

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Kemajuan teknologi informasi dan komunikasi di era saat ini, merupakan tantangan yang dihadapi oleh organisasi pemerintah dalam melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan agar dapat memberikan pelayanan yang sesuai dengan keinginan masyarakat, maka seluruh aparat pemerintah harus memiliki kemampuan yang memadai. Seiring dengan meningkatnya pengetahuan dan pendidikan sehingga kebutuhan masyarakat terhadap kualitas pelayanan menjadi suatu hal yang sangat penting. Tanpa didukung kemampuan yang memadai, aparat pemerintah tidak akan mampu melayani masyarakat dan memenuhi tuntutan masyarakat dengan baik.

Kualitas sumber daya manusia yang merupakan faktor sumber daya paling dinamis dalam suatu organisasi sangat penting untuk ditingkatkan karena sumber daya manusia merupakan satu-satunya sumber daya yang memiliki akal, rasa dan karsa. Dengan pentingnya peranan sumber daya manusia di dalam suatu instansi ataupun organisasi, maka keberhasilan suatu organisasi sebagian besar tergantung pada manusia yang menjalankannya.

Peningkatan kualitas sumber daya manusia terdiri atas peningkatan kualitas fisik dan kualitas non fisik. Kualitas fisik ini dapat dilakukan melalui program-program kesehatan dan gizi. Peningkatan kualitas non fisik dilakukan

pemerintahan yang baik diperlukan aparatur yang memiliki kompetensi jabatan, karena aparat pemerintah dalam hal ini Pegawai Negeri Sipil merupakan pelaksana pembangunan, pengayom dan pengabdian dalam masyarakat. Oleh karena itu peningkatan mutu profesionalisme, sikap pengabdian dan kesetiaan pada perjuangan bangsa dan negara menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari usaha pembinaan Pegawai Negeri Sipil secara menyeluruh.

Masalah yang muncul dan sering terjadi dalam organisasi adalah input pegawai yang masuk ke dalam organisasi belum tentu mempunyai kemampuan dan ketrampilan yang sesuai dengan posisi dimana ia ditempatkan. Pegawai lamapun perlu mendapatkan pengetahuan baru sesuai tuntutan ilmu pengetahuan, teknologi standar organisasi, jabatan yang sesuai dan suasana kerja yang lebih baik. Hal ini akan berdampak pada tingkat produktivitas organisasi. Langkah strategis yang dilakukan adalah dengan melakukan pengembangan pegawai.

Pegawai Negeri Sipil merupakan salah satu faktor sumber daya manusia di lingkungan aparat pemerintah merupakan pelaksana juga sebagai pengayom dan pengabdian masyarakat juga perlu ditingkatkan. Pegawai Negeri Sipil sebagai *public service* saat ini dituntut untuk memiliki kemampuan dan pengetahuan yang memadai agar dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat secara maksimal. Hal ini disebabkan karena kualitas sumber daya manusia yang dimiliki masyarakat sekarang ini terus bertambah dan semakin meningkat. Oleh karena itu peningkatan mutu profesionalisme perlu dilakukan

dikarenakan masih belum dimilikinya kemampuan dan pengetahuan yang memadai oleh para Pegawai Negeri Sipil. Selain itu Pegawai Negeri Sipil sebagai unsur utama sumber daya manusia aparatur mempunyai peran yang sangat strategis dalam mengemban tugas pemerintahan dan pembangunan untuk mewujudkan tujuan nasional. Sehingga pengembangan bagi Pegawai Negeri Sipil perlu terus dimantapkan dan ditingkatkan kualitasnya agar bermanfaat bagi masyarakat luas.

Mengingat pentingnya sumber daya manusia bagi pemerintah daerah dalam peningkatan produktivitas kerja, khususnya pada era otonomi daerah saat ini. Oleh sebab itu aparat pemerintah daerah dituntut memiliki kualitas sumber daya manusia yang tangguh, sehingga dapat menyesuaikan dengan segala aktivitas kerja pada instansi yang bersangkutan.

Upaya pengembangan sumber daya manusia yang baik hendaknya dilakukan secara intensif dan terus menerus serta diberikan kepada seluruh pegawai supaya dalam bekerja mereka lebih terampil, cekatan, terhindar dari kesalahan dan kecelakaan kerja, serta produktif. Dengan semakin meningkatnya upaya pengembangan sumber daya aparatur pemerintah daerah melalui kegiatan yang diantaranya adalah pendidikan dan pelatihan, promosi jabatan, transfer pegawai atau mutasi pegawai maka pengelolaan sumber daya manusia yang tepat perlu dilakukan.

Pegawai Negeri Sipil yang disiapkan untuk menduduki jabatan struktural perlu mengikuti pendidikan dan pelatihan kepemimpinan, agar Pegawai Negeri Sipil lebih profesional dalam bidang pekerjaannya sesuai dengan

Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian Daerah yaitu mewujudkan citra Pegawai Negeri yang bersatu padu, bermental baik, berwibawa, berdaya guna, bersih, berkualitas tinggi dan sadar akan tanggung jawabnya sebagai aparatur negara dan abdi masyarakat.¹

Program pendidikan dan pelatihan kepemimpinan merupakan rangkaian kegiatan yang sangat kompleks, yaitu sebuah rangkaian kegiatan yang terencana yang diharapkan mampu memberikan hasil atau pengaruh tertentu. Bidang Perencanaan dan Pengembangan Pegawai sebagai penyelenggara program Diklatpim yang berada dalam kelembagaan Badan Kepegawaian Daerah bertugas dalam merencanakan pelaksanaan kurikulum, mempersiapkan materi pelajaran dan melaksanakan evaluasi setelah penyelenggaraan Diklatpim. Untuk menyelenggarakan Diklatpim dibutuhkan dana yang cukup besar yang harus ditanggung oleh penyelenggara diklat. Sumber dana yang tersedia hendaknya dimanfaatkan secara proporsional sesuai dengan tugas dan fungsi utama lembaga diklat yang meliputi kegiatan pengembangan, penyelenggaraan, analisis dan evaluasi diklat.

Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Kulon Progo sebagai perangkat daerah yang melaksanakan manajemen Pegawai Negeri Sipil Daerah dituntut dapat menjalankan perannya dalam rangka mewujudkan aparatur pemerintah yang profesional. Sebagai salah satu organisasi publik Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Kulon Progo dituntut untuk dapat memahami

¹ Undang-Undang No. 43 tentang Pokok-pokok Kepegawaian Daerah

bahwa organisasinya adalah pelayan publik yang harus melayani masyarakat sebaik-baiknya.

Di dalam organisasi unit atau bagian yang mempunyai tugas untuk mengembangkan pegawainya adalah unit Pendidikan dan Pelatihan. Di tingkat departemen pemerintah unit ini disebut Pusat Pendidikan dan Pelatihan Pegawai. Tugas pokok dari Pusdiklat adalah melaksanakan pendidikan dan pelatihan pegawai untuk lebih meningkatkan kemampuan pegawai atau karyawan di lingkungan institusi dan membawa dampak bagi perkembangan organisasi.² Program pendidikan dan latihan harus didukung oleh pelatih yang berkualitas, sarana dan prasarana yang lengkap serta materi yang baik. Setelah dilaksanakan program pendidikan dan pelatihan dilaksanakan tahap evaluasi, untuk mengungkapkan masalah-masalah yang timbul seperti kesiapan penyelenggara pendidikan dan pelatihan dalam hal pelayanan edukatif, administratif dan fasilitas penunjang lainnya serta penyediaan sarana dan prasarana pendidikan dan tenaga pengajar.

Kemudian tugas pokok dan fungsi dari Badan Kepegawaian Daerah dalam hal pengembangan Pegawai Negeri Sipil Daerah adalah meliputi perencanaan dan pengembangan pegawai, mutasi kepegawaian, pembinaan disiplin, kesejahteraan dan tata usaha pegawai, kegiatan pendidikan dan pelatihan serta kegiatan ketatausahaan.

Aparat pemerintah yang tidak memiliki kemampuan dan pengetahuan yang memadai serta tidak dapat mengikuti perkembangan yang terjadi tidak

² Prof. Dr. Soekidjo Notoatmodjo, *Pengembangan Sumber Daya Manusia*, Rineka Cipta, Jakarta, 1998, hal. 92

akan mampu melaksanakan tugasnya dengan baik. Adapun kualitas pegawai pemerintah Kabupaten Kulon Progo masih tergolong rendah. Hal ini dapat dilihat dari tingkatan pendidikan yang belum memadai, sehingga mempengaruhi kinerja pegawai yang bersangkutan. Dan pada akhirnya membawa dampak pada pelaksanaan tugas atau kerja tidak akan optimal. Kualitas pegawai Pemerintah Kabupaten Kulon Progo masih rendah dengan ditunjukkan pada sumber dari Bappeda Kabupaten Kulon Progo tahun 2005 yang mana distribusi Pegawai Negeri Sipil Daerah saat ini masih kurang sesuai dengan tugas pokok, fungsi dan kewenangan serta beban kerja masing-masing Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Kurangnya kesesuaian tersebut disebabkan oleh hasil analisis pada tahun 2005 yang mengidentifikasi bahwa mayoritas instansi masih saja kekuarangan pegawai sehingga menyulitkan dalam mendistribusikan Pegawai Negeri Sipil Daerah yang betul-betul sesuai dengan tugas pokok, fungsi dan kewenangan serta beban kerja instansi.

Berdasarkan uraian diatas, peneliti tertarik mengadakan penelitian tentang bagaimana peran Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Kulon Progo dalam Pengembangan Pegawai Struktural.

B. PERUMUSAN MASALAH

Setelah membaca dan mencermati latar belakang masalah yang telah

“Bagaimana Peran Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Kulon Progo dalam Pengembangan Pegawai Struktural?”

C. TUJUAN PENELITIAN

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui peran dan usaha yang dilakukan oleh Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Kulon Progo dalam pelaksanaan pengembangan pegawai struktural.

D. MANFAAT PENELITIAN

Adanya penelitian tentang peran Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Kulon Progo dalam pelaksanaan pengembangan pegawai struktural, diharapkan dapat memberikan informasi dan menambah wawasan yang berkaitan pengembangan pegawai struktural dalam upaya peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat serta dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam penyusunan perencanaan dan pengambilan keputusan dalam usaha mengoptimalkan efektivitas pengembangan pegawai struktural.

E. KERANGKA DASAR TEORI

1. Peran

Menurut Astrid S. Susanto, mengenai definisi peranan diungkapkan sebagai berikut :

1. Peranan adalah meliputi norma-norma yang dihubungkan dengan

... dalam masyarakat. Peranan dalam arti

ini merupakan rangkaian peraturan yang membimbing seseorang dalam kehidupan masyarakat.

2. Peranan adalah suatu konsep perihal apa yang dilakukan oleh individu dalam masyarakat sebagai organisasinya.
3. Peranan dapat juga diartikan sebagai perilaku individu yang penting bagi struktur sosial.³

Pengertian peran menurut Jack C. Plano, Robert E. Riggs adalah sebagai berikut :

Seperangkat perilaku yang diharapkan dari seseorang yang menduduki posisi tertentu dalam suatu kelompok sosial.⁴

Dari kedua pengertian diatas yang penting adalah interaksi antar seseorang yang menjalankan peranan orang yang ada di sekitarnya. Besarnya peranan seseorang terhadap lingkungan sosialnya sangat berpengaruh pada status seseorang, demikian sebaliknya status yang tinggi adanya peranan yang tinggi pula.

2. Manajemen Sumber Daya Manusia

Sebelum kita membahas tentang peran manajemen dalam sebuah organisasi, maka sebelumnya kita harus memahami pengertiannya. Oleh karena itu, di bawah ini akan diuraikan tentang definisi manajemen.

Ada berbagai macam definisi manajemen, misalnya Manullang (1985: 17) mendefinisikan manajemen sebagai :

³ Astrid S, *Pengantar Sosiologi dan Perubahan Sosial*, Bina Cipta, Jakarta, 1983, hal. 95

⁴ Jack C. Plano, Robert E. Riggs, diterjemahkan oleh Edi S. Sinaga, *Kamus Analisis Politik*, Bojowali

“Seni dan ilmu perencanaan, pengorganisasian, penyusunan, pengarahan dan pengawasan daripada sumber daya manusia untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan lebih dulu”⁵

Menurut T. Hani Handoko manajemen adalah :⁶

“Proses perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengawasan usaha-usaha para anggota organisasi dan para pengguna sumber daya-sumber daya organisasi lainnya agar mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan.”

Manajemen memiliki sifat-sifat universal, artinya fungsi-fungsi dari manajemen adalah sama dimana saja, dalam seluruh organisasi dan pada waktu kapan saja dan fungsi-fungsi manajerial ini sama untuk perusahaan-perusahaan besar, kecil ataupun multinasional. Manajemen adalah proses pengendalian dalam sebuah organisasi yang sifatnya universal yang dilakukan secara efektif dan efisien sesuai meliputi, perencanaan, pengorganisasian, pengaruh dan pengawasan.

Pentingnya manajemen sumber daya manusia ini dikarenakan dalam melakukan semua program yang akan atau yang telah dilaksanakan perlu pengaturan, pengontrolan, evaluasi guna menilai apakah tujuan yang dicapai terlaksana atau tidak. Faustino Cardoso Gomes memberi definisi tentang manajemen sumber daya manusia adalah sebagai berikut :

“Manajemen Sumber Daya Manusia adalah pengembangan dan pemanfaatan personil (pegawai) bagi pencapaian yang efektif mengenai sasaran-sasaran dan tujuan-tujuan individu, organisasi, nasional dan internasional.”⁷

⁶ Dra. Atik Septi Winarsih, M.Si, “*Diklat Kuliah Azas-Azas Manajemen*”, Yogyakarta, 2000, hal. 1

⁷ Faustino Cardoso Gomes, MSDI, Andi Offset, Yogyakarta, 1995, hal. 5

Manajemen sumber daya manusia merupakan suatu proses yang continue dan berhubungan satu dengan yang lainnya, oleh karena itu harus ada pola yang searah, teratur dan terarah. Hal ini dikemukakan oleh Harold Koonzt bahwa proses manajemen meliputi : perencanaan, organisasi, pengarahan, pengawasan atau dalam istilah asing disebut *planning, organizing, leading and controlling*.

Definisi secara singkat dari manajemen adalah sebagai berikut :

1. Perencanaan merupakan program-program yang dibuat oleh organisasi guna mencapai tujuan organisasi yang kemudian diterapkan dalam bentuk kerjasama dan pembagian tugas.
2. Organisasi merupakan pengelola sumber daya serta faktor-faktor produksi yang dimiliki olehnya di dalam pencapaian tujuan secara efektif dan efisien.
3. Kepemimpinan tersebut dimaksudkan pengawas dalam proses kerja organisasi serta sebagai penggerak anggota organisasi dalam mencapai tujuan organisasi.
4. Pengendalian didefinisikan sebagai evaluasi kerja para anggota. Artinya pengendali ini untuk mengevaluasi hasil kerja sebagai umpan balik (feed back) dengan jalan melakukan korelasi dengan standar yang ditentukan dengan tujuan untuk mengantisipasi kesalahan ataupun kekurangan yang timbul dalam organisasi.

Keempat hal diatas merupakan sebuah dasar teori tentang

Manajemen sumber daya manusia yang kemudian dikembangkan oleh

pakar manajemen yang lain. Manajemen memiliki fungsi dalam sebuah aktivitas dalam organisasi. Oleh sebab itu manajemen sumber daya manusia merupakan sebuah kebutuhan yang tidak terpisahkan dari aktifitas suatu organisasi untuk menjaga keharmonisan organisasi dalam mewujudkan tujuan organisasi tersebut.

Dalam proses manajemen sumber daya manusia di organisasi manapun maka Ulung Pribadi menganalisis sebagai berikut :⁸

1. Perencanaan sumber daya manusia

Perencanaan sumber daya manusia adalah peramalan mengenai kebutuhan sumber daya manusia di dalam konteks strategi perencanaan organisasi untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dan untuk mengejar kualitas dan kinerja organisasi. Perencanaan organisasi untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dan untuk mengejar kualitas dan kinerja organisasi perencanaan sumber daya manusia berkaitan dengan tahap-tahap perencanaan organisasi, harapan itu ialah : analisa lingkungan, peramalan kebutuhan pegawai, peramalan ketersediaan pegawai, analisis kesenjangan antara kebutuhan dan ketersediaan, program nyata serta kontrol dan evaluasi terhadap sumber daya manusia.

2. Pengembangan sumber penawaran

Yang dimaksud dengan sumber penawaran adalah nilai produktivitas suatu organisasi dimasa yang akan datang. Dan indikasi-indikasi yang

⁸ Ulung Pribadi. *Implementasi Kebijakan Manajemen Sumber Daya Manusia Dalam Organisasi*,

mendukung dari pengembangan sumber penawaran ini adalah : perangkat perencanaan karir, pelayanan informasi, program penelitian organisasi, program pengembangan organisasi, program menangani isu-isu yang ada serta program karir untuk kelompok tertentu.

3. Penarikan dan seleksi / rekrutmen pegawai

Rekrutmen adalah proses mendapatkan para pelamar yang tertarik dan memiliki kualifikasi terhadap lowongan pekerjaan yang dibutuhkan oleh suatu organisasi. Dalam hal ini yang penting bukan sekedar menarik pegawai untuk mengisi jabatan-jabatan, akan tetapi mempertimbangkan kualitas dan kualifikasinya.

4. Orientasi pegawai baru

Orientasi pegawai baru itu diwujudkan pada pengenalan pegawai baru terhadap job pekerjaan nantinya dapat bekerja dengan baik, adapun faktor-faktor yang mempengaruhi pada orientasi pegawai adalah : job pekerjaan yang akan datang, pelaksanaan tugas dengan baik serta dapat mengatasi keragu-raguan dan timbul kepercayaan diri.

5. Latihan pengembangan pegawai

Pelatihan dan pengembangan pegawai itu penting dilaksanakan berkaitan dengan kemajuan teknologi dan ilmu pengetahuan yang sangat cepat yang menimbulkan perubahan sikap dan kesenjangan antara kapasitas tenaga kerja dengan tuntutan tugas yang harus dilakukan dengan baik menyangkut pengetahuan, ketrampilan dan

melihat tiga tahap aktifitas : penilaian kebutuhan pelatihan, pengembangan program pelatihan dan evaluasi program pelatihan.

6. Program kompensasi dan penghargaan

Kompensasi merupakan cost yang paling luas dalam suatu organisasi, kompensasi dikaitkan dengan jabatan yang kompetitif di dalam organisasi, kompensasi dikaitkan juga dengan tujuan yang akan dicapai oleh organisasi, kompensasi juga ditujukan pada motivasi para pegawai, adapun indikator yang mendukung kompensasi dan penghargaan adalah : upah atau gaji pegawai, program asuransi kesehatan, pensiun dan fasilitas serta promosi jabatan pujian dan penghargaan.

7. Pemenuhan kebutuhan jabatan

Pemenuhan kebutuhan jabatan adalah jabatan itu memiliki nilai kualitas dan kuantitas, nilai yang bersangkutan sehingga penentuan kebutuhan jabatan akan diserahkan pada orang yang benar, adapun indikatornya adalah : analisis jabatan/pekerjaan berdasarkan kinerja tujuan dan sasaran organisasi, kriteria kinerja kualitas, kuantitas, ketepatan waktu, efektifitas dan kerjasama, prosedur/format penilaian hukuman dan prosedur penyekoran, dokumentasi hasil penilaian.

Untuk mengetahui apakah pelaksanaan dan hasil kerja karyawan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan dengan lebih baik. Produktivitas hasil kerja sebuah tim tersebut merupakan produktivitas pekerjaan yang dihasilkan aparat pegawai dalam kurun waktu tertentu

yang sesuai dengan rencana awal secara efektif dan efisien. Produktivitas ini terkait dengan volume pekerjaan yang dihasilkan dalam kurun waktu tertentu.

Dalam menerapkan sistem Manajemen Sumber Daya Manusia yang benar-benar mantap dalam sebuah organisasi, memiliki hambatan yang cukup besar. Ini terkait dengan pola strategi yang dilakukan oleh aparat yang bersangkutan untuk dicarikan solusi dan pemecahannya. Hambatan dapat berwujud hambatan intern maupun hambatan ekstern. Hambatan intern dimaksudkan sebagai hambatan yang dapat muncul dari konflik-konflik yang muncul dari individu dalam sebuah lembaga, hambatan kemampuan pegawai, hambatan yang mencakup kemampuan lembaga untuk dapat melaksanakan program kerja. Sedangkan hambatan ekstern adalah hambatan yang muncul dari lembaga atau faktor-faktor diluar organisasi tersebut. Selain itu, iklim organisasi tersebut memiliki efek yang besar dalam hambatan dan rintangan maupun pengembangan. Iklim organisasi ini dimaksudkan adalah iklim intern lembaga untuk pengembangan Sumber Daya Manusia. Iklim ini memiliki nilai yang penting untuk membuat atmosfer tempat bekerja secara nyaman dan tenang.

3. Pemerintah Daerah

Menurut Marium, pemerintah dapat didefinisikan menjadi dua pengertian yaitu sebagai berikut :⁹

⁹ Marium, *Asas-Asas Ilmu Pemerintahan*, Seksi Penerbitan UGM, Yogyakarta, 1979, hal.5

- a. Pemerintah dalam arti luas adalah segala tugas/wewenang kekuasaan negara, apabila kita menggunakan atau mengikuti perbidangan Montesque maka pemerintah dalam arti luas adalah bidang-bidang legislatif, eksekutif dan yudikatif.
- b. Pemerintah dalam arti sempit diartikan sebagai tugas/kewenangan kekuasaan khusus dalam bidang eksekutif saja.

Kemudian dia juga menjelaskan pengertian tentang aparatur negara, alat-alat pemerintah dalam arti luas dan sempit sebagai berikut :

- a. Pemerintah dalam arti luas menunjukkan aparatur negara, alat-alat perlengkapan negara seluruhnya sebagai kesatuan yang melaksanakan seluruh kekuasaan negara/pemerintah dalam arti luas.
- b. Pemerintah dalam arti sempit menunjukkan pada aparat organisasi atau perlengkapan yang melaksanakan tugas pemerintah dalam arti sempit.

Dalam pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menetapkan Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik, menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Undang-Undang yang mengatur tentang pokok-pokok pemerintahan di daerah adalah Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 sebagai pengganti dari Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974. Dalam ketentuan pasal 2 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 ditetapkan sebagai jalan

“Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi dalam daerah propinsi dan daerah kabupaten dan daerah kota yang bersifat otonom. Daerah propinsi berkedudukan juga sebagai wilayah administrasi.”¹⁰

Dalam usaha untuk memperlancar pemerintahan dan mewujudkan cita-cita nasional maka sistem ketatanegaraan Indonesia wajib menjalankan prinsip pembagian kewenangan yang salah satunya dengan pemberian otonomi kepada daerah-daerah. Prinsip kewenangan ini terkait pula dengan apa yang disebut dengan desentralisasi yaitu penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah (pusat) atau daerah tingkat atasnya kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya sendiri (pemencaran kekuasaan). Desentralisasi akan berjalan dengan baik jika daerah memiliki kemampuan untuk melaksanakan otonomi. Sedangkan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat administrasi, diperlukan adanya dekonsentrasi yaitu pelimpahan wewenang dari pemerintah (pusat) atau kepada wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabatnya di daerah. Dikaitkan dengan desentralisasi, dalam pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 dinyatakan secara jelas bahwa :

“Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal usul daerah-daerah yang bersifat istimewa.”¹¹

Ketentuan yang terdapat dalam pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 tersebut hanya memberikan aturan pokok tentang pembangunan wilayah

¹⁰ Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Penerbit Karya Anda, Surabaya, 1999

¹¹ Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 18

Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam pelaksanaan desentralisasi dan dekonsentrasi. Sedangkan peraturan lebih lanjut dituangkan dalam Undang-Undang organiknya sesuai dengan tingkat kemajuan bangsa, pertimbangan daya guna dan hasil guna serta hasil penyelenggaraan pemerintahan pelaksanaan pembangunan dan pembinaan kehidupan masyarakat dengan tetap mencerminkan pemerintahan yang bersendikan atas dasar permusyawaratan.

Menurut Undang-Undang organik yang mengatur tentang pemerintahan daerah sekarang ini yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, pengertian pemerintah daerah¹² adalah kepala daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain sebagai badan eksekutif daerah. Di dalam pasal 4 Undang-Undang ini juga disebutkan bahwa dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi dibentuk dan disusun daerah kabupaten dan daerah kota. Daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah dan pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah. Sehingga menimbulkan kewenangan dan keleluasaan bagi daerah untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakat.

Pemerintah Daerah merupakan pemerintah yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi, sehingga mempunyai wewenang untuk menentukan dan melaksanakan kebijakan atas prakarsa sendiri

berdasarkan aspirasi masyarakat. Dalam operasional pemerintahan, Pemerintah Kabupaten berfungsi untuk menjalankan semua kewenangan pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, pengadilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan yang menyangkut kebijakan pemerintah nasional. Dalam bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, lingkungan hidup, peternakan, koperasi dan tenaga kerja. Jadi Pemerintah Kabupaten adalah organ atau perangkat negara yang ada di kabupaten dan memiliki hak, kewenangan serta kewajiban untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri. Kepala Daerah Kabupaten disebut Bupati, yang menjalankan tugas dan kewenangannya selaku kepala daerah dan bertanggung jawab kepada DPRD Kabupaten masing-masing. Kepala Daerah mempunyai masa jabatan 5 tahun dan dapat dipilih kembali untuk sekali masa jabatan.

4. Pegawai Negeri Sipil

Dalam rangkaian usaha untuk mencapai tujuan nasional, diperlukan adanya Pegawai Negeri Sipil yang mempunyai peranannya sangat menentukan, karena Pegawai Negeri Sipil sebagai pemikir, perencana, pelaksana, pengawas dan sekaligus sebagai pengendali jalannya pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan nasional.

Oleh karena itu, untuk mewujudkan dan meningkatkan peran tersebut, maka Pegawai Negeri Sipil perlu terus menerus dibina sebaik-baiknya melalui jalur kedinasan maupun di luar jalur kedinasan dan diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan, sehingga mendapatkan wujud Pegawai Negeri Sipil yang setia dan taat kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, serta bersatu padu, bermental baik, berwibawa, kuat, berdaya guna, berhasil guna, bersih, berkualitas tinggi, sadar dan tanggung jawab dalam melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan.¹³

Kemudian dalam pasal 1 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, yang dimaksud dengan Pegawai Negeri adalah :

Pegawai Negeri adalah mereka yang telah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam sesuatu jabatan negeri atau disertai tugas negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan sesuatu peraturan perundang-undangan dan digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁴

Dari rumusan diatas dapat diambil kesimpulan bahwa seseorang dikatakan Pegawai Negeri Sipil harus memenuhi empat persyaratan pokok, yaitu :

1. Memenuhi syarat-syarat yang ditentukan.
2. Diangkat oleh pejabat yang berwenang.
3. Diserahi tugas dalam sesuatu jabatan negeri.
4. Digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

¹³ Sudirman, *Kepegawaian*, Lembaga Administrasi Negara-Republik Indonesia, Jakarta, 1999, hal.4

¹⁴ Musanef, *Manajemen Kepegawaian di Indonesia*, PT Toko Gunung Agung, Jakarta, 1996, hal.1

Selanjutnya menurut M. Manullang untuk mencapai yang efektif diperlukan adanya pengembangan pegawai yang bertujuan untuk :

1. Supaya pegawai dapat melakukan pekerjaan lebih efisien.
2. Supaya pengawasan lebih sedikit terhadap pegawai.
3. Supaya pegawai lebih cepat berkembang.
4. Menstabilisasi pegawai.¹⁵

Dengan adanya pembinaan dan pengembangan pegawai diharapkan bahwa setiap Pegawai Negeri Sipil dapat menunjukkan prestasi kerja yang sebaik-baiknya, sehingga benar-benar berfungsi sebagai Pegawai Negeri Sipil yang berdaya guna dan berhasil guna untuk mencapai tujuan sesuai dengan sasaran-sasaran hendak dicapai.

Dalam menjalankan tugasnya Pegawai Negeri Sipil mempunyai kewajiban yang harus ditaati yaitu :

1. Setia dan taat sepenuhnya kepada Pancasila, UUD 1945, Negara dan Pemerintah.
2. Melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepadanya dengan penuh pengabdian, kesadaran dan tanggung jawab.
3. Menyimpan rahasia jabatan.¹⁶

Setiap Pegawai Negeri Sipil wajib menyimpan rahasia jabatan dan hanya dapat mengemukakan rahasia jabatan kepada dan atas perintah pejabat yang berwajib atas kuasa Undang-Undang.

5. Badan Kepegawaian Daerah

Badan Kepegawaian Daerah dibentuk sebagai implementasi dari kewenangan dibidang kepegawaian yang secara yuridis diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 43 Tahun

¹⁵ M. Manullang, *Pengembangan Pegawai*, BKLM, Medan, 1978, hal.17

¹⁶ Sudiman, *Op.cit*, hal.5

1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, Keppres Nomor 159 Tahun 2000 tentang Pedoman Pembentukan Badan Kepegawaian Daerah. Pemerintah Daerah Kabupaten Kulon Progo menindaklanjuti dengan ditetapkannya Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2000 tentang Pembentukan, Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah. Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah serta Keputusan Bupati Kulon Progo Nomor 854 Tahun 2001 tentang Uraian Tugas Pada Unsur Organisasi Terendah Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Kulon Progo. Badan Kepegawaian Daerah berkedudukan sebagai unsur pelaksana tugas Pemerintah Daerah dibidang kepegawaian yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah.

F. DEFINISI KONSEPSIONAL

Untuk menghindari kesalahan serta kurangnya pemahaman dari konsep-konsep yang terdapat dalam penelitian ini, maka dijelaskan definisi konsepsional sebagai berikut :

1. Peran

Adalah keikutsertaan seseorang atau sekelompok dalam mengambil bagian di bidang pekerjaan tertentu, yaitu menjalankan aktifitas perilaku

2. Pemerintah Daerah

Adalah organ atau perangkat negara yang ada di kabupaten dan memiliki hak, kewenangan serta kewajiban untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri.

3. Manajemen Sumber Daya Manusia

Adalah suatu kebijakan dan praktek yang dibutuhkan seseorang untuk menjalankan aspek "sumber daya manusia" dari posisi seorang manajemen yang meliputi perekrutan, seleksi, latihan, pengembangan, pemeliharaan, perimbangan dan penilaian untuk mencapai tujuan individu maupun organisasi tertentu.

G. DEFINISI OPERASIONAL

Yang dimaksud definisi operasional adalah unsur penelitian yang memberitahu bagaimana cara mengukur variabel. Dengan kata lain, definisi operasional adalah petunjuk dan pelaksana untuk mengukur suatu variabel.¹⁷

Pengembangan Pegawai Negeri Sipil yang dilakukan oleh Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Kulon Progo yaitu :

1. Pendidikan dan Pelatihan

Indikator Pendidikan dan Pelatihan :

- a. Jumlah Pegawai Negeri Sipil Daerah yang mengikuti pendidikan dan pelatihan tahun 2006 adalah 474 orang.

¹⁷ Sofyan Effendi dan Masri Singarimbun, *Metode Penelitian Survey*, LP3ES, Jakarta, 1986

b. Jenis pendidikan dan pelatihan yang dilaksanakan adalah :

1. Pendidikan dan pelatihan prajabatan yang diikuti oleh 253 orang.
2. Pendidikan dan pelatihan kepemimpinan yang diikuti oleh 34 orang.
3. Pendidikan dan pelatihan teknis fungsional yang diikuti oleh 187 orang.

c. Target jumlah peserta pendidikan dan pelatihan tahun 2006 adalah 475 orang.

2. Promosi jabatan

Indikator Promosi Jabatan :

- a. Jumlah Pegawai Negeri Sipil yang mendapat promosi jabatan tahun 2006 adalah 72 orang.
- b. Pelaksanaan promosi jabatan selama tahun 2006 yakni sebagai berikut :
 1. Promosi jabatan eselon II.b sebanyak 3 orang.
 2. Promosi jabatan eselon III.a sebanyak 24 orang.
 3. Promosi jabatan eselon IV.a sebanyak 45 orang.

3. Transfer atau Mutasi Pegawai

Indikator Transfer atau Mutasi Pegawai :

Indikator Transfer atau Mutasi Pegawai tahun 2006 adalah

H. METODE PENELITIAN

1. Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini penyusun menggunakan metode deskriptif, yaitu suatu metode dalam penelitian dimana peneliti harus mengamati status kelompok manusia, kondisi, suatu pemikiran maupun suatu kelompok peristiwa pada masa sekarang.

Penelitian deskriptif bertujuan untuk mendeskripsikan apa-apa yang saat ini berlaku. Dengan kata lain bertujuan untuk memperoleh informasi-informasi mengenai keadaan saat ini dan melihat kaitan antara variabel-variabel yang ada. Penelitian ini tidak menguji hipotesis melainkan hanya mendeskripsikan informasi yang ada, sesuai dengan variabel-variabel yang diteliti.¹⁸

Metode penelitian merupakan langkah penting karena akan menentukan ciri pada pemecahan masalah-masalah yang ada sesuai dengan substansi yang dihadapi. Untuk itu perlu data yang akurat yang harus dikumpulkan dan kemudian dianalisa secara sistematis demi ketepatan dalam pengkajiannya.

2. Unit Analisa

Sejalan dengan permasalahan yang menjadi pokok pembahasan dalam penelitian ini, maka unit analisa adalah Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Kulon Progo.

¹⁸ M. L. M. A. Penelitian (Suatu Pendekatan Proses), Rine Aksara, Jakarta, 1995

3. Teknik Pengumpulan Data

a. Wawancara

Yaitu pengumpulan data yang dilakukan dengan cara bertanya secara langsung pada responden agar jawaban yang kemudian ditulis ini dapat dijadikan sebagai sumber data yang benar-benar dapat dipercaya.

b. Dokumentasi

Yaitu pengumpulan data yang diperoleh dari buku-buku dokumen, data statistik, laporan-laporan lain yang berkaitan dengan penelitian sehingga dapat dijadikan sumber data yang diperlukan.

4. Teknik Analisa Data

Teknik analisa data adalah proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya ke dalam suatu pola, kategori dan satuan uraian dasar.

Penelitian yang harus dilakukan penulis ini menggunakan jenis penelitian deskriptif, sehingga teknik yang digunakan untuk menganalisis data yang diperoleh yaitu dengan analisis kualitatif.

Metode kualitatif adalah suatu prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dan orang-orang serta perilaku yang diamati.

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

“Sifat dari bentuk penelitian deskriptif ini adalah menuturkan dan menafsirkan data yang ada misalnya, tentang situasi yang dialami suatu hubungan kegiatan, pandangan sikap yang menampakkan atau tentang proses yang sedang bekerja, kelainan yang sedang muncul, kecenderungan yang sedang menampak, pertentangan yang sedang meruncing dan sebagainya”.¹⁹