**BAB I**

**PENDAHULUAN**

* 1. **Latar Belakang Penelitian**

Kebutuhan akan desentralisasi tampaknya bersifat universal, bahkan negara-negara kecilpun mempunyai pemerintahan daerah dengan kadar otonomi tertentu. Semua negara dewasa ini agaknya akan berhadapan dengan keharusan untuk memenuhi kebutuhan akan desentralisasi ini. Kebutuhan tersebut secara sederhana dapat muncul berdasarkan alasan-alasan admnistrasi praktis. Fungsi-fungsi negara modern mensyaratkan kebutuhan itu dapat berlangsung pada tingkat lokal. Pajak-pajak harus dikumpulkan dan peraturan mesti ditegakkan. Pada negara kesejahteraan, klain (tuntutan) harus dinilai dan kemanfaatan harus di bayar. Sementara pada negara-negara sedang berkembang, para petani mesti diberikan pelayanan berkaitan dengan pinjaman, benih, dan pupuk. Oleh karena itu, apa pun landasan ideologi dan tingkat campur tangannya, negara-negara di jaman sekarang ini melokalisir aparat pemerintahannya.

Nilai desentralisasi memiliki daya tarik yang besar, terlepas dari ideologi atau teori politik (Furniss, 1941:5) desentralisasi merupakan suatu model untuk mencela sentralisasi yang berlebihan dari pemerintahan dewasa ini. Daya tarik desentralisasi tidaklah semata-mata merupakan kebalikan dari sentralisasi, tetapi juga karena desentralisasi dapat diasumsi mempunyai kemampuan untuk menyembuhkan cacat dari sentralisasi. Desentralisasi mempunyai kemampuan suatu sisi positif. Desentralisasi umumnya dikaitkan dengan suatu lingkup tujuan-tujuan ekonomi, sosial dan politik yang luas baik di negara maju maupun negara yang sedang berkembang. Secara ekonomis desentralisasi dimaksudkan untuk memperbaiki efisiensi dengan tuntutan untuk menyediakan pelayanan-pelayanan secara lokal dan barang publik (Shepard,1974:5). Secara politis desentralisasi diharapkan dapat memperkuat akuntabilitas (tanggung jawab), keterampilan politis dan integritas nasional. Desentralisasi membawa pemerintahan lebih dekat kepada masyarakat. Desentralisasi menyediakan pelayanan-pelayanan yang lebih baik terhadap kelompok masyarakat. Desentralisasi menyediakan suatu tempat pelatihan untuk partisipasi dan kepemimpinan politik warganegara, baik lokal maupun nasional. Desentralisasi bahkan diberi peranan untuk menjaga nilai-nilai dasar manusia. (Putten,1971:10). Peranan-peranan yang dilekatkan pada desentralisasi menurut berbagai teori pemerintahan yang berbeda. Namun demikian desentralisasi tidaklah tanpa kritik. Desentralisasi memperkuat kepentingan-kepentingan yang sempit dan tersekat-sekat. Desentralisasi bersifat “anti egalitarian” (anti kesamaan) melalui dukungannya pada keanekaragaman regional dalam penyedian barang-barang publik.

Dari perspektif sosialis, desentralisasi cenderung dibicarakan dalam hubungannya sifat negara dan ekonomi di mana ia berlangsung. Di atas segalanya, desentralisasi akan dinilai berdasarkan rujukan pada kepentingan-kepentingan yang mengambil mamfaat dan mengontrol institusi politik di tingkat sub nasional. Pandangan mengenai desentralisasi yang baik dan idealistis, seperti bentuk kebaikan absolut yang harus dinilai dalam kebenarannya sendiri, akan di tolak, institusi lokal dilihat dengan mudah dimanipulasi oleh kelompok-kelompok yang doninan seperti pemerintahan nasional. Pada zaman sekarang ini dimana desentralisasi secara resmi ditujukan untuk mobilisasi kaum miskin dalam upaya pembangunan, dapat diakui bahwa institusi lokal sebaiknya menyediakan lebih banyak sumberdaya dan kekuasaan untuk kepentingan-kepentingan yang sudah ada.

Desentralisasi melibatkan satu atau lebih bagian-bagian dari wilayah negara. Desentralisasi mensyaratkan pembatasan daerah, dan tidak merupakan suatu proses arbitrer (keputusan sepihak). Desentralisasi memerlukan penerapan prinsip-prinsip yang dengan sendirinya membentuk nilai-nilai administratif dan politik yang khusus. Tujuan desentralisasi adalah untuk mencerminkan kebutuhan atau keinginan komunitas lokal maka pembatasan daerah seharusnya akan mencerminkan pola-pola pemungkiman dan penyebaran spasial. Tujuan desentralisasi adalah untuk mencerminkan kebutuhan atau keinginan komunitas lokal maka pembatasan daerah seharusnya akan mencerminkan pola-pola pemukinan dan penyebaran spasial (menurut ruang) dari masyarakat tersebut. Pola-pola spasial kehidupan ekonomi dengan demikian dapat dianggap sebagai dasar yang tepat untuk menetapkan batas suatu wilayah jelas bahwa diperlukan upaya untuk membedakan batas-batas pata peta politik juga dapat dihubungkan dengan beberapa faktor lain.

Pelaksanaan kewenangan birokratis yang desentralisir merupakan kontrol dan pengaruh organisasional. Legitimasi kewenangan yang dilaksanakan tersebut didasarkan pada pengangkatan yaitu, lebih kepada metode rekrumen birokratis yang normal dalam sistem-sistem pemerintahan berdasarkan daerah. Kewenangan yang dideligasikan kepada staf lapangan bersifat manajerial atau admnistratif, walaupun signifikasi politis pada tingkat daerah sangat penting. Desentralisasi birokratis atau dekonsentrasi pada umumnya dilakukan untuk mengurangi kekuatan-kekuatan dari paham kedaerahan dan memperkuat keragaman dalam pembuatan keputusan di seluruh negara, tidak seperti desentralisasi politik yang dirancang untuk mencerminkan karakteristik, masalah dan kebutuhan dari daerah dan lokalitas yang berlaku.

Desentralisasi kekuasaan memerlukan pembentukan institusi dan rekrutmen pejabat. Institusi pemerintahan daerah biasanya memerlukan rekrutmen yang disebut *‘lay personnel”* (pegawai biasa), yang berbeda dari para professional dan administrator dalam birokrasi pemerintahan (Smith,1976,:13) Pejabat biasa (*Lay office holder*) mempunyai basis politik likal, termasuk koneksi dengan keanggotaan dalam organisasi di daerah, khususnya partai-partai politik. Mereka direkrut dari daerah mereka dan umumnya hanya memegang jabatan dalam daerah tersebut, paling tidak dalam kaitannya dengan partisipasi mereka dalam pemerintahan daerah

Untuk mencapai tujuan nasional sebagaimana tercantum dalam alinea ke-4 pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, diperlukan Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang professional, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktek korupsi, kolusi dan nepotisme. Tujuan nasional seperti tercantum dalam pembukaan UUD 1945 adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan Daerah yang diubah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan otonomi yang luas kepada Kabupaten/Kota dengan tidak melupakan asas pemberian otonomi yang nyata dan bertanggung jawab serta banyak memberi peran kepada gubernur maupun Bupati/walikota untuk menentukan kebijakannya yang bersifat adil kepada warga masyarakatnya. Pelaksanaan Otonomi daerah diharapkan dapat meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dengan tujuan akhir adalah peningkatan kesejahteraan masyarakat. Otonomi daerah merupakan salah satu bentuk demokratisasi dalam aspek penyelenggaraan pemerintahan. Demokrasi harus sejalan perkembangannya dengan pertumbuhan ekonomi dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Suradinata mengemukakan bahwa “demokrasi politik yang tidak disertai demokrasi ekonomi bagi warganya akan akan melahirkan ketimpangan sosial yang melahirkan perasaan warga yang skeptik bahkan bisa saja seolah-olah tidak memeliki aset bangsa “( Suradinata, 2013:15).

Ketentuan Undang-Undang Nomor 43 Republik Indonesia tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, Sebagai mana telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang disahkan pada tanggal 15 Januari 2014 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5494) pada pasal 1 ayat (1) mengatakan “ Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah “.

Hal yang baru dari peraturan tersebut adanya transparansi proses seleksi di mana untuk pengisian jabatan struktural harus dilakukan dengan mekanisme seleksi terbuka yang dilakukan oleh Bupati karena itu merupakan kewenangan Bupati/Walikota sebagai kepala daerah hasil pengamatan peneliti, ada beberapa pejabat struktural yang mendapat perlakuan tidak adil di Kabupaten Lombok Tengah dengan tidak melihat kesalahannya yang jelas. Setiap mutasi selalu ada pejabat structural yang di non job dan penurunan eselon tanpa adanya mekanisme seperti diatur dalam Undang-Undang kepegawaian antara lain teguran lisan, teguran tertulis dan pernyataan tidak puas secara tertulis. Pegawai Negeri Sipil yang mendapat ketidakadilan tidak tauh harus mengadu kemana, Baperjakat tidak bisa memberikan kepastian hukum, begitu juga Korpri padahal organisasi tersebut dapat memberikan bantuan dan perlindungan hukum kepada Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang mendapat perlakuan tidak adil.

Ketidakadilan yang terjadi terhadap Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Lombok Tengah adalah di sebabkan oleh karena faktor pendukung (Tim sukses, partai politik dan organisasi kemasyarakatan) yang berpengaruh terhadap penempatan pejabat struktural. Salah satu perilaku pendukung adalah Tim sukses dan Tim sukses dibentuk agar pada penyelenggaraan pemilihan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala derah dapat terpilih dan menang dalam pilkada. Tim sukses juga dapat dikatakan tim pemenang atau Tim kampanye. Yang dimaksud dengan Tim sukses adalah organisasi yang dibentuk dengan prinsip efektifitas dan efisiensi sesuai dengan kebutuhan dan hasilnya dapat terukur. Untuk menang dalam pelaksanaan pilkada secara langsung maka masing-masing pasangan calon harus pandai-pandai memilih anggota Tim sukses, diusahakan anggota Tim sukses untuk tingkat kabupaten/kota sebaiknya didominasi oleh orang-orang partai/gabungan partai pendukungnya.

Dengan demikian tentu bukan sembarang orang partaimemegang posisi strategis dari Tim sukses. Pasangan calon harus benar-benar menyeleksi seluruh seluruh anggota Tim sukses dan orang-orang partai dan gabungan partai, karena penentuan Tim sukses merupakan awal dari kesuksesan pasangan calon kepala daerah untuk memenangkan pilkada.

Berbagai persoalan dalam pengangkatan Pejabat struktural di Pemerintah Daearah Kabupaten Lombok Tengah selama ini terjadi adalah banyaknya pejabat yang diangkat untuk menduduki suatu jabatan tidak sesuai dengan persyaratan jabatan, tetapi lebih disebabkan oleh adanya hubungan emosional antara pejabat yang memiliki wewenang di bidang kepegawaian dengan seorang tersebut sehingga subtansi pengangkatan jabatan tersebut tidak menjadi pertimbangan banyak kasus yang terjadi di Pemerintah daerah Kabupaten Lombok Tengah, di mana pengangkatan ke dalam jabatan struktural hanya disebabkan oleh hubungan emosional semata misalnya seorang guru diangkat ke dalam berbagai jabatan seperti kepala dinas, kabag humas atau camat serta lurah hanya di sebabkan karena yang bersangkutan menjadi Tim sukses kepala daerah pada saat pilkada. Yang menjadi persoalan adalah bagaimana akan memberikan pelayanan kepada masyarakat bila yang menjadi pimpinan adalah bukan dari orang-orang kompenten tidak memahami persoalan-persoalan yang ada dimasyarakat.

Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) selaku Pegawai Negeri Sipil dan sebagai aparatur pemerintahan, sebagaimana yang diamanatkan di dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014, ASN dalam menjalankan tugas dan fungsinya dalam penyelenggaraan negara pemerintah dan pembangunan, maka dalam Modul Diklat Pim III “ Hukum Administrasi Negara Penerbit LAN RI tahun 2008 “ pada halaman 2 untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat Pegawai Negeri Sipil wajib untuk :

1. Setia dan taat kepada Pancasila dan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara dan pemerintah serta wajib menjaga persatuan dan kesatuan bangsa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia ( NKRI ).
2. Mentaati segala peraturan perundang-undangan yang berlaku dan melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepadanya dengan penuh pengabdian, kesadaran dan tanggung jawab.
3. Menyimpan rahasia jabatan .
4. Mengangkat sumpah /janji Pegawai Negeri Sipil ( PNS ).
5. Mengangkat sumpah/janji jabatan negeri.
6. Mentaati kewajiban serta menjauhkan diri dari larangan sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 30 tahun 1980, ( sebagaimana telah dirubah dengan PP Nomor 53 tahun 2010 ) tentang disiplin PNS.

Dalam rangka pelaksanaan tugas dan kewajiban tersebut, maka PNS selaku pengemban amanah profesi PNS dipandang perlu untuk memiliki integritas moral yang mulia ***(Akhlaqul karimah)*** dan perlu juga diberikan pemahaman tentang Hukum Administrasi Negara, karena hukum administrasi Negara akan memberikan batasan kewenangan, proses dan prosedur yang boleh dilakukan dan mana perbuatan yang tidak boleh dilakukan oleh ASN selaku PNS dalam melaksanakan tugas dan fungsi tersebut, serta menjadi rujukan dan acuan dalam berupaya untuk penyelenggaraan Kepemerintahan yang baik dan bersih dari praktek KKN *(Good governance and clean governance ),* selain itudalam rangka memberikan perlindungan kepada warga Negara termasuk juga ASN sekaligus sebagai anggota PNS apabila diperlakukan sewenang-wenang oleh para penguasa, Hukum Administrasi Negara juga memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada setiap warga Negara untuk mengajukan gugatan kepada Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) apabila dirugikan oleh Pejabat Administrasi Negara sebagai akibat keputusan atau kebijakan yang telah ditetapkan.

Menyadari betapa pentingnya kehadiran suatu badan peradilan yang khusus, memeriksa, memutuskan dan menyelesaikan perkara-perkara Tata Usaha Negara sebagai pelaku kekuasaan kehakiman yang merdeka dalam kedudukan tugas dan fungsi untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Secara teoritis adanya badan peradilan tersebut merupakan salah satu syarat mutlak bagi adanya suatu negara hukum. Landasan negara hukum, berkaitan dengan jaminan perlindungan hukum terhadap kekuasaan pemerintah. Adapun azas-azas umum negara hukum yang langsung berkaitan dengan jaminan perlindungan hukum bagi masyarakat terhadap kekuasaan pemerintah adalah :

* Azas legalitas dalam pelaksanaan pemerintah,
* Perlindungan hak azasi manusia,
* Pembagian kekuasaan di bidang pemerintahan dan
* Pengawasan oleh pengadilan,

Pengawasan merupakan suatu proses untuk menemukan penyimpangan dan melakukan tindakan koreksi atas penyimpangan yang di temukan. Ditinjau dari segi kedudukan lembaga yang melaksanakan pengawasan, di bedakan antara pengawasan internal dan pengawasan eksternal. Pengawasan yang dilakukan oleh suatu badan yang secara struktural masih termasuk dalam lingkungan pemerintah sendiri merupakan pengawasan internal.

Pengawasan eksternal adalah pengawasan yang dilakukan oleh suatu lembaga yang secara organisatoris/struktual berada diluar pemerintah dalam arti eksekutif. Termasuk dalam pengawasan eksternal ini adalah pengawasan yang dilakukan secara tidak langsung oleh badan-badan peradilan (judicial control) dalam hal timbulnya sengketa antara warga masyarakat dengan pihak pemerintah.

Sejalan dengan perkembangan pemerintahan dan semakin kompleksnya kebutuhan manusia, aktivitas pemerintah semakin luas dalam meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan warganya. Hal ini membawa konsekuensi semakin kompleks dan rumitnya pelaksanaan tugas-tugas pemerintah dibidang tata usaha Negara dalam melayani kepentingan umum yang harus di perhatikan.

Keadaan semacam ini memperbesar kemungkinan adanya penafsiran subyektif yang dapat menimbulkan rasa tidak puas bagi warga masyarakat terhadap tindakan dan perbuatan pemerintah dan dapat menjadi penyebab terjadinya sengketa- tata usaha negara.

Utrecht mengidentifikasikan konsekuensi dari freies ermessen dalam bidang perundang-undangan, kedalam tiga bentuk kewenangan yang dimiliki aparatur dibidang tata usaha Negara, yaitu kewenangan “Atas inisiatif sendiri ataupun atas delegasi yang diterimanya dari undang-undang dan serta menafsirkan isi peraturan yang bersifat inunsiatif ( Utrech,1990 : 10).

Semakin luas kewenangan pemerintah yang diberikan peraturan perundang-undangan justru semakin memperkuat kedudukannya sehingga memperbesar pula kemungkinan terjadinya penyimpangan-penyimpangan terutama dalam pembuatan keputusan-keputusannya.

Dalam rangka menciptakan pemerintahan yang bersih, pemerintah telah berupaya dengan berbagai cara baik yang bersifat preventif, maupun represif. Melalui jalur preventif, pemerintah berusaha mencegah terjadinya tindakan yang sewenang-wenang dari aparatur dengan menanamkan kesadaran melalui pembinaan, penyempurnaan dan penertiban aparatur pemerintah, sehingga setiap pejabat menyadari, bahwa tugas dan kewenangan yang diberikan oleh peraturan perudang-udangan adalah untuk melayani kepentingan umum.

Upaya preventifini dilakukan pula oleh pengadilan Tata Usaha Negara dengan memberikan Bimbingan teknis (Bintek) kepada aparatur pemerintah sebagai bagian dari peranannya yang dilaksanakan secara rutin dan terus menerus. Sedangkan melalui represif, pemerintah berusaha mengatasi dan menyelesaikan sengketa yang terjadi sebagai akibat dari tindakan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan maupun bertentangan dengan azas-azas umum pemerintah yang baik, dengan menetapkan sanksi-sanksi administratif, pidana maupun perdata. Dengan demikian penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara, dapat dilakukan melalui upaya admanistratif maupun melalui pengadilan Tata Usaha Negara. Dewasa ini konsep pemerintah yang bersih dirancunkan dengan konsep “*clean and good governance*” yang menunjukan pada suatu organisasi pengelola berdasarkan kewenangan tertinggi (negara dan pemerintah).

Pengawasan oleh pengadilan (judicial control) terhadap sengketa Tata Usaha Negara ini merupakan pengawasan eksternal dan bersifat a posteriori, karena selalu dilakukan sesudah terjadi sesuatu perbuatan atau setelah terjadinya sesuatu perbuatan atau setelah dikeluarkannya suatu keputusan Tata Usaha Negara. Arti pengawasan disini, dititik beratkan pada tujuan yang bersifat korektif dan memulihkan suatu tindakan yang keliru, (Paulus E. Lotulung,1986h,114).

Mengingat arti pentingnya Peranan Peradilan Tata Usaha Negara dalam menyelesaikan sengketa kepegawaian yang menyangkut kebijakan Bupati dimana dampaknya sangat berpengaruh terhadap pengembangan karier Pegawai Negeri Spil. Kedudukanya PTUN selaku lembaga yang melaksanakan pengawasan yuridis terhadap tindakan dan perbuatan pemerintah terutama pada pembuatan keputusan tata usaha negara, maupun dalam menyelesaikan sengketa kepegawaian, maka sangat beralasan memilih judul : Dampak kebijakan Bupati di bidang kepegawaian dan perilaku Tim sukses terhadap pengembangan karir di Kabupaten Lombok Tengah.

**1.2. Ruang Lingkup Penelitian**

Sebelum masalah dirumuskan sebaiknya dibatasi ruang lingkupnya. Pembatasan masalah merupakan upaya untuk menetapkan batas-batas permasalahan dengan jelas dan memungkinkan untuk mengindentifikasikan faktor mana saja yang termasuk dalam lingkup permasalahan dan faktor mana saja yang tidak (Suriasumantri,2001). Batasan masalah penelitian yang berjudul “kebijakan Bupati di bidang kepegawaian dalam pengembangan karir di Kabupaten Lombok Tengah menitik beratkan pada pembahasan dampak Keputusan Bupati, Keputusan Peradilan Tata Usaha Negara, Sistem administrasi kepegawaian, partai politik, peranan Korpri dan Baperjakat serta politisi birokrasi.

**1.3. Rumusan masalah**

Bertitik tolak dari uraian tersebut di atas, maka dapat dirumuskan masalah mengenai:

1. Bagaimana pengembangan karier PNS di Lombok Tengah?
2. Bagaimana upaya yang dilakukan Bupati dalam meningkatkan karier PNS di Lombok Tengah?
3. F Bagaimana faktor-faktor perencanaan karier di Kabupaten Lombok Tengah ?
   1. **Tujuan Dan Manfaat Penelitian**
      1. Tujuan Penelitian

Kajian akademik tentang implementasi kebijakan Bupati di bidang kepegawaian dalam pengembangan karir di Kabupaten Lombok Tengah.

Dengan demikian hasil penelitian ini bertujuan memberikan sumbangan pemikiran terhadap kepentingan ilmu pengetahuan khususnya dibidang pemerintahan khususnya Badan yang menanggani kepegawaian, Baperjakat, Korpri serta Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN).

1. Tujuan Khusus
2. Ingin mengetahui pengembangan karier PNS di Lombok Tengah.
3. Ingin mengetahui factor-faktor yang mempengaruhi perencanaan karier di Kabupaten Lombok Tengah.
4. Ingin mengetahui upaya yang dilakukan Bupati Lombok Tengah dalam meningkatkan karier PNS di Kabupaten Lombok Tengah.
   * 1. Manfaat penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan memberikan manfaat teoritis maupun praktis untuk pengembangan ilmu pemerintahan. Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pengembangan ilmu pemerintahan khususnya implementasi kebijakan di bidang kepegawaian .

**BAB II**

**KAJIAN PUSTAKA**

# 2.1. Landasan Teori

### Kajian pustaka diperlukan untuk memperoleh dukungan teoritis penyusunan konsep penelitian. Kajian pustaka juga diperlukan untuk memperoleh berbagai data yang diperlukan untuk mengungkap obyek penelitian atau yang terkait dengan obyek penelitian.

* 1. **Ilmu Pemerintahan**

Sebagai ilmu yang mengacu pada pendekatan interdisiplin, penerapan Ilmu Pemerintahan tentu bersentuhan dengan berbagai disiplin ilmu pengetahuan lain yang secara fungsional saling terkait. Keberadaan Pemerintah dan penyelenggaraan Pemerintahan merupakan dua hal yang berbeda namun dalam satu kesatuan pemahaman.

Perbedaaan pengertian “pemerintah” dan “pemerintahan”, lazimnya ialah bahwa “pemerintah” adalah lembaga atau badan-badan publik yang mempunyai fungsi melakukan upaya untuk mencapai tujuan negara. Jadi “pemerintahan” dari aspek “dinamikanya”. Pengertian “pemerintahan”, dapat dibedakan dalam pengertian luas dan dalam pengertian sempit. Pemerintahan dalam arti luas adalah “segala kegiatan badan-badan publik yang meliputi kekuasaaan legislatif, eksekutif dan yudikatif dalam usaha mencapai tujuan negara”. Sedangkan dalam arti sempit adalah “segala kegiatan-kegiatan publik yang hanya meliputi kekuasaan eksekutif”. (Suradinata, 1998:6)

Secara umum, pemerintah dapat didefinisikan sebagai organisasi yang memiliki kekuasaan untuk membuat dan menerapkan hukum serta undang-undang di wilayah tertentu. Pemerintah merupakan sebuah organisasi yang memiliki : 1) otoritas pemerintah dari sebuah unit politik; 2) kekuasaan yang memerintah suatu masyarakat politik (*political)*; 3) *aparatus* yang merupakan badan pemerintahan yang berfungsi dan menjalankan kekuasaan; 4) kekuasaan untuk membuat peraturan perundang-undangan untuk menangani perselisihan dan membicarakan putusan administrasi dan dengan monopoli atas kekuasan yang sah. (Sumaryadi, 2013:16-17)

Dengan kekuasaan yang dimilikinya, pemerintah melalui unit-unit kerja birokrasi melaksanakan dua fungsi penting bagi masyarakat yaitu fungsi pemberdayaan masyarakat dan fungsi pelayanan publik. Pemahaman ketiga fungsi pemerintahan tersebut adalah berikut :

Konsep pemberdayaan diartikan sebagai proses melepaskan situasi atau keadaan ketertekanan, ketidakmampuan, ketidakberdayaan, kehilangan atau ketiadaan otoritas, keterpinggiran, kebangkitan dari kekalahan, dan hal-hal yang berkaitan dengan kelemahan/*powerless.* Dengan diberdayakan diharapkan dapat memberikan energi dan kekuatan baru untuk dapat mereposisi status yang melah menjadi setara dan sejajar dengan status yang diharapkan. (Sumaryadi, 2013:57)

Secara operasional, pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat dapat dibedakan dalam kelompok besar, yaitu : *pertama,*  pelayanan publik yang diberikan tanpa memperhatikan orang perseorangan, tetapi keperluan masyarakat secara umum, yang meliputi penyediaan sarana dan prasarana transportasi, penyediaan pusat-pusat kesehatan, pembangunan lembaga-lembaga pendidikan, pemeliharaan keamanan, dan lain sebagainya;  *kedua,* pelayanan yang diberikan secara orang perseorangan, yang meliputi kemudahan-kemudahan dalam memperoleh kartu penduduk dan surat-surat lainnya, pembelian karcis perjalanan dan lain sebagainya. (Sumaryadi, 2013:71)

Salah satu pendekatan analisis untuk mengetahui efektivitas adalah pendekatan analisis tujuan. Pendekatan analisis tujuan ini berfungsi menjelaskan efektivitas didasarkan suatu gagasan bahwa organisasi diciptakan sebagai alat untuk mencapai tujuan organisasi. Pendekatan tujuan organisasi dibentuk dengan maksud mencapai tujuan. Gibson (1989 : 27) mengatakan :

Efektivitas adalah pencapaian sasaran yang telah disepakati atas usaha bersama. Tingkat pencapaian sasaran itu menunjukkan tingkat efektivitas. Gagasan bahwa organisasi maupun kelompok dan individu itu harus dievaluasi dari segi pencapaian tujuan, telah diterima umum secara luas. Pendekatan tujuan menunjukkan bahwa organisasi dibentuk dengan tujuan tertentu, bekerja secara rasional dan berusaha mencapai tujuan tertentu – yakni prinsip dasar dari masyarakat Barat sekarang ini.

Dengan demikian pencapaian sasaran dan tujuan pemberdayaan masyarakat dan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh unit-unit kerja birokrasi pemerintahan menjadi ukuran efektivitas pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan. Artinya, efektivitas penyelenggaraan pemerintahan harus dibangun sedemikian rupa untuk kepentingan publik atau masyarakat.

Pemerintahan terbangun dalam kehidupan bersama manusia sebagai bentuk organisasi masyarakat, membentuk pimpinan dalam mengatur organisasi masyarakatnya yang mempunyai cita-cita dan aktivitasnya dalam hubungan negara dengan menerapkan kebijaksanaan dan kebijakan. Dalam suatu organisasi pemerintahan yang bersipaf politif, administrasi, hukum, ekonomi dan sosial melakukan memerintah maka terdapat pemikiran tentang pemerintahan. Memerintah merupakan gejala-gejala pemerintahan mempunyai relevansi dengan obyek materia dan forma tentang pemikiran pengetahuan pemerintahan. Memerintah sebagai gejala pemerintahan membutuhkan pengenalan dan pemahaman terhadap pengalaman, keahlian dan pengetahuan yang diteruskan dan diajarkan oleh pimpinan, aparatur dan cerdik pandai. Memerintah memerlukan kepercayaan, pengalaman, kekuasaan, intuisi, logika dan keahlian dalam lingkungan pemerintahannya. Pemahaman memerintah menjadi pengetahuan untuk melaksanakan pemerintahan dari kebijakan atau aturan serta kegiatan pemerintahan yang dilakukan oleh organisasi pemerintah. (Supriatna dan Yassin, 2013: 1)

Pada prinsipnya pemahaman dan pengenalan memerintah dalam pemerintahan di atas yang bersifat subyektitas yang dikembangkan atas dasar non ilmiah, mitos, normatif, dan lain-lain. Selain itu terdapat pemahaman dan pengenalan memerintah dalam pemerintahan melalui secara ilmiah. Pengenalan dan emahaman memerintah dalam pemerintahan secara ilmiah pada prinsipnya adalah pengetahuan yang terjadi dengan cara pemikiran tertentu atau berbagai cara pemikiran sesuai dengan norma, metode, teknik dan lain-lain yang bersifat prosedur ilmiah untuk dipertanggungjawabkan berdasarkan ukuran, isi dan hasilnya yang bermutu konsepsional – teoritis maupun praktek – empiris pemerintahan. Pengenalan memerintah secara ilmiah mempunyai kecenderungan untuk mencapai tingkat akstaksi yang tinggi, obyektivitas, sistematis dan mempunyai kebebasan atau *value free* yang lebih besar menuju realitas empiris secara logis dan universal. Pengenalan memerintah kebenaran ilmiah mempunyai asumsi dasar sebagai pemahaman kebenaran ilmiah. Kebenaran ilmiah memerintah secara teoritis, metodik dan empiris yang teruji dan mengandung realitas universal. Pengenalan memerintah dalam konteks kebenaran ilmiah pemerintahan dalam membantu untuk melaksanakan tujuan dan cita-cita pemerintahan dalam hukum keadilan dan kebahagiaan. (Supriatna dan Yassin, 2013: 2-3)

Braam mengatakan bahwa selama orang memerintah, maka diadakan pemikiran mengenai pemerintahan. Selama dilakukan studi pemerintahan, maka terdapat gejala-gejala pemerintahan yang merupakan pokok uraian dalam ilmu pemerintahan. Ilmu-ilmu yang sekarang kita sebut ilmu-ilmu pemerintahan adalah produk perkembangan ilmu dan perkembanan fiferensiasi (pembedaan) di abab kedua puluh. Di dalam ruang lingkup ilmu-ilmu modern ada berbagai ilmu pengetahuan pemerintahan yang saling berkait dan tumpang tindih. Dengan demikiran dapat menemukan bidang-bidang ilmu seperti ilmu hukum publik (khususnya hukum pemerintahan dan administrasi), ilmu keuangan, ekonomi sektor publik, ilmu politik (pemerintahan), ilmu manajemen (keahlian dalam organisasi, ilmu memimpin, pengetahuan memerintah. Semua ilmu itu berhubungan erat dengan gejala-gejala pemerintahan, cara memerintah, manajemen mengani aspek-aspek atau bagian-bagian darinya dalam bidang perhatian yang khusus. (Supriatna dan Yassin, 2013: 3-4)

Setiap ilmu pengetahuan baik ilmu yang dikategorikan atau rumpun

keilmuannya yaitu ilmu kealaman, sosial dan humaniora pada dasarnya dalam keajegan atau konsistensi ilmu harus ditinjau dari pendekatan filsafat ilmu. Pendekatan dari filsafat ilmu dari aspek-aspek : a) ontologi, yaitu hakekat keberadaan yang mengandung aspek obyek materia dan forma pengetahuan, b) epistemologi, yaitu subyek, obyek, metode dan kebenaran yang erat kaitannya dengan karateristik ilmu, dan c) aksiologi atau manfaat dan kegunaan ilmu bagi kepentingan manusia. (Supriatna dan Yassin, 2013: 4)

Kebenaran atau kesahihan ilmu pengetahuan, menurut Supriatna dan Yassin (2013: 4), mempunyai konsistensi ilmiah secara filsafat harus dipandang dari:

1. Kebenaran koherensi (kebenaran pengetahuan yang mempunyai hubungan proposisi yang secara logis);
2. Kebenaran korenpondensi (proposisi itu sahih apabila berhubungan dengan realita yang menjadi obyek pengetahuan);
3. Kebenaran pragmatis (proposisi yang mempunyai konsekuensi terhadap kegunaan dan manfaat bagi yang menggunakannya);
4. Kebenaran semantik (proposisi mempunyai kebenaran secara arti dan makna sesungguhnya);
5. Kebenaran logika (proposisi memiliki logis yang berbeda tetapi berisi informatif yang sama dan tidak perlu dibuktikan lagi). Sehubungan dengan itu, apabila pemerintahan sebagai ilmu pengetahuan bagian atau cabang ilmu politik pada dasarnya ditinjau dari kebenaran ilmiah harus memiliki karakteristik ilmu pengetahuan yang memenuhi kualifikasi ilmu yang bersifat pengetahuan yang obyektif, sistematis, terorganisir, rasional, metodik, verifikatif dan universal serta pengembangannya.

Apakah pemerintahan sebagai disiplin ilmu yang ilmiah ? Untuk memberikan argumentasi kadar ilmiah tentang pemerintahan sebagai ilmu, maka harus dilihat dari pandangan ahli tentang definisi atau pemahaman tentang ilmu pemerintahan. H. A. Brassz yang dikutip oleh Soewargono (1998: 8) merumuskan “ilmu pemerintahan sebagai ilmu yang mempelajari cara bagaimana lembaga-lembaga pemerintahan umum disusun dan difungsikan terhadap warga negara baik secara internal maupun secara eksternal. (Supriatna dan Yassin, 2013: 5)

Pandangan menurut Braasz letaknya pada fokus atau sasaran ilmu pemerintahan adalah susunan dan fungsi pemerintahan umum dalam menyelenggarakan kegiatan, urusan dan aktivitas bagi kepentingan pelayanan pada warganya. Dalam konsepsi tersebut, Braasz memasukkan dua pendekatan dalam merumuskan definisinya : Pertama, pendekatan fungsional yang mempelajari kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan pemerintahan; Kedua, pendekatan struktural yang mempelajari lembaga-lembaga dan orang-orang yang melaksanakan kegiatan pemerintahan tersebut. (Supriatna dan Yassin, 2013: 5)

Selain itu, Guru Besar Ilmu Administrasi Publik UGM, Soempono Djojowadono mengemukakan ilmu pemerintahan dengan mengacu pada perkembangan di negeri Belanda. Ilmu pemerintahan di negeri Belanda dikenal dengan tiga nama, yaitu *beesturkunde, bestuurwetenshap dan bestuurwetenshappen*. Dengan mengutif buku  *Algemene Inleading Tot De Bestuurkunde* karangan Van Poelje (1942), *bestuurkunde* didefinisikan sebagai ilmu yang memusatkan perhatian pada bagaimana cara menyusun, menyelenggarakan pemerintahan umum dan memimpin dinas umum. Sedangkan Prof. DR. Moeljarto Tjokrowinoto, MPA (2008: 83) menyatakan bahwa “ilmu pemerintahan bersumber dari tradisi *bestuurkunde* yang dikembangkan oleh Van Poelje merupakan ilmu terapan yang mempelajari bagaimana dinas umum dilaksanakan dengan sebaik-baiknya sehingga ilmu pemerintahan dalam pengertian ini membekali keterampilan profesional birokratis. (Supriatna dan Yassin, 2013: 5-6)

Pandangan lain seperti Rossenthal (1987) dalam Soewargono (2008: 21) menyoroti penggunaan istilah *kunde* dalam menyebutkan ilmu pemerintahan, *kunde* mengandung pengertian bahwa dalam ilmu pemerintahan ialah dipahami dan siap untuk diterapkan, sehingga *bestuurwetenschap* berisi sarana-sarana dalam rangka penyempurnaan pelaksanaan pemerintahan umum. Berkenaan dengan penggunaan istilah *kunde*. Max Iver (1958) dalam Yossi Adiwisastra (2008: 74) memandang bahwa pemerintahan sebagai sebuah seni, dalam pernyataannya “*we should then be content to think of government rather as an art a science*” (kita harus puas memandang pemerintahan lebih sebagai seni daripada sebagai ilmu). (Supriatna dan Yassin, 2013: 6)

Sedangkan *bestuurwetenschappen* didefinisikan oleh Braasz (1975) dan Rosethal (1977) dalam Soempono Djojowadono (2008) sebagai ilmu yang secara mandiri berusaha mempelajari keseluruhan struktur dan proses bekerjanya atau berfungsinya *openbaah bestuur/openbaar dienst* baik ke dalam maupun keluar dalam hubungannya dengan masyarakat. Sehubungan dengan itu Soempono Djojowadono mengenai *bestuurwetenschapepen* berusaha lebih menerapkan diri ilmiahnya ilmu pemerintahan yaitu dengan menganalisis, menerapkan dan menemukan pelbagai keajegan daripada sebagai seni sebagaimana pengertian dalam *bestuurwetenschap*. (Supriatna dan Yassin, 2013: 6-7)

*Bestuurwetenschappen* atau ilmu pemerintahan bersifat jamak merupakan kumpulan pelbagai bagian dari *bestuurkunde* atau praktek pemerintahan dan *bestuurwetenschap* ditambah sumbangan dari ilmu-ilmu yang secara khusus memberikan perhatiannya kepada pemerintahan dalam aspek tertentu, seperti hukum pemerintaahn (*bestuurrech*), politik pemerintahan (*bestuurpolitieck*), sosiologi pemerintahan (*bestuursosiologie*), psikologi (*bestuurpsychologie*), ekonomi pemerintahan (*bestuureconomie*), administrasi pemerintahan (*bestuuradministratie*) dan lain-lain. (Supriatna dan Yassin, 2013: 7)

Sedangkan A. Van Braam bahwa ilmu pemerintahan yang berdimensi ilmu-ilmu pemerintahan mempunyai berbagai karakteristik, yaitu:

1. Pertama, pertambahan yang eksplosif dari pengetahuan pemerintahan yang bersifat pengetahuan kemasyarakatan atau sosial, pengetahuan ilmu pasti dan pengetahuan alam terutama pada aban dewasa ini.
2. Kedua, bertambah banyaknya pengenalan pemerintahan secara ilmiah dalam penyelenggaraan pemerintahan yang menerapkan cara kerja ilmiah dan pemanfaatan fakta secara ilmiah bertanggungjawab.
3. Ketiga, penerapan ilmiah secara arif dalam pembuatan kebijaksanaan dan pelaksanaan pemerintahan umum secara modern dengan menerapkan sistem informasi pemerintahan yang dipertanggungjawabkan secara ilmiah.
4. Keempat, adanya relevansi antara produk ilmiah pemerintahan dan pengguna kebijaksanaan pemerintahan atas dasar penerapan informasi dan kemauan politik serta kemampuan melaksanakan. (Supriatna dan Yassin, 2013: 7-8)

Seorang penulis dan dosen APDN dan IIP bernama Bayu Suryaningrat (1998: 110-111) menyusun sejumlah definisi ilmu pemerintahan dari berbagai sudut pandang, yaitu:

1. Pertama, ilmu pemerintahan mempelajari gejala-gejala pemerintahan;
2. Kedua, ilmu pemerintahan adalah ilmu pengetahuan yang mempelajari pemerintah dalam melaksanakan tugasnya;
3. Ketiga, ilmu pemerintahan mempelajari, menganalisis dan mengobservasi segala perbuatan pemerintah dalam melaksanakan tugasnya;
4. Keempat, ilmu pemerintahan adalah ilmu pengetahuan mengenai pemerintah dan pemerintahan mempelajari lembaga-lembaga masyarakat, bentuk-bentuk dan sistem pemerintahan, kegiatan pemerintahan yang bersangkutan dengan peraturan perundang-undangan, menentukan kebijakan politik, dan mempelajari masalah-masalah pemerintahan serta mempelajari segala perbuatan dan tingkah laku pemerintah. (Supriatna dan Yassin, 2013: 9)

Soempono Djoowadono (2008: 68) Guru Besar UGM memberikan penilaian terhadap *bestuurwetenschap* di Belanda dan negara-negara lainnya menunjukkan kecenderungan yang kuat mendekatkan ilmu administrasi publik atau *Public Administrasion* dengan perhatian utamanya pada aspek organisasi, perumusan kebijakan, kepegawaian, keuangan, perencanaan, komunikasi internal dan eksternal, pengawasan dan lain-lain. Kecenderungan ini didorong oleh perkembangan *public administrasion* di Amerika Serikat dan perhatian PBB dengan menertibkan *Standards and Techniques of Public Administration*. Huszar dan Stevenson dalam Adiwisastra (2008) menyatakan bahwa “*publik administration is government in action*” atau adminitrasi publik adalah pemerintah ketika menjalankan fungsinya. (Supriatna dan Yassin, 2013: 8-9)

Pandangan Taliziduhu Ndraha Guru Besar Institut Pemerintahan Dalam Negeri (2008: 245) dalam pemikirannya bahwa perkembangan ilmu pemerintahan dengan memperkenalkan istilah *Kybernology* sebagai nama ilmu pemerintahan dalam perkembangannya saat ini yang bersifat pembaharuan berfokus pada hubungan pemerintahan, dimana pemerintah dengan kebijakan dan pelayanan publik dan masyarakat sivil untuk meningkatkan kualitas manusia secagai ciptaan Tuhan yang mempunyai HAM dalam rangka mengembangkan kehidupan bermasyarakat, berpemerintahan, berbangsa dan bernegara. (Supriatna dan Yassin, 2013: 8) Pada dasarnya dari pandangan Taliziduhu Ndraha membuat intisari ilmu pemerintahan dalam 10 karakteristik, seperti dirangkum sebagai berikut:

* 1. **Teori Kebijakan Publik**

Kebijakan yang dilakukan pemerintahan berkaitan erat dengan kebijakan publik. Kebijakan sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan politik ke dalam prosedur rutin lewat saluran birokrasi pemerintahan melainkan lebih dari itu, lebih menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa memperoleh apa dari suatu kebijakan. Karena itu tidak terlalu salah bila dikatakan kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses mengambil dan menentukan keputusan pemerintah (Sumaryadi, 2013:83) Dalam konteks ini tentu diperlukan suatu pemahaman yang mendalam terhadap kebijakan itu sendiri.

Dye (1978 : 3) mendefinisikan kebijaksanaan negara sebagai “ *Policy is whatever goverments choose to do or not to do*”. Menurut Howlett and Ramesh (1995:4) rumusan pendapat Dey ini terlalu sederhana dan tak memberi pengertian untuk memperjelas konsepsi kebijakan publik. George Edward III & Ira Sharkansky (dalam Affan Sulaeman (1998: 31) mengatakan bahwa kebijakan adalah apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah berupa sasaran atau program-program pemerintah dan dapat ditetapkan secara jelas dalam perundang-undangan. Sedangkan pemahaman yang lebih luas diutarakan Anderson ( 1984:4) dengan mengatakan “*In general usage, the term policy designates the behavior of some actor or set of actors, such as an official, a governmental agency, or a legislature, in an area of activity such as public transportation or consumer protection. Public policy also may be viewed as*

*whatever governments choose to do or not to do”.*

Dari pendapat Anderson itu terungkap adanya fungsi tertentu kebijakan

seperti misalnya untuk melindungi konsumen. Lebih jauh Anderson ( 1984:5) menjelaskan batasan pengertian kebijakan berikut :

*One definition holds that public policy, “broadly defined,” is “the relationship of a governemental unit to its environment.” Such a definition is so broad as to leave most students uncertain of its meaning; it could encompass almost anything. Another states that “public policy is whatever governments choose to do or not to do.” Roughly accurate, this definition does not adequately recognize that what governments decide to do and what they actually do may diverge. Moreover, it could be taken to include such actions as routine personnel appointments or grants of driver’s liard Rose suggests that policy be considered “a long series of more-or-less related activities” and their consequences for those concerned, rather than as a discrete decision. Although somewhat ambiguous, his definition does embody the useful notion that policy is a course or pattern of activity and not simply a decision to do something.*

Kebijakan yang diutarakan di atas menunjukkan bahwa batasan pengertian kebijakan sebagai suatu keputusan yang dinyatakan secara tertulis dan berisi mengenai aturan-aturan yang menyangkut hubungan unit pemerintah dengan lingkungnnya, dan menunjukkan suatu pola kegiatan untuk yang diputuskan untuk melakukan sesuatu. LAN RI (1997: 2) menjelaskan tentang kebijakan berikut :

Kebijakan pada dasarnya merupakan ketentuan-ketentuan yang harus dijadikan pedoman, pegangan atau petunjuk bagi setiap usaha dan kegiatan aparatur Pemerintah, sehingga tercapai kelancaran dan keterpaduan dalam upaya mencapai tujuan. Kebijaksanaan dapat dibedakan sebagai *kebijakan internal* dan *Kebijakan eksternal*, tertulis dan tidak tertulis. Kebijakan internal*(kebijakan manajerial)*, yaitu kebijakan yang hanya mempunyai kekuatan mengikat aparatur dalam organisasi Pemerintah sendiri. Kebijakan eksternal yaitu kebijakan yang mengikat masyarakat (*kebijakan publik*).

Kebijakan dapat difahami sebagai keputusan pemerintah tentang pernyataan akan sesuatu yang berkaitan dengan urusan publik untuk mengantisipasi atau mengatasi masalah-masalah publik seperti misalnya masalah pendidikan. Upaya untuk mengatasi masalah publik antara lain tercakup dalam suatu usulan kegiatan tertentu sebagaimana dikemukakan ilmuwan politik Carl J. Friedrich (dalam Anderson, 1984:5) yang mengatakan “*A proposed course of action of a person, group, or government within a given environment providing obstacles and opportunities which the policy was proposed to utilize and overcome in an effort to reach a goal or realize an objective or a purpose”.*

Dengan demikian implementasi kebijakan publik akan melibatkan aktivitas individu, kelompok atau pemerintah ke dalam suatu usaha untuk mencapai suatu tujuan.Dalam konteks ini, Anderson (1984:5) menjelaskan :

*To the notion of policy as a course of action, Friedrich adds the requirement that policy is directed toward accomplishing some purpose or goal. Although the purpose or goal of governemental actions may not always be easy to discern, the idea that policy involves purposive behavior seems a necessary part of its definition. Policy, however, should designate what is actuallya done rather than what is merely proposed in the way of action on some matter.*

Dengan demikian kebijakan publik mengacu pada cara-cara tertentu yang dianggap aktual dilakukan untuk mencapai tujuan tertentu. Dalam hal perumusan kebijakan publik, Anderson (1984:6) mengatakan “*Public policies are those developed by governemental bodies and officials. (Nongovernemental actors and factors may of course influence public-policy development).”* Howlett & Ramesh (1995:5) menyampaikan pendapat William Jenkins yang mengatakan “*Public policy as ‘a set of interrelated decisions taken by a political actor or group of actors concerning the selection of goals and means of achieving them within a specified situation where those decisions should, in princile, be within the power of those actors to achieve”.*

Pendapat Jenkins itu jelas menunjukkan bahwa kebijakan publik itu merupakan suatu set hubungan antar pihak yang berperan sebagai penentu kebijakan. Para pihak yang dimaksud jelas memiliki kewenangan (*power*) untuk menentukan tujuan-tujuan tertentu serta merumuskan cara untuk mencapai tujuan. Mengenai oreintasi kebijakan publik, Saefullah (2007:41) mengatakan :

Kebijakan publik adalah kewenangan yang dimiliki lembaga-lembaga pemerintahan yang harus memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pelayanan yang diberikan oleh masing-masing lembaga bergantung pada kedudukan lembaga yang bersangkutan. Dalam pengertian lain, kebijakan publik harus beroreintasi pada kepentingan publik, baik yang berupa kepentingan ekonomi maupun berupa kepentingan sosial.

Dengan mempertimbangkan ketiga implikasi kebijakan publik tersebut, maka pertanyaan yang menarik terhadap proses implementasi kebijakan penanganan konflik sosial berbasis kearifan lokal adalah “Apa yang menjadi implikasi dalam proses impelementasi kebijakan tersebut?” Jawaban tentu berkorelasi dengan bagaimana kebijakan tersebut diimplementasikan.

* 1. **Unsur-Unsur Kebijakan**

Sebagai sebuah yang terdiri atas subsistem atau elemen, komposisi dari kebijakan dapat diikuti dari dua perspektif, yaitu dari proses kebijakan dan struktur kebijakan. Melalui proses kebijakan, terdapat tahap – tahap identifikasi masalah dan tujuan, formulasi kebijakan, implementasi dan evaluasi kebijakan dilihat dari segi struktur, terdapat lima unsur kebijakan

Unsur Pertama, Tujuan Kebijakan, telah dipahami bahwa suatu kebijakan dibuat karena ada tujuan yang ingin dicapai. Tanpa ada tujuan, tidak perlu ada kebijakan. Dengan demikian tujuan menjadi unsur pertama dari suatu kebijakan. Namun demikian tidak semua kebijakan mempunyai uraian yang sama tentang tujuan itu, tidak hanya sekedar pada jangka waktu pencapaian tujuan yang dimaksud, tetapi juga pada posisi gambaran, oroentasi, dan dukungannya.

Kebijakan yang baik mempunyai tujuan yang baik. Tujuan yang baik itu sekurang-kurangnya memenuhi empat criteria yaitu diinginkan untuk dicapai, rasional atau realistis, jelas dan berorientasi ke depan .

Unsur yang kedua adalam studi kebijakan adalah masalah. Masalah merupakan unsur yang sangat penting dalam kebijakan. Kesalahan dalam menentukan amsalah yang tepat, dapat menimbulkan kegagalan total dalam seluruh proses kebijakan. Tidak ada artinya suatu cara atau metode yang baik untuk pemecahan suatu masalah kebijakan jika pemecahannya dilakukan terhadap masalah yang tidak benar. Dengan cara lain dapat dikatakan jika suatu masalah telah dapat diindentifikasikan secara tepat, berarti sebagian pekerjaan dapat dianggap sudah dikuasai.Satu hal yang perlu diperhatikan dalam kaitan dengan kesalahan pemecahan masalah ini adalah terperosonya orang untuk menganggap gejala sebagai masalah. Contoh yang paling mudah dapat ditunjukan dalam hubungan dengan kesehatan adalah temperature tubuh manusia Temperatur normal badan manusia sekitar 37 C.

Unsur ketiga dari kebijakan adalah tuntutan (*demand*) Sudah diketahui bahwa partisipasi merupakan indikasi dari masyarakat maju“ (Huntington, 1990:1) Partisipasi dapat berbentuk dukungan, tuntutan dan tantangan atau kritik. Seperti halnya partisipasi pada umumnya, tuntutan dapat bersifat moderat atau radikal, bergantung pada urgensi dari tuntutan, gerahnya masyarakat, dan sikap pemerintah dalam menanggapi tuntutan tersebut. Tuntutan muncul karena salah satu dari dua sebab. Pertama karena terabaikannya kepentingan suatu golongan dalam proses perumusan kebijakan, sehingga kebijakan yang dibuat oleh pemerintah dirasakan tidak memenuhi atau merugikan kepentingan mereka. Ini terjadi karena mereka tidak mempunyai akses dalam proses perumusan sekalipun jumlah mereka mungkin cukup banyak dalam masyarakat. Kedua karean munculnya kebutuhan baru yang menyusul setelah suatu tujuan tercapai atau suatu masalah terpecahkan. Tuntutan terhadap sekolah lanjutan tingkat pertama muncul setelah beberapa sekolah dasar dalam suatu wilayah berhasil melepaskan lulusanya. Seterusnya muncul tuntutan terhadap sekolah lanjutan tingkat atas hingga perguruan tinggi, begitu seterusnya. Dengan demikian tuntutan ini tidak boleh sekali-kali dipandang sebagai hal yang negative tetapi harus dipandang sebagai buah dari keberhasilan, sekalipun memang merepotkan. Keempat dari unsure kebijakan adalah dampak. Dampak ini merupakan tujuan lanjutan yang muncul sebagai pengaruh dari pencapaian sutu tujuan. Secara visual dapat ditunukkan jika anda melempar sebutir batu ke dalam kolam yang airnya tenang. Pengaruh dari jatuhnya batu akan menimbulkan riak di dalam air yang semakin meluas di sekitar tempat jatuhnya batu. Dalam ekonomi pengaruh atau dampak seperti dikenal dalam pengertian pengaruh ganda. Suatu tindakan kebijakan dalam bidang ekonomi mempunyai pengaruh yang telah besar terhadap pendapatan nasional. Tindakan itu dapat berupa kebiakan dalam bidang investasi, perpajakan, maupun pengeluaran pemerintah untuk membiayai program rutin ataupun pembangunan, dan sebagainya. Tindakan-tindakan itu akan member pengaruh pertambahan atau pengurangan berlipat ganda terhadap pendapatan masyarakat secara menyeluruh. Besarnya perlipatgandaan itu berbeda pada masing-masing tindakan kebijakan dan juga pengaruhi oleh kondisi perekonomian suatu masyarakat pada suatu waktu tertentu, serta kemampuan admnistrasi pembangunan. Unsur kelima dari kebijakan adalah sarana atau alat kebijakan. Suatu kebijakan diimplementasikan dengan menggunakan sarana yang dimaksud. Beberapa dari sarana ini dapat disebutkan, antara lain kekuasaan, intensif, pengembangan kemampuan, simbolis, dan perubahan dari kebijakan itu sendiri. Sebagai contoh untuk menghilangkan becak di DKI Jakarta pemerintah menggunakan kebijakan dengan sarana atau alatnya berupa kekuasaan yakni dengan melarang dan menggunakan paksaan melalui kekuasaan. Lain halnya jika pemerintah menggunakan sarana kebijakan intensif. Misalnya jika pemerintah memberikan dana khusus untuk mereka yang mengembalikan becak dan kembali ke desanya dalam beberapa tahapan waktu. Mereka yang menyerahkan dalam satu bulan pertama memperoleh dana sebesar 100 persen dari jumlah tertentu, jika menyerahkan dalam bukan kedua memperoleh 75 persen, dan menyerahkan dalam bulan ketiga memperoleh 50 persen yang menyerahkan dalam bulan keempat hanya memperoleh 25 persen, sedangkan yang tidak menyerahkan setelah bulan kelima akan digaruk.

**2.5. Teori Organisasi**

Dilihat dari jangkauan pengaruh dan peran penting argumen yang disampaikan tulisan Weber tentang birokrasi jauh lebih penting ketimbang semua sumbangan pemikiran yang sudah didiskusikan. Sekalipun begitu terdapat pemaparan dari karyanya, seperti penolakanya yang jelas-jelas tanpa alasan terhadap ide-ide tertentu disatu pihak atau adanya diskusi kritik terhadap beberapa fragmen karyanya, di pihak lain. Tidaklah mengherankan jika pandangan yang ditinggalkannya menimbulkan berbagai kontroversi.

Dua penting dari karyanya tentang birokrasi terbit setelah dia meninggal, Wirtschaft und Gesellschaft (1921) Dalam dua volume besar dari karya ini tersebar acuan-acuan tentang birokrasi. Sumber penting ketiga adalah esai panjang yang kemudian diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris dengan judul “Parliament and Government in the Newly-Organized Germany (1918).

Akibat kesulitan-kesulitan pada teksnya penjelasan weber menjadi bersifat paradox. Dalam hal penjelasan dan koherensi pembentukan konsep, Weber mempunyai kedudukan yang lebih penting ketimbang para pendiri sosiologi modern lainnya. Apa yang ia tulis tentang birokrasi adalah bagian dari usaha yang luar biasa untuk membukukan konsep-konsep ilmu sosial. Tesis-tesis Mosca dan Michels yang diangkat menghindari persoalan-persoalan yang vital dan konseptual, misalnya apakah yang kita maksudkan dengan kekuasaan, administrasi dan jabatan? Dan banyak lagi konsep yang terkandung dalam pembahasan birokrasi.

Walaupun demikian, koherensi pendekatan Weber yang begitu mendalam dan juga lolos pertanyaan dan jawaban atas persoalan-persoalan vital tersebut telah dikalahkan oleh penyatuan yang dramatis dari tema-tema tersebut. Sebaliknya, perlakuan Weber terhadap birokrasi, sering hanya dipandang sebagai seperangkat dari *opercus* (suatu ikhtisar) yang terpisah, atau paling banter sebagai ekspresi metodologi umum, atau suatu filsafat sejarah “(Weber,1967:117). Sisa bab ini akan menyajikan suatu eksposisi atas teori birokrasi Weber, yang menekankan bahwa ia bertolak dari seperangkat besar konsep-konsep yang saling berhubungan. Untuk lebih mendapatkan kejelasan, argumen-argumen dari banyak ulasannya akan dijelaskan pada bab berikutnya.

Konteks konsep lebih relevan bagi eksposisi seperti itu ditemukan dalam analisis Weber tentang organisasi. Pada bab pertama dalam Wug di mana ia menguji konsep-konsep dasar sosiologi, Weber sangat menaruh perhatian pada gagasan tentang *Verband*. Ini jelas merupakan suatu konsep yang memiliki signifikansi yang sangat luas, karena terdiri dari pandangan-pandangan yang berbeda, seperti negara, partai politik, gereja, sekte dan firma. *Verband* barangkali paling pas diterjemahkan sebagai “organisasi”. Tetapi, bagi Weber, *Verband* memiliki konotasi khusus “(Henderson dan Parsons,1990:20). Ia diartikan sebagai suatu tatanan hubungan-hubungan sosial, suatu pemeliharaan yang dengannya individu-individu tertentu memiliki tugas-tugas khusus. Kehadiran seorang pemimpin dan biasanya juga seorang staf administrasi, merupakan ciri tetap dari suatu organisasi. Dan ini menjadi pendapat dari pihak-pihak yang mempertahankan struktur. Dengan cara yang sangat ringkas tersebut, Weber menyatukan pokok-pokok pikiran analis Mosca dan Michels. Per definisi, organisasi merupakan struktur *hierarkhis bi-partite* atau *tri-partite.*

Dengan mendasarkan pada analisis sosiologis tentang kenyataan, Weber memandang bahwa tingkah laku manusia cenderung diorientasikan kepada seperangkat aturan (*ordnung*). Adanya seperangkat peraturan yang berbeda guna mengarahkan tingkah laku adalah hal hakiki bagi konsep organisasi. Tanpa aturan-aturan itu, tidak mungkin untuk mengatakan apakah suatu tingkah laku bersifat organisasional dan tidak organisasional. Oleh Weber, aturan-aturan organisasi itu disebutnya dengan tatanan administrasi (*Verwaltungsordung*). Staf administratif (*Verwaltungsstab*) memiliki hubungan ganda dengan aturan-aturan tersebut. Di satu pihak, tingkah laku staf administratif diatur oleh aturan-aturan itu, di lain pihak, staf administratif juga memiliki tugas untuk melihat apakah anggota lainnya taat pada aturan-aturan tersebut.

Di dalam organisasi ala Weber, adanya staf administrasi menjadikan masing-masing anggota berada dalam kedudukan memberi atau menerima tatanan-tatanan staf tersebut. Dalam konteks ini, kategori mendasar dari struktur organisasi yang dikembangkan Weber terletak pada pembedaan yang dibuatnya antara kekuasaan *(macht*) dan otoritas *(herrschaft*). Seseorang dapat disebut memiliki kekuasaan “jika di dalam hubungan sosial, keinginannya dapat dipaksakan, sekalipun berlawanan.” Tetapi Weber berkomentar, konsep luas seperti itu “secara sosiologis tidak berbentuk”. Dikatakannya, setiap individu dapat memiliki kekuasaan dengan segala macam cara. Dan untuk mengatur kelompok –kelompok manusia, diperlukan adanya “instansi kekuasaan yang khusus”, yakni otoritas. Otoritas dapat terwujud apabila suatu perintah secara pasti dipatuhi oleh sebagian individu tertentu.

Bukanlah suatu kebetulan bahwa dalam diskusinya tentang struktur organisasi, Weber mengembangkan perbedaan konseptual antara kekuasaan minoritas di dalam organisasi, sebagaimana yang ada dalam tulisan awalnya tentang otoritas. Di samping itu, tatkala menaruh perhatian pada faktor-faktor yang mendukung oligarki, ia menekankan bahwa kepatuhan atas perintah terutama tergantung pada keyakinan atas adanya legitimasi, suatu keyakinan bahwa tatanan tersebut dibenarkan dan sebaiknya dipatuhi. Dengan kata lain, Weber menegaskan, adalah penting untuk tidak meloncat dari realitas tatanan yang ada dan menerima kesimpulan abhwa hal itu memberikan suatu tatanan yang memiliki jenis kekuasaan yang lain. Dengan interpretasi sebagaimana keterangan Mosca, Weber dengan sendirinya menolak pandangan bahwa setiap pegawai negeri adalah anggota kelas yang berkuasa.

Gagasan legitimasi inilah yang memberikan Weber suatu prinsip untuk mengklasifikasikan keberadaan organisasi-organisasi. Tentang masalah ini, ia memberikan pernyataan yang cukup mendasar: “Landasan semua otoritas dan juga semua tuntutan akan tatanan adalah adanya keyakinan yang tinggi yang mendatangkan keuntungan bagi penguasa atau para penguasa”. Bentuk-bentuk keyakinan yang berbeda atas legitimasi otoritas berkait dengan struktur otoritas yang berbeda dan karena itu, berkait pula dengan adanya berbagai bentuk organisasi.

Weber mengidentifikasinya adanya tiga jenis keyakinan semacam itu. Pertama, apa yang oleh Weber disebut “otoritas karismatik”, suatu kepatuhan yang dibenarkan karena orang yang memberikan tatanan memiliki beberapa kesucian atau semua karakteristik yang dikenal. Kedua “otoritas tradisional” yakni bahwa semua perintah mungkin dipatuhi karena adanya rasa hormat terhadap pola-pola tatanan lama yang lebih mapan. Ketiga, “otoritas legal”, yakni manusia mungkin percaya bahwa seseorang yang memberikan tatanan adalah berbuat sesuai dengan tugas-tugasnya sebagaimana yang di dalam suatu kitab undang-undang dan peraturan. Kategori ketiga ini berciri rasional dan merupakan tipe otoritas yang menandai organisasi modern, yang berkaitan dengan membesarnya staf administrasi birokratis.

Pada titik inilah konsep birokrasi menjadi relevan di antara kategori-kategori analisis organisasi. Konsep birokrasi pun dimaksudkan ke dalam bidang konseptual yang telah didefinisikan secara tajam (tentu saja sebagian dari suatu skema konsep yang lebih umum bagi analisis aksi sosial, yang di dalamnya mencakup pula perbedaan-perbedaan yang lebih khusus yang dalam konteks ini terlalu panjang untuk dikemukakan).

**2.6. Implementasi Kebijakan**

Berbagai kegagalan implementasi kebijakan/program pemerintah sebagaimana dipaparkan di depan telah menimbulkan keprihatinan para ahli administrasi publik. Bentuk keprihatinan tersebut kemudian diwujudkan dalam wujud inisiatif untuk memahami bagaimana proses implementasi kebijakan/program sesungguhnya berjalan. Melalui pemahaman yang lebih tentang proses implementasi dilakukan secara akurat akan dapat dirumuskan rekomendasi yang dapat digunakan untuk memperbaiki proses implementasi yang lebih baik sehingga di masa-masa mendatang implementasi suatu kebijakan akan lebih memiliki peluang untuk berhasil dibanding dengan sebelumnya.

Untuk dapat mendalami proses implementasi maka perlu dipahami konsep implementasi terlebih dahulu. Sebagai mana disebutkan di bagian awal bab ini, penggunaan istilah implementasi mulai muncul ke permukaan beberapa dekade yang lalu. Yang pertama menggunakan istilah tersebut adalah Harold Laswell (1956). Sebagai ilmuwan yang pertama kali mengembangkan studi tentang kebijakan publik, Laswell menggagas suatu pendekatan yang ia sebut sebagai pendekatan proses (*policy process approach*). Menurutnya, agar ilmuwan dapat memperoleh pemahaman yang baik tentang apa sesungguhnya kebijakan publik, maka kebijakan publik tersebut harus diurai menjadi beberapa bagian sebagai tahapan-tahapan, yaitu: agenda-*setting*, formulasi, legitimasi, implementasi, evaluasi, reformulasi, dan terminasi. Dari siklus kebijakan tersebut, terlihat secara jelas bahwa implementasi hanyalah bagian atau salah satu tahap dari proses besar bagaimana suatu kebijakan publik dirumuskan.

Meskipun Laswell tidak secara khusus memberi penekanan terhadap arti penting implementasi kebijakan dari keseluruhan tahapan yang harus dilalui dalam proses perumusan kebijakan, namun sejak saat itu konsep implementasi kemudian menjadi suatu konsep yang mulai dikenal dalam disiplin ilmu politik, ilmu administrasi publik, dan lebih khusus lagi, disiplin ilmu kebijakan publik yang mulai dikembangkan. Beberapa ahli kemudian layak dianggap sebagai pionir pengembangan studi implementasi kebijakan publik. Namun dari berbagai namatersebut yang pantas mendapat kredit paling besar tentu Jeffrey Pressman dan Aaron Wildavsky (1973). Hal ini karena kedua peneliti inilah yang secara eksplisit menggunakan konsep implementasi untuk menjelaskan fenomena kegagalan suatu kebijakan dalam mencapai sasarannya. Penggunaan konsep implementasi tersebut dapat ditemukan dalam buku mereka yang diberi judul “*Implementation*”.

Setelah dirintis oleh dua sarjana tersebut, konsep implementasi kemudian mulai digunakan secara luas oleh para ilmuwan politik, administrasi publik dan kebijakan publik. Konsep tersebut memiliki posisi yang *pivotal* untuk menjelaskan fenomena implementasi kebijakan publik. Perkembangan selanjutnya bermunculan pakar yang menaruh perhatian terhadap studi implementasi. Mereka, antara lain: Van Horn dan Van Meter (1975), Teilmann (1980), Klein (1979), Berman (1978), dan Patton (1978).

Secara ontologis, *subject matter* studi implementasi adalah atau dimaksudkan untuk memahami fenomena implementasi kebijakan publik, seperti: (i) mengapa suatu kebijakan publik gagal diimplementasikan di suatu daerah; (ii) mengapa suatu kebijakan publik yang sama, yang dirumuskan oleh pemerintah, memiliki tingkat keberhasilan yang berbeda-beda ketika diimplementasikan oleh pemerintah daerah; (iii) mengapa suatu jenis kebijakan lebih mudah dibanding dengan jenis kebijakan lain; (iv) mengapa perbedaan kelompok sasaran kebijakan mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan.

Upaya untuk memahami berbagai fenomena implementasi tersebut pada akhirnya dimaksudkan untuk dapat memetakan faktor-faktor apa saja (variabel penjelas) yang mempengaruhi munculnya berbagai fenomena implementasi tadi.

Dari serangkaian kegiatan penelitian yang dilakukan oleh para ahli, maka dapat dipetakan apa sebenarnya faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau pun kegagalan implementasi suatu kebijakan. Berbagai peta tentang faktor-faktor tersebut terakumulasi menjadi apa yang disebut sebagai model implementasi kebijakan. Model implementasi ini pada dasarnya merupakan suatu upaya untuk menyederhanakan realitas implementasi kebijakan yang rumit menjadi lebih sederhana yaitu sebagai hubungan sebab-akibat antara keberhasilan implementasi dengan faktor-faktor yang diduga mempengaruhi keberhasilan implementasi tersebut.

* 1. **Manajemen Sumber Daya Manusia**

Manajemen adalah ilmu dan seni mengatur proses pemenfaatan sumber daya manusia dan sumber-sumber daya lainya secara efektif dan efisien untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Manajemen ini terdiri dari enam unsur (6 M) yaitu *Men, Money, Methode, Machines dan Market.*

Unsur Men (manusia) ini berkembang menjadi suatu bidang ilmu manajemen yang disebut manajemen sumber daya manusia atau di singkat MSDM yang merupakan terjemahan dari man power manajement. Manajemen yang mengatur unsure manusia ini ada yang menyebutnya manajemen kepegawaian atau manajemen personalia *(personnel management*).

Apa saja persamaan dan perbedaan antara MSDM dengan manajemen personalia itu?

Persamaan MSDM dengan manajemen personalia adalah keduanya merupakan ilmu yang mengatur unsur manusia dalam suatu organisasi, agar mendukung terwujudnya tujuan.

Perbedaan MSDM dengan manajemen personalia sebagai berikut :

1. MSDM di kaji secara makro, sedangkan manajemen personalia dikaji secara mikro.
2. MSDM menganggap bahwa karyawan adalah kekayaan (*asset*) utama organisasi, jadi harus dipelihara dengan baik. Manajemen personalia menganggap bahwa karyawan adalah factor produksi, jadi harus dimanfaatkan secara produktif.
3. MSDM penedekatannya secara modern, sedangkan manajemen personalia pendekatannya secara klasik.

MSDM adalah suatu bidang manajemen yang harus mempelajari hubungan dan peranan manusia dalam organisasi perusahaan. Dengan demikian fokus yang dipelajari MSDM ini adalah hanyalah manusia yang berhubungan dengan tenaga kerja manusia saja.

Manusia selalu berperan aktif dan dominan dalam setiap kegiatan orgaisasi, karena manusia menjadi perencana, pelaku, dan penentu terwujudnya tujuan organisasi. Tujuan tidak mungkin terwujud tanpa peran aktif karyawan meskipun alat-alat yang dimiliki perusahaan begitu canggihnya. Alat-alat canggih yang dimiliki perusahaan tidak ada mamfaatnya bagi perusahaan jika peran aktif karyawan tidak diikutsertakan. Mengatur karyawan adalah sulit dan kompleks karena mereka mempunyai pikiran, perasaan, status, keinginan, dan latar belakang yang heterogen yang dibawa ke dalam organisasi. Karyawan tidak dapat diatur dan dikuasi spenuhnya seperti mengatur mesin, modal atau gedung.

MSDM adalah bagian dari manajemen, oleh karena itu teori-teori manajemen umum menjadi dasar pembahasannya. MSDM lebih memfokus pembahasannya mengenai pengaturan peranan manusia dalam mewujudkan tujuan yang optimal. Pengaturan itu meliputi masalah perencanaan ( *human resources planning)*, pengornanisasian, pemeliharaan, kedisiplinan, dan pemberhentian tenaga kerja untuk membantu terwujudnyatujuan perusahaan, karyawan, dan masyarakat. Jelasnya MSDM mengatur tenaga kerja manusia sedemikian rupa sehingga terwujud tujuan perusahaan, kepuasan karyawan,dan masyarakat.

Menurut Malayu S.P. Hasibuan MSDM adalah ilmu dan seni yang mengatur hubungan dan peranan tenaga kerja agar efektif membantu terwujudnya tujuan perusahaan, karyawan, dan masyarakat.

Fungsi-fungsi MSDM terdiri dari perencanaan, pengarahan, pengendalian, pengadaan, pengembangan kompensasi, pengintegrasian, pemeliharaan, kedisiplinan, dan pemberhentian. Tujuannya ialah agar perusahaan mendapatkan rentabilitas laba yang lebih besar dari persentase tingkat bunga bank. Karyawan bertujuan mendapatkan kepuasan dari pekerjaannya. Masyarakat bertujuan memperoleh barang dan jasa yang baik dengan harga yang wajar dan selalu tersedia di pasar, sedang pemerintah selalu berharap mendapatkan pajak.

Manajemen personalian adalah perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengendalian dari pengadaan, pengembangan, kompensasi, pengintegrasian, pemeliharaan, dan pemberhentian karyawan, dengan maksud terwujudnya tujuan perusahaan, individu, karyawan dan masyarakat. (Edwin B. Flippo).

Manajemen personalia adalah penyedia kepemimpinan dan pengarahan para karyawan dalam pekerjaan atau hubungan kerja mereka. (Dale Yoder)

Manajemen personalia didefinisikan sebagai suatu proses pengembangan menerapkan, dan menilai kebijakan-kebijakan, prosedur-prosedur, metode-metode, dan program-program yang berhubungan dengan individu karyawan dalam organisasi (John B. Miner dan Mary Green Miner).

**2.8. MANAJEMEN PEGAWAI NEGERI SIPIL**

Dalam manajemen Pegawai Negeri Sipil (PNS) menurut Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tidak lage menggunakan system sentralisasi seperti dalam pelaksanaan manajemen PNS pada era Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974, namun bersamaan dengan pelaksanaan otonomi daerah pelaksanaan manajemen PNS di daerah menjadi wewenang daerah masing-masing. Namun demikian dalam pelaksanaannya aturan, maupun tahapan dalam pelaksanaan manajemen PNS masih belum banyak berubah dari pelaksanaan manajemen PNS sebelumnya. Pelaksanaan manajemen PNS menurut Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 akan diuraikan sebagai berikut :

**2.12.1.Rekrutmen**

Sebelum rekrutmen, ada tahap penyusunan formasi yang dasarnya adalah pemetaan jabatan, bicara dua sisi yaitu beberapa personel tugas-tugasnya apa. Kalau di suatu unit itu tidak ada kegiatan , tiap tahun ini tidak sama maka jalan penyusunan formasi ada pemetaan jabatan, namun pedoman tentang itu sendiri dari pemerintah pusat menurut informasi beberapa responden dikatakan belum ada. Pelaksanaan reformasi selama ini didasarkan dari kegiatan dari unit yang ada, contohnyaun itu diklat. Jikapelaksanaan diklat tahundepan berkurang maka jumlah personelnya dapat dipindahkan ke tempat lain dan tidak memerlukan formasi lagi. Sementara bagi unit sesuai visi misinya pada tahun-tahun mendatang mengalami kenaikan intensitas kegiatannya, maka dapat menerima limpahan dari unit lain dan kalau tidak memadai baru melakukan rekruimen.

Dalam pengusulan formasi pegawai dalam prosesnya adalah usulan dari instnsi melalui analisis kebutuhan internal pada instansi pemerintah pusat maupun pemerintah daerah diajukan kepada BKN untuk setujui. Namun sekarang wewenang persetujuan itu tidak hanya terletak pada BKN, tetapi juga harus mendapat persetujuan dari kantor Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara (Menpan). Kecenderungan sekarang yang terjadi biasanya usulan yang diajukan ke BKN tidak mengalami kendala persetujuan, namun setelah melalui proses di mentan prosesnya lebih ketat dan biasanya yang disetujui adalah berdasarkan kuota yang ada, tidak berdasarkan kebutuhan instansi yang mengusulkan.

Kebijakan pengadaan PNS diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 98 Tahun 2000 tentang pengadaan PNS. Pengadaan pegawai dilakukan mulai dari perencanaan, pegumuman, pelamaran, penyaringan, pengangkatan calon pegawai negeri sipil, sampai dengan pengangkatan calon pegawai negeri menjadi PNS. Secara prinsip, pengadaan dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan organisasi dan lebih mengutamakan kualitas daripada kuantitas. Pengadaan pegawai menggunakan zero growth di mana pengadaan pegawai didasarkan untuk mengganti pegawai yang pensiun. Jadi pengadaan pegawai/rekruitmen tidak mesti dilakukan tiap tahun.

Proses pengadaan pada dasarnya meliputi kegiatan-kegiatan :

* 1. Pengidentifikasian kebutuhan untuk melakukan pengadaan.
  2. Mengidentifikasi persyaratan kerja.
  3. Menetapkan sumber-sumber kandidat
  4. Menyeleksi kandidat.
  5. Memberitahukan hasilnya kepada para kandidat.
  6. Menunjuk kandidat yang lolos seleksi.

Instansi yang menetapkan jumlah pegawai yang akan direkrut, yaitu Badan Kepegawaian Negara dan Menpan karena terkait dengan anggaran yang masih menanggung semua gaji PNS.

Pada umumnya materi ujian penyaringan terdiri dari :

1. Pemeriksaan/tes admnistrasi untuk mencocokkan pelamar, data pelamar dengan informasi yang ada.
2. Tes/kompetensi/akademik. Lingkup materi tes kompetensi disesuaikan dengan tingkat kepentingannya dan kemampuan financial organisasi.
3. Tes psikologi dilaksanakan oleh Tim psikologis.
4. Tes kesehatan dilaksanakan oleh Tim kesehatan yang ditunjuk.
5. Tes wawancara.

Institusi yang berwenang melakukan rekruitmen pada pemerintah pusat adalah boro/bagian kepegawaian dari masing-masing instansi, sedangkan di daerah yang bertanggung jawab adalah Badan Kepegawaian Daerah (BKD). Salah satu cara efektif yang sering digunakan dalam penempatan pegawai baru adalah dengan cara orientasi. Program orientasi dimaksudkan untuk mensosialisasikan kepada pegawai baru mengenai hal-hal yang terkait dengan organisasi. Misalnya kultur atau budaya organisasi, nilai-nilai organisasi yang dianut, norma-norma yang berlaku, dan sebagainya, program orientasi biasanya berlaku untuk jangka waktu satu sampai dengan tiga bulan dengan cara berpindah-pindah unit kerja, sehingga pada saat penempatan nanti pegawai baru sudah memahami cara bertindak dan berlaku yang dapat diterima oleh pegawai lama. Setelah melalui masa orientasi, kemudian pegawai ditempatkan sesuai dengan kebutuhan unit kerja dan kompetensi pegawai pada waktu direkrut.Institusi yang bertanggung jawab dalam hal ini adalah biro/bagian kepegawaian di pemerintah pusat dan Badan Kepegawaian di daerah.

Sebelum diangkat sebagai pegawai tetap pegawai baru berstatus sebagai calon pegawai negeri sipil (CPNS) dan diharuskan mengikuti diklat prajabatan. Secara nasional pembinaan diklat prajabatan dilakukan oleh Lembaga Admnistrasi Negara, sedangkan pelaksanaannya dilakukan oleh daerah masing-masing.

**Promosi, Mobilisasi dan Mutasi**

Dasar promosi bagi pengangkatan pejabat antara lain adalah prestasi kerja, disiplin,loyalitas,Daftar Urut Kepangkatan (DUK) yang dikategorikan baik, dan pegawai yang akan dipromosikan harus mempunyai perilaku yang tidak tercela, serta telah lulus dari diklat penjenjangan. Selain hal-hal tersebut, pertimbangan dari Baperjakat menjadi dasar penunjukkan seorang pegawai untuk menduduki jabatan yang lebih tinggi. Karena adanya perampingan struktur organisasi, maka pegawai yang diarahkan juga untuk mengisi jabatan fungsional, misalnya widyaiswara dan peneliti. Staf pindahan dari instansi yang dilikuidasi juga diperlukan sama dalam hal promosi, baik ke dalam jabataan structural maupun jabatan fungsional. Pada umumnya pegawai yang akan dipromosikan harus memenuhi persyaratan pendidikan dan prestasi harus memenuhi persyaratan pendidikan dan prestsi kerja baik, sehingga setelah dipromosikan akan terjadi peningkatan kinerja. Secara lebih spesifik pegawai yang diberikan suatu kepercayaan, yaitu promosi harus memenuhi persyaratan yang ditentukan dalam peraturan kepegawaian, antara lain :

1. Pangkat/golongan yang telah memenuhi syarat.
2. Disiplin ilmu/latar belakang pendidikan formal.
3. Mempunyai kinerja/prestasi yang lebih baik.
4. Telah mengikuti diklat structural/fungsional.
5. Memperhatikan DUK.
6. DP-3paling tidak bernilai baik.
7. Usia.
8. Usulan unit kerja ke baperjakat
9. Atas persetujuan pimpinan instansi.

Dasar yang digunakan untuk menentukan mutasi pegawai di antaranya : masa kerja di suatu bidang pekerjaan, kebutuhan organisasi, penyegaran organisasi, pengetahuan, dan keterampilan serta alasan khusus (misalnya ikut suami), biasanya mutasi ini minimal dilaksanakan setiap dua tahun dan maksimal 4 tahun sekali, yang dilaksanakan berdasarkan berdasarkan usulan kepala unit kerja. Pihak yang berwenang dalam penentuan mutasi pegawai umumnya juga merupakan mereka yang menentukan penilaian kinerja, promosi dan diklat. Penjelasan pasal 17 Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999 menyebutkan bahwa jabatan adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak seorang pegawai negeri dalam rangka susunan suatu satuan organisasi negara. Jabatan dalam birokrasi pemerintah adalah jabatan karier yang berarti jabatan yang hanya bida diduduki oleh pegawai negeri sipil atau pegawai negeri yang telah beralih status sebagai pegawai negeri sipil.

Penempatan pegawai negeri dalam jabatan dilaksanakan berdasarkan prinsip profesionalisme sesuai dengan kompetensi,prestasi kerja, obyektif lainya tanpa membedakan jenis kelamin, suku, agama, rasa tau golongan. Dalam hal pengangkatan pada jabatan struktgural diatur oleh kebijakan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 tentang pengangkatan pegawai negeri sipil dalam jabatan struktural. Dalam rangka membantu pejabat yang berwenang untuk mewujudkan obyektivitas pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentiandalam dan dari jabatan serta pengangkatan dalam pangkat, dibentuk Badan Pertimbangan Jabatan Dan Kepangkatan (Baperjakat) untuk pegawai negeri sipil. Bagi jabatan struktural eselon 1 PNS penempatannya dilakukan oleh presiden atas usul pimpinan instansi setelah mendapat pertimbangan tertulis dari Komisi Pegawai Negara. Bagi jabatan struktural eselon 11 ke bawah setiap instansi membentuk Badan Pertimbangan dan Kepangkatan (Baperjakat) yang terdiri dari :

1. Baperjakat instansi pusat.
2. Baperjakar instansi daerah propinsi.
3. Baperjakat instansi daerah kabupaten/kota.

Tugas poko Baperjakat adalah memberikan pertimbangan kepada pejabat Pembina kepegawaian dalam pengangkatan, pemindahan, nya dilakukan dan pemberhentian dalam dan dari jabatan structural eselon 11 ke bawah, memberikan pertimbangan dalam pemberian kenaikan pangkat bagi PNS yang menduduki jabatan structural yang menunjukkan prestasi kerja yang luar biasa baiknya, menentukan penemuan baru yang bermanfaat bagi negara, dan pertimbangan perpanjangan usia pensiun bagi PNS yang menduduki jabatan structural eselon 11 ke bawah. Pertimbangan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian dalam dan dari jabatan structural eselon 1, yang penempatan dilakukan oleh atau dengan persetujuan presiden, dilakukan oleh Tim penilai akhir untuk memberikan pertimbangan kepada presiden (Keputusan Presiden Nomor 162 Tahun 1999). Hal-hal yang perlu ditingkatkan dalam pelaksanaan mutasi ini adalah pengarahan dan pengawasan kepada bawahan agar dapat melaksanakan tugasnya dengan baik, memberikan kesempatan yang luas kepada pegawai agar dapat mengikuti diklat;frekuensi sosialisasi peraturan dan penyediaan sarana dan prasarana yang perlu ditingkatkan.

Pengembangan karier pegawai negeri sipil daerah mempertimbangkan intergritas dan moralitas, pendidikan dan pelatihan, pangkat, mutasi jabatan, mutasi antar daerah, dan kompetensi.

Dalam hal mutasi, yaitu perpindahan pegawai negeri sipil antar kabupaten/kota dalam satu propinsi ditetapkan oleh Gubernur setelah memperoleh pertimbangan Kepala Badan Kepegawaian Negara. Perpindahan pegawai negeri sipil antar kabupaten/kotadalam satu propinsi dan antar propinsi ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri setelah memperoleh pertimbangan Kepala Badan Kepegawaian Negara, demikian pula untuk perpindahan pegawai negeri sipil propinsi/kabupaten/kota ke departemen/lembaga pemerintah non departemen, atau sebaliknya.

**Eselonnisasi**

Untuk mencapai obyektivitas dan keadilan, dalam pengamgkatan dalam dan dari jabatan harus didasarkan pada penerapan nilai-nilai impersonal dan keterbukaan. Di samping itu juga mempertimbangkan factor senioritas dalam kepangkatan, usia, pendidikan dan pelatihan jabatan, pengalaman dan sebagainya. Golongan dan kepangkatan di lingkungan PNS diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 99 Tahun 2000 dan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2002 tentang kenaikan pangkat PNS, status kepegawaian, susunan pangkat, golongan dan ruang .

Dalam hal eselonisasi ini sebenarnya untuk secara internal diputuskan oleh level pimpinan dan Tim Baperjakat. Eselonisasi ini terkait dengan besarnya tugas dan wewenang dari jabatan yang akan diduduki oleh pejabat yang bersangkutan. Namun sering kali eselonisasi ini juga sudah melekat pada jabatan structural masing-masing. Misalnya untuk diangkat menjadi kepala pusat merupakan eselon II, kepala bagian merupakan eselon III, dan sebagainya. Tak jarang juga terjadi seseorang yang diangkat dalam eselon tertentu namun belum memenuhi syarat kepangkatan yang ditentukan namun belum memenuhi syarat kepangkatan yang ditentukan walaupun pegawai tersebut dianggap telah mampu menduduki jabatan tersebut. Sehingga secara admnistratif pejabat tersebut belum memenuhi tunjangan eselon sampai pangkatnya memenuhi.

2.9**. PENGEMBANGAN KARIER**

Pengembangan karier merupakan implementasi dari perencanaan karier. Untuk itu pengembangan karier dapat didefinisikan sebagai semua usaha pribadi karyawan yang ditujukan untuk melaksanakan rencana kariernya melalui pendidikan, pelatihan, pencarian dan perolehan kerja, serta pengalaman kerja.

Titik awal pengembangan karier dimulai dari diri karyawan sendiri, di mana setiap orang bertanggungjawab atas pengembangan atau kemajuan kariernya. Setelah komitmen dimiliki, beberapa kegiatan pengembangan karier dapat dilakukan. Untuk mengarahkan pengembangan karier agar menguntungkan karyawan dan organisasi, departemen SDM mekakukan pelatihan dan pengembangan bagi karyawan.

**2.10. Birokrasi dan Pemerintah**

Birokrasi pemerintah tidak bisa dilepaskan dari proses dan kegiatan politik. Pada setiap gugusan masyarakat yang membentuk suatu tata kepemerintahan tidak bisa dilepaskan dari aspek politik ini. Politik sebagaimana kita ketahui bersama terdiri dari orang-orang yang berperilaku dan bertindak politik (*consists of people acting politically*) yang diorganisasikan secara politik oleh kelompok-kelompok kepentingan dan berusaha mencoba mempengaruhi pemerintah untuk mengambil dan melaksanakan suatu kebijakan dan tindakan yang bisa mengangkat kepentingannya dan mengeyampingkan kepentingan kelompok lainnya. Kelompok masyarakat itu mempunyai kepentingan yang diperjuangkan agar pemerintah terpengaruh. Birokrasi pemerintah langsung ataupun tidak langsung akan selalu berhubungan dengan kelompok-kelompok kepentingan dalam masyarakat.

Penguasa pemerintah di hampir setiap negara percaya bahwa tugas utama dari setiap pemerintahan apakah demokraratis atau otoritarian adalah untuk menjamin agar negara dan bangsanya tetap hidup dan Berjaya. Kejayaan dan kehidupan suatu negara mencakup dua tugas fundamental yang harus tetap dijalankan. Dua tugas fundamental itu antara lain : mempertahankan kemerdekaannya dari ancaman musuh dari luar, dan kedua mengendalikan dan mengelola konflik enternal agar tidak barlarut-larut menjadi perang saudara.

Untuk mencapai tugas fundamental kedua tersebut pemerintah harus bisa memuaskan kebutuhan rakyatyang nantinya bisa menerima dan mendukung kebijakan dan program-program pemerintah. Pemerintah harus mau mendengar, mengamati dan menyaring melalui tuntutan-tuntutan politik yang secara ajeg dituntut oleh pelbagai macam kelompok kepentingan. Tuntutan-tuntutan itu bisa berupa selalu melihat salah dan kekurangan pemerintah, mulai dari kesalahan kebijakan yang diambil sampai kepada realisasi kegiatan *dan pengawasan. Kelompok-kelompok kepentingan tersebut menuntutnya.* Jika tuntutan-tuntutan itu tidak dipenuhi, mereka tidak puas dan dari sinilah bibit konflik internal itu dimulai.

Politik indentik dengan konflik dalam pemerintahan suatu negara. Salah satu kenyataan dasar dari kehidupan manusia ini bahwa orang hidup bersama-sama tidak dalam isolasi satu sama lainnya. Para sosiolog pada umumnya mengatakan bahwa kelompok manusia yang hidup bersama-sama tersebut dalam bentuk yang besar disebut suatu masyarakat (*a Society*). Dalam pengertian yang agak jelas masyarakat itu merupakan suatu kelompok orang-orang yang hidup dalam suatu lingkungan tertentu yang mempunyai tradisi, institusi,aktivitas, dan kepentingan bersama. Dalam masyarakat terdapat tidak hanya satu kelompok saja, melainkan terdapat banyak kelompok-kelompok orang saja, malainkan terdapat banyak kelompok-kelompok orang. Masing-masing mempunyai tradisi,nilai,keyakinan,dan kepentingan yang berbeda dengan kelompok lainnya. Selama kepentingan bersama di antara kelompok-kelompok itu tidak berbeda maka konflik memungkinkan tidak tumbuh. Akan tetapi jika kepentingan bersama telah membiaskan perbedaan, maka konflik akan terjadi. Salah satu factor yang seringkali menimbilkan perbedaan yang memunculkan konflik di antara orang dan kelompok orang adalah nilai (*Value*)yang diyakini kebenarannya oleh masing-masing. Suatu nilai adalah suatu obyek atau situasi yang dianggap sebagai sesuatu yang sangat berharga, sesuatu yang mempunyai harga yang sangat tinggi dan yang dicari “(Miftha Thoha,2011h,29).

**BAB III**

**METODOLOGI PENELITIAN**

* 1. **Metode Penelitian**

Pilihan metode yang akan dipergunakan disesuaikan dengan topik penelitian yaitu Dampak Kebijakan Bupati di Bidang Kepegawaian pengembangan Karir di Kabupaten Lombok Tengah.

Permasalahan kebijakan Bupati di bidang kepegawaian selalu berkait erat dengan peran Tim sukses karena terpilihnya Bupati tidak lepas dari kerja keras Tim sukses untuk itu setiap Bupati dalam mengambil kebijakan terutama di bidang kepegawaian dalam penempatan pejabat struktural Tim sukses selalu ikut terlibat serta Bupati sendiri meminta pendapat dari Tim sukses karena mengingat jasa-jasa dari Tim sukses, sehingga hasil kerja Baperjakat tidak dipakai (hanya simbulnya saja).

Berdasarkan hal tersebut, dan sesuai dengan tujuan penelitian, maka pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan penelitian kualitatif, dengan metode analisis deskriptif untuk mengungkap dan membahas secara mendalam fenomena yang dijadikan obyek penelitian.

Menurut Merriam, ada enam asumsi dalam pendekatan kualitatif yang perlu diperhatikan, yaitu :

1. Peneliti kualitiatif lebih menekankan perhatian pada proses, bukan pada hasil atau produk;
2. Peneliti kualitiatif tertarik pada makna-bagaimana orang membuat hidup, pengalaman, dan struktur kehidupannya masuk akal;
3. Peneliti kualitiatif merupakan instrument pokok untuk pengumpulan dan analisis data. Data didekati melalui instrument manusia, bukan melalui inventaris, daftar pertanyaan atau alat lain.
4. Peneliti kualitiatif melibatkan kerja lapangan. Peneliti secara fisik berhibungan dengan orang, latar belakang,lokasi atau institusi untuk mengamati atau mencatat perilaku dalam latar alamiahnya.
5. Peneliti kualitiatif bersifat diskriftif dalam arti peneliti tertarik proses,makna, dan pemahaman yang didapat melalui kata atau gambar, dan
6. Proses penelitian kualitatif bersifat induktif, peneliti membangun abstrak, konsep, proposisi, dan teori.“ (Hamid patilima,2010:60).

Creswell (1994:145), dalam Hasan, juga berpendapat sama dengan Merriam; yaitu

Karakteristik penelitian kualitatif mengenai pengumpulan dan analisis data menunjukan adanya perbedaan yang mendasar dengan penelitian kuantitatif :

* 1. Peneliti kualitatif lebih fokus pada proses daripada hasil atau produk.
  2. Peneliti kualitatif tertarik dengan pengertian bagaimana manusia mengartikan hidup mereka, pengalaman, dan bentuk dunia mereka.
  3. Peneliti kualitatif adalah instrument utama dalam pengumpulan dan analisis data.
  4. Peneliti kualitatif melibatkan pekerjaan lapangan.
  5. Penelitian kualitatif adalah penelitian deskriptif yang manapeneliti tertarik pada proses, pemahaman danp ertumbuhan pemahaman melalui gambaran dan lingkungan sekitar.
  6. Proses penelitian kualitatif adalah induktif dimana peneliti melakukan abstraksi, konsep, hipotesis, dan teori dari detail.“ (Efendy, 2010:118).

Penelitian kualitatif agar betul-betul berkualitas, data harus lengkap, baik data primer maupun data sekunder. Kajian kualitatif sangat penting dalam perkembangan teori, perkembangan kebijakan, kemajuan dibidang pendidikan ,kepegawaian. Kajian kualitatif merupakan penerang untuk permasalahan sosial, dan stimulus aksi. Penelitian kualitatif didasarkan pada upaya membangun penelitian yang dirinci, dengan kata-kata, gambaran yang lengkap dan rumit karena menyangkut kehidupan sosial dan; perspektifnya di dalam dunia, dari segi konsep, prilaku, persepri dan persoalan tentang manusia yang diteliti. Melalui penelitian kualitatif asumsi untuk desain penelitian kualitatif, mengusulkan tipe desain spesifik, menggambarkan peran peneliti, diskusi pengumpulan data, mengembangkan prosedur pengumpulan data, identifikasi prosedur analisis data, spesifikasi langkah verifikasi, menggambarkan hasil penelitian.

Pola berpikir penelitian kualitatif mempergunakan pola induktif yang dimulai dari diri peneliti. Peneliti berfungsi langsung sebagai instrumen/alat penelitian modifikasi, Peneliti mengumpulkan informasi dengan membaca dan mengamati fenomena disekelilingnya, menginterpretasikan permasalahan dalam bentuk pertanyaan-pertanyaan permasalahan. Peneliti selanjutnya memilih dan memilah permasalahan yang diperoleh dalam beberapaka tegori atau disistimatisir guna penjabaran lebih lanjut. Permasalahan-permasalahan yang sudah dikategorikan tersebut didukung oleh teori guna memantapkan posisi permasalahan yang diteliti. Pengembangan teori merupakan langkah terakhir melalui proses interpretasi dan modifikasi.

* 1. **Jenis Data dan Informasi yang dibutuhkan**

Data, informasi dan aspek-aspek yang perlu di dalami adalah data dan informasi kebijakan, program dan kegiatan yang memiliki sasaran/target dalam pelaksanaan pemerintahan yang tertuang dalam ;

1. Data dan informasi mengenai SDM kabupaten Lombok Tengah;
2. Data dan informasi mengenai jumlah PNS di Lombok Tengah;
3. Kebijakan-kebijakan yang telah di laksanakan terkait masalah kepegawai di Lombok Tengah.
4. Peran Tim sukses
5. Keputusan Bupati.
6. Keputusan Peradilan Tata Usaha Negara.
7. Pola sistem pembinaan karir PNS.
8. Mekanisme kerja Baperjakat.
9. Peran Korpri sebagai organisasi PNS.
   1. **Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian merupakan hal yang cukup penting untuk mempersempit ruang lingkup serta mempertajam permasalahan yang ingin di kaji. Oleh kerena itu lokasi penelitian adalah di Kabupaten Lombok Tengah khususnya Di Badan Kepegawaian Daerah (BKD), Sekretariat daerah (bagian Hukum dan Bagian organisasi) Sekretariat Korpri serat beberapa dinas yang terkait dengan judul yang penulis teliti.

* 1. **Sumber Informasi dan Data**

Ciri penelitian kualitatif adalah temuan yang berasaldari data yang dikumpulkan berupa kata-kata atau gambar. Penetapan/penentuan informan sebagai sumber data sangat mempengaruhi keakuratan informasi dalam penelitian kualitatif. Jumlah informan bisa saja sedikit atau banyak, terutama pada tepat tidaknya pemilihan informasi kunci (*key informan),*kompleksitas dan keragaman fenomena yang di teliti untuk itu pemilihan informasi dan sumber informasi merupakan kuncipenelitian. Sebagai Informan kunci, direncanakan adalah :

1. Pejabat-Pejabat Birokrasi (Eksekutif)
2. Sekretaris Daerah Kabupaten Lombok Tengah sekalu Ketua Baperjakat
3. Kepala BKD Kabupaten Lombok .dan pejabat (Kepala Bidang, Kabub Bidang) yang menangani masalah pola karir dan mutasi pegawai. (3 orang)
4. Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Lombok Tengah dan Kasubag Bantuan hukum dan Perundang-Undangan (2 orang)
5. Kepala Bagian Organisasi Sekretariat Daerah Kabupaten Lombok Tengah dan Kasubag( 2 orang).
6. Asisten Sekda Bidang Administrasi Umum pd Setda Lombok Tengah.
7. Kepala Inspektorat kabupaten Lombok Tengah

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini dibedakan menjadi dua, yaitu :

1) Data primer adalah data yang langsung di ambi ldari sumbernya yaitu berupa wawancara dan pengamatan yang dilakukan di Kabupaten Lombok Tengah. Data primer dalam bentuk verbal yang diucapkan secara lisan, gerak gerik/perilaku yang dilakukan oleh informan yang dipercaya. Informan terpilih tentunya yang berkenaan dengan variabel yang diteliti.

2). Data sekunder; di peroleh dari: catatan, koran, jurnal, dokumen, laporandansumber-sumber lain yang tertulis dan berhubungansesuaijudul penelitian.

* 1. **TehnikPengumpulan Data**

Metode pengumpulan data yang digunakanadalah :dokumentasi; pengamatan, pendekatan interpretative, menggambar

1). Dokumentasi

Dokumentasi adalah setiap bahan yang tertulisbaik yang dipersipkan untuk penelitian, pengujian suatu peristiwa atau *record*, berupalaporan, arsip, dan dokumen laporan tahunan dan lain-lainnya. Data yang dikumpulkan melalui metode Dokumentasi adalah data kepegawaian.

2). Metode Pengamatan

Metode Pengamatan “merupakan sebuah teknik pengumpulan data yang mengharuskan peneliti turun ke lapangan mengamati hal-hal yang berkaitan dengan ruang, tempat, pelaku, kegiatan, benda-benda, waktu, peristiwa,tujuan, dan perasaan”( Hamid Patilima,2010:63). Pengamatan dilakukan terhadap proses promosi pegawai, pola karir PNS serta proses kerja Baperjakat . Metode pengamatan menurut Prof. Parsudi Suparlan dalam Hamid Patilima dapat dibedakan menjadi tiga jenis yaitu : “pengamatan biasa, pengamatan terkendali, dan pengamatan terlibat.”( Hamid Patilima, 2010:64). Dalam hal ini penulis mempergunakan metode pengamatan biasa dan metode pengamatan terlibat.

1. Pengamatan biasa, menurut Prof. Parsudi Suparlan dalam Hamid Patilima, “tidak memperbolehkan si peneliti terlibat dalam hubungan emosi pelaku yang menjadi sasaran penelitian.Metode ini sering dipergunakan untuk mengumpulkan bahan-bahan keterangan yang diperlukan berkenaan dengan masalah-masalah yang terwujud dari sesuatu peristiwa atau gejala-gejala.” (Parsudi Suparlan, 2010, h,64). Pengamatan biasa dilakukan di dalampembahasan-pemnahasan yang bersifat formal mengenai perencanaan pembangunan dan penganggaran.
2. Metode Pengamatan Terkendali, “para pelaku yang akan diamati diseleksi dan kondisi-kondisi yang ada dalam ruang atau tempat kegiatan pelaku yang diamati dan dikendalikan oleh si peneliti” (Parsudi Suparlan,2010:65). Metode ini akan diterapkan penelitian ini, karena suatu hal yang sulit melakukan pengendalian terhadap para pemangku kepentingan.
3. Metode Pengamatan Terlibat, “sebuah teknik pengumpulan data yang mengharuskanpeneliti melibatkan diri dalam kehidupan masyarakat yang diteliti untukdapat melihat dan memahami gejala-gejala yang ada, sesuai maknanya dengan yang diberikan atau dipahami oleh para warga yang ditelitinya.”(Parsudi Suparlan,2010:65). Dalam proses pengamatan ini dilakukan pula wasancara dan menggali informasi-informasi yang diperlukan sesuai dengan perkembangan dilapangan.

Keterlibatan peneliti dalam pengamatan menurut Parsudi Suparlan dapat dikelompokkan menjadi empat, yaitu

1. Keterlibatan pasif “peneliti tidak terlibat dalam kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh pelaku yang diamatinya, dan tidak melakukan suatu bentuk interaksi sosial dengan pelaku atau para pelaku yang diamati. Keterlibatan peneliti dengan para pelaku adalah dalam benttuk keberadaannya dalam arena kegiatan yang diwujudkan oleh tindakan-tindakan pelakunya”(Parsudi Suparlan:65). Metode ini peneliti akan pergunakan sepanjang metode-metode berikut ini tidak bisa dilaksanakan (Keterlibatan setengah-setengah dan keterlibatan penuh atau lengkap).
2. Keterlibatan setengah-setengah dalam pengamatannya, “peneliti mengambil suatu kedudukan yang berada dalam dua hubungan struktural yang berbeda; yaitu antara struktur yang menjadi wadah bagi kegiatan yang diamatinya dengan struktur dimana pelaku sebagai pendukungnya.”(Suparsi Suparlan,2010h,67). Peneliti akan melihat situasi dan kondisi pada saat melakukan pengamatan, Dalam kondisi memungkinkan peneliti masuk dalam struktur yang diamati apakah mewakili peran dan kedudukan sebagai warga Lombok Tengah, atau selaku komponen akademisi. Peniliti dalam peranannya adalah “mengimbangi antara peranan yang harus dimainkan didalam struktur yang ditelitinya dengan struktur pelaku menjadi salah satu unsut”.(Supardi suparlan,2010:67). Peneliti akan menyesuaikan penggunaan model pengamatan setengah-setengah dengan kondisi dilapangan.
3. Keterlibatan aktif, merupakan pengamatan dimana “peneliti ikut mengerjakan apa yang dilakukan para pelaku dalam kehidupannya sehari-hari.”(Supardi Suparlan,2010:67). Peneliti akan berpartisipasi aktif dalam kegiatan para pelaku yang diamati guna “dapat memahami sepenuhnya dan merasakan (menginternalisasikan) kegiatan-kegiatan dalam kehidupan mereka dan aturan-aturan yang berlaku serta pedoman-pedoman hidup yang mereka jadikan pegangan dalam melakukan kegiatan tersebut.”(Supardi Suparlan,2010:67). Pengamatan aktif dibutuhkan dalam merasakan dampak psikologis dari pejabat yang di non jobkan.
4. Keterlibatan penuh atau lengkap, peneliti akan berusaha menjadi “bagian dari kehidupan warga masyarakat yang diteliti, artinya kehadiran peneliti dalam kehidupan warga masyarakat tersebut, dianggap sebagai suatu keharusan.” Pada lokasi dan situasi yang memungkinkan peneliti akan berintegrasi dan berinteraksi secara penuh sambil melakukan pengamatan sesuai dengan tofik yang diteliti.Sebagai pedoman dalam pengamatan, guna merekam data dan informasi disediakan formulir sebagaimana tertera dibawah ini.

BAB IV

HASIL PENELITIAN

* 1. PENGEMBANGAN KARIER PEGAWAI NEGERI SIPIL DI KABUPATEN LOMBOK TENGAH.

Dalam rangka mewujudkan system pemerintahan yang bersih dan beribawa (good governance) serta mewujudkan pelayanan publik yang baik dan efisien efektif dan berkualitas tentunya perlu di dukung adanya SDM aparatur khusus Pegawai Negeri Sipil yang profesional bertanggung jawab adil jujur dan kompeten dalam bidangnya dengan kata lain Pegawai Negeri Sipil dalam menjalankan tugasnya tentu harus berdasarkan pada profesionalisme dan kompetensi sesuai dengan kualifikasi bidang ilmu yang dimiliki.

Data Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Lombok Tengah saat ini terdapat 300 orang Pegawai Negeri Sipil kritik terhadap rendahnya mutu pelayanan Pegawai Negri Sipil selalu dikaitkan dengan profesionalisme semata, padahal tidak memadainya kualitas kerja Pegawai Negeri Sipil juga merupakan akibat tidak berimbangnya ratio antara jumlah Pegawai Negeri dengan stekholdernya ratio. Terlepas dari pentingnya aspek jumlah, mengefisiensikan jumlah Pegawai Negeri Sipil di pandang sebagai formula yang dapat di terapkan guna memastikan setiap Pegawai Negeri Sipil bekerja secara lebih serius berdasaarkan posisi mereka.

Pegawai Negeri Sipil atau nsering di sebut birokrat sesungguhnya adalah public servant yang wajib memberikan pelayanan public yang terbaik kepada masyarakat sebagai pelanggan sebagaimana dalam ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI No VI / 2001sesungguhnya sudah mengamanatkan agar Presiden membangun kultur birokrasi Indonesia menjadi birokrat yang trasnparan akuntabel bersih dan bertanggung jawab serta dapat menjadi pelayan masyarakat dan menjadi toladan masyarakat. Birokrasi harus melaksanakan pemerintahan yang baik dan bersih

Dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang pokok-pokok kepegawaian Bab I butir 8 disebutkan secara jelas bahwa manajemen PNS adalah keseluruhan upaya untuk meningkatkan efisiensi, efektifitas dan derajat profesionalisme penyelenggaraan tugas fungsi dan kewajiban kepegawaian yang meliputi perencanaan, pengadaan,pengembangan kualitas penempatan, promosi, pengajian, kesejahteraan dan pemberhentian.

Bahwa pengelolaan harus sebagai berikut :

1. Kebijaksanaan dalam mendayagunakan personel atau pegawai agar berfunsi secara efektif dan efisien dalam usaha mencapai tujuan bersama. Dari sudut ini berarti yang dimaksud adalah manajemen kepegawaian atau personalia yang tidak dibedakan dengan admnistrasi kepegawaian atau personalia.

Tata usaha kepegawaian atau personalia yang menyentuh pada pemberian pelayanan dalam memenuhi haknya agar mampu menjalankan kewajibannya dalam keikutsertaan mencapai tujuan bersama.

* 1. BAGAIMANA UPAYA YANG DILAKUKAN BUPATI LOMBOK TENGAH DALAM MENGEMBANGAN KARIER PNS DI KABUPATEN LOMBOK TENGAH.

Karier adalah sesuatu yang senantiasa sangat diharapkan oleh siapa saja, mereka yang bekerja selalu berharap kariernya selalu mulus, kariernya meningkat dan seterusnya membicarakan karier memang sangat menarik, apalagi membicarakan PNS, mereka senantiasa mengharapkan kariernya selalu gemilang Karier dapat didefinisikan sebagai serangkaian kegiatan pekerjaan yang terpisah tetapi yang ada hubungannya, yang memberikan kelangsungan, kedudukan dan arti dalam riwayat hidup seseorang. Karier merupakan awal perjalanan Calon PNS bekerja dalam suatu norganisasi/instansi sampai dengan yang bersangkutan pensiun. Karier adalah perkembangan PNS secara individual yang dicapai secara berjenjang jabatan maupun kepangkatan, yang sekaligus sebagai urutan promosi atau pemindahan PNS dalam jabatan secara horizontal, diagonal maupun vertikal yang menuntut tanggung jawab yang lebih besar dari sebelumnya.

Karier dimungkinkan secara terbuka maupun tertutup terhadap masing-masing PNS yang memperoleh pangkat dan jabatan yang lebih tinggi. Untuk itu sebagai PNS yang memiliki harapan, keinginan, aspirasi, minat bakat,kemampuan, potensi ia harus mampu berjuang untuk mencapai karier yang ada dalam organisasi. Organisasi yang mempunyai struktur dan tujuan menyediakan karier bagi anggotanya. Agar tujuan organisasi maupun tujuan PNS dapat terwujud, perlu adanya keterpaduan. Setelah memperoleh karier awal PNS yang potensial perlu dikembangkan kariernya secara berkelanjutan agar ia dapat memenuhi kondisi yang dibutuhkan oleh lingkungan yang selalu berubah. Program pengembangan karier yang efektif dapat member bantuan yang bermamfaat kepda PNS dalam mendiagnosa sendiri sikap, minat, bakat/kemampuannya. Program ini sudah lama di terapkan di Kabupaten Lombok Tengah dimana program ini memberikan informasi mengenai kesempatan – kesempatan karier yang ada dalam orgnisasi. Pengembangan karier berarti pengembangan potensi diri dari anggotanya. Pengembangan karier untuk masing masing PNS dalam suatu organisasi tidaklah sama dan sangat tergantung pada :

* + - 1. Pendidikan formal.
      2. Pengalaman kerja.
      3. Sikap pimpinan.
      4. Prestasi kerja.
      5. Produktivitas kerja.
      6. Loyalitas.
      7. Lowongan Jabatan dll

Pemerintah Kabupaten Lombok Tengah memberikan bebarapa macam diklat kepada PNS yang berprestasi Bahwa pendidikan dan pelatihan jabatan PNS adalah proses penyelenggaraan belajar mengajar dalam rangka meningkatkan kemampuan PNS.terlaksananya diklat diharapkan yaitu :

Dapat tercipta kesamaan pengetahuan dan keterampilan.

Dapat meningkatkan keterampilan dan memperkecil PNS yang tidak ingin berkembang.

Meningkatkan semangat kerja.

Lebih meningkatkan percaya diri.

Pendidikan dan pelatihan PNS (DIklat PNS) merupakan proses “Transformasi kualitas sumber daya manusia aparatur negara yang menyentuh 4 dimensi yaitu :

1. Dimensi spiritual.
2. Dimensi Intelektual.
3. Dimensi mental.
4. Dimensi phisik.

Hal-hal yang mengarah pada perubahan-perubahan mutu dari keempat dimensi sumber daya aparatur negara tersebut. Diklat juga ditujukan poada terwujudnya sosok aparatur negara yang mempunyai jati diri sebagai PNS Republik Indonesia, Abdi Negara dan Abdi Masyarakatdengan komitmen dan integritas dan kemampuan profesional yang tinggi dalam mengemban tugas dinas pemerintahan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, dalam mengemban amanah perjuangan bangsa, terwujudnya cita-cita dan tujuan bernegara.

Kebijakan pelakjsanaan diklat adalah untuk meningkatkan kompetensi PNS, baik teknis maupun operasional baik dibidang koqnitif, efektif maupun psikomotorik. Diklat secara umum bertujuan untuk :

1. Meningkatkan pengabdian, mutu, keahlian dan keterampilan.
2. Menciptakan pola berpikir yang sama.
3. Menciptakan mengembngan mitode kerja yang baik.
4. Membina karier PNS.

Sasaran daripada dilaksanakan diklat PNS adalah terwujudnya PNS yang memilikim kemampuan dan karateristik yang dimiliki oleh PNS berupa pengetahuan, keterampilan, dan sikap perilaku yang diperlukan berdasarkan kompetensi tugas dan jabatan yang diembanya.,

**4.3. FAKTOR - FAKTOR YANG MEMPENGARUHI PERENCANAAN KARIER DI KABUPATEN LOMBOK TENGAH.**

Ada beberapa faktor penting yang mempengaruhi perencanaan karier, di mana seseorang akan mengakui dan mau mempertimbangkan faktor-faktor tersebut saat mereka merencanakan karier, yaitu sebagai berikut :

**1. Tahap Kehidupan Karier**

Seseorang akan berubah secara terus menerus dan kemudian memandang perbedaan karier mereka pada berbagai tingkatan dalam hidupnya.

-Karier Awal

Merupakan tahap pembentukan yang berupa penekanan pada perhatian untuk memperoleh jaminan terpenuhinya kebutuhan di tahun-tahun awal pekerjaan.

-Karier Pertengahan

Tahap ini biasanya meliputi pengalaman-pengalaman baru, seperti penugasan khusus, transfer dan promosi yang lebih tinggi, tawaran dari organisasi lain, kesempatan untuk ke jenjang organisasi yang lebih tinggi dan pembentukan nilai seseorang bagi organisasi.

-Karier Akhir

Pemberian pelatihan kepada penerus (karyawan baru), pengurangan beban kerja, atau pendelegasian tugas-tugas utama periode karier akhir agar tetap produktif dan persiapan diri untuk pensiun.

**2. Dasar Karier**

Setiap orang dapat memiliki aspirasi, latar belakang, dan pengalaman yang berbeda satu dengan yang lain.

Ada lima perbedaan motif dasar karier yang menjelaskan jalan bagi orang-orang untuk memilih dan mempersiapkan kariernya, di mana mereka menyebutnya sebagai jangkar karier *(career anchors)* yaitu antara lain :

1. kemampuan manajerial,
2. kemampuan fungsional-teknis,
3. keamanan,
4. kreativitas,
5. otonomi dan kebebasan.

***Kemampuan manajerial****.* Tujuan karier bagi manajer adalah untuk meningkatkan kualitas dari diri sendiri, analitis, dan kemampuan emosional. Manajer menggunakan dasar ini untuk mengatur orang atau karyawan.

***Kemampuan fungsional-teknis.***Dasar ini digunakan untuk para teknisi yang akan melanjutkan pengembangan dari bakat teknisnya. Orang-orang tersebut tidak mencari kedudukan dalam manajerial.

***Keamanan.***Dasar ini digunakan untuk kesadaran keamanan individu untuk memantapkan kesadaran karier mereka. Mereka seringkali melihat ikatan mereka sendiri sebagai organisasi yang istimewa atau lokasi geografi.

***Kreativitas.***Seseorang yang kreatif memiliki sedikit sikap seperti pengusaha. Mereka ingin menciptakan atau membangun sesuatu yang benar-benar milik mereka.

***Otonomi dan kebebasan****.* Dasar karier ini digunakan untuk orang yang memiliki hasrat kebebasan agar bebas dari aturan-aturan organisasi. Mereka menilai otonomi dan ingin menjadi bos dari mereka sendiri dan bekerja pada langkah mereka sendiri.

**TIPE JALUR KARIER**

Jalur karier biasanya memfokuskan pada mobilitas kedepan dalam jabatan khusus. Ada tiga tipe metode di dalam jalur karier, yaitu sebagai berikut :

1. Jalur Karier Tradisional

Di mana kemajuan karyawan dalam organisasi adalah lurus kedepan dari satu pekerjaan khusus ke pekerjaan selanjumya. Asumsi dari tiap pekerjaan yang terdahulu adalah inti persiapan untuk menuju tingkatan kerja yang lebih tinggi.

2. Jalur Karier Jaringan

Di mana pada jalur karier ini merupakan suatu jaringan kerja yang vertikal dan rentetan dari kesempatan-kesempatan horizontal. Jalur karier jaringan mengakui pertukaran dari pengalaman pada tingkat khusus dan butuh untuk meluaskan pengalaman pada satu tingkat sebelum dipromosikan ke tingkat yang lebih tinggi.

3. Jalur Karier Dual

Jalur karier ini mengakui bahwa spesialis teknik dapat dan akan memberikan kontribusi dari keahlian mereka pada perusahaan tanpa berharap menjadi manajer.

**LANGKAH-LANGKAH PERENCANAAN KARIR**

Proses atau langkah-langkah yang akan ditempuh untuk menyusun rencana karier terdiri atas hal-hal berikut ini.

**1. Menilai Diri Sendiri**

Hal utama dalam memulai perencanaan karier adalah bertanya atau memahami diri sendiri. Misalnya, orang seperti apakah saya? Keterampilan apa yang saya miliki? Bagaimana dengan bakat dan nilai yang saya miliki? Apakah saya menyukainya? Apa yang menjadi kekuatan atau kelebihan dan kelemahan atau kekurangan saya? Mengenali kesempatan-kesempatan, keterampilan, bakat, dan nilai berhubungan pada kesempatan karier. Kesempatan dalam suatu organisasi dipengaruhi oleh pertumbuhan atau kepadatan dari bisnis, kebijakan organisasi tentang pengembangan dan promosi karyawan dari dalam dan kebijakan dari internal kantor.

**2. Menetapkan Tujuan Karier**

Setelah seseorang dapat menilai kekuatan, kelemahan, bakat, dan setelah mendapat pengetahuan tentang arah dari kesempatan kerja, maka tujuan karier dapat dibentuk.

**3. Menyiapkan Rencana-rencana**

Rencana tersebut mungkin dibuat dari berbagai macam desain kegiatan untuk mencapai tujuan karier.

**4. Melaksanakan Rencana-rencana**

Untuk mengimplementasikan satu rencana kebanyakan diperlukan iklim organisasi yang mendukung. Artinya bahwa manajemen tingkat atas harus mengajak semua tingkatan dari manajemen untuk membantu bawahan mereka dalam meningkatkan karier mereka.

**MANFAAT PERENCANAAN KARIER**

Dengan adanya perencanaan karier, maka perusahaan dapat:

1. menurunkan tingkat perputaran karyawan *(turn over),* di mana perhatian terhadap karier individual dalam perencanaan karier yang telah ditetapkan akan dapat meningkatkan loyalitas pada perusahaan di mana mereka bekerja, sehingga akan memungkinkan menurunkan tingkat perputaran karyawan,

2. mendorong pertumbuhan, di mana perencanaan karier yang baik akan dapat mendorong semangat kerja karyawan untuk tumbuh dan berkembang. Dengan demikian motivasi karyawan dapat terpelihara,

3. memenuhi kebutuhan-kebutuhan organisasi akan sumber daya manusia di masa yang akan datang,

4. memberikan informasi kepada organisasi dan individu yang lebih baik mengenai jalur potensial karier di dalam suatu organisasi,

5. mengembangkan pegawai yang dapat dipromosikan, perencanaan karier membantu membangun penawaran internal atas talenta yang dapat dipromosikan untuk mempertemukan dengan lowongan yang disebabkan oleh masa pensiun, berhenti bekerja dan pengembangan,

6. menyediakan fasilitas bagi penempatan internasional, organisasi global menggunakan perencanaan karier untuk membantu mengindentifikasi dan mempersiapkan penempatan di luar negeri,

7. membantu menciptakan keanekaragaman angkatan kerja, ketika mereka diberikan bantuan perencanaan karier, pekerja dengan latar belakang berbeda dapat belajar tentang harapan-harapan organisasi untuk per­tumbuhan sendiri dan pengembangan,

8. membuka jalan bagi karyawan yang potensial, perencanaan karier mem­berikan keberanian kepada karyawan untuk melangkah maju kemampuan potensial mereka karena mereka mempunyai tujuan karier yang spesifik, tidak hanya mempersiapkan pekerja untuk lowongan di masa depan, hal ini dapat memberikan performansi yang lebih baik untuk pekerjaannya sekarang ini.

9. mengurangi kelebihan, perencanaan karier menyebabkan karyawan, manajer, dan departemen sumber daya manusia menjadi berhati-hati atas kualifikasi karyawan, mencegah manajer yang mau menang sendiri dari pembatasan subordinat kunci,

10. membantu pelaksanaan rencana-rencana kegiatan yang telah disetujui, perencanaan karier dapat membantu anggota kelompok agar siap untuk jabatan-jabatan penting, persiapan ini akan membantu pencapaian rencana-rencana kegiatan yang telah disetujui.

**KESIMPULAN**

Pengembangan karier merupakan usaha yang terorganisasi dan terrencana yang terdiri atas aktivitas atau proses yang terstruktur yang menghasilkan usaha perencanaan karierb timbale balik antara PNS dan organisasi. Di dalam system pengembangan karier PNS bertanggung jawab terhadap perencanaan karier, sedangkan organisasi bertanggung jawab terhadap manajemen karier. Dua proses yang berbeda tetapi terkait dipadukan menjadi pengembangan karier, kemitraan antara organisasi dan PNS. Pengembangan karier memberikan kesempatan dan mendorong pegawai/staf menelaah jalur karier yang akan datang.

Pengembangan kaier membantu pegawai menganalisis kemampuan dan minat pegawai agar serasi antara kebutuhan dan pribadinya dengan kebutuhan organisasi. Dengan pengembangan karier organisasi bisa meningkatkan sikap PNS terhadap pekerjaan, tingkat kepuasan kerja, alokasi SDM dan efesien dan loyalitas antara pegawai.

**DAFTAR PUSTAKA**

Abdul Hakim Garuda Nusantara & Nasroen Yasabari, 2012 *Beberapa            PemikiranPembangunan Hukum di Indonesia*: Penerbit Alumni Bandung.

Abdul Kadir Jaelani, 1982 *Bantuan Hukum di Indonesia*. Bogor. AFKAR CIDES, No. 1, Jakarta: Penerbit CV. Badriyah, Bogor.

Adnan Buyung Nasution, 2000, *Bantuan Hukum di Indonesia*: Penerbit LP3ES, Jakarta.

A Djaja Saefullah, 2008. *Pemikiran Komtemporer Administrasi Publik*. Jakarta: Penerbit LP3AN.

Agus Dwiyanto, 2008, *Birokrasi dan Pemerintah*, Jakarta : Gajah Mada Universit Press.

Andi Hamzah, 2009, *Hukum Acara Pidana Indonesia*. Jakarta: Penerbit Sapta Artha Jaya.

Anderson, 2004, *Publik Politik Making*. USA: Second Edition, Hoffilin Company

Adi Winarta, I,S., 2010, *Pengantar Hukum Perdata*. Jakarta: Penerbit PT Rajawaali.

1. Prayatno, 2008, *Pendidikan Kaderham*. Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti.

C.S.T. Knansil, 1984, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia* Jakarta: Penerbit Bina Aksara.

C.S.T. Kansil, 1999, *Pengantar Ilmu Hukum Dan Tata Hukum Indonesia*. Jakarta: Penerbit Balai Pustaka.

Cynthia A. Montgomery, 2012, *The Strategist Be Leader Your Business Needs*. London: Harvard Business School.

Daniel Treisman, 2010, *The Architecture of Government Rethinking Political Desentralization*. USA: Cambridge University Press.

Emanuel Subangun, 1999, *Politik Anti Kekerasan Paska Pemilu*. Yogyakarta: Penerbit Yayasan Alocita.

Ermaya Suradinata, 1999, *Filsafat Metodologi Ilmu Pemerintahan*, Bandung: Penerbit Ramadan.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_, 2013, *Reformasi Organisasi dan Admnistrasi Pemerintahan, Lembaga Ketahanan NAsional Republik Indonesia*, Jakarta: Penerbit Ramadan.

Erwan Agus Purwaanto, 2012, *Implementasi Kebijakan Publik Konsep dan Aplikasinya di Indonesia*: Penerbit Gaja Media, Yogyakarta.

Effendi Mansur ; 2010 . *Dimensi / Dinamikan Hak Asasi Manusia Dalam Hukum Nasional dan Internasional*, Jakarta: Penerbit Ghalia Indonesia, Malang.

Effendi Lotulung Paulus, 2014, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintahan*, Jakarta : Penerbit PT Buana Ilmu Populer.

Gudono, 2009 *Teori Organisasi*, Slemen. Gajag Mada Press.

G. Shabbir Chhema, Brookings Institution Press, 2007

Heathfield, David and Mark Russel, 1996*. Modern Economics*. 2 edition. Glasgow .

Husaini Usman, 2009, *Metodologi Penelitian Sosial*, Jakarta: Penerbit Bumi Aksara.

Harsono, 2005, *Manajemen Kepegawaian*, Jakarta: Penerbit Cakrawala baru dunia buku.

I Nyoman Sumaryadi,2010, *Sosiologi Pemerintahan*, Jakarta: Penerbit Ghalia Indonesia.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_, 2006, *Kebutuhan Masyarakat Madani*, Jakarta: Penerbit Lembaga Pengkajian Pemerintahan Indonesia.

Khasan Effendy, 2010, *Penguatan Pemerintahan Batas Negara*, Penerbit CV Indra Prahasta, Bandung.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_, 2009 *Memadukan Metode Kualitatif dan Kuantitatif*, Bandung: Penerbit CV Indira Prahasta.

J.C.T. Simorangkir, 2012, *Hukum dan Konstitusi Indonesia*. Jakarta: Penerbit Gunung Agung.

Judistira K. Garna, 2000 *Hukum Kodrat dan teori Hukum Milik Pribadi*. *Penelitian Dalam Ilmu Pemerintahan*, Jakarta. Penerbit Gunung Agung.

James E, 1994. *Publik Policy Making*. USA. Second Edition.

Keraf Sonny ; 2010., *Kanisus* Yogyakarta: Penerbit Gajah Mada Press.

Karjadi M ; 2010, *Kepemimpinan*, Politik, Bogor: Penerbit gramedia.

Marzuki Darusman SH, 2011. *Konsep Hak-Hak Asasi Manusia*, Usaha Nasional, Surabaya: Penerbit Usaha Nasional.

Meriam Budiarjo, 1999. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Penerbit Gramedia.

Muhadam Labolo, 2008. *Beberapa Pandangan dasar tentang Ilmu Pemerintahan*. Malang: Penerbit Bayumedia Publlishing.

Mulyadi, 2012. *Demokratisasi Hak Azasi Manusia dan Reformasi Hukum di Indonesia*. Jakarta: Penerbit The Habibie Centre.

Mutis, Thoby & Trubus Rahardiansah, 2009. *Perdamaian dan Anti Kekerasan*, Jakarta: Penerbit Gramedia.

Mayer, Ann Elizabeth, 1995, *Islam and Human Rights Tradition and Politics*, London: Westviw Press.

Muchlis Hamdi, 2004. *Kebijakan Publik, Proses, Analisis, dan partisipasi*. Ciawi Bogor: Penerbit Ghalia Indonesia.

Lawrence M. Freed,2009. *The Legal System Social Silence Prespective*. New York.

Lipsey, Richard G., and Peter O. Steiner,2004. *Economics' the edition New* York: Harper and Row, Publisher.

LAN, RI, 1997, SANRI. Jakarta: Penerbit LAN.

M. Hutahuruk, 2010. *Tentang dan Sekitar Hak-hak Asasi manusia dan Warga Negara*, Jakarta: Penerbit Erlangga.

Moh. Kunardi dan Harinaily Ibrahim, 2010. *Pengantar Hukum Tata Negara*. Jakarta: Penerbit Pusat Studi HTN Fakultas Hukum UI dan Sinar Bakti.

Mulyana W. Kusumah, Hendardi dan Ruswandi, 2011. *Demokrasi Masih Terbenam*. Jakarta: Penerbit YLBHI.

Mulyana W. Kusumah (ed), 1989. *Laporan Keadaan Hak Asasi Manusia di Indonesia.* Jakarta. Penerbit YLBHI.

Miftah Thoha, 2010. *Birokrasi politik di Indonesia.* Jakarta: Penerbit Raja Grafindo.

Martin Albrow, 2007. *Birokras*i. Yogyakarta: Penerbit Tiara Wacana.

Muchlis Hamdi, 2013. *Kebijakan Publik, Proses, Analisis dan Partisipasi*, Jakarta.

mics lntermediate *Theory and Policy*, Cincinati - South-

Western College Publishing.

Mulyadi, 2009. Hak *Azasi Manusia Hakekat, Konsep dan implikasinya dalam Persfektif Hukum dan Masyarakat*. Jakarta: Penerbit Rafika Aditama.

Merilee S. Grindle, 2009. *Going Local Desentralization, Democratization and the Promise of Good Governance*. Mexico. Princeton University Press

M.A Muttalib & Mohd Ali Khan, 2013. *Theory of Local Government*, Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia, Jakarta: Penerbit Gramedia.

Sadu Wasistiono, 2009. *Metodologi Ilmu Pemerintahan*. Jakarta: Penerbit Universitas Terbuka.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_, 2013. *Kepemimpinan Pemerintahan*. Jatinangor. Penerbit IPDN

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_, 2013. *Pengantar Ekologi Ilmu Pemerintahan*. Jatinangor, Jatinangor: Penerbit IPDN Press

Said Zainal Abidin, 2012. *Kebijakan Publik,* Jakarta: Penerbit salemba Humaika

Siswanto Sunarno, 2012, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Jakarta: Penerbit Sinar Grafindo.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_, 2008. *Teori dan Prilaku Organisasi*. Malang: Penerbit UIN-Malang Press.

Sedarmayanti, 2012. *Good Governance*. Bandung: Penerbit Mandar Maju.

The Berger I. B. J. M ; 2009. *Besherning Tengen de Zwallte*, Nederlands Institute Amsterdam.

The review ; 2009, diterbitkan oleh Internasional Commission Of Jurists

Thontowi, jawahir 2011 *Menuju Ilmu Hukum Berkeadilan*, Pidato Guru Besar, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_, 2005 *Sistem hukum terpadu bagi kejahatan terorisme*, jurnal PPH News letter. Yogyakarta: Penerbit yayasan pusat pengakajian hukum

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_, Thontowi, JAwahir dan iskandar pranoto, 2006. *Hukum Internasional Kontemporer*, Bandung: Penerbit rafika aditama

Robert Klitgaard, 2005. *Membasmi Korupsi*. Jakarta: Penerbit Yayasan Obor Indonesia.

Philipus M. Hadjon, 2011. *Pengantar Hukum Admnistrasi Indonesia.*  Yogyakarta: Penerbit Gajah Mada Press.

Pip Jones, 2010, Pengantar Teori-Teori Sosial, Jakarta: Penerbit Yayasan Putaka Obor Indonesia.

Principles and Practices *of Education for Democratic Citizenship.An Internasional* Civik Education, USA.

Print, Murray, 1999. *Civic Education for Civil Society*. ASEAN. Kuala Lumpur Malaysia. ASEAN Academik Press Ltd.

Pranab Bardhan and Dilip Mookherjee,2012. *Desentralization and Lokal Governance in Developing Countries*. London. The MIT Press.

Salim, Arkal et al, 2000. *Pendidikan Kewarganegaraan*. Jakarta: Penerbit Demokrasi dan Masyarakat Madani.

Ramlan Surbakti, 1999. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Penerbit Grasindo.

Rozak, Abdul ed, 2010. *Pendidikan Kewarganegaraan Demokrasi HAM dan masyarakat Madani*. Jakarta: Penerbit Prasada Media.

Riyanto, Astim, 2009. *Negara Kesatuan , Konsep, asas dan Aktualisasinya*, Bandung. Penerbit Gramedia.

Rahardiansah, Trubus, 2002*. Pengantar Ilmu Politik*. Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti.

Setiardi, Elly M, 2003. *Panduan Pendidikan Pancasila Untuk Perguruan Tingg*i. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Thaib, Dahlan, dkk. 2009. *Teori dan Hukum Konstitusi*. Jakarta: Penerbit Rajawali Press.

Trianto & Titik Triwulan Tutik, 2000. *Falsafah Negara dan Pendidikan.* Jakarta: Penerbit Rineka Cipta.

Tilar, H.A.R. Mengindonesia: 2007. *Etnisitas dan Indentitas Bangsa Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_. 2009. *Kewarganegaraan*. Jakarta: Penerbit Prestasi Pustaka Pubhliser.

Yusuf, Syaifullah & Fahrudin Salim, 2000. *Pergulatan Indonesia Membangun Demokrasi.*  Jakarta: Penerbit Pusat Pemuda Ansor.

Winarno, Dwi, 2007. *Paradigma Baru Pendidikan Kewarganegaraan Paduan Kuliah di Perguruan Tinggi*. Jakarta: Penerbit Bumi Aksara.

Wiyono. R, 2001 *Pengadilan Hak Azasi Manusia di Indonemokrasi, Tantangan Menuju Civil Society*.Yogyakarta: Penerbit Bigraf.

Weeramantry, Christopher, 1993 *Tehe Hague Islam and Human Rights*, New Delhi.

Wiranto, Puguh, 2013, *Penyelesaian konplek antara pemerintah Filipina dengan moro Islam Leberation Front*, Yogyakarta: Penerbit Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Zainal Abidin Said, 2012. Kebijakan Publik. Jakarta: Penerbit Salemba Humanika.

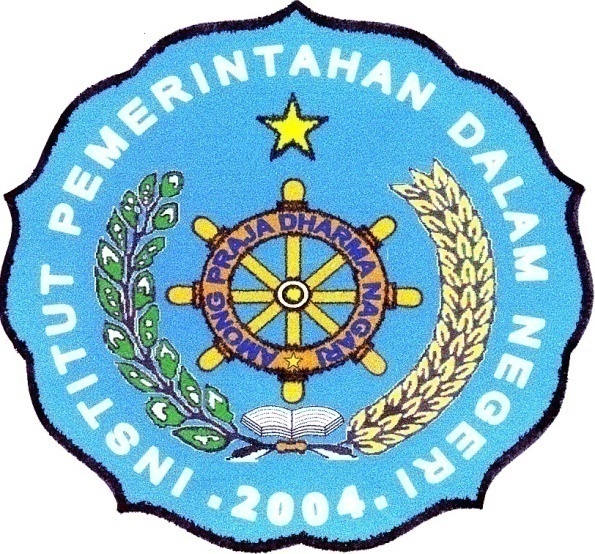
**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN BUPATI DI BIDANG KEPEGAWAIAN DALAM PENGEMBANGAN KARIR**

**DI KABUPATEN LOMBOK TENGAH**

**PROVINSI NUSA TENGGARA BARAT**

**OLEH :**

**IDA SURYA**



**INSTITUT PEMERINTAHAN DALAM NEGERI**

**KAMPUS NUSA TENGGARA BARAT**

**2015**

**DAFTAR ISI**

Halaman

**DAFTAR ISI** ii

**I PENDAHULUAN** 1

* 1. Latar Belakang Penelitian........................................................................1
  2. Ruang Lingkup Penelitian.......................................................................13

1.3. Perumusan Masalah 13

1.4. Tujuan dan Manfaat penelitian 14

**II KAJIAN PUSTAKA** 16

2.1.Landasan Teori ……………………………………………………….. 16

2.2. Ilmu Pemerintahan……………………………………………………..16

2.3. Teori KebijakanPublik…………………………………………………26

2.4. Unsur-unsur Kebijakan......................................................................... .30

2.5. Teori Organisasi ................................................................................... 33

2.6. Implementasi Kebijakan........................................................................ 38

2.8. Manajemen Sumber Daya Manusia....................................................... 41

2.9. Manajemen Pegawai Negeri................................................................ 44

2.10. Pengembangan Karier.......................................................................... 52

2.11. Birokrasi dan Pemerintah.................................................................... 52

**III METODE PENELITIAN**........................................................................ 55

3.1. Metode Penelitian.................................................................................. 55

3.2.Jenis dan Informasi yang dibutuhkan......................................................58

3.3. Lokasi Penelitian.....................................................................................59

3.4. Sumber Informasi dan Data....................................................................59

3.5. Teknik Pengumpulan data...................................................................... 60

IV HASIL PENELITIAN

4.1 . Pengembangan Karier PNS di Kabupaten Lombok Tengah................... 63

4.2. Bagaimana upaya yang dilakukan Bupati Lombok Tengah dalam pengembangan karier PNS di Kabupaten Lombok Tengah.........................65

4.3. Faktor-Faktor yang mempengaruhi perencanaan karier di Kabupaten

Lombok Tengah............................................................................................68

DAFTAR PUSTAKA.........................................................................................75

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN BUPATI DI BIDANG KEPEGAWAIAN DALAM PENGEMBANGAN KARIR DI KABUPATEN LOMBOK TENGAH PROVINSI NUSA TENGGARA BARAT**

**OLEH :**

**IDA SURYA**

**MENGETAHUI**

**DIREKTUR IPDN**

**KAMPUS NUSA TENGGARABARAT**

**Dr.Ir. DYAH POESPITA ERNAWATI, MP**

**NIP. 19680715 199903 2001**

**INSTITUT PEMERINTAHAN DALAM NEGERI**

**KAMPUS NUSA TENGGARA BARAT**

**2015**