

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Dalam rangka untuk mencari pola pemerintahan yang baik dan kredibel, maka diperlukan perangkat pemerintahan dan administrasi yang profesional sesuai dengan bidang tugas yang telah ditentukan. Untuk itu pemerintah senantiasa berusaha untuk menerapkan berbagai pola yang dapat diterima oleh semua pihak, diantaranya adalah pola desentralisasi yaitu memberikan wewenang dari pemerintah negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu.<sup>1</sup>

Berdasarkan asas desentralisasi dibentuk dan disusun daerah provinsi, daerah kabupaten dan daerah kota yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.<sup>2</sup>

Pola pikir seperti ini tentunya membawa implikasi yang cukup luas pada penyelenggaraan Pemerintah Daerah dan akan menimbulkan perubahan-perubahan mendasar sesuai dengan tuntutan yang berkembang dalam masyarakat. Perubahan ini telah dimulai dengan memperbaiki perangkat ketentuan perundang-undangan yang mengatur hal tersebut, antara lain adalah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Dan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

---

<sup>1</sup>Ni'matul Huda, *Hukum Tata Indonesia*, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2014), h.329

<sup>2</sup>Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dan Issue Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2000), h.16

Dalam konsep otonomi menurut Undang-Undang diatas, yaitu menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan Pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-Undang. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peranserta dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

pemberian otonomi kepada daerah bukan semata-mata untuk mewujudkan pembangunan dan mengejar laju pertumbuhan tetapi lebih ditekankan kepada tujuan memberdayakan masyarakat. Keberhasilan penyelenggaraan otonomi daerah tidak dikur dari banyaknya proyek pembangunan yang ada didaerah, tetapi diukur dari tingkat kemandirian masyarakat daerah.<sup>3</sup>

Inti dari otonomi daerah itu adalah bagaimana Pemerintah Daerah dapat memperbaiki taraf hidup masyarakat setempat sesuai dengan kemampuan yang dimiliki. Untuk menciptakan kondisi seperti ini tentunya perlu penataan, kerja keras, serta memberdayakan aparatur dan memperbaiki sistem administrasi daerah agar sesuai dengan kehendak dan cita-cita otonomi.

Penggantian atau perubahan otonomi daerah melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengandung perubahan mendasar dalam sistem kewenangan dan perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah. Hal ini akan menyebabkan adanya perubahan secara signifikan pada seluruh sendi-

---

<sup>3</sup>Ibid, h.16

sendi sistem pemerintahan daerah yang sebelumnya mendasarkan diri pada pendekatan sentralistik. Perubahan komprehensif itu dimulai dari kewenangan dan keuangan selanjutnya meliputi aspek kelembagaan, kepegawaian, sarana prasarana, disain dan struktur organisasi birokrasi pemerintah lokal serta sistem manajemen pemerintahan dimulai dari alokasi fungsi perencanaan, pelaksanaan, evaluasi dan pengawasan.

Dalam kondisi seperti ini, Pemerintah Daerah perlu menata manajemen pemerintahan daerahnya sesuai kebijakan yang baru, sesuai dengan kecenderungan masyarakat global yang menuntut adanya demokratisasi pemerintahan dalam setiap level pemerintahan. Penataan manajemen pemerintahan yang sesuai dengan jiwa otonomi daerah melalui kebijakan otonomi daerah itu meliputi dimensi kelembagaan, ketatalaksanaan, sumber daya baik manusia maupun keuangan serta sarana prasarana. Perubahan paradigma manajemen pemerintahan daerah dan penataan berbagai dimensi dalam implementasi kebijakan otonomi daerah itu secara langsung telah membawa berbagai implikasi bagi proses pemerintahan daerah.

Hal ini sesuai dengan tiga isu strategis pembangunan daerah kabupaten/kota di Provinsi Riau, yaitu:

1. Pengentasan Kemiskinan
2. Peningkatan Sumberdaya Manusia (SDM)
3. Pembangunan Infrastruktur

Dalam rangka untuk mewujudkan hal tersebut, maka Pemerintah Kota Pekanbaru senantiasa melakukan program-program diatas yang menyentuh

kepada masyarakat secara keseluruhan. Untuk melaksanakan program tersebut tentunya perlu kinerja yang baik dan serius bagi seluruh pegawai yang ada dilingkungan Pemerintah Kota Pekanbaru.

Disiplin pegawai dalam melaksanakan tugas sangat dibutuhkan dalam mewujudkan tujuan yang hendak dicapai. Oleh karena itu perlu dilakukan pemberdayaan terhadap seluruh pegawai, agar dalam melaksanakan tugas dapat mencapai tujuan yang diharapkan.

Sebagaimana diketahui bahwa bagian-bagian yang ada dilingkungan Kantor Walikota Pekanbaru adalah:

1. Bagian Perencanaan dan Pembangunan
2. Bagian Pemerintahan
3. Bagian Administrasi Umum
4. Bagian Kesejahteraan Rakyat.<sup>4</sup>

Dari bagian-bagian yang ada dilingkungan Kantor Walikota Pekanbaru memang tidak semua pegawai dapat melaksanakan tugas dengan disiplin, masih ada juga pegawai yang pada jam kerja keluar dari kantor dan pada waktu absen baru masuk.

Oleh karena luasnya bagian yang ada di lingkungan Kantor Walikota Pekanbaru tersebut, maka penulis hanya mengambil Bagian Administrasi Umum, karena pada bagian ini masih banyak pegawai yang masuk tidak sesuai dengan jam kantor sebagaimana informasi yang penulis peroleh dari salah

---

<sup>4</sup>Sumber data: Kantor Walikota Pekanbaru, 2015

seorang pegawai di Kantor Walikota Pekanbaru yang tidak boleh disebutkan namanya.

Sehubungan dengan hal tersebut perlu dilakukan pemberdayaan dan pembinaan terhadap pegawai yang kurang disiplin tersebut, dengan cara memberikan pengertian dan pemahaman oleh atasan agar para pegawai tersebut mau disiplin dalam melaksanakan tugas.

Namun demikian tidak semudah apa yang diharapkan, karena untuk mengatur dan memberikan pengertian kepada para pegawai tersebut tidaklah mudah, apalagi para pegawai yang sudah senior, karena sudah lama bertugas cenderung kurang disiplin melaksanakan tugas.

Sehubungan dengan hal tersebut, maka penulis ingin mengkaji lebih lanjut mengenai hal ini dengan mengambil judul: “PEMBERDAYAAN PEGAWAI DALAM RANGKA PELAKSANAAN TUGAS ADMINISTRASI BAGIAN UMUM SEKRETARIAT KANTOR WALIKOTA PEKANBARU”.

### **B. Batasan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas, maka perlu dikaji dan diteliti mengenai kebijakan Pemerintah Kota Pekanbaru dalam menata dan memberdayakan pegawai Pemerintah Kota Pekanbaru, dalam melaksanakan tugas-tugas untuk mendukung program kerja Pemerintah Kota Pekanbaru.

### **C. Rumusan Masalah**

Sejalan dengan batasan masalah diatas, maka permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Pemberdayaan dan Pembinaan terhadap Pegawai dalam Rangka Melaksanakan Tugas Administrasi Bagian Umum Sekretariat Kantor Walikota Pekanbaru?
2. Apa sanksi yang diterapkan terhadap pegawai yang kurang disiplin Bagian Umum Sekretariat Kantor Walikota Pekanbaru?
3. Apa Hambatan yang dihadapi dalam melakukan pembinaan terhadap pegawai yang kurang disiplin Bagian Umum Sekretariat Kantor Walikota Pekanbaru?

#### **D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

##### **1. Penelitian ini bertujuan untuk:**

- a. Untuk Mengetahui Pemberdayaan dan Pembinaan terhadap Pegawai dalam Rangka Melaksanakan Tugas-tugas Administrasi Bagian Umum Sekretariat Kantor Walikota Pekanbaru.
- b. Untuk Mengetahui sanksi yang diterapkan terhadap pegawai yang kurang disiplin Bagian Umum Sekretariat Kantor Walikota Pekanbaru
- c. Untuk Mengetahui Hambatan yang dihadapi dalam melakukan pembinaan terhadap pegawai yang kurang disiplin pada Bagian Umum Sekretariat Kantor Walikota Pekanbaru

##### **2. Kegunaan Penelitian**

Penelitian tentang pemberdayaan pegawai dalam rangka pelaksanaan tugas administrasi pada Bagian Umum Sekretariat Kantor Walikota Pekanbaru ini diharapkan dapat memberikan manfaat seperti yang tercantum dibawah ini:

- a. Bagi Penulis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi bagi peneliti tentang pemberdayaan pegawai dalam rangkapelaksanaan tugas administrasi Bagian Umum Sekretariat Kantor Walikota Pekanbaru.
- b. Bagi Instansi terkait, penelitian ini diharapkan sebagai bahan pertimbangan dan masukan bagi pemberdayaan pegawai dalam rangkapelaksanaan tugas administrasi Bagian Umum Sekretariat Kantor Walikota Pekanbaru.
- c. Bagi Perguruan Tinggi, penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu pengetahuan khususnya ilmu hukum yang berkaitan dengan pemberdayaan pegawai dalam rangkapelaksanaan tugas administrasi pada Bagian Umum Sekretariat Kantor Walikota Pekanbaru.

## **E. Metode Penelitian**

Dalam melaksanakan penelitian ini, penulis menggunakan metode sebagai berikut:

### **1. Jenis dan Sifat Penelitian**

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum sosiologis, yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara identifikasi hukum dan bagaimana efektifitas hukum itu berlaku dalam masyarakat.<sup>5</sup> Adapun dalam hal ini penulis melakukan kajian terhadap pemberdayaan pegawai dalam rangka melaksanakan tugas-tugas pada bagian umum sekretariat Kantor

---

<sup>5</sup>Sorjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UII Press, 1986), h.33

Walikota Pekanbaru. Sedangkan ditinjau dari sifatnya, maka penelitian ini bersifat deskriptif, yaitu menggambarkan secara jelas tentang berbagai hal yang berkaitan dengan pemberdayaan pegawaibagian umum sekretariat Kantor Walikota Pekanbaru.

## **2. Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian adalah bagian umum sekretariat Kantor Walikota Pekanbaru. Adapun alasan penulis mengambil lokasi penelitian ini adalah, bahwa dalam rangka untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan, maka sangat diperlukan untuk memberdayakan Pegawai pemerintah sesuai dengan kemampuan masing-masing agar fungsi pemerintahan daerah dapat terlaksana sesuai dengan tujuan dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yakni untuk kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan, hal ini perlu dilihat pada Bagian Umum Sekretariat Kantor Walikota Pekanbaru.

## **3. Subjek dan Objek Penelitian**

Subjek dari penelitian ini adalah pegawaibagian umum sekretariat Kantor Walikota Pekanbaru. Sedangkan yang menjadi objeknya adalah Pemberdayaan Pegawai dan Rangka untuk Meningkatkan kinerja dalam melaksanakan tugas-tugas Administrasi Pemerintahan.

## **4. Populasi dan Sampel**

Populasi dalam penelitian ini adalah pegawai dibagian umum Sekretariat Kantor Walikota Pekanbaru tepatnya pada bagian Umum yang berjumlah sebanyak 36 orang staf. Adapun yang



menjadisampeldalampenelitianiniadalah 13 orang pegawaiibagianumumsekretariat Kantor WalikotaPekanbaru, 1 orang kepalabagianumumsekretariat Kantor walikotapekanbarudan 1 orang subbagkepegawaianbagianumumsekretariat Kantor WalikotaPekanbaru. Dalam menentukan sampel penulis menggunakan metode purposive sampling yaitu menentukan sampel dengan pertimbangan tertentu yang dipandang dapat memberikan data secara maksimal.<sup>6</sup> Alasan penulis dalam memilih sampel tersebut karena Kepala BagianUmum dan stafnya sangat berperan dalam melaksanakan tugas-tugas adminstrasi.

## 5. Jenis dan Sumber Data

Dalam penelitian ini ada 3 jenis data yang digunakan oleh peneliti antara lain:

- a. Data primer yaitu data yang diperoleh secara langsung dari nara sumber dengan metode Observasi (pengamatan) dan Interview (wawancara) mengenai Pemberdayaan Pegawai dalam Rangka Melaksanakan tugas-tugas Administrasi Bagian Umum Sekretariat Kantor Walikota Pekanbaru.
- b. Data sekunder yaitu data yang memberikanpenjelasanmengenaiabahankhukum,<sup>7</sup> yakni berupa Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan DearahdanPeraturanPemerintahNomor 53 Tahun 2010.

## 6. Teknik Pengumpulan Data

---

<sup>6</sup>BeniAmadSaebani, *MetodePenelitianHukum*,(Bandung : CV. Pustaka Setia,2009), h.104

<sup>7</sup>SoejonoSoekanto, *PenelitianHukumNormatif*,(Jakarta: PT Raja GrafindoPersada),h.13

Adapun alat pengumpulan data dalam penelitian ini adalah:

a. Pengamatan (*observasi*)

Metode pengumpulan data yang dilakukan penulis dengan pengamatan langsung mengenai pegawai pada bagian umum sekretariat Kantor Walikota Pekanbaru

b. Wawancara

Wawancarayangdijadikansebagai alat pengumpulan data dengan Tanya jawab secara langsung dan diajukan secara verbal kepada responden.<sup>8</sup> Pihak yang diwawancarai dalam penelitian ini adalah Kepala Bagian Administrasi Umum pada Sekretariat Kantor Walikota Pekanbaru, mengenai pemberdayaan pegawai pada bagian umum Kantor Walikota Pekanbaru.

c. Kajian kepustakaan

Kategori penelitian sosiologis digunakan untuk memperoleh data sekunder dan untuk mendukung data primer.

## 7. Metode Penulisan

Setelah data terkumpul dan dianalisa, selanjutnya penulis menjelaskan data-data tersebut dengan metode dengan metode deskriptif analitis, yaitu dengan jalan mengemukakan data-data yang diperoleh, lalu dianalisa sehingga dapat disusun menurut kebutuhan yang diperlukan dalam penelitian ini, metode dengan mengumpulkan seluruh data yang ada setelah itu mengklasifikasikan data tersebut

---

<sup>8</sup>Soejono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, cet. ke-3 (Jakarta: UI Press, 2007), h. 24

berdasarkan kategori-kategori dan persamaan jenis, kemudian diuraikan satu data dengan data yang lainnya kemudian dihubungkan sedemikian rupa sehingga diperoleh gambaran yang utuh tentang masalah ini.

## **8. Analisis Data**

Dalam penelitian ini analisis yang dilakukan adalah analisis kualitatif merupakan tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif, yaitu apa yang dinyatakan responden secara tertulis atau lisan dan perilaku nyata. Selanjutnya ditarik suatu kesimpulan secara deduktif, yaitu menarik kesimpulan dari hal-hal yang bersifat umum ke hal-hal yang bersifat khusus. Dimana dalam mendapatkan suatu kesimpulan dimulai dengan melihat faktor-faktor yang nyata dan diakhiri dengan penarikan suatu kesimpulan yang juga merupakan fakta dimana kedua fakta tersebut dijumpai oleh teori-teori.

Dengan menggunakan metode seperti ini maka diperoleh suatu kenyataan mengenai keberadaan dan posisi pegawai pemerintahan di lingkungan Sekretariat Kantor Walikota Pekanbaru.

## **F. Sistematika Penulisan**

Rangkaian sistematika penelitian terdiri dari lima bab diperinci lagi menjadi beberapa sub bab yang saling berhubungan antara satu sama lainnya. Adapun sistematika penelitian ini adalah sebagai berikut:

Bab pertama berisi tentang latar belakang masalah, batasan masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, metode penelitian, sistematika penelitian.

Bab kedua berisi tentang gambaran umum Kota Pekanbaru dan gambaran mengenai pegawai bagian umum di lingkungan sekretariat Kantor Walikota Pekanbaru

Bab ketiga berisi tentang pengertian Pemerintahan Daerah dan Kesiapan Pegawai.

Bab keempat membahas mengenai Pemberdayaan dan Pembinaan terhadap Pegawai dalam Rangka Melaksanakan Tugas Administrasi pada Bagian Umum Sekretariat Kantor Walikota Pekanbaru, sanksi yang diterapkan terhadap pegawai yang kurang disiplin pada Bagian Umum Sekretariat Kantor Walikota Pekanbaru dan hambatan yang dihadapi dalam pembinaan Pegawai yang kurang disiplin pada Bagian Umum Sekretariat Kantor Walikota Pekanbaru

Bab kelima merupakan bab kesimpulan dan saran. Dalam bab ini disampaikan kesimpulan dan hasil analisa pembahasan terhadap permasalahan yang dirumuskan dalam bentuk pernyataan.