilai bagaimana implementasinya, perwujudannya serta impactnya.

Mazmanian dan Sabatier menjelaskan konsep implementasi kebijakan sebagai berikut:

“Di dalam mempelajari masalah implementasi kebijakan berarti berusaha untuk memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan focus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian yang

timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian”.⁹

Oleh karena itu tidak terlalu salah jika dikatakan implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan. Sedangkan Udoji menyatakan bahwa pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak di implementasikan.¹⁰

Pengertian implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh pemerintah, individu ataupun kelompok untuk mencapai tujuan dan upaya mentransformasikan keputusan tahap operasional pada perubahan besar maupun kecil.

b. Model-Model Implementasi Kebijakan

1. Model yang dikembangkan oleh Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn (1978; 1986). Model mereka ini di sebut sebagai “*The Top Down Approach*”. Untuk mengimplementasikan kebijakan secara baik maka harus di penuhi beberapa persyaratan, yaitu:

a. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh instansi pelaksana tidak akan menimbulkan kendala serius.

⁹ Mazmanian dan Sabatier, dalam Solikin, *Analisis kebijaksanaan Negara*, Rineka cipta, Jakarta, 1990, Hal. 123.

¹⁰ Udoji, dalam Solikin, *Analisis Kebijaksanaan Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan*

- b. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai.
- c. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan cukup tersedia.
- d. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang handal.
- e. Hubungan saling ketergantungan harus kecil.
- f. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.
- g. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
- h. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

2. Model yang dikembangkan oleh Van Metter dan Van Horn (1975), yang disebut sebagai *A Model of the Policy Implementation Process* (Model Proses Implementasi Kebijakan). Implementasi akan dipengaruhi oleh dimensi kebijakan:

- a. Jumlah masing-masing perubahan yang akan dihasilkan.
- b. Jangkauan atau lingkup kesepakatan terhadap tujuan diantara pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi. Dengan demikian proses implementasi itu akan di pengaruhi oleh dimensi-dimensi kebijakan, dalam artian bahwa implementasi kebanyakan akan berhasil apabila perubahan yang dikehendaki relative sedikit, sementara kesepakatan terhadap tujuan terutama dari mereka yang

... akan semakin dipengaruhi relative tinggi

3. Model yang dikembangkan oleh Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier yang disebut *A Frame Work for Implementation Analysis* (Kerangka Analisis Implementasi). Peran penting dari analisis implementasi kebijakan adalah dikategorikan sebagai berikut:

- a. Mudah tidaknya masalah yang akan dikendalikan
- b. Kemampuan keputusan kebijakan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasinya.
- c. Pengaruh langsung berbagai variable politik terhadap kesinambungan dukungan, tujuan yang termuat dalam keputusan kebijakan tersebut.¹¹

c. Pendekatan pendekatan Implementasi

(a). *Struktural Approach*

Didasari pada keyakinan bahwa struktur organisasi tertentu hanya cocok pada tipe tugas dan lingkungan tertentu pula. Untuk memperjelas hal tersebut perlu dibedakan antara:

- (1). Perencanaan mengenai perubahan (*planning of change*), yaitu perubahan yang ditimbulkan dari dalam organisasi atau sepenuhnya berada dibawah kendali organisasi implementasi dipandang semata-mata persoalan teknis / manajerial.
- (2). Perencanaan untuk melakukan perubahan (*planning for change*), berlangsung apabila perubahan itu dipaksakan dari luar / oleh organisasi lain atau jika diproses perubahan itu

¹¹ Soliki Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 1997, Hal. 70-81.

sukar untuk diramalkan, dikontrol atau di bendung
(membutuhkan pendekatan yang lebih adaptif)

(b). *Prosedural dan Manajerial Approach*

Pendekatan ini mengasumsikan adanya tingkat kemampuan pengawasan yang tinggi atas pelaksanaan dan hasil akhir suatu program dan dianggap terisolasi dari pengaruh lingkungan. Perwujudan dari pendekatan ini adalah perencanaan kerja dan pengawasan (*Network Planning and Control / NPC*) yang menyajikan suatu kerangka kerja dimana proyek dapat direncanakan dan implementasinya dapat diawasi dengan cara mengidentifikasi tugas-tugas yang harus diselesaikan, hubungan diantara tugas-tugas tersebut, dan urutan logis pelaksanaan tugas-tugas tersebut.

(c). *Behavioural Approaches*

Penerapan analisis perilaku ini pada masalah-masalah manajemen yang paling terkenal adalah pengembangan organisasi yaitu suatu proses untuk menimbulkan perubahan-perubahan yang diinginkan dalam suatu organisasi melalui penerapan ilmu-ilmu keperilakuan. Bentuk lain dari pendekatan keperilakuan ialah *Management By Objectives* (MBO), pendekatan yang menggabungkan unsure-unsur yang terdapat dalam pendekatan prosedural/manajerial dengan unsure-unsur yang terdapat dalam analisis keperilakuan. Intinya

bahwa MBO berusaha menjembatani antara tujuan-tujuan yang telah dirumuskan secara spesifik dengan implementasinya.

(d). *Political Approaches*

Pendekatan ini secara fundamental menentang asumsi yang diketengahkan oleh ketiga pendekatan diatas khususnya pendekatan keperilakuan. Keberhasilan suatu kebijakan akan tergantung pada kesediaan dan kemampuan kelompok-kelompok yang dominan atau berpengaruh untuk melaksanakan kehendaknya. Apabila kelompok-kelompok yang dominan itu tidak ada implementasi kebijakan yang dikehendaki mungkin hanya akan bisa dicapai melalui suatu proses yang panjang yang bersifat incremental dan saling pengertian diantara mereka yang terlibat. Dalam situasi tertentu distribusi kekuasaan memungkinkan terjadinya kemacetan implementasi kebijakan, walaupun sebenarnya kebijakan tersebut secara formal telah disahkan.

d. Variabel-Variabel yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan

Amir santosa mengutip pendapat Van Metter dan Van Horn tentang variable-variabel yang membentuk kaitan antara kebijakan dan keberhasilannya. Variabel-variabel tersebut antara lain: ukuran dan tujuan kebijakan, sumber daya, aktifitas komunikasi antar organisasi

1. Ukuran: Ukuran (ukuran) karakteristik dari agen

pelaksana, kondisi social dan politik dan ekonomi, disposisi dari pelaksana dan penyelenggara.¹²

Dari uraian tersebut dapat disimpulkan dalam pelaksanaan suatu kebijakan, harus memperhatikan faktor-faktor yang memungkinkan tujuan dan maksud pelaksanaan kebijakan tersebut dapat tercapai.

Faktor-faktor tersebut adalah

1. Komunikasi

Tersedianya informasi mengenai pelaksanaan suatu program ataupun informasi yang berkaitan dengan program tersebut sangat dibutuhkan. Sehingga komunikasi aktor-aktor pelaksanaanya sangat diperlukan untuk mengetahui informasi tersebut.

2. Sumber Daya

Pembagian potensi-potensi yang ada harus sesuai dengan kemampuan yang dimiliki oleh aktor-aktor pelaksanaanya.

3. Sikap Pelaksana / Disposisi

Sikap pelaksana yang akomodatif merupakan syarat yang diperlukan untuk lancarnya suatu program.

4. Struktur Birokrasi

Struktur yang ada harus menggambarkan suatu struktur yang ada tidak statis tetapi memberdayakan suatu staf yang ada.

4. Sumber Daya Manusia

a. Pengertian Sumber Daya Manusia

Sumber daya manusia (*Human Resources*) merupakan sumber daya terpenting dalam pembangunan suatu bangsa. Hal ini dapat kita amati dari kemajuan-kemajuan suatu negara sebagai indikator keberhasilan pembangunan bangsa tersebut.

Sumber daya manusia juga merupakan sumber daya organisasi selain sumber daya alam dan sumber daya modal. Sumber daya manusia harus dikelola dengan cukup hati-hati mengingat bahwa yang menjadi sasaran atau obyek pengelolaannya dalam hal ini adalah manusia. Oleh karena itu dalam pengelolaan sumber daya manusia berarti baik bahwa yang mengelola maupun yang dikelola adalah sama-sama manusia. Perlu diperhatikan bahwa masing-masing manusia selalu mempunyai cipta, rasa dan karsa sendiri-sendiri.

Pendapat lain yang dikemukakan oleh Filippo dalam Edwin B Filippo mengenai sumber daya manusia adalah perencanaan, pengorganisasian, pengaruh dan pengawasan kegiatan pengadaan, pengembangan, pemberian dan pelepasan sumber daya manusia agar tercapai berbagai tujuan individu, organisasi maupun masyarakat.¹³ Dari definisi di atas menekankan terutama mengelola manusia, bukan sumber daya yang lain. Keberhasilan suatu organisasi sangat ditentukan kegiatan pendayagunaan sumber daya manusia yaitu: suatu

¹³ T. Hani Handokö, *Manajemen Personalia dan Sumber Daya Manusia*, BPFE, Yogyakarta, 1989, hal. 4.

kecakapan manusia yang meliputi pengetahuan, keterampilan, kemampuan dan pengalaman untuk mencapai tujuan organisasi. Untuk mengukur kualitas sumber daya manusia, maka ditetapkan indikator-indikator sebagai berikut:

1. Kemampuan dan pengetahuan.
2. ketrampilan kerja.
3. Sikap mental dalam bekerja.
4. Efektivitas dan efisiensi kerja.
5. Mutu kerja dan prestasi kerja

b. Komponen Sumber Daya Manusia

b.1 Analisis Jabatan

Analisis jabatan dapat didefinisikan sebagai proses untuk mendapatkan informasi mengenai jabatan atau posisi pekerjaan. Informasi ini dikumpulkan dari hasil analisis yang terutama dikerjakan oleh tim pengembangan organisasi informasi ini terutama mendiskripsikan dan mendesign pekerjaan-pekerjaan apa yang harus dilakukan oleh seorang pegawai dalam suatu posisi tertentu. Informasi ini juga mengandung suatu rancangan mengenai hubungan atau relasi fungsional antara seorang pegawai dengan teman sejawat dan atau pula dengan atasan dan bawahan. Rancangan atau design posisi dan tugas pekerjaan pada gilirannya

1. dapat membantu seorang pegawai untuk berkinerja di

Analisis jabatan atau analisis pekerjaan atau job analysis dipertimbangkan sebagai fondasi atau dasar dari system sumber daya manusia didalam organisasi. pertimbangan ini sangatlah rasional karena analisis jabatan mengandung design pekerjaan bagi pegawai yang akan sangat menentukan apakah seorang pegawai secara astruktural mampu mengembangkan kreativitas, inovasi dan komitmen untuk memajukan organisasi.

b.2 Perencanaan dan Rekrutmen SDM.

Perencanaan sumber daya manusia didalam organisasi sangat dibutuhkan karena berhubungan dengan perkiraan perkiraan mengenai jumlah sumber daya manusia yang dibutuhkan, mengenai harapan-harapan organisasi tentang apa yang dapat dilakukan oleh seorang pegawai, atau dengan kata lain kontribusi apa yang dapat dipetik oleh orgaanisasi dari peningkatan kinerja organisasi.

Sementara itu rekrutmen sumber daya manusia kedalam organisasi menjadi tindakan yang sangat penting karena berhubungan dengan posisi-posisi dan kedudukan tertentu didalam organisasi yang harus diisi oleh seorang pegawai. Rekrutmen juga sangat penting dilakukan oleh organisasi karena harapan organisasi terhadap seorang calon pegawai untuk dapat mengembangkan organisasinya.

b.3 Seleksi dan Promosi SDM

Seleksi dan promosi sumber daya manusia pegawai atau personil adalah suatu proses mendapatkan dan menilai informasi tentang calon pegawai yang akan menempati jabatan tertentu. Proses ini mencakup keputusan-keputusan untuk menyaring calon pegawai baru maupun untuk promosi, mutasi atau pension bagi pegawai lama.

Tujuan seleksi dan promosi ini harus dirujuk pada beberapa nilai yang harus dikembangkan di organisasi public. Nilai-nilai ini adalah produktivitas organisasi, kualitas pelayanan yang diberikan oleh birokrat, profesionalisme, responsibilitas pegawai yang akan kewajibannya responsibilitas birokrasi terhadap kebutuhan-kebutuhan masyarakat dan akuntabilitas pegawai terhadap segala tindakannya.

Maka seleksi dan promosi pegawai harus diorientasikan untuk memilih orang-orang yang dapat menduduki jabatan-jabatan dalam birokrasi dengan orientasi kualitas dan kinerja organisasi public.

b.4 Pelatihan

Salah satu aspek terpenting dari pengembangan organisasi dan pegawai adalah pelatihan. Pentingnya pelatihan ini dilatar belakangi oleh adanya perubahan teknologi yang semakin berkembang yang menimbulkan perubahan sikap

dan kesenjangan antara kapasitas pegawai dengan tuntutan tugas yang harus dilakukan baik menyangkut baik pengetahuan, ketrampilan maupun sikap mental pegawai.

Untuk dapat mengantisipasi dampak perubahan ini maka perlu dan penting diselenggarakannya dan dikembangkannya pelatihan. Oleh karena itu, pelatihan merupakan tuntutan dan kebutuhan setiap organisasi yang tumbuh, berkembang, berkemampuan untuk kompetisi dan berkelangsungan hidup nasa kini dan mendatang. Adapun yang menjadi sasaran pelatihan adalah seluruh pegawai.

b.5 Pengembangan Karir

Karir pegawai merupakan semua pekerjaan (jabatan) yang dipunyai seorang pegawai selama kehidupan kerjanya yang dihubungkan dengan sikap, nilai dan aspirasinya.

Karir pegawai menunjukkan pada peranan dan status pegawai di organisasi. suatu system pengembangan karir adalah merupakan usaha secara formal dan terorganisir serta terencana untuk mencapai keseimbangan antara kepentingan karir individu dan kepentingan organisasi secara keseluruhan.

Program pengembangan karir harus dipadukan dan didukung oleh sumber daya manusia yang ada. Program pengembangan karir juga perlu didukung system sumber daya

b.6 Penilaian Prestasi Kerja dan Kompensasi

Prestasi kerja pegawai merupakan kombinasi dari kemampuan, usaha dan kesempatan yang dapat dinilai dari hasil kerjanya. Prestasi kerja atau kinerja dapat dimengerti sebagai catatan keluaran yang dihasilkan dari fungsi pekerjaan tertentu.

Kinerja jabatan suatu keseluruhan sama dengan jumlah (rata-rata) dari kinerja fungsi pekerjaan atau kegiatan yang dilakukan. Jadi bukan penilaian dari penampilan dan karakteristik individu yang dinilai. Banyak system penilaian tidak dapat membedakan antara keduanya. Kinerja lebih mengacu pada serangkaian keluaran atau hasil yang diperoleh dari bidang pekerjaan tertentu dan selama periode waktu tertentu, bukan pada karakteristik pribadi orang yang dinilai.

Kompensasi terdiri dari upah dan tunjangan. Kompensasi merupakan biaya utama yang secara kritis mempengaruhi jabatan yang kompetitif pada suatu organisasi. kompensasi merupakan aspek cost yang paling luas organisasi.

Organisasi sangat menaruh perhatian terhadap upah atau gaji ataupun kompensasi. Kompensasi merupakan biaya bagi organisasi untuk dapat mencapai tujuannya. Gaji dan kompensasi juga dapat memotivasi para karyawan untuk menangani pekerjaan

Pada umumnya kompensasi dimengerti dalam dua aspeknya, yakni kompensasi langsung dan kompensasi tidak langsung. Kompensasi langsung adalah system penggajian yang didasarkan pada prestasi kerja karyawan. Sedangkan kompensasi tak langsung adalah system tunjangan bagi karyawan yang bisa berupa program proteksi, asuransi, upah waktu libur dan lain-lain.

5. Pendidikan dan Pelatihan

1. Pengertian Pendidikan dan Pelatihan

Pendidikan dan pelatihan adalah merupakan upaya untuk mengembangkan sumber daya manusia, terutama untuk mengembangkan kemampuan intelektual dan kepribadian manusia.¹⁴ Penggunaan istilah pendidikan dan pelatihan dalam suatu organisasi biasanya disatukan menjadi Diklat (pendidikan dan pelatihan).

Metode dalam melaksanakan pendidikan dan pelatihan sangat diperlukan agar pendidikan dan pelatihan dapat berjalan sesuai dengan tujuan. Metode ini digunakan sebagai suatu cara sistematis yang dapat memberikan deskripsi secara luas serta dapat mengkondisikan penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan itu untuk mengembangkan aspek kognitif, afektif, psikomotorik tenaga kerja terhadap tugas dan pekerjaannya. Aspek kognitif berarti kemampuan untuk berinteraksi secara adaptif dengan lingkungan. Afektif berarti kemampuan untuk berperan dalam memberikan informasi. Sedangkan psikomotorik

berarti mempunyai kemampuan atau bias menunjukkan keahliannya dalam berbagai bidang.

Pendidikan dan pelatihan bagi pegawai negeri sipil menunjukkan hubungan dengan produktifitas seseorang. Semakin lama mengikuti pendidikan semakin tinggi produktifitas seseorang oleh sebab itu seseorang termotivasi mengikuti pendidikan dan pelatihan yang disebabkan adanya keinginan untuk meningkatkan produktifitas, selanjutnya diharapkan dapat meningkatkan kondisi pendapatan pegawai negeri sipil dan dalam hal ini termasuk pembinaan pegawai negeri, sebagaimana dinyatakan oleh Bintaro Tjokroamidjojo berikut ini

Pendidikan dan latihan pegawai negeri merupakan salah satu segi penting didalam pembinaan pegawai. Pada dasarnya sistem pendidikan disuatu negara mempunyai pengaruh terhadap kondisi kepegawaian negeri dari negara tersebut.¹⁵

2. Pendidikan dan Pelatihan pegawai negeri sipil

Dalam rangka mencapai tujuan nasional pegawai negeri sipil sebagai aparatur Negara mengemban tugas penting yaitu sebagai agen perubahan dalam kehidupan masyarakat. Aparatur pemerintah diharapkan menjadi inisiator, motivator dan dinamisator pembangunan untuk membentuk sosok pegawai negeri sipil yang professional dan berkualitas maka diperlukan pendidikan dan pelatihan.

¹⁵

Pegawai negeri sipil seperti yang dinyatakan di dalam Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999 tentang pokok-pokok kepegawaian adalah unsure aparatur Negara, abdi Negara, dan abdi masyarakat mempunyai peran yang strategis dalam melaksanakan, memelihara dan mengembangkan tugas umum pemerintahan dan pembangunan secara menyeluruh.

Pendidikan pegawai adalah kegiatan mengembangkan suber daya manusia untuk meningkatkan kemampuan total dari pegawai di luar kemampuan bidang pekerjaan atau jabatan yang di pegang saat ini. Sedangkan pelatihan pegawai adalah suatu pelatihan yang ditujukan untuk para pegawai yang berhubungan dengan peningkatan kemampuan kerja pegawai saat ini. Tujuan pelatihan yang utama adalah untuk meningkatkan produktifitas atau hasil kerja pegawai.

Pendidikan dan pelatihan bagi pegawai negeri sipil dalam menyelenggarakan proses belajar mengajar dalam rangka meningkatkan kemampuan pegawai negeri sipil yang professional dan berwawasan luas.

Adapun tujuan adanya pendidikan dan pelatihan pegawai negeri sipil adalah:

- 1). Meningkatkan kesetiaan dan ketaatan pegawai negeri sipil kepada

- 2). Menanamkan kesan pola pikir yang dinamis dan bernalar agar memiliki wawasan yang komprehensif untuk melaksanakan tugas umum pemerintah dan pembangunan.
- 3). Memantapkan semangat pengabdian dan berorientasi pada pelayanan, pengayoman dan pengembangan partisipasi masyarakat.
- 4). Meningkatkan pengetahuan, keahlian dan ketrampilan serta pembentukan sedini mungkin kepribadian pegawai negeri sipil.

D. Tujuan Penelitian

1. Mengetahui Implementasi Kebijakan Pendidikan dan Pelatihan yang telah dilaksanakan oleh Badan Kepegawaian Daerah Pemerintah Kabupaten Kulon Progo Tahun 2005.
2. Untuk mengetahui sejauh mana kontribusi Pendidikan dan Pelatihan bagi Pegawai Negeri Sipil Pemerintah Kabupaten Kulon Progo dalam peningkatan kualitas sumber daya manusia
3. Untuk mengetahui factor-faktor yang mempengaruhi pendidikan dan pelatihan pegawai negeri sipil yang ada di Pemerintah Kabupaten Kulon Progo.

E. Manfaat Penelitian

- a. Dapat memperoleh keterangan tentang manfaat Pendidikan dan Pelatihan yang diperoleh aparatur Pemerintah Kabupaten Kulon Progo demi

- b. Untuk menambah khasanah ilmu social dan politik pada umumnya dan ilmu pemerintahan pada khususnya
- c. Dapat memberikan informasi khusus bagi insstansi sebagai bahan pertimbangan dalam kaitannya meningkatkan kualitas pegawainya.

F. Definisi Konsepsional

- a. Kebijakan adalah keputusan tetap yang dicirikan oleh konsistensi, dalam rangka memecahkan suatu masalah, pedoman pelaksanaan tindakan-tindakan tertentu dalam rangka menindaklanjuti strategi yang dipilih, menentukan secara teliti tentang bagaimana strategi dilaksanakan.
- b. Implementasi Kebijakan adalah merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh pemerintah, individu maupun kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan dalam keputusan termasuk didalamnya adalah upaya mentransformasikan keputusan tahap operasional untuk mencapai perubahan baik besar maupun kecil.
- c. Pendidikan dan Pelatihan adalah upaya untuk mengembangkan sumber daya manusia, terutama untuk mengembangkan kemampuan intelektual dan kepribadian manusia.
- d. Sumber Daya Manusia adalah suatu kecakapan manusia yang meliputi pengetahuan, keterampilan, kemampuan dan pengalaman untuk mencapai tujuan organisasi

- c. Sikap pelaksana / Disposisi
- d. Struktur Birokrasi.

H. Metode Penelitian

a. Jenis Penelitian

Dalam mencapai tujuan penelitian ini penulis menggunakan metode deskriptif kualitatif.

Metode deskriptif adalah mekukiskan keadaan subyek ataupun obyek penelitian seseorang, lembaga, masyarakat pada saat sekarang berdasarkan fakta yang tampak atau sebagaimana adanya.¹⁷

Kualitatif adalah menggambarkan suatu keadaan tanpa melakukan pengukuran untuk memperoleh data yang berupa angka.

Metode deskriptif kualitatif yaitu melukiskan keadaan subyek atau obyek penelitian seseorang, mengklasifikasikan dan menganalisa data untuk menyelesaikan masalah-masalah yang ada pada saat sekarang dengan menggunakan dokumentasi dan studi pustaka.¹⁸

b. Jenis Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder.

1. Data primer yaitu data yang diperoleh langsung dari keterangan yang berkaitan dengan pihak-pihak yang berkomentar dalam masalah yang diteliti.

¹⁷ Hadari Nawawi, Metode Bidang Sosial, Gadjah Mada University Press : Yogyakarta, 1990, Hal.35.

2. Data Sekunder yaitu data yang diperlukan untuk melengkapi data primer yang diperoleh dari lokasi dengan pengamatan dan pencatatan dokumen yang ada pada Badan Kepegawaian Daerah Pemerintah Kabupaten Kulon Progo.

3. Unit Analisis Data

Sesuai dengan permasalahan pada pokok pembahasan permasalahan dalam penelitian ini, maka penyusun akan melakukan kegiatannya yaitu menyusun unit analisisnya pada pihak-pihak yang terkait dan relevan dengan pembahasan dan secara tepat untuk dijadikan sumber data dalam menyusun skripsi ini. Dalam hal ini penyusun akan mewawancarai beberapa aparat atau orang yang berkaitan dengan penelitian ini yakni Badan Kepegawaian Daerah Khususnya bidang pendidikan dan pelatihan dan para pegawai yang telah mengikuti pendidikan dan pelatihan yang diadakan oleh Badan Kepegawaian Daerah.

4. Teknik Pengumpulan Data

Data dalam usaha mendapatkan informasi yang diperlukan, penyusun menggunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut:

a. Observasi

Suatu metode pengumpulan data dengan melalui pengamatan secara langsung terhadap hal-hal yang berkaitan dengan penelitian. Dengan metode ini dapat diperoleh data bahwa masih banyak pegawai yang

pegawai berdasarkan pendidikan, jumlah pegawai berdasarkan golongan dan ruang, jumlah pegawai yang mengikuti pendidikan dan pelatihan.

b. Wawancara

Yaitu pengumpulan data yang dilakukan dengan cara melakukan Tanya jawab secara lisan dengan responden guna memperoleh keterangan secara langsung. Pewawancara mengajukan pertanyaan kepada responden yang berhubungan dengan masalah yang akan diteliti dan peneliti dalam hal ini berusaha untuk memperoleh data yang dapat dipercaya dan dapat di pertanggungjawabkan kebenarannya. Dalam hal ini wawancara akan dilakukan dengan pegawai Badan Kepegawaian Daerah Pemerintah Kabupaten Kulon Progo yang menangani masalah pendidikan dan pelatihan.

c. Dokumentasi

Yaitu pengumpulan data yang diperoleh dari buku-buku dokumen dan statistic laporan-laporan lain yang berkaitan dengan penelitian sehingga dapat dijadikan sumber data yang di perlukan. Dalam penelitian ini dokumentasi yang di butuhkan antara lain : Rencana Strategis Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Kulon Progo Tahun 2001 – 2005, gambaran umum, dasar pembentukan dan tugas pokok