

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pegawai Negeri Sipil merupakan sumber daya manusia organisasi negara memiliki posisi yang strategis dalam pembuatan kebijakan dan pelayanan publik. Meskipun demikian tahun 2011 pemerintah membuat kebijaksanaan moratorium penerimaan CPNS yang disebabkan berbagai hal, misalnya akan dilakukan penataan. Pada tanggal 4 September 2011 tiga kementerian (Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Keuangan dan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara) telah sepakat menghentikan sementara (moratorium) dalam penerimaan calon pegawai negeri sipil (CPNS). Kesepakatan ini berlaku pada tanggal 1 September 2011 – 31 Desember 2012. Pengecualian dalam moratorium ini terutama untuk memperhitungkan kebutuhan pelayanan publik salah satunya adalah sisa tenaga honorer yang diatur dengan PP Nomor 48 Tahun 2005 tetap akan diangkat menjadi CPNS.

Menurut Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi “Anggaran Belanja Pegawai di 124 Pemerintah Daerah melebihi hampir 60 persen belanja daerah, ini menunjukkan rasio ketidakadilan dalam alokasi pembiayaan gaji pegawai dan honor daripada pengalokasian program pembangunan masyarakat, wajar jalan banyak yang rusak, sekolah yang tidak baik, akibat tidak dirawat karena keterbatasan dana”.¹

¹ Riswan, *Mengapa Moratorium PNS*, <http://www.jambiekspres.co.id/opini/mengapa-moratorium-pns.html>

Besarnya kuantitas pegawai negeri sipil tidak diimbangi dengan kualitas, kapabilitas dan kompetensi termasuk integritas dan moral PNS tersebut. Baik-buruknya suatu pemerintahan sangat tergantung pada baik-buruknya mesin birokrasi sebagai penyelenggara pemerintahan. Sementara itu, birokrasi pemerintah sangat bergantung pada SDM aparturnya (PNS) di dalamnya sebagai aparatur penyelenggara pemerintah. Aparatur negara merupakan salah satu pilar dalam mewujudkan *Good Governance* bersama dengan dua pilar lainnya, yaitu dunia usaha (*corporate governance*) dan masyarakat (*civil society*). Ketiga unsur tersebut harus berjalan selaras dan serasi sesuai dengan peran dan tanggung jawab masing-masing. Aparatur sebagai penyelenggara negara dan pemerintahan bertanggungjawab untuk merumuskan sekaligus melaksanakan langkah strategis dan upaya kreatif guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat secara adil, demokratis dan bermartabat.²

Sumber daya manusia aparatur (PNS) yang profesional, yang mempunyai sikap dan perilaku yang penuh kesetiaan, ketaatan, disiplin, bermoral, bermental baik, akuntabel dan memiliki kesadaran yang tinggi terhadap tanggung jawab sebagai pelayan publik yang baik sangat dibutuhkan. Untuk mendukung tujuan ini diperlukan suatu sistem pendayagunaan SDM aparatur yang baik dan tepat sebagai suatu proses berkelanjutan dari manajemen sumber daya aparatur. Saat ini, dasar hukum yang digunakan dalam pendayagunaan SDM aparatur di Indonesia adalah UU No. 43 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian.³

Kenyataannya implementasi kebijakan tersebut ternyata belum seperti yang diharapkan. Kondisi SDM aparatur saat ini masih jauh dari profesional. Hal ini

² Agustinus Sulisty, *Sistem Pendayagunaan SDM Aparatur*, Jakarta : LAN, hlm 2

³ *Ibid*, hlm 3

terlihat dari rendahnya kinerja pegawai yang ada, kurang baiknya pelayanan yang diberikan, rendahnya gaji yang diterima, maraknya praktek korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) di kalangan PNS, tidak efektifnya pelaksanaan diklat pegawai, tidak jelasnya jenjang karier PNS dan masih banyak gambaran lainnya yang menunjukkan masih kurang bagusnya potret PNS di Indonesia. Gambaran tersebut memberikan indikasi adanya sesuatu yang salah dalam pengelolaan kepegawaian (PNS) di Indonesia yang berdampak kurang berdayagunanya PNS Indonesia.

Kondisi di atas sangat erat kaitannya dengan sistem pengelolaan pegawai yang saat ini diterapkan. Pengelolaan kepegawaian pada dasarnya bertujuan untuk mengelola atau mengatur sehingga kemampuan pegawai dapat lebih ditingkatkan supaya lebih berdaya guna dan berhasil guna yang pada akhirnya pelaksanaan tugas pemerintahan dan pembangunan yang menjadi tanggung jawabnya dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien.

Dari semua proses tersebut, ada tiga unsur yang secara signifikan sangat berpengaruh dalam proses pendayagunaan aparatur, yaitu rekrutmen, pola karir dan pengukuran beban kerja pegawai. Gambaran saat ini menunjukkan bahwa dalam setiap pelaksanaan rekrutmen PNS selalu ada ketidakpuasan masyarakat karena prosesnya yang tidak transparan dan sarat dengan isu KKN. Dampaknya adalah PNS yang dihasilkan tidak memenuhi kualifikasi sebagaimana yang diharapkan.

Pendayagunaan atau pemberdayaan mengandung makna adanya perubahan pada diri seseorang dari tidak mampu menjadi mampu, dari tidak memiliki kewenangan menjadi memiliki kewenangan, dari tidak mampu untuk bertanggung jawab menjadi memiliki tanggung jawab terhadap sesuatu yang dikerjakan. Dengan demikian, pemberdayaan aparatur memiliki arti memberikan kesempatan kepada

pegawai untuk melakukan suatu aktivitas dengan kewenangan dan tanggung jawab yang dimilikinya. Sebagai suatu sistem, pendayagunaan aparatur merupakan rangkaian aspek yang saling berhubungan dan saling terkait satu sama lain dan menjadi satu kesatuan, sehingga pelaksanaan pendayagunaan aparatur dapat berjalan secara optimal. Secara garis besar, kondisi SDM aparatur di Indonesia saat ini mempunyai beberapa masalah, yaitu:

- (1) Dari segi kepegawaian, sistem manajemen kepegawaian berdasarkan *merit system* sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 7, 12 dan 17 UU Nomor 43 Tahun 1999 belum dapat diterapkan dengan baik karena belum adanya instrumen pendukung;
- (2) Distribusian pegawai belum merata baik di lihat antar pusat dan daerah maupun antar instansi dan diindikasikan tidak sesuai dengan beban kerja yang ada;
- (3) Komposisi pegawai yang ada belum/tidak mampu mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi organisasi karena tidak sesuai dengan kompetensi yang dimiliki; dan
- (4) Struktur gaji belum/tidak dapat berfungsi sebagai pemicu peningkatan kinerja karena tidak terkait dengan kinerja, kompetensi dan tanggung jawab. Dan sebagainya.⁴

Masalah manajemen kepegawaian sipil telah banyak menyimpan persoalan, apalagi setelah pengelolaannya didesentralisasi, maka banyak terjadi kebingungan dan ketidakefektifan pengelolaan kewenangan kepegawaian sipil di Indonesia.⁵

Penerimaan Calon Pegawai Negeri Sipil merupakan salah satu fungsi manajemen kepegawaian yang sangat strategis untuk mengisi formasi yang lowong. Keberhasilan pengadaan Caron Pegawai Negeri Sipil merupakan *entry point* bagi terciptanya Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang profesional. Kondisi ini merupakan hal mendasar dalam upaya menciptakan pemerintahan yang baik dan bersih (*good governance and clean gavernment*). Rekrutmen dan seleksi

⁴ Agustinus Sulisty, *Sistem Pendayagunaan SDM Aparatur*, Jakarta : LAN, hlm 2

⁵ Miftah Thoha, 2005, *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, hlm. 2

merupakan salah satu aspek pembinaan karir PNS dalam manajemen Sumber Daya Manusia (SDM), yang sangat strategis, karena akan menentukan pembinaan karir PNS dimasa yang akan datang. Kegagalan suatu rekrutmen akan berdampak besar terhadap organisasi dan membawa kerugian terhadap keuangan negara.

Pengalaman empiris menunjukkan bahwa kegagalan rekrutmen seorang PNS akan berdampak selama kurang lebih 70 tahun, yaitu sejak yang bersangkutan diangkat sebagai PNS sampai dengan pensiun, bahkan sampai dengan pensiun janda/dudanya dan pensiun anak, yang kesemuanya harus ditanggung dan dibayarkan oleh negara.⁶

Dalam rangka menyelenggarakan rekrutmen yang berkualitas dan kompeten diperlukan adanya perencanaan Sumber Daya Manusia-pegawai Negeri sipil (SDM-PNS)/penyusunan formasi yang sistematis untuk menjamin ketersediaan SDM-PNS secara tepat, sehingga organisasi mampu meningkatkan kinerja secara berkelanjutan dalam rangka pencapaian visi, misi dan tujuan organisasi.

Pengaturan kebijakan pengadaan pegawai negeri sipil diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 98 Tahun 2000 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2002, dan dalam pelaksanaannya Badan Kepegawaian Negara mengeluarkan Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 11 Tahun 2002 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 98 Tahun 2000 Tentang Pengadaan

⁶ Tim Peneliti BKN, 2010. *Sistem Operasional Aksesmen Bagi Pegawai Negeri Sipil*, Pusat Penelitian dan Pengembangan Badan Kepegawaian Negara, Jakarta.

Pegawai Negeri Sipil Sebagaimana Telah Diubah Dengan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2002.

Berpijak pada hal tersebut, Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Bantul melaksanakan kegiatan penerimaan Calon Pegawai Negeri Sipil Daerah Kabupaten Bantul Tahun 2010. Kegiatan ini dilakukan setelah mendapat persetujuan rincian alokasi formasi. Persetujuan tersebut tertuang dalam surat Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor B/2580/M.PAN-RB/10/2010 tanggal 27 Oktober 2010. Berdasarkan persetujuan tersebut Pemerintah Kabupaten Bantul memperoleh alokasi Calon Pegawai Negeri Sipil sebanyak 192 orang dengan rincian 90 tenaga kependidikan, 61 tenaga kesehatan dan 41 tenaga teknis.

Dalam manajemen Sumber Daya Manusia bahwa rekrutmen dan seleksi yang baik adalah dapat memperoleh orang-orang yang berkualitas sesuai dengan kompetensinya yaitu dapat memberikan gambaran yang lengkap terhadap tuntutan kompetensi dalam memprediksi dan menempatkan pegawai sesuai dengan jabatan yang akan didudukinya serta dapat mengetahui tingkat kinerja yang diharapkan.

Pemerintah Kabupaten Bantul untuk mendapatkan SDM yang berkualitas/kompeten perlu adanya sistem pengadaan yang obyektif, transparan, akuntabel dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme serta tanpa intervensi.

Masih terdapatnya masyarakat yang tertipu oleh calo yang menawarkan jasa agar bisa masuk PNS Kabupaten Bantul. Hal ini dialami Siska sudah memberi uang sejumlah Rp100 juta kepada Nur Aini sebagai biaya untuk memasukkan suaminya menjadi PNS. "Ia mengaku kenal dekat dengan Bu Idha (Bupati) dan

Wakil Bupati Bantul, Soemarno. Siska mengaku terdakwa menjanjikan suaminya bisa masuk dalam rekrutment PNS terdekat.⁷

Kegiatan Penerimaan Calon Pegawai Negeri Sipil Daerah Kabupaten Bantul Tahun 2010 dilaksanakan oleh Tim Penerimaan Calon Pegawai Negeri Sipil Daerah Kabupaten Bantul. Ruang lingkup Penerimaan Calon Pegawai Negeri Sipil Daerah Kabupaten Bantul Tahun 2010 meliputi perencanaan dan persiapan, pendaftaran peserta, pelaksanaan seleksi administrasi, pelaksanaan seleksi ujian tulis, pelaksanaan seleksi psikotest, pengumuman hasil seleksi, pemberkasan, pengusulan Nomor Identitas Pegawai (NIP), pengangkatan menjadi CPNSD dan penempatan serta penugasan CPNSD pada unit kerja.

Berdasarkan latar belakang tersebut maka penulis tertarik untuk meneliti implementasi kebijakan penerimaan calon Pegawai Negeri Sipil di Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimanakah implementasi kebijakan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2002 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 98 Tahun 2000 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Bantul Tahun 2010?

⁷ "Ngaku Calo CPNS Bantul, Nur Aini Keruk Rp100 Juta dari Korban", dalam <http://www.harianjogja.com>, diakses 14 Oktober 2012

2. Apakah faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan pengadaan Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Bantul Tahun 2010?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Untuk mengetahui implementasi kebijakan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2002 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 98 Tahun 2000 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Bantul Tahun 2010

2. Manfaat Penelitian

a. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan keilmuan, menjadi bahan kajian dalam studi ilmu pemerintahan khususnya yang berkenaan dengan pengadaan pegawai negeri sipil.

b. Manfaat Praktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan menjadi bahan masukan atau rekomendasi bagi pemerintah Kabupaten Bantul dalam upaya peningkatan pelaksanaan pengadaan pegawai negeri sipil.

D. Kerangka Dasar Teori

Kerangka dasar teori merupakan bagian yang terdiri dari uraian yang menjelaskan variable-variable dan hubungan-hubungan antar variable berdasarkan konsep definisi tertentu. Dan di dalam bagian ini dikemukakan teori yang menjadi acuan bagi penelitian yang akan dilakukan.

Menurut Masri Singarimbun:

“Teori adalah serangkaian konsep, definisi, proposisi saling keterkaitan, bertujuan untuk memberikan gambaran sistematis, ini dijabarkan dengan hubungan variable yang satu dengan yang lain dengan tujuan untuk dapat menjelaskan fenomena tersebut.”⁸

Menurut Koentjoroningrat:

“Teori adalah pernyataan mengenai adanya hubungan positif antara gejala yang diteliti dengan satu atau beberapa faktor tertentu dalam masyarakat.”⁹

Dari uraian di atas maka dapat diambil pengertian bahwa teori merupakan suatu alat yang digunakan untuk mengetahui hubungan antara variable-variable yang diteliti dan pemecahan masalah secara teoritis.

Kerangka dasar teori akan memberikan landasan teoritis dalam menganalisa data tentang implementasi pengadaan pegawai negeri sipil di Kabupaten Bantul adalah sebagai berikut :

1. Implementasi Kebijakan

Implementasi merupakan proses kegiatan antar aktor yang terlibat. Implementasi bukanlah merupakan proses mekanis dimana sikap aktor akan secara otomatis melakukan apa saja yang seharusnya dilakukan. Sesuai apa

⁸ Masri Singarimbun dan Sofyan Effendi, *Metode Penelitian Survey*, LP3S, Cet. Ke-2, 1998, hal 37.

⁹ Koentjoroningrat, *Metodologi Penelitian Masyarakat*, PT Gramedia, Jakarta, 1997.

yang diformulasikan dalam kebijakan, Hal tersebut sesuai dengan pendapat

Muhajir Darwin yang mengemukakan :

Proses implementasi bukanlah proses mekanisme dimana setiap aktor akan secara otomatis melakukan apa saja yang seharusnya dilakukan sesuai dengan skenario pembuat kebijakan, tetapi merupakan proses kegiatan yang acap kali rumit, diwarnai pembenturan kepentingan antar aktor yang terlibat baik sebagai administrator, petugas lapangan atau kelompok sasaran.⁹

Akan tetapi banyak sekali kebijaksanaan yang didasarkan pada ide-ide yang kelihatannya sangat layak akan tetapi ternyata menemui kesulitan ketika harus dipraktekkan di dalam lapangan. Selama proses implementasi beragam interpretasi dan asumsi atas tujuan, target dan strategi pencapaian tujuan dapat berkembang bahkan dalam lembaga implementasi selalu melakukan diskresi atau keleluasaan dalam mengimplementasikan kebijaksanaan. Hal ini dilakukan karena kondisi sosial ekonomi maupun politik masyarakat yang tidak memungkinkan sehingga kebijakan yang seharusnya tinggal dilaksanakan akhirnya banyak menimbulkan penundaan, penyalahgunaan wewenang atau penyimpangan arah kebijaksanaan.

Dalam mencapai keberhasilan pelaksanaan sebuah kebijakan tidak terlepas dari penggunaan sarana-sarana yang terpilih, seperti yang dikatakan oleh Hoogerwerf : Pelaksanaan kebijakan dapat didefinisikan sebagai penggunaan sarana-sarana yang dipilih.¹⁰

Jadi yang perlu diperhatikan dalam pelaksanaan kebijakan adalah tindakan-tindakan seperti umpamanya tindakan-tindakan yang sah/ pelaksanaan suatu rencana yang sudah ditetapkan dalam kebijakan suatu program kebijakan meliputi penyusunan acara tertentu dari tindakan-tindakan

⁹ Muhajir Darwin, *Hasil Loka karya, Analisa Kebijakan Sosial*, UGM, Yogyakarta, 1992.

¹⁰ Hoogerwerf, *Ilmu Pemerintahan*, Erlangga, 1983, hal 157.

yang harus dijalankan, umpamanya dalam bentuk tata cara yang harus diikuti di dalam pelaksanaan patokan-patokan yang harus disediakan pada keputusan-keputusan pelaksanaan/ proyek. Proyek yang konkrit yang akan dilaksanakan dalam suatu jangka waktu tertentu yang pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan.

Berikut ini adalah model implementasi kebijakan menurut Paul A. Sabatier dan Model Van Meter dan Van Horn.

a. Model Daniel Masmanian dan Paul A Sabatier

Menurut Daniel Masmanian dan Paul A Sabatier bahwa peran penting dari analisis implementasi kebijakan negara adalah mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Variabel-variabel yang dimaksud dapat diklasifikasikan menjadi tiga kategori besar, yaitu:

1. Mudah tidaknya masalah yang digarap, dikendalikan.
2. Kemampuan keputusan kebijakan untuk menstrukturisasikan secara tepat proses implementasinya.
3. Pengaruh langsung berbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijaksanaan tersebut.

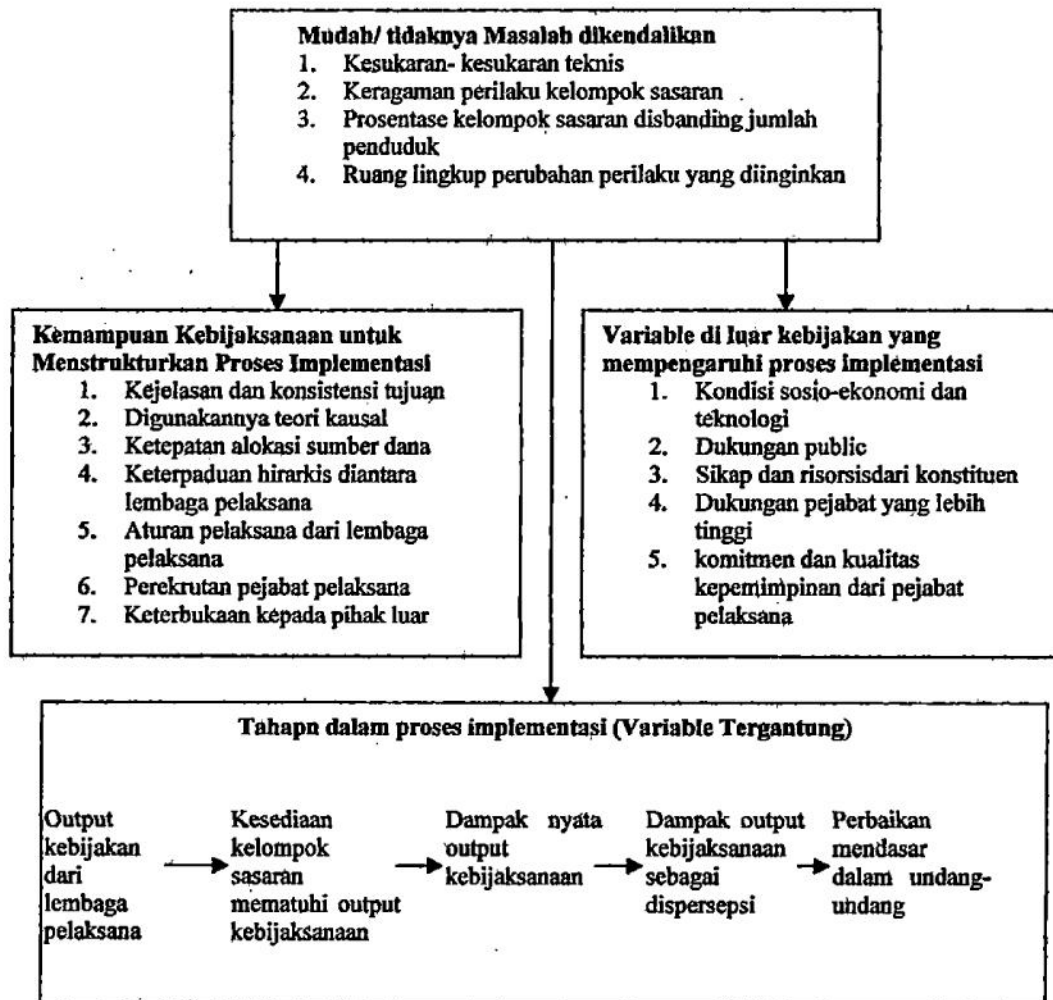
Menurut Masmanian dan Sabatier, ada dua persoalan mendasar dalam implementasi kebijakan, yaitu kebijakan dan lingkungan kebijakan, menganggap bahwa suatu implementasi akan efektif bila birokrasi pelaksanaannya mematuhi apa yang telah digariskan oleh peraturan, sehingga model ini disebut model top down¹¹.

¹¹ Samudera Wibawa, *Kebijakan Publik dan Analisa*, Intermedia. Jakarta. 1991. hal.25

Lebih lanjut dijelaskan variabel di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi adalah;

1. Kondisi sosial ekonomi dan teknologi.
2. Dukungan publik
3. Sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok-kelompok.
4. Dukungan dari pejabat atasan.
5. Komitmen dan kemampuan kepemimpinan pejabat pelaksana

Gambar 1.1
Model Implementasi Kebijakan Menurut Masmanian dan Sabatier



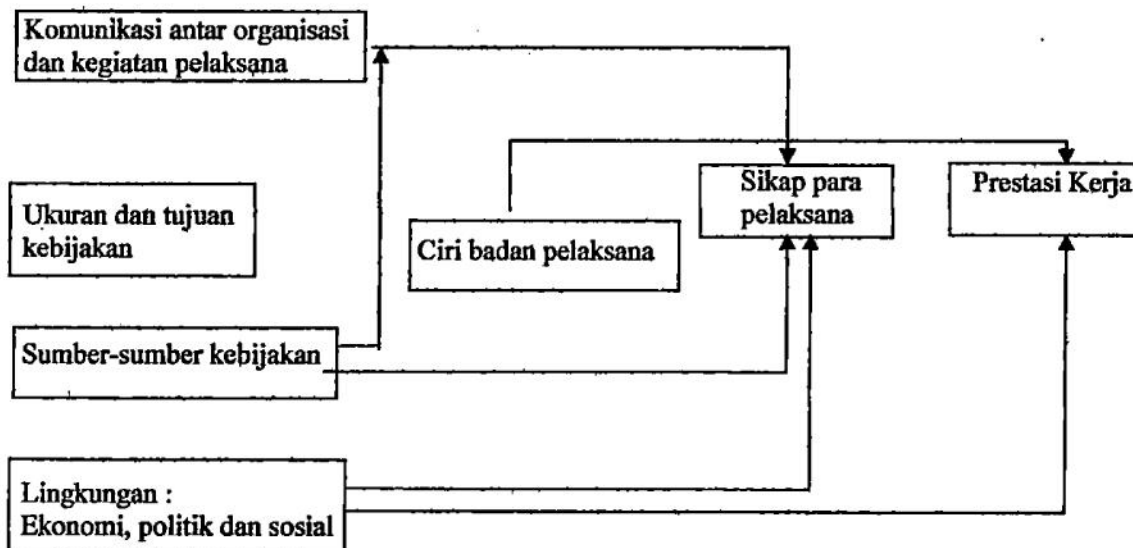
(Sumber: Samudra Wibawa, 1991:43)

b. Model Van Meter dan Van Horn

Van Meter dan Van Horn mengungkapkan bahwa variabel-variabel kebijakan bersangkutan paut dg tujuan-tujuan yang telah digariskan dan sumber yang tersedia. Pusat perhatian pada bahan-bahan pelaksana meliputi sumber yang tersedia. Pusat perhatian pada bahan-bahan meliputi baik organisasi formal maupun informal, sedangkan komunikasi antar hubungan di dalam lingkungan sistem politik dan dengan kelompok-kelompok sasaran, akhirnya pusat perhatian adalah sikap para pelaksana mengantarkan pada telaah mengenai orientasi dari mereka yang mengoperasionalkan program di lapangan¹².

Untuk lebih jelas model dari Van Meter dan Van Horn adalah sebagai berikut:

Gambar 1.2
Model implementasi kebijakan menurut Van Meter dan Van Horn



(Sumber : Samudera Wibawa, 1991 : 23)

¹² Samudera Wibawa, 1991, *Kebijakan Publik dan Analisa, Intermedia*. Jakarta. hlm 66.

Apabila pelaksanaan suatu kebijakan menemui kegagalan dalam arti tujuan tidak tercapai sesuai dengan yang diharapkan, maka timbullah pertanyaan tentang sebab-sebabnya. Pengetahuan tentang sebab-sebab itu dapat memberikan jawaban bagaimana seharusnya kebijaksanaan itu dilaksanakan.

Agar pelaksanaan kebijakan dapat mencapai tujuan dan maksud yang telah ditetapkan, maka seharusnya memperhatikan aspek-aspek pelaksanaan kebijakan yang harus dipatuhi. Dalam hal ini Hoogerwé mengutip pendapat Marse yang menyatakan :

Sebab musabab kegagalan suatu kebijakan ada sangkut pautnya dengan isi kebijakan yang harus dilaksanakan, tingkat informasi dari aktor-aktor yang terlibat dalam pelaksanaan, banyaknya dukungan dari pelaksanaan kebijaksanaan yang harus dilaksanakan dan pembagian potensi-potensi yang ada.¹³

Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang paling sulit dilakukan, sehingga untuk mewujudkan proses implementasi kebijakan dengan baik bukanlah pekerjaan yang mudah. Kesulitan dalam implementasi juga seringkali disebabkan adanya perbedaan kepentingan pada masing-masing jenjang pemerintahan, misalnya antara daerah Kabupaten/Kota dan daerah Propinsi. Dalam usaha memahami pelaksanaan kebijakan perlu diidentifikasi mengenai faktor-faktor yang akan mempengaruhi proses pelaksanaan kebijakan. Implementasi kebijakan banyak ditentukan oleh para pelaksana dan prosedur implementasi dalam organisasi.

¹³ *Ibid*, hal 6

Dengan melihat berbagai pendapat dari para ahli tentang implementasi kebijakan seperti yang diuraikan diuraikan di muka terdapat beberapa kesamaan dalam pendekatan implementasi. Hal ini terlihat karena ada elemen yang sama sekali terminologi yang dikemukakan berlainan.

Suatu implementasi tentunya mempunyai tujuan untuk memperoleh keberhasilan jika memenuhi lima kriteria keberhasilan. Menurut Nakamura memiliki tujuan sebagai berikut¹⁴:

- a. Pencapaian tujuan kebijakan
- b. Efisien
- c. Kepuasan kelompok sasaran
- d. Daya tanggap klien
- e. Sistem pemeliharaan

Setiap implementasi dikatakan berhasil jika mencapai tujuan yang diharapkan atau memperoleh hasil. Karena pada prinsipnya suatu kebijaksanaan dibuat adalah untuk memperoleh hasil yang diinginkan yang dapat dinikmati atau dirasakan manfaatnya oleh masyarakat.

Efisiensi kebijaksanaan berkaitan dengan keseimbangan antara biaya atau dana yang dikeluarkan, waktu pelaksanaan, sumber daya manusia yang digunakan dan kualitas pelaksanaan kebijakan. Kepuasan kelompok sasaran memberi nilai arti pada pelaksanaan program karena kelompok sasaran inilah yang terkena dampak langsung dari program yang dilaksanakan.

¹⁴ Solichin Wahab. *Analisis Kebijakan Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Bumi Aksara. Jakarta, 1991. hal. 43

Partisipasi dan peran serta aktif dari masyarakat merupakan daya tanggap yang positif untuk mendukung keberhasilan kebijakan karena masyarakat, ikut memiliki terhadap kebijakan dan ikut bertanggung jawab dengan berhasil tidaknya suatu kebijakan diimplementasikan. Sistem pemeliharaan dimaksudkan untuk keberlangsungan dan kelancaran suatu kebijakan yang dilaksanakan. Dengan pemeliharaan yang intensif dan kontinyu maka suatu kebijakan akan lebih mudah diimplementasikan.

Edward III¹⁵ mengungkapkan bahwa ada empat hal yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan yaitu:

1. Komunikasi, sebagai upaya penyampian suatu pesan dari komunikator sehingga menimbulkan dampak tertentu terhadap komunikan. Dalam implementasi kebijakan komunikasi difungsikan untuk menghubungkan antar aparat pelaksana ataupun penyampaian pesan dari pemerintah kepada publik.
2. Sumber daya, dukungan sumber daya sangat diperlukan untuk implementasi kebijakan. Dimana sumber daya tersebut berupa sumber daya manusia (SDM) sebagai pelaksana kebijakan atau sumber dana untuk mendukung kelancaran pelaksanaan kebijakan yang mutlak diperlukan.
3. Sikap pelaksana, sikap dari pelaksana ikut menentukan terlaksana atau tidaknya suatu kebijakan mengingat peranannya sebagai implementor

¹⁵ *Ibid.* hal. 47

sehingga kemampuan dari aparat pelaksana perlu ditingkatkan sehingga keberhasilan kebijakan dapat lebih mudah tercapai.

4. Organisasi pelaksana, sebagai wadah untuk menjalankan dan mengkoordinasikan setiap pelaksana dan jelas atau tidaknya suatu kebijakan.

Menurut Van Meter dan Van Horn¹⁶ faktor-faktor yang mempunyai pengaruh terhadap implementasi kebijakan adalah:

1. Sasaran dan standar kebijakan

Suatu kebijakan haruslah memiliki sasaran dan standar yang akan dicapainya. Standar dan sasaran menjelaskan rincian tujuan kebijaksanaan secara menyeluruh. Melalui penentuan standar dan sasaran akan diketahui keberhasilan-keberhasilan yang telah dicapai.

2. Sumber Daya

Kebijakan menentu ketersediaan sumber daya yang akan memperlancar implementasi. Sumber daya dapat berupa dan intensif lain yang akan mendukung implementasi secara efektif.

3. Pola komunikasi inter organisasi yang jelas

Implementasi yang efektif selalu akan menentut standar dan sasaran kebijakan yang jelas. Kejelasan itu ditunjang dengan pola komunikasi inter organisasi yang jelas sehingga tujuan yang akan dicapai tersebut dapat dipahami oleh para pelaksana kebijakan.

¹⁶ *Ibid*, hal 42

4. Karakteristik badan pelaksana

Berkaitan dengan karakteristik birokrasi pelaksana meliputi norma, dan pola hubungan yang potensial maupun aktual sangat berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi.

5. Kondisi sosial, ekonomi dan politik

Menurut model ini, kondisi sosial, ekonomi dan politik juga berpengaruh terhadap efektif implementasi kebijakan.

Disamping itu implementasi kebijakan banyak pula dipengaruhi oleh isi atau muatan kebijakan dan konteks politik atau karakteristik rezim atau sistem politik atau lingkungan organisasi yang dapat menjadi faktor-faktor pendukung maupun penghambat pelaksanaan kebijakan itu. Banyak contoh diberbagai macam organisasi dimana penerapan kebijakan gagal karena isi kebijakan yang kurang mencerminkan kepentingan dan kebutuhan stakeholders organisasi. Banyak contoh pula penerapan kebijakan yang gagal karena konteks atau lingkungan yang lebih memberi kekuasaan kepada sekelompok elit untuk mengambil keuntungan sendiri dari kebijakan itu. Jadi pelaksanaan kebijakan banyak dipengaruhi oleh isi kebijakan (*content*) dan lingkungan (*contex*) yang dapat mendukung ataupun menghambat pelaksanaan kebijakan itu.¹⁷

Selanjutnya Grindle merinci masing-masing faktor utama tersebut dalam berbagai faktor yang lebih spesifik. *Content of Policy* terdiri dari beberapa faktor yaitu, *pertama*, kepentingan yang dipengaruhi (*interest affected*) oleh kebijakan yang bersangkutan. Jika kebijakan sesuai dengan kepentingan masyarakat maka akan mudah diimplementasikan sesuai dengan kepentingan

¹⁷ Solicin, *Op.Cit*, hal 79.

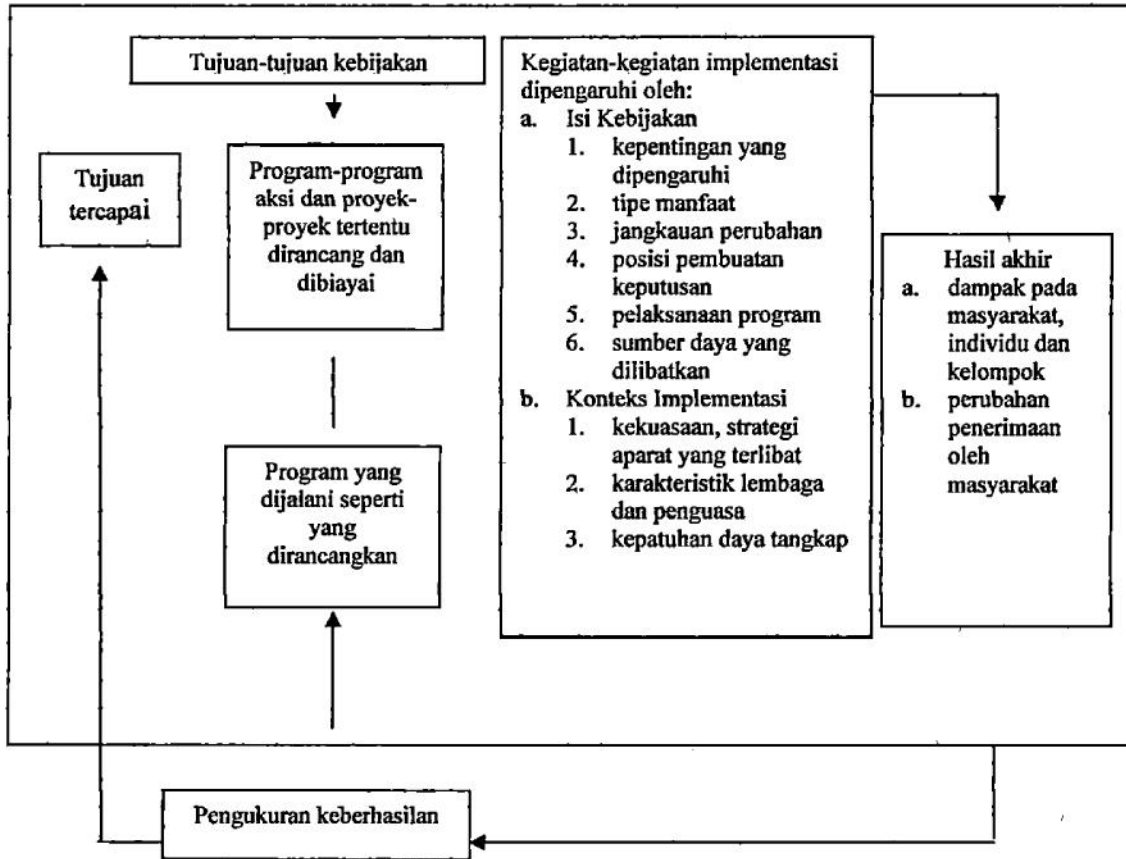
masyarakat (*implementable*). Sebaliknya jika bertentangan dengan kepentingan kelompok masyarakat tertentu, maka akan sulit diimplementasikan (*unimplementation*); *kedua*, tipe manfaat diperoleh dari kebijakan (*type of benefits*). Tingkat keberhasilan kebijakan dipengaruhi oleh kejelasan dari manfaatnya. Jika kebijakan tersebut bermanfaat bagi masyarakat, terutama bila manfaatnya jelas dan dapat segera dinikmati maka akan *implementable* ; *ketiga*, luasnya perubahan yang diharapkan (*extent of change envisioned*). Semakin banyak perubahan yang dirasakan oleh kelompok sasaran untuk mengadopsi suatu program, maka semakin sulit program itu diimplementasikan; *keempat*, pusat-pusat pengambilan keputusan (*site of decision making*). Kebijakan akan *implementable* bila pengambilan keputusan melibatkan sedikit pelaku (*sentralis/pusat*) dan sebaiknya menjadi *unimplementable* bila dilakukan di banyak tempat dan oleh banyak pelaku ; *kelima*, pelaksana-pelaksana kebijakan (*implementators*). Sebagai kunci mudah sulitnya implementasi adalah implementator program. Bila didukung oleh implementor yang berkemampuan memadai dalam jumlah yang cukup dan komitmen tinggi, maka kebijakan tersebut akan *implementable*; *keenam*, sumber-sumber yang digunakan (*resources comitted*). Modal, tanah, peralatan, teknologi dan sumber daya lainnya turut mempengaruhi proses implementasi.¹⁸

Context of Policy meliputi 3 faktor penting yaitu, *pertama*, kekuasaan, kepentingan dan strategi dari aktor-aktor yang terlibat. (*power, interest and strategies of actors involved*). Implementasi kebijakan dilaksanakan dalam suatu sistem politik tertentu yang melibatkan banyak kepentingan, baik di pusat maupun di daerah, di lingkungan politisi, birokrat, kekuatan-kekuatan

¹⁸ *Ibid*, hal 79.

sosial atau bisnis dalam masyarakat. Masing-masing dalam kadar tertentu memiliki kekuasaan dan strategi sendiri-sendiri untuk memperjuangkan kepentingan-kepentingan mereka. Masing-masing kepentingan tersebut seringkali bertentangan antara satu dengan yang lain sehingga terjadi konflik kepentingan. Oleh karena itu "siapa mendapat apa" akan ditentukan oleh kekuatan dan strategi masing-masing pihak dalam upaya meraih kepentingan-kepentingannya; *kedua*, karakteristik lembaga atau rejim (*institution and regim characteristic*). Kebijakan publik dilaksanakan dalam suatu sistem politik tertentu dan sistem ekonomi tertentu. Lembaga pelaksana juga mempunyai karakteristik tertentu yang bervariasi dalam hal tingkat profesionalisme, misi dan orientasi dan sebagainya. Semua ini saling berinteraksi membentuk lingkungan yang ikut mempengaruhi proses implementasi kebijakan. Oleh karena itu karakteristik lembaga dan rezim serta interaksi berbagai kepentingan yang terjadi harus mendapat perhatian dalam analisis implementasi; *ketiga*, ketaatan dan daya tanggap (*compliance and responsiveness*). Keberhasilan implementasi kebijakan banyak ditentukan oleh konsistensi dan ketaatan para pelaksana kebijakan terhadap tujuan yang telah ditetapkan serta daya tanggap atau (*responsiveness*) untuk memenuhi kebutuhan publik. Hal ini dapat dilihat dari bagaimana para aparat pelaksana mau dan mampu memahami tuntutan masyarakat, peka terhadap ketidakadilan dan ketidakpuasan yang berkembang di masyarakat serta berusaha melakukan penyesuaian terhadap perkembangan kebutuhan masyarakat.

Gambar 1.3
Model Implementasi Kebijakan Menurut Grindle



(Sumber: Samudra Wibawa, 1991:23)

Isi Kebijakan:

a. **Kepentingan yang dipengaruhi**

Kepentingan yang menyangkut banyak kepentingan yang berbeda akan sulit diimplementasikan dibanding yang menyangkut sedikit kepentingan.

b. Tipe manfaat

Suatu kebijakan yang memberikan manfaat dan langsung dapat dirasakan oleh sasaran, bukan hanya formal, ritual, dan simbolis akan lebih mudah diimplementasikan.

c. Derajat perubahan yang diharapkan

Kebijakan cenderung lebih mudah diimplementasikan jika dampak yang diharapkan dapat memberikan hasil yang pemanfaatannya jelas dibandingkan yang bertujuan terjadi perubahan sikap dan perilaku penerima kebijakan.

d. Letak pengambilan keputusan

Kedudukan pembuatan kebijakan akan mempengaruhi implementasi, selanjutnya pembuatan kebijakan yang mempunyai kewenangan dan otoritas yang tinggi akan lebih mudah dan mempunyai wewenang dalam pengkoordinasian dibawahnya.

e. Pelaksanaan program

Keputusan siapa yang ditugasi untuk mengimplementasikan program yang ada dapat mempengaruhi proses implementasi dan hasil akhir yang diperoleh. Dalam hal ini tingkat kemampuan, keefektifan dan dedikasi yang tinggi akan berpengaruh pada proses.

f. Sumber daya yang dilibatkan

Sumber daya yang digunakan dalam program, bentuk, besar dan asal sumber daya akan menentukan pelaksanaan dan keberhasilan kebijakan.

Konteks implementasi, meliputi:

- a. Strategi yang digunakan dalam proses, kekuasaan, dan badan pelaksana ataupun elit politik dan penguasa setempat akan mempengaruhi implementasi kebijakan.
- b. Kondisi dan keberadaan badan pelaksana yang didukung otoritas penguasa akan sangat berpengaruh.
- c. Keputusan dapat berupa dukungan dari elit politik, kesediaan instansi pelaksana program, juga kepatuhan masyarakat penerima manfaat atau sarana program. Sedangkan daya tanggap berupa kepekaan lembaga public seperti birokrasi terhadap kebutuhan atau permasalahan yang timbul dari implementasi.

2. Organisasi Publik

Sebelum membahas mengenai struktur organisasi pemerintah daerah, maka akan dikemukakan terlebih dahulu tentang pengertian organisasi. Melihat banyaknya pengertian organisasi tidaklah terlalu mengherankan karena studi tentang organisasi terus mengalami perkembangan dari tahun ke tahun.

Menurut John D. Millet :

"Organisasi adalah orang-orang yang bekerjasama dan demikian ini mendukung ciri-ciri dari hubungan-hubungan manusia yang timbul dalam aktivitas kelompok."¹⁹

Menurut Luther Gulick :

"Organisasi adalah sebagai suatu alat saling hubungan satuan-satuan kerja yang memberikan mereka kepada orang-orang yang ditempatkan

¹⁹ Sutarto, *Dasar-dasar Organisasi*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta

dalam struktur kewenangan. Jadi, dengan demikian pekerjaan dapat dikoordinasikan oleh perintah para atasan kepada para bawahan yang menjangkau dari puncak sampai dasar dari seluruh badan usaha.²⁰

Merujuk pada beberapa definisi di atas, dapat ditarik suatu garis besar mengenai pengertian organisasi, yaitu :

- a) Wadah atau tempat berkumpulnya beberapa orang atau kelompok yang memiliki tujuan sama,
- b) Terjalin berbagai hubungan antar individu atau kelompok baik didalam organisasi maupun di luar organisasi,
- c) Terdapat pembagian kerja,
- d) Adanya proses aktivitas berdasarkan kinerja masing-masing bagian organisasi.

Dijelaskan lebih lanjut bahwa organisasi berdasarkan bentuknya terbagi menjadi tiga yaitu: organisasi publik, organisasi privat dan organisasi swadaya masyarakat. Organisasi publik sebagai salah satu bentuk organisasi dapat dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan publik adalah umum, misalnya publik ownership dan publik utility, masyarakat, misalnya *public relations*, *public services*, *public opinion* dan negara, misalnya: *public outhorities*, *sector public*.²¹

Selanjutnya yang dimaksud dengan organisasi publik adalah organisasi yang dibuat secara formal oleh pemerintah dan memiliki landasan hukum dan

²⁰ *Ibid*, hal, 28.

²¹ Ulung Pribadi, *Pengembangan Organisasi*, Diktat Kuliah Fisipol UMY, 2002.

struktur yang kuat dan mengikat serta berorientasi pada pelayanan umum.

Adapun yang dikategorikan sebagai organisasi publik adalah²² :

- a. Organisasi pemerintahan (baik pusat maupun daerah)
- b. Organisasi pelayanan umum (*public services*)
- c. Organisasi badan usaha milik negara/daerah (*public enterprise*)

Dalam kenyataannya, organisasi publik mempunyai beberapa kelemahan dan permasalahan yang spesifik. Kelemahan tersebut berupa tidak adanya keterkaitan antara *cost and revenue*, kurang adanya insentif untuk menekan biaya serta terjadinya ketimpangan kekuasaan. Sedangkan permasalahan spesifik dari organisasi publik dapat dilihat dari struktur, budaya maupun rancangan organisasinya.

John M Bryson juga mengemukakan bahwa organisasi publik pada dasarnya mempunyai ciri-ciri tertentu diantaranya yaitu memiliki persyaratan normatif yang berupa kebutuhan timbal balik dan penerimaan wewenang, memiliki persyaratan informasi berupa peraturan, serta penilaian yang agak sulit meskipun tingkat kepercayaan dengan penilaian tinggi.²³

Berkaitan dengan pokok permasalahan dalam penelitian ini, peneliti juga mengemukakan teori mengenai organisasi pemerintahan daerah. Akan tetapi, sebelum menguraikan mengenai definisi organisasi pemerintahan daerah terlebih dahulu akan dijelaskan mengenai pengertian pemerintah dan pemerintahan. Ina Kencana Syafei menjelaskan bahwa :²⁴

²² Muhammad Zaenuri, 2002, *Organisasi dan Manajemen Pemerintahan*, Diktat Fisipol UMY, Yogyakarta, hlm 6.

²³ *Ibid*, hal: 6.

²⁴ Inu Kencana Syafei, *Manajemen Pemerintahan*, Jakarta: PT. Petja, 1998, hal. 15.

- a. Pemerintah berarti badan atau organ elit yang melakukan pekerjaan mengatur dan mengurus dalam suatu negara,
- b. Pemerintahan berarti perihal, cara pembuatan atau urusan dari badan yang berkuasa dan memiliki legitimasi tersebut.

Selanjutnya, Mariun menjelaskan bahwa :²⁵

- a. Pemerintah dalam arti luas adalah segala sesuatu tugas, kewenangan atau kekuasaan negara yang mengikuti pembagian dari teori Montesqie yang meliputi bidang eksekutif, legislatif dan yudikatif.
- b. Pemerintah dalam arti sempit diartikan sebagai tugas atau kewenangan atau kekuasaan dalam bidang eksekutif saja.

Organisasi pemerintahan daerah yang memiliki tanggung jawab terhadap penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di tingkat lokal dan sebagai wujud kepanjangan tangan dari pemerintah pusat merujuk pada ketentuan dasar yang tercantum dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 sebagai berikut :

- (1) Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi dan daerah propinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil,
- (2) Di daerah yang bersifat otonom (*streek* dan *locale rechtsemenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang,

²⁵ Mariun, *Azas-azas Ilmu Pemerintahan*, Seksi Penerbitan Fisipol UGM, 1979, hal. 5

(3) Di daerah-daerah yang bersifat otonom, akan diadakan badan perwakilan daerah dan karena daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar musyawarah.

Berkaitan dengan konsep organisasi, maka pemerintahan baik pusat maupun daerah oleh Mariun dikelompokkan sebagai organisasi. Beliau menjelaskan bahwa yang termasuk unsur organisasi antara lain :²⁶

- a. Kelompok manusia yang mempunyai,
- b. Tujuan bersama yang hanya dapat diselenggarakan,
- c. Kerjasama atau usaha bersama antar anggota kelompok itu supaya kerjasama itu dapat dilakukan,
- d. Pembagian kerja di bawah suatu pimpinan.

Dengan demikian, merujuk pada beberapa penjelasan di atas maka organisasi pemerintahan dapat didefinisikan sebagai suatu organisasi dengan segala kegiatan atau usaha yang terorganisir dalam kedaulatan dan berlandaskan dasar negara, mengenai rakyat atau penduduk dan wilayah demi tercapainya tujuan negara. Sedangkan organisasi pemerintahan daerah merupakan bagian yang tak terpisahkan dari organisasi yang lebih besar yaitu organisasi pemerintahan pusat. Seiring dengan era otonomi daerah, maka organisasi pemerintah daerah merupakan suatu organisasi pemerintahan setempat yang otonom sebagai pelaksanaan dari konsep desentralisasi teritorial atau satuan-satuan organisasi pemerintahan yang berwenang

²⁶ Mariun, *Op cit*, Hal: 3

menyelenggarakan segenap kepentingan setempat dari sekelompok penduduk yang mendiami suatu wilayah hukum atau administrasi.

3. Sistem Penerimaan Pegawai Negeri Sipil

Sesuai dengan Pasal 16 ayat (1) dan ayat (2) Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999, antara lain diatur pengadaan Pegawai Negeri Sipil yang pada pokoknya adalah sebagai berikut :

- a. Pengadaan Pegawai Negeri Sipil adalah untuk mengisi formasi yang lowong. Lowongnya formasi dalam sesuatu organisasi pada umumnya disebabkan oleh dua hal yaitu adanya Pegawai Negeri Sipil yang berhenti, pensiun dan meninggal dunia atau adanya perluasan organisasi. Karena pengadaan Pegawai Negeri Sipil adalah untuk mengisi formasi yang lowong, maka penerimaan Pegawai Negeri Sipil harus berdasarkan kebutuhan.
- b. Setiap warga Negara Republik Indonesia mempunyai kesempatan yang sama untuk melamar menjadi Pegawai Negeri Sipil setelah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan.

Pengadaan Pegawai Negeri Sipil harus didasarkan atas syarat-syarat objektif yang telah ditentukan, dan tidak boleh didasarkan atas jenis kelamin, suku, agama, ras, golongan, atau daerah.

A.W. Widjaja berpendapat bahwa, "Pegawai adalah merupakan tenaga kerja manusia jasmaniah maupun rohaniah (mental dan pikiran) yang

senantiasa dibutuhkan dan oleh karena itu menjadi salah satu modal pokok dalam usaha kerja sama untuk mencapai tujuan tertentu (organisasi)".²⁷

Selanjutnya A.W. Widjaja mengatakan bahwa, "Pegawai adalah orang-orang yang dikerjakan dalam suatu badan tertentu, baik di lembaga-lembaga pemerintah maupun dalam badan-badan usaha."²⁸

Dari definisi di atas dapat diketahui bahwa pegawai mempunyai peranan penting dan merupakan modal pokok dalam suatu organisasi, baik itu organisasi pemerintah maupun organisasi swasta. Dikatakan bahwa pegawai merupakan modal pokok dalam suatu organisasi karena berhasil tidaknya suatu organisasi dalam mencapai tujuannya tergantung pada pegawai yang memimpin dalam melaksanakan tugas-tugas yang ada dalam organisasi tersebut. Pegawai yang telah memberikan tenaga maupun pikirannya dalam melaksanakan tugas ataupun pekerjaan, baik itu organisasi pemerintah maupun organisasi swasta akan mendapat imbalan sebagai balas jasa atas pekerjaan yang telah dikerjakan.

Hal ini sesuai dengan pendapat Musanef yang mengatakan bahwa, "Pegawai adalah orang-orang yang melakukan pekerjaan dengan mendapat imbalan jasa berupa gaji dan tunjangan dari pemerintah atau badan swasta."²⁹

Selanjutnya Musanef mendefinisikan bahwa pegawai adalah, "Mereka yang secara langsung digerakkan oleh seorang manajer untuk bertindak sebagai pelaksana yang akan menyelenggarakan pekerjaan sehingga

²⁷ A.W. Widjaja, *Administrasi Kepegawaian*. Rajawali, 2006, hal.113.

²⁸ Ibid, hal.15

²⁹ Musanef, *Manajemen Kepegawaian di Indonesia*, Gunung Agung, Jakarta, 1984, hal. 5.

menghasilkan karya-karya yang diharapkan dalam usaha pencapaian tujuan organisasi yang telah ditetapkan.”³⁰

Dari definisi di atas dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa pegawai sebagai tenaga kerja atau yang menyelenggarakan pekerjaan perlu digerakkan sehingga mereka mempunyai keterampilan dan kemampuan dalam bekerja yang pada akhirnya akan dapat menghasilkan karya-karya yang bermanfaat untuk tercapainya tujuan organisasi. Karena tanpa kemampuan dan keterampilan pegawai sebagai pelaksana pekerjaan maka alat-alat dalam organisasi tersebut akan merupakan benda mati dan waktu yang dipergunakan akan terbuang dengan percuma sehingga pekerjaan tidak efektif.

Dari beberapa definisi pegawai yang telah dikemukakan para ahli tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa istilah pegawai mengandung pengertian sebagai berikut:

1. Menjadi anggota suatu usaha kerja sama (organisasi) dengan maksud memperoleh balas jasa atau imbalan kompensasi atas jasa yang telah diberikan.
2. Pegawai di dalam sistem kerja sama yang sifatnya pamrih.
3. Berkedudukan sebagai penerima kerja dan berhadapan dengan pemberi kerja (majikan).
4. Kedudukan sebagai penerima kerja itu diperoleh setelah melakukan proses penerimaan.

³⁰ Ibid, hal. 4.

5. Akan mendapat saat pemberhentian (pemutusan hubungan kerja antara pemberi kerja dengan penerima kerja).

Karena dalam penulisan skripsi ini hanya dibatasi pada pembahasan mengenai Pegawai Negeri, maka selanjutnya hanya dijelaskan mengenai pengadaan Pegawai Negeri. Menurut Undang-Undang Pokok Kepegawaian Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian ada dua pengertian Pegawai Negeri yaitu:

1. Pegawai Negeri adalah unsur aparatur negara, abdi negara, dan abdi masyarakat yang dengan kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, negara dan pemerintah, menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan.
2. Pegawai Negeri adalah mereka yang telah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam sesuatu jabatan negeri atau disertai tugas negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan sesuatu peraturan perundang-undangan dan digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.³¹

Rangkaian kegiatan dalam pengadaan PNS yang meliputi perencanaan pengadaan pegawai Negeri Sipil, antara lain meliputi :

³¹ Soewarno Handyaningrat, *Administrasi Pemerintahan dalam Pembangunan Nasional*, Gunung Agung, Jakarta, 1999, hal.147.

a. Penjadwalan Kegiatan, antara lain :

- 1) inventarisasi lowongan jabatan yang telah ditetapkan dalam formasi serta syarat jabatannya;
- 2) pengumuman akan dilaksanakannya pengadaan Pegawai Negeri Sipil;
- 3) penyiapan materi ujian;
- 4) penyiapan sarana dan prasarana yang diperlukan;
- 5) pelamaran;
- 6) pelaksanaan penyaringan;
- 7) pengangkatan menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil sampai dengan pengangkatan menjadi Pegawai Negeri Sipil.

b. Perhitungan biaya :

Dalam perencanaan pengadaan Pegawai Negeri Sipil selain harus memperhitungkan penyediaan anggaran gajinya, juga sekaligus diperhitungkan biaya yang diperlukan untuk menyelenggarakan pengadaan Pegawai Negeri Sipil.

E. Definisi Konseptual

Agar tidak menimbulkan keaburan atau salah pengertian, maka disini perlu ditegaskan batasan-batasan konsep yang digunakan dalam penelitian ini.

1. Implementasi Kebijakan

Adalah keseluruhan dari kegiatan atau tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok

pemerintah dan swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan.

2. Penerimaan Pegawai Negeri Sipil

Penerimaan Pegawai Negeri Sipil adalah rangkaian kegiatan dalam pengadaan PNS yang meliputi penyusunan formasi, pengumuman, pendaftaran, pembuatan soal seleksi, seleksi dan pengolahan hasil seleksi serta penetapan kelulusan, pengumuman hasil seleksi, pengusulan pengangkatan, pengangkatan dan penempatan pegawai negeri sipil.

3. Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan

Adalah berbagai hal yang diperkirakan mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan dalam hal ini adalah kebijakan penerimaan PNS.

F. Definisi Operasional

Merupakan unsur penting dalam penelitian yang memberikan informasi tentang bagaimana cara mengukur suatu variabel atau semacam petunjuk pelaksanaan bagaimana suatu variabel dapat diukur.

Untuk mempermudah pembahasan penelitian maka perlu diketahui definisi operasional sebagai berikut :

1. Implementasi kebijakan Pemerintah Kabupaten Bantul dalam pengadaan pegawai negeri sipil meliputi penyusunan formasi, pengumuman, pendaftaran, pembuatan soal seleksi, seleksi dan pengolahan hasil seleksi serta penetapan kelulusan, pengumuman hasil seleksi, pengusulan pengangkatan, pengangkatan dan penempatan pegawai negeri sipil.

2. Faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan

- a. Komunikasi
- b. Sumber daya
- c. Sikap pelaksana
- d. Organisasi pelaksana

G. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan suatu kegiatan ilmiah yang sistematis mempunyai tujuan tertentu dengan menggunakan metodologi yang tepat dimana data yang dikumpulkan harus mempunyai relevansi dengan masalah yang dihadapi. Baik tidaknya tindakan dari hasil suatu bagian penelitian tergantung pada bagaimana teknik-teknik pengumpulan data untuk memperoleh data yang relevan dan akurat.

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan oleh penyusun adalah penelitian diskriptif menurut Moh. Natzir Ph.D

“Metode diskriptif dapat diartikan sebagai suatu metode dalam meneliti status kelompok manusia, suatu obyek, situasi kondisi, suatu sistem pemikiran ataupun suatu kelas peristiwa pada masa sekarang³³

Jadi penelitian diskriptif ini adalah untuk membuat gambaran atau lukisan secara sistematis, fakultatif dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antar fenomena yang diselidiki.

³³ Moh Natsir. *Metode Penelitian* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1998), hal 63.

Disamping itu ada sifat-sifat tertentu yang disamping sebagai ciri metode deskriptif yaitu:

- a. Memusatkan diri pada pemecahan masalah-masalah yang ada pada masa sekarang yaitu pada masa-masa aktual.
- b. Data yang dikumpulkan mula-mula disusun, dijelaskan dan kemudian dianalisa (karena itu sering disebut metode analitik³³).

2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Bantul. Penelitian lokasi ini didasarkan atas pertimbangan bahwa Pemerintah Kabupaten Bantul dalam pengadaan pegawai negeri sipil telah menggunakan Sistem Informasi Manajemen Pegawai Negeri Sipil (SIMPNS) yang berbasis IT.

3. Unit Analisis

Guna mengetahui pelaksanaan implementasi kebijakan pengadaan pegawai negeri sipil pada hakekatnya melibatkan beberapa instansi pemerintah seperti Badan Kepegawaian Daerah. Dalam penelitian ini peneliti membutuhkan sumber informasi yang dianggap faham dan dapat dipercaya yang didasarkan pada kriteria-kriteria tertentu. Metode ini dilakukan dengan maksud untuk mendapatkan informasi yang mendukung dalam memperoleh data secara mendalam. Adapun yang dijadikan unit analisis Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Bantul dan Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Bantul.

³³ Winarna Surachmad, *Pengantar Penelitian Ilmiah, Dasar Metode Teknik* (Bandung: Transito, 1989) hal 40.

4. Jenis Data

Di dalam penelitian ini data yang dibutuhkan adalah data primer data sekunder.

a. Data Primer

Menurut Winarno Surachmad

“Data primer adalah data lengkap dan segera diperoleh dari sumber data penyelidik”³⁵.

Data primer merupakan data yang diperoleh dari hasil wawancara langsung kepada responden dan narasumber. Dan hasil penelitian yang merupakan fakta-fakta yang terdapat di lapangan, yaitu wawancara dengan Kepala Badan Kepegawaian Daerah (BKD) yang diwakili oleh Bapak Ir. Isa Budihartomi, MT selaku Kepala Sub.Bidang Pengadaan dan Pengembangan Pegawai (BKD).

Tabel. 1.1
Data Primer

No	Nama data	Sumber
1	Data Formasi, Pengumuman, Pendaftaran PNS	Wawancara
2	Data Pembuatan Soal Seleksi	Wawancara
3	Data Pengolahan Hasil Seleksi	Wawancara
4	Data Pengusulan Pengangkatan	Wawancara
5	Data Pengangkatan dan Penempatan PNS	Wawancara
6	Data Faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan penerimaan PNS	Wawancara

³⁵ *Ibid.*, hal 131.

b. Data sekunder

Data sekunder adalah data yang dipilih dan dikumpulkan oleh orang luar dari penyelidikan atau bisa juga dari hasil dokumen studi pustaka seperti buku-buku ilmiah, artikel, jurnal, undang-undang antara lain:

- 1) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.
- 2) Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2002 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 98 Tahun 2000 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil.
- 3) Peraturan Bersama Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan Nomor 02/SPB/M.PAN-RB/8/2011 Nomor 800-632 Tahun 2011 dan Nomor 141/PMK-01/2011 tentang Penundaan Sementara Penerimaan Calon Pegawai Negeri Sipil.
- 4) Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 11 Tahun 2002 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 98 Tahun 2000 Tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil Sebagaimana Telah Diubah Dengan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2002
- 5) Peraturan Bupati Bantul Nomor 61, Tahun 2009 tentang Pedoman Pelaksanaan APBD Kabupaten Bantul Tahun 2010;
- 6) Peraturan Bupati Bantul Nomor 64 Tahun 2009 tentang Penjabaran APBD Kabupaten Bantul Tahun 2010;

- 7) Surat Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 327.F/M.PAN-RB/07/2010 tanggal 21 Juli 2010 tentang Persetujuan Prinsip Tambahan Formasi CPNS Daerah Tahun 2010;
- 8) Surat Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor B/2580/M.PAN-RB/10/2010 tanggal 27 Oktober 2010 tentang Persetujuan Rincian Tambahan Alokasi Formasi CPNS Daerah Tahun Anggaran 2010;
- 9) Peraturan Bupati Bantul Nomor 140/2010 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Calon Pegawai Negeri Sipil Kabupaten Bantul Tahun 2010;
- 10) Keputusan Bupati Bantul Nomor 139/Peg/CPNS/2010 tanggal 9 November 2010 tentang Tambahan Formasi Calon Pegawai Negeri Sipil Pemerintah Kabupaten Bantul Tahun 2010.

Data sekunder meliputi data tentang diskripsi wilayah, Renstra Badan Kepegawaian Daerah dan laporan pengadaan pegawai negeri sipil.

Tabel 1.2
Data Sekunder :

No	Nama Data	Sumber
1	Peraturan Bupati Bantul Nomor 61, Tahun 2009 tentang Pedoman Pelaksanaan APBD Kabupaten Bantul Tahun 2010;	Bagian Hukum
2	Peraturan Bupati Bantul Nomor 64 Tahun 2009 tentang Penjabaran APBD Kabupaten Bantul Tahun 2010;	Bagian Hukum
3	Peraturan Bupati Bantul Nomor 140/2010 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Calon Pegawai Negeri Sipil Kabupaten Bantul Tahun 2010;	BKD Bantul
4	Keputusan Bupati Bantul Nomor 139/Peg/CPNS/2010 tanggal 9 November 2010 tentang Tambahan Formasi Calon Pegawai Negeri Sipil Pemerintah Kabupaten Bantul Tahun 2010.	BKD Bantul

6. Teknik Pengumpulan Data

a. Wawancara (*interview*)

Wawancara adalah situasi peran antara pribadi bersemuka (*face of face*) ketika seseorang yakni pewawancara mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang dirancang untuk memperoleh jawaban yang relevan dengan masalah penelitian, kepada seseorang yang diwawancara.³⁵ Teknik ini digunakan sebagai pelengkap dalam memperoleh data dengan responden.

³⁵ Mardalis, *Metodologi Penelitian Suatu Pendekatan Proposal*, Pustaka Sinar Harapan, 1990, hal 77.

Tabel 1.3
Bahan Wawancara

No.	Narasumber	Jumlah
1.	Kepala Badan Kepegawaian Daerah (BKD) yang diwakili oleh Kepala Sub.Bidang Pengadaan dan Pengembangan Pegawai (BKD)	1
2.	Kepala Sub. Bidang Administrasi Umum, Dokumentasi dan Pengolahan Data (BKD)	1
3	Pegawai Negeri Sipil	5

b. Dokumentasi

Dokumentasi adalah teknik pengumpulan data melalui peninggalan tertulis, seperti arsip-arsip, buku-buku ilmiah, jurnal atau dokumen lain yang diperoleh yang berhubungan dengan yang akan diamati.

Tabel 1.4
Bahan Dokumentasi

No	Bahan dokumentasi	Sumber
1	Laporan Kinerja Akuntabilitas BKD Kab. Bantul	BKD Kab. Bantul
2	Laporan Implementasi Kebijakan Penerimaan pegawai Tahun 2010	BKD Kab. Bantul
3	Rencana Strategi BKD Bantul	BKD Kab. Bantul
5	Jurnal kepegawaian	Internet

7. Teknik Analisa Data

Dalam hal ini penyusun menggunakan teknik analisa data kualitatif, yaitu analisa data yang tidak dapat diukur langsung karena bukan menunjukkan satu angka angka tetapi dalam bentuk kategori kategori data sejenis kemudian dikelompokkan, selanjutnya ditentukan dan di klasifikasikan dengan kenyataan menurut tingkat kegiatan untuk menganalisa data yang diperoleh.

Analisis data adalah proses mengorganisasikan dan mengurutkan data kedalam pola, kategori, dan satuan uraian dasar sehingga dapat di temukan

dan dapat di rumuskan hipotesis kerja seperti yang di sarankan oleh data. dalam melakukan analisis data ada tahap tahapan yang harus dilalui yaitu³⁶ :

a. Mengorganisasikan data

Data yang terkumpul banyak sekali dan terdiri dari catatan lapangan dan komentar peneliti, gambar, foto, dokumen berupa laporan, dan sebagainya. Dalam tahap ini yang harus di kerjakan adalah mengatur, mengurutkan, mengelompokkan, memberi kode, dan mengkategorikannya.

b. Kategorisasi

Kategorisasi berarti penyusunan kategori yang tidak lain adalah salah satu tumpukan dari seperangkat tumpukan yang di susun atas dasar pikiran, intuisi, pendapat, atau kriteria tertentu.

c. Pengolahan data

Karena analisis data yang di gunakan adalah analisis data kualitatif, yaitu data yang tidak dapat diukur langsung karena bukan berupa angka-angka, sehingga pengolahan data dilakukan dengan cara mengkategorisasikan data yang sejenis.

d. Penyajian data

Data yang telah diolah selanjutnya di sajikan. Penyajian data ini dapat dibentuk tabulasi maupun dalam bentuk deskripsi, tergantung pada jenis data tersebut.

³⁶ Moleong, Lexy J, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Cetakan kesembilan, PT.Remaja Rosdakarya bandung, 1998, hal 103

e. Penafsiran data

Sebenarnya penafsiran data sudah dimulai dilakukan sejak penelitian dimulai atau sejak dilapangan. Dengan kata lain sejak itu sudah ada penghalusan data, penyusunan kategori dengan kawasannya. Jadi dalam hal ini penafsiran data sudah terjalin secara padu dengan analisis data.

Tabel 1.5
Teknik Analisis Data

No	Variabel	Indikator	Pertanyaan mendalam/ telaah dokumentasi	Nara sumber	Analisis data
1	Implementasi Kebijakan Penerimaan Pegawai Negeri SIPIL	<ul style="list-style-type: none"> • Penyusunan formasi • pengumuman, pendaftaran, • pembuatan soal seleksi • seleksi dan pengolahan hasil seleksi serta penetapan kelulusan • pengumuman hasil seleksi, • pengusulan pengangkatan, • pengangkatan dan penempatan pegawai negeri sipil. 	Wawancara dan dokumentasi	Kepala BKD Kabupaten Bantul atau yang mewakili dan pegawai negeri sipil	<ul style="list-style-type: none"> • Mengorganisasikan data • Kategorisasi • Pengolahan data • Penyajian data • Penafsiran data
2	Faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan	<ul style="list-style-type: none"> • Komunikasi • Sumber daya • Sikap pelaksana • Organisasi pelaksana 	Wawancara dan dokumentasi	Kepala BKD Kabupaten Bantul atau yang mewakili	<ul style="list-style-type: none"> • Mengorganisasikan data • Kategorisasi • Pengolahan data • Penyajian data • Penafsiran data