

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pemerintahan daerah diselenggarakan sesuai dengan yang diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintahan 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 sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Untuk mewujudkan penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdayaguna dan berhasilguna, diperlukan Pegawai Negeri Sipil yang profesional, bertanggung jawab, jujur, dan adil melalui pembinaan yang dilaksanakan berdasarkan sistem prestasi kerja dan sistem karier 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 profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan

- (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 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 penyelenggaraan tugas, fungsi, dan kewajiban kepegawaian, yang meliputi perencanaan, pengadaan, pengembangan kualitas, penempatan, promosi, penggajian, 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

Pegawai Negeri Sipil yang profesional, bertanggung jawab, jujur, dan adil melalui pembinaan yang dilaksanakan berdasarkan sistem prestasi kerja dan sistem karier yang dititikberatkan pada sistem prestasi kerja.

Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Grobogan dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2002 tentang Pembentukan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lemtekda Kabupaten Grobogan serta Surat Keputusan Bupati Grobogan Nomor 85 Tahun 2002 tentang Tugas Pokok, Fungsi, Uraian Tugas dan Tata Kerja Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Grobogan.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Grobogan Nomor 11 Tahun 2004 tentang Pembentukan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Grobogan dan Surat Keputusan Bupati Grobogan Nomor 9 Tahun 2004 tentang Tugas Pokok, Fungsi, Uraian Tugas dan Tata Kerja Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Grobogan, tugas pokok Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Kabupaten Grobogan adalah membantu bupati dalam melaksanakan administrasi kepegawaian.

Dalam rangka mendukung keberhasilan pembangunan di bidang manajemen kepegawaian Kabupaten Grobogan, BKD Grobogan telah menetapkan visi, yaitu : Mewujudkan Aparatur Pemerintah Kabupaten Grobogan yang bermoral, kompetitif, dan profesional". Sedangkan misi yang dimiliki BKD Grobogan, yaitu :

1. Merumuskan kebijakan teknis bidang kepegawaian.
2. Mengembangkan cara-cara inovatif guna meningkatkan kualitas sumberdaya manusia aparatur daerah dan dengan cermat mengelola penggunaan sumberdaya manusia tersebut.

3. Mengatur performa dan prestasi pada semua tingkatan dan menciptakan lingkungan kerja profesional yang memberikan jalan bagi pemenuhan diri serta pengembangan karier aparatur pemerintah daerah.
4. Mengembangkan sistem informasi manajemen kepegawaian.
5. Menjadikan organisasi yang visioner, inovatif, dan kreatif dengan arah pada perbaikan berkelanjutan.

BKD sebagai lembaga yang masih baru di daerah yang terbentuk sejak tahun 2002, memiliki beban kerja yang berat. Hal ini dapat dilihat dari fungsi yang dimiliki lembaga tersebut. Surat Keputusan Bupati Grobogan Nomor 9 Tahun 2004 tentang Tugas Pokok, Fungsi, Uraian Tugas dan Tata Kerja Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Grobogan menyebutkan bahwa Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Grobogan menyelenggarakan fungsi :

1. Perumusan kebijakan teknis di bidang administrasi kepegawaian sesuai dengan norma, standar dan prosedur yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Penetapan kegiatan di bidang administrasi kepegawaian.
3. Pengorganisasian pelaksanaan kebijakan teknis, pemberian bimbingan, pembinaan, pengawasan dan evaluasi di bidang kepegawaian.
4. Pengkoordinasian pemberian rekomendasi dan pelayanan umum di bidang administrasi kepegawaian.
5. Pengarahan pelaksanaan inventarisasi, pendataan dan pemutakhiran data.
6. Penyelenggaraan pemberian informasi di bidang administrasi kepegawaian.
7. Pelaksanaan koordinasi dengan instansi pemerintah dan swasta.
8. Pengendalian pelaksanaan urusan ketatausahaan dan kerumahtanggaan badan.
9. Pembinaan terhadap UPT dan camat dalam melaksanakan tugas yang dilimpahkan sesuai dengan lingkup tugasnya.
10. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh bupati.

Menurut Martoyo pengembangan sumberdaya manusia jangka panjang adalah aspek yang semakin penting dalam organisasi. Melalui

... sumberdaya manusia yang ada dalam organisasi dapat

mengurangi ketergantungan organisasi untuk menarik anggota baru atau pegawai baru.¹

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 daya pegawai negeri sipil masih diliputi dengan kepentingan-kepentingan diluar efisiensi dan efektifitas birokrasi.²

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

¹ Martoyo, Susilo 2000. *Manajemen Sumberdaya Manusia*, Yogyakarta : BPFE., hlm 68

² Handoko, T. Hani, (1985), *Manajemen Personalia dan Sumber Daya Manusia*, Yogyakarta, Liberty. hlm 28

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 ketrampilan. 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 ia dapat terampil melaksanakan tugas yang dipercayakan kepadanya. Sedangkan *in service training* adalah suatu pelatihan yang bertujuan untuk meningkatkan mutu, keahlian, kemampuan dan ketrampilan.

Dalam penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan tidak terpisahkan dari komponen-komponen ; tujuan diadakannya pendidikan dan latihan, kurikulum, metode dan sarana 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 ketrampilan 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 memperoleh suasana baru dan kepuasan kerja setinggi mungkin dan dapat menunjukkan prestasi yang lebih tinggi lagi.³

Permasalahan yang terjadi di BKD Kabupaten Grobogan adalah BKD memiliki beban kerja yang cukup besar dengan mengelola administrasi pegawai negeri sipil di Pemerintah Kabupaten Banyumas tetapi kurang didukung oleh sumber daya manusia yang memadai sehingga perlu dilakukan 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 sumberdaya manusia dalam mewujudkan tercapainya tujuan organisasi, maka perlu dilakukan penelitian tentang kegiatan program

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan pada uraian di atas, maka permasalahan dalam penelitian dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana pelaksanaan program pengembangan pegawai di Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Grobogan Tahun 2006?.
2. Faktor apakah yang berpengaruh dalam proses pengembangan pegawai di Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Grobogan Tahun 2006?.

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

- a. Untuk mengkaji dan mengetahui pelaksanaan program pengembangan pegawai Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Grobogan Tahun 2006?
- 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 Grobogan Tahun 2006
- b. Dapat memberikan sumbangan ilmu pengetahuan khususnya bagi jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

- c. Bagi penyusun dapat menambah wawasan serta pengetahuan khususnya mengenai pemerintahan 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 didalam 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.”⁴

Menurut Koentjoroningrat:

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

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 Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Grobogan Tahun 2006.

⁴ Masri Singarimbun dan Sofyan Effendi, *Metode Penelitian Survey*, LP3S, Cet. Ke-2, hal 37.

⁵ Koentjoroningrat, *Metodologi Penelitian Masyarakat*, PT Gramedia, Jakarta, 1997

1. Pemerintahan Daerah

a. Pengertian Pemerintah Daerah

Pengaturan tentang Pemerintahan 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 pemerintah 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 responsife untuk memaknai pembangunan.⁶

⁶ Sudjaipul Rahman, 2004, *Pembangunan dan Otonomi Daerah, Realisasi Program Gotong Royong*, Pañcâr Suwuh, Jakarta, hlm 150.

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 Rakyat Daerah. Hal ini mengakibatkan terjadi perubahan yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintah di daerah.

Dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintah 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 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.⁷

Kepala Daerah adalah Kepala Pemerintah Daerah yang dipilih secara demokrasi. Pemilihan secara demokrasi terhadap 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

⁷ The Liang Gie, *Pertumbuhan Daerah Pemerintahan Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Gunung Agung, Jakarta, t.t. hlm. 44.

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 pemerintahan daerah.

b. Asas-asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Urusan pemerintah yang telah diserahkan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi pada dasarnya menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah sepenuhnya. Dalam hal ini prakarsa sepenuhnya diserahkan kepada daerah baik yang menyangkut penentuan kebijakan, perencanaan, dan pelaksanaan. Untuk lebih memberikan keluasaan daerah dalam pelaksanaan asas desentralisasi menurut Daan Suganda adalah :

Urusan-urusan yang tidak diserahkan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi merupakan kewenangan dan tanggungjawab daerah sepenuhnya. Dalam hal ini sepenuhnya diserahkan ke daerah, baik yang menyangkut penentuan kebijaksanaan, pelaksanaan, maupun segi-segi pembiayaan, demikian juga perangkat daerah itu sendiri, yaitu terutama dinas-dinas daerah.⁸

Suatu wilayah negara yang sangat luas tidak mungkin segala urusan pemerintahan dilakukan oleh pemerintah tersebut yang hanya berkedudukan di pusat pemerintahan saja. Karena itulah maka kemudian wilayah negara dibagi dalam daerah propinsi dan daerah propinsi dibagi

⁸ Daan Suganda, 1992, *Sistem Pemerintahan Republik Indonesia, Pemerintahan di Daerah*, Bandung, Sinar Baru, hlm 87.

dalam daerah yang lebih kecil, di daerah yang bersifat otonom atau besifat administrasi semuanya menurut aturan yang ditetapkan undang-undang.

Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan dan dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pasal 20 ayat (3) menyatakan dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, pemerintahan daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan. Yang dimaksud dengan asas otonomi dan tugas pembantuan adalah bahwa pelaksanaan urusan pemerintahan oleh daerah dapat diselenggarakan secara langsung oleh pemerintahan daerah itu sendiri dan dapat pula penugasan oleh pemerintah provinsi ke pemerintah Kabupaten/Kota dan Desa atau penugasan dari pemerintah kabupaten/kota ke desa.

Berdasarkan Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia dilakukan dengan asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan asas tugas pambantuan.

1) Asas Desentralisasi

Pelaksanaan pemerintahan semakin jelas terlihat nuansa desentralisasi, hal ini sebagaimana disebutkan dalam Pasal 18 UUD 1945, bahwa :

(1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota,

- yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dalam undang-undang.
- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
 - (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
 - (4) Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.
 - (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.
 - (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
 - (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Selanjutnya Pasal 18A Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan :

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antara provinsi kabupaten dan kota diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Pasal 18B Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa :

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat

(2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Berdasarkan bunyi Pasal 18 UUD 1945, bisa ditarik benang merah bahwa "Indonesia adalah negara kesatuan yang didesentralisasikan"

Pertama, Desentralisasi perlu dilaksanakan karena merupakan tuntunan yuridis dan sistematis dari demokrasi Pancasila dan sistem politik Indonesia. *Kedua*, desentralisasi merupakan kebutuhan bagi Orde Baru untuk melanjutkan pembangunan nasional secara umum dan pembangunan jangka panjang tahap kedua secara khusus. *Ketiga*, demokrasi kita tak juga lepas dari isu yang sekarang menjadi *trend* didunia internasional. Perihal demokrasi yang bagaimana yang paling dibutuhkan dewasa ini, tentu saja yang dibicarakan bukan masalah *ideal* namun *technical*.⁹

Berdasarkan Pasal 1 ayat (7) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, bahwa desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Urusan pemerintah yang telah diserahkan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi pada dasarnya menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah sepenuhnya.

Dalam hal ini prakarsa sepenuhnya diserahkan kepada daerah baik yang menyangkut penentuan kebijakan, perencanaan, dan pelaksanaan.

2) Asas Dekonsentrasi

Kuntana Magnar menyatakan : "Dekonsentrasi ialah Penyerahan sebagian dari kekuasaan pemerintah pusat pada alat-alat pemerintah pusat yang ada di daerah dan pada hakikatnya alat Pemerintah Pusat ini melakukan pemerintahan sentral di daerah-daerah".¹⁰

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (8) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada Gubernur sebagai Wakil pemerintah dan atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu

Penyerahan kekuasaan-kekuasaan pemerintah pusat pada alat-alatnya di daerah dengan meningkatkan kemajuan masyarakat di daerah-daerah dalam negara modern tidak akan memuaskan dengan tidak mengikutsertakan tenaga-tenaga yang berada dalam masyarakat dalam suatu daerah tertentu, yang mengetahui kepentingan-kepentingan dalam daerah itu lebih baik dari tenaga-tenaga pejabat yang diangkat oleh pemerintah pusat. Oleh sebab itu di samping dekonsentrasi dilakukan pula sistem desentralisasi yaitu pembagian kekuasaan pada badan-badan dan

¹⁰ Kuntana Magnar, 1984, *Pokok-pokok Pemerintahan Daerah Otonom dan Wilayah Administratif*, Bandung, Armicó, hlm. 14.

golongan-golongan dalam masyarakat untuk mengatur rumah tangganya sendiri.

Menurut batasan atau rumusan asas dekonsentrasi ini dapat ditinjau dari beberapa segi, yaitu ditinjau dari segi pemberian wewenang, segi pembentukan pemerintahan daerah administratif dan dari segi pembagian wilayah negara. Ditinjau dari segi pemberian wewenang asas dekonsentrasi adalah asas yang dimaksud akan memberikan wewenang dari pemerintah pusat kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan atau perangkat pusat di daerah, untuk menyelenggarakan tugas-tugas atau wewenang pusat yang terdapat di daerah.

Apabila ditinjau dari segi pembentukan pemerintahan daerah administratif, asas dekonsentrasi berarti asas yang membentuk pemerintahan-pemerintahan daerah administratif di daerah untuk diberi tugas atau wewenang menyelenggarakan urusan-urusan pemerintah pusat yang terdapat di daerah administratif yang bersangkutan.

Apabila ditinjau dari segi pembagian wilayah negara, asas dekonsentrasi ialah asas yang akan membagi wilayah negara menjadi daerah-daerah pemerintahan daerah administratif.

3) Asas Tugas Pembantuan

Menurut Pasal 1 ayat (9) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan atau desa dari pemerintah provinsi kepada Kabupaten/Kota dan atau desa

serta dari pemerintah Kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Di muka telah disebutkan bahwa tidak semua urusan pemerintah dapat diserahkan kepada daerah, menjadi urusan rumah tangganya. Oleh karena itu beberapa urusan pemerintah masih tetap merupakan urusan pemerintah pusat. Tetapi berat sekali bagi pemerintah untuk menyelenggarakan seluruh urusan pemerintah di daerah yang masih menjadi wewenang dan tanggung jawabnya itu atas dasar dekonsentrasi, mengingat terbatasnya kemampuan perangkat pemerintah daerah di daerah dan juga ditinjau dari segi daya guna dan hasil guna adalah kurang dapat dipertanggungjawabkan apabila semua urusan pemerintahan daerah di daerah harus diselenggarakan sendiri oleh perangkat di daerah.

Karena hal itu akan memerlukan tenaga dan biaya yang sangat besar jumlahnya. Hal inipun mengingat sifatnya, berbagai urusan sulit untuk dapat dilaksanakan dengan baik tanpa ikut sertanya pemerintah pusat yang bersangkutan. Atas dasar pertimbangan-pertimbangan tersebut maka Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang kini berlaku memberikan kemungkinan dilaksanakannya berbagai urusan pemerintah di daerah menurut asas tugas pembantuan.

Pemerintah daerah sebagai organisasi publik memang berbeda dengan organisasi bisnis karena organisasi publik memiliki ciri-ciri sebagai berikut :

1. Organisasi publik tidak sepenuhnya otonomi tetapi dikuasai faktor-faktor eksternal.
2. Organisasi publik secara resmi diadakan untuk pelayanan masyarakat.

3. Organisasi publik tidak dimaksudkan untuk berkembang menjadi besar sehingga merugikan organisasi publik lain
4. Kesehatan organisasi publik diukur melalui :
 - o Kontribusinya terhadap tujuan politik.
 - o Kemampuan mencapai hasil maksimum dengan sumber daya yang tersedia.
5. Kualitas pelayanan masyarakat yang buruk akan memberi pengaruh politik yang negatif / merugikan.¹¹

Menurut Ryaas Rasyid, kemampuan pemerintah antara lain terbentuk melalui penerapan azas desentralisasi, yaitu adanya pelimpahan wewenang dari tingkat atas organisasi kepada tingkat bawahnya secara hierarkis. Melalui pelimpahan wewenang itulah pemerintah dari tingkat bawah diberi kesempatan untuk mengambil inisiatif dan mengembangkan kreativitas, mencari solusi terbaik atas setiap masalah yang dihadapi dalam pelaksanaan tugas sehari-hari.¹²

Standar pelayanan minimum adalah konsep yang baik untuk dibawa ke konteks pembangunan berpola pelayanan publik. Dalam masyarakat, terdapat tiga jenis tugas pokok yang diperlukan agar masyarakat hidup, tumbuh, dan berkembang, yaitu :

1. Tugas pelayanan yaitu tugas memberikan pelayanan kepada umum tanpa membeda-bedakan dan diberikan secara cuma-cuma atau dengan biaya sedemikian rupa sehingga kelompok paling tidak mampu dan mampu menjangkaunya. Tugas ini diemban oleh negara yang dilaksanakan oleh bidang eksekutif.
2. Tugas pembangunan, yaitu tugas untuk meningkatkan kesejahteraan ekonomi dari masyarakat. Tugas ini fokus kepada upaya membangun produktivitas dari masyarakat dan mengkreasi nilai ekonomi atas produktivitas ekonomi tersebut. Tugas pembangunan menjadi misi dari organisasi ekonomi atau lembaga bisnis.
3. Tugas pemberdayaan, yaitu peran untuk membuat setiap warga masyarakat mampu meningkatkan kualitas kemanusiaan dan

¹¹ Azhar Kasim 1993, *Pengukuran Efektifitas dalam Organisasi*, Lembaga Penerbit FEUI bekerjasama dengan Pusat antar universitas Ilmu-ilmu Sosial UI, hlm 20

3. Organisasi publik tidak dimaksudkan untuk berkembang menjadi besar sehingga merugikan organisasi publik lain
4. Kesehatan organisasi publik diukur melalui :
 - o Kontribusinya terhadap tujuan politik.
 - o Kemampuan mencapai hasil maksimum dengan sumber daya yang tersedia.
5. Kualitas pelayanan masyarakat yang buruk akan memberi pengaruh politik yang negatif / merugikan.¹¹

Menurut Ryaas Rasyid, kemampuan pemerintah antara lain terbentuk melalui penerapan azas desentralisasi, yaitu adanya pelimpahan wewenang dari tingkat atas organisasi kepada tingkat bawahnya secara hierarkis. Melalui pelimpahan wewenang itulah pemerintah dari tingkat bawah diberi kesempatan untuk mengambil inisiatif dan mengembangkan kreativitas, mencari solusi terbaik atas setiap masalah yang dihadapi dalam pelaksanaan tugas sehari-hari.¹²

Standar pelayanan minimum adalah konsep yang baik untuk dibawa ke konteks pembangunan berpola pelayanan publik. Dalam masyarakat, terdapat tiga jenis tugas pokok yang diperlukan agar masyarakat hidup, tumbuh, dan berkembang, yaitu :

1. Tugas pelayanan yaitu tugas memberikan pelayanan kepada umum tanpa membedakan dan diberikan secara cuma-cuma atau dengan biaya sedemikian rupa sehingga kelompok paling tidak mampu dan mampu menjangkaunya. Tugas ini diemban oleh negara yang dilaksanakan oleh bidang eksekutif.
2. Tugas pembangunan, yaitu tugas untuk meningkatkan kesejahteraan ekonomi dari masyarakat. Tugas ini fokus kepada upaya membangun produktifitas dari masyarakat dan mengkreasikan nilai ekonomi atas produktifitas ekonomi tersebut. Tugas pembangunan menjadi misi dari organisasi ekonomi atau lembaga bisnis.

¹¹ Azhar Kasim 1993, *Pengukuran Efektifitas dalam Organisasi*, Lembaga Penerbit FEUI bekerjasama dengan Pusat antar universitas Ilmu-ilmu Sosial UI, hlm 20

¹² Bambang Yudoyono. 2001. *Otonomi Daerah*. Jakarta : Pustaka Sinar Harapan.hlm, 20.

3. Tugas pemberdayaan, yaitu peran untuk membuat setiap warga masyarakat mampu meningkatkan kualitas kemanusiaan dan kemasyarakatan. Tugas ini adalah tugas yang non profit. Organisasi-organisasi nirlaba adalah organisasi yang memiliki kompetensi pokok (*core competence*) di bidang pemberdayaan.¹³

2. Implementasi Kebijakan

a. Pengertian Implementasi

Menurut Nakamura dan Smallwood bahwa pertanyaan pokok yang harus dijawab oleh studi implementasi adalah mengapa suatu kebijakan atau program mengalami kegagalan.¹⁴ Sedangkan menurut Mc Clintock keberhasilan implementasi belum menjadi lahan studi karena jumlahnya relatif terbatas, baik untuk negara berkembang maupun negara-negara kapitalis maju. Kedua pendapat itu menunjukkan bahwa studi implementasi sebenarnya lebih difokuskan pada pencarian akar masalah mengapa sebuah kebijakan gagal atau tidak efektif diimplementasikan.¹⁵

Implementasi merupakan tahapan yang menghubungkan antara rencana dengan tujuan yang telah ditetapkan. Dengan kata lain, implementasi merupakan proses penerjemahan pernyataan kebijakan (*policy statement*) ke dalam aksi kebijakan (*policy action*). Sedangkan

¹³ Riant Nugroho, D. 2003. *Reinventing Pembangunan*. Jakarta : Gramedia. hlm: 271-272.

¹⁴ Sabatier, Paul A., and Daniel Mazmanian, 1986, Top Down and Bottom Up Approaches to Implementation Research, In *Journal of Public Policy*, 1986. p 29.

¹⁵ Goggin, Malcolm L., et al., 1991, *Implementation Theory and Practice : Toward a Third Generation*. Scott Foresman (Little Brown Higher Education, Glenview, Illinois) p. 26

Ripley¹⁶ mengartikan implementasi sebagai proses yang terjadi setelah sebuah produk hukum dikeluarkan yang memberikan otorisasi terhadap suatu kebijakan, program atau *output* tertentu. Dengan demikian implementasi merujuk pada serangkaian aktivitas yang dijalankan oleh pemerintah yang mengikuti arahan tertentu tentang tujuan dan hasil yang diharapkan. Implementasi meliputi tindakan-tindakan (dan non-tindakan) oleh berbagai aktor, terutama birokrasi, yang sengaja didesain untuk menghasilkan efek tertentu demi tercapainya suatu tujuan

Goggin dengan menggunakan pendekatan komunikasi, melihat implementasi sebagai suatu proses, serangkaian keputusan dan tindakan negara yang diarahkan untuk menjalankan suatu mandat yang telah ditetapkan. Implementasi sering disejajarkan dengan ketaatan (*compliance*) negara, atau suatu pemenuhan tuntutan prosedur hukum sesuai dengan waktu yang telah ditetapkan. Implisit dalam pernyataan tersebut adalah tidak adanya modifikasi atau perubahan terhadap suatu keputusan kebijakan yang justru bertentangan dengan maksud para pembuat kebijakan.¹⁷

Grindle menyatakan bahwa implementasi merupakan upaya menerjemahkan kebijakan publik yang merupakan pernyataan luas tentang maksud, tujuan dan cara mencapai tujuan ke dalam berbagai program aksi untuk mencapai tujuan tertentu yang telah ditetapkan dalam suatu kebijakan. Dengan demikian, implementasi berhubungan

¹⁶ Ripley, Randall B., 1985, *Political Analysis in Political Sciences*, Chicago : Nelson Hill Inc, p 30

¹⁷ Goggin, *op.cit.*, . 34.

dengan penciptaan “*policydelivery system*” yang menghubungkan tujuan kebijakan dengan output atau outcomes tertentu.¹⁸

Berdasarkan beberapa pendapat di atas, maka implementasi *pertama*, merupakan proses perakitan berbagai elemen yang dibutuhkan untuk menghasilkan *outcome programatik* tertentu. *Kedua*, proses melakukan sejumlah permainan yang saling berhubungan, dengan mana elemen-elemen tertentu dari suatu program dipertahankan atau disalurkan kepada proses formulasi suatu program.

b. Kompleksitas Proses Implementasi

Proses implementasi biasanya terdiri atas serangkaian aktivitas penting yang sangat kompleks. *Pertama*, implementasi berkaitan dengan akumulasi dan akuisisi sumberdaya yang dibutuhkan untuk menggerakkan suatu program. Sumberdaya tersebut meliputi personil, perlengkapan, material dan uang atau anggaran. *Kedua*, interpretasi dan perencanaan. Lembaga yang dipercayakan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan harus terlebih dahulu menerjemahkan kebijakan ke dalam arahan-arahan, peraturan serta desain dan rencana program yang riil. *Ketiga*, organisasi kegiatan. Lembaga pelaksana yang diberi otoritas sebagai implementor kebijakan harus mengatur perencanaan dan aktivitasnya dengan membentuk unit-unit pelaksana serta rincian kegiatan rutin sesuai dengan beban kerjanya. *Keempat*, penentuan

sasaran kebijakan, yaitu siapa-siapa yang akan mendapatkan keuntungan atau pelayanan dari kebijakan tersebut dan siapa saja yang tidak termasuk dalam lingkup target kebijakan.

c. Faktor yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan

Faktor-faktor lain yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan menurut Soenarko adalah :¹⁹

1. Persetujuan, dukungan dan kepercayaan rakyat karena ketiga hal ini dapat menimbulkan partisipasi masyarakat yang benar-benar diperlukan untuk pelaksanaan kebijaksanaan.
2. Isi dan tujuan kebijaksanaan haruslah dimengerti secara jelas oleh pelaksana kebijaksanaan sehingga interpretasi dan persepsinya tepat, seperti yang dikehendaki oleh pembentuk kebijaksanaan.
3. Pelaksana haruslah mempunyai cukup informasi, terutama mengenai kondisi dan kesadaran masyarakat yang dikenai kebijaksanaan itu.
4. Pembagian pekerjaan yang efektif dalam pelaksanaan, pengorganisasian dan koordinasi yang baik serta pengawasan yang efektif.
5. Pembagian kekuasaan dan wewenang (desentralitation) yang rasional dalam pelaksanaan kebijaksanaan.
6. Pemberian tugas-tugas dan kewajiban-kewajiban yang memadai dalam pelaksanaan kebijaksanaan.

Hal-hal tersebut di atas, sesuai dengan apa yang dikemukakan Edward dan Sharkansky :

The First requirement for effective implementation is that those responsible for carrying out a decision must know what they are supposed to do". (Syarat pertama untuk pelaksanaan kebijakan yang efektif adalah mereka yang bertanggungjawab terhadap pelaksanaan keputusan-keputusan itu mengetahui betul apa yang harus mereka lakukan seperti yang halnya diharapkan oleh pembentuk kebijaksanaan untuk kepentingan masyarakat).²⁰

Jelas sekali bahwa banyak pihak yang terlibat dalam proses implementasi kebijakan negara. Semua kebijakan negara, apapun

bentuknya/jenisnya, dimaksudkan untuk mempengaruhi dan mengontrol perbuatan manusia sesuai dengan aturan-aturan dan tujuan-tujuan yang telah ditetapkan oleh pemerintah atau negara. Implementasi merupakan suatu proses mengubah rencana atau program menjadi tindakan, serta menentukan bagaimana melakukannya.

Menurut Edward III ada empat faktor atau variabel yang berpengaruh terhadap keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan. Empat variabel tadi meliputi *communication, resource, disposition and bureaucratic structure*²¹.

1) Komunikasi

Setiap kebijakan publik harus mempunyai standar dan tujuan yang jelas, agar bisa dilaksanakan dengan efektif. Dalam implementasi menurut Edward III (1980 : 10), komunikasi mempunyai peranan penting tidak hanya bagi para implementator, tapi juga bagi para "*policy maker*" karena bagaimanapun juga dalam implementasi yang efektif, komunikasi harus jelas dan tegas, untuk menghindari kebingungan diantara para pelaksana sebagai akibat adanya kelonggaran dalam menafsirkan kebijakan-kebijakan tersebut. Ketetapan dan keakuratan informasi kebijakan menjadi tujuan yang sebenarnya ingin dicapai dari satu implementasi kebijakan, sehingga hasilnya sesuai dengan yang diharapkan.

Selain itu komunikasi dua arah sangat penting antara para pembuat kebijakan dengan pelaksana kebijakan. Dengan demikian prospek

²¹ Edwards III, G.C., 1980, *Implementing Public Policy*, New York, Whasington DC, Congressional Quarterly, Inc. p. 10-11

implementasi yang efektif sangat ditentukan oleh kejelasan dengan mana standar dan tujuan ditetapkan dan dikomunikasikan dengan pelaksana secara konsisten dan akurat (*accuracy and consistency*).

2) Sumber Daya

Edward III mengemukakan faktor sumber daya ini mempunyai peranan penting dalam mengimplementasikan kebijakan. Karena bagaimanapun jelas dan konsistennya ketentuan atau aturan-aturan serta akuratnya komunikasi yang disampaikan, bila sumber daya tidak tersedia untuk memperlancar implementasi kebijakan, maka suatu implementasi kebijakan akan mengalami kegagalan.²²

Sumber daya yang dimaksud antara lain mencakup, staff yang harus mempunyai keahlian dan kemampuan untuk melaksanakan tugas, perintah dan anjuran atasan/pimpinan. Selain itu harus ada ketetapan atau kelayakan antara jumlah staf yang dibutuhkan. Keahlian yang dimiliki harus sesuai dengan tugas yang akan dikerjakan, dana untuk membiayai implementasi tersebut, informasi yang relevan dan cukup tentang cara mengimplementasikan suatu kebijakan serta kesanggupan dari berbagai pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan tersebut. Kewenangan dan fasilitas juga penting dalam implementasi kebijakan sehingga

.....

3) Disposisi

Disposisi dalam implementasi kebijakan publik ini diartikan oleh Edward III sebagai kecenderungan, keinginan atau kesepakatan para pelaksana (implementator) untuk melaksanakan kebijakan. Jika ingin berhasil secara efektif dan efisien, para pelaksana tidak hanya harus mengetahui apa yang harus dilakukan dan mempunyai kemampuan untuk melakukan kebijakan itu, tetapi mereka harus mempunyai kemauan dan keleluasaan karena kompleksnya kebijakan yang akan di implementasikan.²³

4) Struktur Birokrasi

Ketidakefisienan struktur birokrasi (*deficiencies in bureucratie structure*) menjadi faktor penting dan mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan Struktur organisasi ini mencakup aspek-aspek seperti : struktur organisasi, pembagian kewenangan, hubungan antar unit-unit organisasi didalam organisasi itu sendiri dan hubungan antara organisasi dengan organisasi luar.

Empat faktor atau variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan tadi, saling berinteraksi satu sama lain dan berpengaruh langsung terhadap implementasi kebijakan. Sedang pengaruh tidak langsung yaitu melalui dampak satu sama lain.

Berdasarkan definisi diatas maka implementasi berkenaan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan pada realisasi program. Dalam hal ini menurut Keban administrator mengatur cara mengorganisir, yaitu

²³ *Ibid*, hlm 11

mengatur sumber daya, unit-unit, dan metode-metode untuk melaksanakan program, melakukan interpretasi berkenaan dengan menterjemahkan bahasa atau istilah-istilah program kedalam rencana-rencana dan petunjuk-petunjuk yang dapat diterima dan feasible. Menerapkan atau memberikan pelayanan rutin, melakukan pembayaran-pembayaran, guna merealisasi tujuan-tujuan program.²⁴

Penting untuk diperhatikan adalah persiapan implementasi, yaitu memikirkan dan menghitung secara matang berbagai kemungkinan keberhasilan dan kegagalan, termasuk hambatan atau peluang yang ada dan kemampuan organisasi yang disertai tugas untuk melaksanakan program.

3. Program Pengembangan Pegawai

Setiap organisasi memerlukan pegawai yang memiliki semangat kerja tinggi agar berbagai tugas dan tanggungjawab 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.

Pengembangan pegawai (*personnel development*) menurut Moenir yaitu :

“Suatu usaha yang ditujukan untuk memajukan pegawai baik dari segi karir, pengetahuan maupun kemampuan. Robert L. Mathis mengartikan pengembangan pegawai ialah kegiatan yang berkaitan dengan peningkatan kecakapan pegawai guna pertumbuhan yang berkesinambungan di dalam organisasi”²⁵

²⁴ Keban, Yermias T, 2004, *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik Konsep, Teori dan Isu*, Penerbit Gava Media, Yogyakarta. hlm 72-73

²⁵ Moenir. HAS, 1994. *Pendekatan Manusiawi dan Organisasi Terhadap Pembinaan Kepegawaian*. Jakarta : Haji Masagung, hlm 160

Pengembangan pegawai adalah suatu usaha yang 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 sumberdaya manusia jangka panjang adalah aspek yang semakin penting dalam organisasi. Melalui pengembangan sumberdaya manusia yang ada dalam organisasi, dapat mengurangi ketergantungan organisasi untuk menarik anggota baru atau pegawai baru. Pengembangan sumberdaya manusia merupakan suatu cara yang efektif guna menghadapi beberapa tantangan yang dihadapi oleh banyak organisasi besar²⁶.

a. Aspek Pendidikan dan Latihan

Semua karyawan yang baru bekerja, pada umumnya masih belum mempunyai kecakapan dan ketrampilan dasar yang dibutuhkan oleh perusahaan di mana ia bekerja. Tidak jarang pada karyawan baru yang diterima bekerja tidak mempunyai kemampuan secara penuh untuk melaksanakan tugas-tugas pekerjaan mereka. Setelah karyawan 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.

²⁶ Martoyo, *op.cit.*, hlm 68.

Martoyo menjelaskan bahwa suatu pendidikan pada dasarnya adalah :

“Suatu proses pengembangan sumberdaya manusia. Tingkat efektivitas tenaga kerja sangat dipengaruhi oleh pembinaan, pengaturan, pengurusan, pendayagunaan, dan pengembangan yang dilakukan oleh manajemen tenaga kerja “²⁷

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

- a. Pendidikan dan latihan awal, yaitu 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 belum mempunyai status pegawai atau calon pegawai.
- b. Pendidikan dan latihan jabatan struktural, 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 peningkatan atau pemantapan pengetahuan dan ketrampilan yang sesuai dengan profesinya.
- d. Pendidikan dan latihan khusus, yaitu pendidikan dan latihan yang 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.
- f. 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 ke jenjang golongan kepangkatan atau jabatan yang setingkat lebih tinggi²⁸

Kegiatan pendidikan dan latihan yang dilakukan perusahaan menurut

Handoko mempunyai dua tujuan utama yaitu :

- a. Pendidikan dan latihan dilakukan untuk menutup *gap* antara kecakapan atau kemampuan karyawan dengan permintaan jabatan.
- b. Program tersebut diharapkan dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas kerja karyawan dalam mencapai sasaran-sasaran kerja yang telah ditetapkan.²⁹

Tujuan penyelenggaraan pendidikan dan latihan menurut Moenir yaitu :³⁰

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

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

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

- a. Memperpendek jarak antara waktu penyelesaian tugas dengan permulaan tugas yang dihadapi.
- b. Merangsang dorongan bertindak.
- c. Mengisi masa luang
- d. Memberi kepuasan lebih besar.³¹

²⁸ Moekijat. 1993. *Manajemen Kepegawaian di Indonesia*, Jakarta : Gunung Agung., hlm 58-62).

²⁹ T. Hani Handoko, , dkk. 1995. *Manajemen Personalia dan Sumber Daya Manusia*. Yogyakarta : BPFE. Hlm 103).

³⁰ Moenir *op.cit*, 165)

³¹ Moh. As'ad. 2001. *Psikologi Industri*. Yogyakarta : Liberty, hlm 66

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 pegawai yang bersangkutan bahwa transfer tersebut bukan merupakan hukuman, melainkan upaya untuk menjamin kelangsungan pekerjaan pegawai tersebut.
- 2). Organisasi ingin meyakinkan pegawai bahwa ia tidak akan diberhentikan karena kekurangmampuan atau kekurangkakapan pegawai yang bersangkutan.
- 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 dapat berkembang di suatu lingkungan kerja, tidak berarti ia tidak produktif atau tidak dapat berkembang di tempat lain.
- b. Pegawai sebagai manusia biasa memiliki rasa bosan, terutama untuk jenis pekerjaan yang tetap, monoton dan tidak ada variasi.
- c. Seorang pegawai tidak mempunyai kesungguhan atau memperhatikan di tempat 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 satu pihak dan kekurangan tenaga pada pihak lain.³⁴

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. Segi positif dari adanya transfer pegawai menurut Wursanto yaitu :

- a. Transfer adalah usaha menempatkan pegawai pada pekerjaan dan jabatan yang sesuai dengan kecakapan dan kemampuannya.

³⁴ Moenir *op.cit.*, hlm 176

- b. Transfer adalah usaha meningkatkan semangat dan gairah kerja pegawai.
- c. Transfer adalah salah satu usaha menciptakan persaingan yang sehat diantara para pegawai ³⁵

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 terdahulu menurun.
- 2). *Replacement transfer*, transfer dari jabatan yang satu ke jabatan yang lain untuk menambah pengetahuan 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.
- 2). *Permanent transfer*, transfer yang bersifat tetap ³⁶

Untuk kepentingan pelaksanaan tugas kedinasan dan 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 pegawai

apabila tugas dan tanggungjawab yang dibebankan organisasi kepada mereka sesuai dengan kemampuan yang mereka miliki.

c. Aspek Promosi

Wursanto memberikan pengertian promosi sebagai kemajuan, maju ke depan, pemberian status dan penghargaan yang lebih tinggi. Pengertian promosi dapat pula dikatakan sebagai berikut.

- a. Promosi adalah kemajuan seorang pegawai dalam mengerjakan suatu tugas sehingga ia diberi tugas yang lebih besar tanggungjawabnya, peristise dan gaji pegawai tersebut juga lebih tinggi.
- b. Promosi adalah perubahan jabatan dari jabatan semula ke jabatan yang lebih tinggi yang mengandung tanggungjawab dan kekuasaan yang lebih besar.
- c. Promosi adalah suatu perubahan dalam tangga kekuasaan, tingkat, derajat dan pangkat.
- d. Promosi adalah kenaikan jabatan, disertai dengan kekuasaan dan tanggungjawab yang lebih besar daripada kekuasaan dan tanggungjawab semula³⁷

Sastrohadiwiryono memberikan pengertian tentang promosi yaitu :

“Sebagai proses perubahan dari satu pekerjaan ke pekerjaan lain dalam hierarki wewenang dan tanggungjawab yang lebih tinggi daripada wewenang dan tanggungjawab yang telah diberikan kepada tenaga kerja pada waktu sebelumnya. Promosi sebagai langkah pembinaan tenaga kerja mutlak dilakukan manajemen pada setiap hierarki perusahaan”³⁸

Pengertian promosi menurut Moenir adalah perubahan kedudukan seorang pegawai dalam rangkaian susunan kepangkatan atau jabatan yang lebih tinggi dari keadaan semula baik ditinjau dari segi tanggungjawab,

³⁷ *Ibid*, hlm 68-69

³⁸ Sastrohadiwiryono (2002), *Manajemen Tenaga Kerja Indonesia : Pendekatan Administratif dan*

- 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 mempergunakan sumber tenaga kerja dari dalam.
- d. Bagi pegawai promosi lebih penting daripada 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 diantara para pegawai⁴¹

Dua dasar yang biasa dipakai untuk menentukan promosi menurut Heidjrachman adalah kecakapan kerja dan senioritas. Pihak manajemen biasanya menyenangi dasar kecakapan kerja untuk dipakai sebagai dasar promosi. Mereka berpendapat bahwa kompetensi dasar adalah dasar untuk kemajuan. Sebaliknya pihak pegawai menghendaki unsur senioritas lebih ditekankan untuk penentuan promosi. Pegawai berpendapat bahwa dengan makin lama masa kerja, maka semakin berpengalaman sehingga diharapkan kecakapan kerja mereka semakin baik⁴².

Senada dengan pendapat Heidjrachman, Martoyo menjelaskan bahwa terdapat 2 (dua) dasar yang secara umum digunakan untuk mempromosikan seseorang, yaitu kecakapan kerja dan senioritas.⁴³ Sementara Sastrohadiwiryono memberikan beberapa kriteria umum yang perlu dipertimbangkan dalam rangka mempromosikan tenaga kerja. Kriteria-kriteria yang dimaksud antara lain senioritas, kualifikasi

⁴¹ Wursanto, *op.cit.*, hlm 69.

pendidikan, prestasi kerja, karsa dan daya cipta, tingkat loyalitas, kejujuran dan kemampuan menyesuaikan diri.⁴⁴

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

Pasal 15 Undang-undang No. 43 Tahun 1999 disebutkan tentang jumlah dan susunan pangkat Pegawai Negeri Sipil, sebagai berikut :

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

Formasi adalah jumlah susunan pangkat pegawai yang diperlukan dalam suatu organisasi untuk dapat menjalankan tugasnya. Sebagai bahan untuk menetapkan formasi, diperlukan lebih dahulu analisa kebutuhan Pegawai Negeri Sipil dan untuk dapat melakukan analisa kebutuhan terlebih dahulu perlu analisa jenis, sifat dan beban kerja yang harus dilaksanakan oleh suatu instansi. Formasi suatu instansi menurut Marsono, ditetapkan untuk jangka waktu tertentu menurut kebutuhan dan disusun berdasarkan :

- a. Jenis pekerjaan
- b. Sifat pekerjaan
- c. Perkiraan beban kerja dan perkiraan kapasitas seorang Pegawai Negeri Sipil dalam jangka waktu tertentu.
- d. Prinsip pelaksanaan pekerjaan.

⁴⁴Sastrohadiwiryono, Siswanto B. 2002. *Manajemen Tenaga Kerja Indonesia : Pendekatan Administratif dan Operasional*. Jakarta : Bumi Aksara, hlm 250

- e. Jenjang dan jumlah pangkat dan jabatan yang tersedia dalam satuan organisasi yang bersangkutan
- f. Peralatan yang tersedia.
- g. Kemampuan keuangan negara ⁴⁵

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 jabatannya 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 Nomor 8 Tahun 1974 yang telah diubah dengan Undang-undang Nomor 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 Kepegawaian Pusat dan menyerahkan sebagian wewenangnya kepada Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah yang diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

⁴⁵ Dit. Jil. 1995. *Manajemen Kepegawaian di Indonesia*. Jakarta : Diambatan

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 di lingkungannya 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).

4. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Program Pengembangan Pegawai

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 dilaksanakan⁴⁶

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, tanggungjawab, 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, tanggungjawab, wewenang dan hak seorang PNS dalam rangka memimpin suatu satuan organisasi negara.
- b. Jabatan fungsional, yaitu menunjukkan tugas, tanggungjawab, wewenang dan hak seorang PNS dalam suatu satuan organisasi yang di dalam pelaksanaan tugasnya didasarkan pada keahlian dan atau ketrampilannya tertentu serta sifat mandiri (Suradji, 2003 : 44-47).

Untuk menjamin penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdaya guna dan berhasil guna, dilakukan pembinaan pegawai yang dilakukan berdasarkan sistem prestasi kerja dan sistem karier. Sistem pembinaan karir 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 Karier Tertutup
Suatu sistem kepegawaian, dimana suatu jabatan yang lowong dalam suatu organisasi hanya dapat diduduki oleh pegawai yang ada dalam organisasi itu.

b. Kebutuhan Organisasi

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah. Secara umum perangkat daerah terdiri dari unsur staf yang membantu penyusunan kebijakan dan koordinasi, diwadahi dalam lembaga sekretariat; unsur pendukung tugas kepala 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 suatu 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 tanggungjawab serta informasi lainnya.

: Data jabatan yaitu anggaran, nama dan tingkat jabatan baik

Perpindahan PNS antar jabatan fungsional atau jabatan fungsional dengan jabatan struktural dimungkinkan sepanjang memenuhi persyaratan yang ditetapkan untuk masing-masing jabatan ⁴⁹

Setiap upaya analisis jabatan pada akhirnya berkaitan dengan persyaratan kualitas sumberdaya 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 :⁵⁰

- 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.

c. Struktur Organisasi

Secara konseptual, model organisasi yang ideal sebagaimana dirumuskan oleh Max Weber yaitu birokrasi, memiliki karakteristik yang sekaligus menjadi nilai-nilai perilaku bagi anggota organisasi. Beberapa organisasi yang ideal atau birokrasi menurut Weber yang penting yaitu :

- a. Spesialisasi atau pembagian pekerjaan.
- b. Tingkatan berjenjang.

- d. Hubungan yang bersifat impersonal.
- e. Pengangkatan dan promosi pegawai berdasarkan kompetensi⁵¹

Pandangan Max Weber mengenai model organisasi ideal, mendudukan setiap anggota organisasi dalam hirarki struktural, setiap pekerjaan diselesaikan berdasarkan prosedur dan aturan kerja yang berlaku, setiap orang terkait dengan ketat terhadap aturan organisasi dan hubungan diantara setiap anggota maupun kelompok dan dengan pihak luar terbatas hanya pada urusan-urusan pekerjaan yang menjadi tugas dan tanggungjawab masing-masing anggota⁵².

Dasar utama penyusunan perangkat daerah dalam bentuk suatu organisasi adalah adanya urusan pemerintahan yang perlu ditangani, tetapi tidak berarti bahwa setiap penanganan urusan pemerintahan harus dibentuk ke dalam organisasi tersendiri. Besaran organisasi perangkat daerah sekurang-kurangnya mempertimbangkan faktor kemampuan keuangan, kebutuhan daerah, cakupan tugas yang meliputi sasaran tugas yang harus diwujudkan, jenis dan banyaknya tugas, luas wilayah kerja dan kondisi geografis, jumlah dan kepadatan penduduk, potensi daerah yang bertalian dengan urusan yang akan ditangani, sarana dan prasarana penunjang tugas. Oleh karena itu kebutuhan akan organisasi perangkat daerah bagi masing-masing daerah tidak senantiasa sama atau seragam (Penjelasan Umum UU No. 32 Tahun 2004).

Kegiatan pengembangan pegawai di daerah akan terkait dengan jumlah formasi, kebutuhan dan perubahan SOT. Pengembangan pegawai melalui diklat, promosi dan mutasi dilakukan secara terintegrasi. Kegiatan

diklat akan meningkatkan kompetensi pegawai dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya. Pengembangan karir pegawai negeri sipil daerah mempertimbangkan integritas dan moralitas, pendidikan dan pelatihan, pangkat, mutasi jabatan, mutasi antar daerah, dan kompetensi.

Menurut Siagian, pelaksanaan program pengembangan pegawai dapat dikatakan berhasil apabila dalam diri peserta terjadi proses transformasi. Proses transformasi tersebut dapat dinyatakan berlangsung dengan baik apabila terjadi paling sedikit dua hal, yaitu :

- a. Peningkatan kemampuan dalam melaksanakan tugas.
- b. Perubahan perilaku yang tercermin pada sikap, disiplin dan etos kerja⁵³

Penempatan pegawai untuk mengisi jabatan dengan kualifikasi umum menjadi kewenangan masing-masing tingkatan pemerintahan sesuai dengan peraturan perundang-undangan, sedangkan untuk pengisian jabatan tertentu yang memerlukan kualifikasi khusus seperti tenaga ahli di bidang tertentu, pengalaman kerja tertentu di Kabupaten atau Kota, maka pembina kepegawaian tingkat Provinsi dan atau Pemerintah dapat memberikan fasilitasi. Hal ini dalam rangka melakukan pemerataan tenaga-tenaga pegawai tertentu dan penempatan pegawai yang tepat serta sesuai dengan kualifikasi jabatan yang diperlukan di seluruh daerah (Penjelasan Umum UU Nomor 32 Tahun 2004).

D. Definisi Konsepsional

1. Pemerintah Daerah adalah Penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan

⁵³ Siagian, D. Siagian, 2002, Manajemen Sumber Daya Manusia, Jakarta: Bumi Aksara, hlm 202

prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia

2. Implementasi Kebijakan, adalah proses pelaksanaan atau penerapan isi atau substansi keputusan melalui serangkaian aktivitas dalam rangka merealisasikan tujuan-tujuan yang tertuang dalam keputusan itu.
3. Program Pengembangan Pegawai, adalah kegiatan yang berkaitan dengan peningkatan kecakapan pegawai guna pertumbuhan yang berkesinambungan di dalam organisasi
4. Pendidikan dan pelatihan adalah upaya untuk mengembangkan sumber daya manusia, terutama untuk mengembangkan kemampuan intelektual dan kepribadian manusia
5. Pegawai Negeri Sipil adalah adalah mereka yang telah memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan dalam peraturan perundangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas suatu jabatan negeri atau tugas negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku.
6. Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan, adalah faktor yang menentukan keberhasilan sebuah kebijakan diimplementasikan meliputi sumber daya manusia yaitu komunikasi, SDM, disposisi dan struktur birokrasi.

E. Definisi Operasional

Merupakan unsur penting dalam penelitian yang memberikan informasi tentang bagaimana cara mengukur suatu variabel atau semacam

metode pelaksanaan bagaimana suatu variabel dapat diukur

Adapun definisi operasional dari penyusunan skripsi mengenai analisis Program Pengembangan Pegawai pada Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Grobogan Tahun 2006 adalah :

- a. Aspek Pendidikan dan Latihan yang meliputi :
 - 1). Pendidikan dan latihan teknis :
 - 2). Pendidikan dan latihan fungsional :
 - 3). Tugas belajar :
- b. Aspek Mutasi pegawai yang meliputi :
 - 1). Mutasi pegawai antar Unit Kerja :
 - 2). Mutasi pegawai antar Cabang Dinas :
 - 3). Mutasi pegawai antar Instansi :
- c. Aspek Promosi pegawai yang meliputi :
 - 1). Promosi jabatan struktural :
 - 2). Promosi jabatan fungsional :
- d. Faktor-faktor yang mempengaruhi pengembangan pegawai
 - 1) Faktor Komunikasi
 - 2) Faktor Sumber Daya Manusia
 - 3) Faktor Birokrasi

F. 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

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 sekarang⁵⁴

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)⁵⁵.

3. Unit Analisis Penelitian

Guna mengetahui analisis pelaksanaan program pengembangan pegawai Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Grobogan tahun 2006 melibatkan beberapa instansi pemerintah. Dalam penelitian ini peneliti membutuhkan sumber informasi yang dianggap faham dan dapat

⁵⁴ Moh Natsir *Metode Penelitian* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1998), hal 63.

⁵⁵ www. Google.com, *Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan Mixed Methods* (Bandung: Tugu Pustaka, 2005), hal 10.

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 Kabupaten Grobogan, para Kepala Bidang, Kepala Sub Bidang di lingkungan BKD.

4. 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”⁵⁶.

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 dan lain-lain yang dianggap relevan dengan masalah yang diselidiki.

⁵⁶ Winarno Surachmad, *Op. Cit.* hal. 131

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 Kabupaten Grobogan, 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”⁵⁶.

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 dan lain-lain yang dianggap relevan dengan masalah yang diselidiki.

⁵⁶ Winarno Surachmad, *Op. Cit.* hal.121

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 Grobogan
- 2) Para Kepala Bidang BKD Kabupaten Grobogan
- 3) Kepala Sub Bidang BKD Kabupaten Grobogan

b. Dokumentasi

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

5. Teknik Analisa Data

Menurut Winarno Surachmad, penelitian yang bersifat kualitatif adalah menuturkan dan menafsirkan data yang ada.⁵⁷ Dalam penelitian ini menggunakan metode kualitatif untuk menganalisa data yang diperoleh tetapi tidak memiliki pendekatan analitis 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 hakekat dari permasalahan yang diangkat disesuaikan dengan teori-teori yang