

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. LATAR BELAKANG MASALAH**

Otonomi daerah merupakan salah satu pembahasan yang banyak diperbincangkan oleh berbagai kalangan, otonomi daerah juga merupakan satu terobosan dan titik terang bagi daerah untuk melakukan perubahan atau perbaikan. Dengan diberlakukannya atau diterapkannya Otonomi Daerah di masing-masing daerah, baik Pemprop, Pemkab, maupun Pemkot yang ditandai dengan adanya UU No. 22 Tahun 1999 yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah, serta UU No. 25 Tahun 1999 yang mengatur tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Dengan adanya dua UU Otonomi Daerah yang baru ini sebagian besar daerah menyambut dengan penuh antusias. Dengan demikian bahwa Pemerintah Daerah yang terdiri dari Pemprop, Pemkab atau Pemkot diberikan wewenang untuk mengatur urusan daerahnya sendiri. Termasuk di dalamnya adalah pengaturan peningkatan mutu kepegawaian (SDM). Seperti yang telah dijelaskan pada UU No. 22 Tahun 1999 yang menyebutkan bahwa kebijakan kepegawaian dalam Undang-Undang ini dianut kebijakan yang mendorong pengembangan otonomi daerah sehingga kebijakan kepegawaian di daerah yang dilaksanakan oleh Daerah Otonom sesuai dengan kebutuhannya, baik pengangkatan, penempatan, dan mutasi

**Mutasi antar Daerah Kabupaten dan Daerah Kota dalam Daerah Propinsi diatur oleh Gubernur, sedangkan mutasi antar Daerah Propinsi diatur oleh Pemerintah Pusat. Mutasi antar daerah Propinsi/atau antar Daerah Kabupaten dan Daerah Kota didasarkan pada kesepakatan Daerah Otonom tersebut.<sup>1</sup>**

**Pelaksanaan otonomi daerah dalam kurun waktu kurang lebih dua tahun belakangan ini, secara umum masih banyak mengalami kendala, baik secara internal maupun eksternal. Hal itu terutama berkaitan dengan masalah kebijakan dan implementasi kebijakan, disamping masalah dukungan fasilitas, infra struktur dan supra struktur, serta kesiapan dan kemampuan sumberdaya, baik sumberdaya manusia maupun sumberdaya alam dan kondisi sosial budaya.**

**Dari berbagai kendala yang dihadapi tersebut, secara umum masalah kesiapan dan kemampuan sumberdaya manusia (SDM) daerah dalam era otonomi ini masih menjadi kendala yang besar. Kurangnya perhatian terhadap masalah tersebut selama ini menjadi penyebab utamanya, disamping begitu cepat dan derasnya arus perubahan dan perkembangan dalam sistem globalisasi yang terjadi saat ini. Sehingga semua itu menyebabkan sulitnya melakukan penyesuaian diri, rendahnya daya saing daerah dan ketertinggalan dalam banyak aspek kehidupan.**

**Oleh sebab itu, maka di era pelaksanaan otonomi ini akan menjadi momentum yang sangat tepat, apabila upaya peningkatan kualitas SDM**

---

<sup>1</sup> **Dasar-dasar VIII No. 22 Tahun 1999**

daerah menjadi pilihan skala prioritas. Dalam konteks ini, tentu saja peningkatan kualitas SDM daerah yang ingin dicapai adalah dalam rangka untuk mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat dan memajukan daerah. Sebab, tujuan inilah yang merupakan hakikat dari tujuan otonomi daerah.

Dalam upaya mencapai tujuan ini, kualitas SDM daerah yang diharapkan adalah SDM yang mampu secara kreatif dan profesional meningkatkan nilai jual dan nilai tambah ekonomi daerah. Terutama, dalam upaya mempromosikan produk-produk dan potensi unggulan daerah, potensi pariwisata, kekayaan sumberdaya alam, keunggulan tenaga kerja yang produktif dan berkualitas, juga besarnya potensi pasar yang diindikasikan dengan besarnya jumlah penduduk dan letak geografis daerah yang sangat strategis dalam mengundang minat investor, serta upaya-upaya pengembangan daerah dengan sistem dan kebijakan yang sangat kondusif.

Dengan demikian, berarti pemerintah daerah dituntut untuk lebih meningkatkan Sumberdaya Manusianya yang berperan di dalam menjalankan roda pemerintahan di daerah dan dalam rangka memajukan daerah serta dalam rangka meningkatkan taraf hidup masyarakat di daerah. Hal ini didorong karena selama ini SDM di daerah khususnya di lingkungan Pemerintah Kota Kediri masih perlu untuk ditingkatkan. Pemerintah Kota Kediri menyadari bahwa betapa pentingnya melakukan peningkatan terhadap sumberdaya manusia, dalam hal ini pegawai di Pemerintah Kota

pemerintah, maka pemerintah daerah berusaha sekuat tenaga untuk membenahi diri melalui Pengelolaan atau Manajemen Sumberdaya Manusia, agar tujuan, visi dan misi dapat tercapai, berdaya guna dan berhasil guna.

Berbicara masalah Sumberdaya Manusia, dapat kita lihat dua aspek yakni kuantitas dan kualitas. Dalam pengembangan potensi sumberdaya manusia diperlukan suatu analisis kependudukan yang menyangkut :

1. Jumlah, laju pertumbuhan dan kepadatan penduduk.
2. Komposisi penduduk menurut kelompok umur.

Dari komposisi penduduk ini dapat dihitung ratio ketergantungan atau beban ketergantungan penduduk. Ratio ketergantungan ini merupakan salah satu indikator dari potensi ekonomi penduduk, makin rendah ratio ketergantungan, maka makin tinggi potensi ekonomi penduduk.

3. Komposisi penduduk menurut tingkat pendidikan.

Komposisi penduduk menurut tingkat pendidikan merupakan salah satu aspek dari kualitas penduduk.

Kuantitas menyangkut jumlah sumberdaya manusia (penduduk) yang kurang penting kontribusinya di dalam pembangunan dibandingkan dengan aspek kualitas. Bahkan kuantitas sumberdaya manusia tanpa disertai dengan kualitas yang baik akan menjadi penghambat bagi pembangunan suatu bangsa. Sedangkan kualitas menyangkut kemampuan, baik fisik maupun kemampuan non fisik (kecerdasan mental) akan menjadikan majunya suatu

apapun, maka peningkatan kualitas sumberdaya manusia merupakan syarat utama.

Secara makro pengembangan sumberdaya manusia (human resources development) dapat diartikan sebagai suatu proses peningkatan kualitas dan kemampuan manusia dalam rangka mencapai tujuan pembangunan bangsa. Proses peningkatan disini mencakup perencanaan, pengembangan dan pengelolaan sumberdaya manusia.

Apabila kita berbicara secara mikro, dalam arti lingkungan suatu unit kerja (departemen atau lembaga-lembaga lainnya), maka sumberdaya yang dimaksud adalah tenaga kerja, pegawai, atau karyawan (employee). Sumberdaya manusia di suatu lembaga ini juga sangat penting peranannya dalam mencapai keberhasilan lembaga atau departemen yang dimaksud. Analog dengan uraian secara mikro, maka fasilitas yang canggih dan lengkap pun belum menjadi jaminan keberhasilan lembaga tersebut, jika tanpa diimbangi kualitas dari pegawai yang akan memanfaatkan fasilitas tersebut. Perusahaan asing yang hanya mempekerjakan beberapa pegawai hasilnya lebih efisien, jika dibandingkan dengan perusahaan nasional yang pegawainya lebih banyak dengan fasilitas yang lengkap namun kualitasnya rendah.

Kualitas SDM yang masih relatif rendah salah satunya disebabkan oleh tingkat pendidikan yang rendah pula. Sekitar 58 persen tenaga kerja Indonesia khususnya di daerah hanya berpendidikan sekolah dasar atau

tinggi. Prospek peningkatan kualitas sumberdaya manusia (SDM) di masa datang pun terlihat suram. Rata-rata angka partisipasi pendidikan lanjutan dan pendidikan tinggi relatif rendah (56 persen untuk SLTP, 32 persen SLTA, dan 12 persen untuk Perguruan Tinggi)<sup>2</sup>

Ada beberapa alasan tentang pentingnya pengelolaan dan peningkatan sumberdaya manusia, *pertama*, karena organisasi dapat memanfaatkan sumberdaya manusia yang sudah ada dalam organisasi secara lebih baik. *Kedua*, karena peningkatan atau manajemen sumberdaya manusia yang matang produktifitas kerja dari pegawai yang sudah ada untuk ditingkatkan lagi. Hal ini dapat diwujudkan seperti peningkatan keterampilan daya sesuai dengan bidangnya masing-masing. *Ketiga*, peningkatan atau lebih dikhususkan pada manajemen sumberdaya manusia berkaitan dengan penentuan kebutuhan pegawai di masa depan baik kualitas maupun kuantitas untuk menempati berbagai bidang dan jabatan, menyelenggarakan aktifitas baru kelak. *Keempat*, segi penanganan informasi perkembangan masyarakat. *Kelima*, karena sebagai dasar penyusunan program kerja bagi satuan kerja yang menangani sumberdaya manusia di dalam organisasinya.

Kota Kediri yang dikenal sebagai masyarakat yang majemuk, terdapat banyak home industri dan di kota Kediri juga terdapat sejumlah perusahaan-perusahaan besar yang berskala nasional maupun menembus skala internasional diantaranya perusahaan rokok PT Gudang Garam dan

perusahaan kertas PT. Surya Pamenang Zig Zag. Adapun home industri yang digeluti masyarakat Kediri adalah industri yang memproduksi makanan khas kota Kediri yaitu Tahu Kuning (yang lebih dikenal dengan sebutan Tahu Taqwa), Gethuk Pisang dan lain-lain. Di kota Kediri juga berdiri Pondok Pesantren yang terkenal dan sangat berpengaruh di organisasi Nahdlatul Ulama (NU) dan kaum Nahdhiyin yaitu Pondok Pesantren Lirboyo. Kediri juga mulai mengembangkan lebih lanjut lagi bidang pariwisata, di mana di kota Kediri terdapat sejumlah obyek yang dijadikan tempat wisata, salah satu satunya adalah Museum Airlangga dan Goa Selomangleng, Gereja Tua yang unik yaitu Gereja Puhsarang dan lain-lain.

Tabel 1.1

**REKAPITULASI JUMLAH PNS DI LINGKUNGAN PEMERINTAH  
KOTA KEDIRI BERDASARKAN TINGKAT PENDIDIKAN  
TAHUN 2002-2003**

NO	JENJANG PENDIDIKAN	JUMLAH
1.	SD	252
2.	SLTP	170
3.	SLTA/SEDERAJAT	1660
4.	DIPLOMA 1 (D1)	3
5.	DIPLOMA 2 (D2)	300
6.	DIPLOMA 3 (D3)	499
7.	DIPLOMA 4 (D4)	7
8.	SARJANA MUDA	308
9.	SARJANA (S1)	1843
10.	PASCA SARJANA (S2)	146
11.	DOKTOR (S3)	0
	<b>JUMLAH</b>	<b>5188</b>

Dari data atau kondisi di atas dapat diketahui bahwa sangat memungkinkan untuk dilakukannya peningkatan lebih lanjut terhadap sumberdaya manusia atau para Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang ada di lingkungan Pemerintah Kota Kediri dalam melakukan fungsi dan tugas PNS. Dan pada akhirnya para pegawai di lingkungan Pemerintah Kota Kediri ini mampu menghadapi tantangan era otonomi daerah dan globalisasi saat ini.

Mengingat begitu pentingnya pengelolaan sumberdaya manusia bagi Pemerintah Kota Kediri untuk mengimplementasikan kebijakan sesuai dengan tujuan dan sasaran yang hendak dicapai, maka penulis perlu melakukan semacam penilaian yang mendalam tentang kebijakan pengelolaan sumberdaya manusia yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Kediri yang lebih dikhususnya pada Bagian Kepegawaian Kota Kediri di era otonomi daerah, serta untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang bisa menjadi pendorong dan penghambat bagi kebijakan tersebut.

## **B. PERUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah dipaparkan di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

**“Bagaimana kebijakan tentang pengelolaan Sumberdaya Manusia (SDM) yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Kediri di era**



### **C. TUJUAN PENELITIAN**

Tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengidentifikasi kekuatan dan kelemahan Pemkot Kediri di dalam mengupayakan pengelolaan SDM.
2. Untuk mengetahui langkah-langkah atau kebijakan Pemkot Kediri dalam meningkatkan SDM dari para pegawai di lingkungan Pemkot Kediri.

### **D. MANFAAT PENELITIAN**

Adapun hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Sebagai masukan bagi Pemerintah Kota Kediri dalam upaya melakukan pengelolaan SDM.
2. Sebagai bentuk pembelajaran bagi penulis terhadap aplikasi bidang keilmuan pada Jurusan Ilmu Pemerintahan.

### **E. KERANGKA DASAR TEORI**

Teori merupakan uraian yang menjelaskan variabel-variabel dan hubungan antara variabel berdasarkan konsep dan definisi tertentu. Unsur yang paling penting peranannya dalam penelitian adalah teori, dengan teori inilah penyusun akan mencoba menganalisis fenomena sosial atau fenomena

a. Menurut Masri Singaribuan (1989) :

*“Teori adalah serangkaian asumsi, konsep, definisi, dan preposisi yang menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antar konsep”*

Teori tersebut mengandung tiga hal yaitu :

- 1) Teori adalah serangkaian proposisi antar konsep-konsep yang saling berhubungan.
- 2) Teori menerangkan secara sistematis suatu fenomena sosial dengan cara menentukan hubungan antar konsep.
- 3) Teori menerangkan fenomena tertentu dengan cara menentukan konsep mana yang berhubungan dengan konsep lainnya dan bagaimana bentuk hubungannya.

b. Menurut Koentjaraningrat (1999) :

*“Teori adalah merupakan pernyataan mengenai sebab akibat dan mengenai adanya suatu hubungan positif antara gejala-gejala yang diteliti dengan satu atau beberapa faktor tertentu dalam masyarakat. Dengan kata lain teori adalah merupakan sarana untuk menyatukan hubungan sistematis antara fenomena sosial maupun alam yang akan diteliti. Sebagai teori dasar adalah teori demokrasi dan teori partai politik”.*

Dengan demikian teori pada dasarnya merupakan sarana yang menyatakan hubungan sistematis antara fenomena sosial maupun fenomena alami yang hendak diteliti. Berdasarkan konsep tersebut maka dapat diuraikan landasan teori yang akan digunakan sebagai berikut :

**1. Otonomi Daerah**

Pengertian otonomi secara umum, yaitu kewenangan yang melekat pada suatu organisasi atau unit dalam organisasi untuk melaksanakan fungsi-fungsi tertentu.

Menurut Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, pengertian Otonomi Daerah adalah :

“Otonomi Daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan”<sup>3</sup>

Sedangkan “Daerah Otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan negara Kesatuan Republik Indonesia”<sup>4</sup>

Pada dasarnya Otonomi Daerah adalah penyerahan urusan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistem birokrasi pemerintahan. Dalam Undang-undang ini pemberian kewenangan otonomi kepada daerah Kabupaten/Kota didasarkan kepada asas desentralisasi dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab.

Kewenangan otonomi luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan

semua bidang pemerintahan, kecuali di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lainnya yang ditetapkan dengan peraturan daerah.

Yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dan daerah serta antar daerah dalam hubungan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Prinsip-prinsip pemberian otonomi daerah yang dijadikan pedoman dalam Undang-Undang Otonomi Daerah adalah sebagai berikut :

1. Penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan serta potensi dan keanekaragaman daerah.

3. Pelaksanaan Otonomi Daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah Kabupaten dan daerah Kota, sedangkan Otonomi Daerah Propinsi merupakan otonomi yang terbatas.
4. Pelaksanaan Otonomi Daerah harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah.
5. Pelaksanaan Otonomi Daerah harus meningkatkan kemandirian Daerah Otonom dan karenanya dalam Daerah Kabupaten dan Daerah Kota tidak ada lagi Wilayah Administrasi.
6. Pelaksanaan Otonomi Daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah, baik sebagai fungsi legislasi, fungsi pengawasan maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan Pemerintah Daerah.
7. Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada Daerah Propinsi dalam kedudukannya sebagai Wilayah Administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan tertentu yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah.
8. Pelaksanaan asas tugas pembantuan dimungkinkan, tidak hanya dari Pemerintah Pusat kepada Daerah, tetapi juga dari Pemerintah daerah kepada daerah yang disertai dengan pembiayaan sarana dan prasarana serta tenaga dan tenaga.

melaporkan pelaksanaan dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan.<sup>5</sup>

#### **b. Sasaran Otonomi Daerah**

Dalam konsideran Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1992 menyatakan bahwa untuk melaksanakan Otonomi Daerah secara berdaya guna dan berhasil guna dalam upaya meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat, maka titik otonomi daerah Kabupaten yang kedudukannya langsung berhubungan dengan masyarakat.<sup>6</sup>

## **2. Sumberdaya Manusia (SDM)**

Sumberdaya manusia (human resources) merupakan sumberdaya terpenting dalam pembangunan suatu bangsa. Hal ini dapat kita amati dari kemajuan-kemajuan suatu negara sebagai indikator keberhasilan pembangunan bangsa tersebut.<sup>7</sup>

Sumberdaya manusia juga merupakan satu sumberdaya organisasi selain sumberdaya alam dan sumberdaya modal. Sumberdaya 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 sumberdaya manusia berarti bahwa baik yang mengelola maupun yang dikelola adalah sama-sama manusia. Perlu

---

<sup>5</sup> Timur Mahardika, *"Tarik Ulur Relasi Pusat Daerah"*, Yogyakarta, LAPERA, 2000, Hal 65-66

<sup>6</sup> Peraturan Pemerintah No. 45 tahun 1992

<sup>7</sup> *"Sumberdaya Manusia"*

diperhatikan bahwa masing-masing manusia selalu mempunyai cipta, rasa dan karsa sendiri-sendiri.<sup>8</sup>

Komponen-komponen Manajemen Pengelolaan dalam upaya Peningkatan Sumberdaya Manusia, adalah :

### 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 ini terutama untuk mendeskripsikan dan mendesain pekerjaan apa saja yang harus dilakukan oleh pegawai dalam posisi tertentu. Informasi ini juga mengandung suatu rancangan mengenai hubungan atau relasi fungsional antara seorang pegawai dengan teman sejawat dan atau pula pada atasan dan bawahan.

Rancangan atau desain posisi atau tugas pekerjaan pada gilirannya akan sangat menentukan seorang pegawai untuk berkiprah di dalam organisasi.

### 2. Perencanaan dan Rekrutmen SDM

Telah diketahui bersama bahwa dua aspek terpanjang dalam kegiatan staffing adalah perencanaan dan rekrutmen sumberdaya manusia. Perencanaan sumberdaya manusia dalam sebuah organisasi dapat dibutuhkan karena berhubungan dengan perkiraan-perkiraan

---

<sup>8</sup> Drs. Indriyo Gitosudarmo, M. Com (Hons) dan Drs. Agus Mulyono, *"Prinsip Dasar*

mengenai jumlah sumberdaya manusia yang dibutuhkan, mengenai harapan-harapan organisasi tentang apa yang dapat dilakukan oleh seorang pegawai atau kontribusi apa yang dapat diperoleh oleh organisasi demi peningkatan kinerja organisasi.

Sementara itu rekrutmen sumberdaya manusia ke dalam organisasi menjadi tindakan yang sangat penting karena berhubungan dengan posisi-posisi dan kedudukan tertentu di dalam organisasi yang harus diisi oleh seorang pegawai. Rekrutmen juga sangat penting dilakukan oleh organisasi karena harapan organisasi terhadap seorang calon pegawai untuk mengembangkan organisasinya.

### 3. Seleksi dan Promosi Sumberdaya Manusia.

Seleksi dan promosi sumberdaya manusia adalah proses mendapatkan dan menilai informasi tentang calon pegawai yang akan menempati jabatan tertentu. Proses ini meliputi keputusan-keputusan untuk menyaring calon pegawai baru ataupun promosi, mutasi atau pensiun para karyawan lama.

Tujuan seleksi dan promosi ini harus dirujuk pada beberapa nilai yang harus dikembangkan di organisasi publik. Nilai-nilai ini adalah produktivitas organisasi, kualitas pelayanan yang diberikan oleh birokrat, profesionalisme, responsibilitas pegawai terhadap



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

#### 4. Pelatihan

Salah satu aspek terpenting dalam pengembangan atau pengelolaan sumberdaya manusia adalah pelatihan. Hal ini dilatarbelakangi oleh adanya perkembangan teknologi yang menimbulkan perubahan sikap dan kesenjangan antara kapasitas pegawai dengan tuntutan kerja yang harus dilakukan baik menyangkut tentang pengetahuan, keterampilan maupun sikap mental pegawai.

Untuk mengantisipasi dampak perubahan ini, maka perlu dan penting diselenggarakannya dan dikembangkannya pelatihan karena pelatihan merupakan tuntutan dan kebutuhan setiap organisasi yang tumbuh, berkembang dan berkemampuan untuk berkompetisi serta berkelanjutan hidup masa kini dan mendatang. Yang menjadi sasaran pelatihan adalah seluruh pegawai dalam suatu organisasi atau instansi.

#### 5. Pengembangan Karir

Karir (*Carrier*) seorang pegawai dalam suatu organisasi

... dan ... "the ... of ... work"

*related activities and behaviors and associated attitude, value and aspirations over span of one life”.*

Oleh karena itu, karir pegawai merupakan semua pekerjaan/jabatan yang dimiliki oleh seorang pegawai selama kehidupan kerjanya yang dihubungkan dengan sikap, nilai dan aspirasinya.

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

## 6. Penilaian Prestasi Kerja dan Kompensasi

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

Bernardin dan Russell memberikan pengertian tentang prestasi pegawai sebagai berikut : *“performance is defined as the of out comes produced on a specified job function or activity during a specified time period”.*

Kinerja jabatan suatu keseluruhan sama dengan jumlah (rata-rata) dari kinerja fungsi pekerjaan atau kegiatan yang dilakukan. Jadi  
 kulan penilaian dari penampilan dan karakteristik individu yang

dinilai. Kinerja lebih mengacu pada serangkaian keluaran (output) atau hasil yang diperoleh dari bidang pekerjaan tertentu dan selama periode waktu tertentu, bukan pada karakter pribadi yang dinilai.

Kompensasi terdiri dari upah dan tunjangan. Kompensasi merupakan biaya utama yang secara kritis mempengaruhi jabatan yang kompetitif pada organisasi. Kompensasi merupakan aspek *cost* yang paling luas dalam organisasi. Kompensasi dikaitkan dengan jabatan yang kompetitif di organisasi.

Organisasi menaruh perhatian terhadap upah atau gaji ataupun kompensasi. Kompensasi adalah biaya bagi organisasi untuk dapat mencapai tujuannya. Gaji dan kompensasi juga dapat memotivasi para pegawai untuk menangani pekerjaan dan mencapai prestasi kerja.

Kompensasi dimengerti dalam dua aspek yaitu kompensasi langsung dan tidak langsung. Kompensasi langsung itu adalah sistem penggajian yang didasarkan pada prestasi kerja karyawan. Sedangkan kompensasi yang tidak langsung adalah sistem tunjangan bagi pegawai, misal berupa program proteksi, asuransi, upah libur dan sebagainya.

### **3. Pemerintah Daerah**

Pemerintahan pertama-tama diartikan sebagai keseluruhan

... dalam jabatan dalam organisasi. Dalam organisasi negara

pemerintahan sebagai lingkungan jabatan alat-alat kelengkapan negara, seperti jabatan eksekutif, legislatif, yudikatif dan jabatan supra struktur lainnya. Jabatan ini menunjukkan suatu lingkungan kerja tetap yang berisi wewenang tertentu. Kumpulan wewenang memberikan kekuasaan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Karena itu, jabatan eksekutif, legislatif, yudikatif sering disebut kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif, kekuasaan yudikatif dan lain-lain. Pemerintahan ini dapat disebut sebagai pemerintahan dalam arti umum atau dalam arti luas (*government in the board sense*).

Pemerintah juga dapat diartikan dalam arti yang sempit yaitu pemangku jabatan sebagai penyelenggara administrasi negara.<sup>9</sup>

Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah beserta perangkat Daerah Otonom yang lain disebut sebagai badan eksekutif.<sup>10</sup> Sedangkan, apabila pemerintahan dikatkan dengan pengertian "Pemerintah Daerah" adalah penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas desentralisasi.<sup>11</sup>

Pemerintahan dalam ketentuan ini sekaligus mengandung makna sebagai kegiatan menyelenggarakan pemerintahan dan lingkungan jabatan yaitu pemerintah daerah dan DPRD.

Dalam pasal 18 UUD 1945 tercantum bahwa negara memberikan keleluasaan pada daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah atas

---

<sup>9</sup> Prof. Dr. H. Bagir Manan, SH. M.CI, "*Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*", Yogyakarta : Pusat Studi hukum UII, tahun 2001, hal. 101

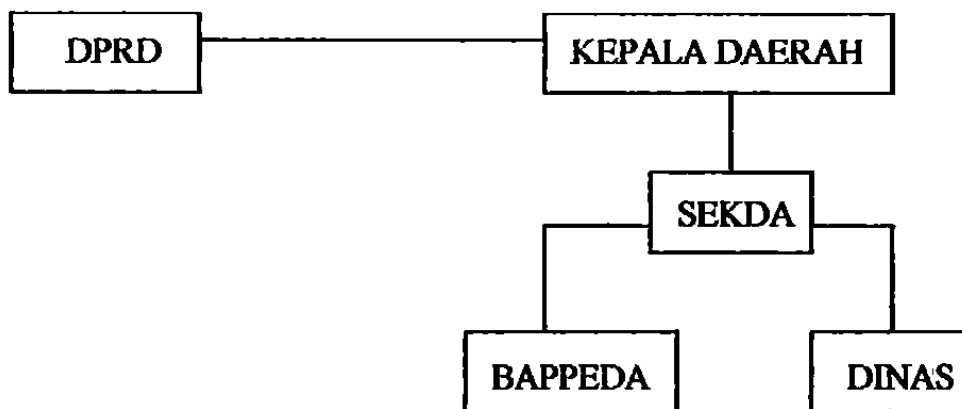
<sup>10</sup> UU Otonomi Daerah No.22 tahun 1999, Bab I, Pasal 1 huruf b

<sup>11</sup> *Ibid*, Bab I, Pasal 1, huruf d

dasar desentralisasi dalam mengatur Pemerintah Daerahnya di bawah sumber hukum, Undang-Undang No.22 Tahun 1999.

Gambar 1.1

**Susunan Pemerintahan Daerah menurut UU No. 22 Tahun 1999 :**



Susunan pemerintahan daerah otonom meliputi DPRD dan Pemda. DPRD dipisahkan oleh Pemda dengan maksud untuk lebih memberdayakan DPRD dan meningkatkan pertanggungjawaban Pemda kepada rakyat. Karena itulah hak-hak DPRD cukup luas dan diarahkan untuk menyerap serta menyalurkan aspirasi masyarakat dalam kebijakan daerah dan melakukan fungsi pengawasan.

Perangkat daerah terdiri dari Sekretaris Daerah, Dinas Daerah dan Lembaga Teknis Daerah lainnya sesuai dengan kebutuhan daerah. Dinas Daerah adalah unsur pelaksana Pemerintah Daerah yang bertugas melaksanakan kewenangan desentralisasi maupun dekonsentrasi, dipimpin oleh Kepala Dinas dan bertanggung jawab kepada Kepala

Mengenai susunan pemerintahan daerah terdiri dari DPRD dan Pemerintah Daerah di mana masing-masing DPRD sesuai lingkungan jabatan mempunyai tugas wewenang dalam :

1. Memilih Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, Walikota/Wakil Walikota.
2. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, Walikota/Wakil Walikota.
3. Bersama Gubernur, Bupati, atau Walikota menetapkan APBD dan membentuk Peraturan Daerah.
4. Mengawasi pelaksanaan peraturan daerah, keputusan Gubernur/Bupati/Walikota, APBD, kebijakan pemerintah daerah, kerjasama internasional dan berbagai peraturan perundang-undangan pada umumnya.
5. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah pusat atas suatu perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah.
6. Menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat. Khusus DPRD Provinsi termasuk wewenang memilih anggota MPR utusan

#### 4. Kebijakan

##### a. Pengertian Kebijakan

Pengertian kebijakan menurut Heins Enlau dan Kenneth Prewit dalam buku "*Pengantar Kebijakan Publik*" Charles O. Jones adalah: Keputusan tetap yang dicirikan oleh konsistensi dan pengulangan (reportitivannes) tingkah laku dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut.<sup>12</sup>

Kebijakan adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah, merupakan upaya untuk memecahkan, mengurangi, mencegah, suatu masalah dengan cara tertentu yaitu dengan tindakan yang terarah.<sup>13</sup>

Kebijakan merupakan serangkaian alternatif yang dibangun oleh paara pengambil keputusan dalam rangka memecahkan suatu permasalahan, pedoman pelaksanaan, tindakan-tindakan tertentu dalam kerangka menindaklanjuti strategi yang terpilih, menentukan secara teliti tentang bagaimana strategi tersebut akan dilaksanakan.

##### b. Proses Kebijakan

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

Langkah-langkah dalam proses kebijakan adalah sebagai berikut :

1. Perumusan masalah kebijakan adalah merupakan suatu proses, tercakup di dalamnya antara lain mengenai masalah

<sup>12</sup> Charles O. Jones, "*Pengantar Kebijakan Publik (Publik Policy)*", PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1996, hal. 47

(kebutuhan/tuntutan) masyarakat yang mendapat tanggapan pemerintah untuk selanjutnya dituangkan dalam kebijakan yang telah digariskan.

2. Penyusunan agenda pemerintah. Menurut Coob dan Eldeer yang dikutip oleh Islamy memngartikan agenda pemerintah sebagai serangkaian hal-hal yang secara tegas membutuhkan pertimbangan yang aktif dan serius dari pembuat keputusan yang sah/otoritatif.
3. Pengesahan kebijakan. Menurut Anderson yang dikutip 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 di mana 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.<sup>14</sup>
4. Pelaksanaan/Implementasi merupakan suatu kebijakan yang memperkirakan bahwa pihak-pihak yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu untuk dapat memainkan



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

5. Evaluasi Kebijakan

6. Menurut Charles O. Jones yang dikutip oleh Islamy, evaluasi kebijakan adalah suatu aktivitas yang dirancang untuk menilai hasil-hasil program pemerintah yang mempunyai perbedaan-perbedaan yang sangat penting dalam spesifikasi obyeknya, teknik-teknik pengukuran dan metode analisisnya<sup>15</sup>

c. Implementasi Kebijakan

Mazmanian dan Sabatier menjelaskan konsep implementasi kebijakan :

“Di dalam mempelajari masalah implementasi kebijakan berarti berusaha untuk memahami “apa” yang senyatanya terjadi sesudah suatu program diberlakukan atau dirumuskan, yakni peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijaksanaan negara, baik itu menyangkut usaha-usaha pengadministrasian maupun juga usaha-usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat ataupun peristiwa-peristiwa”.<sup>16</sup>

Sedangkan Udoji menyatakan bahwa : “Pelaksanaan kebijaksanaan adalah sesuatu yang penting bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan akan sekedar

<sup>15</sup> *Ibid*, Hal. 113

<sup>16</sup> *Mazmanian dan Sabatier*, *Implementasi Kebijakan*, hal. 113

berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan”.<sup>17</sup>

**Model-Model Implementasi Kebijakan :**

1. Model yang dikembangkan oleh Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn (1978). Model mereka ini juga disebut sebagai *“The Top Down Approach”*. Untuk mengimplementasikan kebijakan secara baik maka harus dipenuhi beberapa persyaratan, yaitu :
  - a) Kondisi eksternal yang dihadapi instansi pelaksana tidak akan menimbulkan kendala serius.
  - b) Tersedianya waktu dan sumber-sumber yang memadai.
  - c) Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia.
  - d) Kebijaksanaan didasari sebab-akibat (kausalitas) :
    - 1) Hubungan bersifat langsung dan kecilnya hubungan saling ketergantungan.
    - 2) Pemahaman kesepakatan terhadap tujuan dan terdapat perincian serta penempatan tugas.
    - 3) Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
    - 4) Pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapat kepatuhan yang sempurna.
2. Model yang dikembangkan oleh Van Metter dan Van Horn (1975) yang disebut juga sebagai *a Model of Policy*

---

<sup>17</sup> Udoji, dalam Solikin, *“Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan*

- c) Pengaruh langsung berbagai variabel politik terhadap kesinambungan dukungan, tujuan yang termuat dalam keputusan kebijakan tersebut.<sup>18</sup>

Variabel-variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan :

Amir Santoso mengutip pendapat Van Metter dan Van Horn tentang variabel-variabel yang membentuk kaitan antara kebijakan dan keberhasilannya. Variabel-variabel tersebut adalah ukuran dan tujuan kebijakan, sumberdaya, aktivitas komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksanaan (enforcement) karakteristik dari agen pelaksana, kondisi sosial, politik dan ekonomi, disposisi dari penyelenggaranya.<sup>19</sup>

Di dalam pelaksanaan suatu kebijakan, maka 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 sebagai yang dibutuhkan. Sehingga komunikasi aktor-aktor pelaksanaannya sangat diperlukan untuk mengetahui informasi tersebut.

<sup>18</sup> Solikin Abdul Wahab, *"Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara"*, Bumi Aksara : Jakarta, 1997, Hal. 70-81.

<sup>19</sup> Solikin Abdul Wahab, *"Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara"*, Bumi Aksara : Jakarta, 1997, Hal. 81.

2. **Sumberdaya.**

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

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 semua staf yang ada

## **F. DEFINISI KONSEPSIONAL**

Yang dimaksud dengan definisi konsepsional adalah suatu usaha untuk menjelaskan mengenai pembatasan pengertian antara satu konsep dengan konsep yang lainnya agar tidak terjadi kesalahpahaman atau kerancuan.

Definisi konsepsional yang dipakai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. **Otonomi Daerah**

Otonomi Daerah adalah kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-

## 2. Sumberdaya Manusia (SDM)

Sumberdaya Manusia (human resources) merupakan sumberdaya terpenting dalam pembangunan suatu bangsa dan merupakan salah satu sumberdaya organisasi selain sumberdaya alam dan sumberdaya modal.

## 3. Pemerintah Daerah

Pengertian Pemerintah Daerah adalah penyelenggara pemerintahan daerah otonom oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas desentralisasi.

## 4. Kebijakan

Yang dimaksud dengan Kebijakan adalah serangkaian alternatif yang dibangun oleh 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 dilaksanakan.

## G. DEFINISI OPERASIONAL

Menurut Masri Singaribun & Sofyan Effendi, Definisi Operasional adalah :

“Definisi Operasional yaitu unsur penelitian yang memberitahukan bagaimana cara mengukur suatu variabel. Dengan kata lain, definisi operasional adalah petunjuk dan pelaksanaan untuk mengukur suatu variabel”.

Sedangkan menurut Saifudin Amman, Definisi Operasional adalah :

“Definisi Operasional maksudnya adalah batasan atau definisi suatu variabel agar tidak terjadi ambiguitas yang memiliki nama ganda atau tidak menunjukkan indikator yang jelas”.

Definisi Operasional yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. **Pengelolaan Sumberdaya Manusia (SDM).**
  - a. **Analisis Jabatan**
    - 1) **Fungsi**
    - 2) **Tujuan**
    - 3) **Tugas-tugas**
    - 4) **Tanggung jawab**
  - b. **Perencanaan dan Rekrutmen Sumberdaya Manusia**
    - 1) **Tujuan perencanaan**
    - 2) **Masalah yang dihadapi**
    - 3) **Program rekrutmen SDM**
    - 4) **Sumber-sumber rekrutmen SDM**
  - c. **Seleksi dan Promosi**
    - 1) **Tujuan seleksi dan promosi**
    - 2) **Tahapan-tahapan seleksi dan promosi**
    - 3) **Hasil-hasil seleksi**
  - d. **Pelatihan**
    - 1) **Faktor-faktor pelatihan**
    - 2) **Tahapan-tahapan pelatihan**

- 3) Prosedur pelatihan
  - 4) Evaluasi
  - e. Pengembangan karir
    - 1) Sistem pengembangan karir
    - 2) Program pengembangan karir
    - 3) Manfaat pengembangan karir
  - f. Penilaian Prestasi Kerja dan Kompensasi
    - 1) Penilaian Prestasi
    - 2) Kriteria
    - 3) Semangat kerja dari karyawan atau pegawai
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan pengelolaan sumberdaya manusia (SDM) :
- b. Komunikasi
  - c. Sumberdaya
  - d. Sikap Pelaksana
  - e. Struktur Birokrasi

## **H. METODE PENELITIAN**

Metode penelitian merupakan cara utama dalam melakukan penelitian guna mencapai tujuan penelitian dengan cara menentukan terlebih dahulu jenis penelitian, sumber penelitian, unit analisis data, teknik pengumpulan data, teknik analisis data, dan lokasi penelitian.

## **1. Jenis Penelitian**

Suatu penelitian sebagai suatu upaya untuk mencari dan memperoleh jawaban atas beberapa pokok permasalahan memerlukan suatu metode yang tepat, dimana pemilihan metode ini akan menentukan kualitas hasil penelitian tersebut.

Berdasarkan jenisnya, penelitian ini merupakan penelitian *deskriptif kualitatif* yang mana menurut Winarno Surachmad :

“Penelitian deskriptif merupakan istilah yang umum dan mencakup beberapa teknik deskriptif, diantaranya penelitian yang menuturkan, mengklasifikasikan dan menganalisis data serta untuk menyelesaikan masalah-masalah yang ada pada saat sekarang dengan menggunakan teknik interview, dokumentasi dan studi pustaka”

## **2. Sumber Data**

Sumber data yang diperoleh dalam penelitian ini adalah sumber data primer dan sumber data sekunder.

- a) Sumber data primer adalah sumber data yang diperoleh secara langsung dari sumbernya
- b) Sumber data sekunder adalah sumber data yang diperoleh atau diambil dengan memanfaatkan dokumen, buku atau literatur yang berkaitan dengan penelitian ini.

## **3. Unit Analisis**

Dalam penelitian ini, penulis mengambil unit analisis pada :

- a) Kepala Bagian Kepegawaian.
- b) Kepala Sub Bagian Kepegawaian.



- c) Sekretaris Umum
- d) Staf-staf terkait

#### **4. Teknik Pengumpulan Data**

Dalam penelitian ini penulis menggunakan beberapa teknik pengumpulan data, yakni :

##### **a. Observasi**

Data-data dikumpulkan melalui pengamatan yang intensif, terutama ditujukan untuk mengamati mekanisme kerja dan perilaku pegawai dalam melakukan kegiatan sehari-hari di lokasi yang diteliti.

##### **b. Wawancara**

Metode ini dilakukan untuk mendapatkan informasi yang jelas dan mendalam tentang berbagai aspek, terutama responden yang memiliki peran menentukan dalam organisasi. Sehingga diperoleh tanggapan, pendapat dari mereka terhadap data atau informasi yang diperlukan. Dan tidak menutup kemungkinan hadirnya informasi lain yang mempunyai data yang relevan dan valid.

##### **c. Dokumentasi**

Dokumentasi adalah suatu cara untuk mengumpulkan data dengan cara mempelajari dan memanfaatkan buku, dokumen, literatur, catatan-catatan yang dimiliki oleh pemerintah daerah atau pihak-

## 5. Teknik Analisis Data

Analisis data adalah proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya ke dalam suatu pola, kategori, dan satuan uraian dasar.<sup>20</sup>

Dalam penelitian yang dilakukan penulis menggunakan jenis penelitian dekriptif kualitatif. Sehingga analisis tersebut berdasarkan pada kemampuan nalar peneliti dalam menghubungkan fakta, data, dan informasi yang ada. Namun dalam uraian selanjutnya tidak menutup kemungkinan jika ditampilkannya data yang bersifat kuantitatif sebagai penunjang pengolahan data kualitatif.

Metode kualitatif adalah prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dan orang-orang dan perilaku yang diamati.<sup>21</sup>

Teknik analisis yang dilakukan adalah analisa kualitatif di mana data yang diperoleh diklarifikasikan, digambarkan dengan kalimat, dipisahkan menurut kategori untuk memperoleh kesimpulan. Selanjutnya menganalisa sesuai dengan gejala/obyek yang diteliti dan menginterpretasikan data/dasar teori yang ada serta untuk menilai makna yang bersifat menyeluruh. Data tersebut diperoleh dari naskah wawancara, catatan laporan, dokumen pribadi, dokumen resmi dan lain sebagainya untuk memperoleh keabsahan data penelitian.

## **6. Lokasi Penelitian**

Yang akan diambil sebagai obyek penelitian skripsi ini adalah Bagian Kepegawaian Kota Kediri. Adapun alasan pemilihan obyek di Bagian Kepegawaian Kota Kediri karena instansi ini yang mempunyai kewenangan dalam pengelolaan dan peningkatan sumberdaya manusia (SDM) di lingkungan Pemerintah Kota Kediri, sehingga segala kebijakan yang dikeluarkan untuk meningkatkan kinerja pegawai dapat dilakukan. Peneliti juga menganggap perlu bahwa suatu Pemerintah Daerah khususnya Pemerintah Kota Kediri harus selalu melakukan pengelolaan dan peningkatan SDM untuk menjalankan roda pemerintahan dan melayani kebutuhan masyarakat