

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Seiring dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi menjadikan perubahan yang fundamental dalam sistem pemerintahan negara Indonesia. Salah satu perubahan fundamental tersebut adalah perwujudan tata pemerintahan yang demokratis dan baik dimana pemerintahan Indonesia yang pada awalnya berbentuk sentralisasi diubah menjadi desentralisasi. Desentralisasi menurut Harold (1964:176) merupakan unit-unit lokal yang ditetapkan dengan kekuasaan tertentu atas bidang tugas tertentu. Dampak dari kebijakan desentralisasi ini melahirkan pemerintahan daerah yang mandiri ([www.bappenas.go.id](http://www.bappenas.go.id) diakses pada 11 September 2011).

Berdasarkan pasal 1 angka (5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yang dimaksud otonomi daerah adalah “Hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.”

Hasil yang diharapkan dari otonomi daerah adalah pemberian pelayanan publik yang lebih memuaskan dan berkualitas, pengurangan beban pemerintah pusat, penumbuhan kemandirian dan kedewasaan daerah, serta penyusunan program yang lebih sesuai dengan kebutuhan suatu daerah (Rasyid, 1997:102).

Pada dasarnya keberhasilan otonomi suatu daerah dapat diukur dari kualitas pelayanan publik yang dinikmati oleh masyarakat. Hal ini sesuai dengan misi otonomi daerah, yakni meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah. Sedangkan keberhasilan pelaksanaan pelayanan publik sangatlah bergantung dari sumber daya manusia maupun sumber daya yang lain. Namun demikian, dari semua aspek tersebut, telah disepakati oleh beberapa pihak bahwa sumber daya manusia merupakan faktor terpenting karena seberapa besarpun sumber daya alam dan pendapatan yang dimiliki oleh suatu daerah tanpa sumber daya manusia yang berkualitas maka daerah tersebut akan sulit untuk berkembang. Hal ini sejalan dengan pernyataan Siagian (1995:127) yang menyatakan bahwa:

Manusia itu merupakan unsur terpenting karena unsur-unsur yang lainnya yang dimiliki oleh suatu organisasi, seperti uang, materi, mesin-mesin, metode kerja, waktu dan kekayaan yang lainnya hanya dapat memberi manfaat jika manusia yang didalam organisasi itu merupakan daya pembangun dan perusak organisasi.

Dengan ditetapkannya sumber daya manusia sebagai faktor terpenting dalam suatu organisasi, maka pegawai/aparatur sebagai sumber daya manusia yang ada di sektor pemerintahan turut bertanggung jawab atas keberhasilan penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan nasional sehingga kedudukan dan peran pegawai/aparatur sangat penting sebagai pelaksana dari kegiatan usaha pemerintah. Dengan demikian dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan perlu didukung adanya pegawai/aparatur yang berkualitas, berdedikasi tinggi, dan berdisiplin dalam rangka mencapai pelayanan publik yang prima.

Saat ini, kualitas pelayanan publik di Indonesia masih belum bisa dikatakan baik secara keseluruhan. Hal ini dapat terjadi dikarenakan kurangnya profesionalitas para pegawai/aparatur dalam menjalankan fungsi dan tugasnya sebagai pejabat pemerintahan. Hal yang sama disampaikan oleh Menteri Negara Pemberdayaan Aparatur Negara (Mantan Menneq PAN) Taufik Effendi, yang mengatakan bahwa 55% dari total pegawai negeri sipil yaitu sekitar 3,7 juta orang memiliki kinerja yang sangat buruk. Para pegawai ini hanya mengambil gajinya tanpa memiliki kontribusi berarti terhadap pekerjaannya. Pernyataan tersebut menjadikan vonis tersendiri bagi PNS sebagai sebuah organ birokrasi yang paling tidak produktif, lamban, korup, dan inefisien sehingga menjadikan citra pelayanan publik digambarkan dengan prosedur yang memakan waktu lama dan berbiaya mahal. (www.kompasiana.com diakses tanggal 11 september 2011). Oleh karena itu, Pada bulan agustus 2011 Pemerintah Pusat mengeluarkan Surat Keputusan Bersama (SKB) 3 Menteri yang berisikan memorandum tentang pemberhentian sementara proses penerimaan Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang ditanda tangani oleh Wakil Presiden, Boediono di Kantor Wakil Presiden dimana dengan dikeluarkan memorandum ini diharapkan dapat sedikit menghemat beban negara sekaligus dapat membenahi birokrasi yang telah ada sebelumnya (www.kbr68.com diakses pada 11 september 2011).

Pada dasarnya ketidak-profesionalitasan Pegawai Negeri Sipil (PNS) disebabkan oleh beberapa hal, antara lain: kurangnya kedisiplinan waktu, etos kerja yang rendah, tanggung jawab terhadap pekerjaan, masalah gaji, dan

tingkat pendidikan dimana 75% dari seluruh PNS lulusan SMA yang berjumlah 4 juta PNS, 53% diantaranya masih perlu dibina terus agar dapat mencapai tingkat produktivitas dan profesionalitas yang diharapkan ([www.sinarharapan.co.id](http://www.sinarharapan.co.id) diakses tanggal 12 september 2011).

Dalam lingkungan pemerintah daerah, pengembangan Sumber Daya Aparatur secara formal merupakan salah satu fungsi dari Badan Kepegawaian Daerah, tidak terkecuali Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang. Hal ini sesuai dengan fungsi dari Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang diantaranya fungsi perencanaan formasi dan pengembangan kepegawaian, serta fungsi penyiapan kebijakan umum pengembangan kepegawaian dan berkordinasi dengan Badan Pendidikan dan Pelatihan. Jadi, Badan Kepegawaian Kota Malang merupakan perangkat daerah yang mengemban tugas terhadap pengembangan Sumber Daya Aparatur di lingkungan Pemerintah Kota Malang.

Secara garis besar, perkembangan Sumber Daya Aparatur di lingkungan Pemerintah Malang khususnya Badan Kepegawaian Daerah Malang sudah cukup baik. Hal ini dapat terlihat dari pengetahuan para pegawai tentang tugas pokok dan fungsinya. Namun demikian, masih terdapat beberapa hal yang perlu di perbaiki dan ditingkatkan. Diantaranya berkaitan dengan kedisiplinan para pegawai dan keterampilan pegawai yang tidak terlatih sehingga menghambat kinerja pegawai sehari-hari.

Selama ini telah dilakukan pengembangan Sumber Daya Aparatur sebagai upaya dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik melalui

beberapa program pendidikan dan pelatihan yang diselenggarakan oleh Lembaga Administrasi Negara (LAN), Kementerian Dalam Negeri maupun instansi-instansi pemerintah lainnya, baik pendidikan dan pelatihan yang sifatnya struktural, fungsional, dan teknis. Namun demikian, program tersebut secara umum masih belum dapat memperlihatkan pada aspek pengelolaannya. Hal ini tercermin dari kini pemerintah belum memiliki model yang konsisten dimana terkadang beda instansi maka beda program. Demikian halnya dengan bentuk-bentuk pelatihan seperti Latihan Pra Jabatan, Adum, bahkan Sepama dan Sepamen metode yang cenderung metode belajarnya monoton sehingga tidak banyak memberikan peningkatan kinerja pegawai, khususnya dalam hal penguasaan tingkat kompetensi tertentu.

Berdasarkan uraian diatas, maka program-program pengembangan Sumber Daya Aparatur yang telah diselenggarakan masih belum jelas sasaran (objek) yang sebenarnya. Kebijakan pemerintah dalam pengembangan pegawai sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah No.101 Tahun 2000 tentang Pendidikan dan Pelatihan Jabatan PNS, belum menyebutkan secara eksplisit tujuan pendidikan PNS yang menghasilkan mutu secara proporsional antara pengetahuan, keterampilan, dan kemampuan. Oleh karena itu, perencanaan pendidikan dan pelatihan PNS perlu menekankan ketiga aspek pembelajaran tersebut. Seperti latihan prajabatan misalnya, dimana strategi atau metode pembelajarannya perlu ditinjau kembali dikarenakan terkesan hanya untuk perfoma dan bukan untuk meningkatkan kapasitas manajerial pegawai. Disamping itu, kebanyakan para peserta yang mengikuti program

pengembangan juga tidak jelas dalam hal tindak lanjutnya di bidang pekerjaannya ataupun penempatan posisi selanjutnya sehingga menimbulkan sebuah kesan bahwa program yang diselenggarakan hanya diperuntukkan sebagai sarana proyek bagi pihak-pihak yang tidak berkepentingan.

Demikian halnya dengan program-program pengembangan Sumber Daya Aparatur di daerah, dimana sejauh ini mengalami hal yang tidak jauh berbeda. Rata-rata peserta dari program yang diselenggarakan tidak tepat sasaran. Hal ini tercermin dari fasilitas atau upaya pengembangan seperti pelaksanaan pendidikan dan pelatihan dimana yang awalnya tujuannya agar pegawai yang mengikuti dapat meningkatkan keterampilan dan keahliannya sehingga akan meningkatkan kualitas pelayanan publik kepada masyarakat tetapi, pada kenyataannya banyak peserta yang menggunakan program tersebut untuk kepentingan pribadinya seperti, sebagai syarat kenaikan jabatan. Hal ini mengakibatkan tujuan dari pengembangan Sumber Daya Aparatur belum dapat dicapai secara maksimal.

Dari uraian diatas, maka peneliti berkeinginan untuk mengetahui secara mendalam tentang pengembangan Sumber Daya Aparatur yang dilakukan oleh Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang sebagai wujud untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik. Untuk itulah peneliti tertarik mengadakan penelitian yang berjudul “ **UPAYA MENINGKATKAN KUALITAS SUMBER DAYA APARATUR** “ (Studi Pada Kantor Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang).

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan penjelasan yang telah diuraikan pada latar belakang diatas, maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah upaya meningkatkan kualitas Sumber Daya Aparatur yang dilakukan oleh Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang ?
2. Apa sajakah faktor-faktor yang mendukung dan menghambat pengembangan Sumber Daya Aparatur yang dilakukan oleh Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang?

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian merupakan bentuk dari keinginan yang dapat dicapai dari kegiatan penelitian yang dilakukan, karena pada dasarnya tujuan penelitian memberikan informasi mengenai apa yang diperoleh setelah penelitian dilakukan. Adapun yang menjadi tujuan daripada penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui, mendeskripsikan serta menganalisis upaya untuk meningkatkan kualitas Sumber Daya Aparatur yang dilakukan oleh Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang.
2. Untuk mengetahui, mendeskripsikan, serta menganalisis faktor-faktor apa sajakah yang mendukung dan menghambat pengembangan Sumber Daya Aparatur yang dilakukan oleh Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang.

#### **D. Kontribusi Penelitian**

Dari diadakannya penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi dan manfaat yang signifikan atas beberapa hal sebagai berikut :

##### **1. Aspek Teoritis**

Secara akademis, penelitian ini dapat dijadikan acuan bagi peneliti yang akan melakukan penelitian serupa di masa yang akan datang. Penelitian ini juga dapat memberikan referensi kepustakaan dan pengetahuan khususnya di bidang Ilmu Administrasi Publik.

##### **2. Aspek Praktis**

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan dan evaluasi yang berguna bagi Pemerintah Kota Malang Khususnya pada Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang dalam upaya meningkatkan pelayanan publik melalui pengembangan Sumber Daya Aparatur.

#### **E. Sistematika Pembahasan**

Sistematika penulisan adalah gambaran secara singkat antara bab satu dengan bab lainnya. Adapun sistematika penulisannya adalah sebagai berikut:

#### **BAB I : PENDAHULUAN**

Dalam bab pendahuluan ini diuraikan latar belakang penelitian, perumusan masalah yang berkaitan dengan judul penelitian, tujuan penelitian, kontribusi penelitian, serta sistematika penulisan.



**BAB II : TINJAUAN PUSTAKA**

Dalam bab ini menguraikan teori-teori yang melandasi penulisan dan pembahasan yang berkaitan dengan pokok bahasan mengenai upaya meningkatkan pelayanan publik melalui pengembangan sumber daya manusia aparatur yang dilakukan oleh Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang.

**BAB III : METODE PENELITIAN**

Dalam bab ini menguraikan mengenai jenis penelitian, lokasi penelitian, fokus penelitian, sumber data, instrumen penelitian, metodologi analisis penelitian.

**BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Dalam bab ini dikemukakan mengenai data-data yang berkaitan dengan masalah yang ingin diteliti, berkaitan dengan tujuan penelitian dan sesuai dengan fokus penelitian. Data yang telah dikumpulkan kemudian dianalisis dan diinterpretasikan.

**BAB V : PENUTUP**

Dalam bab ini dikemukakan mengenai kesimpulan atas data yang dihasilkan dalam penelitian serta dikemukakan tentang saran-saran hasil penelitian sebagai bahan masukan bagi pihak-pihak yang terkait.

## BAB II

### KAJIAN PUSTAKA

#### A. Otonomi Daerah

Pengertian otonomi daerah menurut Pasal 1 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yaitu hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Secara etimologis kata otonomi berasal dari bahasa Latin, “*Autos*” yang berarti sendiri dan kata “*Nomos*” yang berarti aturan. Otonomi daerah tidak dapat terlepas dari konsep desentralisasi. Hal tersebut senada dengan pendapat Muluk (2003:63) yang mengatakan bahwa :

Cakupan istilah desentralisasi menunjukkan bahwa desentralisasi itu dapat dipahami dalam arti luas dan sempit. Dalam arti luas, desentralisasi mencakup konsep devolusi (desentralisasi dalam arti sempit), dekonsentrasi dan delegasi yang mencakup pada cakupan yang agak berbeda selain cakupan diatas, yaitu mendebewind dan vrij bestuur.

Otonomi dapat diartikan sebagai suatu kondisi atau ciri kebebasan untuk tidak dikontrol oleh kekuasaan luar. Otonomi juga dapat diartikan sebagai bentuk pemerintahan mandiri (*self government*), yaitu hak untuk memerintah dan menentukan nasibnya sendiri.

Otonomi merupakan kebebasan suatu daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah di unit tertentu yang berkembang di suatu daerah. Sedangkan otonomi yang bertanggung jawab yaitu berupa perwujudan pertanggung jawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan

untuk daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus sepenuhnya dibebankan kepada daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonom, yaitu berupa meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin berkualitas, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan, serta pemeliharaan sebuah hubungan yang selaras antara pusat, jadi daerah otonom memiliki ciri-ciri :

1. Daerah memiliki wewenang untuk membuat kebijakan sendiri tanpa interensi dari pihak luar.
2. Daerah memiliki kewenangan untuk memilih dan menentukan pimpinan daerahnya.
3. Daerah memiliki kewenangan penuh mengelola keuangan dalam membiayai kegiatan pemerintahannya.
4. Lembaga daerah memiliki supremasi terhadap eksekutif daerah.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa tujuan otonomi daerah, yaitu berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat agar semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan serta pemeliharaan hubungan yang selaras antara pihak Pusat dan Daerah serta antar Daerah dalam rangka mewujudkan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Tujuan dari otonomi daerah menurut Syarif Hidayat sebagaimana dikutip oleh Halim (2004:23) perbedaan dari dua sisi kepentingan yaitu kepentingan Pemerintah Pusat tujuan utamanya adalah pendidikan politik, pelatihan kepemimpinan, menciptakan stabilitas politik dan mewujudkan

demokrasi system pemerintahan di daerah. Sedangkan dilihat dari kepentingan Pemerintah Daerah tiga tujuan, yaitu :

1. Untuk mewujudkan apa yang disebut sebagai *political equality*, artinya melalui otonomi daerah diharapkan akan lebih membuka kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai aktivitas politik ditingkat lokal dan daerah.
2. Untuk menciptakan *local accountability*, artinya dengan otonomi akan meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam memperhatikan hak-hak masyarakat.
3. Untuk mewujudkan *local responsiveness*, artinya dengan otonomi akan meningkatkan akselerasi pembangunan social dan ekonomi.

Faktor-faktor penting yang terdapat dalam otonomi daerah merupakan faktor penentu keberhasilan tujuan Otonomi Daerah. Terdapat beberapa upaya bagaimana untuk mengetahui kemampuan suatu daerah dalam mengelola dan mengatur keadaan daerahnya antara lain : Pertama, kemampuan struktural organisasi. Kedua, kemampuan aparatur pemerintahan daerah. Ketiga, kemampuan mendorong partisipasi masyarakat. Keempat, kemampuan keuangan daerah.

Dapat dikatakan bahwa otonomi adalah sebuah perwujudan pelaksanaan desentralisasi yang membagi kekuasaan secara vertikal yaitu daerah dibawahnya. Konsep penyelenggaraan daerah otonom tidak dapat terlepas dari pemerintah pusat di dalam mewujudkan tujuannya untuk daerahnya. Maka dari itu penyelenggara pemerintah daerah yaitu pemerintah

daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mempunyai peranan penting dan aktif dalam setiap tugas-tugas yang diemban oleh daerah.

## **B. Pemerintah Daerah**

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memuat pengertian tentang Pemerintahan Daerah dalam pasal 1 pada ketentuan umum disebutkan sebagai berikut :

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam system dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Sedangkan Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati atau Walikota dan Perangkat Daerah sebagai penyelenggara pemerintah daerah.

Berdasarkan pasal 1 Peraturan Pemerintah No.8 Tahun 2003 tentang pedoman organisasi perangkat daerah yang dimaksud dengan perangkat daerah adalah organisasi/lembaga Pemerintahan yang terdiri dari sekretariat daerah, dinas daerah dan lembaga teknis daerah, kecamatan dan satuan polisi pamong praja sesuai dengan kebutuhan daerah. Maka dapat diambil kesimpulan bahwa tujuan utama dari perangkat daerah yakni untuk menyelenggarakan urusan otonomi, Pemerintah dan pembangunan daerah baik provinsi maupun Kabupaten/Kota.

Dalam pemerintahan daerah terdapat tugas pokok dan fungsi yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh instansi yang berwenang agar jelas tugas yang harus dilaksanakan. Tugas pokok dan fungsi umum pemerintah daerah, sebagai berikut :

- a. Mengkoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat.
- b. Mengkoordinasikan upaya penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum.
- c. Mengkoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan.
- d. Mengkoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum.
- e. Membina penyelenggaraan pemerintah kabupaten/kota, kecamatan, desa dan atau kelurahan.
- f. Melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan atau yang belum dapat dilaksanakan pemerintahan dibawahnya.
- g. Mengkoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintah daerah.

### **1. Aparatur Pemerintah Daerah**

Aparatur berasal dari kata aparat (lembaga) yang berarti kelengkapan, alat (peralatan) atau sarana yang dibutuhkan untuk keperluan dan tujuan tertentu. Apabila ditambahkan dengan “-ur” maka akan menjadi kata “aparatur” yang berarti negara, alat-alat negara (pegawai dan lain sebagainya).

Menurut Handyaningrat (1991:154), aparatur pemerintah terdiri dari dua kata yaitu aparatur dan pemerintah. Aparatur didefinisikan sebagai aspek-aspek administrasi yang diperlukan dalam penyelenggaraan pemerintahan atau Negara, sebagai salah satu upaya untuk mencapai tujuan nasional. Aspek tersebut terutama adalah kelembagaan (organisasi) dan kepegawaian. Organisasi yang melaksanakan tugas pembangunan dan pemerintahan dimulai dari pemerintahan pusat, pemerintahan provinsi,

pemerintahan kabupaten/kota, pemerintahan kecamatan sampai dengan pemerintahan kelurahan adalah yang disebut dengan kelembagaan. Sedangkan pemerintah merupakan badan yang menyelenggarakan tugas-tugas untuk pemerintahan dan pembangunan. Berdasarkan uraian tersebut, yang disebut aparatur pemerintah adalah :

Orang-orang yang menduduki jabatan dalam kelembagaan pemerintah (badan eksekutif), yaitu meliputi : Pejabat Negara, yang bertugas dipemerintahan; Tentara Negara Indonesia, yang bertugas dibidang keamanan dan ketertiban; Pegawai Negeri Pusat dan Daerah; Pegawai Republik Indonesia, yang bertugas pada perangkat Pemerintahan desa/kecamatan; Aparatur perekonomian Negara. (Handyaningrat :154)

Jadi yang dimaksud dengan aparatur pemerintah daerah adalah pejabat terkait yang diberikan kewenangan sebagai wujud penyelenggaraan pemerintahan di daerah guna mengelola daerahnya sesuai dengan peraturan perundangan yang ada.

Kemampuan aparatur dalam sebuah organisasi seperti pemerintah daerah sangat ditentukan oleh faktor sumber daya manusia. Hal yang sejalan dengan pendapat Thoha (1983:16) bahwa “Manusia adalah salah satu dimensi dalam organisasi yang sangat penting merupakan salah satu faktor yang mendukung organisasi”.

Menurut Tayibnapis (1994:411) berpendapat, bahwa :

Seseorang aparatur tersebut profesional apabila ia memenuhi syarat-syarat, yakni memiliki keterampilan/ keahlian tertentu, mampu bekerja secara efektif dan efisien, serta penuh dan taat terhadap etika dan kedisiplinan. Ini berarti seseorang pegawai yang professional memiliki

semangat pengabdian yang tinggi terhadap bidang tugasnya dan tidak henti-hentinya untuk mengembangkan keahlian dan keterampilannya serta memiliki mental dan perilaku yang terpuji, berfikiran antisipatif dan proaktif dalam melaksanakan tugas Pemerintahan dan Pembangunan.

Kualitas sumber daya aparatur pemerintahan akan berpengaruh terhadap kemampuan daerah dalam berotonom, baik secara keuangan maupun manajerial. Maka dengan begitu peningkatan kemampuan aparatur menjadi hal yang sangat vital dan penting untuk dilaksanakan. Untuk melihat kualitas aparatur pemerintah daerah dapat dilihat dari sejauh mana kemampuan aparatur dalam penyelesaian beban tugas yang menjadi sebuah tanggung jawabnya. Sesuai dengan petunjuk pelaksanaan (Juklak) dan petunjuk teknis (Juknis) sebagai acuan pedoman di dalam melaksanakan tugasnya.

Dengan demikian agar tercipta dan terwujud pelaksanaan otonom daerah yang efektif, maka diperlukan aparat pemerintah yang professional, berdedikasi dan berkualitas sebagai manusia pelaksana yang dapat menentukan keberhasilan suatu daerah di berbagai bidang.

## **2. Fungsi Pemerintah Sebagai Aparatur**

Terkait dengan fungsi pemerintah sebagai abdi masyarakat disamping abdi Negara maka sebagai pemberi layanan kepada masyarakat yang terampil dan bertanggung jawab, aparat pemerintah diharapkan menerapkan prinsip kualitas pelayanan publik semaksimal mungkin sehingga dapat menghasilkan kinerja yang konsekuen secara optimal. Pemerintahan pada hakikatnya adalah sebagai pelayanan untuk masyarakat. Pemerintah tidaklah diadakan untuk



melayani diri sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai tujuan bersama (Rasyid, 1998:139).

Maka dari itu untuk mewujudkan penyelenggaraan pemerintah yang berkualitas organisasi birokrasi publik berkewajiban dan bertanggung jawab sehingga dapat memberikan pelayanan publik yang maksimal dan professional, maka dari itu diperlukan peningkatan kualitas pegawai, dimana pelaksanaan pelayanan publik dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil selaku salah satu unsur aparatur pemerintah.

### **3. Sumber Daya Aparatur**

Salah satu unsur aparatur pemerintah adalah pegawai negeri, maka dalam Undang-Undang Kepegawaian Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang pokok-pokok kepegawaian disebutkan bahwa, yang dimaksud dengan pegawai negeri adalah setiap warga Negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri, atau diserahi tugas Negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Menurut pasal 2 Undang-Undang 43 Tahun 1999 menjelaskan bahwa Pegawai Negeri dapat dikelompokkan dalam :

1. Pegawai Negeri, terdiri :
  - a. Pegawai Negeri Sipil

- b. Anggota Tentara Nasional Indonesia
  - c. Anggota Kepolisian Negara RI
2. Pegawai Negeri Sipil, terdiri dari :
- a. Pegawai Negeri Sipil Pusat adalah Pegawai Negeri Sipil yang gajinaya dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan bekerja pada Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, Kesekretariatan Lembaga Tertinggi/tinggi Negara, Instansi Vertikal di Daerah Propinsi/Kabupaten/Kota, Kepaniteraan, atau dipekerjakan untuk menyelenggarakan tugas Negara lainnya.
  - b. Pegawai Negeri Sipil Daerah adalah Pegawai Negeri Sipil Daerah Propinsi/Kabupaten/Kota yang gajinya dibebankan pada anggaran pendapatan dan Belanja daerah atau dipekerjakan diluar instansi induk, gajinya dibebankan pada instansi yang menerima perbantuan.

Jadi, dapat disimpulkan bahwa, pegawai negeri adalah pegawai pemerintah yang melaksanakan tugas-tugas politik dan berdasarkan pada perundang-undangan yang berlaku, juga unsur-unsur yang dapat kita pahami bahwa seseorang itu pegawai negeri, yaitu :

1. Seseorang yang telah memenuhi persyaratan sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku.
2. Diangkat oleh pejabat yang bersangkutan mengenai masalah tersebut.

### 3. Digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sebagai seorang abdi Negara pegawai negeri berdedikasi dan taat kepada Pancasila sebagai falsafah dan idiologi Negara, kepada Undang-Undang Dasar 1945, kepada Negara serta kepada Pemerintah. pegawai negeri diharapkan dapat memusatkan segala perhatian dan pikiran serta kemampuan dan tenaganya demi kelancaran tugas-tugas pemerintahan yang diembankan kepadanya, dengan kata lain berhasil tidaknya tugas pemerintah dan pembangunan bergantung pada pegawai negeri yang terkait.

Peranan Pegawai Negeri Sipil Daerah dalam suatu organisasi pemerintahan sangat menentukan sebuah keberhasilan Pegawai Negeri Sipil, sebab Pegawai Negeri Sipil merupakan alat vital Pemerintah Daerah dalam pembangunan. Hal ini sejalan dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 pasal 12 ayat 1 yang menyatakan bahwa manajemen Pegawai Negeri Sipil diarahkan untuk menjamin penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdaya guna dan berhasil guna.

kedudukan Pegawai Negeri Sipil dapat terlihat dalam pasal 3 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 yang berbunyi “Pegawai Negeri berkedudukan sebagai unsur aparatur Negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara professional, jujur, adil dan merata dalam menyelenggarakan tugas Negara, pemerintah dan pembangunan”.

Kedudukan dan peranan Pegawai Negeri Sipil sangat penting dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat secara jujur, merata, adil dan professional. Jadi dalam perwujudan hal tersebut diperlukan penyelenggaraan manajemen Pegawai Negeri Sipil Daerah. Manajemen Pegawai Negeri Sipil Daerah adalah upaya-upaya untuk meningkatkan efisiensi, efektifitas dan derajat profesionalisme, penyelenggaraan tugas, fungsi dan kewajiban kepegawaian yang meliputi perencanaan, pengadaan, pengembangan kualitas, penempatan, promosi, penggajian, kesejahteraan dan pemberhentian pegawai Negeri Sipil Daerah.

Pegawai Negeri merupakan abdi Negara, tugasnya adalah melayani kehendak Negara seperti tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 alenia empat yaitu :

1. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia.
2. Memajukan kesejahteraan umum.
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa.
4. Ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan social (Widjaja, 1997:6)

Supaya dapat menciptakan pegawai yang sesuai dengan yang diharapkan, maka pegawai tersebut perlu di arahkan dengan sebaik-baiknya dengan sebuah sistem pembinaan yang dapat memaksimalkan kedisiplinan serta kinerja mutu pegawai negeri sipil.

## C. Administrasi Publik

### 1. Pengertian Administrasi

Menurut Prajudi Atmosudirdjo (1982 : 39-40):

Administrasi merupakan suatu fenomena sosial, suatu perwujudan tertentu didalam masyarakat modern. Eksistensi daripada administrasi ini berkaitan dengan organisasi, artinya administrasi itu terdapat didalam suatu organisasi. Jadi, barangsiapa hendak mengetahui adanya administrasi dalam masyarakat ia harus terlebih dahulu suatu organisasi yang masih hidup, disitu terdapat administrasi.

Menurut The Liang Gie (1972:12) bahwa administrasi adalah segenap rangkaian kegiatan penataan terhadap pekerjaan pokok yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam kerjasama mencapai tujuan tertentu.

Sedangkan menurut Sondang P. Siagian (1985:7) bahwa administrasi adalah keseluruhan proses pelaksanaan dan keputusan-keputusan yang telah diambil dan pelaksanaan itu pada umumnya dilakukan oleh dua orang manusia atau lebih untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

Menurut Hadari Nawawi (1990:30) bahwa administrasi adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan sebagai proses pengendalian usaha kerjasama manusia untuk mencapai tujuan bersama yang telah ditetapkan sebelumnya

Definisi para ahli diatas tentang administrasi ini sangat banyak sehingga tidak perlu lagi disajikan satu persatu karena pada prinsipnya mempunyai pengertian yang sama, yaitu antara lain :

- a. Kerjasama
- b. Banyak orang
- c. Untuk mencapai tujuan tertentu

## 2. Pengertian Administrasi Publik

Menurut John P. Pfiffner dan Robert V. Prethuis (1960:4), pengertian administrasi publik sebagai berikut :

- a. Administrasi publik meliputi implementasi kebijaksanaan pemerintah yang telah ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik.
- b. Administrasi publik dapat didefinisikan koordinasi usaha-usaha perorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijaksanaan pemerintah. Hal ini terutama meliputi pekerjaan sehari-hari pemerintah
- c. Administrasi publik adalah suatu proses yang bersangkutan dengan pelaksanaan kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah, pengarahan dan teknik-teknik yang tidak terhingga jumlahnya, memberikan arah dan maksud terhadap usaha sejumlah orang.

Menurut Prajudi Atmosudirdjo (1982:272), administrasi publik adalah administrasi daripada negara sebagai organisasi dan administrasi yang mengejar tercapainya tujuan-tujuan yang bersifat kenegaraan.

Menurut George J Gordon (1982), administrasi publik adalah seluruh proses baik yang dilakukan organisasi maupun perseorangan yang berkaitan

dengan penerapan atau pelaksanaan hukum dan peraturan yang dikeluarkan oleh badan legislatif, eksekutif dan yudikatif.

Sedangkan menurut Dwight Waldo (1955), administrasi publik adalah manajemen dan organisasi daripada manusia-manusia dan peralatannya guna mencapai tujuan pemerintah.

### **3. *Locus* dan Fokus Administrasi Publik**

Lokus adalah tempat yang menggambarkan di mana ilmu tersebut berada.

Dalam hal ini lokus dari ilmu administrasi publik adalah: kepentingan publik (public interest) dan urusan publik (public affair). Sedangkan fokus adalah apa yang menjadi pembahasan penting dalam mempelajari ilmu administrasi publik. yang menjadi fokus dari ilmu administrasi publik adalah teori organisasi dan ilmu manajemen. (<http://id.wikipedia.org> diakses pada tanggal 04-04-2012)

### **4. Ruang Lingkup Administrasi Publik**

Nicholas Henry (1995) memberikan rujukan tentang ruang lingkup administrasi publik antara lain : (1) organisasi publik, pada prinsipnya berkenaan dengan model-model organisasi dan perilaku birokrasi. (2) manajemen publik, yaitu berkenaan dengan sistem dan ilmu manajemen, evaluasi program dan produktivitas anggaran publik dan manajemen sumber daya manusia, dan (3) implementasi, yaitu menyangkut pendekatan terhadap kebijakan dan etika birokrasi.

Dimock & Dimock (1992:26) membagi empat komponen administrasi publik yaitu : (1) apa yang dilakukan pemerintah; pengaruh

kebijakan dan tindakan-tindakan politik, dasar-dasar, wewenang, lingkungan kerja pemerintah, penentuan-penentuan tujuan, kebijakan-kebijakan administratif yang bersifat ke dalam, dan rencana-rencana, (2) bagaimana pemerintah mengatur organisasi, personalia, dan pembiayaan usaha-usahanya, struktur organisasi dari segi formalnya (3) bagaimana para administrator mewujudkan kerjasama. Aliran dan proses administrasi dalam pelaksanaan, dengan titik berat pada pimpinan, tuntutan, koordinasi, pelimpahan wewenang, hubungan pusat dengan bagian-bagian, pengawasan, moral, hubungan masyarakat dan sebagainya (4) bagaimana pemerintah tetap bertanggungjawab: baik pengawasan oleh badan-badan perwakilan rakyat, yudikatif dan berbagai badan lainnya.

Ruang lingkup administrasi publik menurut Keban (2004:10) yaitu meliputi kebijakan, organisasi, manajemen, moral dan etika, lingkungan, dan akuntabilitas.

#### **D. Pengembangan Sumber Daya Manusia**

##### **1. Pengertian Pengembangan Sumber Daya Manusia**

Menurut Notoadmodjo (1998:2-3), pengembangan sumber daya manusia dapat di bagi menjadi 2, yaitu :

Pertama pengembangan sumber daya manusia secara makro adalah proses peningkatan kualitas atau kemampuan manusia dalam rangka mencapai tujuan pembangunan bangsa. Proses peningkatan disini mencakup perencanaan, pengembangan dan pengelolaan sumber daya manusia. Kedua, pengembangan sumber daya manusia secara mikro adalah suatu proses perencanaan, pendidikan, pelatihan dan pengolahan tenaga kerja atau karyawan untuk mencapai hasil yang optimal.



Menurut S.P. Hasibuan (2000:68), bahwa “Pengembangan adalah suatu usaha untuk meningkatkan kemampuan teknis, teoritis, konseptual dan moral karyawan sesuai dengan kebutuhan pekerjaan/jabatan melalui pendidikan dan pelatihan”.

Menurut Hani Handoko (1996:117) bahwa : Pengembangan sumber daya manusia merupakan cara yang efektif untuk menghadapi beberapa tantangan yang dihadapi oleh banyak organisasi besar. Tantangan-tantangan ini mencakup keusangan karyawan, perubahan-perubahan sosio-teknis dan perputaran tenaga kerja. Kemampuan untuk mengatasi tantangan-tantangan tersebut merupakan faktor penentu keberhasilan departemen personalia dalam mempertahankan sumber daya manusia yang efektif.

Sedangkan menurut Moekijat (1991:8), bahwa :

Pengembangan adalah setiap usaha untuk memperbaiki pelaksanaan pekerjaan yang sekarang maupun yang akan datang, dengan memberikan informasi, mempengaruhi sikap atau menambah kecakapan. Dengan kata lain, pengembangan adalah setiap kegiatan yang dimaksudkan untuk mengubah perilaku, perilaku yang terdiri dari pengetahuan, kecakapan dan sikap.

Pengembangan adalah fungsi operasional kedua dari manajemen personalia pengembangan karyawan (baru/lama) perlu dilakukan secara terencana dan berkesinambungan agar pengembangan dapat dilaksanakan dengan baik. Harus lebih dahulu ditetapkan suatu program pengembangan karyawan.

Pengembangan karyawan seharusnya disusun dengan cermat dan berdasar pada metode-metode ilmiah dan berpedoman pada keterampilan yang dibutuhkan instansi saat ini maupun masa depan. Hal ini bertujuan

meningkatkan kemampuan konseptual dan praktis serta moral karyawan supaya prestasi kerjanya baik dan maksimal.

Dari beberapa pengertian diatas, penulis memiliki kesimpulan bahwa pengembangan adalah kegiatan yang bertujuan untuk memperbaiki dan meningkatkan pengetahuan, pemahaman dan keterampilan terhadap suatu hal, kemampuan, kecakapan, sikap serta sifat-sifat kepribadian dari seseorang atau kelompok.

## 2. Tujuan Pengembangan Sumber Daya Manusia

Pengembangan pegawai bertujuan dan bermanfaat bagi perusahaan atau instansi, karyawan maupun masyarakat. Menurut Hasibuan (2000:70-71), tujuan pengembangan pegawai, yaitu :

1. Produktivitas kerja

Dengan meningkatnya produktivitas kerja, maka akan semakin meningkat pula, kualitas produksi, karena *technical skill*, *human skill* dan *managerial skill* karyawan yang semakin meningkat.

2. Efisiensi

Pengembangan karyawan bertujuan untuk peningkatan efisiensi tenaga, waktu, bahan baku dan mengurangi ausnya mesin-mesin. Apabila pengembangan menurun, biaya produksi relative kecil sehingga daya saing perusahaan semakin besar.

3. Kerusakan

Pengembangan karyawan bertujuan untuk mengurangi kerusakan barang, produksi dan mesin-mesin karena karyawan memiliki keterampilan yang lebih baik.

4. Kecelakaan  
pengembangan bertujuan untuk mengurangi intensitas tingkat kecelakaan karyawan, sehingga jumlah biaya yang dikeluarkan perusahaan untuk pengobatan juga berkurang.
5. Fasilitas sarana dan prasarana  
Pengembangan karyawan bertujuan untuk peningkatan pemahaman karyawan masalah perusahaan, karena dengan pemahaman yang baik maka karyawan memberikan pelayanan kepada masyarakat semakin baik, dan memberikan daya tarik dan motivasi bagi rekan kerjanya.
6. Moral  
Dengan pengembangan karyawan maka moral karyawan akan lebih baik. Karyawan mengumpulkan pekerjaan mereka dengan baik dan tepat waktu, selain itu mereka memiliki antusiasme untuk menyelesaikan pekerjaannya dengan baik.
7. Karier  
Dengan pengembangan karyawan, karena keahlian, keterampilan dan prestasi kerjanya lebih baik seiring dengan kesempatan peningkatan kerja yang besar. Promosi kerja biasanya didasarkan kepada keahlian dan prestasi kerja karyawan.
8. Konseptual  
Dengan pengembangan, manajerial semakin cakap dan cepat dalam mengambil keputusan yang lebih baik, karena technical skill, human skill dan managerial skill-nya telah lebih baik.
9. Kepemimpinan  
Dengan pengembangannya karyawan, jiwa kepemimpinan seorang manajer akan lebih baik, pendekatan karyawannya lebih luwes, motivasinya lebih terarah sehingga pembinaan kerjasama vertical dan horizontal semakin harmonis.

#### 10. Balas jasa

Dengan pengembangan, maka balas jasa (gaji, insentif) karyawan akan meningkatkan karena prestasi kerja mereka semakin meningkat.

#### 11. Konsumen

Pengembangan karyawan akan memberikan manfaat yang baik bagi masyarakat konsumen karena mereka akan memperoleh barang atau pelayanan yang lebih bermutu.

Jadi penulis memiliki kesimpulan bahwa pengembangan sumber daya manusia bertujuan untuk meningkatkan pengetahuan dan kinerja pegawai yang berujung pada pencapaian produktifitas dan kualitas kerja yang tinggi, karena adanya peningkatan pengetahuan, keterampilan dan kepemimpinannya baik secara konseptual maupun praktis yang pada akhirnya akan dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat yang lebih baik.

### 3. Kendala-Kendala Pengembangan Sumber Daya Manusia

Dalam pengembangan (*development*) yang dilaksanakan terdapat beberapa yang harus dibenahi dikarenakan pengaruh kendala tersebut. Karena kendala-kendala tersebut pastinya akan menghambat kelancaran pelaksanaan pendidikan dan latihan sehingga sasaran yang akan dicapai kurang memuaskan. Menurut Hasibuan (2008:85-86), kendala-kendala pengembangan berkaitan dengan :

#### a. Peserta

Peserta pengembangan mempunyai latar belakang yang tidak sama atau heterogen, seperti pendidikan dasarnya, pengalaman kerjanya

dan usianya. Hal ini akan menyulitkan dan menghambat kelancaran pelaksanaan latihan dan pendidikan karena daya tangkap, persepsi daya nalar mereka terhadap pelajaran yang diberikan berbeda.

b. Pelatih atau infrastruktur

Pelatihan atau infrastruktur yang ahli dan cakap mentransfer pengetahuannya kepada para peserta latihan dan pendidikan sulit didapat. Akibat sasaran yang diinginkan tidak tercapai. Misalnya, ada pelatihan yang ahli dan pintar tetapi tidak dapat mengajar dan berkomunikasi secara efektif jadi dia hanya pintar serta ahli untuk dirinya sendiri.

c. Fasilitas pengembangan

Kurang atau tidak baik. Misalnya buku-buku, alat-alat dan mesin-mesin yang akan digunakan untuk praktek kurang atau tidak ada, hal yang akan menyulitkan dan menghambat lancarnya pengembangan.

d. Kurikulum

Kurikulum yang ditetapkan dan diajarkan kurang serasi atau menyimpang serta tidak sistematis untuk mendukung sasaran yang diinginkan oleh pekerja atau jabatan peserta bersangkutan. Untuk menetapkan kurikulum dan waktu mengajarkannya yang tepat sangat sulit.

e. Dana pengembangan

Dana yang tersedia untuk pengembangan sangat terbatas, sehingga sering dilakukan secara terpaksa, bahkan pelatih maupun sarannya kurang memenuhi persyaratan yang dibutuhkan.

#### 4. Jenis-Jenis Pengembangan Sumber Daya Manusia

Jenis-jenis pengembangan menurut Hasibuan (2008:72) di bagi menjadi dua, yaitu :

a. Pengembangan secara informal

Yaitu karyawan atas keinginan dan usaha sendiri melatih dan mengembangkan dirinya dengan mempelajari buku-buku literature yang ada hubungannya dengan pekerjaan atas jabatannya. Pengembangan secara maju dengan cara meningkatkan kemampuan kerjanya. Hal yang bermanfaat bagi perusahaan karena prestasi kerja karyawan itu semakin besar, efisiensi dan produktivitasnya semakin baik.

b. Pengembangan secara formal

Yaitu karyawan ditugaskan oleh perusahaan untuk mengikuti pendidikan atau latihan, baik yang dilakukan perusahaan maupun yang dilaksanakan oleh lembaga-lembaga pendidikan atau latihan. Pengembangan secara formal ini dilakukan oleh perusahaan karena tuntutan pekerjaan saat ini ataupun untuk persiapan keahlian dan keterampilan pada masa yang akan datang, baik yang sifatnya non-karier maupun untuk meningkatkan karier seseorang karyawan.

Jadi, penulis dapat menyimpulkan bahwa pengembangan sumber daya manusia dibagi menjadi dua berdasarkan jenis pelaksanaannya yaitu pengembangan secara formal dan informal, dan yang kedua pengembangan yang dilihat dari sudut subyektivitasnya yaitu karyawan baru dan lama. Kesemuanya itu bertujuan memberi pemahaman dan peningkatan *technical skill*, *human skill*, *conceptual skill* dan *managerial skill*. Kepada pegawai agar memiliki motivasi dan prestasi kerja yang tinggi sehingga dapat melayani masyarakat dengan baik.

## 5. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Pengembangan Sumber Daya Manusia

Menurut Notoadmojo (1998:11-13) dalam pelaksanaan pengembangan sumber daya manusia perlu mempertimbangkan faktor-faktor seperti berikut :

### a. Faktor Internal

Faktor internal disini mencakup keseluruhan kehidupan organisasi yang dapat dikendalikan baik oleh pemimpin maupun oleh anggota organisasi yang bersangkutan. Secara terinci faktor-faktor tersebut antara lain :

#### 1. Misi dan tujuan organisasi

Setiap organisasi mempunyai misi dan tujuan yang ingin dicapainya. Untuk mencapai tujuan ini diperlukan perencanaan yang baik, serta implementasi perencanaan tersebut secara tepat. Pelaksanaan kegiatan atau program organisasi dalam rangka mencapai tujuan ini diperlukan kemampuan tenaga (sumber daya manusia) dan hanya dapat dicapai dengan pengembangan sumber daya dalam organisasi tersebut.

#### 2. Strategi pencapaian tujuan

Misi dan tujuan organisasi mungkin mempunyai strategi tertentu. Untuk itu maka diperlukan kemampuan karyawannya dalam memperkirakan dan mengantisipasi keadaan di luar yang mempunyai dampak terhadap organisasinya. Sehingga organisasi yang akan disusunnya sudah memperhitungkan

dampak yang akan terjadi didalam organisasinya. Hal yang akan mempengaruhi pengembangan sumber daya dalam organisasi itu.

### 3. Sifat dan jenis kegiatan

Sifat dan jenis kegiatan organisasi sangat penting pengaruhnya terhadap pengembangan sumber daya manusia dalam organisasi yang bersangkutan. Suatu organisasi yang sebagian besar melaksanakan kegiatan teknis, maka pola pengembangan sumber daya manusia akan berbeda dengan organisasi yang sifatnya ilmiah misalnya. Demikian pula strategi dan program pengembangan sumber daya manusia akan berbeda antara organisasi yang kegiatannya memerlukan inovasi dan kreatif.

### 4. Jenis teknologi yang digunakan

Sudah tidak asing lagi bahwa setiap organisasi dewasa ini telah menggunakan teknologi yang bermacam-macam dari yang paling sederhana sampai dengan yang paling canggih. Hal yang perlu diperhitungkan dalam program pengembangan sumber daya manusia dalam organisasi tersebut. Pengembangan sumber daya manusia disini diperlukan, baik untuk mempersiapkan tenaga guna menangani mengoperasikan teknologi itu, atau mungkin terjadinya otomatisasi kegiatan-kegiatan semula dilakukan oleh manusia.



## **b. Faktor Eksternal**

Organisasi itu berada di dalam lingkungan dan tidak terlepas dari pengaruh lingkungan dimana organisasi itu berada. Agar organisasi itu dapat melaksanakan misi dan tujuannya, maka ia harus memperhitungkan faktor-faktor lingkungan atau faktor-faktor eksternal organisasi itu. Faktor-faktor eksternal tersebut antara lain :

### **1. Kebijakan pemerintah**

Kebijakan-kebijakan pemerintah, baik yang dikeluarkan melalui perundang-undangan, peraturan-peraturan pemerintah, surat-surat keputusan menteri atau pejabat pemerintah dan sebagainya adalah merupakan arahan yang harus diperhitungkan oleh organisasi. Kebijakan-kebijakan tersebut sudah barang tentu akan mempengaruhi program-program pengembangan sumber daya manusia dalam organisasi yang bersangkutan.

### **2. Sosio-budaya masyarakat**

Faktor sosio-budaya masyarakat tidak dapat diabaikan oleh suatu organisasi. Hal ini dapat dipahami karena suatu organisasi apapun didirikan untuk kepentingan masyarakat yang mempunyai latar belakang sosio-budaya yang berbeda-beda.

Oleh karena itu dalam hal mengembangkan sumber daya dalam suatu organisasi faktor ini perlu dipertimbangkan.

### 3. Perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi

Perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi di luar organisasi dewasa ini telah sedemikian pesatnya. Sudah barang tentu suatu organisasi yang baik harus mengikuti arus tersebut. Untuk itu maka organisasi harus mampu untuk memilih teknologi yang tepat untuk organisasinya. Untuk itu maka kemampuan karyawan organisasi harus diadaptasikan dengan kondisi tersebut.

## E. Upaya Mengembangkan Kualitas Sumber Daya Manusia

### 1. Upaya

Dalam kamus lengkap Bahasa Indonesia modern, kata “Upaya” dapat berarti “kegiatan mengerahkan tenaga pikiran atau badan untuk mencapai sesuatu maksud, pekerjaan, perbuatan, daya upaya, ikhtiar untuk mencapai sesuatu maksud, pekerjaan untuk menghasilkan sesuatu “ (Muh. Ali, 1997:609).

Dalam kamus bahasa Indonesia, kata “Upaya atau Usaha” dapat diartikan sebagai berikut : “kegiatan bekerja menuntut sesuatu hal, berbuat sesuatu untuk mencapai maksud, mengurus (menyelenggarakan, mengerjakan)” (S.Wojowasito, 1995:329).

Berdasarkan dua pengertian “Upaya atau Usaha” yang dipakai dalam penulisan ini adalah istilah “Upaya” dalam kamus lengkap bahasa Indonesia modern dimana istilah tersebut lebih menekankan pada segala kegiatan dengan mengerahkan tenaga dan pikiran atau suatu badan (lembaga) yang

menyelenggarakan sesuatu kegiatan untuk mencapai sesuatu maksud (tujuan) biasanya dilaksanakan atas dasar perencanaan dan kerjasama yang baik dan harmonis sedangkan pengertian meningkatkan/pengembangan diartikan sebagai menaikkan (derajat, taraf) mempertinggi, memperhebat, dalam kaitannya dengan pengertian meningkatkan/pengembangan disini yaitu suatu tindakan yang mencoba menilai hal hal yang telah dilaksanakan atau dijalankan dimasa lalu dan kemudian dikembangkan cara-cara yang dapat memberikan hasil yang lebih baik dari cara sebelumnya. Dengan demikian pengertian upaya meningkatkan/pengembangan kualitas yaitu cara-cara atau daya upaya yang digunakan untuk menaikkan atau mempertinggikan kualitas.

## **2. Kualitas Sumber Daya Manusia**

Betapa pentingnya pengembangan sumber daya manusia (aparatur) yang biasa disebut sebagai pegawai ini semakin meningkat, dan yang sering menjadi pertanyaan dewasa ini adalah bagaimana kualitas sumber daya aparatur yang diperlukan saat ini.

Kualitas manusia menurut Syamsudin (1995:35) dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu:

- a. Kualitas fisik, yang mencerminkan cirri-ciri kualitas lahiriah seperti keserasian tinggi dan berat badan, fisik yang dimiliki, tingkat kesegaran dan kesehatan jasmani, tingkat konsumsi pangan yang bergizi dan lain-lain hal serupa.
- b. Kualitas non fisik, yang mencerminkan kualitas batiniah, seperti kualitas pribadi yang melekat pada diri seseorang, kualitas kelayakan seperti

tercermin pada produktivitas, disiplin kerja dan wawasan masa depan, kualitas spiritual yang sangat berpangkat pada iman dan budi pekerti, kualitas rasional akal dan pikiran, dan kualitas bangsa.

Pengembangan manusia sebagai insan yang menekankan harkat dan martabat, hak dan kewajiban manusia, yang tercermin dalam nilai-nilai yang terkandung pada diri manusia, baik etika estetika, maupun logika yang meliputi nilai-nilai rohaniah, kepribadian dan kejuangan. Selain itu, pengembangan manusia sebagai insan meliputi juga aspek jasmaniah, terutama dalam hal pendidikan, kesehatan dan gizinya. Manusia menjadi perhatian utama dalam peningkatan kualitas sumber daya manusia karena menjadi dasar dari kehidupan dirinya. Keberhasilan membangun manusia seutuhnya akan menentukan keberhasilan membangun diri dan lingkungannya. Oleh karena, pengetahuan, keterampilan dan keahlian harus ditegakkan diatas dasar etika, moral dan akhlak yang baik.

Sementara menurut Selo Sumardjan (dalam A. Hakim, 1995:56) mengatakan bahwa manusia yang berkualitas sebagai modal dasar pembangunan harus memiliki ciri-ciri :

1. Manusia itu harus memiliki kepercayaan atas dirinya sendiri. Dia tidak boleh dihindangi oleh rasa rendah diri yang menimbulkan sikap pasrah atau menyerah pada nasib, sehingga ia menjadi pasif atau apatis terhadap kemungkinan perbaikan nasibnya dengan kepercayaan diri sendiri (*self confidence*). Manusia mempunyai kemantapan watak, bahwa ia mampu mengatur dan mengurus kehidupannya ditengah-tengah masyarakat.

2. Manusia pembangunan harus memiliki keinginan yang kuat untuk memperbaiki nasibnya, rasa bahagia yang dapat menghidupkan semangatnya bukan karena dia puas menikmati hidup yang sedang dialami. Rasa bahagia ini diperoleh karena ia mendapat kesempatan dan mampu berusaha mengarah pada tujuan hidup yang menurut anggapannya lebih tinggi dari pada yang telah dicapai. Kalau kesempatan yang diinginkannya itu tidak akan dengan sendirinya datang kepadanya, maka ia akan menciptakan kesempatan yang diinginkannya itu.
3. Terdorong oleh keinginan yang kunjung pada padam untuk memperbaiki nasib hidupnya, maka manusia pembangunan mempunyai watak yang dinamis, sehingga ia :
  - a. Pandai memanfaatkan setiap kesempatan yang menguntungkan baginya.
  - b. Mampu memecahkan persoalan hidup yang dihadapi.
  - c. Selalu siap menghadapi perubahan-perubahan social budaya yang terjadi di dalam masyarakat.
4. Manusia pembangunan harus bersedia dan mampu bekerjasama dengan manusia lain atas dasar pengertian dan penghormatan hak dan kewajiban masing-masing pihak.
5. Manusia pembangunan diharapkan memiliki watak yang bermoral tinggi antara lain jujur, selalu menepati janji, serta terhadap kepentingan pihak lain.

Menurut Moedjanto (dalam kedaulatan Rakyat, 1993:4), disebutkan mengenai cirri-ciri manusia yang berkualitas antara lain : beriman dan bertaqwa kepada tuhan yang maha esa, berbudi pekerti yang luhur., berkepribadian, berdisiplin, bekerja keras, teguh, mandiri dan bertanggung jawab, cerdas, sehat jasmani dan rohani, dalam rasa cinta tanah airnya dan

tebal semangat kebangsaannya, mempunyai rasa kesetiakawanan yang tebal, lebih percaya diri, bersikap dan berperilaku inovatif dan produktif.

Jadi menurut penulis, agar dapat menjadi manusia yang berkualitas agar dapat melakukan pembangunan menjadi lebih baik dari semua pernyataan di atas maka para karyawan tersebut harus mempunyai kriteria tertentu sebagai berikut :

1. Mempunyai dasar moral dan mental yang kuat, serta bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa.
2. Memiliki fisik dan tingkat kecerdasan yang cukup baik.
3. Berwawasan luas, kreatif.
4. Kualitas sumber daya manusia (aparatur)
5. Motivasi kerja yang tinggi untuk berprestasi.

### **1. Ukuran Kualitas Sumber Daya Manusia**

Keberhasilan pembangunan yang dilaksanakan oleh suatu negara, sangat ditentukan oleh kualitas sumber daya manusia yang ada baik secara fisik maupun mental. Sumber daya manusia merupakan aset tenaga kerja yang efektif untuk menciptakan kesejahteraan secara keseluruhan. Kekayaan alam yang melimpah akan memiliki manfaat yang besar bagi manusia apabila sumber daya manusia yang ada mampu mengolah dan memanfaatkan kekayaan alam yang tersedia dengan baik. Oleh karena itu, kita harus memahami dan mengupayakan agar sumber daya manusia berkualitas tinggi sehingga tidak menjadi beban bagi pembangunan negara. Maka dari itu, perlu kita mengetahui ukuran-ukuran kualitas sumber daya manusia tersebut.

Dalam mengukur kualitas produk dan jasa dalam konteks pandangan organisasi menurut Danandjaja (dalam Ambar T. Sulistiyani dan Rosidah, : 89) adalah peningkatan pendapatan perusahaan, penurunan biaya, perluasan pasar, berkurangnya keluhan masyarakat, menurunnya absensi dan pemutusan hubungan kerja. Sedangkan menurut Cammann (dalam Ambar T. Sulistiyani dan Rosidah : 89-90), dalam kualitas kekyaraan diukur dengan :

- a. *Overaal job satisfaction* (keputusan kerja secara keseluruhan terhadap pegawainya).
- b. *Intention to turnover* (niat ingin pindah dari dank e instansi atau pegawai lain).
- c. *Internal turnover desire* (niat ingin berpindah kerja ke pegawai lain yang sama bidangnya).
- d. *Self report of effort* (berapa banyak usaha yang dikeluarkan dalam bekerja).
- e. *Internal work motivation* (sejauh mana pegawai itu memberikan sesuatu rasa senang).
- f. *Overall task quality* (sejauh mana pegawai itu memberikan tantangan, makna dan rasa tanggung jawab).
- g. *Play* (sejauh mana pegawai itu memberikan yang memberikan gaji yang memuaskan, adil dan dibayar secara wajar).
- h. *Job involvement* (sejauh mana pegawai melihat pekerjaan sebagai bagian dari dirinya).
- i. *Organizational involvement* (sejauh mana pegawai melihat organisasi sebagai bagian dari dirinya).
- j. *Supervision* (gaya kepemimpinan).
- k. *Work group* (kelompok social dalam bekerja).

## 2. Upaya Mengembangkan Kualitas Sumber Daya Manusia

Untuk meningkatkan mutu atau kualitas para pegawai, baik pengetahuan, kemampuan dan keterampilan, bakat maupun mentalnya kepada para pegawai perlu diperlukan berbagai macam latihan dan pendidikan. Karena keberhasilan suatu organisasi dalam mencapai suatu tujuan di tentukan oleh kualitas dan kemampuan sumber daya manusia yang tersedia dari organisasi yang berada di dalamnya.

Dalam PROPENAS 2000-2004 “Program peningkatan/pengembangan kualitas dan produktivitas tenaga kerja” ini bertujuan untuk mendorong, memasyarakatkan dan meningkatkan kegiatan pelatihan kerja dan aspek-aspek yang mempengaruhi peningkatan produktivitas tenaga kerja. Sasaran program ini adalah tersedianya tenaga kerja yang berkualitas, produktif dan berdaya saing tinggi, baik dipasar kerja dalam negeri maupun luar negeri.

Kegiatan-kegiatan yang perlu dilakukan untuk meningkatkan kualitas sumber daya aparatur adalah: (1) mengembangkan standarisasi dan sertifikasi kompetensi yang dilakukan melalui pembentukan lembaga standarisasi dan sertifikasi kompetensi. Kegiatan ini melibatkan peran aktif asosiasi profesi, asosiasi perusahaan, serikat pekerja, instansi pemerintah terkait serta pakar dibidangnya; (2) meningkatkan relevansi, kualitas dan efisiensi pelatihan kerja melalui pembinaan dan pemberdayaan lembaga pelatihan kerja, baik yang diselenggarakan oleh pemerintah swasta maupun perusahaan; dan (3) memasyarakatkan nilai dan budaya produktif, mengembangkan system dan



metode peningkatan produktivitas, serta mengembangkan kader dan tenaga ahli produktivitas.

Menurut Truno (2004) dalam rangka peningkatan kualitas sumber daya aparatur daerah terdapat faktor yang dapat mempengaruhi kinerja seseorang pegawai, yakni : budaya organisasi, system gaji dan upah, peralatan meliputi sarana dan prasarana, pendidikan dan pelatihan, motivasi, disiplin, gaya kepemimpinan.

Menurut Hersey (1994) perangkat pemerintah daerah dapat dikatakan berkualitas apabila mereka mempunyai kemampuan untuk melaksanakan kewenangan dan bertanggung jawab yang diberikan kepadanya. Kemampuan tersebut hanya dapat dicapai manakala mereka mempunyai bekal pendidikan, latihan dan pengalaman yang cukup dan memandai untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawab yang di berikan kepadanya.

Menurut Sedarmayanti (2001:48), bahwa sumber daya manusia di harapkan akan mampu meningkatkan kualitas hidupnya melalui semua proses pendidikan, pelatihan dan pengembangan yang akan terjamin kinerja dan produktivitas kerja agar agar semakin meningkat. Melalui pendidikan, sumber daya manusia dididik untuk memiliki bekal agar siap tahu, mengenal metode berfikir secara sistematis menurut jalur urutan logika untuk dapat memecahkan masalah yang akan dihadapi dalam kehidupan dikemudian hari.

Jadi, dari beberapa pendapat upaya meningkatkan kualitas sumber daya manusia diatas, maka dapat di ambil kesimpulan bahwa yang lebih diutamakan yaitu pada pendidikan dan pelatihannya. Hal ini dikarenakan pendidikan dan

pelatihan dari berbagai jenis yang dilihat dari segi pelaksanaannya maupun dari subyektifitasnya memiliki *output* yang baik untuk sumber daya manusia.

#### a. Pendidikan dan Pelatihan

Untuk mewujudkan peningkatan kualitas pegawai, maka salah satu langkah yang dapat diambil adalah melalui pembinaan pegawai negeri, yaitu penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan yang terencana dan diselenggarakan terus-menerus, terpadu sesuai dengan tuntutan pembangunan yang semakin meningkat. Sehingga pegawai negeri diharapkan dapat meningkatkan pengabdian, mutu, kemampuan dan keterampilan dalam melaksanakan tugas secara berdaya guna dan berhasil guna.

Dalam system Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia (SANKRI), pendidikan adalah suatu proses, teknik dan metode belajar mengajar dengan maksud mentransfer suatu pengetahuan dari seseorang kepada orang lain melalui prosedur yang sistematis dan terorganisir yang berlangsung dalam jangka waktu yang relative lama. Sedangkan yang dimaksud dengan pelatihan adalah suatu proses belajar mengajar dengan menggunakan teknik dan metode tertentu, guna meningkatkan keahlian dan/atau keterampilan seseorang atau sekelompok orang dalam menangani tugas dan fungsi melalui prosedur sistematis dan terorganisasi yang berlangsung dalam waktu yang relatif singkat.

Menurut Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 15 tanggal 13 September 1974 sebagaimana dikutip oleh Hasibuan (2008:69) :

Pendidikan adalah segala usaha membina kepribadian dan mengembangkan kemampuan manusia Indonesia, jasmaniah dan rohaniah yang berlangsung seumur hidup, baik di dalam maupun di luar sekolah, dalam rangka pembangunan persatuan Indonesia dan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Latihan adalah bagian pendidikan yang menyangkut proses belajar untuk memperoleh dan meningkatkan keterampilan diluar system pendidikan yang berlaku, dalam waktu yang relative singkat dan dengan metode yang lebih mengutamakan praktek dari pada teori.

Selanjutnya menurut Musanef (1992:155), dia memberikan penjelasan bahwa :

Pendidikan adalah kegiatan yang dilakukan bagi pegawai untuk meningkatkan kepribadian, pengetahuan, pengetahuan dan kemampuan sesuai dengan tuntutan dan persyaratan jabatan dan jabatannya sebagai pegawai negeri. Latihan adalah bagian daripada pendidikan yang dilakukan bagi pegawai negeri dimana yang bersangkutan ditempatkan.

Menurut Edwin B. Flippo sebagaimana dikutip Hasibuan (2008:70) pendidikan adalah berhubungan dengan peningkatan pengetahuan umum dan pemahaman atas lingkungan kita secara menyeluruh. Latihan adalah merupakan suatu usaha peningkatan pengetahuan dan keahlian seorang karyawan untuk mengerjakan suatu pekerjaan tertentu.

Menurut Andrew F. Sikula yang juga dikutip oleh Hasibuan (2008:70), latihan adalah “suatu proses pendidikan jangka pendek dengan menggunakan prosedur yang sistematis dan terorganisir,

sehingga karyawan operasional belajar pengetahuan teknik pengerjaan dan keahlian untuk tujuan tertentu.”

Sedangkan pengertian pendidikan dan pelatihan menurut Notoadmodjo (1998:25), “Pendidikan dan pelatihan adalah upaya untuk mengembangkan Sumber Daya Manusia terutama untuk mengembangkan kemampuan intelektual dan kepribadian manusia”.

Dari beberapa pengertian diatas, maka penulis dapat menarik kesimpulan bahwa pendidikan adalah suatu upaya untuk meningkatkan keahlian teoritis, konseptual dan mengembangkan kemampuan untuk meningkatkan efektifitas dan efisiensi dalam menyelesaikan pekerjaan selain itu untuk mengambil keputusan terhadap masalah-masalah yang dihadapi dengan baik dan penuh pertimbangan. Sedangkan pelatihan adalah suatu proses kegiatan untuk memperbaiki kemampuan kerja seseorang dengan cara melengkapi para pegawai dengan keterampilan khusus agar lebih baik dan terasah.

Dalam rangka pembinaan Pegawai Negeri Sipil berdasarkan sistem karier dan prestasi kerja yang dititik beratkan pada prestasi kerja, pendidikan dan latihan merupakan salah satu aspek yang perlu ditangani secara terencana dan berkelanjutan. Pendidikan dan pelatihan yang dimaksud disini penekanannya lebih dititik beratkan pada sistem pendidikan dan pelatihan yang tujuannya untuk meningkatkan mutu, keahlian, kemampuan dan keterampilan pegawai sesuai kebutuhan organisasi.

Menurut pasal 31 UU Nomor 43 tahun 1999 bahwa 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 dan ketrampilan.

Penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan diharapkan akan mengarah pada peningkatan :

1. Sikap dan semangat pengabdian yang berorientasi pada kepentingan masyarakat, bangsa, Negara dan tanah air.
2. Kompetensi teknis, manajerial dan kelpemimpinannya.
3. Efisiensi, efektifitas, kualitas dan kuantitas pelaksanaan tugas yang dilakukan dengan semangat kerjasama dan tanggung jawab sesuai dengan lingkungan kerja organisasi.

Dalam penjelasan UU Nomor 43 Tahun 1999 dirumuskan bahwa tujuan pendidikan dan pelatihan antara lain :

1. Meningkatkan pengabdian, mutu, keahlian dan keterampilan.
2. Menciptakan adanya pola berfikir yang sama.
3. Menciptakan dan mengembangkan metode kerja yang lebih baik.
4. Membina karier Pegawai Negeri Sipil.

Tujuan penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan dalam organisasi menurut Moenir (1983:162) adalah :

1. Memelihara dan meningkatkan kecakapan dan kemampuan dalam menjalankan tugas/pekerjaan, baik pekerjaan lama maupun baru, baik dari segi peralatan atau metode.
2. Menyalurkan keinginan pegawai untuk maju dari segi kemampuan dan memelihara rasa bangga pada mereka.

Dalam keputusan Lembaga Administrasi Negara No.193 Tahun 2001 Tentang Pedoman Diklat Jabatan Pegawai Negeri Sipil dan jenjang Diklat adalah sebagai berikut :

1. Diklat Pra Jabatan adalah diklat yang dipersyaratkan dalam pengangkatan CPNS menjadi PNS. Jenjang diklat PNS ini terdiri atas diklat pra jabatan Gol I sebagai syarat pengangkatan CPNS untuk menjadi PNS Gol I. Diklat Gol II sebagai syarat pengangkatan CPNS untuk menjadi PNS Gol II dan diklat pra jabatan Gol III sebagai syarat pengangkatan CPNS untuk menjadi PNS Gol III.
2. Diklat Kepemimpinan adalah diklat yang bertujuan untuk meningkatkan kompetensi PNS yang akan atau telah menduduki jabatan structural. Jenjang diklat ini terdiri atas Pendidikan dan Pelatihan Kepemimpinan (Diklatpim) IV, Diklatpim III, Diklatpim II dan Diklatpim I.
3. Diklat Fungsional adalah diklat yang bertujuan untuk meningkatkan kompetensi PNS yang akan atau telah menduduki jabatan fungsional.

4. Diklat Teknis adalah diklat yang bertujuan untuk meningkatkan kompetensi teknis dalam jabatan PNS sesuai bidangnya.

**b. Disiplin Pegawai**

Disiplin mengandung gagasan kesanggupan Pegawai Negeri Sipil untuk menaati kewajiban dan menghindari larangan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dan/atau peraturan kedinasan yang apabila tidak ditaati atau dilanggar dijatuhi hukuman disiplin seperti yang tercantum dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Seperti hukuman disiplin, hukuman yang diberikan Pegawai Negeri Sipil dikarenakan melanggar Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Adapun tingkat hukuman disiplin diatur dalam pasal 7 PP No. 53 Tahun 2010. Tingkat hukuman disiplin terdiri dari :

- a. hukuman disiplin ringan;
- b. hukuman disiplin sedang; dan
- c. hukuman disiplin berat.

Jenis hukuman disiplin ringan terdiri dari:

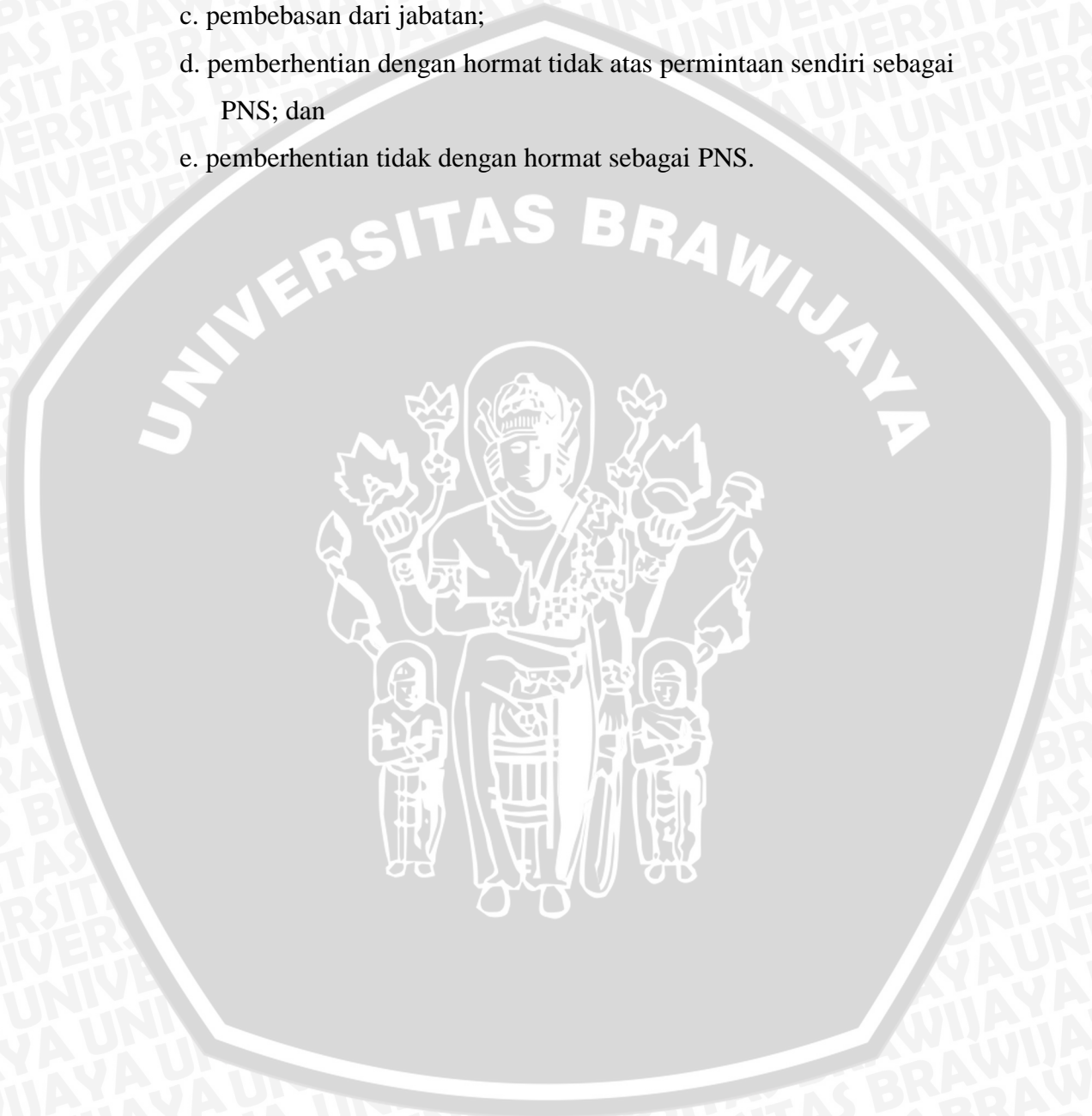
- a. teguran lisan;
- b. teguran tertulis; dan
- c. pernyataan tidak puas secara tertulis.

Jenis hukuman disiplin sedang terdiri dari:

- a. penundaan kenaikan gaji berkala selama 1 (satu) tahun;
- b. penundaan kenaikan pangkat selama 1 (satu) tahun; dan
- c. penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 1 (satu) tahun.

Jenis hukuman disiplin berat terdiri dari:

- a. penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 3 (tiga) tahun;
- b. pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah;
- c. pembebasan dari jabatan;
- d. pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS; dan
- e. pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS.





### BAB III

#### METODE PENELITIAN

##### A. Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan jenis penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Jenis penelitian deskriptif, seperti yang diungkapkan oleh Moelong (2004:11), metode penelitian deskriptif bertujuan melukiskan dan menggambarkan suatu fenomena dengan jalan mendeskripsikan secara sistematis sejumlah variabel yang berkenaan dengan masalah penelitian yang akan diteliti. Lebih lanjut Nazir (2005:54) menjelaskan bahwa metode deskriptif yaitu suatu metode dalam meneliti status sekelompok manusia, suatu objek, suatu set kondisi, suatu sistem pemikiran ataupun kelas pemikiran pada masa sekarang dengan tujuan untuk mendeskripsikan, menggambarkan atau melukiskan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat, serta hubungan antar fenomena yang diselidiki.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif. Pendekatan kualitatif menurut Bogdan dan Taylor, seperti dikutip Moelong (2004:6) menyatakan bahwa penelitian kualitatif merupakan penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subyek penelitian misalnya perilaku, persepsi, motivasi, tindakan, dll. Secara holistik dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode ilmiah. Sehingga dapat dikatakan bahwa

pendekatan kualitatif adalah sebuah penelitian yang tujuannya untuk meneliti sebuah masalah secara mendalam dengan menggunakan metode-metode ilmiah yang kemudian dituangkan kedalam bentuk kata-kata dan bahasa..

## **B. Fokus Penelitian**

focus penelitian kualitatif dimaksudkan untuk pembatasan studi kualitatif, sekaligus membatasi penelitian guna memilih data mana yang relevan dan tidak. Jadi tujuan dari penetapan focus penelitian adalah : pertama, dapat membatasi studi. Kedua, untuk memenuhi criteria inklusi-eksklusi atau criteria masuk-keluar suatu informasi yang baru diperoleh di lapangan (Moloeng, 2004:94). Adapun yang menjadi fokus penelitian ini yaitu :

1. Bagaimana upaya meningkatkan kualitas sumber daya aparatur yang dilakukan oleh Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang, meliputi :
  - a. Pendidikan dan pelatihan (diklat)
  - b. Disiplin pegawai
2. Faktor-faktor yang mendukung dan menghambat pengembangan sumber daya aparatur yang dilakukan oleh Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang, dengan mengidentifikasi :
  - a. Faktor pendukung
  - b. Faktor penghambat

## **C. Lokasi dan Situs Penelitian**

Lokasi penelitian ini merupakan tempat dimana peneliti melakukan penelitian. Dimana dalam hal ini dalah Kota Malang, Jawa Timur. Dan

dengan dasar pertimbangan bahwa kota malang merupakan sebuah kota dengan wilayah yang sedang berkembang dengan kemajuan pembangunan yang pesat baik pada industry jasa dan perekonomian.

Yang dimaksud dengan situs penelitian adalah suatu tempat dimana peneliti dapat menangkap keadaan atau memperoleh fenomena dari obyek yang akan diteliti untuk mendapatkan data yang valid, relevan serta data yang benar-benar diperlukan dalam penelitian, dengan demikian yang menjadi situs dalam penelitian ini adalah :

- a. Bidang Pendidikan dan Pelatihan (Diklat) Kota Malang.
- b. Bidang Disiplin Pegawai Kota Malang

#### **D. Jenis dan Sumber Data**

Sumber data adalah sumber penyedia informasi yang menjadi fokus penelitian. Berdasarkan asal sumbernya, data dalam penelitian ini berupa :

##### **1. Data Primer**

Menurut Sudarso, data primer adalah sumber data yang diperoleh secara langsung dari sumber asli (Suyatno dan Sutinah, 2005:55).

Data ini didapat dengan melakukan wawancara dan observasi yang dapat diperoleh dari :

- a. Kepala Bidang Pendidikan dan Pelatihan Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang.
- b. Kepala Bidang Disiplin Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang.
- c. Staf Bidang Diklat Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang.

- d. Staf Bidang Disiplin Kepegawaian Daerah Kota Malang.
- e. Beberapa pegawai yang mengikuti diklat.

## 2. Data Sekunder

Sudarso juga mengungkapkan bahwa data sekunder adalah sumber data yang diperoleh peneliti secara tidak langsung (Suyatno dan Sutinah, 2005:55). Data sekunder berasal dari sumber tertulis untuk mendukung data primer, seperti dokumen-dokumen perusahaan, laporan perusahaan, maupun media internal atau eksternal perusahaan dan foto. Selain itu, peneliti juga menggunakan buku-buku ilmiah, hasil penulisan ilmiah dan berbagai tulisan yang relevan dengan penelitian.

### E. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah :

#### 1. Interview (Wawancara)

Menurut Musta'in Mashud, wawancara dapat diartikan sebagai cara yang dipergunakan untuk mendapatkan informasi (data) dari responden dengan cara bertanya langsung secara bertatap muka (Suyatno dan Sutinah, 2005:69). Dalam proses wawancara ini pengambilan data dilakukan dengan meminta keterangan pada pihak yang berhubungan langsung dengan data yang diperlukan. Wawancara yang sifatnya terstruktur dan dilakukan secara terarah

dengan berpedoman pada pedoman wawancara yang telah disiapkan.

## **2. Observasi (Pengamatan)**

Observasi adalah metode dimana peneliti mengamati langsung objek yang diteliti (Kriyantono, 2006:65). Seperti yang diungkapkan oleh Patilima bahwa metode pengamatan adalah sebuah teknik pengumpulan data yang mengharuskan peneliti turun ke lapangan mengamati hal-hal yang berkaitan dengan ruang, tempat, pelaku, kegiatan, benda-benda, waktu, tujuan dan perasaan (2005:69).

## **3. Dokumentasi**

Dokumentasi adalah instrument pengumpulan data yang sering digunakan dalam metode pengumpulan data. Tujuannya untuk mendapatkan informasi yang mendukung analisis dan interpretasi data (Kriyanto, 2006:116).

Cara yang digunakan adalah dengan mengumpulkan data melalui peninggalan tertulis, terutama berupa arsip-arsip dan termasuk juga buku-buku tentang pendapat, teori, dalil/hukum-hukum dan lain-lain yang berhubungan dengan masalah penyelidikan (Nawawi, 2005:133).

Teknik dokumentasi digunakan dalam pengumpul data karena dokumentasi bisa mempermudah peneliti untuk mendapatkan informasi yang mendukung analisis dan interpretasi data.

## F. Instrumen Penelitian

Yang dimaksud dengan instrumen penelitian adalah alat atau sarana yang digunakan untuk memperoleh atau mengumpulkan data dalam rangka memecahkan masalah dan mencapai tujuan penelitian. Dalam penelitian ini instrumen atau alat yang digunakan adalah :

### 1. Peneliti Sendiri

Moleong (2009:6) menjelaskan bahwa peneliti sendiri atau dengan bantuan orang lain merupakan alat pengumpul data utama. Hal ini sesuai dengan metode penelitian yang digunakan yaitu penelitian kualitatif, dimana pengumpulan data lebih tergantung pada peneliti sendiri. Peneliti sebagai instrumen utama dengan menggunakan panca indra untuk menyaksikan dan mengamati objek atau fenomena dalam penelitian ini.

### 2. Pedoman Wawancara (Interview guide)

Menurut Sudarso, *interview guide* umumnya berisikan daftar pertanyaan yang sifatnya terbuka dan ingin memperoleh jawaban yang mendalam (Suyatno dan Sutinah, 2005:56). *Interview guide* disusun sesuai dengan topik penelitian agar memudahkan untuk mengumpulkan data.

### 3. Catatan Lapangan (*field note*)

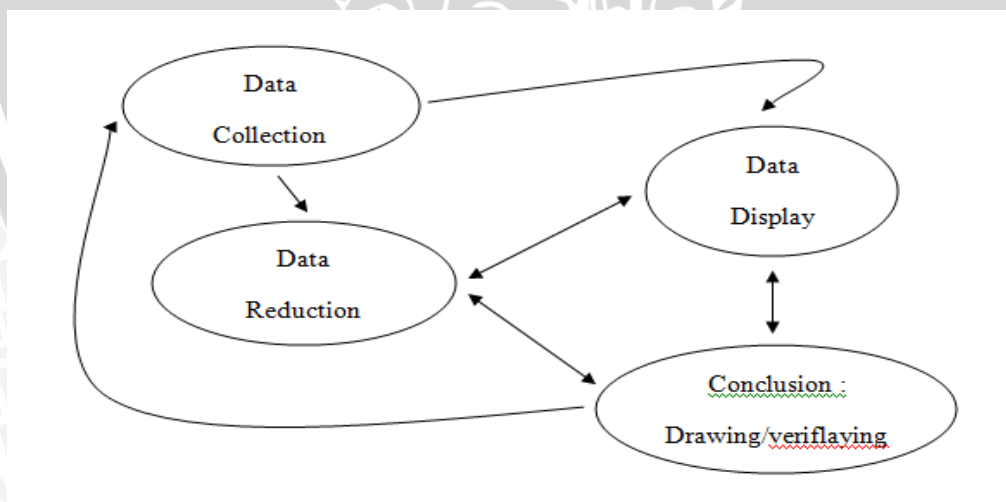
*Field note* digunakan untuk mencatat hasil observasi yang telah dilakukan dan ini merupakan upaya untuk menghindari data yang terlewat.

## G. Teknik Analisis Data

Data kualitatif berupa kata-kata, kalimat-kalimat atau gambar-gambar. Data yang awalnya masih abstrak kemudian selanjutnya diklasifikasikan ke dalam kategori-kategori tertentu. Setelah diklasifikasikan, kemudian peneliti melakukan pemaknaan terhadap data. Dalam penelitian ini digunakan teknik Miles and Huberman.

Miles and Huberman (Sugiyono, 2010:91), mengemukakan bahwa aktivitas dalam analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung terus-menerus hingga tuntas, hingga diperoleh titik jenuh. Aktivitas dalam analisis data, yaitu *data reduction*, *data display* dan *conclusion drawing/verification*

Berikut adalah gambar model interaktif dalam analisis data :



Sumber : Sugiyono, 2010:92

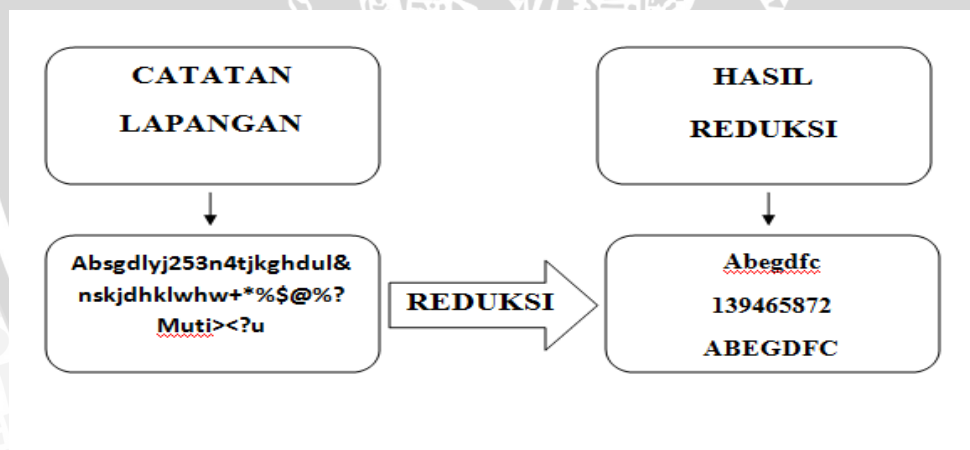
**Gambar 3.1**

**Komponen dalam analisis data (*interactive modal*)**

Keterangan :

**1. Reduksi Data (Data Reduction)**

Data yang diperoleh dari lapangan jumlahnya cukup banyak, untuk itu maka perlu dicatat secara teliti secara rinci. Untuk itu perlu dilakukan analisis data melalui reduksi data. Mereduksi data berarti merangkum, dan mengambil hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting, dicari tema polanya. Dengan demikian data-data yang telah direduksi akan menunjukkan gambaran yang lebih jelas untuk mempermudah peneliti dalam pengumpulan data selanjutnya agar dapat mudah dicari jika seandainya dibutuhkan. Ilustrasi reduksi data dapat digambarkan sebagai berikut :



Sumber : Dharma, 2008:16

**Gambar 3.2**

**Ilustrasi Reduksi Data Dalam Penelitian Kualitatif**

Pada gambar 3.2 dijelaskan mengenai bagaimana mereduksi hasil catatan lapangan yang, rumit dan belum diketahui hasilnya atau abstrak.

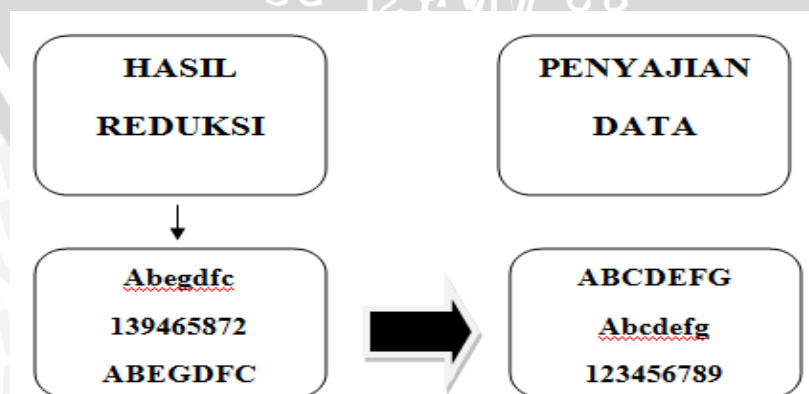




Catatan lapangan berupa huruf besar, huruf kecil, angka dan simbol-simbol yang masih berantakan. Dengan reduksi, maka peneliti dapat mengambil data pokok sesuai dengan kategori, berdasarkan huruf besar, huruf kecil dan angka. Data yang tidak penting yang diilustrasikan dalam bentuk symbol-simbol seperti %, #, @ dsb, karena data tersebut abstrak atau tidak penting bagi peneliti.

## 2. Penyajian Data (*Data Display*)

Dalam penelitian kualitatif, penyajian data dapat dilakukan berupa bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antar kategori, *flowchart* dan sejenisnya. Dalam hal ini Miles and Huberman menyatakan bahwa yang sering dipergunakan untuk penyajian data dalam penelitian kualitatif adalah berupa teks yang sifatnya naratif. Dengan pendisplayan data, maka akan mempermudah untuk mengetahui secara sempurna apa yang terjadi, merencanakan kerja selanjutnya berdasarkan apa yang telah dipahami tersebut (Sugiyono, 2010: 95-96). Ilustrasi penyajian data dapat digambarkan sebagai berikut :



Sumber : Dharma, 2008:16

**Gambar 3.3****Ilustrasi Penyajian Data dalam Penelitian Kualitatif**

Dari ilustrasi diatas dapat disimpulkan bahwa, setelah peneliti selesai mereduksi data ke dalam huruf besar, huruf kecil dan angka disusun ke dalam urutan sehingga strukturnya dapat mudah dipahami. Selanjutnya setelah dilakukan analisis secara rinci, maka terdapat hubungan interaktif antara kelompok-kelompok tersebut.

**3. Penarikan Kesimpulan atau Verifikasi (Conclusion drawing/verification)**

Penarikan kesimpulan dan verifikasi, Kesimpulan awal yang dikemukakan masih bersifat sementara untuk kemudian akan berubah bila tidak ditemukan bukti kuat yang mendukung pada tahap pengumpulan data berikutnya. Tetapi apabila kesimpulan yang dikemukakan pada tahap awal, didukung oleh bukti-bukti yang valid dan konsisten saat peneliti kembali ke lapangan mengumpulkan data, maka kesimpulan yang dikemukakan merupakan kesimpulan yang kredibel (Sugiyono, 2010:99).

## BAB 1V

### HASIL DAN PEMBAHASAN

#### A. Gambaran Umum Lokasi dan Situs Penelitian

##### 1) Dekripsi Umum Lokasi dan Situs Kota Malang

###### a. Sejarah Kota Malang

Wilayah cekungan Malang telah ada sejak masa purbakala menjadi kawasan pemukiman. Banyaknya sungai yang mengalir di sekitar tempat ini membuatnya cocok sebagai kawasan pemukiman. Wilayah Dinoyo dan Tlogomas diketahui merupakan kawasan pemukiman prasejarah. Selanjutnya, berbagai prasasti (misalnya Prasasti Dinoyo), bangunan percandian dan arca-arca, bekas-bekas pondasi batu bata, bekas saluran drainase, serta berbagai gerabah ditemukan dari periode akhir Kerajaan Kanjuruhan (abad ke-8 dan ke-9) juga ditemukan di tempat yang berdekatan.

Nama "Malang" sampai saat ini masih diteliti asal-usulnya oleh para ahli sejarah. Para ahli sejarah masih terus menggali sumber-sumber untuk memperoleh jawaban yang tepat atas asal-usul nama "Malang". Sampai saat ini telah diperoleh beberapa hipotesa mengenai asal-usul nama Malang tersebut. Malangucecwara yang tertulis di dalam lambang kota itu, menurut salah satu hipotesa merupakan nama sebuah bangunan suci. Nama bangunan suci itu sendiri diketemukan dalam dua prasasti Raja

Balitung dari Jawa Tengah yakni prasasti Mantyasih tahun 907, dan prasasti 908 yakni ditemukan di satu tempat antara Surabaya-Malang.

Namun demikian dimana letak sesungguhnya bangunan suci Malangucecwara itu, para ahli sejarah masih belum memperoleh kesepakatan. Satu pihak menduga letak bangunan suci itu adalah di daerah gunung Buring, satu pegunungan yang membujur di sebelah timur kota Malang dimana terdapat salah satu puncak gunung yang bernama Malang. Pembuktian atas kebenaran dugaan ini masih terus dilakukan karena ternyata, disebelah barat kota Malang juga terdapat sebuah gunung yang bernama Malang. Pihak yang lain menduga bahwa letak sesungguhnya dari bangunan suci itu terdapat di daerah Tumpang, satu tempat di sebelah utara kota Malang. Sampai saat ini di daerah tersebut masih terdapat sebuah desa yang bernama Malangsuka, yang oleh sebagian ahli sejarah, diduga berasal dari kata Malankuca yang diucapkan terbalik. Pendapat di atas juga dikuatkan oleh banyaknya bangunan-bangunan purbakala yang berserakan di daerah tersebut, seperti Candi Jago dan Candi Kidal, yang keduanya merupakan peninggalan zaman Kerajaan Singasari. Dari kedua hipotesa tersebut di atas masih juga belum dapat dipastikan manakah kiranya yang terdahulu dikenal dengan nama Malang yang berasal dari nama bangunan suci Malangucecwara itu. Apakah daerah di sekitar Malang sekarang, ataukah kedua gunung yang bernama Malang di sekitar daerah itu. Sebuah prasasti tembaga yang ditemukan akhir tahun 1974 di perkebunan Bantaran, Wlingi, sebelah barat daya Malang, dalam satu

bagiannya tertulis sebagai berikut : “..... taning sakrid Malang-akalihan wacid lawan macu pasabhanira dyah Limpa Makanagran I .....”. Arti dari kalimat tersebut di atas adalah : “ ..... di sebelah timur tempat berburu sekitar Malang bersama wacid dan mancu, persawahan Dyah Limpa yaitu .....” Dari bunyi prasasti itu ternyata Malang merupakan satu tempat di sebelah timur dari tempat-tempat yang tersebut dalam prasasti itu. Dari prasasti inilah diperoleh satu bukti bahwa pemakaian nama Malang telah ada paling tidak sejak abad 12 Masehi. Hipotesa-hipotesa terdahulu, barangkali berbeda dengan satu pendapat yang menduga bahwa nama Malang berasal dari kata “Membantah” atau “Menghalang-halangi” (dalam bahasa Jawa berarti Malang). Alkisah Sunan Mataram yang ingin meluaskan pengaruhnya ke Jawa Timur telah mencoba untuk menduduki daerah Malang. Penduduk daerah itu melakukan perlawanan perang yang hebat. Karena itu Sunan Mataram menganggap bahwa rakyat daerah itu menghalang-halangi, membantah atau malang atas maksud Sunan Mataram. Sejak itu pula daerah tersebut bernama Malang. Timbulnya Kerajaan Kanjuruhan tersebut, oleh para ahli sejarah dipandang sebagai tonggak awal pertumbuhan pusat pemerintahan yang sampai saat ini, setelah 12 abad berselang, telah berkembang menjadi Kota Malang. Setelah kerajaan Kanjuruhan, di masa emas kerajaan Singasari (1000 tahun setelah Masehi) di daerah Malang masih ditemukan satu kerajaan yang makmur, banyak penduduknya serta tanah-tanah pertanian yang amat subur. Ketika Islam menaklukkan Kerajaan Majapahit

sekitar tahun 1400, Patih Majapahit melarikan diri ke daerah Malang. Ia kemudian mendirikan sebuah kerajaan Hindu yang merdeka, yang oleh putranya diperjuangkan menjadi satu kerajaan yang maju. Pusat kerajaan yang terletak di kota Malang sampai saat ini masih terlihat sisa-sisa bangunan bentengnya yang kokoh bernama Kutobedah di desa Kutobedah. Adalah Sultan Mataram dari Jawa Tengah yang akhirnya datang menaklukkan daerah ini pada tahun 1614 setelah mendapat perlawanan yang tangguh dari penduduk daerah ini.

Seperti halnya kebanyakan kota-kota lain di Indonesia pada umumnya, Kota Malang modern tumbuh dan berkembang setelah hadirnya administrasi kolonial Hindia Belanda. Fasilitas umum direncanakan sedemikian rupa agar memenuhi kebutuhan keluarga Belanda. Kesan diskriminatif masih berbekas hingga sekarang, misalnya "Ijen Boulevard" dan kawasan sekitarnya. Pada mulanya hanya dinikmati oleh keluarga-keluarga Belanda dan Bangsa Eropa lainnya, sementara penduduk pribumi harus puas bertempat tinggal di pinggiran kota dengan fasilitas yang kurang memadai. Kawasan perumahan itu sekarang menjadi monumen hidup dan seringkali dikunjungi oleh keturunan keluarga-keluarga Belanda yang pernah bermukim di sana.

Pada masa penjajahan kolonial Hindia Belanda, daerah Malang dijadikan wilayah "Gemente" (Kota). Sebelum tahun 1964, dalam lambang kota Malang terdapat tulisan ; "Malang namaku, maju tujuanku"

terjemahan dari “Malang nominor, sursum moveor”. Ketika kota ini merayakan hari ulang tahunnya yang ke-50 pada tanggal 1 April 1964, kalimat-kalimat tersebut berubah menjadi : “Malangkucecwara”. Semboyan baru ini diusulkan oleh almarhum Prof. Dr. R. Ng. Poerbatjaraka, karena kata tersebut sangat erat hubungannya dengan asal-usul kota Malang yang pada masa Ken Arok kira-kira 7 abad yang lampau telah menjadi nama dari tempat di sekitar atau dekat candi yang bernama Malangkucecwara.

Kota malang mulai tumbuh dan berkembang setelah hadirnya pemerintah kolonial Belanda, terutama ketika mulai di operasikannya jalur kereta api pada tahun 1879. Berbagai kebutuhan masyarakatpun semakin meningkat terutama akan ruang gerak melakukan berbagai kegiatan. Akibatnya terjadilah perubahan tata guna tanah, daerah yang terbangun bermunculan tanpa terkendali. Perubahan fungsi lahan mengalami perubahan sangat pesat, seperti dari fungsi pertanian menjadi perumahan dan industri.

- a. Tahun 1767 Kompeni Hindia Belanda memasuki Kota
- b. Tahun 1821 kedudukan Pemerintah Belanda di pusatkan di sekitar kali Brantas
- c. Tahun 1824 Malang mempunyai Asisten Residen
- d. Tahun 1882 rumah-rumah di bagian barat Kota di dirikan dan Kota didirikan alun-alun di bangun.
- e. 1 April 1914 Malang di tetapkan sebagai Kotapraja

- f. 8 Maret 1942 Malang diduduki Jepang
- g. 21 September 1945 Malang masuk Wilayah Republik Indonesia
- h. 22 Juli 1947 Malang diduduki Belanda
- i. 2 Maret 1947 Pemerintah Republik Indonesia kembali memasuki Kota Malang.
- j. 1 Januari 2001, menjadi Pemerintah Kota Malang.  
(www.malangkota.go.id diakses pada tanggal 8 Maret 2012)

#### **b. Keadaan Geografis**

Kota Malang yang terletak pada ketinggian antara 440 - 667 meter diatas permukaan air laut, merupakan salah satu kota tujuan wisata di Jawa Timur karena potensi alam dan iklim yang dimiliki. Letaknya yang berada ditengah-tengah wilayah Kabupaten Malang secara astronomis terletak  $112,06^{\circ}$  -  $112,07^{\circ}$  Bujur Timur dan  $7,06^{\circ}$  -  $8,02^{\circ}$  Lintang Selatan, dengan batas wilayah sebagai berikut :

- a. Sebelah Utara : Kecamatan Singosari dan Kecamatan Karangploso Kabupaten Malang
- b. Sebelah Timur : Kecamatan Pakis dan Kecamatan Tumpang Kabupaten Malang
- c. Sebelah Selatan : Kecamatan Tajinan dan Kecamatan Pakisaji Kabupaten Malang
- d. Sebelah Barat : Kecamatan Wagir dan Kecamatan Dau Kabupaten Malang



Serta dikelilingi gunung-gunung :

- a. Gunung Arjuno di sebelah Utara
- b. Gunung Semeru di sebelah Timur
- c. Gunung Kawi dan Panderman di sebelah Barat
- d. Gunung Kelud di sebelah Selatan ([www.malangkota.go.id](http://www.malangkota.go.id))

**c. Demografi**

Jumlah penduduk Kota Malang 820.243 (2010), dengan tingkat pertumbuhan 3,9% per tahun. Sebagian besar adalah suku Jawa, serta sejumlah suku-suku minoritas seperti Madura, Arab, dan Tionghoa. Agama mayoritas adalah Islam, diikuti dengan Kristen Protestan, Katolik, Hindu, Buddha, dan Kong Hu Chu. Bangunan tempat ibadah banyak yang telah berdiri semenjak zaman kolonial antara lain Masjid Jami (Masjid Agung), Gereja Hati Kudus Yesus, Gereja Cathedral Ijen (Santa Perawan Maria dari Gunung Karmel), Klenteng di Kota Lama serta Candi Badut di Kecamatan Sukun dan Pura di puncak Buring. Malang juga menjadi pusat pendidikan keagamaan dengan banyaknya Pesantren, yang terkenal ialah Ponpes Al Hikam pimpinan KH. Hasyim Muzadi, dan juga adanya pusat pendidikan Kristen berupa Seminari Alkitab yang sudah terkenal di seluruh Nusantara, salah satunya adalah Seminari Alkitab Asia Tenggara. Bahasa Jawa dengan dialek Jawa Timuran adalah bahasa sehari-hari masyarakat Malang. Kalangan minoritas Suku Madura menuturkan Bahasa Madura.

Malang dikenal memiliki dialek khas yang disebut Boso Walikan, yaitu cara pengucapan kata secara terbalik, misalnya *Malang* menjadi *Ngalam*, *bakso* menjadi *oskab'* *burung* menjadi *ngurub*, dan contoh lain seperti *saya bangga arema menang-ayas bangga arema nganem* . *Gaya bahasa masyarakat Malang terkenal egaliter dan blak-blakan, yang menunjukkan sikap masyarakatnya yang tegas, lugas dan tidak mengenal basa-basi.* ([www.malangkota.go.id](http://www.malangkota.go.id) diakses pada tanggal 8 Maret 2012)

#### **d. Keadaan Iklim dan Geologi**

Kondisi iklim Kota Malang selama tahun 2008 tercatat rata-rata suhu udara berkisar antara 22,7°C - 25,1°C. Sedangkan suhu maksimum mencapai 32,7°C dan suhu minimum 18,4°C . Rata kelembaban udara berkisar 79% - 86%. Dengan kelembaban maksimum 99% dan minimum mencapai 40%. Seperti umumnya daerah lain di Indonesia, Kota Malang mengikuti perubahan putaran 2 iklim, musim hujan, dan musim kemarau. Dari hasil pengamatan Stasiun Klimatologi Karangploso Curah hujan yang relatif tinggi terjadi pada bulan Pebruari, November, Desember. Sedangkan pada bulan Juni dan September Curah hujan relatif rendah. Kecepatan angin maksimum terjadi di bulan Mei, September, dan Juli. ([www.malangkota.go.id](http://www.malangkota.go.id))

Keadaan tanah (geologi) di wilayah Kota Malang antara lain :

- a. Bagian selatan termasuk dataran tinggi yang cukup luas, cocok untuk industri .

- b. Bagian utara termasuk dataran tinggi yang subur, cocok untuk pertanian
- c. Bagian timur merupakan dataran tinggi dengan keadaan kurang subur
- d. Bagian barat merupakan dataran tinggi yang amat luas menjadi daerah pendidikan. ([www.malangkota.go.id](http://www.malangkota.go.id) diakses pada tanggal 8 Maret 2012)
- e. **Pemerintahan Kota Malang**

- a. **Visi dan Misi**

Pemerintah Kota Malang dalam pelaksanaan pembangunan berpedoman pada RPJM Daerah dimana didalamnya termuat VISI Kota Malang, yaitu : "Terwujudnya Kota Malang Sebagai Kota Pendidikan Yang Berkualitas, Kota Sehat Dan Ramah Lingkungan, Kota Pariwisata Yang Berbudaya, Menuju Masyarakat Yang Maju Dan Mandiri"

- 1) ***Kota Pendidikan yang Berkualitas***, mengandung makna bahwa pembangunan Kota Malang diarahkan untuk meningkatkan kualitas pendidikan dalam arti yang luas yaitu : Penyelenggaraan pendidikan pada semua jenjang di Kota Malang harus memiliki kualitas tinggi; Penyelenggaraan pendidikan diarahkan untuk menghasilkan SDM yang memiliki keunggulan kompetitif dalam hal penguasaan, pemanfaatan dan pengembangan IPTEK, serta memiliki wawasan global dengan kearifan lokal (berbudi pekerti luhur); kebijakan pemerintah

kota diarahkan pada kebijakan-kebijakan yang berpihak kepada kepentingan pendidikan dalam arti luas, yang meliputi; (1) peningkatan kapasitas SDM pemerintah kota sebagai pengemban fungsi pelayanan publik; (2) peningkatan kualitas penyelenggaraan pendidikan di semua level melalui pengembangan SDM dan kelembagaan; (3) membuka akses seluas-luasnya kepada seluruh lapisan masyarakat, khususnya kepada masyarakat yang kurang/tidak mampu secara ekonomi, untuk dapat menuntut ilmu melalui jalur formal (sekolah).

2) ***Kota Sehat dan Ramah Lingkungan***, mengandung makna bahwa pembangunan di Kota Malang diarahkan untuk mewujudkan Kota yang sehat dan berwawasan lingkungan. Pengertian kota sehat dan ramah lingkungan adalah sebagai berikut : Kota sehat adalah kota yang memiliki kualitas lingkungan fisik dan sosial kemasyarakatan yang baik sehingga menjadi kota yang memberikan rasa aman, nyaman dan sehat bagi warga kotanya (*City fit to live in*); Kota yang ramah lingkungan adalah kota yang dalam melaksanakan pembangunan selalu memperhatikan kelestarian daya dukung lingkungan.

3) ***Kota Pariwisata yang Berbudaya***, mengandung makna bahwa pembangunan di Kota Malang diarahkan untuk mewujudkan Kota Malang sebagai kota tujuan wisata dengan tetap

melestarikan budaya khas malangan. Pengertian Kota Pariwisata yang berbudaya adalah sebagai berikut : Kota pariwisata adalah kota yang menjadi tujuan wisatawan baik wisatawan mancanegara maupun wisatawan domestik. Obyek wisata yang akan dikembangkan adalah obyek wisata pendidikan, wisata sejarah, wisata belanja maupun wisata lainnya; Kota pariwisata yang berbudaya adalah kota pariwisata yang tetap melestarikan budaya khasnya beserta nilai-nilai yang dikandungnya.

- 4) ***Menuju Masyarakat yang Maju dan Mandiri***, mengandung makna bahwa tujuan pembangunan yang akan dilakukan adalah untuk mewujudkan masyarakat Kota Malang yang maju dan mandiri. Pengertian masyarakat yang maju dan mandiri adalah sebagai berikut : Masyarakat yang maju adalah masyarakat yang maju dalam penguasaan ilmu dan teknologi, maju dalam derajat kesehatannya dan maju dalam mengembangkan budaya dan pariwisatanya; Masyarakat yang mandiri adalah masyarakat yang mampu membiayai sendiri semua kebutuhan dan aktifitas yang dilakukannya.

Dalam rangka mewujudkan VISI Kota malang, maka dirumuskan upaya-upaya yang akan dilaksanakan ke dalam MISI Kota Malang Tahun 2009-2013, sebagai berikut :

1. Mewujudkan dan Mengembangkan Pendidikan yang Berkualitas;
2. Mewujudkan Peningkatan Kesehatan Masyarakat;
3. Mewujudkan Penyelenggaraan Pembangunan yang Ramah Lingkungan;
4. Mewujudkan Pemerataan Perekonomian dan Pusat Pertumbuhan Wilayah Sekitarnya;
5. Mewujudkan dan Mengembangkan Pariwisata yang Berbudaya;
6. Mewujudkan Pelayanan Publik yang Prima.  
([www.malangkota.go.id](http://www.malangkota.go.id) diakses pada tanggal 8 Maret 2012)

#### **b. Program Pembangunan**

RPJMD Kota Malang disusun sebagai penjabaran dari VISI, MISI Kota Malang, serta program Kepala Daerah yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Daerah dan memperhatikan RPJM Nasional. Mengacu pada MISI Kota Malang 2009-2013 dapat dijabarkan Program Pembangunan Kota Malang 2009 - 2013 sebagai berikut :

1. Misi 1 : Mewujudkan Dan Mengembangkan Pendidikan Berkualitas
  - a. Peningkatan mutu tenaga kependidikan;
  - b. Peningkatan mutu manajemen pendidikan;
  - c. Pemerataan akses dan fasilitas pendidikan;

- d. Pemerataan fasilitas pendidikan;
- e. Peningkatan pendidikan luar sekolah (PLS);
- f. Peningkatan akses masyarakat ke perpustakaan;
- g. Pengelolaan dan pelestarian arsip daerah.

2. Misi 2 : Mewujudkan Peningkatan Kesehatan Masyarakat

- a. Peningkatan kualitas dan kuantitas sarana / prasarana kesehatan;
- b. Peningkatan kualitas dan kuantitas tenaga medis dan paramedis;
- c. Peningkatan pelayanan kesehatan masyarakat;
- d. Peningkatan kualitas kesehatan bayi dan ibu melahirkan;
- e. Peningkatan perilaku hidup sehat;
- f. Peningkatan pencegahan dan pemberantasan penyakit;
- g. Peningkatan kualitas kesehatan lingkungan.

3. Misi 3 : Mewujudkan Penyelenggaraan Pembangunan Yang Ramah Lingkungan

- a. Peningkatan perencanaan, penataan dan pengendalian tata ruang;
- b. Perencanaan pembangunan berbasis IPTEK;
- c. Perencanaan pembangunan berbasis masyarakat;
- d. Peningkatan kualitas air, tanah dan udara;

4. Misi 4 : Mewujudkan Pemerataan Perekonomian Dan Pusat Pertumbuhan Wilayah Sekitarnya
  - a. Peningkatan investasi;
  - b. Peningkatan perekonomian daerah dan sekitarnya;
  - c. Peningkatan kemandirian koperasi, Usaha Kecil Mikro dan Menengah (UMKM);
5. Misi 5 : Mewujudkan Dan Mengembangkan Pariwisata Yang Berbudaya
  - a. Peningkatan dan mengembangkan obyek wisata;
  - b. Peningkatan nilai jual potensi pariwisata daerah;
  - c. Pembangunan dan pengembangan sarana dan prasarana wisata, seni dan budaya;
  - d. Peningkatan seni budaya Malangan.
6. Misi 6 : Mewujudkan Pelayanan Publik Yang Prima
  - a. Peningkatan produksi dan produktivitas pertanian;
  - b. Peningkatan kesempatan kerja;
  - c. Peningkatan kerjasama yang harmonis dan sinergis dengan pemerintah provinsi maupun dengan daerah lain;
  - d. Peningkatan jangkauan informasi dan kualitas jaringan informasi;
  - e. Penataan Administrasi Kependudukan;
  - f. Penataan keuangan daerah;



- g. Peningkatan kualitas pelayanan perijinan dan non perijinan kepada masyarakat;
- h. Peningkatan partisipasi pemuda dan perempuan dalam pembangunan;
- i. Peningkatan organisasi kemasyarakatan;
- j. Peningkatan kualitas Keluarga Berencana dan kesejahteraan keluarga;
- k. Pembinaan keolahragaan;
- l. Penataan organisasi dan ketatalaksanaan organisasi perangkat daerah;
- m. Peningkatan kualitas dan kuantitas aparatur pemerintah daerah;
- n. Peningkatan pendayagunaan dan pengamanan aset daerah;
- o. Peningkatan kuantitas dan kualitas sarana dan prasarana kota;
- p. Penyediaan air bersih;
- q. Peningkatan pengelolaan sampah di sumber sampah, TPS dan TPA;
- r. Peningkatan pengaturan dan pengendalian sistem manajemen transportasi sesuai tataran transportasi kota;
- s. Penyediaan sarana dan prasarana kenyamanan lalu lintas dan penumpang;
- t. Peningkatan jumlah produk hukum;

- u. Penegakan Perda melalui Sidang Yustisi dan penyelesaian sengketa hukum;
- v. Peningkatan fungsi legislasi dalam perumusan kebijakan publik;
- w. Peningkatan peran serta masyarakat dalam keamanan dan ketertiban masyarakat;
- x. Pembinaan dan kerukunan hidup antar umat beragama;
- y. Pengentasan kemiskinan;
- z. Peningkatan pembinaan terhadap Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial/PMKS;
- aa. Peningkatan pelayanan bagi korban bencana alam dan sosial.

### c. **Tri Bina Cita Kota Malang**

Dalam salah satu Sidang Paripurna Gotong Royong Kotapraja Malang pada tahun 1962 ditetapkan Kota Malang sebagai :

1. Kota Pelajar / Kota Pendidikan
2. Kota Industri
3. Kota Pariwisata

Ketiga pokok tersebut menjadi cinta-cita masyarakat Kota Malang yang harus di bina. Oleh karena itu kemudian di sebut *TRIBINA CITA*

*KOTA MALANG*

### 1. Kota Malang sebagai Kota Pendidikan

Merupakan potensi daerah yang memiliki nilai jual dan daya saing baik di tingkat regional maupun nasional. Dalam era globalisasi dunia pendidikan menghadapi berbagai tantangan dalam menghadapi perubahan yaitu dengan adanya tuntutan masyarakat memperoleh fasilitas pendidikan yang baik dan berkualitas. Upaya yang dilaksanakan adalah dengan menciptakan visi dan misi pendidikan Kota Malang, menjalin mitra dengan lembaga perguruan tinggi baik dalam bidang pengkajian, pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi maupun dalam pengembangan kualitas Kota Malang pada umumnya.

Kota Malang dipenuhi oleh berbagai sekolah, kampus perguruan tinggi, lembaga pendidikan non formal atau tempat-tempat kursus, serta sejumlah pondok pesantren. Selain itu juga dilengkapi dengan fasilitas penunjang yang cukup memadai seperti tempat pemondokan, toko buku, super market, plaza, pusat pelayanan kesehatan masyarakat serta fasilitas penunjang lainnya yang tak kalah penting adalah adanya angkutan umum (transpotasi) yang tersedia ke penjuru kota (memiliki 25 jalur), yang menghubungkan 3 (tiga) terminal yang ada di Kota Malang, yaitu terminal Arjosari (arah Surabaya), terminal Gadang (arah Blitar), terminal Landungsari (arah Jombang/Kediri).

Krisis ekonomi yang berkepanjangan membawa dampak ekonomi yang sangat berat bagi warga Kota Malang. Hal ini ditandai dengan

meningkatnya angka pengangguran dan menurunnya tingkat pertumbuhan ekonomi. Namun dengan segala keyakinan dan senantiasa memanjatkan doa kepada Tuhan Yang Maha Kuasa, maka krisis yang berkepanjangan ini sedikit-demi sedikit dapat teratasi. Upaya yang telah dilakukan untuk mengatasi krisis tersebut adalah dengan menciptakan lapangan kerja dan usaha yang seluas-luasnya serta menciptakan tenaga kerja yang berkualitas dan memiliki daya saing di pasar kerja.

## **2. Kota Malang Sebagai Kota Industri**

Kota Malang sejak dulu sangat dikenal dengan industri rokok kreteknya. Diversifikasi produk industri kecil dan menengah yang mulai bangkit sejak berlangsungnya krisis ekonomi, masih memerlukan bimbingan dalam hal peningkatan mutu, teknis dan penanam modal untuk mempercepat pemulihan pembangunan ekonomi yang berbasis pada ekonomi kerakyatan, serta untuk perkembangannya di masa mendatang. Sedangkan industri besar yang ada di Kota Malang masih perlu adanya wahana untuk diperkenalkan secara luas, sehingga semakin mendukung produktivitas Kota Malang sebagai Kota Industri.

## **3. Kota Malang Sebagai Kota Pariwisata**

Dengan potensi alam yang dimiliki oleh Kota Malang, yaitu pemandangan alam yang elok serta hawa yang sejuk, teduh dan asri

serta bangunan-bangunan kuno peninggalan Belanda, Kota Malang layak menjadi tujuan wisata bagi wisatawan dalam maupun luar negeri. Berbagai pilihan tempat perbelanjaan, baik yang bersifat tradisional maupun modern yang tersebar di berbagai penjuru kota sangat menunjang Kota Malang sebagai Kota Pariwisata. Perkembangan pusat-pusat perbelanjaan modern ini seiring dengan perkembangan kawasan perumahan yang melaju dengan pesat seakan tidak ada lagi lahan yang tersisa di Kota Malang. Di era otonomi daerah dan era globalisasi saat ini upaya pembangunan di segala bidang yang telah dilaksanakan merupakan sebuah langkah awal peningkatan citra, posisi dan peran Kota Malang dalam percaturan hubungan antar Kota, antar Propinsi, maupun antar Bangsa. Sekaligus merupakan sebuah peluang dan harapan yang bisa memberi manfaat bagi masyarakat Kota Malang sendiri.

## **2) Gambaran Umum Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Kota Malang**

### **a. Sejarah Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Kota Malang**

Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang mulai terbentuk sejak diberlakukannya Undang Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Pemerintah Propinsi, yang menyebabkan kewenangan Pemerintah Kota Malang semakin bertambah besar dan berdampak pada kelembagaan organisasi Perangkat Daerah Kota

Malang, sehingga adanya perubahan struktur organisasi perangkat daerah salah satunya perangkat daerah yang diberi kewenangan di bidang kepegawaian yaitu dengan ditetapkannya Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang melalui Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2000.

Seiring dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah, maka kelembagaan Badan Kepegawaian Daerah mengalami perubahan dari 1 sekretariat dan 4 bidang menjadi 1 bagian dan 3 bidang berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2004 tentang Pembentukan, Kedudukan, Tugas Pokok, Fungsi dan Struktur Organisasi Badan dan Kantor sebagai Lembaga Teknis Pemerintah Kota Malang terdiri atas Unsur Pimpinan yaitu Kepala Badan; Unsur Sekretariat yang dipimpin oleh seorang Kepala Bagian Tata Usaha terdiri dari Sub Bagian Keuangan dan Penyusunan Program dan Sub Bagian Umum; Unsur Pelaksana terdiri dari Bidang Perencanaan dan Pembinaan Pegawai terdiri dari Sub Bid. Formasi dan Informasi Pegawai dan Sub Bid. Pembinaan dan Pemberhentian. Bidang Mutasi terdiri dari Sub Bid. Kepangkatan dan Sub Bid. Jabatan; Bidang Pendidikan dan Pelatihan terdiri dari Sub Bid. Teknis Fungsional dan Sub Bid. Struktural serta Kelompok Jabatan Fungsional.

#### **b. Visi**

Visi Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang adalah :

*“Menjadikan Aparatur Pemerintah yang Berkualitas dan Profesional dalam Mendukung Peningkatan Pelayanan Publik”*

Visi ini ditetapkan guna mendukung tercapainya Visi Pemerintah Kota Malang yaitu : *Terwujudnya Kota Malang Sebagai Kota Pendidikan Yang Berkualitas, Kota Sehat Dan Kota pariwisata Yang Berbudaya menuju Masyarakat Yang Maju Dan Mandiri.*

Adapun maksud dari visi Badan Kepegawaian Daerah adalah :

- a. Aparatur Pemerintah adalah Pegawai Negeri Sipil yang bekerja di lingkungan Pemerintah Kota Malang.
- b. Berkualitas yang berarti memiliki kemampuan dan kemahiran dalam melaksanakan tugas berdasarkan ilmu pengetahuan dan pengalaman serta berpegang teguh pada kode etik profesi, memiliki *self control* dan berorientasi pada mutu/kualitas kinerja dengan cara kerja yang efisien, efektif dan ekonomis, memiliki kepekaan yang tinggi (*high responsibility*) terhadap kepentingan masyarakat (*public interest*) dan masalah-masalah masyarakat (*public affairs*) serta bertanggung jawab (*accountability*).
- c. Profesional yang berarti melakukan pekerjaan yang benar-benar sesuai dengan keahlian atau ketrampilan dan komitmen kerja yang dimiliki.
- d. Pelayanan Publik adalah pemberian pelayanan dasar dan pelayanan lainnya yang merupakan kepentingan masyarakat banyak.

#### **c. Misi**

*Misi* Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang adalah :

1. Mewujudkan Administrasi Kepegawaian yang akuntabel dan transparan
2. Mewujudkan kualitas SDM aparatur dengan mengedepankan IMTAQ yang menguasai IPTEK

Pelaksanaan misi yang merupakan sasaran pengembangan Pegawai Negeri Sipil Daerah diharapkan akan bermuara pada terbangunnya aparatur Pemerintah yang berkualitas dan profesional di bidang tugasnya dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*Good Governance*) dan bersih dari praktek korupsi, kolusi dan nepotisme (*Clean Government*).

#### **d. Tujuan, Sasaran dan Strategi**

Berdasarkan analisa faktor internal dan faktor eksternal, maka dapat dirumuskan tujuan Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang.

Tujuan Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang adalah :

1. Terwujudnya kualitas administrasi kepegawaian
2. Terwujudnya profesionalisme aparatur pemerintah daerah

Adapun sasaran yang dirumuskan dalam mendukung pencapaian visi dan misi Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang adalah :

1. Tercapainya peningkatan pelayanan administrasi dan sarana prasarana di bidang kepegawaian



2. Tercapainya peningkatan kualitas dan kuantitas sumber daya manusia aparatur yang profesional untuk menunjang pelaksanaan tugas pokok dan fungsi perangkat daerah

Strategi Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang berdasarkan analisa SWOT dari pensinkronan faktor internal (kekuatan dan kelemahan) dengan faktor eksternal (peluang dan ancaman) adalah sebagai berikut :

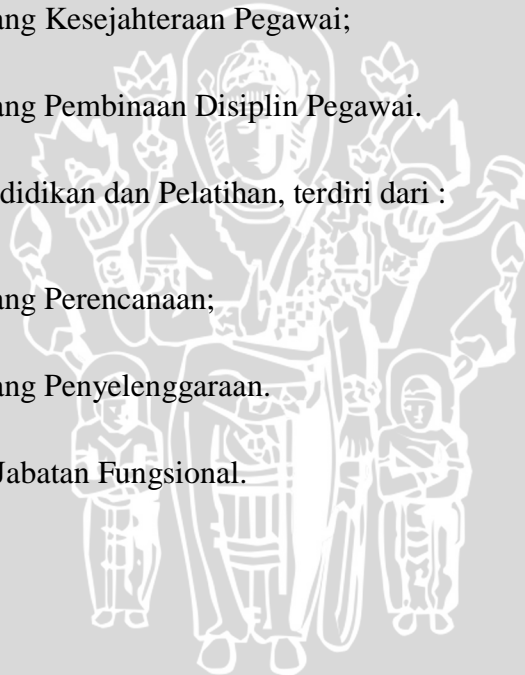
1. Meningkatkan kualitas pelayanan administrasi kepegawaian
2. Meningkatkan pelaksanaan akuntabilitas kinerja
3. Meningkatkan sarana dan prasarana
4. Meningkatkan kemampuan dan ketrampilan aparatur
5. Meningkatkan kualitas dan kinerja aparatur

**e. Struktur Organisasi**

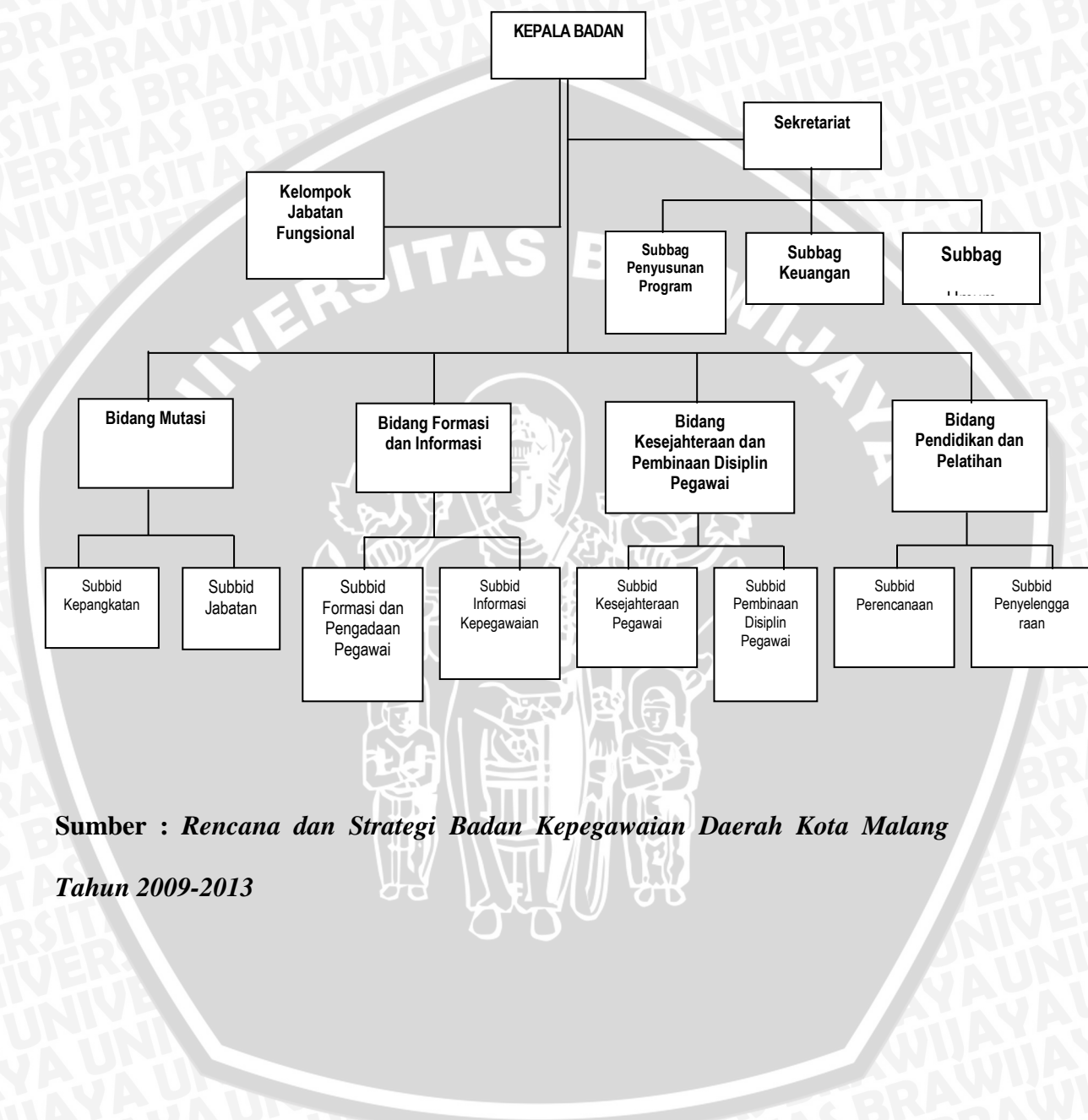
Struktur Organisasi Badan Kepegawaian Daerah, terdiri dari :

- a. Kepala Badan;
- b. Sekretariat, terdiri dari :
  - 1) Subbagian Penyusunan Program;
  - 2) Subbagian Keuangan;
  - 3) Subbagian Umum.
- c. Bidang Mutasi, terdiri dari :

- 1) Subbidang Kepangkatan;
  - 2) Subbidang Jabatan.
- d. Bidang Formasi dan Informasi, terdiri dari :
- 1) Subbidang Formasi dan Pengadaan Pegawai;
  - 2) Subbidang Informasi Kepegawaian.
- e. Bidang Kesejahteraan dan Pembinaan Disiplin Pegawai, terdiri dari :
- 1) Subbidang Kesejahteraan Pegawai;
  - 2) Subbidang Pembinaan Disiplin Pegawai.
- f. Bidang Pendidikan dan Pelatihan, terdiri dari :
- 1) Subbidang Perencanaan;
  - 2) Subbidang Penyelenggaraan.
- g. Kelompok Jabatan Fungsional.



**Gambar 1. Struktur Organisasi Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang**



Sumber : Rencana dan Strategi Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang Tahun 2009-2013



#### f. Jenis-Jenis Pelayanan

Dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsi Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang secara optimal dan guna terpenuhinya hak-hak pegawai dalam memperoleh pelayanan kepegawaian secara maksimal serta mewujudkan partisipasi dan ketaatan pegawai dalam meningkatkan kualitas pelayanan sesuai yang berlaku, maka Badan Kepegawaian Daerah memiliki Standar Pelayanan Publik dalam memberikan pelayanan administrasi kepegawaian yang meliputi 19 jenis pelayanan kepegawaian sebagaimana pada Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Nomor 188.48/07/35.73.403/2007 yang terdiri atas :

1. Kenaikan Pangkat
2. Kenaikan Gaji Berkala
3. Mutasi PNS
4. Ujian Dinas
5. Ujian Kenaikan Pangkat dan Penyesuaian Ijazah
6. Ijin Belajar
7. Tugas Belajar
8. Pendidikan dan Pelatihan Prajabatan
9. Pendidikan dan Pelatihan Kepemimpinan
10. Pendidikan dan Pelatihan Teknis Fungsional
11. Pengajuan Cuti

12. Pengajuan Ijin Cerai
13. Pengajuan Pensiun
14. Pengajuan Karis/Karsu, Karpeg dan Bapertarum
15. Pengadaan Calon Pegawai Negeri Sipil
16. Penyusunan Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (DP 3) PNS
17. Penyusunan Laporan Pajak-Pajak Pribadi (LP2P)
18. Pemberian Tali Asih PTT yang purna tugas/meninggal dunia
19. Perjanjian Kerja Pegawai Tidak Tetap (PTT)

#### **g. Agenda Program dan Kegiatan**

Sebagaimana yang tertuang pada Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Daerah Nomor : 188.48/12/35.73.403/2008 tentang Rencana Strategik Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang Tahun 2009-2013 maka agenda program yang akan dilaksanakan Badan Kepegawaian Daerah selama tahun 2009 – 2013 antara lain :

1. Program Pelayanan Administrasi Perkantoran
2. Program Peningkatan Sarana dan Prasarana Aparatur
3. Program Peningkatan Pengembangan Sistem Pelaporan Capaian Kinerja dan Keuangan
4. Program Peningkatan Kapasitas Sumber Daya Aparatur
5. Program Peningkatan Disiplin Aparatur

## 6. Program Pembinaan dan Pengembangan Aparatur

Sedangkan agenda kegiatan yang akan dilaksanakan Badan Kepegawaian Kota Malang Tahun 2011 antara lain adalah :

### 1. Program pelayanan Administrasi perkantoran meliputi Kegiatan :

- a. Penyediaan jasa surat menyurat
- b. Penyediaan jasa komunikasi, Sumber Daya air dan listrik
- c. Penyediaan jasa peralatan dan perlengkapan kantor
- d. Penyediaan jasa administrasi keuangan
- e. Penyediaan jasa kebersihan kantor
- f. Penyediaan alat Tulis kantor
- g. Penyediaan barang cetakan dan Penggandaan
- h. Penyediaan Peralatan dan perlengkapan Kantor
- i. Penyediaan bahan bacaan dan Peraturan perundang-undangan
- j. Penyediaan makanan dan minuman
- k. Rapat-rapat koordinasi dan konsultasi ke Luar Daerah

### 2. Program Peningkatan Sarana dan Prasarana Aparatur

- a. Pemeliharaan rutin/berkala kendaraan Dinas /operasional

### 3. Program Peningkatan Pengembangan Sistem Pelaporan Capaian

Kinerja dan keuangan

- a. Penyusunan laporan capaian kinerja dan Ikhtisar realisasi Kinerja SKPD
  - b. Penyusunan pelaporan keuangan semesteran
  - c. Penyusunan pelaporan keuangan akhir tahun
  - d. Penyusunan Rencana Kegiatan dan Anggaran
4. Program Peningkatan Disiplin Aparatur
- a. Pengadaan Tanda Pengenal PNS
5. Program Peningkatan Kapasitas Sumber Daya Aparatur
- a. Penyusunan rencana pembinaan karir PNS
  - b. Pelaksanaan pemberian penghargaan bagi PNS berprestasi
  - c. Analisa kebutuhan pegawai
  - d. Pelaksanaan pertimbangan mutasi, jabatan dan pangkat
  - e. Pengangkatan CPNS menjadi PNS
  - f. Penataan administrasi penambahan masa kerja
  - g. Penyusunan data informasi Kepegawaian Daerah
  - h. penyelesaian administrasi identitas pegawai
  - i. Pelaksanaan pembinaan kedisiplinan pegawai
  - j. Pemeriksaan Kesehatan Bagi CPNS yang akan diangkat menjadi PNS

- k. Pengembangan Sistem Pelayanan Administrasi Kepegawaian secara Online dengan BKN
- l. Pemeriksaan Kesehatan bagi PNS
- m. Seleksi penerimaan calon PNS
- n. Penataan Administrasi Kepegawaian

## **B. Penyajian Data Fokus Penelitian**

### **1. Upaya Meningkatkan Kualitas Sumber Daya Aparatur Oleh Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang**

Pembangunan daerah yang telah dilaksanakan selama ini telah menunjukkan kemajuan di berbagai bidang yang meliputi bidang pelayanan umum, ketertiban dan keamanan, ekonomi, lingkungan hidup, perumahan dan fasilitas umum, kesehatan, pariwisata dan budaya, pendidikan serta perlindungan sosial. Disamping banyak kemajuan yang telah dicapai, masih banyak juga tantangan dan masalah yang belum sepenuhnya terselesaikan. Oleh karena itu perlu disusun perencanaan pembangunan sebagai upaya peningkatan penyelenggaraan pemerintahan.

Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang telah melaksanakan program dan kegiatan di bidang kepegawaian selama ini dengan cukup baik guna mencapai profesionalisme aparatur dalam bentuk analisis kebutuhan pegawai, sistem penghargaan dan pembinaan disiplin, pendidikan dan pelatihan, sistem dokumentasi dan informasi pegawai serta pelayanan administrasi kepegawaian. Walaupun sudah dilakukan dengan baik masih banyak juga tantangan yang belum



terselesaikan. Hal ini dikarenakan perkembangan kondisi di lingkungan penyelenggaraan pemerintahan baik dari faktor internal maupun faktor eksternal Badan Kepegawaian Daerah. Oleh karena itu perlu pemahaman kondisi umum untuk dapat merumuskan perencanaan strategis yang tepat dan efektif.

Badan Kepegawaian Daerah menetapkan kebijakan guna pendukung pelaksanaan strategi adalah sebagai berikut :

1. Peningkatan kualitas pelayanan administrasi
2. Peningkatan kualitas sarana dan prasarana
3. Peningkatan pelaksanaan akuntabilitas kinerja
4. Peningkatan kemampuan dan keterampilan aparatur
5. Peningkatan kualitas dan kinerja aparatur

Pada dasarnya kebijakan yang diambil oleh Badan Kepegawaian Daerah merupakan kebijakan untuk mengatur pengelolaan manajemen pelaksanaan tugas pokok dan fungsi instansi dan kebijakan untuk melaksanakan kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya aparatur pemerintah Kota Malang, sehingga apabila dijabarkan dalam fungsi kebijakan adalah sebagai berikut :

#### A. Kebijakan internal

Kebijakan internal adalah kebijakan yang diambil guna melaksanakan dan mengelola tugas pokok dan fungsi dalam pelaksanaan program dan kegiatan instansi. Kebijakan yang diambil adalah :

- Peningkatan kualitas pelayanan administrasi

Kebijakan ini diambil guna mendukung pelaksanaan tugas pokok dan fungsi sehari-hari dengan keterkaitan pelaksanaan administrasi instansi. Sehingga program yang akan dilaksanakan adalah pelayanan administrasi perkantoran.

- Peningkatan kualitas sarana dan prasarana

Kebijakan ini diambil guna mendukung pelaksanaan tugas pokok dan fungsi sehari-hari dengan keterkaitan penyediaan sarana dan prasarana. Sehingga program yang akan dilaksanakan adalah peningkatan sarana dan prasarana aparatur.

- Peningkatan pelaksanaan akuntabilitas kinerja

Kebijakan ini diambil guna mendukung pelaksanaan tugas pokok dan fungsi sehari-hari dengan keterkaitan pelaksanaan akuntabilitas pelaksanaan kegiatan instansi. Sehingga program yang akan dilaksanakan adalah peningkatan pengembangan sistem pelaporan capaian kinerja dan keuangan.

#### B. Kebijakan eksternal

Kebijakan eksternal adalah kebijakan yang diambil guna melaksanakan kegiatan yang berkaitan dengan visi dan misi instansi untuk pengelolaan sumber daya aparatur pemerintah Kota Malang menjadi aparatur yang berkualitas dan profesional. Kebijakan yang diambil adalah :

a. Peningkatan kemampuan dan keterampilan aparatur

Kebijakan ini diambil guna meningkatkan kemampuan sumber daya aparatur pemerintah Kota Malang dalam pelaksanaan tugasnya masing-masing demi tercapainya penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan pemberian pelayanan publik yang sesuai harapan masyarakat. Sehingga program yang akan dilaksanakan adalah peningkatan kapasitas sumber daya aparatur.

b. Peningkatan kualitas dan kinerja aparatur

Kebijakan ini diambil guna meningkatkan kualitas dan kinerja sumber daya aparatur pemerintah Kota Malang dalam pelaksanaan tugasnya masing-masing demi tercapainya penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan pemberian pelayanan publik yang sesuai harapan masyarakat. Sehingga program yang akan dilaksanakan adalah peningkatan disiplin aparatur serta pembinaan dan pengembangan aparatur.

Dalam konteks pengambilan kebijakan eksternal yang berkaitan dengan pengembangan sumber daya aparatur, BKD Kota Malang memiliki upaya dengan mengadakan pendidikan dan pelatihan dalam rangka mencapai kinerja yang diharapkan dalam instansi. Pegawai perlu mendapatkan pendidikan dan pelatihan yang memadai yang disesuaikan dengan jabatan dan pendidikan akhir yang dimiliki. Hal ini bertujuan agar keterampilan dan kecakapan pegawai dalam menjalankan tugasnya dapat berkembang sehingga pelayanan publik dapat dilakukan dengan lebih efektif dan efisien.

### a. Penyelenggaraan Pendidikan dan Pelatihan (Diklat)

BKD Kota Malang memiliki program untuk meningkatkan sumber daya aparturnya melalui program pendidikan dan pelatihan untuk meningkatkan kapasitas aparatur. Menurut Staff Pendidikan dan Pelatihan (Diklat) BKD Kota Malang :

“ Upaya untuk meningkatkan kualitas pegawai Kota Malang yaitu dengan diadakannya diklat yang diselenggarakan baik dari BKD Kota Malang sendiri maupun mengirim pegawai kedalam diklat-diklat yang diselenggarakan provinsi Jawa Timur. Hal ini bertujuan agar pengetahuan dan keterampilan pegawai meningkat sehingga pegawai dapat melaksanakan tugasnya secara lebih profesional dan kredibel.”

(Wawancara dengan Bp. Wahyu Santoso, staff pendidikan dan pelatihan BKD Kota Malang, tanggal 1 Februari 2012 diruang kerjanya)

Berdasarkan informasi hasil wawancara diatas, penulis menyimpulkan bahwa peningkatan kualitas sumber daya aparatur BKD Kota Malang lebih difokuskan pada pendidikan dan pelatihan bagi para pegawai. Tingkat keberhasilan yang dapat dilihat dari pendidikan dan pelatihan adalah semakin tingginya kapasitas intelektualitas dan kepribadian pegawai setelah menjalani pendidikan dan pelatihan. Selain itu, mutu profesionalisme juga dapat terlihat setelah pegawai menempuh pendidikan dan pelatihan sesuai dengan jenjang jabatan dan bidangnya.

Oleh karena itu, agar suatu instansi dapat berkembang, maka pegawai harus diikutsertakan dalam sebuah pendidikan dan pelatihan sesuai dengan jabatan dan bidang kerjanya untuk menambah kapasitas

yang dimiliki agar pelayanan pegawai terhadap publik semakin baik. Hal ini yang melatarbelakangi banyaknya diklat yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah.

b. Jenis dan Jenjang Diklat

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 101 Tahun 2000 tentang Pendidikan dan Pelatihan Jabatan Pegawai Negeri Sipil, Bab III, menyebutkan mengenai pembagian jenis dan jenjang diklat, yaitu :

1. Diklat Prajabatan

Diklat Prajabatan merupakan syarat oengangkatan CPNS (Calon Pegawai Negeri Sipil) menjadi PNS (Pegawai Negeri Sipil). Diklat Prajabatan terdiri dari :

- a. Diklat Prajabatan Golongan I untuk menjadi PNS Golongan I
- b. Diklat Prajabatan Golongan II untuk menjadi PNS Golongan II
- c. Diklat Prajabatan Golongan III untuk menjadi PNS Golongan III

CPNS wajib diikutsertakan dalam Diklat Prajabatan selambat-lambatnya 2 (dua) tahun setelah pengangkatannya sebagai CPNS.

CPNS wajib mengikuti dan lulus Diklat Prajabatan untuk diangkat sebagai PNS.

Diklat Prajabatan dilaksanakan untuk memberikan pengetahuan dalam rangka pembentukan wawasan kebangsaan, kepribadian dan etika PNS, disamping pengetahuan dasar tentang sistem penyelenggaraan pemerintahan negaram bidang tugas dan budaya organisasinya agar mampu melaksanakan tugas dan perannya sebagai pelayan masyarakat.

## 2. Diklat Dalam Jabatan

Diklat dalam jabatan dilaksanakan untuk mengembangkan pengetahuan, keterampilan dan sikap PNS agar dapat melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan dengan sebaik-baiknya.

Diklat dalam jabatan terdiri dari :

### a. Diklat Kepemimpinan

Diklat Kepemimpinan yang selanjutnya disebut Diklatpim dilaksanakan untuk mencapai persyaratan kompetensi kepemimpinan aparatur pemerintah yang sesuai dengan jenjang jabatan struktural. Diklatpim terdiri dari :

- 1) Diklatpim Tingkat IV adalah Diklatpim untuk Jabatan Struktural Eselon IV
- 2) Diklatpim Tingkat III adalah Diklatpim untuk Jabatan Struktural Eselon III
- 3) Diklatpim Tingkat II adalah Diklatpim untuk Jabatan Struktural Eselon II

4) Diklatpim Tingkat I adalah Diklatpim untuk Jabatan Struktural Eselon I

b. Diklat Fungsional

Diklat Fungsional dilaksanakan untuk mencapai persyaratan kompetensi yang sesuai dengan jenis dan jenjang Jabatan Fungsional masing-masing. Jenis dan jenjang Diklat Fungsional untuk masing-masing jabatan fungsional ditetapkan oleh instansi Pembina Jabatan Fungsional yang bersangkutan.

c. Diklat Teknis

Diklat Teknis dilaksanakan untuk mencapai persyaratan kompetensi teknis yang diperlukan tugas PNS. Diklat teknis dapat dilaksanakan secara berjenjang. Jenis dan jenjang diklat teknis ditetapkan oleh instansi teknis yang bersangkutan.

Berdasarkan PP Nomor 101 Tahun 2000 diatas BKD Kota Malang telah melaksanakan diklat sesuai dengan ketentuannya. Berdasarkan hasil wawancara yang didapat penulis bahwa :

“Sampai saat ini BKD Kota Malang hanya menyelenggarakan Diklatpim tingkat IV dan Diklatpim tingkat III. Untuk Diklatpim II dan Diklatpim I, BKD Kota Malang hanya mengirim pada diklat-diklat yang diselenggarakan pihak luar yang telah terakreditasi, misal pihak provinsi”

(Hasil Wawancara dengan Ibu Wulan Rabas P.I. Kepala Bagian Pelatihan dan Pendidikan BKD Kota Malang, tanggal 7 Maret 2012)

### c. Waktu dan Materi Diklat

Mengenai waktu pendidikan dan pelatihan, hasil wawancara penulis adalah sebagai berikut :

“Untuk menyelenggarakan suatu diklat, BKD Kota Malang tidak memiliki jadwal tertentu, namun diklat dilaksanakan secara kondisional setelah DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) Kota Malang telah menyetujui anggaran dana yang diajukan untuk menyelenggarakan diklat. Untuk pengiriman pegawai pada diklat-diklat yang diselenggarakan pihak lain, BKD Kota Malang akan memfasilitasi pegawai sewaktu-waktu disesuaikan dengan jenis dan jenjang diklat yang diadakan”

(Hasil wawancara terhadap Ibu Wulan Rabas P.I, Kepala Bagian Pendidikan dan Pelatihan BKD Kota Malang, tanggal 7 Maret 2012 )

Adapun materi yang disampaikan dalam diklat, yang lebih lanjut dijelaskan dalam hasil wawancara sebagai berikut :

“Materi diklat yang biasa disampaikan yaitu mengenai : sikap kepemimpinan, kedisiplinan, administrasi pemerintahan, pengelolaan keuangan daerah. Jika Diklat diselenggarakan oleh BKD Kota Malang, materi yang disampaikan merupakan hasil kerjasama dengan Lembaga Administasi Negara (LAN) sebagai pembina diklat. Hal ini disebabkan sampai saat ini bidang pendidikan dan pelatihan BKD Kota Malang belum mendapat akreditasi sehingga dalam penyelenggaraan diklat tidak dapat mandiri (masih membutuhkan kerjasama dengan LAN)”

(Hasil wawancara terhadap Ibu Wulan Rabas P.I, Kepala Bagian Pendidikan dan Pelatihan BKD Kota Malang, tanggal 7 Maret 2012 )

### d. Manfaat Diklat

Dengan adanya pendidikan dan pelatihan yang diikuti oleh pegawai, terdapat peningkatan kerja yang signifikan. Berikut hasil wawancara mengenai manfaat diklat :



“Mengenai manfaat diklat secara umum jelas pengetahuan dan kemampuan yang didapat oleh aparatur/pegawai meningkat, selain itu diklat memiliki manfaat untuk mengubah pola pikir pegawai menjadi lebih termotivasi dalam bekerja.”

(Hasil wawancara terhadap Ibu Wulan Rabas P.I, Kepala Bagian Pendidikan dan Pelatihan BKD Kota Malang, tanggal 7 Maret 2012 )

Selain itu Beliau juga menjelaskan mengenai manfaat diklat bagi pegawai sesuai dengan jenis diklat, yaitu :

“Manfaat diklat bagi pegawai yang mengikuti sesuai dengan jenis diklatnya. Misalnya, diklat prajabatan bermanfaat bagi CPNS untuk menambah pengetahuan mengenai administrasi kepegawaian, persiapan mental, pemahaman tentang tata aturan pegawai, kedisiplinan, kemandirian, dll. Diklat jabatan (Diklatpim IV,III,II,I) bermanfaat untuk mempersiapkan diri bagi calon pegawai sebelum menduduki jabatan eselon. Diklat fungsional bermanfaat bagi pegawai yang akan menduduki jabatan fungsional contohnya guru, diknas, dll.“

(Hasil wawancara terhadap Ibu Wulan Rabas P.I, Kepala Bagian Pendidikan dan Pelatihan BKD Kota Malang, tanggal 7 Maret 2012)

Berikut ini terdapat penjelasan manfaat diklat dari pegawai yang mengikuti diklat teknis, bahwa :

“Setelah saya mengikuti diklat teknis dalam hal ini komputerisasi. Sebagai tenaga komputerisasi di BKD Kota Malang, saya mendapatkan pengetahuan mengenai perangkat lunak (*software*) komputer jauh lebih baik. Sehingga sebagai pegawai yang bertugas untuk melayani masyarakat, saya lebih dapat profesional dan efisien dalam hal melayani publik”

(Hasil wawancara dengan Bp. Wahyu Santoso, Staff Komputerisasi Bagian Pendidikan dan Pelatihan BKD Kota Malang, tanggal 9 Februari 2012)

e. Pegawai Yang Mengikuti Diklat

Berkenaan dengan pegawai yang diijinkan mengikuti diklat dapat dijelaskan dalam hasil wawancara sebagai berikut :

“Untuk mengikuti diklat, seorang pegawai biasanya harus melakukan tes tertulis sebagai syarat kelulusan sebagai peserta diklat. Materi dan penyeleksi peserta diklat ini dilakukan oleh masing-masing instansi. Misal pegawai Kementerian Pendidikan Kota Malang jika akan mengikuti diklat maka harus lulus tes tertulis dari instansi kementriannya.”

(Hasil wawancara terhadap Ibu Wulan Rabas P.I, Kepala Bagian Pendidikan dan Pelatihan BKD Kota Malang, tanggal 7 Maret 2012 )

**b. Disiplin Pegawai**

Program disiplin pegawai adalah salah satu upaya yang dilakukan untuk meningkatkan kualitas aparatur/pegawai dalam melayani publik. Disiplin disini dalam beberapa ruang lingkup, meliputi : disiplin waktu, disiplin kerja, dan disiplin sanksi yang diberikan dari instansi.

Disiplin waktu berarti aparatur/pegawai harus tepat waktu untuk datang dan pulang bekerja. Disiplin aturan berarti pegawai/aparatur harus bekerja sesuai dengan aturan yang telah ditetapkan oleh negara maupun instansi yang bersangkutan. Disiplin pada sanksi yaitu apabila pegawai/aparatur melakukan kesalahan, maka pegawai tersebut berkewajiban untuk menjalani sanksi yang diberikan instansi.

Dengan adanya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2012 tentang Disiplin Pegawai tentu merupakan upaya baru dari

pemerintah untuk membenahi kinerja dan meningkatkan kualitas Pegawai Negeri Sipil. Upaya ini tampak sangat progresif dengan sederet sanksi-sanksi bagi pegawai yang melanggar ketentuan yang telah diatur. Sebagaimana diatur dalam Bab III tentang Hukuman Disiplin pasal 7 :

Tingkat hukuman disiplin terdiri dari:

- a. hukuman disiplin ringan;
- b. hukuman disiplin sedang; dan
- c. hukuman disiplin berat.

Jenis hukuman disiplin ringan terdiri dari:

- a. teguran lisan;
- b. teguran tertulis; dan
- c. pernyataan tidak puas secara tertulis.

Jenis hukuman disiplin sedang terdiri dari:

- a. penundaan kenaikan gaji berkala selama 1 (satu) tahun;
- b. penundaan kenaikan pangkat selama 1 (satu) tahun; dan
- c. penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 1 (satu) tahun.

Jenis hukuman disiplin berat terdiri dari:

- a. penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 3 (tiga) tahun;
- b. pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah;
- c. pembebasan dari jabatan;
- d. pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS; dan
- e. pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS.

Berdasarkan hasil wawancara, penulis telah memperoleh informasi berkaitan dengan tingkat kedisiplinan pegawai terhadap BKD Kota Malang sebagai berikut :

“Secara umum, tingkat kedisiplinan pegawai/aparatur Kota Malang baik, tidak ada masalah. Dipatuhi atau tidak dipatuhinya disiplin yang telah ditetapkan oleh instansi tempat bekerja maupun dari aturan negara tergantung oleh individu-individu yang menjalani. Untuk kedisiplinan waktu dan disiplin kerja selama ini aparatur/pegawai negeri Kota Malang sudah baik namun harus lebih ditingkatkan agar pekerjaan selesai tepat pada waktunya.”

(Hasil wawancara terhadap Ibu Latifah Hanun, Kepala Bagian Disiplin Pegawai BKD Kota Malang, tanggal 7 Maret 2012 )

Salah satu upaya represif agar pegawai/aparatur selalu menaati disiplin yang telah ditetapkan, maka diberlakukanlah sanksi. Hal ini dijelaskan lebih lanjut dalam wawancara sebagai berikut :

“Sanksi diberikan kepada pegawai yang melanggar aturan/disiplin yang telah ditetapkan. Sanksi ini diberikan dengan tujuan untuk memberikan efek jera agar pegawai tidak mengulangi pelanggaran lagi dikemudian hari. Selama ini pemberian sanksi pada pegawai negeri Kota Malang telah dijalankan dengan baik.”  
(Hasil wawancara terhadap Ibu Latifah Hanun, Kepala Bagian Disiplin Pegawai BKD Kota Malang, tanggal 7 Maret 2012 )

Selain itu terdapat informasi mengenai implementasi pengenaan hukuman terhadap yang melanggar peraturan mengenai kedisiplinan :

“Selama ini di BKD Kota Malang hanya terdapat pelanggaran-pelanggaran ringan seperti terlambat masuk kantor atau tidak memberitahu sebelumnya kepada atasan untuk terlambat. Pengenaan sanksinya pun berupa hukuman ringan seperti teguran dari atasan. Selama ini di BKD Kota Malang tidak ada pelanggaran hukuman sedang atau berat sehingga dapat dikatakan pegawai BKD Kota Malang termasuk pegawai yang patuh dan disiplin.”

(Hasil wawancara dengan Bapak Suprih selaku staff bagian Pembinaan Kedisiplinan BKD Kota Malang, tanggal 28 Maret 2012)

Dari beberapa hasil wawancara mengenai disiplin pegawai pada instansi BKD Kota Malang. Penulis dapat menyimpulkan bahwa implementasi disiplin pegawai negeri BKD Kota Malang, baik disiplin waktu, disiplin kerja maupun disiplin sanksi telah berjalan dengan baik. Namun, tingkat kedisiplinan pegawai tetap perlu ditingkatkan karena keberhasilan maupun kegagalan tujuan organisasi sangat ditentukan oleh tingkat kedisiplinan yang dipatuhi oleh pegawainya.

## **2. Faktor-Faktor Pendukung dan Penghambat Pengembangan Kualitas Sumber Daya Aparatur Oleh Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang**

### **A. Faktor Pendukung**

Faktor pendukung untuk mengembangkan sumber daya aparatur/pegawai BKD Kota Malang sebagaimana yang diterangkan oleh narasumber pada wawancara berikut :

“Faktor yang mendukung untuk mengembangkan sumber daya aparatur BKD Kota Malang adalah kualitas yang ada pada diri sumber daya aparatur itu sendiri. Jika kualitas aparatur baik, maka untuk lebih meningkatkan akan menjadi mudah, begitu juga sebaliknya. selain itu adanya etos kerja dan kemauan yang tinggi para pegawai untuk maju dan lebih berkembang juga menjadi faktor yang sangat menentukan pengembangan kualitas sumber daya aparatur BKD Kota Malang.”

(Hasil wawancara dengan Bp. Wahyu Santoso sebagai staff Komputerisasi Bagian Pendidikan dan Pelatihan BKD Kota Malang, tanggal 9 April 2012)

Dari hasil wawancara diatas, diperoleh kesimpulan bahwa ada beberapa faktor pendukung pengembangan sumber daya aparatur BKD Kota Malang , yakni : kualitas sumber daya manusia itu sendiri, etos kerja dan kemauan

pegawai untuk maju dan lebih profesional dalam melakukan tugasnya untuk melayani publik.

Kemudian, penulis juga memperoleh informasi lain dari narasumber yang berbeda mengenai faktor pendukung pengembangan sumber daya aparatur BKD Kota Malang sebagai berikut :

“Jika pegawai tidak dapat mengikuti pendidikan dan pelatihan untuk meningkatkan kualitasnya, maka ada beberapa alternatif pengganti untuk itu, biasanya pihak BKD Kota Malang memfasilitasi pegawai untuk diikutsertakan dalam berbagai workshop, seminar maupun sosialisasi. Alternatif ini merupakan salah satu faktor pendukung dalam mengembangkan kualitas sumber daya aparatur BKD Kota Malang”

(Hasil wawancara terhadap Ibu Latifah Hanun, Kepala Bagian Disiplin Pegawai BKD Kota Malang, tanggal 7 Maret 2012 )

#### **B. Faktor Penghambat**

Dalam meningkatkan sumber daya aparatur BKD Kota Malang, tentunya terdapat beberapa hambatan sehingga upaya ini tidak dapat dilaksanakan dengan lancar. Hasil wawancara berikut ini menunjukkan faktor-faktor penghambat tersebut, yaitu :

“Faktor penghambatnya adalah anggaran yang sulit untuk *dicairkan*, jika BKD Kota Malang menyelenggarakan suatu kegiatan, diklat misalnya. Maka pihak BKD Kota Malang harus memberikan proposal anggaran kepada DPRD Kota Malang untuk selanjutnya ditolak atau diterima, namun kebanyakan proposal pengajuan kegiatan diklat diterima jika diklat yang diselenggarakan bersifat rutin.”

(Hasil wawancara terhadap Ibu Wulan Rabas P.I, Kepala Bagian Pendidikan dan Pelatihan BKD Kota Malang, tanggal 7 Maret 2012 )

Selain itu beliau juga menerangkan masalah sarana dan prasarana yang kurang memadai sebagai salah satu faktor penghambat pengembangan sumber daya aparatur BKD Kota Malang, dalam hasil wawancara sebagai berikut :

“Selain itu, faktor penghambat yang lain adalah sarana dan prasaran yang kurang memadai yang dimiliki oleh BKD Kota Malang. Sebagai badan diklat yang belum mendapat akreditasi dari provinsi, biasanya BKD Kota Malang jika mengadakan suatu kegiatan, misalnya diklat, seminar, workshop, dll masih menyewa sarana dan prasarana dari pihak luar. Sebagai upaya untuk menyelesaikan permasalahan ini, sampai saat ini Bagian pendidikan dan pelatihan BKD Kota Malang masih mengusahakan untuk mendapat akreditasi dari provinsi dengan meningkatkan penyertaan pegawai BKD Kota Malang dalam diklat-diklat dan seminar-seminar. Hal ini dilakukan agar jika sudah mendapat akreditasi, jika BKD Kota Malang memiliki gedung khusus dan sarana prasarana untuk berbagai diklat yang diselenggarakan tanpa menyewa lagi dari pihak lain. Selain itu hal ini ditujukan untuk penghematan belanja daerah (APBD)”

(Hasil wawancara terhadap Ibu Wulan Rabas P.I, Kepala Bagian Pendidikan dan Pelatihan BKD Kota Malang, tanggal 7 Maret 2012 )

Dari beberapa hasil wawancara mengenai faktor-faktor penghambat peningkatan sumber daya aparatur BKD Kota Malang diatas, penulis dapat menyimpulkan bahwa sampai saat ini masih ada beberapa hal vital yang perlu direvitalisasi. Bantuan dana dari DPRD Kota Malang dan pengakuan akreditasi bagian pendidikan dan pelatihan BKD Kota Malang dari pemerintah provinsi dapat menanggulangi faktor-faktor penghambat pengembangan sumber daya aparatur BKD Kota Malang. Untuk itu, segenap jajaran pimpinan dan pegawai BKD Kota Malang harus bekerjasama demi tercapainya tujuan instansi yang lebih baik.

### **C. Analisis dan Interpretasi Data**

#### **1. Upaya Meningkatkan Kualitas Sumber Daya Aparatur Oleh Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang**

##### **a. Penyelenggaraan Pendidikan dan Pelatihan (Diklat)**

Penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan merupakan salah satu penyelenggaraan pemerintahan di bidang kepegawaian sebagai upaya peningkatan sumber daya dan profesionalisme aparatur. Pelaksanaan pendidikan dan pelatihan dilakukan melalui kegiatan Pendidikan dan Pelatihan Kepemimpinan, Pendidikan dan Pelatihan Prajabatan dan Pendidikan dan Pelatihan teknis tugas dan fungsinya serta fungsional.

Berdasarkan Rencana Strategis (Renstra) Badan Kepegawain Daerah Kota Malang Tahun 2009-2013 menerangkan bahwa permasalahan yang terjadi dalam pelaksanaan program pendidikan dan pelatihan selama ini adalah belum terpenuhinya semua kebutuhan pendidikan dan pelatihan pegawai. Pemerintah Kota Malang dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintah membutuhkan sumberdaya aparatur yang berkemampuan dan berkompeten dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya, oleh karena itu pelaksanaan program ini sebaiknya terus dilaksanakan.

Beberapa parameter yang digunakan untuk mengukur tercapainya peningkatan kuantitas sumber daya aparatur yang profesional untuk menunjang pelaksanaan tugas pokok dan fungsi dapat dilihat dari:

- Jumlah aparatur yang telah mengikuti pendidikan dan pelatihan struktural



- Jumlah aparatur yang telah mengikuti pendidikan dan pelatihan teknis
- Jumlah aparatur yang telah mengikuti pendidikan dan pelatihan fungsional, dll.

Aparatur disini dalam konteks pegawai negeri sipil maupun calon pegawai negeri sipil yang bekerja pada instansi masing-masing. Badan Kepegawaian Daerah (BKD) melaksanakan 3 jenis pendidikan dan pelatihan (diklat) diantaranya : Diklat Prajabatan dan Diklat Dalam Jabatan (meliputi : Diklat Kepemimpinan, Diklat Teknis, Diklat Fungsional). Diklat prajabatan merupakan syarat pengangkatan CPNS menjadi PNS, diklat prajabatan ditujukan untuk memberikan pengetahuan kepada CPNS dalam rangka pembentukan wawasan nusantara, kepribadian dan etika PNS disamping pengetahuan dasar tentang sistem pemerintahan negara, bidang tugas dan budaya organisasinya, agar mampu melaksanakan tugasnya sebagai pelayan masyarakat. Diklat Dalam Jabatan yang dilaksanakan oleh PNS untuk mengembangkan pengetahuan dan sikap PNS untuk dapat melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan dengan sebaik-baiknya.

Berdasarkan beberapa hasil wawancara yang dilakukan penulis terhadap beberapa narasumber yang merupakan Kepala Bagian Pendidikan dan Pelatihan BKD Kota Malang serta Staff Bagian Pendidikan dan Pelatihan BKD Kota Malang, penulis mendapatkan kesimpulan bahwa selama ini capaian pelaksanaan diklat sudah berhasil seperti yang tertuang dalam Renstra BKD Kota Malang 2009-2013. Selain itu, manfaat diklat

sendiri sudah dirasakan oleh pegawai yang mengikuti diklat, diklat terbukti mampu mengembangkan pengetahuan dan ketrampilan yang dimiliki pegawai. Selain itu diklat terbukti mampu membentuk pola pikir sebagai pegawai menjadi lebih profesional dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai pelayan masyarakat.

Dalam hal materi diklat, sebagai badan diklat yang belum mendapat akreditasi, BKD Kota Malang sampai saat ini masih bekerjasama dengan Lembaga Administrasi Negara (LAN) untuk menyediakan materi, pemateri maupun alat bantu pendidikan dan pelatihan. Selain itu, kurikulum diklat yang diselenggarakan BKD Kota Malang juga atas kerjasama BKD Kota Malang dengan badan LAN. Kurikulum ini merupakan bagian yang penting dalam proses pendidikan dan pelatihan agar diklat yang diselenggarakan dapat dilaksanakan secara rigid dan tersistematis.

Dalam hal pegawai yang mengikuti diklat. Pegawai yang mengikuti diklat harus mengikuti seleksi berupa tes tertulis sebagai peserta sesuai dengan jenis dan jenjang diklat yang diikuti. Penulis menganggap hal ini bertujuan untuk menghindari subyektifitas atasan kepada bawahan yang akan mengikuti diklat. Sehingga, semua pegawai yang berminat mengikuti diklat memiliki kesempatan yang sama untuk menjadi peserta diklat. Biasanya pimpinan akan mempertimbangkan pula kualitas pegawai yang akan mengikuti diklat, jika kualitas pegawai sudah baik maka tidak diikutkan ke diklat, namun jika kualitas pegawai masih kurang maka wajib

diikutkan ke diklat. Proses seleksi ini dilakukan agar perbedaan kemampuan, keterampilan dan pengetahuan pegawai BKD Kota Malang satu dengan yang lain dapat disamakan dengan keikutsertaannya dalam diklat. Namun, tidak dapat dipungkiri bahwa hasil dari pelaksanaan diklat itu kembali pada tingkat keseriusan pegawai yang mengikuti diklat dalam memahami materi yang disampaikan untuk selanjutnya diimplementasikan dalam melaksanakan tugas dan fungsi jabatannya.

#### **b. Disiplin Pegawai**

Pelaksanaan pembinaan disiplin pegawai merupakan salah satu penyelenggaraan pemerintahan di bidang kepegawaian sebagai upaya peningkatan profesional aparaturnya. Pelaksanaan sistem penghargaan dan pembinaan disiplin dilakukan melalui kegiatan Pembinaan Disiplin dan Pemberian Penghargaan Satyalencana. Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang untuk melaksanakan pembinaan disiplin sebanyak lima kali (setiap tahun satu kali) dan pemberian penghargaan satyalencana.

Berdasarkan Renstra BKD Kota Malang 2009-2013 mnerangkan bahwa permasalahan yang terjadi dalam pelaksanaan program ini selama lima tahun adalah proses pembinaan disiplin yang masih belum memenuhi harapan penyelesaian kasus disiplin selain itu belum semua pegawai Pemerintah Kota Malang yang sudah memenuhi kriteria untuk perolehan satyalencana mendapatkan satyalencana. Pemerintah Kota Malang dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintah membutuhkan pengendalian serta pemberi

motivasi bagi sumber daya aparatur guna mendapatkan sumberdaya aparatur dengan kinerja yang baik, oleh karena itu pelaksanaan program ini sebaiknya terus dilaksanakan.

Keterangan yang diperoleh penulis berdasarkan Renstra BKD Kota Malang Tahun 2009-2013 berbeda dengan keterangan yang disampaikan oleh Kepala Bagian Disiplin Pegawai BKD Kota Malang. Hasil wawancara mengungkapkan bahwa kedisiplinan pegawai sampai saat ini tidak pernah ada masalah, sedangkan dalam Renstra BKD Kota Malang Tahun 2009-2013 menyebutkan proses pembinaan disiplin yang masih belum memenuhi harapan penyelesaian kasus disiplin. Sehingga jelas dalam hal ini sebenarnya dalam internal instansi BKD Kota Malang masih memiliki beberapa permasalahan mengenai kedisiplinan pegawai dan kepatuhan sanksi yang diberikan atas kesalahan pegawai. Sehingga kebijakan BKD Kota Malang tentang kedisiplinan pegawai harus lebih dicermati kembali agar tetap dapat mempertahankan kredibilitas instansi yang sampai saat ini dikenal baik

## **2. Faktor-Faktor Pendukung dan Penghambat Pengembangan Kualitas Sumber Daya Aparatur Oleh Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang**

### **a. Faktor Pendukung**

Dari hasil wawancara mengenai faktor pendukung pengembangan kualitas sumber daya aparatur BKD Kota Malang, penulis dapat menyimpulkan bahwa faktor pendukung utama peningkatan kualitas sumber daya aparatur adalah

sumber daya aparatur itu sendiri. Hal ini karena kemampuan diri menjadi tolok ukur bagi berlangsungnya fungsi dan tugas jabatan secara maksimal.

Oleh karena itu diperlukan strategi awal yang konsisten dan diterapkan melalui manajemen pemerintahan yang baik. Menyadari akan pentingnya hal tersebut, berdasarkan pengertian dari Stoner (1995: 19) bahwa rekrutmen adalah proses mendapatkan sejumlah calon tenaga kerja yang kualifaid untuk jabatan dan pekerjaan tertentu dalam suatu organisasi atau perusahaan. Sedangkan tujuan dari rekrutmen adalah mendapatkan calon tenaga kerja yang memungkinkan pihak manajemen untuk memilih atau menyeleksi calon sesuai dengan kualifikasi yang dibutuhkan oleh organisasi atau perusahaan.

Proses rekrutmen aparatur seharusnya berorientasi pada kompetensinya (pendidikan, keahlian, dll) serta disesuaikan berdasarkan pengalaman kerja dan masa dinas yang pernah ditempuh. Rekrutmen Calon Pegawai negeri merupakan hal mendasar yang dapat menentukan kualitas kinerja aparatur pemerintahan itu sendiri terhadap peningkatan pelayanan masyarakat sebagai penyedia layanan. Yang sampai saat ini sulit untuk dihindari adalah dalam proses rekrutmen masih banyak unsur politis dan unsur KKN (Kolusi, Korupsi dan Nepotisme) masih subur, dengan adanya KKN ini menyebabkan proses rekrutmen tidak berjalan secara adil. Kualitas kerja yang didapat dari aparatur baru belum tentu baik, sehingga dengan pengangkatan secara KKN yang berkembang saat ini menghasilkan kualitas sumber daya aparatur baru yang

rendah. Hal ini yang seharusnya menjadi bahan evaluasi pemerintah daerah dalam proses rekrutmen pegawai baru.

#### **b. Faktor Penghambat**

Sebagai Badan Diklat yang belum mendapat akreditasi dari pemerintah provinsi, Badan Diklat BKD Kota Malang seharusnya memiliki target dalam waktu berapa tahun kedepan akreditasi ini akan didapatkan. Namun, hal ini tampaknya tidak dibahas dalam Renstra BKD Kota Malang 2009-2013, dalam laporan selama 5 (tahun) pelaksanaan pendidikan dan pelatihan yang ada di Renstra BKD Kota Malang menyebutkan bahwa diklat selama ini memperoleh capaian yang berhasil dan harus terus dilaksanakan. Padahal seharusnya untuk memperoleh badan diklat yang terakreditasi BKD Kota Malang dalam Renstranya harus memuat capaian yang lebih rinci untuk mendapat akreditasi dalam jangka waktu 5 (lima) tahun yang akan datang.

Padahal dengan adanya perolehan akreditasi, Badan Diklat BKD Kota Malang akan mendapat keuntungan berupa penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan tanpa kerjasama lagi dengan Lembaga Administrasi Negara. Sehingga jika Badan Diklat BKD Kota Malang mengadakan suatu diklat baik itu diklat prajabatan maupun diklat dalam jabatan, Badan Diklat BKD Kota Malang dapat menentukan sendiri materi dan pemateri diklat. Selain itu Badan Diklat BKD Kota Malang setelah mendapat akreditasi akan mendapat kelengkapan sarana prasarana diklat seperti gedung diklat, alat peraga materi diklat, dan lain-lain.

## BAB V

### PENUTUP

#### A. KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan sebelumnya, penulis merumuskan kesimpulan sebagai berikut :

- 1) Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang memiliki program untuk meningkatkan sumber daya aparturnya melalui program pendidikan dan pelatihan untuk meningkatkan kapasitas aparatur. Tingkat keberhasilan yang dapat dilihat dari pendidikan dan pelatihan adalah semakin tingginya kapasitas intelektualitas dan kepribadian pegawai setelah menjalani pendidikan dan pelatihan. Selain itu, untuk meningkatkan sumber daya aparturnya BKD Kota Malang melaksanakan disiplin aparatur/pegawai.. Disiplin disini dalam beberapa ruang lingkup, meliputi : disiplin waktu, disiplin kerja dan disiplin sanksi.
- 2) Beberapa faktor pendukung pengembangan sumber daya aparatur BKD Kota Malang , yakni : kualitas sumber daya manusia itu sendiri, etos kerja dan kemauan pegawai untuk maju dan lebih profesional dalam melakukan tugasnya untuk melayani publik. Selain itu, masalah sarana dan prasarana yang kurang memadai juga sebagai salah satu faktor penghambat pengembangan sumber daya aparatur BKD Kota Malang.

## B. SARAN

- 1) Dalam internal instansi BKD Kota Malang masih memiliki beberapa permasalahan mengenai kedisiplinan pegawai dan kepatuhan sanksi yang diberikan atas kesalahan pegawai. Sehingga kebijakan BKD Kota Malang tentang kedisiplinan pegawai harus lebih tegas dan dicermati kembali agar tetap dapat mempertahankan kredibilitas instansi yang sampai saat ini dikenal baik.
- 2) Proses rekrutmen aparatur seharusnya berorientasi pada kompetensinya (pendidikan, keahlian, dll) serta disesuaikan berdasarkan pengalaman kerja dan masa dinas yang pernah ditempuh. Yang sampai saat ini sulit untuk dihindari adalah dalam proses rekrutmen masih banyak unsur politis dan unsur KKN (Kolusi, Korupsi dan Nepotisme) masih subur, dengan adanya KKN ini menyebabkan proses rekrutmen tidak berjalan secara adil. Kualitas kerja yang didapat dari aparatur baru belum tentu baik, sehingga dengan pengangkatan secara KKN yang berkembang saat ini menghasilkan kualitas sumber daya aparatur baru yang rendah. Hal ini yang seharusnya menjadi bahan evaluasi pemerintah daerah dalam proses rekrutmen pegawai baru.
- 3) Sebagai Badan Diklat yang belum mendapat akreditasi dari pemerintah provinsi, Badan Diklat BKD Kota Malang seharusnya memiliki target dalam waktu berapa tahun kedepan akreditasi ini akan didapatkan. Namun, hal ini tampaknya tidak dibahas dalam Renstra BKD Kota Malang 2009-



2013, dalam laporan selama 5 (tahun) pelaksanaan pendidikan dan pelatihan yang ada di Renstra BKD Kota Malang menyebutkan bahwa diklat selama ini memperoleh capaian yang berhasil dan harus terus dilaksanakan. Padahal seharusnya untuk memperoleh badan diklat yang terakreditasi BKD Kota Malang dalam Renstranya harus memuat capaian yang lebih rinci untuk mendapat akreditasi dalam jangka waktu 5 (lima) tahun yang akan datang.

