BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

2.1 Tinjauan Pustaka

2.1.1 Pengertian Pemberdayaan

Pemberdayaan berasal dari bahasa Inggris "*empowerment*" yang secara harfiah dapat diartikan sebagai "pemberkuasaan", dalam arti pemberian atau peningkatan "kekuasaan" (*power*) kepada masyarakat yang lemah atau tidak beruntung (*disadvantaged*). Pemberdayaan berasal dari kata "daya" yang mendapat awalan ber- yang menjadi kata "berdaya" yang berarti memiliki atau mempunyai daya. Daya berarti kekuatan, berdaya berarti memiliki kekuatan. Namun pada perkembangannya dari berbagai referensi dan bidang menunjukkan keragaman pengertian atas makna *empowerment* tersebut. *Empowerment* padaumumnya diterjemahkan kedalam istilah "pemberdayaan". Pemberdayaan artinya membuat sesuatu menjadi berdaya atau mempunyai daya atau mempunyai kekuatan.

Pemberdayaan merupakan upaya manajemen untuk meningkatkan kemampuan atau kapasitas pegawai dari keadaan yang ada sekarang atau dari kurang berdaya menjadi lebih berdaya sehingga pegawai semakin profesional dalam melaksanakan tugasnya. Hal ini sejalan dengan pendapat Saefullah mengatakan bahwa "semakin berdaya atau semakin memiliki kekuatan aparatur maka akan meningkatkan kemampuannya untuk menciptakan sikap

profesionalisme dalam pemberian pelayanan terhadap masyarakat di daerahnya".(Saefullah, 2007:192).

Kualitas aparatur dalam hal kemampuan danpotensi yang dimiliki oleh aparatur haruslah sesuai yang diharapkan, sehingga dalam pelaksanaan pembangunan sesuai dengan yang diharapkan. Pengetahuan dan kemampuan aparatur pemerintah merupakan modal yang baik dalam melaksanakan pembangunan, maka dari itu diperlukan pemberdayaan agar kualitas aparatur yang ada dapat menjadi lebih baik dari sebelumnya.A.W Widjaja dalam bukunya yang berjudul *Administrasi Kepegawaian Suatu Pengantar*, pengertian atau definisi pemberdayaan yang dimukakannya sebagai berikut:

> "Pemberdayaan adalah upaya untuk meningkatkan kemampuan danpotensi yang dimiliki oleh masyarakat, sehingga masyarakat dapatmewujudkan jati diri, harkat dan martabatnya secara maksimal untukbertahan dan mengembangkan diri secara mandiri dibidang ekonomi,sosial, agama, dan budaya" (Widjaja, 1995:54)

Berdasarkan pengertian diatas, pemberdayaan tidak hanya dalam hal kemampuan dan potensi yang dimiliki oleh aparatur, tetapi memberikan kesempatan untuk menunjukkan kemampuan yang dimiliki 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.

Dimensi lain yang berkaitan dengan pemberdayaan aparat adalah motivasi dan kemampuan (kapabilitas), yang telah dikemukakan bahwa "Pemberdayaan merupakan upaya untuk membangun daya itu dengan mendorong, memberikan

motivasi dan membangkitkan kesadaran akan potensi yang dimilikinya serta berupaya untuk mengangkatnya". (Kartasasmita, 1996:144)

Berdasarkan pengertian diatas, pemberdayaan usaha atau upaya untuk membangun daya seorang aparatur daerah dengan cara memberikan motivasi dan membangkitkan kesadaran akan potensi yang dimiliki oleh setiap aparatur daerah tersebut.

Bookman dan Sandra dalam bukunya yang berjudul *Woment and Politics Of Empowerment* mengemukakan pemberdayaan sebagai berikut:

> "Pemberdayaan sebagai konsep yang sedang popular mengacu pada usaha menumbuhkan keinginan pada seseorang untuk mengaktualisasikan diri, melakukan mobilitas keatas serta memberikan pengalaman psikologis yang membuat seseorang berdaya". (Bookman dan Sandra, 1998:4)

Berdasarkan pengertian diatas, bahwa keinginan untuk mengubah keadaan yang datang dari dalam diri tersebut dapat muncul jika seseorang merasa berada dalam situasi tertekan dan kemudian menyadari atau mengetahui sember tekanan tersebut.

Berdasarkan pendapat diatas, pemberdayaan tidak hanya merupakan suatu strategi pembangunan, baik bagi manusia itu sendiri, maupun bagi pembangunan, akan tetapi pemberdayaan itu sebagai kegiatan mengambil keputusan atau menentukan tindakan yang akan dilakukan dan menumbuhkan kemampuan dan rasa percaya diri untuk menggunakan daya yang dimiliki.

Menurut Prijono dan Pranaka dalam bukunya *Pemberdayaan: Konsep, Kebijakan dan Implementasi* menyatakan bahwa pemberdayaan adalah :

> "Pemberdayaan sebagai proses belajar mengajar yang merupakan usaha terencana dan sistematis yang dilaksanakan secara berkesinambungan, baik bagi individu maupun kolektif, guna mengembangkan daya (potensi)

dan kemampuan yang terdapat dalam diri individu dan kelompok." (Pranaka, 1996:72).

Berdasarkan pengertian diatas, pemberdayaan merupakan proses belajar mengajar guna mengembangkan daya (potensi) dan kemampuan individu atau kolektif yang terencana dan sistematis yang dilakukan secara berkesinambungan yang terdapat dalam diri individu dan kelompok.

Pemberdayaan dapat diartikan sebagai tujuan dan proses. Sebagai tujuan, pemberdayaan adalah suatu keadaan yang ingin dicapai, yakni masyarakat yang memiliki kekuatan atau kekuasaan dan keberdayaan yang mengarah pada kemandirian sesuai dengan tipe-tipe kekuasaan. Menurut Edi Suharto (1985:205) Pemberdayaan sebagai proses memiliki lima dimensi yaitu:

1. *Enabling*; adalah menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang secara optimal. Pemberdayaan harus mampu membebaskan masyarakat dari sekat-sekat struktural dan kultural yang menghambat.
2. *Empowering* adalah penguatan pengetahuan dan kemampuan yang dimiliki masyarakat dalam memecahkan masalah dan memenuhi kebutuhan-kebutuhannya. Pemberdayaan harus mampu menumbuh kembangkan segenap kemampuan dan kepercayaan diri masyarakat yang menunjang kemandirian.
3. *Protecting* yaitu melindungi masyarakat terutama kelompok-kelompok lemah agar tidak tertindas oleh kelompok-kelompok kuat dan dominan, menghindari persaingan yang tidak seimbang, mencegah terjadinya eksploitasi kelompok kuat terhadap yang lemah. Pemberdayaan harus diarahkan pada penghapusan segala jenis diskriminasi dan dominasi yang tidak menguntungkan masyarakat kecil. Pemberdayaan harus melindungi kelompok lemah, minoritas dan masyarakat terasing.
4. *Supporting* yaitu pemberian bimbingan dan dukungan kepada masyarakat lemah agar mampu menjalankan peran dan fungsi kehidupannya. Pemberdayaan harus mampu menyokong masyarakat agar tidak terjatuh ke dalam keadaan dan posisi yang semakin lemah dan terpinggirkan.
5. *Fostering* yaitu memelihara kondisi kondusif agar tetap terjadi keseimbangan distribusi kekuasaan antara berbagai kelompok masyarakat. Pemberdayaan harus mampu menjamin keseimbangan dan

> keselarasan yang memungkinkan setiap orang memperoleh kesempatan usaha.
>
> (Edi Suharto, 1985:205)

Berdasarkan pengertian diatas, bahwa pemberdayaan adalah sebuah tujuan dan proses untuk mencapai suatu tujuan yang ingin dicapai dengan kekuatan atau kekuasaan dan keberdayaan yang mengarah pada kemandirian melalui proses 5 dimensi yaitu *enabling*, *empowering*, *protecting*, *supporting* dan *fostering*.

Edi Suharto (1998:220) menjelaskan pemberdayaan dapat dilakukan melalui tiga pendekatan yaitu:

> 1. Pendekatan mikro. Pemberdayaan dilakukan terhadap individu melalui bimbingan, konseling, crisis intervention. Tujuan utamanya adalah membimbing atau melatih individu dalam menjalankan tugas-tugas kesehariannya. Model ini sering disebut sebagai pendekatan yang berpusat pada tugas (*task centered approach*).
> 2. Pendetakatan mezzo. Pemberdayaan dilakukan terhadap kelompok masyarakat, pemberdayaan dilakukan dengan menggunakan pendekatan kelompok sebagai media intervensi. Pendidikan, pelatihan, dinamika kelompok biasanya digunakan sebagai strategi dalam meningkatkan kesadaran, pengetahuan, keterampilan serta sikap-sikap kelompok agar memiliki kemampuan memecahkan permasalahan yang dihadapi.
> 3. Pendekatan makro. Pendekatan ini sering disebut dengan strategi sistem pasar (*large-system strategy*), karena sasaran perubahan diarahkan pada sistem lingkungan yang luas. Perumusan kebijakan, perencanaan sosial, kampanye, aksi sosial, pengorganisasian dan pengembangan masyarakat adalah beberapa strategi dalam pendekatan ini.
>
> (Edi Suharto, 1998:220)

Pemberdayaan aparatur menurut Edi Suharto di atas merupakan suatu pendekatan dalam pelaksanaan pemerdayaan baik terhadap individu, kelompok masyarakat maupun suatu pemberdayaan yang diarahkan pada suatu sistem lingkungan, yang memiliki tujuan yang sama yakni meningkatkan daya guna seseorang dalam melaksanakan tugasnya.

Pemberdayaan aparatur dalam rangka peningkatan kualitas sumber daya manusia pemerintah daerah, menurut Widodo (2001:71-85), mengatakan, bahwa :

> Dengan memberikan kemampuan dan kemauan perangkat aparatur pemerintah daerah. Hal ini dilakukan dengan melakukan, yaitu : melalui pendidikan, melalui pelatihan, melalui pengalaman, pemberdayaan sumber daya keuangan dan peralatan, pemberdayaan kelembagaan (organisasi) pemerintah daerah dan pengembangan organisasi kearah organisasi (lembaga) yang kondusif, responsive dan adaptif.

Pemberdayaan bagi para aparatur melalui pelatihan dan pendidikan akan menjadi sia-sia bila mana tidak didukung dengan dengan pemberdayaan sumberdaya keuangan dan peralatan yang menunjang bagi setiap aparatur, dengan begitu maka jelas pemberdayaan aparatur dan pemberdayaan sumberdaya keuangan dan peralatan berkaitan erat dalam usaha untu mencapai suatu tujuan pembangunan.

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 perlu perubahan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai kepegawaian yang meliputi pengadaan, pengembangan, pembinaan, penggajian dan pengawasan”.
> (Tjiptono, 1996:108)

Berdasarkan pendapat diatas, pemberdayaan aparatur dilakukan untuk mendorong aparatur mendapatkan kepercayaan dalam melakukan sesuatu yang menjadikan aparatur untuk lebih kreatif dalam penyelenggaraan tugasnya sebaik mungkin yang dimana untuk mewujudkan pemberdayaan tersebut dilakukan melalui pengandaan, 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. Pengadaan
2. Pengembangan
3. Pembinaan
4. Pengggajian
5. Pengawasan

(Tjiptono, 1996:108)

Berdasarkan pendapat diatas untuk menciptakan aparatur yang mempunyai rasa tanggung jawab yang tinggi harus dilihat dari pengadaan, pengembangan, pembinaan, penggajian dan pengawasan yang tersusun dengan baik, sehingga pemberdayaan aparatur akan berjalan sesuai harapan dan dapat memberikan pelayanan yang prima kepada masyarakat.

Menurut Zainun mengemukakan bahwa pengadaan yaitu :

> ”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).

Berdasarkan pendapat diatas bahwa pemberdayaan aparatur mencakup lima faktor, yang pertama pengadaan pegawai, dimana pengadaan pegawai melewati berbagai tahap diantaranya perencanaan, pelamaran, penyaringan, pengangkatan dan penempatan, sehingga dalam melaksanakan pengadaan pegawai bisa menghasilkan aparatur yang kompeten dalam pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya.

Menurut Hasibuan mengemukakan bahwa pengembangan yaitu : Pengembangan adalah suatu usaha untuk meningkatkan kemampuan teknis,

teoritis, konseptual dan moral karyawan sesuai dengan kebutuhan pekerjaan/jabatan melalui pendidikan dan latihan.(Hasibuan, 2006:69).

Berdasarkan pengertian diatas Pengembangan pegawai, yang mencakup meningkatkan kemampuan teknis, teoritis, konseptual dan moral karyawan sesuai dengan kebutuhan pekerjaan dan jabatan melalui pendidikan dan pelatihan (Diklat) yang diberikan kepada pegawai agar mempunyai jiwa rasa tanggug jawab terhadap tugas pokok dan fungsinya.

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

Berdasarkan pengertian diatas Pembinaan PNS menjadi salah satu cara tolak ukur untuk mengetahui prestasi kerja setiap masing-masing PNS dalam menjalankan roda pemerintahan

Handoko mengemukakan Penggajian yaitu : 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).

Penggajian merupakan komponen pendukung terciptanya pemberdayaan aparatur, karena penggajian pemberian finansial terhadap setiap aparatur yang melakukan pekerjaan yang menjadikan motivasi yang tinggi untuk menyelesaikan setiap pekerjaan yang diemban.

> 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 Pengertian dimana pengawasan akhir dari semua program-program pemberdayaan, yang mengevaluasi seluruh kegiatan pemberdayaan agar terciptanya aparatur yang kompeten dalam pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya.

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 pengandaan, pengumuman, pelamar, penyaringan, sampai dengan pengangkatan dan penempatan aparatur kepada posisi kerja. Pengembanagn 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.

Menurut Stewart dalam buku *Empowering People, Pemberdayaan Sumber Daya Manusia*, mengemukakan :

> ”Pemberdayaan , sederhananya merupakan cara amat praktis dan produktif untuk mendapatkan yang terbaik dari diri kita sendiri dan dari staf kita. Dituntut lebih dari sekedar pendelegasian agar kekuasaan ditempatkan secara tepat sehingga dapat digunakan secara efektif. Dan bukan hanya pelimpahan tugas melainkan pengambilan keputusan dan tanggung jawab secara penuh”. (Stewart,1998:77)

Pemberdayaan bagi seseorang akan meningkatkan kemampuannya dalam melaksanakan setiap tugas, yang akan menghasilkan keberhasilan organisasi dalam mencapai tujuannya, karena dengan meningkatnya Sumber Daya Manusia didalam suatu organisasi, tentunya akan menghasilkan suatu efektivitas dalam setiap kegiatan organisasi. Konsep pemberdayaan SDM yang dikemukakan Stewart (1998:77) yaitu :

1. *Enabling* (membuat mampu) adalah memastikan bahwa staf mempunyai segala sumber daya yang mereka perlukan untuk dapat diberdayakan secara penuh, sumber-sumber daya itu pengetahuan dan pengalaman untuk mencapai tujuan yang disepakati.
2. *Facilitating* (memperlancar) adalah tugas pokok manajemen untuk meniadakan halangan, rintangan atau penundaan yang menghalangi staf untuk melakukan pekerjaan sebaik-baiknya. Halangan itu berupa kurang memadainya informasi dan pendidikan.
3. *Consulting* (berkonsultasi) adalah manajemen yang memberdayakan ingin menggunakan pengetahuan dan pengalaman itu dan memanfaatkannya. Berarti perlu berkomunikasi dengan staf tidak hanya menyangkut masalah-masalah sehari-hari tetapi juga masalah strategis.
4. *Collaborating* (bekerja sama) adalah kerja sama antara manajer dengan staf menjadi tujuan terakhir yang akan membuktikan tidak hanya seberapa besar kecakapan manajer dalam pemberdayaan, melainkan juga seberapa kuat kemauannya dan diperlukan koordinasi untuk melaksanakannya secara penuh dari setiap program pemberdayaan.
5. *Mentoring* (membimbing) adalah bertindak sebagai teladan dan pelatih bagi staf dan rekan-rekan sekerja merupakan tahap hidup dan sekaligus pula merupakan teknik manajemen. Merumuskan permasalah dan menemukan pemecahannya dengan bekerja lewat orang lain daripada berusaha mengerjakannya sendirian.
6. *Supporting* (mendukung) adalah memberikan dukungan yang tepat, jauh lebih utama daripada peran kepemimpinan tradisional ataupun pengendalian. Dengan cara mempermudah berkonsultasi, melatih dan membimbing.

(Stewart 1998:77)

Berdasarkan argumentasi dan konsepsi pembedayaan Stewart tersebut dibandingkan dengan konsep pemberdayaan yang dikemukakan pakar lainnya, maka konsep pemberdayaan Stewart ini memiliki enam konsep, yaitu *enabling*,

facilitating, consulting, collaborating, mentoring dan supporting, Keenam dimensi Pemberdayaan itu memiliki keterikatan satu sama lain dalam usaha-usaha untuk meningkatkan kemampuan seseorang. ini yang akan dibahas agar terciptanya aparatur yang kompoten dalam pelaksanaan pembangunan.

Menurut Sedarmayanti (2000:120-121) mengemukakan pentingnya pemberdayaan aparatur daerah dilatar belakangi empat hal yaitu :

1. Melalui upaya pembangunan potensi sumber daya nasional diarahkan menjadi kekuatan dibidang ekonomi, sosial budaya, politik harus didukung SDM yang berkualitas.
2. SDM dipandang sebagai unsur yang sangat menentukan dalam proses pembangunan, terutama dinegara berkembang.
3. Adanya anggapan bahwa SDM lebih penting dari sumber daya alam.
4. Pembangunan yang dikonsentrasikan pada pengembangan dan pendayagunaan SDM akan menghasilkan pertumbuhan ekonomi yang maksimal.

(Sedarmayanti, 2000:120-121)

Sumber Daya Manusia (SDM) merupakan suatu hal yang menentukan dalam upaya meningkatkan pembangunan nasional. Manusia yang merupakan pelaksana pembangunan harus memiliki kemampuan dalam menjalankan dan mengelola apa yang menjadi tanggung jawabnya, dengan kuatnya Sumber Daya Manusia (SDM) didalam suatu negara, maka akan berjalan lurus dengan kemajuan yang dicapai oleh negara tersebut.

Lebih lanjut Sedarmayanti menjelaskan, kata pemberdayaan (*empowernment*) mengesankan arti adanya sikap mental yang tangguh. Proses pemberdayaan mengandung dua kecenderungan yaitu :

1. Kecenderungan Primer, proses pemberdayaan yang menekankan pada proses memberikan atau mengalihkan sebagian kekuasaan, kekuatan atau kemampuan kepada masyarakat agar individu menjadi lebih berdaya (*survival of the fittes*) proses ini dapat dilengkapi dengan upaya

membangun aset material guna mendukung pembangunan kemandirian mereka melalui organisasi.

2. Kecenderungan sekunder, menekankan pada proses menstimulasi, mendorong, atau memotivasi agar individu mempunyai kemampuan/keberdayaan untuk menentukan yang menjadi pilihan hidupnya melalui proses dialog.

(Sedarmayanti, 2000:120-121)

Dari dua kecenderungan diatas memang saling mempengaruhi dimana agar kecenderungan primer dapat terwujud maka harus lebih sering melalui kecenderungan sekunder, upaya pemberdayaan aparatur tidak hanya menekankan pada aspek fisik, tetapi juga menyangkut pada segi-segi non fisik, agar tercermin dalam produktivitas, disiplin kerja, keswadayaan dan wawasan masa depan.

Pemberdayaan aparatur merupakan serangkaian kegiaran pendidikan dan pelatiahan,seperti yang disampaikan oleh Rasyid dan Syahril dalam bukunya yang berjudul *Kajian Awal Birokrasi Pemerintahan Dan Politik Orde Baru*, menyatakan pemberdayaan sebagai berikut:

> Pendidikan dan latihan yang merupakan bagian dari upaya pengembangan sumber daya manusia tidak hanya menekankan aspek fisik (kesegaran atau kesehatan jasmani), tetapi juga menyangkut segi-segi non fisik seperti kualitas kepribadian, kualitas hubungan dengan Tuhan, alam lingkungan dan sesama manusia serta kualitas kekayaan seperti tercermin dalam produktivitas, disiplin kerja, keswadayaan dan wawasan masa depan. Rasyid dan Syahril (1997:26),

Berdsasarkan pengertian diatas, pemberdayaan merupakan sebagian dari upaya pengembangan sumber daya manusia yang tidak hanya menekankan pada aspek fisik seperti kesegaran atau kesehatan tetapi juga menyangkut aspek non fisik seperti kualitas kepribadian, hubungan dengan Tuhan, alam lingkungan sesama manusia seperti tercermin dalam produktivitas, disiplin kerja, keswadayaan dan wawasan masa depan.

2.1.2 Pengertian Aparatur

Aparatur Negara merupakan pelaksana roda birokrasi. Menurut Sedarmayanti dalam bukunya yang berjudul *Manajemen Sumber Daya Manusia Reformasi Birokrasi dan Manajemen Pegawai Negeri Sipil*, Birokrat adalah :

1. Birokrat adalah pegawai yang bertindak secara birokratis
2. Birokrat adalah :
   a. Sistem pemerintahan yang dijalankan oleh pegawai pemerintah karena telah berpegangan pada hierarki dan jenjang jabatan.
   b. Cara bekerja atau susunan pekerjaan yang serba lamban serta menurut tata aturan (adat atau sebagainya) yang banyak liku-likunya.
   c. Birokrasi sering melupakan tujuan pemerintahan yang sejati, karena terlalu mementingkan cara dan bentuk. Ia menghalangi pekerjaan yang cepat serta menimbulkan semangat menanti, menghilangkan inisiatif, terikat dalam peraturan yang rumit dan bergantung kepada perintah atasan, berjiwa statis dan karena itu menghambat kemjuan.

(Sedarmayanti, 2009:319-320)

Aparatur merupakan seorang pegawai birokrat yang bekerja sesuai dengan hierarki dan memiliki jenjang jabatan., Seorang aparatur memiliki ikatan kerja secara formal dan bekerja dan bertindak secara birokrastis untuk melayani masyarakat dengan cara atau bentuk sedemikian rupa.

Bambang Yudhoyono dalam bukunya yang berjudul *Otonomi Daerah*berpendapat bahwa, Aparatur Pemerintah Daerah adalah “Pelaksana kebijakan publik”.(Yudhoyono, 2001:61). Aparatur yang berada di daerah merupakan pelaksana birokrasi. Aparatur merupakan pegawai yang melaksanakan setiap kebijakan yang berlaku demi kepentingan masyarakat.

Menurut Dharma Setyawan Salam dalam buku yang berjudul *Manajemen Pemerintahan Indonesia* menjelaskan bahwa “Aparatur pemerintah adalah pekerja yang digaji pemerintah melaksanakan tugas-tugas teknis pemerintahan melakukan

pelayanan kepada masyarakat berdasarkan ketentuan yang berlaku". (Salam, 2004:169).

Pengertian diatas mengenai aparatur adalah sumber daya manusia yang bekerja sesuai dengan kemampuannya, dibidangnya masing-masing sesuai dengan ketentuan yang ada. Berkewajiban melayani setiap warga Negara untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya. 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 Soeworno Handayaningrat 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 diatas, aparatur merupakan aspek-aspek administrasi yang diperlukaan oleh pemerintah dalam penyelenggaran pemerintahan yang dimana sebagai alat untuk pencapaian tujuan demimendapatkan hasil yang diharapkan terutama dalam hal pengorganisasian ataukepegawaian.

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 yangbertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara professional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas Negara,p emerintah dan pembangunan."

Berdasarkan pendapat diatas, aparatur haruslah dapat melaksanakan tugasdan fungsi penyelenggaran pemerintahan untuk pencapaian tujuan demi mendapatkan hasil yang diharapkan dalam pengorganisasian untuk mendapatkan aparatur yang profesional. Aparatur Kelurahan Padasuka Kecamatan Cimahi Tengah Kota Cimahi juga memiliki aparatur yang dapat melaksanakan tugas dalam menyelenggarakan untuk pencapaian tujuan.

2.1.3 Strategi Pemberdayaan

Menurut Atep (2003) beberapa hal yang harus dilakukan oleh organisasi pemerintah pusat dan daerah dalam menerapkan pemberdayaan pegawai, yaitu :

a. Para pemimpin/ manajer dan penyelia membagi tanggung jawabnya kepada bawahannya.
b. Melatih penyelia dan bawahannya bagaimana pendelegasian dan menerima tanggung jawab.
c. Melakukan komunikasi dan umpan balik dari pimpinan penyelia kepada bawahannya.
d. Memberikan penghargaan dan pengakuan sebagai hasil dari evaluasi kepada pegawai atas jasa dan kontribusinya kepada organisasi.

(Atep, 2003)

Menurut Tjiptono di dalam Manajemen Perubahan, 2005 beberapa strategi dalam pemberdayaan pegawai, adalah :

1. *Brainstorming*, merupakan upaya pemberdayaan yang dilakukan dengan mendorong para pegawai untuk berani mengungkapkan ide dan pemikiran dalam pemecahan masalah. Dalam hal ini pimpinan hanya bertindak sebagai katalisator untuk mendukung kelancaran jalannya diskusi. Namun demikian harus memahami permasalahan dan punya jurus tertentu untuk mengatasinya.
2. Gugus kualitas (*Quality Cycle*)
   Dalam gugus kualitas para pegawai mengadakan secara teratur untuk mengidentifikasi, menganjurkan, dan membuat perbaikan lingkungan kerja.

3. Kotak Saran
   Cara ini dilakukan untuk menjaring berbagai masukan dari semua lapisan pegawai tanpa harus bertemu muka dengan pihak yang diberi masukan, kritik dan saran. Biasanya kotak suara diletakkan pada tempat terbuka dimana pegawai mudah untuk mendatangi.
4. *Management by Walking Around*
   Strategi ini dilakukan oleh pimpinan untuk memonitor para pegawai dengan cara berbicara dan melihat langsung proses pekerjaan dan memperoleh berbagai masukan langsung. Dengan demikian para pegawai akan memahami pekerjaan mereka dan pimpinan cepat mengetahui berbagai kendala yang dihadapi, selanjutnya mencarikan solusi sesuai kewenangannya.

(Tjiptono, 2005)

2.1.4 Pengertian Pemberdayaan Aparatur

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, untuk mendapatkan aparatur yang berkualitas dan menciptakan kepercayaan akan kemampuan yang dimilikinya dalam mencapai tujuan.

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

Berdasarkan pendapat yang dikemukakan diatas, pemberdayaan aparaturtidak hanya bertujuan untuk meningkatkan efektivitas, akan tetapi menghendaki perubahan administrasi (birokrasi) atau suatu reformasi kinerja pemerintah.

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 diserahi 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 melaui pengadaan, pembinaan karir, diklat, sistem penggajian, serta dapat meningkatkan kemajuan dari tujuan pemerintah dan pembangunan.

Menurut Suyitno (2002), beberapa faktor yang menghambat dalam pemberdayaan pegawai diantaranya adalah :

a. 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.
b. 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.
c. Sedangkan manfaat diklat bagi pegawai adalah meningkatkan kualitas dan produktivitas, serta meminimalisir waktu dalam memenuhi standar kinerja, menumbuhkan loyalitas dan kerjasama, memenuhi perencaaan SDM, dan pengembangan kemampuan pribadi.
d. Visi organisasi yang tidak jelas. Visi organisasi menjadi syarat penting dalam merencanakan pemberdayaan pegawai.
e. Keinginan yang tinggi, tindak lanjutnya lemah. Sering dijumpai keinginan individu dan kelompok cukup tinggi, namun implementasinya sangat lemah karena berbagai faktor internal dan eksternal.

f. 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. Hal ini juga merupakan salah satu penghambat pemberdayaan PNS.

Berdasarkan uraian diatas, bahwa dalam pemberdayaan aparatur adapun hambatan-hambatan yang menjadi faktor tidak berjalan dengan optimalnya program pemberdayaan aparatur, hambatan tersebut bisa muncul di dalam ataupun diluar organisasi, oleh karena itu dalam pelaksanaan program pemberdayaan aparatur harus dipersiapkan terlebih dahulu faktor-faktor penunjang agar pemberdayaan aparatur berjalan sesuai dengan harapan dan menciptakan aparatur yang mempunyai rasa tanggung jawab yang tinggi.

2.1.5 Hak dan Kewajiban Aparatur

Unsur dari aparatur adalah pegawai negeri yang terdiri Pegawai Negeri Sipil Pusat dan Daerah, Anggota Tentata Republik Indonesia dan Anggota Kepolisian Republik Indonesia. Aparatur bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Bertindak secara profesional, jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan dan pembangunan. Aparatur adalah Pegawai Negeri Sipil (PNS). Menurut Sedarmayanti, hak-hak yang diterima oleh PNS, antara lain :

1. Memperoleh gaji yang adil dan layak sesuai dengan beban kerja dan tanggung jawab.
2. Memperoleh cuti.
3. Memperoleh perawatan bagi yang tertimpa sesuatu kecelakaan dalam dan karena menjalankan tugas kewajibannya.
4. Memperoleh tunjangan bagi yang mendertia cacat jasmani atau rohani dalam dan karena menjalankan tugas kewajibannya yang mengakibatkannya tidak dapat bekerja lagi dalam jabatan apapun juga.
5. Memperoleh uang duka dari kerabat Pegawai Negeri Sipil yang tewas.

6. Memperoleh pensiun bagi yang telah memenuhi syarat-syarat yang ditetntukan.
7. Memperoleh kenaikan pangkat reguler.
8. Menjadi peserta Tabungan Asuransi Pegawai Negeri/TASPEN.
9. Menjadi peserta Asuransi Kesehatan/ASKES (Keppres No.8 Tahun 1977).
10. Memperoleh perumahan (Keppres No.14 Tahun 1993).

(Sedarmayanti, 2009:371)

Pegawai Negeri Sipil (PNS) berhak mendapatkan Haknya sebagai seorang pegawai pemerintahan, sama halnya dengan pegawai lain, kesesuaian upah atau gajih dengan beban kerja dan tanggung jawab yang diembannya akan memberikan motivasi dan semangat kerja dari Pegawai Negeri Sipil (PNS) tersebut, dan negara berkewajiban memenuhi setiap hak-hak yang dimiliki oleh setiap pegawainya.

2.2 Kerangka Pemikiran

Peneliti menggunakan teori Pemberdayaan Fandy Tjiptono, yang mengandung makna bahwa pemberdayaan aparatur dilakukan untuk mendorong aparatur mendapatkan kepercayaan dalam melakukan sesuatu yang menjadikannya untuk lebih kreatif dalam penyelenggaraan tugasnya sebaik mungkin.

Pemberdayaan kepada aparatur di Kelurahan Padasuka Kecamatan Cimahi Tengah Kota Cimahi upaya memberikan 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 menyangkut pelaksanaan pemberdayaan aparatur di Kelurahan Padasuka Kecamatan Cimahi tengah Kota Cimahi.

Pengadaan aparatur di Kelurahan Padasuka Kecamatan Cimahi Tengah Kota Cimahi dapat dilihat dari perencanaan yang tentunya perencanaan pengandaan, pengumuman, pelamar, penyaringan, sampai dengan pengangkatan dan penempatan aparatur kepada posisi kerja bertujuan memberikan kesempatan kepada aparatur yang mempunyai kompeten untuk menjalankan roda pemerintahan.

Pengembangan aparatur di Kelurahan Padasuka Kecamatan Cimahi Tengah Kota Cimahi bertujuan agar aparatur di Kelurahan Padasuka Kecamatan Cimahi Tengah Kota Cimahi tersebut memiliki kemampuan teknis, teoritis, konseptual dan moral sesuai dengan kebutuhan pekerjaan. Pemberdayaan aparatur berarti memberikan kesempatan kepada seorang pegawai untuk melakukan aktivitas dengan kewenangan dan tanggung jawab yang dimilikinya. Dan memastikan setiap aparatur mempunyai segala sumber daya yang mereka perlukan dalam melakukan aktivitas sebagai seorang aparatur di Kelurahan Padasuka Kecamatan Cimahi Tengah Kota Cimahi.

Pembinaan aparatur merupakan dasar pembinaan karir dan tolak ukur yang dijadikan dasar yang terintegrasi untuk mengetahui prestasi kerja aparatur di Kelurahan Padasuka Kecamatan Cimahi Tengah Kota Cimahi dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya sebagai seorang abdi masyarakat dan abdi Negara di Kelurahan Padasuka Kecamatan Cimahi Tengah Kota Cimahi.

Penggajian merupakan bagian yang terpisahkan dari suatu aktivitas yang dilakukan oleh setiap aparatur di Kelurahan Padasuka Kecamatan Cimahi Tengah Kota Cimahi, yang menjadi balas jasa untuk pekerjaan yang telah dilaksanakan,

dan sebagai motivasi pelaksaaan tugas pokok dan fungsi di waktu yang akan datang sebagai seorang abdi masyarakat dan abdi Negara .

Pengawasan untuk menentukan apa yang telah dicapai oleh aparatur di Kelurahan Padasuka Kecamatan Cimahi Tengah Kota Cimahi dengan mengadakan evaluasi, dan memberikan *reward* atas kinerja setiap aparatur untuk menjadi bahan koreksi, agar dalam pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya sesuai yang di harapkan oleh masyarakat.

Berdasarkan kerangka pemikiran diatas, maka peneliti membuat definisi operasional sebagai berikut:

1. Pemberdayaan aparatur adalah usaha untuk meningkatkan kemampuan aparatur Kelurahan Padasuka Kecamatan Cimahi Tengah Kota Cimahi dalam pemberdayaan di Kelurahan Padasuka Kecamatan Cimahi Tengah Kota Cimahi. Berikut beberapa indikator pemberdayaan aparatur :
    1) Pengadaan adalah suatu proses kegiatan untuk mengisi formasi yang kosong dalam pelaksanaan pemberdayaan aparatur di Kelurahan Padasuka Kecamatan Cimahi Tengah Kota Cimahi. Proses kegiatan tersebut diantaranya :
        a. Perencanaan adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan untuk menentukan kebutuhan tenaga kerja di Kelurahan Padasuka Kecamatan Cimahi Tengah Kota Cimahi.
        b. Pelamaran adalah proses yang terus menerus berjalan untuk memperoleh PNS yang kompeten dan mampu menjalankan tugas

pokok dan fungsinya sebagai aparatur Negara di Kelurahan Padasuka Kecamatan Cimahi Tengah Kota Cimahi.

c. Penyaringan adalah proses pemilihan PNS yang sesuai dengan kebutuhan dan mampu menjalankan tugas pokok dan fungsinya sebagai sebagai aparatur Negara di Kelurahan Padasuka Kecamatan Cimahi Tengah Kota Cimahi.
d. Pengangkatan adalah proses penetapan dari pegawai honorer menjadi pegawai tetap untuk menjalankan tugas pokok dan fungsinya sebagai aparatur Negara di Kelurahan Padasuka Kecamatan Cimahi Tengah Kota Cimahi.
e. Penempatan adalah proses menempatkan PNS sebagai unsur pelakasana tugas pokok dan fungsinya sebagai aparatur Negara pada posisi yang sesuai dengan kemampuan, kecakapan dan keahliaanya di Kelurahan Padasuka Kecamatan Cimahi Tengah Kota Cimahi.

2) Pengembangan adalah suatu proses untuk meningkatkan kinerja PNS sesuai kebutuhan yang diharapkan untuk dapat melaksanakan tugas pokok dan fungsinya sesuai dengan kebutuhan masyarakat di Kelurahan Padasuka Kecamatan Cimahi Tengah Kota Cimahi. Langkah- langkah pengembangan PNS diantaranya :

a. Pendidikan dan Pelatihan (Diklat) : proses dimana PNS di Kelurahan Padasuka Kecamatan Cimahi Tengah Kota Cimahi mempelajari keterampilan, sikap dan perilaku yang diperlukan guna melaksanakan pekerjaan mereka secara efektif untuk memenuhi

kebutuhan masyarakat di Kelurahan Padasuka Kecamatan Cimahi Tengah Kota Cimahi.

3) Pembinaan adalah suatu proses yang menjadi tolak ukur untuk dijadikan dasar untuk mengetahui tugas pokok dan fungsinya sebagai PNS di Kelurahan Padasuka Kecamatan Cimahi Tengah Kota Cimahi.
4) Penggajian adalah pemberian finansial sebagai balas jasa atas pekerjaan yang dilaksanakan dan menjadikan motivasi pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya di Kelurahan Padasuka Kecamatan Cimahi Tengah Kota Cimahi. Indikator penggajian diantaranya :
   a. Motivasi : proses yang menjelaskan intensitas, arah, dan ketekunan seorang PNS di Kelurahan Padasuka Kecamatan Cimahi Tengah Kota Cimahi untuk mencapai tujuannya.
5) Pengawasan adalah memonitor atas hasil pekerjaan yang dilaksanakan oleh seluruh PNS di Kelurahan Padasuka Kecamatan Cimahi Tengah Kota Cimahi. Indikator Pengawasan diantaranya :
   a. Evaluasi : proses penilaian terhadap pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya seorang PNS sesuai tujuan atau standar kinerja yang telah ditetapkan lebih dahulu di Kelurahan Padasuka Kecamatan Cimahi Tengah Kota Cimahi.

Berikut ini merupakan bagan yang telah dimodifikasi oleh peneliti untukmemperjelas sebagai bahan tambahan dari penjelasan teoritik pada kerangka pemikiran yang telah diuraikan di atas :

Tabel 2.1
Model Kerangka Pemikiran

