

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Perubahan mendasar yang terjadi pada sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah dari Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 ke Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yaitu perubahan sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah dari sentralisasi ke desentralisasi. Diberlakukannya undang-undang tersebut telah memberikan kesempatan yang luas bagi daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan daerah. Salah satunya adalah daerah diberikan kewenangan yang luas dalam bidang pengelolaan kepegawaian meliputi pengangkatan, pembinaan, pemberhentian, penetapan pensiun, gaji, tunjangan dan kesejahteraan pegawai serta pendidikan dan pelatihan yang sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah.<sup>1</sup>

Salah satu aspek penting dalam mendukung kelancaran sistem penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah adalah kualitas pegawai negeri sipil sebagai aparatur negara. Pegawai Negeri Sipil menurut Pasal 3 ayat (1) UU Nomor 43 Tahun 1999 berkedudukan sebagai aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan dan pembangunan. Era otonomi daerah menuntut Pegawai

---

<sup>1</sup> I. AKIP Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Buntar tahun 2007

Negeri Sipil untuk lebih kreatif, disiplin dan berdedikasi tinggi serta loyal kepada negara dan masyarakat. Hal ini dikarenakan adanya perubahan tuntutan masyarakat dan perubahan tuntutan sosial yang cepat sehingga aspek-aspek kemasyarakatan yang harus dikembangkan dan dicakup masyarakat menjadi semakin luas. Kepentingan masyarakat menjadi semakin kompleks sehingga kemungkinan terjadinya benturan kepentingan dalam masyarakat akan semakin kuat. Situasi seperti ini menyebabkan Pegawai Negeri Sipil harus menunjukkan dan meningkatkan kinerjanya secara maksimal, oleh karena itu Pegawai Negeri Sipil dalam menjalankan tugasnya harus dapat bersikap peka dan bersungguh-sungguh.

Setiap Pegawai Negeri Sipil sebagai aparatur negara harus tahu diri dan sadar akan tugas dan fungsinya dalam melayani masyarakat. Terlebih dalam pengangkatannya, Pegawai Negeri Sipil telah disumpah dengan nama Tuhannya untuk selalu setia dan taat kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku, melaksanakan tugas kedinasan dengan penuh pengabdian, kesadaran dan penuh tanggung jawab, serta senantiasa mementingkan kepentingan negara di atas segala-galanya. Hal ini mengandung arti bahwa selain bertanggungjawab kepada negara dan masyarakat, Pegawai Negeri Sipil dituntut harus dapat mempertanggungjawabkan segala perbuatannya kepada Tuhan Yang Maha Esa. Namun, sebagaimana yang sering diberitakan di berbagai media massa sumpah tersebut belum dijalankan maksimal oleh sebagian Pegawai Negeri Sipil, terbukti dengan masih banyaknya keluhan rakyat, misalnya dalam hal prosedur administrasi dinilai masih belum bisa

efektif dan terkesan bertele-tele. Masih banyak Pegawai Negeri Sipil yang belum bisa disiplin waktu dalam hal masuk kerja ataupun menyelesaikan pekerjaan, penggunaan inventaris negara untuk urusan pribadi, seringkali meninggalkan dinas, hingga masalah KKN. Hal-hal tersebut menunjukkan kurangnya kualitas kinerja Pegawai Negeri Sipil.

Kabupaten Buru sebagai daerah otonom yang secara administratif menjadi salah satu bagian wilayah Provinsi Maluku masih menghadapi permasalahan yang berkaitan dengan kualitas atau kompetensi sumber daya aparatur dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan dan pembangunan daerah. Sebagaimana yang tertuang dalam LAKIP Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Buru tahun 2007 disebutkan bahwa beberapa permasalahan sumber daya aparatur yang bertugas di lingkungan Pemerintah Kabupaten Buru antara lain :<sup>2</sup>

- a. Masih minimnya jumlah pegawai yang tidak sebanding dengan volume pekerjaan dan tanggung jawabnya khususnya dalam memberikan pelayanan publik.
- b. Tingkat pendidikan dan kompetensi pegawai yang belum memenuhi standar kualitas kinerja sebagaimana yang ditetapkan dalam Rencana Strategis Badan Kepegawaian Daerah Tahun 2007.
- c. Tingkat kesejahteraan dan sarana prasarana penunjang yang masih perlu ditingkatkan.

---

<sup>2</sup> LAKIP Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Buru tahun 2007

d. Tingkat disiplin pegawai yang masih menjadi catatan tersendiri dalam LAKIP Pemerintah Kabupaten Buru tahun 2007.

Merujuk pada beberapa permasalahan yang menyangkut kualitas pegawai negeri sipil sebagai aparatur negara di atas, maka Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Buru pada tahun 2007 telah merumuskan program pengembangan sumber daya aparatur sebagai salah satu program prioritas. Kebijakan tersebut didasari atas pertimbangan bahwa untuk meningkatkan kinerja Pegawai Negeri Sipil sebagai aparatur negara baik dalam penyelenggaraan tata pemerintahan daerah dan pelayanan publik, salah satu faktor pentingnya adalah peningkatan kualitas dan kompetensi aparatur negara baik secara teknis sesuai dengan bidang tugas dan tanggung jawabnya maupun secara mental.

Berdasarkan uraian di atas, maka peneliti tertarik untuk mengangkat permasalahan di atas sebagai pokok kajian utama dalam penelitian ini dengan judul *"ANALISIS TERHADAP PERAN BADAN KEPEGAWAIAN DAERAH DALAM PENGEMBANGAN SUMBER DAYA APARATUR DI KABUPATEN BURU TAHUN 2007."*

## **B. Perumusan Masalah**

Sejalan dengan uraian latar belakang masalah di atas, maka peneliti dapat merumuskan masalah penelitian sebagai berikut :

**1. Bagaimana peran Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Kabupaten Buru**

*dalam pengembangan sumber daya aparatur tahun 2007?*

- 2. Faktor-faktor apa sajakah yang berpengaruh terhadap implementasi peran Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Kabupaten Buru dalam pengembangan sumber daya aparatur tersebut?*

### **C. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk :

1. Mendeskripsikan peran Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Kabupaten Buru dalam pengembangan sumber daya aparatur tahun 2007.
2. Mengetahui faktor pendukung dan penghambat yang dihadapi Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Kabupaten Buru dalam melaksanakan perannya tersebut.

### **D. Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat :

1. Secara teoritis

Dapat menambah literatur tentang pengelolaan sumber daya aparatur negara baik di tingkat pemerintah pusat maupun daerah sebagai salah satu kajian utama dalam ilmu pemerintahan.

2. Secara praktis

- a. Bagi Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Buru, Provinsi Maluku

Hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai salah satu referensi dalam merumuskan kebijakan pengembangan pegawai negeri sipil sebagai

aparatur negara dalam rangka mempercepat proses pembangunan dan

peningkatan kualitas penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pelayanan publik.

b. Bagi peneliti

Hasil penelitian ini dapat menambah ilmu, wawasan, pengetahuan dan pengalaman peneliti di bidang ilmu pemerintahan sebagai salah satu bekal penting dalam menjalani profesinya sebagai sarjana Ilmu Pemerintahan di masa mendatang.

## E. Kerangka Dasar Teori

Teori adalah sekumpulan konstruk (konsep), definisi dan dalil yang saling terkait yang memberikan suatu pandangan sistematis tentang fenomena dengan menetapkan hubungan diantara variabel, dengan maksud untuk menjelaskan dan meramalkan suatu fenomena.<sup>3</sup>

Sedangkan menurut Koentjoroningrat teori adalah pernyataan mengenai sebab akibat atau mengenai adanya suatu hubungan positif antara gejala-gejala yang diteliti di satu tempat atau beberapa faktor penentu dalam masyarakat.<sup>4</sup> Pada penelitian ini, peneliti akan menggunakan beberapa teori untuk melandasi pembahasan hasil penelitian nantinya, antara lain :

### 1. Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Desentralisasi adalah sebuah mekanisme penyelenggaraan pemerintahan yang menyangkut pola hubungan antara pemerintahan

---

<sup>3</sup> James A. Black dan Dean J. Champion, *Metode dan Masalah Penelitian Sosial*, Bandung: Refika Aditama, 1999. hal: 48.

<sup>4</sup> Koentjoroningrat, *Metode-metode Penelitian Masyarakat*, Jakarta: Alfabeta, 1999, hal: 62.

nasional dan pemerintahan lokal.<sup>5</sup> Didalam mekanisme ini, pemerintahan nasional melimpahkan kewenangannya kepada pemerintahan dan masyarakat setempat atau lokal untuk diselenggarakan guna meningkatkan kemaslahatan hidup masyarakat. Tentu saja sejumlah alasan mengapa hal itu harus dipilih sebagai salah satu pola hubungan antara pemerintahan nasional dan pemerintahan daerah. Kalangan ilmuwan pemerintahan dan politik pada umumnya mengidentifikasi sejumlah alasan mengapa desentralisasi perlu dilaksanakan pada sebuah negara, yaitu antara lain :

- (1) yaitu dalam rangka efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan,
- (2) sebagai wahana pendidikan politik masyarakat di daerah,
- (3) dalam rangka memelihara keutuhan negara kesatuan atau integrasi nasional,
- (4) untuk mewujudkan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan yang dimulai dari daerah,
- (5) guna memberikan peluang bagi masyarakat untuk membentuk karir dalam bidang politik dan pemerintahan,
- (6) sebagai wahana yang diperlukan untuk memberikan peluang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses perencanaan dan pelaksanaan pemerintahan,
- (7) sebagai sarana yang diperlukan untuk mempercepat pembangunan di daerah dan
- (8) guna mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa.

---

<sup>5</sup> Syauckani, Drs., HR., Affan Gaffar, Prof. Dr. dan Ryaas Rasyid, Prof. Dr., 2002. *Otonomo Daerah dalam Negara Kesatuan*. Jakarta: Pusat Penelitian Filsafat Politik dan Pemerintahan, hal.

Berkaitan dengan pembahasan mengenai desentralisasi di atas, paling tidak terdapat empat belas alasan rasionalitas yang mendasari desentralisasi, yaitu sebagai berikut:<sup>6</sup>

- a. Desentralisasi dapat merupakan cara yang ditempuh untuk mengatasi keterbatasan karena perencanaan yang bersifat sentralistik dengan mendelegasikan sejumlah kewenangan, terutama dalam perencanaan pembangunan, kepada pejabat di Daerah yang bekerja di lapangan dan tahu betul masalah yang dihadapi masyarakat. Dengan desentralisasi maka perencanaan dapat dilakukan sesuai dengan kepentingan masyarakat di daerah yang bersifat heterogen.
- b. Desentralisasi dapat memotong jalur birokrasi yang rumit serta prosedur yang sangat terstruktur dari pemerintah pusat.
- c. Dengan desentralisasi fungsi dan penugasan kepada pejabat di Daerah, maka tingkat pemahaman serta sensitivitas terhadap kebutuhan masyarakat Daerah akan meningkat. Kontak hubungan yang meningkat antara pejabat dengan masyarakat setempat akan memungkinkan kedua belah pihak untuk memiliki informasi yang lebih baik, sehingga dengan demikian akan mengakibatkan perumusan kebijaksanaan yang lebih realistik dari pemerintah.
- d. Desentralisasi akan mengakibatkan penetrasi yang lebih baik dari Pemerintah Pusat bagi Daerah-daerah terpencil atau sangat jauh dari pusat dimana seringkali rencana pemerintah tidak dipahami oleh

masyarakat setempat atau dihambat oleh elite lokal, dan dimana dukungan terhadap program pemerintah sangat terbatas.

- e. Desentralisasi memungkinkan representasi yang lebih luas dari berbagai kelompok politik, etnis, keagamaan didalam perencanaan pembangunan yang kemudian dapat memperluas kesamaan dalam mengalokasikan sumber daya dan investasi pemerintah.
- f. Desentralisasi dapat meningkatkan kapasitas pemerintahan serta lembaga private di Daerah, yang kemudian dapat meningkatkan kemampuan mereka untuk mengambil alih fungsi yang selama ini dijalankan oleh Departemen yang ada di pusat. Dengan desentralisasi, maka peluang bagi masyarakat di Daerah untuk meningkatkan kapasitas teknis dan managerial.
- g. Desentralisasi dapat meningkatkan efisiensi pemerintahan di Pusat dengan tidak lagi pejabat puncak di Pusat menjalankan tugas rutin karena hal itu dapat diserahkan kepada pejabat Daerah. Dengan demikian, pejabat di Pusat dapat menggunakan waktu dan energi mereka untuk melakukan supervisi dan pengawasan terhadap implementasi kebijaksanaan.
- h. Desentralisasi juga dapat menyediakan struktur dimana berbagai departemen di pusat dapat dikoordinasi secara efektif bersama dengan pejabat Daerah dan sejumlah NGO's di berbagai Daerah.
- i. Struktur pemerintahan yang didesentralisasikan diperlukan guna melembagakan partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan

implementasi program. Struktur seperti itu dapat merupakan wahana bagi pertukaran informasi yang menyangkut kebutuhan masing-masing Daerah kemudian secara bersama-sama menyampaikannya kepada Pemerintah.

- j. Dengan menyediakan model alternatif cara pembuatan kebijaksanaan, desentralisasi dapat meningkatkan pengaruh atau pengawasan atas berbagai aktifitas yang dilakukan oleh elite lokal, yang seringkali tidak simpatik dengan program pembangunan nasional dan tidak sensitif terhadap kebutuhan kalangan miskin di pedesaan.
- k. Desentralisasi dapat menghantarkan kepada administrasi pemerintahan yang mudah disesuaikan, inovatif dan kreatif. Pemerintah Daerah dapat memiliki peluang untuk menguji inovasi, serta bereksperimen dengan kebijaksanaan baru di daerah-daerah tertentu tanpa harus menjustifikasikannya kepada seluruh wilayah negara.
- l. Desentralisasi perencanaan dan fungsi manajemen dapat memungkinkan pemimpin di Daerah menetapkan pelayanan dan fasilitas secara efektif di tengah-tengah masyarakat, mengintegrasikan daerah-daerah yang terisolasi, memonitor dan melakukan evaluasi implementasi proyek pembangunan dengan lebih baik daripada yang dilakukan oleh pejabat di Pusat.
- m. Desentralisasi dapat memantapkan stabilitas politik dan kesatuan nasional dengan memberikan peluang kepada berbagai kelompok masyarakat di Daerah untuk berpartisipasi secara langsung dalam

pembuatan kebijaksanaan, sehingga dengan demikian akan meningkatkan kepentingan mereka didalam memelihara sistem politik.

- n. Desentralisasi dapat meningkatkan penyediaan barang dan jasa di tingkat lokal dengan biaya yang lebih rendah, karena hal itu tidak lagi menjadi beban pemerintah Pusat karena sudah diserahkan kepada Daerah.

Sedangkan otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>7</sup> Sebagai daerah yang otonom, daerah mempunyai kewenangan dan tanggung jawab menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat dan pertanggungjawaban kepada masyarakat. Untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah diperlukan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab di daerah secara proporsional dan berkeadilan, jauh dari praktik korupsi, kolusi dan

---

<sup>7</sup> PP No. 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah

nepotisme serta adanya perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah.<sup>8</sup>

Secara esensial sebenarnya dalam penyelenggaraan desentralisasi terdapat dua elemen penting yang saling berkaitan, yaitu pembentukan daerah otonom dan penyerahan kekuasaan secara hukum dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengatur dan menangani urusan pemerintahan tertentu yang diserahkan. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah secara limitatif menentukan urusan pemerintahan yang tidak diserahkan kepada pemerintah pusat. Hal ini menunjukkan adanya penyerahan kekuasaan yang dilandasi dengan hukum. Desentralisasi merupakan sarana untuk mencapai tujuan bernegara dalam mewujudkan kesatuan bangsa (*national unity*) yang demokratis. UUD 1945 sebagai konstitusi negara selalu menekankan konsepsi negara tersebut sebagai bentuk keseimbangan antara kebutuhan menerapkan otonomi daerah dan kebutuhan memperkuat persatuan nasional.

Adanya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, merupakan pedoman dalam pelaksanaan otonomi daerah yang diarahkan untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Pemberian peran yang lebih dominan kepada DPRD pada

---

<sup>8</sup> HAW, Widiaia, Prof. Drs., 2004, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Jakarta: PT. P...

prinsipnya ditujukan pada pengembangan demokratisasi di daerah sehingga akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat terjamin. Oleh sebab itu, otonomi daerah yang dijalankan selain bersifat nyata dan luas, tetap harus dilaksanakan secara bertanggung jawab. Maksudnya otonomi daerah harus dipahami sebagai perwujudan pertanggungjawaban konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dilaksanakan daerah.<sup>9</sup>

## 2. Pemerintahan Daerah

Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945. Selanjutnya dapat dijelaskan bahwa Pemerintah daerah adalah gubernur, bupati, atau walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.<sup>10</sup>

Proses peralihan dari sistem dekonsentrasi ke sistem desentralisasi disebut pemerintah daerah dengan otonomi. Sebagaimana yang sudah dijelaskan di atas bahwa otonomi pada hakekatnya merupakan proses penyerahan urusan pemerintah kepada pemerintah daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistem birokrasi pemerintahan. Tujuan otonomi adalah mencapai efektifitas dan efisiensi dalam pelayanan kepada

---

<sup>9</sup> Hari Sabarno, 2007. *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Jakarta: Sinar Grafika. Hal: 7.

<sup>10</sup> PP No. 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah

masyarakat. Sejalan dengan penyerahan urusan, apabila urusan tersebut akan menjadi beban daerah, maka akan dilaksanakan melalui asas pembantuan. Proses sentralisasi pada dasarnya tidak semata-mata desentralisasi administratif tetapi juga bidang ekonomi dan sosial budaya. Dengan demikian, dampak pemberian otonomi ini tidak hanya terjadi pada organisasi/administratif pemerintahan daerah saja, akan tetapi berlaku pula pada masyarakat (publik) dan badan atau lembaga swasta dalam berbagai bidang. Sehingga terbuka kesempatan bagi pemerintah daerah secara langsung membangun kemitraan dengan publik dan pihak swasta daerah yang bersangkutan dalam berbagai bidang pula.<sup>11</sup>

Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah telah mengubah paradigma sentralisasi pemerintahan ke arah desentralisasi dengan pemberian otonomi daerah yang nyata, luas, dan bertanggung jawab kepada daerah. Perubahan paradigma di atas sekaligus merupakan kesempatan yang penting bagi pemerintah daerah untuk membuktikan kesanggupannya dalam melaksanakan urusan-urusan pemerintahan lokal sesuai dengan keinginan dan kebutuhan masyarakat lokal. Hal ini perlu diantisipasi, agar kinerja pemerintah daerah dapat meningkat secara signifikan dalam mengurus rumah tangga daerah dan pelayanan kepada masyarakat melalui peningkatan kapasitas perangkat daerah dan DPRD. Sejalan dengan ditetapkannya UU No. 22 Tahun 1999 telah mengakibatkan terjadinya perubahan kewenangan pemerintah pusat

dan daerah yang berimplikasi pada perubahan beban tugas dan struktur organisasi yang menjadi wadahnya. Sehingga perlu dilakukan penataan kewenangan dan kelembagaan baik di pusat maupun di daerah, antara lain:<sup>12</sup>

a. Kewenangan

Khusus menyangkut penataan kewenangan dan kelembagaan dapat dijelaskan sebagai berikut :

- a) Penataan kewenangan bidang pemerintahan yang menjadi kewenangan. Daerah dilakukan oleh pemerintah daerah bersama DPRD.
- b) Rujukan kegiatan penataan adalah Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dan PP No. 84 Tahun 2000, bagian-bagian dari berbagai bidang pemerintahan (yang pada waktu itu sudah disebut urusan pemerintahan) serta kewenangan lain yang sudah diserahkan kepada kabupaten/kota yang tidak bertentangan dengan undang-undang dan peraturan pemerintah tersebut.

b. Prinsip penataan kewenangan adalah sebagai berikut :

- a) Sesuai dengan penetapan dan kemampuan daerah, terdapat bidang pemerintahan yang tidak sepenuhnya dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi, termasuk 11 bidang pemerintahan wajib yang diatur dalam Pasal 11 ayat(2) UU No. 22 Tahun 1999. maksudnya, ada bagian dari 11 bidang pemerintahan wajib ini yang apabila

tidak dilaksanakan oleh kabupaten/kota akan ditangani oleh provinsi dan atau pemerintah pusat, atau oleh kabupaten/kota tetangga.

- b) Berdasarkan PP No. 25 Tahun 2000, departemen-departemen wajib menyiapkan Pedoman Standar Pelayanan Minimal dan selanjutnya provinsi juga wajib menentukan Standar Pelayanan Minimal (SPM).
- c) Berdasarkan penjelasan Pasal 11 ayat (1) UU No. 22 Tahun 1999, bidang-bidang dari berbagai bidang pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah yang akan dilaksanakan oleh kabupaten/kota tidak dilakukan penyerahan secara aktif oleh pemerintah pusat, tetapi melalui pengakuan oleh pemerintah.

Pelaksanaan kebijakan-kebijakan tersebut sangat tergantung kepada kemampuan para penyelenggara negara pada tingkat pusat dan daerah dalam mempersiapkan ketentuan pelaksanaan dan mempersiapkan Sumber Daya Manusia (SDM) sebagai pelaksanaan dalam mewujudkan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Sehingga terdapat beberapa prasyarat yang harus dipenuhi sebagai daerah otonom, yaitu :

- a) Adanya kesiapan SDM aparatur yang berkeahlian,
- b) Adanya sumber dana yang pasti untuk membiayai berbagai urusan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat sesuai kebutuhan dan karakteristik daerah

- c) Tersedianya fasilitas pendukung pelaksanaan pemerintahan daerah,
- d) Otonomi daerah yang diterapkan adalah dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Selanjutnya, hal-hal yang perlu diperhatikan dalam penataan kelembagaan adalah sebagai berikut :

- a) Penajaman misi organisasi,
- b) Penghindaran duplikasi tugas (tidak tumpang tindih),
- c) Rumusan tugas dan fungsi yang jelas.

Salah satu hal yang tidak dapat diabaikan dalam penataan kelembagaan adalah faktor Sumber Daya Manusia Aparatur Pemerintahan Daerah. Tanpa SDM Aparatur yang mempunyai kemampuan tinggi (profesional), misi lembaga tidak akan dapat dilaksanakan dengan baik. Untuk itu, kualitas SDM perlu mendapatkan perhatian yang serius.

#### c. Kelembagaan

Sesuai dengan ketentuan pasal 68 Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 ditetapkan bahwa susunan organisasi perangkat daerah ditetapkan dengan peraturan daerah (perda) sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh pemerintah, yaitu Peraturan Pemerintah No. 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah.

Dalam peraturan pemerintah itu, organisasi perangkat daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan-pertimbangan :

- a) Kewenangan pemerintahan yang dimiliki oleh daerah

- b) Kemampuan keuangan daerah,
- c) Ketersediaan sumber daya aparatur,
- d) Pengembangan pola kerja sama antar daerah dan atau dengan pihak ketiga.

Perangkat daerah adalah organisasi/lembaga pada pemerintah daerah yang bertanggung jawab kepada kepala daerah dan membantu kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan yang terdiri atas sekretariat daerah, dinas daerah dan lembaga teknis daerah, kecamatan, dan kelurahan sesuai dengan kebutuhan daerah. Selanjutnya organisasi perangkat daerah ditetapkan dengan peraturan daerah (perda) dengan menetapkan pembentukan, kedudukan, tugas pokok, fungsi dan struktur organisasi perangkat daerah. Penjabaran tugas pokok dan fungsi perangkat daerah ditetapkan dengan keputusan kepala daerah. Penataan kelembagaan di lingkungan pemerintahan daerah harus benar-benar mempertimbangkan kebutuhan daerah yang bersangkutan dan berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 84 Tahun 2000, jelas disebutkan bahwa nomenklatur, jenis dan jumlah unit organisasi di lingkungan pemerintah daerah ditetapkan oleh masing-masing pemerintah daerah berdasarkan kemampuan, kebutuhan dan keber

### **3. Pengembangan Organisasi Pemerintah Daerah**

#### **a. Struktur organisasi**

Sejalan dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 telah mengakibatkan perubahan kewenangan pemerintah pusat dan daerah yang berimplikasi pada terjadinya perubahan beban tugas dan struktur organisasi yang mewadahnya. Sesuai dengan ketentuan Pasal 68 Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 ditetapkan bahwa susunan Organisasi Perangkat Daerah ditetapkan dengan perda sesuai dengan pedoman yang ditetapkan pemerintah dalam PP No. 84 Tahun 2000.

Perangkat Daerah adalah organisasi atau lembaga pada pemerintah daerah yang bertanggung jawab kepada kepala daerah dan membantu kepala daerah (gubernur dan bupati/walikota) dalam penyelenggaraan pemerintahan yang terdiri atas :

- a) Sekretariat daerah,
- b) Dinas daerah,
- c) Lembaga teknis daerah,
- d) Kecamatan,
- e) Kelurahan (sesuai kebutuhan).

Organisasi perangkat daerah ditetapkan dengan peraturan daerah dengan menetapkan pembentukan, kedudukan, tugas pokok, fungsi dan struktur organisasi perangkat daerah sebagaimana ditetapkan dengan keputusan kepala daerah. Organisasi perangkat daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan – pertimbangan :

- a) Kewenangan pemerintahan yang dimiliki oleh daerah,
- b) Karakteristik, potensi dan kebutuhan daerah,
- c) Kemampuan keuangan daerah,
- d) Ketersediaan sumber daya aparatur,
- e) Pengembangan pola kerja sama (antar daerah atau pihak lain).

Melihat posisi kewenangan daerah yang sedemikian luas, maka ada beberapa hal yang perlu dipersiapkan oleh daerah dan pusat, sehingga otonomi dapat terlaksana dengan baik. Dalam implementasi otonomi daerah ada beberapa hal yang perlu mendapat prioritas yang menuntut peningkatan kinerja pusat dan daerah, yaitu kelembagaan, kepegawaian dan bidang tata laksana.<sup>13</sup>

b. PP No. 8 Tahun 2003 Tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah

Pasal 1 ayat (7) PP No. 8 Tahun 2003 menjelaskan bahwa perangkat daerah adalah organisasi/lembaga pada Pemerintah Daerah yang bertanggung jawab kepada Kepala Daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang terdiri dari Sekretariat Daerah, Dinas Daerah dan Lembaga Teknis Daerah, Kecamatan dan Satuan Polisi Pamong Praja sesuai dengan kebutuhan daerah.

Pasal 2 ayat 1 menyebutkan bahwa organisasi perangkat daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan :

- a) Kewenangan pemerintahan yang dimiliki oleh Daerah,
- b) Karakteristik, potensi dan kebutuhan Daerah.

- (a) Kemampuan keuangan Daerah,
- (b) Ketersediaan sumber daya aparatur.
- c) Pengembangan pola kerja sama (antar daerah atau pihak lain).

Selanjutnya ayat 2 menyebutkan bahwa organisasi perangkat daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah ini.

Pada ayat 3 menyebutkan Peraturan Daerah menetapkan pembentukan, kedudukan, tugas, fungsi dan struktur organisasi perangkat Daerah. Sedangkan ayat 4 menyebutkan bahwa penjabaran tugas dan fungsi perangkat Daerah ditetapkan dengan Keputusan Kepala Daerah.

Pasal 3 ayat 1 PP No. 8 Tahun 2003 menyebutkan bahwa pembentukan organisasi perangkat Daerah didasarkan pada kriteria penataan Organisasi Perangkat Daerah.

Disamping itu, ketentuan pembentukan organisasi perangkat daerah juga didasarkan atas PP No. 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah yang tertuang dalam Bab II Pasal 2 yang menyebutkan bahwa :

- (1) Pembentukan organisasi perangkat Daerah ditetapkan dengan peraturan daerah dengan berpedoman pada peraturan pemerintah ini.
- (2) Peraturan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengatur mengenai susunan, kedudukan, tugas, pokok organisasi perangkat

(3) Rincian tugas, fungsi, dan tata kerja sebagaimana dimaksud pada ayat

(2) diatur lebih lanjut dengan peraturan gubernur/bupati/walikota.

#### 4. Manajemen Strategis

Salah seorang pakar manajemen SDM yaitu Bacal mendefinisikan manajemen kinerja sebagai proses komunikasi yang berkesinambungan dan dilakukan dalam kemitraan antara seorang karyawan dan atasan langsungnya. Proses ini meliputi kegiatan membangun harapan yang jelas serta pemahaman mengenai pekerjaan yang akan dilakukan. Ini merupakan sebuah sistem yang artinya memiliki sejumlah bagian yang semua harus diikutsertakan dalam rangka memberikan nilai tambah bagi organisasi, pimpinan dan pegawai atau karyawan.<sup>14</sup>

Manajemen kinerja bertujuan untuk membangun harapan yang jelas dan pemahaman tentang :

- a. Fungsi kerja esensial yang diharapkan dari para pegawai,
- b. Seberapa besar kontribusi pekerjaan pegawai bagi pencapaian tujuan organisasi,
- c. Apa arti konkretnya "melakukan pekerjaan dengan lebih baik".
- d. Bagaimana pegawai dan penyeliannya bekerja sama untuk mempertahankan, memperbaiki, maupun mengembangkan kinerja pegawai yang sudah ada saat ini,
- e. Indikator apa saja yang digunakan untuk mengukur atau menilai suatu prestasi kerja,

<sup>14</sup> Supna Dharma, *Manajemen Kinerja: Elemen, Teknik dan Penerapannya*, BRFF, Yogyakarta

f. Mengenali berbagai hambatan kinerja dan berusaha mengatasinya.

Selanjutnya, Noe, dkk. mendefinisikan manajemen kinerja terdiri dari tiga tujuan utama, yaitu :<sup>15</sup>

a. Tujuan strategik

Manajemen kinerja harus mengaitkan kegiatan pegawai dengan tujuan organisasi. Pelaksanaan strategi tersebut perlu mendefinisikan hasil yang akan dicapai, perilaku, karakteristik pegawai yang dibutuhkan untuk melaksanakan strategi, mengembangkan pengukuran dan sistem umpan balik terhadap kinerja pegawai.

b. Tujuan administratif

Kebanyakan organisasi menggunakan informasi manajemen kinerja khususnya evaluasi kinerja untuk kepentingan pengambilan keputusan administratif, seperti : pengkajian, promosi dan pemberhentian pegawai.

c. Tujuan pengembangan

Manajemen kinerja bertujuan mengembangkan kapasitas pegawai yang berhasil di bidang kerjanya. Pegawai yang tidak berkinerja baik, perlu mendapat pemberdayaan melalui pelatihan, penempatan yang sesuai dengan bidang keahliannya dan sebagainya. Pihak manajemen perlu memahami apa saja yang menyebabkan pegawai tidak bekerja dengan baik apabila faktor *skill*, motivasi dan lain-lain sehingga dapat diambil

Menurut Amstrong, perkembangan manajemen kinerja dipercepat oleh beberapa faktor sebagai berikut :<sup>16</sup>

- a. Munculnya manajemen sumberdaya manusia sebagai suatu pendekatan yang strategis dan terpadu terhadap pengelolaan dan pengembangan SDM yang bertanggung jawab atas manajemen ini.
- b. Perlunya menemukan suatu pendekatan yang strategis namun fleksibel dalam mengelola suatu organisasi.
- c. Kesadaran akan kenyataan bahwa kinerja hanya dapat diukur dan dinilai atas dasar suatu model *input-proses-output-outcome*, dan terlalu konsentrasi terhadap salah satu dari aspek kinerja tersebut dapat mengurangi efek dari keseluruhan sistemnya.
- d. Perhatian yang diberikan kepada konsep perbaikan dan pengembangan yang berkelanjutan, dan "*Learning Organization*" (organisasi pembelajaran).
- e. Kesadaran bahwa proses mengelola kinerja adalah sesuatu yang harus dilaksanakan oleh para manajer lini di sepanjang tahun – bukan sebaliknya sebagai suatu peristiwa tahunan yang diatur oleh departemen personalia.
- f. Meningkatkan kesadaran tentang pentingnya budaya organisasi (*corporate culture*) kebutuhan untuk memberikan daya dorong yang membantu mengubah budaya dan proses di bawah suatu nilai-nilai dasar (*core-values*).



- g. Meningkatnya penekanan terhadap komitmen dengan mengintegrasikan tujuan organisasi dan individu.
- h. Pengembangan konsep kompetensi dan teknik untuk menganalisis tersebut sebagai dasar penentuan dan pengukuran standar kinerja dalam perilaku.
- i. Kesadaran bahwa mengelola kinerja adalah urusan dari setiap orang di dalam organisasi, bukan hanya para manajer.
- j. Ketidakpuasan terhadap hasil yang diperoleh dari cara pembayaran gaji atau upah berdasarkan kinerja dan berkembangnya keyakinan bahwa akar permasalahannya seringkali disebabkan oleh tidak adanya proses yang memadai untuk mengukur kinerja.

Manajemen strategi dalam konteks pengukuran kinerja setidaknya menyertakan bagian dari falsafah manajemen berdasarkan sasaran yang menekankan pentingnya penentuan sasaran dan melakukan evaluasi kinerja sesuai sasaran yang telah disepakati. Manajemen strategis juga memasukkan berbagai pendekatan dalam sistem penilaian kinerja yang terkait dengan penentuan sasaran, seperti tata cara yang berorientasi pada hasil, penggunaan faktor-faktor yang didasarkan pada perilaku (*behaviorally anchored factors*) untuk tujuan evaluasi dalam wujud kompetensi dan pendekatan yang akan digunakan untuk melaksanakan pertemuan evaluasi secara formal.

Manajemen strategis (*strategic management*) dapat pula dipahami sebagai pemilihan dan penerapan strategi-strategi. Sedangkan strategi adalah pola alokasi sumber daya yang memungkinkan organisasi-organisasi dapat mempertahankan kinerjanya. Strategi juga dapat didefinisikan sebagai

keseluruhan rencana mengenai penggunaan sumber daya-sumber daya untuk menciptakan suatu posisi yang menguntungkan.<sup>17</sup>

Selain itu, strategi sebagai suatu perencanaan adalah proses manajerial untuk mengembangkan dan menjaga agar tujuan, keahlian dan sumber daya organisasi sesuai dengan kondisi lingkungan yang terus berubah. Tujuan perencanaan strategi adalah untuk membentuk serta menyempurnakan organisasi sehingga memenuhi target kinerja yang diharapkan. Pada hakekatnya strategi adalah suatu perencanaan (*planning*) dan manajemen untuk mencapai tujuan tertentu dalam praktik operasionalnya.<sup>18</sup>

Onong Uchjana Effendi memberikan definisi strategi sebagai berikut :

“Strategi sendiri pada hakekatnya adalah perencanaan (*planning*) dari manajemen untuk mencapai tujuan. Akan tetapi untuk mencapai tujuan tersebut strategi tidak berfungsi sebagai peta jalan yang hanya menunjukkan jalan saja, melainkan harus mampu menunjukkan bagaimana taktik operasionalnya.”<sup>19</sup>

Dalam ilmu komunikasi, dijelaskan bahwa perencanaan strategi meliputi beberapa tahapan yaitu sebagai berikut :<sup>20</sup>

- a) *Fact Finding*, yaitu mencari atau mengumpulkan data sebelum melakukan tindakan. Pada tahap ini, pihak yang terlibat dalam perumusan strategi berusaha mengumpulkan data dan informasi sebanyak mungkin sebagai dasar/landasan dalam menentukan tindakan/langkah yang akan diambil.
- b) *Planning*, yaitu memuat rencana tentang apa yang akan dilakukan dalam *menghadapi* masalah-masalah itu. Penentuan rencana ini didasarkan pada

---

<sup>17</sup> [www.depdagri.or.id](http://www.depdagri.or.id) diakses 19 Agustus 2008

<sup>18</sup> Ruslan, 1997:29

<sup>19</sup> Onong Uchjana Effendi, 1993. *Dasar-dasar Komunikasi*. Jakarta: Remaja Rosda Karya. Hal.

hasil tahap I. Hal ini sangat penting agar tindakan yang dilakukan menjadi lebih terarah dan terfokus sehingga tujuan yang diharapkan dapat tercapai.

- c) *Communicating*, atau pelaksanaan kegiatan. Tahap ini merupakan implementasi dari kedua tahap sebelumnya. Pada tahap ini organisasi dituntut kemampuannya dalam mengimplementasikan rencana yang telah disusun sebelumnya.
- d) *Evaluation*, adalah bertujuan untuk menilai apakah yang dilakukan berhasil atau tidak, perlukah diadakan kembali, atau menggunakan cara lainnya. Evaluasi ini sangatlah penting untuk menilai sejauh mana tindakan tersebut benar sesuai rencana serta menilai apakah tujuan yang diinginkan sudah tercapai dengan optimal. Serta melalui evaluasi ini dapat diketahui kekurangan atas kebijakan yang diambil sebagai perbaikan di masa mendatang. Hasil evaluasi dapat menjadi pedoman untuk melaksanakan kegiatan berikutnya.

## **5. Manajemen Sumber Daya Manusia**

Berkaitan dengan pembahasan mengenai pengembangan sumber daya aparatur dalam penelitian ini tentunya tidak terlepas dari konsep manajemen sumber daya manusia. Sumber daya manusia (SDM) terdiri dari dua dimensi, yaitu dimensi kualitatif dan dimensi kuantitatif.” Dimensi kualitatif adalah terdiri atas prestasi tenaga kerja yang memasuki dunia kerja dalam jumlah waktu belajar, sedangkan dimensi kuantitatif mencakup berbagai potensi yang terkandung pada setiap manusia, antara lain pikiran (*ide*), pengetahuan, sikap, dan keterampilan yang memberi pengaruh terhadap kapasitas kemampuan

manusia untuk melaksanakan pekerjaan yang produktif. Jika pengeluaran untuk meningkatkan kualitas SDM ditingkatkan, nilai produktivitas dari SDM tersebut akan menghasilkan nilai balik (*rate of return*) yang positif. Sumber Daya Manusia (SDM) adalah faktor sentral dalam suatu organisasi. Apapun bentuk serta tujuannya, organisasi dibuat berdasarkan berbagai visi untuk kepentingan manusia dan dalam pelaksanaan misinya dikelola dan diurus oleh manusia. Jadi, manusia merupakan faktor strategis dalam semua kegiatan institusi/organisasi.<sup>21</sup>

Selanjutnya, manajemen sumber daya manusia (MSDM) berarti mengatur, mengurus sumber daya manusia berdasarkan visi perusahaan agar tujuan organisasi dapat dicapai secara optimum. Karenanya, MSDM mengacu kepada fungsi manajemen dalam pelaksanaan proses-proses perencanaan, pengorganisasian, staffing, memimpin dan mengendalikan. Manajemen Sumber Daya Manusia merupakan pilar fungsi utama organisasi dalam mendukung pola penentuan strategi dan kebijakan secara terpadu. Keputusan-keputusan sumber daya manusia yang sehat harus didukung oleh informasi mengenai sumber daya manusia yang baik. Hal tersebut tercakup dalam Sistem Informasi Sumber Daya Manusia yang merupakan prosedur sistematis untuk mengumpulkan, menyimpan, mengambil dan memvalidasi data oleh

---

<sup>21</sup> Hery Simamora, 2004, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Jilid 1, Edisi 1, Andi Yogyakarta, hal. 10.

organisasi mengenai sumber daya manusia, dan kegiatan-kegiatan personalia.<sup>22</sup>

Sistem Informasi Manajemen dibangun untuk mendukung proses yang berjalan dalam organisasi, dimana tercakup didalamnya antara lain : proses perencanaan, pengorganisasian dan pengendalian. Secara akurat Sistem Informasi Manajemen harus dapat memberikan informasi mengenai kondisi riil organisasi. SDM yang berkualitas dan pengembangan kualitas SDM bukan lagi merupakan isu atau tema-tema retorik, melainkan merupakan taruhan atau andalan serta ujian setiap individu, kelompok, golongan masyarakat, dan bahkan setiap bangsa.<sup>23</sup>

Pengembangan sumber daya aparatur tentunya tidak terlepas dari proses perencanaan sebagai tahap awal dan menentukan keberhasilan program tersebut. Perencanaan SDM (*HR Planning*) sebagai proses manajemen dalam menentukan pergerakan SDM organisasi dari posisinya saat ini menuju posisi yang diinginkan di masa depan. Dari konsep tersebut, perencanaan SDM dipandang sebagai proses linier, dengan menggunakan data dan proses masa lalu (*short-term*) sebagai pedoman perencanaan di masa depan (*long-term*). Sementara itu, yang dimaksud dengan strategi SDM adalah seperangkat proses-proses dan aktivitas yang dilakukan bersama oleh manajer SDM dan manajer lini untuk menyelesaikan masalah bisnis yang

---

<sup>22</sup> Suprijadi, Anwar 2004. *Kebijakan Peningkatan Kompetensi Aparatur Dalam Pelayanan Publik*, Disampaikan pada Peserta Diklatpim Tingkat II Angkatan XIII Kls.A dan B, Tanggal 19 Juli 2004, di Jakarta.

<sup>23</sup> Oleh: Rudy C Tarumingkeng, PhD. Kuliah Perdana Manajemen Sumber Daya Manusia, Program Pasca Sarjana, Magister Manajemen, Universitas Kristen Krida Wacana, 14 Februari

terkait dengan manusia (*people-related business issue*). Kegiatan strategi SDM didasarkan pada: kerjasama antara SDM dan atasan lini dalam mengelola SDM yang menekankan pada *people-related public concerns*, untuk mencapai tujuan strategi pelayanan publik yang ditetapkan, yaitu meningkatkan kinerja pelayanan publik saat ini dan masa depan. Dengan demikian, tujuan perencanaan SDM adalah memastikan bahwa orang yang tepat berada pada tempat dan waktu yang tepat, sehingga hal tersebut harus disesuaikan dengan rencana organisasi secara menyeluruh. Integrasi perencanaan SDM dengan perencanaan strategik memudahkan organisasi melakukan keputusan dilakukannya *merger, international operations*, dan *corporate entrepreneurship*. Sedang hasil evaluasi dari penerapan program jangka panjang ditujukan bagi perencanaan program suksesi, yang menekankan pada kemampuan memprediksi hasil-hasil individu, seperti kemajuan karir yang dicapai dan kepuasan kerja. Perencanaan SDM yang terintegrasi dengan strategi organisasi pemerintahan dan operasional diperlukan dalam era otonomi dimana persaingan antar daerah semakin ketat.<sup>24</sup>

Untuk dapat merancang dan mengembangkan perencanaan SDM yang efektif, terdapat tiga tipe perencanaan yang saling terkait dan merupakan satu kesatuan sistem perencanaan tunggal. Pertama, *strategic planning* yang bertujuan untuk mempertahankan kelangsungan organisasi dalam lingkungan persaingan, kedua, *operational planning*, yang menunjukkan *demand*

---

<sup>24</sup> Hasibuan, MSP, 2002, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Edisi Revisi, Jakarta: Bumi Aksara.

terhadap SDM, dan ketiga *human resources planning*, yang digunakan untuk memprediksi kualitas dan kuantitas kebutuhan SDM dalam jangka pendek dan jangka panjang yang menggabungkan program pengembangan dan kebijaksanaan SDM. Tujuan pengintegrasian perencanaan adalah untuk mengidentifikasi dan menggabungkan faktor-faktor perencanaan yang saling terkait, sistematis, dan konsisten. Salah satu alasan untuk mengintegrasikan perencanaan SDM dengan perencanaan strategis dan operasional adalah untuk mengidentifikasi *human resources gap* antara *demand* dan *supply*, dalam rangka menciptakan proses yang memprediksi *demand* SDM yang muncul dari perencanaan strategis dan operasional secara kuantitatif dibandingkan dengan prediksi ketersediaan yang berasal dari program-program SDM. Pemenuhan kebutuhan SDM organisasi di masa depan ditentukan oleh kondisi faktor lingkungan dan ketidakpastian, disertai tren pergeseran organisasi dewasa ini. Organisasi dituntut untuk semakin mengandalkan pada *speed* atau kecepatan, yaitu mengupayakan yang terbaik dan tercepat dalam memenuhi kebutuhan konsumen.<sup>25</sup>

Pengembangan sumber daya manusia yang efektif didasarkan pada taksiran klasifikasi kerja secara profesional didasarkan atas kemampuan dan kualifikasi yang telah ditetapkan. Perencanaan sumber daya manusia di lembaga pemerintahan daerah meliputi sistem penerimaan, pengangkatan, transfer/perpindahan dan promosi jabatan harus berdasarkan kepada sistem

---

<sup>25</sup> Martoyo, S., 2000, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, BPFE, Yogyakarta.

merit dan keperluan institusi. Prosedur pengangkatan yang tertutup harus diubah dengan sistem kompetisi terbuka untuk pengangkatan dan promosi. Sistem penggajian harus menghargai tanggung jawab, tingkat kesulitan dan kinerja serta pengalaman. Insentif dalam penggajian harus mendukung kinerja yang baik. Jumlah Pegawai Negeri Sipil (PNS) dengan keahlian/kemampuan dalam pemerintahan harus dilihat sebagai aset pemerintahan daerah. Perancangan mekanisme penerimaan yang terbuka dan kompetitif dapat diawali dengan program untuk penempatan ulang PNS ini ke posisi yang sesuai dengan bidang keahlian dan kemampuan.<sup>26</sup>

#### **6. Faktor-faktor yang Berpengaruh Terhadap Pengembangan Sumber Daya Manusia**

Kebijakan pengembangan sumber daya aparatur tidak terlepas dari perencanaan. Beberapa faktor yang mempengaruhi perencanaan sumber daya manusia pada suatu organisasi adalah sebagai berikut :<sup>27</sup>

- a. Tingkat perubahan kondisi lingkungan yang semakin cepat dan tidak pasti.
- b. Peningkatan biaya operasional organisasi dengan tekanan lingkungan.
- c. Perubahan teknologi yang cepat dan menuntut *skill* baru.
- d. Organisasi yang semakin kompleks dan fleksibel.
- e. Faktor eksternal seperti berbagai aturan perundang-undangan

Jadi pentingnya pengembangan sumber daya aparatur pada instansi pemerintahan daerah diarahkan untuk menjawab tantangan dan hambatan yang semakin kompleks di masa mendatang. Selain itu, pengembangan

---

<sup>26</sup> Moekijat, 1989, *Manajemen Kepegawaian*, CV. Madar Jaya, Bandung.

<sup>27</sup> Jackson & Schuler 1990. *Human Resource Management International Edition*, 8th Ed. Prentice

sumber daya aparatur pada instansi pemerintahan daerah juga dimaksudkan untuk meningkatkan kinerja organisasi. Didalam organisasi terdapat beberapa faktor variabel yang mempengaruhi kinerja organisasi tersebut, antara lain:<sup>28</sup>

a. Efektifitas

Menurut Chester Bernard:

”Efektifitas dari usaha kerjasama (antar individu) berhubungan dengan pelaksanaan yang dapat mencapai tujuan dalam sistem, dan hal itu ditentukan dengan suatu pandangan yang dapat memenuhi kebutuhan sistem itu sendiri. Sedangkan dari suatu kerjasama dalam suatu sistem itu sendiri (antar individu) adalah hasil gabungan efisiensi dari upaya yang dipilih masing-masing individu.”

Sehingga efektifitas dari kelompok atau organisasi adalah apabila tujuan kelompok tersebut dapat dicapai sesuai dengan kebutuhan yang direncanakan. Sedangkan efisiensi berkaitan dengan jumlah pengorbanan yang dikeluarkan dalam upaya dapat mencapai suatu tujuan. Jika pengorbanannya terlalu besar, maka dapat dikatakan tidak efisien.

b. Otoritas dan tanggung jawab (*Autority and Responsibility*)

Dalam organisasi yang baik, wewenang dan tanggung jawab telah dilakukan dengan baik pula, tanpa adanya tumpang tindih tugas. Masing-masing individu mengetahui apa yang menjadi hak dan tanggung jawabnya dalam rangka mencapai tujuan organisasi.

c. Disiplin (*Discipline*)

Menurut Robert E. Quin, dalam bukunya yang berjudul *Becomong a Master Manager, a Competency Framework* :

“Disiplin meliputi ketaatan dan hormat terhadap perjanjian yang dibuat antara perusahaan dan karyawan.”

Disiplin juga berkaitan erat dengan sanksi yang berlaku kepada atasan (*superordinate*) maupun bawahan (*subordinate*) dimana disiplin tersebut akan memberikan corak terhadap kinerja organisasi.

#### d. Inisiatif

Menurut Robert E. Quinn :

“Inisiatif seseorang (atasan atau bawahan) berkaitan dengan daya pikir, kreatifitas dalam bentuk ide untuk merencanakan sesuatu yang berkaitan dengan tujuan organisasi.”

Setiap inisiatif sebaiknya mendapat perhatian atau tanggapan positif. Bila atasan menghambat inisiatif, menyebabkan organisasi akan kehilangan energi atau daya dorong untuk mencapai kemajuan dan pada akhirnya akan mempengaruhi kinerja organisasi.

### **F. Definisi Konseptual**

1. Desentralisasi adalah sebuah mekanisme penyelenggaraan pemerintahan nasional yang melimpahkan sebagian kewenangannya kepada pemerintahan dan masyarakat setempat atau lokal untuk diselenggarakan guna meningkatkan kemaslahatan hidup masyarakat.
2. Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-

3. Daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
4. Badan Kepegawaian Daerah adalah lembaga yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah sebagai unsur penunjang dalam penyelenggaraan tata pemerintahan dan pembangunan daerah yang bertugas dalam pengelolaan dan pembinaan pegawai sebagai aparatur negara di lingkungan pemerintahan daerah.
5. Peran Badan Kepegawaian Daerah adalah melaksanakan tugas kewenangan di bidang pengelolaan dan pembinaan pegawai sebagai aparatur negara di lingkungan pemerintahan daerah.
6. Sumber daya aparatur adalah sumber daya pegawai yang berperan sebagai aparatur penyelenggara pemerintahan dan pelayanan publik.
7. Pengembangan organisasi adalah pengembangan pembentukan, kedudukan, tugas, fungsi dan struktur organisasi berdasarkan ketentuan yang berlaku dan ditetapkan berdasarkan peraturan perundangan.

#### **G. Definisi Operasional**

1. Pengembangan sumber daya manusia (aparatur) yang dilaksanakan oleh Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Kabupaten Buru sebagaimana yang tertuang dalam LAKIP BKD Kabupaten Buru tahun 2007 dilaksanakan melalui program dan kegiatan sebagai berikut :

- a. Peningkatan sarana prasarana aparatur.
  - b. Peningkatan pengembangan sistem pelaporan pencapaian kinerja dan keuangan.
  - c. Pendidikan dan kedinasan.
  - d. Pembinaan dan aparatur.
2. Faktor-faktor yang berpengaruh terhadap pengembangan sumber daya manusia (aparatur), antara lain:
- a. Tingkat perubahan kondisi lingkungan yang semakin cepat dan tidak pasti.
  - b. Peningkatan biaya operasional organisasi dengan tekanan lingkungan.
  - c. Perubahan teknologi yang cepat dan menuntut *skill* baru.
  - d. Organisasi yang semakin kompleks dan fleksibel.
  - e. Faktor eksternal seperti berbagai aturan perundang-undangan

## **H. Metode Penelitian**

### **1. Jenis penelitian**

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif kualitatif, yaitu penelitian yang dilakukan untuk memahami fenomena sosial dari pandangan pelakunya. Peneliti berusaha menggambarkan secara jelas dan mendetail tentang obyek/kajian penelitian berdasarkan data-data yang terkumpul di lapangan dan diperkuat dengan studi literatur. Sehingga

dapat ditarik suatu kesimpulan yang benar sebagai jawaban akhir atas pokok permasalahan.

## 2. Unit analisa (sumber informasi/data)

Peneliti melakukan penelitian ini di Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Buru tahun 2008.

## 3. Jenis data

- a. Data primer, yaitu data yang diperoleh secara langsung dari lapangan melalui wawancara ataupun observasi.
- b. Data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari studi kepustakaan meliputi : dokumentasi, laporan-laporan, buku-buku kepustakaan, serta kumpulan lainnya dari instansi Pemerintah Daerah Kabupaten Buru.

## 4. Teknik Pengumpulan Data

Dalam memperoleh data, peneliti menggunakan cara-cara sebagai berikut :

### a. Wawancara

Dengan mengadakan tanya jawab secara langsung kepada narasumber untuk memperoleh data yang diperlukan. Adapun narasumber dalam penelitian ini terdiri dari : Kepala Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Buru dan staf/pegawai yang bertugas menangani masalah pengembangan sumber daya aparatur.

### b. Studi Observasi

Data diperoleh melalui pengamatan langsung terhadap obyek yang diteliti dengan melakukan wawancara terhadap narasumber dan

responden guna memperoleh keterangan atau gambaran nyata mengenai permasalahan dalam penelitian ini.

c. Studi Kepustakaan

Data diperoleh dengan cara membaca, mengkaji, atau menelaah buku-buku, peraturan perundang-undangan, internet, maupun literatur serta sumber lain yang relevan dan layak untuk dipercaya.

5. Analisis Data

Data yang diperoleh akan dianalisis secara deskriptif kualitatif yaitu suatu analisis terhadap data tidak dinyatakan dalam bentuk angka tetapi dalam uraian yang disusun secara sistematis dari apa yang dinyatakan oleh narasumber atau responden secara lisan melalui wawancara dan tertulis.