

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Pengertian Kebijakan Publik

Kebijakan Publik adalah pola ketergantungan yang kompleks dari pilihan-pilihan kolektif yang saling tergantung, termasuk keputusan-keputusan untuk bertindak, yang dibuat oleh badan atau kantor Pemerintah (Dunn, 2000:132). Chandler dan Plano (1988) dalam (Keban, 1994:40) mengungkapkan bahwa kebijakan publik adalah penggunaan strategis dari sumber-sumber yang ada untuk menghilangkan masalah-masalah negara atau pemerintah.

Thomas R Dye (1981 : 1), mendefenisikan kebijakan publik sebagai *Whatever government choose to do or not to do* (apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan). Juga pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu, maka harus ada tujuan, dan kebijakan publik ini harus meliputi semua tindakan pemerintah, bukan hanya mencerminkan perwujudan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saja.

Dari berbagai pengertian kebijakan publik diatas, Islamy (1994 : 21) berpendapat bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat. Implikasi pengertian tersebut adalah:

- a. Kebijakan publik bentuk perdananya adalah penetapan tindakan-tindakan pemerintah

- b. Kebijakan publik itu tidak cukup hanya dinyatakan tapi juga dilaksanakan dalam bentuk nyata
- c. Setiap kebijakan dilandasi dengan maksud dan tujuan tertentu
- d. Kebijakan publik pada hakekatnya ditujukan untuk kepentingan seluruh masyarakat.

Kemudian tugas-tugas BPBD (Pasal 21 UU 24/2007), antara lain :

1. Menetapkan pedoman dan pengarahan sesuai dengan kebijakan pemerintah daerah dan BNPB terhadap usaha Penanggulangan Bencana yang mencakup pencegahan bencana, penanganan darurat, rehabilitasi, serta rekonstruksi secara adil dan setara.
2. Menetapkan standarisasi serta kebutuhan penyelenggaraan Penanggulangan Bencana berdasarkan Peraturan Perundang-undangan.
3. Menyusun, menetapkan, dan menginformasikan peta rawan bencana.
4. Menyusun dan menetapkan prosedur tetap penanganan bencana.
5. Melaksanakan penyelenggaraan Penanggulangan Bencana pada lokasi bencana.
6. Melaporkan penyelenggaraan Penanggulangan Bencana kepada Kepala Daerah setiap sebulan sekali dalam kondisi normal dan setiap saat dalam kondisi darurat bencana.
7. Mengendalikan pengumpulan dan penyaluran uang dan barang.
8. Mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran yang diterima dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).
9. Melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan.

2.2. Pengertian Analisis Kebijakan

Menurut Dunn (2000:44) Analisis Kebijakan adalah suatu aktivitas intelektual dan praktis yang ditujukan untuk menciptakan, secara kritis menilai, dan mengkomunikasikan pengetahuan tentang dan di dalam proses kebijakan. Proses analisis kebijakan mempunyai lima tahap yang saling bergantung yang secara bersama-sama membentuk siklus aktifitas intelektual yang kompleks dan tidak linear. Aktifitas-aktifitas tersebut berurutan sesuai waktunya dan melekat dalam proses kebijakan yang bersifat kompleks, tidak linear dan pada dasarnya bersifat politis.

Adapun kelima tahapan penting menurut Dunn sebagaimana tersebut diatas, meliputi :

a. Penetapan Agenda Kebijakan (*agenda setting*)

Dalam tahap ini, penulis berusaha menentukan masalah publik yang akan dipecahkan. Pada hakekatnya permasalahan ditemukan melalui proses problemstructuring, proses problem structuring meliputi beberapa fase antara lain pencarian masalah, pendefenisian masalah, spesifikasi masalah dan pengenalan masalah. Adapun untuk merumuskan masalah dapat menggunakan metode analisis batasan masalah, analisis klarifikasi, analisis hirarki, sinetik, brainstorming, analisis multiperspektif, analisis asumsional serta pemetaan argumentasi. Hal penting yang perlu mendapatkan perhatian dalam tahap ini adalah dengan memahami kemungkinan agar isu kebijakan menjadi agenda kebijakan, suatu syarat isu kebijakan bisa menjadi agenda kebijakan apabila memiliki efek yang besar terhadap masyarakat; membuat analog dengan cara mengumpamakannya

dengan kebijakan yang telah ada; menghubungkan dengan simbol-simbol nasional/politik; terjadinya kegagalan pasar; tersediannya teknologi untuk menyelesaikan masalah publik (Peter : 1984)

b. Formulasi kebijakan (*Policy Formulation*)

Tujuan formulasi kebijakan adalah untuk mengetahui masalah apa yang harus dipecahkan (Dunn, 1995:78). Senada dengan pendapat Dunn, Keenan (1994:41), mengemukakan bahwa dalam kepastian informasi akan lebih baik bagi seorang analis untuk membuat pertanyaan-pertanyaan dengan tujuan untuk berpikir lebih realistis dan etis, analis tidak boleh melakukan apa yang disebut *solving the wrong problem*. Cara berpikir yang lebih realistis dan etis akan mampu melahirkan sebuah kebijakan yang terbaik dari kebijakan lain. Akan tetapi dalam masalah yang bersifat mendesak, seorang analis harus mampu merumuskan tujuan jangka panjang dan jangka pendek, hubungan logis antara tujuan dengan masalah yang dipecahkan dan bagaimana mengangkat masalah tersebut secara persuasif ke suatu forum agenda kebijakan supaya mendapat perhatian yang lebih luas dan lebih serius. Apabila masalah tersebut telah disetujui untuk dipecahkan atau dengan kata lain tujuan yang hendak diatasi telah disetujui, maka seorang analis harus mampu merumuskan model-model atau teori-teori yang mampu mengidentifikasi faktor-faktor penyebab dan mengembangkan alternatif-alternatif kebijakan. Pada tahap ini, dengan menggunakan prosedur forecasting para analis harus mampu mengidentifikasi kemungkinan kebijakan yang dapat digunakan dalam memecahkan masalah dan diikuti konsekuensi dari setiap kebijakan yang dipilih.

c. Adopsi Kebijakan

Tahap adopsi kebijakan merupakan tahap untuk menentukan pilihan kebijakan melalui dukungan stakeholders. Tahap ini dilakukan setelah melalui proses rekomendasi dengan langkah-langkah sebagai berikut :

- a. Mengidentifikasi alternatif kebijakan yang dilakukan pemerintah untuk merealisasikan masa depan yang diinginkan dan merupakan teknik langkah terbaik dalam upaya mencapai tujuan tertentu.
- b. Pengidentifikasi kriteria-kriteria untuk menilai alternatif yang akan direkomendasikan.
- c. Mengevaluasi alternatif-alternatif tersebut dengan menggunakan kriteria-kriteria yang relevan agar efek positif alternatif kebijakan tersebut lebih besar dari efek negatif yang timbul (Effendi, 2001).

d. Implementasi Kebijakan

Gordon (1986) dalam Keban (1994:45) mengungkapkan bahwa implementasi berkenaan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan pada realisasi program. Dalam hal ini administrator mengatur cara untuk :

1. Mengorganisir

Yaitu mengatur sumber daya, unit-unit dan metode untuk melaksanakan program

2. Menginterpretasikan

Berkenaan dengan menterjemahkan bahasa atau istilah-istilah program kedalam rencana-rencana dan petunjuk-petunjuk yang dapat diterima dan *feasible*.

3. Menerapkan Kebijakan yang telah diseleksi

Menerapkan berarti menggunakan instrumen-instrumen, melakukan pelayanan rutin, pembayaran-pembayaran atau merealisasikan tujuan-tujuan program. Dalam hal ini yang perlu diperhatikan adalah persiapan implementasi, yaitu memikirkan dan menghitung secara matang berbagai kemungkinan keberhasilan atau kegagalan, termasuk hambatan atau peluang-peluang yang ada dan kemampuan organisasi yang disertai tugas untuk melakukan program. Lebih lanjut Effendi (2001), mengidentifikasi bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah suatu perundang-undangan ditetapkan dengan memberikan otoritas pada suatu kebijakan atau membentuk output yang jelas, sedangkan tugas implementasi kebijakan adalah suatu penghubung yang memungkinkan tujuan-tujuan kebijakan mencapai hasil (outcomes) melalui aktifitas pemerintah.

4. Penilaian Kebijakan

Tahap akhir dari pembuatan kebijakan adalah penilaian kebijakan, yaitu menilai apakah semua proses implementasi sesuai dengan apa yang telah ditentukan sebelumnya atau tidak, pada tahap ini evaluasi diterapkan.

Wibawa dkk (1994) mengungkapkan bahwa evaluasi kebijakan dilakukan untuk:

1. Mengetahui proses pembuatan kebijakan (dilakukan dan sesudah kebijakan)
2. Proses implementasi (evaluasi summatif dan formatif yang disebut evaluasi implementasi).
3. Konsekuensi kebijakan (evaluasi dampak kebijakan)
4. Efektifitas dampak kebijakan (evaluasi dampak kebijakan)

Dalam tahapan diatas selalu disertai dengan prosedur analisis kebijakan, yang dimulai dengan perumusan masalah, peramalan (prediksi), rekomendasi pemantauan serta evaluasi. Prosedur analisis ini digunakan untuk mengubah *scientific information* menjadi *policy relevant information*.

2.3 Birokrasi

Birokrasi berhubungan dengan organisasi masyarakat yang disusun secara ideal. Birokrasi dicapai melalui formalisasi aturan, struktur, dan proses di dalam organisasi. Para teoritikus klasik seperti Fayol (1949), Taylor (1911), dan Weber (1948), selama bertahun-tahun telah mendukung model birokrasi guna meningkatkan efektivitas administrasi organisasi.

Max Weber adalah sosok yang dikenal sebagai bapak birokrasi. Menurut Weber (1948), organisasi birokrasi yang ideal menyertakan delapan karakteristik struktural.

Pertama, aturan-aturan yang disahkan, regulasi, dan prosedur yang distandarkan dan arah tindakan anggota organisasi dalam pencapaian tugas organisasi. Weber menggambarkan pengembangan rangkaian kaidah dan panduan spesifik untuk merencanakan tugas dan aktivitas organisasi.

Kedua, spesialisasi peran anggota organisasi memberikan peluang kepada divisi pekerja untuk menyederhanakan aktivitas pekerja dalam menyelesaikan tugas yang rumit. Dengan memecah tugas-tugas yang rumit ke dalam aktivitas khusus tersebut, maka produktivitas pekerja dapat ditingkatkan.

Ketiga, hierarki otoritas organisasi formal dan legitimasi peran kekuasaan anggota organisasi didasarkan pada keahlian pemegang jabatan secara individu, membantu

mengarahkan hubungan intra personal di antara anggota organisasi guna menyelesaikan tugas-tugas organisasi.

Keempat, pekerjaan personil berkualitas didasarkan pada kemampuan tehnik yang mereka miliki dan kemampuan untuk melaksanakan tugas yang dibebankan kepada mereka. Para manajer harus mengevaluasi persyaratan pelamar kerja secara logis, dan individu yang berkualitas dapat diberikan kesempatan untuk melakukan tugasnya demi perusahaan.

Kelima, mampu tukar personil dalam peran organisasi yang bertanggung jawab memungkinkan aktivitas organisasi dapat diselesaikan oleh individu yang berbeda. Mampu tukar ini menekankan pentingnya tugas organisasi yang relatif untuk dibandingkan dengan anggota organisasi tertentu yang melaksanakan tugasnya-tugasnya.

Keenam, *impersonality dan profesionalisme* dalam hubungan intra personil di antara anggota organisasi mengarahkan individu ke dalam kinerja tugas organisasi. Menurut prinsipnya, anggota organisasi harus berkonsentrasi pada tujuan organisasi dan mengutamakan tujuan dan kebutuhan sendiri. Sekali lagi, ini menekankan prioritas yang tinggi dari tugas-tugas organisasi di dalam perbandingannya dengan prioritas yang rendah dari anggota organisasi individu.

Ketujuh, uraian tugas yang terperinci harus diberikan kepada semua anggota organisasi sebagai garis besar tugas formal dan tanggung jawab kerjanya. Pekerja harus mempunyai pemahaman yang jelas tentang keinginan perusahaan dari kinerja yang mereka lakukan.

Kedelapan, rasionalitas dan predictability dalam aktivitas organisasi dan pencapaian tujuan organisasi membantu meningkatkan stabilitas perusahaan. Menurut prinsip dasarnya, organisasi harus dijalankan dengan kaidah dan panduan pemangkasan yang logis dan bisa diprediksikan.

2.4. Pemberdayaan Aparatur

2.4.1 Pemberdayaan

Kualitas aparatur dalam melayani masyarakat dalam hal kemampuan dan potensi yang dimiliki oleh aparatur haruslah sesuai yang diharapkan, sehingga dapat meningkatkan produktivitas yang diberikan kepada masyarakat, sehingga masyarakat senantiasa merasa puas dengan pelayanan yang diberikan oleh aparatur pemerintah. Pengetahuan dan kemampuan aparatur pemerintah merupakan modal yang baik dalam memberikan pelayanan yang dimana dapat meningkatkan produktivitas aparatur, maka dari itu diperlukan pemberdayaan agar kualitas aparatur yang ada dapat menjadi lebih baik dari sebelumnya. HAW Widjaja dalam bukunya yang berjudul Administrasi Kepegawaian Suatu Pengantar, mengidentifikasi pengertian atau definisi pemberdayaan yang dimukakannya sebagai berikut:

“Pemberdayaan adalah upaya untuk meningkatkan kemampuan dan potensi yang dimiliki oleh masyarakat, sehingga masyarakat dapat mewujudkan jati diri, harkat dan martabatnya secara maksimal untuk bertahan dan mengembangkan diri secara mandiri dibidang ekonomi, sosial, agama, dan budaya” (Widjaja, 1995:54).

Berdasarkan pengertian diatas, Pemberdayaan tidak cukup hanya dengan upaya meningkatkan produktivitas, memberikan kesempatan yang sama untuk menunjukkan kemampuan dan potensi yang dimiliki, namun juga harus diikuti dengan perubahan dalam pemerintahan, serta mendukung perkembangan yang terjadi di pemerintahan guna untuk pencapaian yang maksimal didapat untuk membentuk jati diri, harkat, martabat yang dapat bertahan dan mengembangkan diri untuk menjadi yang lebih baik dalam hal pencapaian tugas dan fungsi pokok dengan secara mandiri dibidang sosial, budaya, ekonomi, dan agama.

Pendapat lain yang mengemukakan teori pemberdayaan dikemukakan oleh Cook (dalam Makmur, 2007:119), tentang pemberdayaan terutama bagi anggota organisasi sebagai berikut:

“Alat untuk memperbaiki kinerja, mulai dari tingkat pimpinan tertinggi sampai kepada tingkat bawahan operasional dalam organisasi. Setiap individu yang memiliki keberdayaan akan mampu menciptakan wajah dan warna organisasi, serta akan mendapatkan kehormatan dan kepercayaan masyarakat” (Makmur, 2007:119).

Berdasarkan pendapat diatas, pemberdayaan sebagai alat untuk mendapatkan kehormatan dan kepercayaan dalam suatu organisasi yang dimana dapat mampu menciptakan wajah dan warna baru dalam organisasi sehingga hasil dari kinerja yang baik akan semakin besar pula agar kinerja dapat menjadi lebih baik dari sebelumnya karena setiap anggota organisasi, anggota masyarakat, maupun aparatur pemerintah merasa memiliki tanggungjawab atas yang telah dilakukannya.

Menurut Priyono dan Pranaka dalam bukunya Pemberdayaan: Konsep kebijakan menyatakan bahwa pemberdayaan adalah :

“Suatu strategi untuk memperbaiki sumber daya manusia dengan pemberian tanggungjawab dan kewenangan terhadap mereka yang nantinya diharapkan dapat memungkinkan mereka mencapai kinerja yang lebih tinggi di era yang selalu berubah” (Pranaka, 1996:121).

Berdasarkan pendapat yang dikemukakan diatas, pemberdayaan merupakan usaha untuk memperbaiki kinerja aparatur untuk menjadi lebih baik dari sebelumnya dengan harapan dapat meningkatkan motivasi aparatur yang diberdayakan dengan ilmu pengetahuan yang semakin hari semakin berkembang agar dapat mencapai kinerja yang lebih baik lagi. Begitu pula halnya dengan pendapat Yudoyono (2001 : 71) lebih memperjelas bahwa :

“Dari sisi aparatur pemerintah, perbaikan kualitas harus dimulai dengan menggunakan suatu sistem yang benar-benar menjamin diperolehnya sumber daya yang memang mempunyai kualitas dasar yang baik, pembinaan melalui penempatan/penugasan yang mendidik dan pengembangan melalui program pendidikan dan pelatihan yang memungkinkan tersedianya tenaga-tenaga siap pakai (Yudoyono, 2001:71).

Berdasarkan pendapat diatas, pemberdayaan merupakan suatu proses atau tujuan untuk memperbaiki kualitas tenaga aparatur menjadi yang lebih baik untuk menjamin kinerja yang dihasilkan sehingga dapat memperoleh aparatur yang memiliki kemampuan untuk kepentingan suatu organisasi. Menurut Sedarmayanti dalam bukunya yang berjudul restrukturisasi dan Pemberdayaan Organisasi Untuk

Menghadapi Dinamika Perubahan Lingkungan, dalam konsep pemberdayaan menampakkan dua kecenderungan ;

- Pemberdayaan menekankan kepada proses memberikan atau mengalihkan sebagian kekuasaan, kekuatan, atau kemampuan kepada masyarakat, organisasi, atau individu agar menjadi lebih berdaya. Proses ini sering disebut sebagai kecenderungan primer dari makna pemberdayaan.
- Menekankan pada proses menstimulasi, mendorong, dan memotivasi individu agar mempunyai kemampuan atau keberdayaan untuk menentukan apa yang menjadi pilihan hidupnya. Proses ini sering disebut sebagai kecenderungan sekunder dari makna pemberdayaan. (Sedarmayanti, 2000:75)

Berdasarkan penjelasan diatas, pemberdayaan merupakan kecenderungan proses menuju kekuasaan, kekuatan atau kemampuan individu seseorang agar lebih berdaya dalam mendorong dan memotivasi individu agar mempunyai kemampuan untuk menentukan apa yang akan menjadi pilihan hidupnya karena dengan adanya kekuasaan yang dimiliki oleh seseorang akan dapat menduduki jabatan yang tertinggi untuk menentukan taraf hidup yang lebih baik dari sebelumnya melalui berbagai proses.

Komponen utama pemberdayaan yang dimaksud adalah anggota aparatur pemerintah dalam menjalankan roda pemerintahan. Tujuan atau makna pemberdayaan ini meliputi :

- Menciptakan kemandirian dan kepercayaan diri anggota organisasi, pemerintah, maupun anggota masyarakat. Kepercayaan diri dan kemandirian dalam menghadapi berbagai hambatan atau tantangan hidup dapat melahirkan

kekuatan dan ketahanan diri untuk menggantungkan harapan kepada pihak lain.

- Memiliki kegesitan dan proaktif, pemberdayaan manusia menciptakan kegesitan memiliki daya dorong untuk proaktif mencari kegiatan yang dapat lebih menguntungkan.
- Memiliki pengetahuan dan keterampilan, pengetahuan merupakan sumber keterampilan dalam melaksanakan suatu kegiatan yang hasilnya lebih menguntungkan.
- Kepatuhan dan kesadaran, kehidupan manusia senantiasa diatur oleh suatu ketentuan hidup yang perlu ditaati dan sekedar untuk menciptakan keteraturan dan keharmonisan, baik dalam melakukan kegiatan maupun dalam pergaulan. Kepatuhan dan kesadaran terhadap norma-norma sebagai fundamental kehidupan bermasyarakat, berorganisasi dan sebagainya menjadi terapi yang sangat tepat serta mosaic dalam upaya meningkatkan pemberdayaan, baik pada diri sendiri maupun orang lain. (Makmur,2007:120-121).

Berdasarkan definisi diatas, pemberdayaan haruslah dapat menciptakan kemandirian dan kepercayaan akan kemampuan yang dimiliki oleh setiap aparatur. Aparatur BPBD Kota Medan juga dapat melakukan kegiatan dengan cepat dan proaktif dalam melaksanakan pekerjaan yang telah diberikan. Selain itu, aparatur memiliki pengetahuan yang luas akan perkembangan zaman dan terampil dalam berbagai bidang sehingga dapat hasilnya dapat menjadi lebih baik dari hasil yang sebelumnya. Kepatuhan dan kesadaran aparatur terhadap peraturan yang ada atau peraturan yang telah ditetapkan dapat di patuhi dengan semestinya

tujuannya agar dapat terciptanya aparatur yang lebih baik dari sebelumnya dalam kehidupan bermasyarakat, berorganisasi sehingga norma-norma yang telah ada dapat menjadi acuan dalam pergaulan aparatur.

2.4.2 Aparatur

Aparatur merupakan salah satu faktor yang sangat penting dalam suatu lembaga pemerintahan disamping faktor lain seperti uang, alat-alat yang berbasis teknologi misalnya komputer dan internet dan merupakan asset yang paling penting yang harus dimiliki oleh suatu instansi pemerintah yang dimana untuk menghasilkan kinerja yang lebih baik dan efisien dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya dalam melaksanakan tugas yang diberikan. Oleh karena itu, sumber daya aparatur harus dikelola dengan baik untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi organisasi pemerintahan untuk mewujudkan profesional pegawai dalam melakukan pekerjaan. Hal ini sejalan dengan pendapat Soewarno Handayani yang mengatakan bahwa:

Aparatur adalah aspek-aspek administrasi yang diperlukan dalam penyelenggaraan pemerintahan atau Negara, sebagai alat untuk mencapai tujuan nasional. Aspek organisasi itu terutama pengorganisasian atau kepegawaian (Suwatno, 2001:154).

Berdasarkan pendapat di atas, aparatur merupakan aspek-aspek administrasi yang diperlukan oleh pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan yang dimana sebagai alat untuk pencapaian tujuan demi mendapatkan hasil yang diharapkan terutama dalam hal pengorganisasian atau kepegawaian demi terciptanya aparatur yang profesional dan dapat meningkatkan

produktivitas kinerja pegawai. Sejalan dengan pendapat diatas, pamudji mendeskripsikan tentang konsep atau definisi mengenai aparatur sebagai berikut :
“sebagai alat atau sarana pemerintahan atau negara untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya yang kemudian terkelompok kedalam, fungsi-fungsi diantaranya pelayanan publik, didalam pengertian aparatur tercakup aspek manusia (personil), kelembagaan (institusi), dan tata laksana” (Pamudji, 2004:21)

Berdasarkan pendapat diatas, aparatur merupakan alat atau serana pemerintah yang mencakup personil atau orang-orang, kelembagaan institusi dan tata laksana menjadi satu dalam kelompok untuk memberikan pelayanan secara baik kepada masyarakat yang dimana hasil dari pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dapat digunakan dan bermanfaat bagi masyarakat.

Sejalan dengan definisi di atas, Dharma Setyawan Salam dalam buku yang berjudul Manajemen Pemerintahan Indonesia menjelaskan bahwa :
”Aparat Pemerintah adalah pekerja yang digaji pemerintah melaksanakan tugas-tugas teknis pemerintahan melakukan pelayanan kepada masyarakat berdasarkan ketentuan yang berlaku” (Salam, 2004:169).

Berdasarkan penjelasan diatas, aparatur merupakan pegawai yang digaji oleh pemerintah untuk melaksanakan tugas-tugas secara teknis berdasarkan ketentuan yang telah ada dalam rangka melayani masyarakat sesuai dengan ketentuan yang telah berlaku atau sesuai dengan apa yang seharusnya diberikan kepada masyarakatan demi terciptanya pelayanan yang baik demi kepentingan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat.

Sejalan dengan pendapat diatas, koswara mengemukakan pendapatnya mengenai aparatur pemerintah daerah sebagai berikut :

“Aparatur Pemerintah Daerah adalah, “ Seluruh perangkat Daerah yang terlibat dalam kegiatan penyelenggaraan urusan rumah tangga daerah dan tugas pembantuan, termasuk PNS pusat yang diperbantukan kepada Pemerintah Daerah” (Koswara, 2000:259).

Berdasarkan pendapat yang dikemukakan diatas, aparatur pemerintah daerah merupakan semua pegawai yang terlibat dalam kegiatan penyelenggaraan pemerintah pada unit organisasi pemerintah daerah mulai dari pemerintahan yang tertinggi di Kabupaten/ Kota hingga tingkat terendah di Desa/ Kelurahan.

Selain itu, sejalan dengan Pasal 3 UU Nomor 43 Tahun 1999 tentang perubahan atas UU Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yang menyatakan bahwa :

“Pegawai Negeri berkedudukan sebagai unsur aparatur Negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara professional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas Negara, pemerintah dan pembangunan.”

Profesional sangat menentukan kemampuan aparatur dalam melakukan tugas-tugas dan fungsi mereka sesuai dengan bidang-bidang dan tingkatan masing-masing. Hasil dari tugas yang mereka lakukan ditinjau dari berbagai segi sesuai dengan objek, porsi, dan bersifat terus menerus dalam kondisi dan situasi yang telah dilakukan oleh aparatur dalam penyelenggaraan tugas dan fungsi pemerintah.

Berdasarkan pendapat diatas, aparatur haruslah dapat melaksanakan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan untuk pencapaian tujuan demi mendapatkan hasil yang diharapkan dalam pengorganisasian untuk mendapatkan aparatur yang profesional dan mendapatkan gaji dari hasil yang dikerjakan. Aparatur BPBD Kota Medan juga memiliki aparatur yang dapat melaksanakan tugas dalam menyelenggarakan untuk pencapaian tujuan. Selain itu, aparatur BPBD Kota Medan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat melalui informasi mengenai bencana dan penanggulangannya yang diberikan secara jujur, adil, dan merata sehingga masyarakat memperoleh pelayanan yang diberikan dengan baik.

2.4.3 Pemberdayaan Pegawai

Pemberdayaan aparatur tidak dapat terlepas dari kegiatan Manajemen Sumber Daya Manusia (MSDM) yang di titik beratkan untuk menciptakan aparatur pemerintah yang berkualitas. Upaya pemberdayaan sumber daya manusia, khususnya aparatur merupakan salah satu faktor penting yang perlu mendapat perhatian demi tercapainya tujuan oeganisasi. Pemberdayaan aparatur merupakan cara untuk mendapatkan aparatur yang berkualitas dan dapat menciptakan kemandirian dan kepercayaan akan kemampuan yang dimiliki.

Menurut Samodra Wibowo dalam bukunya Negeri-Negeri Nusantara (dari Modern Hingga Reformasi Administrasi mengemukakan pemberdayaan aparatur yaitu: peningkatan efektifitas, menghendaki dilakukannya perubahan administrasi (birokrasi) atau reformasi kinerja aparatur pemerintah (Wibowo, 2001:200).

Berdasarkan pendapat yang dikemukakan diatas, pemberdayaan aparatur merupakan suatu kinerja aparatur pemerintah yang bertujuan untuk meningkatkan efektifitas sehingga dapat melakukan perubahan. Definisi pemberdayaan aparatur juga dikemukakan oleh Widjaja yaitu pemberdayaan aparatur pemerintah segala usaha untuk lebih meningkatkan kemampuan dalam melaksanakan tugas umum pemerintah dan pembangunan (Widjaja, 1995:60).

Berdasarkan definisi yang dikemukakan diatas, pemberdayaan aparatur merupakan upaya yang dilakukan aparatur pemerintah dalam melaksanakan tugas pemerintahan untuk meningkatkan kemampuan lebih baik lagi demi tercapainya pembangunan melalui berbagai usaha yang dilakukan demi terciptanya aparatur yang memiliki kualitas dan profesional dalam melaksanakan tugas yang telah diberikan kepada aparatur tersebut.

Menurut Tjipotono mengemukakan pendapatnya tentang pemberdayaan aparatur sebagai berikut :

“upaya memberikan otonomi, wewenang dan kepercayaan kepada setiap individu dalam suatu organisasi, serta mendorong mereka untuk kreatif agar dapat merampungkan tugasnya sebaik mungkin. Untuk mewujudkan pemberdayaan yang dimaksud, maka diperlukan perubahan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai kepegawaian yang meliputi pengandaan, pengembangan, pembinaan, penggajian dan pengawasan (Tjipotono, 1996:108)

Berdasarkan pendapat diatas, pemberdayaan aparatur dilakukan untuk mendorong aparatur mendapatkan kepercayaan dalam melakukan sesuatu yang menjadikannya untuk lebih kreatif dalam penyelenggaraan tugasnya sebaik

mungkin yang dimana untuk mewujudkan pemberdayaan tersebut dilakukan melalui pengadaan, pengembangan, pembinaan, penggajian dan pengawasan yang diperlukan perubahan peraturan perundang-undangan yang mengatur aparatur untuk memperoleh aparatur yang diharapkan. Untuk mewujudkan pemberdayaan aparatur tersebut akan dijelaskan sebagai berikut:

1. Pengandaan

Pengandaan diartikan sebagai suatu proses kegiatan untuk mengisi formasi yang lowong, dimulai dari perencanaan (tentunya rencana pengadaan), pengumuman, pelamaran, penyaringan sampai dengan pengangkatan dan penempatan (Zainun, 1996:31).

2. Pengembangan

Pengembangan sumber daya manusia ditujukan untuk mewujudkan manusia pembangunan yang berbudi luhur, tangguh, cerdas, dan terampil, mandiri dan memiliki rasa kesetiakawanan, bekerja keras, produktif, kreatif, dan inovatif, berdisiplin dan berorientasi kemasa depan untuk menciptakan kehidupan yang lebih baik (Tjiptoherijanto dan Abidin, 1993:41)

3. Pembinaan

Pembinaan terhadap PNS atas dasar sistem pembinaan karir dan sistem prestasi kerja dengan adanya tolak ukur yang dijadikan dasar yang terintegrasi terhadap seluruh pegawai negeri sipil (Hasibuan, 1994:134).

4. Penggajian

Penggajian adalah pemberian pembayaran finansial kepada karyawan sebagai balas jasa untuk pekerjaan yang dilaksanakan dan sebagai motivasi pelaksanaan kegiatan di waktu yang akan datang (Handoko, 1993:218).

5. Pengawasan

Pengawasan adalah untuk menentukan apa yang telah dicapai, mengadakan evaluasi atasnya, dan mengambil tindakan-tindakan koreksi bila diperlukan, untuk menjamin agar hasilnya sesuai dengan rencana (Sujamto, 1990:17)

Berdasarkan pendapat diatas maka untuk mewujudkan pemberdayaan aparatur suatu organisasi terdiri dari pengadaan, pengembangan, pembinaan, penggajian, dan pengawasan. Pengadaan dari suatu organisasi dapat dilihat dari perencanaan yang tentunya perencanaan pengadaan, pengumuman, pelamar, penyaringan, sampai dengan pengangkatan dan penempatan aparatur kepada posisi kerja. Pengembangan suatu organisasi pemerintah dilakukan untuk mengembangkan jati diri aparatur untuk menjadikan aparatur tersebut menjadi lebih baik dalam pencapaian tugas. Pembinaan dapat dilihat dari adanya tolak ukur prestasi kerja yang dihasilkan oleh aparatur yang telah mendapatkan pembinaan, kemudian adanya gaji yang diterima oleh aparatur pemerintah atas pekerjaan yang telah dilakukan olehnya dan selanjutnya adanya pengawasan atas pekerjaan yang dilakukan oleh aparatur pemerintah apa yang telah dicapai.

Sejalan dengan pendapat yang dikemukakan diatas, Menurut Sarundajang dalam bukunya Arus Balik Kekuasaan Pusat dan Daerah mengemukakan pemberdayaan aparatur yaitu:

Pemberdayaan aparatur adalah usaha untuk meningkatkan kemampuan melalui pengadaan, pembinaan karir, diklat, sistem penggajian serta pengelolaan administrasi yang dipergunakan kepada pegawai negeri sehingga unsur aparatur Negara disertai tugas dalam suatu jabatan (Sarundajang, 1997:214).

Berdasarkan definisi diatas, pemberdayaan aparatur pemerintah merupakan usaha untuk meningkatkan kemampuan dalam melaksanakan tugas umum pemerintahan dan pembangunan yang dilakukan dengan melalui berbagai proses atau tahapan yang dilakukan melalui pengadaan, pembinaan karir, diklat, sistem penggajian, serta pengelolaan administrasi guna terciptanya efektivitas dan efisiensi aparatur yang diharapkan dan dapat meningkatkan kemajuan dari tujuan pemerintah dan pembangunan.

Berdasarkan dari pengertian yang telah dikemukakan oleh Sarundajang diatas bahwa unsur pemberdayaan aparatur sebagai berikut: .

a. Pengadaan

Pengadaan aparatur adalah proses penarikan, seleksi, penempatan, dan orientasi untuk mendapatkan aparatur yang efektif dan efisien untuk membantu pencapaian tujuan suatu instansi pemerintahan (Widjaja, 1995:60)

b. Pembinaan Karir

Pembinaan karir ialah konsekuensi kedudukan atau jabatan yang dipegang oleh seseorang dalam kehidupan aparatur, dimulai sejak pertama kali diangkat sebagai aparat tetap sampai usia pensiun setelah mana yang bersangkutan meninggalkan kejayaannya (Siagian,2001:194).

c. Diklat

Diklat Dalam Jabatan dilaksanakan untuk mengembangkan pengetahuan, keterampilan, dan sikap PNS agar dapat melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan dengan sebaik-baiknya (PP No.101 Thn 2000)

d. Sistem Penggajian

Sistem penggajian merupakan suatu sistem dari prosedur dan pencatatan pembayaran gaji secara menyeluruh secara efektif dan efisien yang berguna untuk mempercepat dan tepat dalam penggajian aparatur (Hasibuan, 2003:89).

e. Pengelolaan Administrasi

Kegiatan sekelompok manusia melalui tahapan-tahapan yang teratur dan dipimpin secara efektif dan efisien, dengan menggunakan sarana yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan yang diinginkan (Musaneff,1996:2).

Berdasarkan pendapat diatas, untuk mewujudkan pemberdayaan aparatur tidak jauh beda dengan yang dikemukakan oleh Tjipotono sebelumnya maka diperlukan pengadaan, pembinaan karir, diklat, sistem penggajian, dan pengelolaan administrasi. Pemberdayaan aparatur merupakan upaya yang dilakukan untuk memperoleh aparatur yang dapat menjalankan tugas sesuai dengan yang diharapkan untuk memperoleh aparatur yang berkualitas yang dimana untuk memperoleh aparatur yang berkualitas tersebut melalui berbagai proses yang dimana proses tersebut dilakukan secara bertahap, secara teratur dan sesuai dengan ketentuan atau syarat yang telah ada sebelumnya.

Tahapan yang telah ditentukan tersebut dimulai dari pengandaan yang dimana pengandaan ini bertujuan agar formasi yang kosong dapat terisi oleh aparatur yang baru, kemudian pembinaan karir yang dilakukan agar aparatur tersebut dapat dibina untuk menempatkan posisi yang harus dikerjakan, kemudian dilakukannya diklat (pendidikan dan latihan) agar aparatur dapat dikembangkan melalui pelatihan dan pendidikan yang diberikan kepada aparatur, setelah itu sistem penggajian yang dimana dilakukan untuk mempermudah pekerjaan aparatur dalam mengelolah gaji yang diberikan kepada semua aparatur, kemudian yang terakhir berhubungan dengan sistem administrasi yang dimana untuk mempermudah pengelolaan data administrasi. Dalam hal ini, aparatur BPBD Kota Medan perlu melakukan pemberdayaan aparatur agar dalam penyampaian informasi yang di berikan kepada masyarakat dapat disampaikan dengan baik, aparatur BPBD Kota Medan dapat melayani masyarakat untuk mengetahui bahaya bencana dan penanggulangnya.

Adapun manfaat yang dapat diperoleh dari pemberdayaan menurut Siagian dalam bukunya Manajemen Sumber Daya Manusia yaitu:

1. Membantu para pegawai membuat keputusan dengan lebih baik;
2. Meningkatkan kemampuan para pegawai menyelesaikan berbagai masalah yang dihadapi;
3. Terjadinya internalisasi dan oprasionalisasi faktor-faktor motivasional;
4. Timbulnya dorongan dalam diri para pegawai untuk meningkatkan kemampuan kerjanya;

5. Peningkatan kemampuan pegawai dalam mengatasi stress, frustrasi, dan konflik yang pada gilirannya memperbesar rasa percaya diri sendiri;
6. Tersedianya informasi tentang berbagai program yang dapat dimanfaatkan oleh para pegawai dalam rangka pertumbuhan masing-masing secara teknikal dan intelektual;
7. Meningkatkan kepuasan kerja;
8. Semakin besarnya pengakuan atas kemampuan seseorang;
9. Semakin besarnya tekad pegawai untuk lebih mandiri; dan
10. Mengurangi ketakutan menghadapi tugas-tugas di masa depan. (Siagian, 1996:184)

Berdasarkan penjelasan diatas, manfaat dari pemberdayaan untuk membuat pegawai dapat memilih keputusan lebih baik dalam pengambilan keputusan dan meningkatkan kemampuan aparatur dalam menyelesaikan masalah yang sedang dihadapi dan terciptanya internalisasi dan oprasionalisasi antara aparatur dan memberikan motivasi kepada aparatur yang lainnya sehingga membuat aparatur menjadi merasa adanya dorongan akan kemampuan yang dapat membuat kemampuan kerjanya aparatur menimbulkan rasa percaya diri dalam diri sehingga tekad yang kuat akan tugasnya untuk menjadi lebih baik lagi dalam kerja yang dilakukannya sehingga meningkatkan kepuasan kerja.

Menurut Atep beberapa hal yang harus dilakukan oleh organisasi pemerintah pusat dan daerah dalam menerapkan pemberdayaan pegawai, yaitu :

1. Para pemimpin/ manajer dan penyelia membagi tanggung jawabnya kepada bawahannya.

2. Melatih penyelia dan bawahannya bagaimana pendelegasian dan menerima tanggung jawab.
3. Melakukan komunikasi dan umpan balik dari pimpinan penyelia kepada bawahannya.
4. Memberikan penghargaan dan pengakuan sebagai hasil dari evaluasi kepada pegawai atas jasa dan kontribusinya kepada organisasi. (Atep,2003:75)

Berdasarkan pendapat diatas, dalam menerapkan pemberdayaan pegawai para pemimpin dapat bertanggung jawab kepada bawahannya dan melatih pegawai untuk dapat bertanggung jawab dalam tugas yang diberikan kepada pegawai tersebut sehingga menghasilkan penghargaan yang diberikan atas tugas yang dilakukannya dan dapat memberikan kontribusi yang lebih baik kepada organisasi.

Menurut Suyitno, beberapa faktor yang menghambat dalam pemberdayaan pegawai diantaranya adalah :

1. Penolakan dilevel pimpinan/ manajer, menyangkut ketidak amanan, ego, nilai-nilai pribadi, pelatihan manajemen, karakteristik pimpinan, ketidak terlibatan pimpinan, struktur organisasi dan manajemen yang tidak sesuai.
2. Sulitnya waktu belajar. Faktor lain yang dianggap penting dalam pengelolaan SDM agar dapat kinerja pelayanan yang optimal adalah pemberian kesempatan pendidikan dan pelatihan bagi pegawai. Adapun tujuan diklat bagi pegawai dari memutakhirkan kemampuan dan keterampilan pegawai seiring dengan perkembangan teknologi dalam membantu pemecahan

permasalahan dalam organisasi, pengembangan karier, dan orientasi pegawai dalam organisasi.

3. Sedangkan manfaat diklat bagi pegawai adalah meningkatkan kualitas dan produktivitas, serta meminimalisir waktu dalam memenuhi standar kinerja, menumbuhkan loyalitas dan kerjasama, memenuhi perencanaan SDM, dan pengembangan kemampuan pribadi.
4. Visi organisasi yang tidak jelas. Visi organisasi menjadi syarat penting dalam merencanakan pemberdayaan pegawai.
5. Keinginan yang tinggi, tindak lanjutnya lemah. Sering dijumpai keinginan individu dan kelompok cukup tinggi, namun implementasinya sangat lemah karena berbagai faktor internal dan eksternal.
6. Takut berubah. Sering timbul pertanyaan mengapa harus menerapkan cara-cara baru, kalau cara lama saja kita sudah aman. Individu/ kelompok sudah puas dan nyaman dengan cara kerja yang sudah berjalan. (Suyitno,2002:127)

Sumber daya manusia dalam suatu organisasi sangat strategis dan menentukan, bahkan keberhasilan organisasi untuk mencapai tujuan yang ditetapkan justru ditentukan oleh faktor sumber daya manusianya. Menurut Stewart (1998:77) komponen-komponen yang perlu mendapat perhatian dalam rangka pemberdayaan sumber daya manusia adalah sebagai berikut:

1. Kemampuan pegawai, meliputi: pendidikan, keterampilan, pengalaman, kematangan emosi dan kematangan spiritual.
2. Kelancaran, meliputi: ketersediaan informasi, fasilitas kerja, ketersediaan waktu, ketersediaan dana, dan pendidikan dan pelatihan.

3. Konsultasi, meliputi: tatap muka, komunikasi, kotak saran, dan telaahan staf.
4. Kerjasama, Meliputi: rapat, saling mendukung, membantu, memotivasi, dan menyampaikan saran.
5. Membimbing meliputi: melatih, memberikan kecakapan, memberikan petunjuk, mengarahkan.
6. Mendukung, meliputi: dukungan moral, dukungan pikiran, dukungan spiritual, dan dukungan finansial

