

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Pemerintah daerah diselenggarakan sesuai dengan yang diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintah daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Penyelenggaraan otonomi daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam system Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Untuk mewujudkan penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdayaguna, dan berhasilguna, diperlukan Pegawai Negeri Sipil yang professional, bertanggung jawab, jujur, dan adil melalui pembinaan yang dilaksanakan berdasarkan sistem prestasi kerja dan system karir yang dititikberatkan pada sistem prestasi kerja (pasal 12 UU No. 43 Tahun 1999).

Pasal 3 Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999, menyebutkan tentang pegawai negeri sipil sebagai berikut:

1. Pegawai Negeri berkedudukan sebagai unsur aparatur Negara yang

bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara

professional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas Negara, pemerintahan dan pembangunan.

2. Dalam kedudukan dan tugas sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Pegawai Negeri harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.
3. Untuk menjamin netralitas Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), Pegawai Negeri dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik.

Untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan kebijaksanaan manajemen Pegawai Negeri Sipil, dibentuk Badan kepegawaian, yang cakap menyelenggarakan manajemen Pegawai Negeri Sipil yang mencakup perencanaan, pengembangan kualitas sumber daya Pegawai Negeri Sipil dan administrasi kepegawaian, pengawasan dan pengendalian, penyelenggaraan dan pemeliharaan informasi kepegawaian, mendukung perumusan kebijaksanaan kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil, serta memberikan bimbingan teknis kepada unit organisasi yang menangani kepegawaian pada instansi pemerintah pusat dan pemerintah daerah ( Pasal 34 UU No. 43 Tahun 1999).

Pengertian manajemen pegawai negeri sipil disebutkan dalam pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, sebagai berikut:

“Manajemen Pegawai Negeri Sipil adalah keseluruhan upaya-upaya untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas dan derajat profesionalisme meliputi perencanaan, pengadaan, pengembangan kualitas, penempatan, promosi, kesejahteraan dan pemberhentian”

Tujuan manajemen pegawai negeri sipil, sebagaimana disebutkan dalam pasal 12 Undang-undang Nomor 43 tahun 1999, yaitu:

1. Manajemen Pegawai Negeri Sipil diarahkan untuk menjamin penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdayaguna dan berhasilguna.
2. Untuk mewujudkan penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan sebagaimana dimaksud dalam ayat dalam ayat (1), diperlukan Pegawai Negeri Sipil yang professional, bertanggung jawab, jujur, dan adil melalui pembinaan yang dilaksanakan berdasarkan system prestasi dan kerja system karier yang dititikberatkan pada sistem prestasi kerja.

Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Tebo dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Tebo Nomor 5 Tahun 2004 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Tebo yang mengacu pada Ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 Tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Tebo Nomor 6 Tahun 2008 Tentang Pembentukan dan Susunan Organisasi Lembaga Teknis Daerah Kabupaten Tebo yang mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, maka Badan Kepegawaian Daerah

Dalam rangka mendukung keberhasilan pembangunan dibidang manajemen kepegawaian Kabupaten Tebo, BKD dan Diklat Kabupaten Tebo menetapkan visi, yaitu **“Terwujudnya Aparatur Pemerintah Kabupaten Tebo yang berkualitas, bersih, berwibawa, Profesional, beriman dan bertaqwa serta menjunjung tinggi Supremasi hukum.”** Sedangkan Misi yang dimiliki BKD dan Diklat Kabupaten Tebo, yaitu :

1. Meningkatkan Pelayanan kepada Aparatur dilingkungan Pemerintah Kabupaten Tebo.
2. Meningkatkan kualitas Sumber Daya Aparatur melalui pendidikan formal dan Informal.
3. Menumbuhkembangkan budaya Disiplin Kerja.
4. Meningkatkan Pembinaan Aparatur

BKD Kabupaten Tebo sebagai lembaga teknis yang masih baru di daerah yang terbentuk sejak tahun 2004, memiliki beban kerja yang berat. Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Tebo mempunyai Tugas Pokok Melaksanakan Penyusunan dan Pelaksanaan kebijakan dibidang kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan.

Untuk melaksanakan tugas diatas, Badan Kepegawaian dan Diklat mempunyai beberapa fungsi, yaitu sebagai berikut :

1. Perumusan Kebijakan Teknis dibidang Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan.
2. Penyelenggaraan urusan Pemerintahan dan Pelayanan Umum dibidang Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan.
3. Pembinaan dan Pelaksanaan tugas dibidang Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan.

4. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Bupati sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Menurut Martoyo pengembangan sumber daya manusia jangka panjang adalah aspek yang semakin penting dalam organisasi. Melalui pengembangan sumber daya manusia yang ada dalam organisasi, dapat mengurangi ketergantungan organisasi untuk menarik anggota baru atau pegawai baru.<sup>1</sup>

Upaya meningkatkan kemampuan dan ketrampilan pegawai diharapkan dapat meningkatkan kinerja sesuai dengan bidang tugas pokok dan fungsinya sebagaimana disebutkan dalam Pasal 31 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, Yaitu :

“Untuk mencapai daya guna dan hasil guna yang sebesar-besarnya diadakan pengaturan dan penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan jabatan Pegawai Negeri Sipil yang bertujuan untuk meningkatkan pengabdian, mutu, keahlian, kemampuan, dan keterampilan diadakannya pendidikan dan pelatihan.

Menurut Handoko diklat pegawai diharapkan dapat mengurangi kesenjangan antara tuntutan tugas dan kemampuan pegawai yang bersangkutan. Ada beberapa pihak yang menilai bahwa kebijakan pengembangan sumber dayapegawai negeri sipil masih diliputi dengan kepentingan-kepentingan diluar efisiensi dan efektivitas birokrasi.<sup>2</sup>

Masalah sumber daya manusia pegawai negeri sipil dapat ditinjau dari dua aspek, yaitu kuantitas dan kualitas. Kuantitas menyangkut jumlah pegawai negeri sipil, yang kadang dipandang kurang penting kontribusinya, dibanding kualitas.

Karena kuantitas tanpa disertai kualitas hanya akan menjadi beban dalam pembiayaan. Sedangkan kualitas menyangkut mutu yang dapat berupa kemampuan fisik maupun kemampuan non fisik. Oleh karena itu, untuk keperluan akselerasi transformasi birokrasi diperlukan peningkatan kualitas pegawai negeri sipil baik dari aspek fisik (kualitas fisik) maupun aspek non fisik (kualitas non fisik). Untuk meningkatkan kualitas fisik dapat dilakukan melalui program-program kesehatan dan gizi. Sedangkan untuk meningkatkan kualitas non fisik, dapat dilakukan melalui pendidikan dan pelatihan.

Untuk mencapai daya guna dan hasil guna yang sebesar-besarnya dalam meningkatkan kualitas pegawai negeri sipil melalui pendidikan dan pelatihan, maka pemerintah mengadakan pengaturan mengenai pendidikan dan penyelenggaraan latihan jabatan pegawai negeri sipil. Aturan tersebut terkemas dalam Undang-Undang No 43 tahun 1999 dan peraturan pemerintah No 101 tahun 2000 tentang Pendidikan dan Pelatihan Pegawai Negeri Sipil. Menurut kedua aturan itu tujuan pendidikan dan pelatihan adalah untuk meningkatkan pengabdian, mutu, keahlian, kemampuan dan keterampilan. Sedangkan latihan jabatan pegawai negeri sipil pada pokoknya dibagi menjadi 2 (dua) yaitu latihan prajabatan (*pre service training*) dan latihan dalam jabatan (*in service training*). *Pre service training* adalah suatu pelatihan yang diberikan kepada calon pegawai negeri sipil, dengan tujuan agar dia dapat terampil melaksanakan tugas yang

yang bertujuan untuk meningkatkan mutu, keahlian, kemampuan dan keterampilan.

Dalam penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan tidak terpisahkan dari komponen-komponen ; tujuan diadakannya pendidikan dan latihan, kurikulum, metode dan sarana dan prasarana yang digunakan. Dengan kata lain, diadakannya latihan jabatan baik yang sifatnya *pre service training* maupun *in service training* pada dasarnya bertujuan untuk meningkatkan pengabdian, mutu, keahlian, kemampuan dan keterampilan seorang pegawai negeri sipil. Sehingga pada akhirnya dapat menjadi pegawai negeri sipil yang hanya bekerja untuk melayani masyarakat.

Pegawai Negeri Sipil baik atas permintaan sendiri maupun karena kebutuhan organisasi dapat dilakukan mutasi. Pemindahan tersebut pada umumnya dimaksudkan untuk menempatkan pegawai pada tempat yang setepatnya dengan maksud agar pegawai yang bersangkutan dapat memperoleh suasana baru dan kepuasan kerja setinggi mungkin dan dapat menunjukkan prestasi yang lebih tinggi lagi.<sup>3</sup>

Secara umum kabupaten Tebo sendiri merupakan salah satu kabupaten pemekaran yang baru lahir pada tanggal 12 oktober 1999, yang terbentuk berdasarkan UU 54 tahun 99 tentang pembentukan kabupaten tebo yang dulunya

BKD Kabupaten Tebo sebagai lembaga teknis di daerah yang masih baru terbentuk mempunyai beban kerja yang cukup berat dalam mengelola administrasi pegawai negeri sipil di pemerintah kabupaten tebo tetapi kurang didukung oleh sumber daya manusia yang memadai sehingga diperlukan pengembangan pegawai.

Kegiatan pengembangan bagi Pegawai Negeri Sipil di Badan Kepegawaian Daerah perlu dilakukan supaya dapat mewujudkan terselenggaranya pemerintahan di daerah yang efektif dan efisien. menyadari pentingnya kedudukan sumber daya manusia dalam mewujudkan tercapainya tujuan organisasi, maka perlu dilakukan penelitian tentang kegiatan program pengembangan pegawai negeri sipil pada Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten tebo.

Adapun permasalahan yang terjadi dalam pengadaan pengembangan pegawai di karenakan keterbatasan dana dan waktu pelaksanaan serta penentuan pemilihan personil yang akan dikembangkan, yang hakekatnya pegawai kalau tidak berkembang, untuk mewujudkan terselenggaranya pemerintahan di daerah yang efektif dan efisien sangat lah sulit terwujudkan. Sementara tuntutan pekerjaan semakin meningkat serta perkembangan teknologi selalu menuntut kemampuan dan ketrampilan baru yang secara kualitatif cenderung makin meningkat maka BKD perlu mengadakan penelitian dan pengembangan.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah diatas maka rumusan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Bagaimana pelaksanaan program pengembangan pegawai di Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Tebo 2005-2007?
2. Faktor apa saja yang berpengaruh dalam proses pengembangan pegawai di Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Tebo Tahun 2005-2007?

## **C. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

### 1. Tujuan penelitian

- a. Untuk mengkaji dan mengetahui pelaksanaan program pengembangan pegawai Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Tebo Tahun 2005-2007?
- b. Penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dan bacaan perpustakaan di bidang Ilmu sosial dan Ilmu Politik

### 2. Manfaat Penelitian

- a. Memberi penjelasan mengenai pelaksanaan program pengembangan pegawai Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Tebo Tahun 2005-2007
- b. Dapat memberikan sumbangan ilmu pengetahuan khususnya bagi jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

- c. Bagi penyusun dapat menambah wawasan serta pengetahuan

terutama mengenai pemerintah daerah

#### D. Kerangka Dasar teori

Kerangka dasar teori merupakan bagian yang terdiri dari uraian yang menjelaskan variable-variable dan hubungan-hubungan antar variable berdasarkan konsep definisi tertentu. Dan di dalam bagian ini dikemukakan teori yang menjadi acuan bagi penelitian yang akan dilakukan.

Menurut Masri Singarimbun:

“Teori adalah serangkaian konsep, definisi, proposisi saling keterkaitan, bertujuan untuk memberikan gambaran sistematis, ini dijabarkan dengan hubungan variable yang satu dengan yang lain dengan tujuan untuk dapat menjelaskan fenomena tersebut.<sup>4</sup>

Menurut Koentjoroningrat:

“Teori adalah pernyataan mengenai adanya hubungan positif antara gejala yang diteliti dengan satu atau beberapa faktor tertentu dalam masyarakat.<sup>5</sup>

Dari uraian di atas maka dapat diambil pengertian bahwa teori merupakan suatu alat yang digunakan untuk mengetahui hubungan antara variable-variable yang diteliti dan pemecahan masalah secara teoritis.

Kerangka dasar teori akan memberikan landasan teoritis dalam menganalisa data tentang pelaksanaan program pendidikan dan pelatihan di Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Tebo tahun 2007 adalah sebagai berikut :

## 1. Pemerintah Daerah

Pengaturan tentang Pemerintah Daerah diatur dalam pasal 18 UUD 1945 Amandemen kedua, pemerintah adalah institusi atau lembaga yang melaksanakan kegiatan pemerintah dalam arti sempit yaitu eksekutif dan administrasi negara, sedangkan pemerintahan dalam arti luas meliputi eksekutif, legislatif dan yudikatif serta administrasi Negara

Penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan. Penyelenggaraan otonomi daerah juga dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, keadilan, serta memperhatikan keanekaragaman daerah.

Otonomi daerah dan desentralisasi merupakan salah satu prioritas utama yang harus dilaksanakan pemerintah Indonesia dalam rangka merealisasikan agenda reformasi, agenda otonomi daerah dalam arti yang seluas-luasnya merupakan keputusan politik untuk mengakomodir tuntutan daerah dan dinamika masyarakat yang semakin kritis dan responsif untuk memaknai pembangunan.<sup>6</sup>

Hal-hal yang mendasar dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah mendorong untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, mengembangkan peran dan

fungsi Dewan Perwakilan Daerah. Hal ini mengakibatkan terjadi perubahan yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintah di daerah.

Dalam pasal 1 ayat (1) Undang-Undang No 32 Tahun 2004, yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintah oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut azas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.

Menurut The Liang Gie, pemerintah daerah adalah satuan-satuan organisasi pemerintah yang berwenang untuk menyelenggarakan segenap kepentingan setempat dari sekelompok yang mendiami suatu wilayah yang dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah.<sup>7</sup>

Kepala Daerah adalah Kepala Pemerintah Daerah yang dipilih secara demokrasi. Pemilihan secara demokrasi Kepala Daerah tersebut dengan mengingat tugas dan wewenang DPRD menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, menyatakan bahwa DPRD tidak memiliki tugas dan wewenang untuk memilih Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah, maka pemilihan secara demokrasi dilakukan oleh rakyat secara langsung. Kepala daerah dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh seorang Wakil Kepala Daerah, dan perangkat daerah.

Pemerintah daerah merupakan aparat di daerah yang langsung berhubungan dengan masyarakat. Oleh sebab itu yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah.

## 2. Kinerja Instansi

Dalam bahasa inggris padanan kata untuk istilah kinerja yakni “performance” menurut The Scribner Batam English dictionary 1979, kinerja berasal dari kata “to perform” yang mempunyai beberapa istilah “entries” sebagai berikut:<sup>8</sup>

1. Melakukan, menjalankan, melaksanakan
2. Memenuhi atau menjalankan kewajiban dalam suatu organisasi
3. Menggambarkan suatu karakter dalam suatu organisasi
4. Menggambarkan dengan sarana atau alat musik
5. Melaksanakan atau menyempurnakan tanggung jawab
6. Melakukan usaha kegiatan dalam suatu permainan
7. Memainkan (pertunjukan musik)
8. Melakukan suatu yang diharapkan oleh seseorang atau mesin

Dalam kaitanya dengan kinerja, maka “entries” yang paling tepat adalah: 1,2,5 dan 8 yakni, melakukan suatu kegiatan dan menyempurnakan sesuai dengan tanggung jawabnya dengan hasil seperti yang diharapkan menurut Suyudi Prawirasentana:<sup>9</sup>

“Performance” adalah hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau

... dalam suatu organisasi sesuai dengan wewenang dan tanggung

jawab masing-masing dalam rangka upaya mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral maupun etika.

Jadi pengertian kinerja instansi adalah usaha yang dicapai oleh seseorang yang diharapkan dapat bekerjasama dalam suatu tim untuk mencapai misi dan tujuan organisasi.

Penilaian terhadap bagaimana aktivitas dan proses diselenggarakan merupakan dasar yang melandasi usaha untuk meningkatkan kemampuan perusahaan. Pengukuran kinerja aktivitas didesain untuk menilai bagaimana aktivitas tersebut dilaksanakan dan hasil yang diperoleh. Saat ini ukuran kinerja menduduki peran penting dalam organisasi.

### **Indikator Kinerja Instansi**

Menurut Fandy Tjiptomo ada 3 faktor saling berkaitan yang mempengaruhi kinerja dan produktivitas suatu tim yaitu:<sup>10</sup>

1. Organisasi secara keseluruhan (budaya)
  - a. Filosofi organisasi
  - b. Penghargaan (reward) dan bagaimana pengelolaannya
  - c. Harapan
  - d. Norma
2. Tim itu sendiri
  - a. Manajemen pertemuan (meeting management)
  - b. Peranan dengan tanggung jawab

- c. Manajemen konflik
  - d. Prosedur operasi
  - e. Pernyataan misi
3. Para Individu anggota Tim
- a. Keadaan diri (self awarnes)
  - b. Apresiasi terhadap perbedaan individual
  - c. Empati
  - d. Perhatian (caring)

King (dalam Goesten dan Davis) menganjurkan strategi yang disebut sepuluh perintah tim (tenteam commandments) untuk meningkatkan kinerja setiap tim dalam rangka pencapaian tujuan organisasi antara lain:

1. Saling ketergantungan

Saling ketergantungan diperlukan diantara para anggota tim dalam hal informasi, sumber daya pelaksana tugas dan dukungan, adanya saling ketergantungan dapat memperkuat kebersamaan tim.

2. Perluasan tugas

Setiap tim harus diberi tantangan karena reaksi atau tanggap tersebut akan membentuk semangat persatuan (esprit de corps) kebanggaan dan kesatuan tim.

3. Pengajaran (Aligment)

... .. meminimalkan sifat individualisme

#### 4. Bahasa yang umum

Pimpinan tim harus mengusahakan penggunaan bahasa yang umum, karena biasanya anggota tim berasal dari departemen yang berbeda (pemasaran, produksi, personalia, keuangan, riset dan pengembangan dan sebagainya) yang memiliki perbendaharaan kata (istilah teknis atau tangan sendiri).

#### 5. Kepercayaan atau respek

Dibutuhkan waktu dan usaha untuk membentuk kepercayaan dan respek agar setiap anggota tim dapat bekerjasama

#### 6. Kepemimpinan atau keanakbuahan

Yang dibagi rata, setiap orang memiliki bakat dan kemampuan yang berbeda, oleh karena itu pemimpin yang baik harus dapat memperhatikan bakat tertentu setiap anggota tim, sehingga kepemimpinan dan keanakbuahan dapat dibagi bersama.

#### 7. Ketrampilan pemecahan masalah

Tim harus banyak menggunakan waktunya untuk membina kemampuan anggota dalam memecahkan masalah karena masalah merupakan hal yang selalu dihadapi setiap organisasi.

#### 8. Ketrampilan menangani konfrontasi atau konflik

Dalam lingkungan kerja yang *high pressure* dan kompetitif, konflik yang merupakan hal yang tak terelakkan, perbedaan pendapat (ide masalah dan pemecah masalah) dan menyampaikan

ketidaksetujuan terhadap pendapat orang lain tanpa harus menyakiti orang lain yang bersangkutan.

#### 9. Penilaian tindakan

Penilaian dilakukan dengan memantau dan membandingkan dengan apa yang telah dilakukan dengan pernyataan misi dan rencana tindakan yang ada. Rencana tindakan berisi tujuan, sasaran jangka waktu dan penugasan serta tanggung jawab setiap anggota.

#### 10. Perayaan

Kesuksesan yang dicapai suatu system yang efektif dapat diperkuat dengan jalan merayakannya, penghargaan dan pengakuan atas tugas yang terlaksana dengan baik akan memotivasi anggota tim untuk bekerja lebih giat dan tangkas dalam mencapai tujuan berikutnya.

Dengan demikian maka kunci pokok keberhasilan kerjasama tim terletak pada harmonisasi dan kolaborasi antara individu tim dan orang dalam mewujudkan tujuan dan harapan yang sama, adapun semua pihak dituntut untuk dapat menjalin hubungan sinergis dan mutualis yang semuanya dapat

### 3. Manajemen Sumber Daya manusia

Pemerintah memegang peranan sentral dalam pembangunan nasional yaitu dalam menentukan penetapan kebijakan umum.<sup>12</sup> Untuk itu diperlukan Pegawai Negeri Sipil sebagai aparatur negara yang tangguh dan kualitas, seperti dikemukakan Rasyid, bahwa adanya jangkauan tugas yang luas dan kompleks, dengan tanggung jawab yang sangat berat, terpikul di atas pundak setiap pemerintah, khususnya dukungan aparatur yang tangguh dan kualifaid.<sup>13</sup>

Pendapat itu juga sejalan dengan pendapat Siagian bahwa keberhasilan pembangunan nasional pada tingkat yang signifikan ditentukan pula oleh mampu tidaknya pemerintah dengan seluruh jajarannya memainkan peranan dan fungsinya yang muaranya pada pelaksanaan yang efisien dan efektif. Manusia merupakan unsur terpenting dalam setiap dan semua organisasi, keberhasilan organisasi mencapai tujuan dan berbagai macam tantangan, baik yang sifatnya eksternal maupun internal, sangat ditentukan oleh kemampuan mengelola sumber daya manusia (pegawai).<sup>14</sup>

Sumber daya manusia dengan kualifikasi tertentu hanya dapat dihasilkan melalui pembinaan dan pengembangan yang terpola dengan kemampuan. Dalam peningkatan kemampuan (*ability*) sejalan dengan menampilkan kinerja yang baik dan memuaskan apabila motivasi yang tinggi digabungkan dengan kemampuannya dalam arti fisik dan intelektual disertai pemberian tugas pekerjaan

<sup>2</sup> Talizidulu Ndraha, 1985, *Peranan Administrasi Pemerintahan Desa dalam Pembangunan Desa*, YKD IIP, Jakarta, hlm 52.

<sup>3</sup> M Ryaas Rasyid, 1997, *Kajian Awal Birokrasi Pemerintahan Politik Orde Baru*, Yarsif Watampone, Jakarta., hlm 15-16.

yang sesuai dalam arti mempertimbangkan kepribadian, sistem nilai yang dianut, pengetahuan, ketrampilan, pengalaman, bakat dan minat. Karena itu dalam keputusan yang diambil oleh pimpinan termasuk menentukan penetapan pegawai Banyak para ahli yang membuat batasan tentang manajemen, dan dari batasan-batasan itu dapat ditarik suatu kesimpulan umum, bahwa manajemen :

“Suatu seni mengatur orang lain guna mencapai suatu tujuan atau menyelesaikan pekerjaan. Batasan ini mengandung pengertian bahwa seseorang manajer dalam suatu organisasi dalam memimpin organisasinya untuk mencapai tujuan adalah bersama-sama dengan orang lain atau bawahannya”.<sup>15</sup>

Manajemen itu suatu seni mengatur orang lain dalam mencapai tujuan organisasi, maka manajemen mempunyai fungsi manajemen yang pada garis besarnya terdiri dari : perencanaan, pengorganisasian, penyusunan personalia, pengkoordinasian, dan penyusunan anggaran organisasi.<sup>16</sup> Sesuai dengan hal itu, manajer mengatur sedemikian rupa sehingga semua staf melaksanakan tugasnya sesuai dengan fungsi yang diembannya secara spesifik Manajemen sumberdaya manusia pada hakekatnya adalah penerapan manajemen tersebut khusus untuk sumber daya manusia, yang dapat didefinisikan : manajemen sumber daya manusia adalah seni untuk merencanakan, mengorganisasikan, mengarahkan, mengawasi kegiatan-kegiatan sumber daya manusia atau karyawan, dalam rangka mencapai tujuan organisasi.

Batasan yang lebih terinci dan operasional dikemukakan oleh Flippo bahwa :

Manajemen sumber daya manusia (personalia) adalah perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengawasan kegiatan-kegiatan pengadaan, pengembangan, pemberian kompensasi, pengintegrasian, pemeliharaan dan pelepasan sumber daya manusia agar tercapai berbagai tujuan individu, organisasi, dan masyarakat".<sup>17</sup>

Dengan demikian menurut Notoatmodjo manajemen sumber daya manusia itu merupakan suatu proses yang terdiri dari : rekrutmen sumber daya manusia, seleksi sumber daya manusia, pengembangan sumber daya manusia, pemeliharaan sumber daya manusia, dan penggunaan sumber daya manusia. Manajemen sumber daya manusia mempunyai kekhususan dibandingkan dengan manajemen secara umum atau manajemen sumber daya lain. Karena yang di "*manage*" adalah manusia, sehingga keberhasilan atau kegagalan manajemen sumber daya manusia ini akan mempunyai dampak yang sangat luas.<sup>18</sup>

Manajemen sumber daya manusia atau manajemen personalia adalah merupakan suatu pengakuan terhadap pentingnya sumber daya manusia atau tenaga kerja dalam organisasi, dan pemanfaatannya dalam berbagai fungsi dan kegiatan untuk mencapai tujuan organisasi. Manajemen sumber daya manusia diperlukan untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna sumber daya manusia dalam organisasi, dengan tujuan untuk memberikan kepada organisasi suatu satuan kerja yang efektif.

Tujuan utama dari manajemen sumber daya manusia untuk meningkatkan kontribusi sumber daya manusia (karyawan) terhadap organisasi dalam rangka mencapai produktifitas organisasi yang bersangkutan. Hal ini dapat dipahami bahwa semua kegiatan organisasi dalam mencapai misi dan tujuannya adalah

sangat tergantung kepada manusia yang mengelola organisasi itu. Sumber daya manusia (karyawan) tersebut harus dikelola sedemikian rupa sehingga berdaya guna dan berhasil guna dalam mencapai misi dan tujuan organisasi.

#### 4. Manajemen Kepegawaian

Manajemen Kepegawaian (*personnel management*) menurut Drs. M. Manullang *adalah seni dan ilmu perencanaan, pelaksanaan dan pengontrolan tenaga kerja untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan terlebih dahulu, dengan meninggalkan kepuasan hati pada diri pekerja.*<sup>19</sup>

Menurut Drs. F.X. soedjadi, M.P.A mengemukakan bahwa Manajemen Kepegawaian adalah proses kegiatan yang harus dilakukan oleh setiap pimpinan agar tercapainya tujuan organisasi seimbang dengan sifatnya, hakikat dan fungsi organisasi serta sifat dan hakikat para anggotanya.<sup>20</sup>

Sedangkan menurut Paul Pigors dan Charles A. Myerse Manajemen Kepegawaian adalah seni mencari, mengembangkan dan mempertahankan tenaga kerja yang cakap dengan cara sedemikian rupa sehingga tujuan organisasi dan efisiensi kerja dapat tercapai semaksimal mungkin.

Ketiga rumusan manajemen kepegawaian diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa Manajemen Kepegawaian adalah suatu ilmu yang mempelajari cara bagaimana memberikan fasilitas untuk mengembangkan kemampuan dan rasa

partisipasi pekerja dalam suatu kesatuan aktivitas demi tercapainya tujuan organisasi itu sendiri.

Adapun tujuan dari Manajemen Kepegawaian Antara lain sebagai berikut :

- a. *Untuk memanfaatkan secara efektif tenaga kerja yang diterima.* Tujuan ini menghendaki agar semua pegawai yang sudah diterima dan yang sudah bekerja di instansi, hendaknya dapat dimanfaatkan secara efektif. Dengan demikian tidak pada tempatnya kalau ada pegawai yang tidak bisa bekerja, atau tidak mau bekerja dalam jabatan dan tugasnya.
- b. *Agar tercapai hubungan kerja yang baik di antara pegawai.* Tujuan ini menghendaki agar hubungan kerja terjalin dengan baik, serasi, dan selaras dalam rangkaian usaha mencapai tujuan organisasi.
- c. *Agar tercapai pengembangan individu yang baik.* Dalam hal ini Manajemen Kepegawaian hendaknya menjamin adanya kesempatan bagi semua pegawai atau individu agar tercapai pengembangan yang maksimal. Dengan demikian semua individu itu mempunyai kepastian tentang akhir karirnya dalam jabatan atau tugasnya.<sup>21</sup>

Adapun lingkup kegiatan Manajemen Kepegawaian adalah :

- a. *Kegiatan Pengadaan dan Seleksi Tenaga Kerja/pegawai.*  
Dalam kegiatan ini akan diketahui segenap rangkaian

mengenai pengadaan, pengangkatan, seleksi, ujian calon-calon atau pelamar menjadi calon pegawai.

- b. *Kegiatan Penempatan dan Penunjukan.* Disini akan diketahui segenap rangkaian penempatan calon pegawai pada jabatan atau fungsi tertentu yang telah di tetapkan.
- c. *Kegiatan Pengembangan.* Kegiatan ini meliputi segenap proses latihan (*training*) baik latihan sebelum menduduki jabatan ataupun latihan setelah menduduki jabatan. Latihan ini pada intinya hendaknya dikaitkan dengan promosi bagi pegawai-pegawai yang bersangkutan.
- d. *Kegiatan Pemberhentian.* Dalam kegiatan ini akan dapat diketahui segenap proses pemberhentian tenaga kerja/pegawai, baik pemberhentian sebelum masanya maupun setelah sampai saatnya berhenti (pensiun).<sup>22</sup>

## **5. Program Pengembangan Pegawai**

Setiap organisasi memerlukan pegawai yang memiliki semangat kerja tinggi agar berbagai tugas dan tanggung jawab yang dibebankan organisasi kepada mereka dapat dilaksanakan dengan baik. Upaya yang dapat dilakukan organisasi agar, memperoleh pegawai yang demikian itu adalah dengan melakukan pembinaan yang sistematis dan terarah.

“Suatu usaha yang ditujukan untuk memajukan pegawai baik dari segi karir, pengetahuan maupun kemampuan. Robert L. Mathis mengartikan pengembangan adalah kegiatan yang berkaitan dengan peningkatan kecakapan pegawai guna pertumbuhan yang berkesinambungan di dalam organisasi”.<sup>23</sup>

Pengembangan pegawai adalah suatu usaha penting dalam organisasi, oleh karena itulah organisasi akan dapat maju dan berkembang. Pegawai yang bermutu adalah mereka yang mempunyai kecakapan dan kemampuan untuk menyelesaikan suatu pekerjaan yang dibebankan kepadanya serta dapat memelihara dan meningkatkan kecakapan dan kemampuannya itu secara teratur dan pasti.

Pengembangan sumber daya manusia jangka panjang adalah aspek yang semakin penting dalam organisasi. Melalui pengembangan sumber daya manusia yang ada dalam organisasi, dapat mengurangi ketergantungan organisasi untuk menarik anggota baru atau pegawai baru. Pengembangan sumber daya manusia merupakan suatu cara yang efektif guna menghadapi beberapa tantangan yang dihadapi oleh banyak organisasi besar.<sup>24</sup>

#### **a. Aspek Pendidikan dan Latihan**

Semua karyawan yang baru bekerja, pada umumnya masih belum mempunyai kecakapan dan ketrampilan dasar yang dibutuhkan oleh perusahaan dimana ia bekerja. Tidak jarang pada karyawan baru yang diterima bekerja tidak mempunyai kemampuan secara penuh untuk melaksanakan tugas-tugas pekerjaan mereka. Setelah karyawan tersebut direkrut, dipilih dan dilantik atau diperkenalkan, selanjutnya dia harus dikembangkan agar lebih sesuai dengan

pekerjaan dan organisasi atau perusahaan. Tidak seorangpun yang sepenuhnya sesuai pada saat pengangkatan, sehingga harus dilakukan pendidikan dan latihan.

Martoyo menjelaskan bahwa suatu pendidikan pada dasarnya adalah :

“Suatu proses pengembangan sumber daya manusia. Tingkat efektivitas tenaga kerja sangat dipengaruhi oleh pembinaan, penagturan, pengurusan, pendayagunaan, dan pengembangan yang dilakukan oleh manajemen tenaga kerja”.<sup>25</sup>

Kegiatan pendidikan dalam organisasi dilakukan sbagai suatu usaha untuk meningkatkan dan mengembangkan pengetahuan, sikap, kecakapan, dan ketrampilan pegawai, baik yang akan diberikan tanggung jawab dalam pekerjaan yang baru maupun yang telah memiliki tanggung jawab sebelumnya. Moekijat menjelaskan berbagai jenis pendidikan latihan bagi pegawai yaitu :

- a. Pendidikan dan latihan awal, yitu pendidikan dan latihan yang bersifat pra jabatan (pre service training) dengan tujuan memberikan pengetahuan, kemampuan, penyesuaian sikap dan kepribadian dengan tugas jabatan yang akan dipangkunya bagi pegawai yang belummempunyai sttus pegawai atau calon pegawai.
- b. Pendidikan dan latihan jabatan structural, yaitu pendidikan dan latihan yang menyangkut peningkatan pengetahuan, ketrampilan dan kemampuan guna memenuhi persyaratan jabatan struktural tertentu.
- c. Pendidikan dan latihan kedinasan, yaitu upaya pemberian bekal atau

- d. Pendidikan dan latihan khusus, yaitu pendidikan dan latihan menyangkut peningkatan pengetahuan, kemampuan, ketrampilan dan keahlian khusus yang bermanfaat bagi pegawai.
- e. Pendidikan dan latihan penataran, yaitu pendidikan dan latihan guna meningkatkan pengetahuan, kemampuan, ketrampilan, dan keahlian pegawai sesuai dengan bidang tugasnya dalam meningkatkan daya guna dan hasil guna pegawai.

Pendidikan dan latihan penjenjangan, yaitu pendidikan dan latihan yang terdiri dari berbagai tingkatan, disesuaikan dengan kualitas yang diperlukan untuk memelihara kontinuitas pembinaan aparatur pemerintah dan diselenggarakan untuk meningkatkan kemampuan jabatan yang sama, dan atau perpindahan jabatan yang setingkat serta persiapan bagi mereka yang akan dipromosikan kejenjang golongan kepangkatan atau jabatan yang setingkat lebih tinggi.<sup>26</sup>

Kegiatan pendidikan dan latihan yang dilakukan perusahaan menurut

Handoko mempunyai dua tujuan utama yaitu :

- a. Pendidikan dan latihan dilakukan untuk menutup gap antara kecakapan dan kemampuan karyawan dengan permintaan jabatan.
- b. Program tersebut diharapkan dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas kerja karyawan dalam mencapai sasaran-sasaran kerja yang telah ditetapkan.<sup>27</sup>

Tujuan penyelenggaraan pendidikan dan latihan menurut Moenir yaitu :<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Moekijat. 1993. *Manajemen Kepegawaian di Indonesia*, Jakarta : Gunung Agung., hlm 58-62

1. Memelihara dan meningkatkan kecakapan dan kemampuan dalam menjalankan tugas/pekerjaan, baik pekerjaan lama maupun baru, baik dari segi peralatan maupun metode.
2. Menyalurkan keinginan pegawai untuk maju darisegi kemampuan, dan memberikan rasa kebanggaan kepada mereka.

Sementara As'ad mengungkapkan bahwa pendidikan dan pelatihan dimaksudkan untuk :

“Mempertinggi kerja karyawan dengan mengembangkan cara-cara berpikir dan bertindak yang tepat serta pengetahuan tentang tugas pekerjaan. Dengan kata lain bahwa pelatihan dapat menambah ketrampilan kerja karyawan. Meningkatkan ketrampilan tersebut berfungsi untuk :

- a. Memperpendek jarak antara waktu penyelesaian tugas dengan permulaantugas yang dihadapi
- b. Merangsang dorongan bertindak.
- c. Mengisi waktu luang.
- d. Memberikan kepuasan lebih besar.<sup>29</sup>

Berdasarkan pada tujuan pendidikan dan latihan tersebut, dapat diketahui bahwa program tersebut tidak saja diperlukan oleh karyawan baru, tetapi juga diperlukan oleh karyawan yang sudah bekerja lama yang ditujukan untuk peningkatan prestasi kerja mereka.

Pendidikan dan latihan yang dilakukan perusahaan terhadap karyawannya dilakukan dengan mendasarkan pada kebutuhan, tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran program, isi dan prinsip-prinsip belajar. Bagaimanapun, seseorang seharusnya tidak berhenti belajar setelah menamatkan sekolahnya (pendidikan Formal) karena belajar adalah suatu proses seumur hidup, sehingga pendidikan

## **b. Aspek Mutasi**

Transfer (perpindahan) menurut Martoyo adalah segala perubahan jabatan seseorang dalam arti umum. Pemindahan tersebut pada umumnya dimaksudkan untuk menempatkan pegawai pada tempat yang setepatnya dengan maksud agar pegawai yang bersangkutan memperoleh suasana baru dan kepuasan kerja setinggi mungkin dan dapat menunjukkan prestasi yang lebih tinggi lagi.<sup>30</sup>

Transfer atau pemindahan pegawai menurut Wursanto dapat terjadi karena dua hal yaitu :<sup>31</sup>

### **a. Keinginan pegawai sendiri**

- 1). Pegawai yang bersangkutan tidak merasa tidak sesuai dengan bidang tugas atau jabatannya.
- 2). Pegawai yang bersangkutan merasa tidak dapat bekerjasama dengan teman sekerjanya atau dengan atasannya.
- 3). Pegawai yang bersangkutan merasa bahwa tempat atau lingkungan kerjanya tidak sesuai dengan kondisi fisik atau keinginannya.

### **b. Keinginan Organisasi**

- 1). Organisasi ingin menunjukkan kepada yang bersangkutan bahwa transfer tersebut bukan merupakan hukuman, melainkan upaya untuk menjamin kelangsungan pegawai tersebut.
- 2). Organisasi ingin meyakinkan pegawai bahwa ia tidak akan diberhentikan karena kekurangmampuan atau kekurangcakapan pegawai yang bersangkutan.

<sup>30</sup> Martoyo, op.cit, hlm 75

3). Organisasi ingin menghindari rasa jenuh pegawai pada jenis pekerjaan, jabatan maupun tempat kerja yang sama.

Ada beberapa alasan mengapa perpindahan pegawai menjadi salah satu cara untuk mengembangkan pegawai terutama dari segi kemampuan, pengetahuan dan ketrampilan, sebagaimana dijelaskan oleh Moenir, yaitu :

- a. Pegawai yang tidak produktif atau tidak berkembang disuatu lingkungan kerja, tidak berarti ia tidak produktif atau tidak berkembang ditempat lain.
- b. Pegawai sebagai manusia bisa memiliki rasa bosan, terutama untuk pekerjaan jenis yang tetap, monoton dan tidak variasi.
- c. Seorang pegawai tidak mempunyai kesungguhan atau memperhatikan ditempat kerja sekarang, bukan karena bosan tetapi memang kurang serasi dengan pribadinya.
- d. Adanya perubahan komposisi tenaga kerja yang agak meluas meliputi beberapa badan atau organisasi, sehingga menimbulkan kelebihan tenaga pada suatu pihak dan kekurangan tenaga pada pihak lain.<sup>32</sup>

Kegiatan transfer pegawai dalam organisasi dengan demikian penting artinya baik bagi organisasi maupun bagi pegawai itu sendiri. Transfer adalah suatu hal yang wajar dalam setiap organisasi. Sisi positif dari adanya transfer

- a. Transfer adalah usaha menempatkan pegawai pada pekerjaan dan jabatan yang sesuai dengan kecakapan dan kemampuannya.
- b. Transfer adalah usaha meningkatkan semangat dan gairah kerja pegawai.
- c. Transfer adalah salah satu usaha menciptakan persaingan yang sehat diantara para pegawai<sup>33</sup>

Macam-macam transfer yaitu :

- a. Ditinjau dari aktivitas tempat pegawai bekerja
  - 1). Transfer antar urusan
  - 2). Transfer antar seksi
  - 3). Transfer antar bagian
  - 4). Transfer antar instansi
- b. Ditinjau dari tujuan dan maksud mutasi
  - 1). *Production transfer*, transfer dalam jabatan yang sama karena produksi di tempat dahulu menurun.
  - 2). *Replacement transfer*, transfer dari jabatan yang satu ke jabatan yang lain untuk menambah pegawai yang bersangkutan.
  - 3). *Shift transfer*, transfer dalam jabatan yang sama, tetapi berbeda *shift*
  - 4). *Remedial transfer*, transfer pegawai ke bagian mana saja dengan tujuan untuk memupuk atau untuk memperbaiki kerjasama antar pegawai
- c. Ditinjau dari masa kerja pegawai
  - 1). *Temporary transfer*, transfer yang bersifat sementara untuk menggantikan pegawai yang berhalangan.

---

<sup>3</sup> Wursanto, *op.cit*, hlm 67

2). *Permanent transfer*, transfer yang bersifat tetap<sup>34</sup>

Untuk kepentingan pelaksanaan tugas kedinasan dalam rangka pembinaan Pegawai negeri Sipil dapat diadakan perpindahan jabatan, tugas, dan/atau wilayah kerja (pasal 22 UU No.43 Tahun 1999). Transfer sebagai suatu kegiatan pemindahan pegawai dalam organisasi sebagai suatu aktivitas yang dilakukan manajemen memiliki arti yang penting bagi para pegawai maupun organisasi. Pegawai akan lebih bersemangat dalam bekerja apabila tugas dan tanggung jawab yang dibebankan organisasi kepada mereka sesuai dengan kemampuan yang mereka miliki.

**c. Aspek Promosi**

Menurut Pigors dan Myers (1984 : 302) promosi merupakan kemajuan karyawan ke pekerjaan yang lebih dalam bentuk tanggung jawab yang lebih besar, prestise atau status yang lebih, skill yang lebih besar, dan khususnya naiknya tingkat upah atau gaji. Ada beberapa alasan menurut Mosir (1987 : 175) perlunya promosi diprogramkan dengan baik oleh organisasi sebagai berikut :

1. Promosi adalah jenjang kenaikan pegawai yang dapat menimbulkan kepuasan pribadi dan kebanggaan.
2. Promosi menimbulkan pengalaman dan pengetahuan baru bagi pegawai dan hal tersebut akan merupakan daya dorong bagi pegawai yang lain.
3. Promosi dapat mengurangi angka permintaan berhenti pegawai

4. Promosi dapat membangkitkan semangat kerja pegawai dalam rangka pencapaian tujuan organisasi yang mereka juga berkepentingan.
5. Adanya peluang promosi membangkitkan kemauan untuk maju pada pegawai itu sendiri dan juga menimbulkan kesungguhan dalam mengikuti pendidikan dan latihan yang diselenggarakan oleh organisasi.
6. Promosi dapat menimbulkan keunggulan berantai dalam organisasi karena timbulnya lowongan berantai.

Sastrohadiwiryono memberikan pengertian tentang promosi yaitu :

“ sebagai proses perubahan dari satu pekerjaan ke pekerjaan lain dalam hirarki wewenang dan tanggung jawab yang lebih tinggi daripada wewenang dan tanggung jawab yang telah diberikan kepada tenaga kerja pada waktu sebelumnya. Promosi sebagai langkah pembinaan tenaga kerja mutlak dilakukan manajemen pada hierarki perusahaan”.<sup>35</sup>

Dari pengertian tersebut diatas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa promosi adalah suatu kenaikan jabatan yang dialami oleh seseorang pegawai disertai dengan kekuasaan yang lebih tinggi dan tanggung jawab yang lebih besar pula.

Suatu promosi bagi pegawai dalam suatu organisasi haruslah pada pertimbangan-pertimbangan yang subjektif mungkin. Objektifitas suatu promosi seseorang akan dapat membawa suatu dampak yang positif bagi tumbuhnya motivasi ataupun semangat kerja bagi anggota-anggota lainnya dalam organisasi yang bersangkutan.<sup>36</sup>

Promosi sangat penting artinya dalam rangka pembinaan dan pengembangan pegawai. Wursanto memerinci pentingnya promosi tersebut yaitu :

- a. Promosi merupakan motivasi bagi pegawai untuk lebih maju dan lebih mengembangkan bakat dan kariernya.
- b. Promosi merupakan usaha meningkatkan semangat dan gairah kerja pegawai.
- c. Promosi merupakan usaha mengisi formasi jabatan dengan mempepergunakan sumber tenaga kerja dari dalam.
- d. Bagi promosi lebih penting dari kenaikan gaji, meskipun pada umumnya promosi disertai pemberian gaji yang lebih tinggi.
- e. Promosi dapat menjamin keyakinan para pegawai, bahwa setiap pegawai selalu diberi kesempatan untuk maju dan mengembangkan karier.
- f. Promosi merupakan salah satu usaha menciptakan persaingan yang sehat di antara pegawai.

Dua dasar yang bisa dipakai untuk menentukan promosi menurut Heindjrachman dalah kecakapan dan senioritas. Pihak manajemen biasanya menyenangi dasar kecakapan kerja untuk dipakai sebagai dasar promosi. Mereka berpendapat bahwa kompetensi dasar adalah dasr untuk kemajuan. Sebaliknya

promosi. Pegawai berpendapat bahwa dengan makin lama masa kerja, maka semakin berpengalaman sehingga diharapkan kecakapan kerja mereka semakin baik.<sup>37</sup>

Senada dengan pendapat Heindjrachman, Martoyo menjelaskan bahwa terdapat 2 (dua) dasar secara umum digunakan untuk mempromosikan seseorang, yaitu kecakapan kerja dan senioritas.<sup>38</sup> Sementara Sastrohadiwiryo memberikan beberapa kriteria umum yang perlu dipertimbangkan dalam rangka mempromosikan tenaga kerja. Kriteria-kriteria yang dimaksud antara lain senioritas, kualifikasi, pendidikan, prestasi kerja, karsa dan daya cipta, tingkat loyalitas, kejujuran dan kemampuan menyesuaikan diri.<sup>39</sup>

Bentuk kompromi untuk dasar adalah perpaduan dari kecakapan kerja dan senioritas. Misalnya dua orang memiliki kecakapan kerja yang sama, maka yang dipromosikan adalah yang senior. Sebaliknya apabila dua orang memiliki senioritas yang sama, maka yang dipromosikan adalah yang memiliki kecakapan kerja lebih tinggi.

Beberapa istilah terkait dengan promosi bagi Pegawai Negeri Sipil sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 2003 pada pasal 1, sebagai berikut :

- a. Pangkat adalah kedudukan yang menunjukkan tingkat seseorang Pegawai Negeri Sipil berdasarkan jabatan dalam rangkaian susunan kepegawaian dan digunakan sebagai dasar penggajian.
- b. Golongan ruang adalah golongan ruang gaji pokok sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku tentang gaji Pegawai Negeri Sipil.
- c. Jabatan struktural adalah suatu kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak seseorang Pegawai Negeri Sipil dalam rangka memimpin suatu satuan organisasi negara.
- d. Jabatan fungsional adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak seseorang Pegawai Negeri Sipil dalam rangka menjalankan tugas pokok dan fungsi keahlian dan/atau ketrampilan untuk mencapai tujuan organisasi

Kebijakan manajemen Pegawai Negeri Sipil berada pada presiden selaku kepala pemerintahan. Sesuai dengan Pasal 25 Undang-undang No 8 tahun 1974 yang telah diubah dengan Undang-undang No 43 Tahun 1999, pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil dilakukan oleh Presiden. Untuk kelancaran pelaksanaan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil, Presiden dapat mendelegasikan sebagian wewenangnya kepada Pejabat Pembina Kepegawain Pusat dan menyerahkan sebagian wewenangnya kepada Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah yang diatur lebih

lanjut dengan Peraturan Pemerintah. Peraturan Pemerintah yang mengatur tentang pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003.

Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Kabupaten/Kota menetapkan kenaikan Pangkat Pegawai Negeri Sipil Daerah dan Pegawai Negeri Sipil yang diperbantukan dilingkungannya untuk menjadi Juru Muda Tingkat I golongan /Ruang I/b sampai dengan Penata Tingkat I golongan ruang III/d. Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Kabupaten/Kota adalah Bupati/Walikota (Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003).

#### **6. Faktor-Faktor yang mempengaruhi Program Pengembangan Pegawai.**

Pengembangan pegawai sangat diharapkan oleh setiap PNS, karena dengan pengembangan ini akan mendapatkan hak-hak yang lebih baik dari apa yang diperoleh sebelumnya baik materil maupun non materil misalnya kenaikan pendapatan, perbaikan fasilitas dan sebagainya. Sedangkan hak-hak yang tidak bersifat material misalnya status sosial, perasaan bangga dan sebagainya. Dalam praktek pengembangan pegawai lebih merupakan suatu pelaksanaan rencana karir.

Menurut Simamora (1995: 392) proses pengembangan karir dalam suatu pendekatan formal yang diambil organisasi untuk memastikan bahwa orang-orang dengan kualifikasi dan pengalaman yang tepat tersedia pada saat dibutuhkan

Sehingga pengembangan pegawai dapat dikatakan suatu kondisi yang menunjukkan adanya peningkatan-peningkatan status seseorang dalam organisasi dalam jalur karir yang ditetapkan dalam organisasi yang bersangkutan.

Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi pengembangan pegawai adalah sebagai berikut:

**a. Formasi Jabatan**

Suradji menjelaskan tentang formasi yaitu jumlah dan susunan pangkat PNS yang diperlukan untuk mampu melaksanakan tugas pokok dalam jangka waktu tertentu yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang. Penetapan formasi PNS ditujukan untuk mengendalikan jumlah dan mutu pegawai pada setiap organisasi negara agar memiliki pegawai yang cukup, sesuai dengan beban kerja yang harus dilaksanakan.<sup>40</sup>

Pasal 15 Undang-undang No.43 Tahun 1999 disebutkan tentang formasi sebagai berikut :

- a. Jumlah dan susunan pangkat Pegawai Negeri Sipil yang diperlukan ditetapkan dalam formasi.
- b. Formasi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), ditetapkan untuk jangka waktu tertentu berdasarkan jenis, sifat, dan beban kerja yang harus dilaksanakan

Jabatan adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak PNS dalam satuan organisasi negara. Jabatan dalam lingkungan birokrasi pemerintah disebut dengan jabatan karier. Pengertian Jabatan dapat ditinjau dari dua sudut, yaitu :

- a. Jabatan Struktural, yaitu suatu kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak seorang PNS dalam rangka memimpin suatu satuan organisasi negara.
- b. Jabatan fungsional, yaitu menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak seseorang PNS dalam suatu satuan organisasi yang didalam pelaksanaan tugasnya didasarkan pada keahlian dan atau ketrampilannya tertentu serta sifat mandiri (suradji, 2003 : 44-47)

Untuk menjamin penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdayaguna dan berhasilguna, dilakukan pembinaan pegawai yang dilakukan berdasarkan sistem prestasi kerja dan sistem karier. Sistem pembinaan karier bagi PNS menurut Suradji digolongkan dalam 2 (dua) kategori, yaitu pembinaan karir terbuka dan pembinaan karir tertutup, yang dijelaskan sebagai berikut.

- a. Sistem Karir Terbuka

Suatu sistem kepegawaian, dimana untuk menduduki suatu jabatan yang lowong dalam suatu organisasi, berlaku untuk setiap warga negara yang memiliki kecakapan, keahlian, dan pengalaman yang diperlukan untuk jabatan itu

**b. Sistem Karir Tertutup**

Suatu sistem kepegawaian, dimana suatu jabatan yang lowong dalam suatu organisasi hanya dapat diduduki oleh pegawai yang ada dalam organisasi itu, tidak boleh diduduki oleh orang di luar organisasi.<sup>41</sup>

**b. Kebutuhan Organisasi**

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah. Secara umum perangkat daerah terdiri dari unsur staf yang membantu penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik, diwadahi dalam lembaga teknis daerah, serta unsur pelaksana urusan daerah yang diwadahi dalam lembaga dinas daerah (Penjelasan Umum UU No. 32 Tahun 2004).

Suradji menyatakan, bahwa formasi masing-masing satuan organisasi negara disusun melalui analisis kebutuhan yang dilakukan berdasarkan :

- a. Jenis pekerjaan, yaitu macam-macam pekerjaan dalam satuan unit organisasi.
- b. Sifat pekerjaan, yaitu spesifikasi pekerjaan berdasarkan jenis, waktu, ketrampilan dan sebagainya.
- c. Perkiraan beban kerja, yaitu frekuensi rata-rata dari masing-masing jenis pekerjaan dalam jangka waktu tertentu.

- d. Perkiraan kapasitas pegawai, yaitu kemampuan rata-rata pegawai untuk menyelesaikan suatu jenis pekerjaan dalam waktu tertentu.
- e. Jenjang dan jumlah jabatan serta pangkat, yaitu penentuan jenjang, jumlah jabatan dan pangkat dalam satuan organisasi.
- f. Peralatan yang tersedia, yaitu ketersediaan teknologi yang digunakan untuk melaksanakan pekerjaan.
- g. Analisis kebutuhan pegawai, yaitu mengetahui jumlah dan kualifikasi pegawai yang dibutuhkan oleh suatu organisasi.
- h. Anggaran belanja negara, yaitu ketersediaan anggaran.
- i. Uraian jabatan, yaitu informasi tentang nama jabatan, kode jabatan, unit organisasi, uraian tugas, bahan kerja, wewenang dan tanggung jawab serta informasi lainnya.
- j. Peta jabatan, yaitu susunan, nama dan tingkat jabatan baik struktural maupun fungsional.<sup>42</sup>

Perpindahan PNS antar jabatan fungsional atau jabatan fungsional dengan jabatan struktural di mungkinkan seseorang memenuhi persyaratan yang

Setiap upaya analisis jabatan pada akhirnya berkaitan dengan persyaratan kualitas sumber daya manusia yang dibutuhkan untuk mengisi jabatan atau pekerjaan yang dianalisis. Penentuan kualitas atau jumlah masing-masing jenis tenaga kerja yang diperlukan, menurut Martoyo perlu ditempuh 2 (dua) langkah, yaitu :<sup>44</sup>

- a. Peramalan kebutuhan. Melakukan proyeksi terhadap kebutuhan organisasi untuk suatu periode tertentu.
- b. Analisis kebutuhan tenaga kerja. Melakukan analisis terhadap kemampuan pegawai yang sekarang untuk memenuhi kebutuhan jumlah pegawai.

Mencermati pendapat Martoyo, maka kegiatan pengembangan pegawai di lingkungan PNS tidak dapat dilepaskan dari adanya kebutuhan organisasi.

#### **E. Definisi Konseptual**

1. Manajemen Kepegawaian adalah suatu ilmu yang mempelajari cara bagaimana memberikan fasilitas untuk mengembangkan kemampuan dan rasa partisipasi pekerja dalam suatu kesatuan aktivitas demi tercapainya tujuan organisasi itu sendiri.
2. Program Pengembangan Pegawai adalah kegiatan yang berkaitan dengan peningkatan kecakapan pegawai guna pertumbuhan yang berkesinambungan didalam organisasi

3. Formasi Jabatan yaitu jumlah dan susunan pangkat PNS yang diperlukan untuk mampu melaksanakan tugas pokok dan tanggung jawab dalam jangka waktu tertentu yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang dalam satuan organisasi negara.
4. Kebutuhan Organisasi adalah kebutuhan yang terdiri dari tenaga manusia dan alat-peralatan yang disusun secara teratur dalam hubungan kerjasama sedemikian rupa sehingga dapat melaksanakan suatu tugas pokok tertentu dalam rangka mencapai tujuan tertentu secara efektif dan efisien.
5. Struktur Organisasi adalah sistem dan aturan formal serta hubungan-hubungan kekuasaan dalam organisasi yang dapat di jadikan alat kontrol bagi anggota organisasi untuk bekerjasama dengan menggunakan resorsis atau sumber-sumber yang ada guna mencapai tujuan sebagaimana telah ditetapkan.

## **F. Definisi Operasional**

Merupakan unsur penting dalam penelitian yang memberikan informasi tentang bagaimana cara mengukur suatu variabel atau semacam petunjuk pelaksanaan bagaimana suatu variabel dapat diukur.

Adapun definisi operasional dari penyusunan skripsi mengenai analisis Program Pengembangan Pegawai pada Badan Kependidikan Daerah Kabupaten

- a. Aspek pendidikan dan Latihan yang meliputi :
    1. Pendidikan dan latihan tekhnis
    2. Pendidikan dan latihan Fungsional
    3. Tugas belajar.
  - b. Aspek mutasi yang meliputi:
    1. Mutasi pegawai antar Unit Kerja
    2. Mutasi pegawai antar Cabang Dinas
    3. Mutasi pegawai anatar Instansi
  - c. Aspek Promosi pegawai yang meliputi:
    1. Promosi jabatan struktural
    2. Promosi jabatan fungsional
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi Program Pengembangan Pegawai
- a. Formasi jabatan :
    1. Sub. Bidang Formasi Pegawai
    2. Sub. Bidang Pegadaan pegawai
    3. Sub. Bidang Pemberhentian pegawai
  - b. Kebutuhan Organisasi
    1. Ketersediaan Anggaran
    2. Jenis Pekerjaan
    3. Peralatan yang tersedia

## **G. Metode Penelitian**

Penelitian ini merupakan suatu kegiatan ilmiah yang sistematis mempunyai tujuan tertentu dengan menggunakan metodologi yang tepat dimana data yang dikumpulkan harus mempunyai relevansi dengan masalah yang dihadapi. Baik tidaknya tindakan dari hasil suatu bagian penelitian tergantung pada bagaimana teknik-teknik pengumpulan data untuk memperoleh data yang relevan dan akurat.

### **1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan oleh penyusun adalah penelitian diskriptif menurut Moh. Natzir

“Metode diskriptif dapat diartikan sebagai suatu metode dalam meneliti status kelompok manusia, suatu obyek, situasi kondisi, suatu sistem pemikiran ataupun suatu kelas peristiwa pada masa sekarang<sup>45</sup>

Jadi penelitian diskriptif ini adalah untuk membuat gambaran atau lukisan secara sistematis, fakultatif dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antar fenomena yang diselidiki. Disamping itu ada sifat-sifat tertentu yang disamping sebagai ciri metode deskriptif yaitu:

- a. Memusatkan diri pada pemecahan masalah-masalah yang ada pada masa sekarang yaitu pada masa-masa aktual.

- b. Data yang dikumpulkan mula-mula disusun, dijelaskan dan kemudian dianalisa (karena itu sering disebut metode analitik)<sup>46</sup>.

## **2. Unit Analisis Penelitian**

Guna mengetahui analisis pelaksanaan analisis Program Pengembangan Pegawai pada Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Tebo Tahun 2005-2007 melibatkan beberapa instansi pemerintah. Dalam penelitian ini peneliti membutuhkan sumber informasi yang dianggap faham dan dapat dipercaya yang didasarkan pada kriteria-kriteria tertentu. Metode ini dilakukan dengan maksud untuk mendapatkan informasi yang mendukung dalam memperoleh data secara mendalam. Adapun yang dijadikan unit analisis dalam penelitian ini adalah Kepala Badan Kepegawaian Daerah dan Diklat Kabupaten Tebo, para Kepala Bidang, Kepala Sub Bidang di lingkungan BKD.

## **3. Jenis Data**

Di dalam penelitian ini data yang dibutuhkan adalah data primer data sekunder.

### **a. Data Primer**

Menurut Winarno Surachmad

“Data primer adalah data lengkap dan segera diperoleh dari sumber data penyelidik”<sup>47</sup>.

### **b. Data sekunder**

Data sekunder adalah data yang dipilih dan dikumpulkan oleh orang luar dari penyelidikan atau bisa juga dari hasil dokumen

studi pustaka seperti buku-buku ilmiah, artikel, jurnal, undang-undang berbagai arsip maupun dokumen dari pihak terkait, khususnya arsip Badan Kepegawaian Daerah dan Diklat pemerintah kabupaten Tebo sendiri, selain itu beberapa referensi yang masih terkait dengan penelitian ini.

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

##### **a. Wawancara (interview)**

Wawancara adalah teknik pengambilan data dengan cara mengadakan tanya jawab secara langsung untuk mendapatkan informasi yang lebih jelas. Teknik ini digunakan sebagai pelengkap dalam memperoleh data.

Dengan responden :

- 1) Kepala BKD Kabupaten Tebo
- 2) Para Kepala Bidang BKD Kabupaten tebo
- 3) Kepala Sub Bidang BKD Kabupaten Tebo

##### **b. Dokumentasi**

Dokumentasi adalah teknik pengumpulan data melalui peninggalan tertulis, seperti Peraturan Daerah, Surat Keputusan Bupati, Rencana Strategis Badan Kepegawaian dan diklat, arsip-arsip, buku-buku ilmiah, jurnal atau dokumen lain yang diperoleh

### c. Observasi

Observasi adalah pengamatan dan pencatatan yang sistematis untuk melihat secara konkrit kegiatan yang dilakukan sebagai bahan pertimbangan dan perbandingan dari data yang telah didapat.

## 5. Teknik Analisa Data

Menurut Winarno Surachmad, penelitian yang bersifat kualitatif adalah menuturkan dan menafsirkan data yang ada.<sup>48</sup> Dalam penelitian ini menggunakan metode kualitatif untuk menganalisa data yang diperoleh tetapi tidak sampai pada penalaran teori. Data yang digunakan adalah data-data yang telah tersedia, data tersebut berupa dokumentasi atau hasil wawancara.

Analisa dengan metode kualitatif ini digunakan karena menyesuaikan metode kualitatif yang digunakan dalam penelitian ini yang cenderung mengumpulkan data yang banyak dan juga karena metode ini menggunakan analisis yang mengajukan secara langsung kebetok dari permasalahan yang diangkat disesuaikan dengan teori