

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah.

Undang- Undang Dasar 1945 mengamanatkan bahwa Negara wajib melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi kebutuhan dasarnya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Seluruh kepentingan publik harus dilaksanakan oleh Pemerintah sebagai penyelenggara negara yaitu dalam berbagai sektor pelayanan, terutama yang menyangkut pemenuhan hak-hak sipil dan kebutuhan dasar masyarakat. Dengan kata lain seluruh kepentingan yang menyangkut hajat hidup orang banyak itu harus atau perlu adanya suatu pelayanan.

Pemerintah mengandung arti suatu kelembagaan atau organisasi yang menjalankan kekuasaan pemerintahan, sedangkan pemerintahan adalah proses berlangsungnya kegiatan atau perbuatan pemerintah dalam mengatur kekuasaan suatu negara. Penguasa dalam hal ini pemerintah yang menyelenggarakan pemerintahan, melaksanakan penyelenggaraan kepentingan umum, yang dijalankan oleh penguasa administrasi negara yang harus mempunyai wewenang. Seiring dengan perkembangan, fungsi pemerintahan ikut berkembang, dahulu fungsi pemerintah hanya membuat dan mempertahankan hukum, akan tetapi Pemerintah tidak hanya melaksanakan undang-undang tetapi berfungsi juga untuk merealisasikan kehendak negara dan menyelenggarakan kepentingan umum

pelayanan, pada dasarnya Pemerintah berkeinginan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik kepada masyarakat.

Penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh Pemerintah itu masih dihadapkan pada sistem Pemerintahan yang belum efektif dan efisien serta kualitas sumber daya manusia aparatur yang belum memadai. Hal ini terlihat dari masih banyaknya keluhan dan pengaduan dari masyarakat baik secara langsung maupun melalui media massa. Pelayanan publik perlu dilihat sebagai usaha pemenuhan kebutuhan dan hak-hak dasar masyarakat. Dalam hal ini penyelenggaraan pelayanan publik tidak hanya yang di selenggarakan oleh Pemerintah semata tetapi juga oleh penyelenggara swasta.

Penyelenggaraan pelayanan publik yang buruk di Indonesia selama ini telah menjadi rahasia umum bagi setiap masyarakat sebagai penerima layanan, ungkapan ini tidaklah berlebihan ketika melihat fakta bahwa hak sipil warga sering. Keluhan-keluhan seperti inilah yang sering muncul dari masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik terutama dari rendahnya kualitas penyelenggaraan pelayanan publik.

Penyelenggaraan pemerintahan ditujukan kepada terciptanya fungsi pelayanan publik, Pemerintahan yang baik cenderung menciptakan terselenggaranya fungsi pelayanan publik dengan baik pula, sebaliknya Pemerintahan yang buruk mengakibatkan fungsi pelayanan publik tidak dapat terselenggara dengan baik. Dalam hal ini juga Pemerintah diperbolehkan untuk

kesejahteraan (*welvaartstaat*) melalui instrumen hukum yang mendukungnya, hal ini boleh dilakukan agar dapat terlaksananya pelayanan publik dengan baik serta terciptanya kesejahteraan bagi masyarakat. Sebagai konsumen dalam pelayanan publik *welvaartstaat* ini sangat berkaitan dengan kebijakan Pemerintah sebagai penyelenggara dalam pelayanan publik.

Sistem Pemerintahan yang baik adalah partisipasi, yang menyatakan semua institusi *governance* memiliki suara dalam pembuatan keputusan, hal ini merupakan landasan legitimasi dalam sistem demokrasi, *good governance* memiliki kerangka pemikiran yang sejalan dengan demokrasi dimana Pemerintahan dijalankan sepenuhnya untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat, dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Pemerintah yang demokratis tentu akan mengutamakan kepentingan rakyat, sehingga dalam Pemerintahan yang demokratis tersebut penyediaan kebutuhan dan pelayanan publik merupakan hal yang paling diutamakan dan merupakan ciri utama dari *good governance*.

Dalam setiap fase pelayanan publik mulai dari penyusunan kebijakan pelayanan, desain struktur organisasi pelayanan, sampai pada manajemen pelayanan untuk mencapai tujuan akhir dari pelayanan tersebut. Dalam konteks ini, pusat perhatian ditujukan kepada aktor yang terlibat dalam setiap fase, termasuk kepentingan aktor-aktor tersebut – apakah para aktor telah benar-benar mengutamakan kepentingan publik di atas kepentingan-kepentingan yang lain. Misalnya, dengan menggunakan nilai-nilai moral yang berlaku umum (*six great* ...)

kesetaraan (*equality*), dan keadilan (*justice*), kita dapat menilai apakah para aktor tersebut jujur atau tidak dalam penyusunan kebijakan, adil atau tidak adil dalam menempatkan orang dalam unit dan jabatan yang tersedia, dan bohong atau tidak dalam melaporkan hasil manajemen pelayanan.

Salah satu fungsi penyelenggaraan Pemerintahan yang dilakukan oleh aparaturnya adalah pelayanan publik. Peraturan perundangan Indonesia telah memberikan landasan untuk penyelenggaraan pelayanan publik yang berdasarkan atas Asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB). Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan negara yang bersih dari korupsi, kolusi dan nepotisme menyebutkan asas-asas tersebut, yaitu Asas kepastian hukum, transparan, daya tanggap, berkeadilan, efektif dan efisien, tanggungjawab, akuntabilitas dan tidak menyalahgunakan kewenangan. Asas ini dijadikan sebagai dasar penilaian dalam peradilan dan upaya administrasi, disamping sebagai norma hukum tidak tertulis bagi tindakan Pemerintahan. Meskipun merupakan asas, tidak semuanya merupakan pemikiran yang umum dan abstrak, dan dalam beberapa hal muncul sebagai aturan hukum yang konkret atau tertuang secara tersurat dalam pasal undang-undang serta mempunyai sanksi tertentu.

Era globalisasi yang ditandai dengan persaingan di segala bidang, masyarakatpun juga menuntut pelayanan yang serba cepat. Begitu pula pelayanan aparaturnya juga dituntut untuk mengikuti irama tersebut. Apalagi dengan

membangun daerahnya dengan memanfaatkan setiap potensi yang ada. Pada situasi yang demikian itu, maka penyediaan data dan informasi yang akurat menjadi suatu kebutuhan yang mutlak, sebagai dasar pijakan kebijakan yang akan di ambil dalam rangka pembangunan daerah.

Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi pasang badan ketika disebut telah gagal menjaga program moratorium penerimaan CPNS baru. Mereka menyebut, perekrutan CPNS tahun ini tidak menyalahi program moratorium karena sesuai dengan landasan hukum. Moratorium di tiga kementerian akan berlanjut. Diperkirakan, melalui moratorium ini hanya ada dua kementerian yang akan melaksanakan perekrutan CPNS baik ditingkat nasional dan daerah. Melalui tiga Kementerian terkait, yakni Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Kementerian Keuangan dan Kementerian dalam Negeri, Pemerintah pusat resmi memberlakukan kebijakan penghentian sementara atau moratorium penerimaan Calon Pegawai Negeri Sipil. Peraturan bersama tiga menteri tersebut bernomor 02/SPB/M.PAN-RB/8/2011, 800-632 Tahun 2011 dan 141/PMK.01/2011 tanggal 24 Agustus 2011 tentang Penundaan Sementara Penerimaan Calon Pegawai Negeri Sipil diberlakukan bagi Pemerintah pusat dan daerah pada tanggal 1 September 2011 sampai dengan 31 Desember 2012. Melalui peraturan bersama ini Pemerintah daerah diharapkan melakukan penghitungan jumlah kebutuhan pegawai berdasarkan analisis jabatan dan analisis beban kerja untuk kemudian melakukan penataan organisasi dan penataan PNS dalam rangka reformasi birokrasi. Lebih jauh, moratorium juga

anggaran belanja pegawai sehingga terwujud *right sizing* (penataan organisasi dan PNS) secara menyeluruh.

Sesuai dengan peraturan diatas, Pemerintah daerah yang mempunyai anggaran belanja pegawai melampaui 50% dari APBD tidak diperbolehkan untuk mengusulkan rekrutmen/penerimaan CPNS. Berdasarkan analisis dari Forum Indonesia untuk Transparansi pada tahun 2011, sebanyak 124 Pemerintah daerah terancam bangkrut karena lebih dari 50 persen anggaran daerahnya dipergunakan untuk belanja pegawai. Bahkan, sebanyak 16 daerah memiliki anggaran belanja pegawai di atas 70 persen. Dalam kaitannya dengan hal tersebut, anggaran belanja pegawai Pemerintah Kabupaten Kulon Progo berada dikisaran 70% dari APBD. Dengan demikian dapat dipastikan bahwa Pemkab Kulon Progo menjadi salah satu daerah yang terkena aturan moratorium CPNS. Pertanyaan yang muncul kemudian adalah bagaimana kondisi riil di daerah terkait dengan jumlah dan kebutuhan PNS serta upaya untuk mengatasi permasalahan yang muncul sebagai dampak moratorium CPNS tersebut.¹

Ada beberapa hal yang mengakibatkan manajemen pelayanan menjadi suatu hal yang sangat penting sehingga kita harus mempelajarinya, di antara adalah sebagai berikut:

1. Dengan berlakunya Undang-undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Daerah dan Pemerintah

¹ bkd.kulonprogokab.go.id (Sarji, SIP., MAP., adalah Kepala Bidang Perencanaan dan

Pusat, akan semakin banyak aktivitas pelayanan yang harus ditangani oleh Daerah. Dengan demikian Aparat di daerah dituntut untuk dapat memahami dan mempraktikkan ilmu manajemen pelayanan.

2. Meskipun kedua Undang-Undang tersebut kemudian derivisi dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-undang 33 Tahun 2004, akan tetapi tanggung jawab pelayanan yang diemban oleh daerah masih sangat besar. Globalisasi dan berlakunya era perdagangan bebas menyebabkan batas-batas antara negara menjadi Kabur dan kompetisi menjadi sangat ketat. Hal ini menuntut kemampuan manajemen pelayanan yang sangat tinggi untuk dapat tetap eksis dan mampu bersaing.

Penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh Pemerintah itu masih dihadapkan pada sistem Pemerintahan yang belum efektif dan efisien serta kualitas sumber daya manusia aparatur yang belum memadai. Hal ini terlihat dari masih banyaknya keluhan dan pengaduan dari masyarakat baik secara langsung maupun melalui media massa. Pelayanan publik perlu dilihat sebagai usaha pemenuhan kebutuhan dan hak-hak dasar masyarakat. Dalam hal ini penyelenggaraan pelayanan publik tidak hanya yang di selenggarakan oleh Pemerintah semata tetapi juga oleh penyelenggara swasta.

Pelayanan publik masih diwarnai oleh pelayanan yang sulit untuk diakses, prosedur yang berbelit- belit ketika harus mengurus suatu perijinan tertentu, biaya

tidak jelas serta terjadinya praktik pungutan liar (pungli) merupakan

indikator rendahnya kualitas pelayanan publik di Indonesia. Di mana hal ini juga sebagai akibat dari berbagai permasalahan pelayanan publik yang belum dirasakan oleh rakyat. Di samping itu, ada kecenderungan adanya ketidakadilan dalam pelayanan publik di mana masyarakat yang tergolong miskin akan sulit mendapatkan pelayanan. Sebaliknya, bagi mereka yang memiliki “uang“, dengan sangat mudah mendapatkan segala yang diinginkan. Untuk itu, apabila ketidakmerataan dan ketidakadilan ini terus- menerus terjadi, maka pelayanan yang berpihak ini akan memunculkan potensi yang bersifat berbahaya dalam kehidupan berbangsa. Potensi ini antara lain terjadinya disintegrasi bangsa, perbedaan yang lebar antar yang kaya dan miskin dalam konteks pelayanan, peningkatan ekonomi yang lamban, dan pada tahapan tertentu dapat meledak dan merugikan bangsa Indonesia secara keseluruhan.

Pelayanan publik merupakan program nasional untuk memperbaiki fungsi pelayanan publik, pelayanan publik diartikan sebagai kewajiban yang harus dilaksanakan oleh Pemerintah untuk memenuhi hak-hak warga masyarakat. Pelayanan publik dibatasi pada pengertian pelayanan publik merupakan segala bentuk pelayanan sektor publik yang dilaksanakan aparat Pemerintah dalam bentuk barang dan atau jasa, yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pelayanan publik merupakan sarana pemenuhan kebutuhan mendasar masyarakat untuk kesejahteraan sosial. Sehingga perlu memperhatikan nilai-nilai, sistem kepercayaan, religi, kearifan lokal serta keterlibatan masyarakat. Perhatian terhadap beberapa aspek ini memberikan

kebutuhan sosial masyarakat. Dalam konteks itu, ada jaminan bahwa pelayanan publik yang diberikan akan membantu meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Selain itu, masyarakat akan merasa memiliki pelayanan publik tersebut sehingga pelaksanaannya diterima dan didukung penuh oleh masyarakat.

Pegawai negeri adalah pegawai yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri, atau diserahi tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Berdasarkan Undang Undang Nomor 8 Tahun 1974 jo Undang Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang pokok-pokok kepegawaian dinyatakan bahwa pegawai negeri terdiri dari: Pegawai Negeri Sipil (PNS), Anggota Tentara Nasional Indonesia (TNI), Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI).

Pegawai Negeri Sipil berkumpul di dalam organisasi Pegawai Negeri Sipil atau Korps Pegawai Republik Indonesia (KORPRI). Tujuan organisasi ini adalah memperjuangkan kesejahteraan dan kemandirian Pegawai Negeri Sipil. Terwujudnya KORPRI sebagai organisasi yang kuat, netral, mandiri, profesional dan terdepan dalam menjaga persatuan dan kesatuan bangsa, mensejahterakan anggota, masyarakat, dan melindungi kepentingan para anggota agar lebih profesional di dalam membangun Pemerintahan yang baik.

Kebijakan Moratorium (penundaan penerimaan) CPNS harus dipahami dengan benar. Moratorium bukan berarti tidak ada sama sekali penerimaan

sekitar Rp1.600 triliun pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) pada 2013 nanti. Sebagian besar uang itu habis untuk membayar gaji pegawai negeri sipil (PNS).

Kementerian Pertahanan dan TNI memang tercatat sebagai kementerian yang memperoleh porsi terbesar yakni sekitar Rp177 triliun. pemenang sebenarnya adalah bukan rakyat kebanyakan, namun adalah Pegawai Negeri Sipil (PNS). Di tengah kritik akan tidak efektif serta korupnya birokrasi Pemerintahan, PNS lagi-lagi akan mendapat kenaikan gaji tujuh persen tahun depan. Seluruh PNS yang dipekerjakan Pemerintah Pusat memperoleh total Rp241,1 triliun untuk 4,7 juta PNS. Selain itu, Rp306,2 triliun lagi akan dialokasikan untuk membayar gaji PNS yang bekerja di Pemerintahan daerah (Pemda) di seluruh Indonesia. Sehingga total gaji pegawai memangsa anggaran sebesar Rp546,3 triliun. Dengan demikian, ada total sekitar Rp 547 triliun anggaran negara yang, atau sekitar 30 persen lebih dari total RAPBN 2013 habis hanya untuk membayar gaji PNS saja. Itu belum termasuk biaya yang dikeluarkan untuk ongkos administrasi dan operasional, seperti untuk mebiayai perjalanan dinas luar kota hingga ke luar negeri. RAPBN 2013, alokasi Pemerintah untuk gaji pegawai untuk PNS di Pemda itu berasal dari anggaran berbentuk dana alokasi Umum (DAU). Padahal DAU sebetulnya bukan untuk belanja pegawai saja, tapi seharusnya dibagi untuk belanja pelayanan kepada masyarakat. Tetapi, banyak Pemda tidak sanggup membayar pegawai sendiri, terpaksa menggunakan DAU

sepenuhnya untuk belanja pegawai Pemda. Tentu dengan mengkorbankan belanja untuk pelayanan publik.²

Besarnya anggaran yang di alokasikan untuk belanja pegawai dan belanja operasional lainnya yang pada prinsipnya hanya untuk PNS seperti yang terlihat pada APBN 2012 dan RAPBN 2013 di atas, merupakan kebijakan Pemerintah pusat yang bertolak belakang dengan semangat moratorium itu sendiri. Di satu sisi Pemerintah ingin menekan jumlah PNS sehingga anggaran yang di gunakan untuk belanja publik (masyarakat miskin) dapat di tingkatkan. Sementara di sisi yang lain alokasi anggaran untuk belanja PNS terus di tingkatkan dari tahun ke tahun, rencana Pemerintah menaikkan gaji PNS berkisar antara tujuh sampai delapan persen pada tahun depan dengan tidak di sertai penilaian kinerja yang jelas terhadap PNS itu sendiri mengindikasikan keputusan ini hanyalah merupakan keputusan politik untuk menaikkan citra Pemerintah di tengah-tengah prahara korupsi yang menimpa partai penguasa.

Moratorium PNS didasarkan pada keputusan bersama antara Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan yang pelaksanaannya berlaku hingga Desember 2012. Selain itu, daerah yang mempunyai peluang tersebut juga harus melengkapi beberapa persyaratan diantaranya melakukan perhitungan kebutuhan pegawai, analisis jabatan serta analisis beban kerja sesuai dengan Permenpan-RB No. 26 Tahun 2011 tentang Pedoman Perhitungan Jumlah Kebutuhan PNS Yang Tepat

² <http://hariyantousia.wordpress.com/2012/11/19/analisis-kebijakan-moratorium-pns->

Untuk Daerah, yang apabila daerah yang bersangkutan tidak melakukannya maka tidak akan diberikan formasi.

Pemerintah Kabupaten Sleman dan Kota Yogyakarta, DIY, belum boleh menerima calon pegawai negeri sipil (CPNS), karena lebih dari 50% anggaran kedua daerah itu habis untuk gaji pegawai. Larangan menerima CPNS atau moratorium CPNS berlaku untuk kedua daerah berdasarkan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No 197/2012. Dalam peraturan tersebut dinyatakan jika anggaran belanja yang digunakan untuk gaji pegawai di atas 50%, daerah tersebut tidak boleh menambah pegawai.³

Kebijakan moratorium pegawai negeri sipil di Kabupaten Kulon Progo, Daerah Istimewa Yogyakarta, tidak berpengaruh besar terhadap penyerapan belanja pegawai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah setempat. "Bagaimana bisa menurunkan penyerapan belanja pegawai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Karena ada kebijakan Pemerintah pusat menaikkan gaji PNS setiap tahunnya mencapai tujuh hingga 10 persen. Artinya, moratorium tidak berpengaruh terhadap penyerapan belanja pegawai," kata Kepala Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Kulon Progo Djulistyo di Kulon Progo.⁴

³<http://downloadcasn.blogspot.com/2013/06/sleman-dan-kota-yogyakarta-masih.html#!/2013/06/sleman-dan-kota-yogyakarta-masih.html>

Djulisty⁵ mengatakan, angka pensiun PNS Kulon Progo selama moratorium sekitar 600 pegawai. Namun, Pemkab Kulon Progo juga mengangkat sedikitnya 19 pegawai honor menjadi PNS.

Sekretaris Daerah (Sekda) Kulon Progo, Budi Wibowo mengatakan, selama moratorium PNS selama dua tahun, penyerapan belanja pegawai turun sekitar delapan persen. APBD Kulon Progo Tahun Anggaran 2012 mencapai Rp878 miliar, 60 persennya untuk gaji pegawai.⁶

Budi mengatakan, Pemerintah Kabupaten Kulon Progo akan melakukan evaluasi terhadap kebijakan moratorium PNS terhadap kinerja masing-masing satuan kerja perangkat daerah (SKPD).

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas maka yang menjadi perumusan masalah dalam penelitian ini adalah *“Bagaimana evaluasi kebijakan penghentian sementara pengangkatan (moratorium) CPNS di Pemkab Kulon Progo 2011-2012?”*

C. Tujuan Penelitian.

Target yang ingin dicapai oleh peneliti dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui evaluasi kebijakan Pemerintah Kulon Progo tahun 2011- 2012

⁵Drs.Djulistiyo adalah kepala badan kepegawaian daerah Kulon Progo.

⁶ <http://jogja.antaranews.com/berita/305687/kebijakan-moratorium-pns-tak-pengaruhi-penurunan-apbd>

mengenai penghentian sementara pengangkatan CPNS dan juga mengetahui dampak kualitas pelayanan pada masyarakat terkait kebijakan tersebut. Serta mampu menjadi referensi bagi yang lainnya dalam melihat permasalahan moratorium.

D. Manfaat Penelitian.

Penelitian ini dilakukan untuk menambah pengalaman dan wawasan peneliti dalam membaca setiap kebijakan-kebijakan Pemerintah dalam melakukan moratorium Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) di Pemkab Kulon Progo 2011-2012.

Penelitian ini digunakan sebagai bahan referensi untuk perbandingan, analisis, dan transformatif ilmu tentang kebijakan Pemerintah. Penelitian ini juga diharapkan mampu memberikan informasi kepada masyarakat mengenai kualitas pelayanan pelayanan pada masyarakat. Dengan adanya pembatasan CPNS mampu atau tidaknya mempengaruhi kualitas pelayanan publik di berbagai daerah.

E. Kerangka Dasar Teori.

Kerangka dasar teori merupakan uraian tentang berbagai konsep atau teori yang dibutuhkan atau relevan dengan penelitian sebagai kejelasan titik tolak atau landasan berfikir dalam memecahkan masalah. memuat pokok-pokok pikiran yang menggambarkan dari sudut mana masalah penelitian akan disorot.

1. Teori merupakan suatu proporsi yang terdiri dari konstruk yang sudah didefinisikan secara luas sesuai dengan hubungan unsur-unsur dalam proporsi tersebut secara jelas.
2. Teori menjelaskan hubungan antar variable sehingga pandangan yang sistematis dari fenomena yang diterangkan variabel-variabel tersebut dapat jelas.
3. Teori menerangkan fenomena dengan cara menspesifikasikan variable yang saling berhubungan.

Menurut Jonathan H. Turner: "Teori adalah sebuah proses mengembangkan ide-ide yang membantu kita menjelaskan bagaimana dan mengapa suatu peristiwa terjadi". Sedangkan teori menurut Koentjoroningrat, teori adalah: "suatu pernyataan mengenai sebab akibat atau mengenai adanya suatu hubungan positif antara gejala-gejala yang diteliti di satu sisi atau beberapa faktor tertentu dalam masyarakat.

1. Kebijakan Publik.

A. Pengertian Kebijakan Publik.

Istilah kebijakan atau kebijaksanaan (*policy*) menurut Carl Friederich adalah:

"suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seorang, lembaga atau pemerintah dalam lingkungan tertentu berhubungan dengan

adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencari tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.”⁷

Thomar R. Dye mendefinisikan kebijakan sebagai “ *is whatever government choose to do or not to do* ” (apapun yang dipilih oleh Pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan).⁸

Irfan islamy menambahkan dalam pernyataannya menyatakan bahwa :

“kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh Pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat.”⁹

Maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah merupakan pilihan atau tindakan yang dilakukan maupun tidak dilakukan oleh Pemerintah. Dalam konsep demokrasi modern, kebijakan negara (publik) tidaklah hanya berisi beberapa pikiran atau pendapat para pejabat yang mewakili rakyat, tetapi opini publik juga mempunyai porsi yang sama besarnya untuk diisikan dalam kebijakan-kebijakan negara. Setiap kebijakan negara harus berorientasi pada kepentingan publik.

B. Ciri- Ciri dan Jenis Kebijakan Publik

Pertama, kebijakan lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan (terencana) dari pada sebagai perilaku atau tindakan yang serba Kabetulan.

Kedua, kebijaksanaan pada hakekatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling

⁷Carl Friederich, dalam solikhin Abdul wahab, analisis kebijaksanaan. Dari formulasi ke implementasi kebijaksanaan negara, bima aksara, jakarta 1997, hal.3.

berkaitan dan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat Pemerintah dan bukan merupakan keputusan yang berdiri sendiri. *Ketiga*, kebijaksanaan bersangkutan dengan apa yang sengaja dilakukan Pemerintah dalam bidang-bidang tertentu misalnya dalam mengatur sektor ekonomi, kesehatan masyarakat, pendidikan ataupun kepemudaan dan keolahragaan. *Keempat*, kebijakan negara kemungkinan negatif atau bisa juga positif.¹⁰ Dalam bentuk positif, kebijakan negara mungkin akan mencapai sasaran dan berdampak secara efektif dan efisien, selain itu juga yang terpenting kebijakan tersebut adalah untuk kepentingan orang banyak. Sementara dalam bentuk negatif, ia kemungkinan meliputi kebijakan Pemerintah yang tidak mencapai sasaran, atau tidak melakukan apapun dalam masalah-masalah yang seharusnya Pemerintah justru melakukan.

2. **Evaluasi Kebijakan Publik.**

Secara umum istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*) dan penilaian (*assesment*), kata-kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan dalam arti satuan nilainya. Dalam arti yang lebih spesifik, evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan. Ketika hasil kebijakan pada kenyataannya mempunyai nilai, karena itu hasil tersebut memberi sumbangan pada tujuan atau sasaran. Dalam hal ini, dapat dikatakan bahwa kebijakan atau program telah mencapai tingkat kinerja yang bermakna, yang berarti bahwa masalah-masalah kebijakan dibuat jelas atau diatasi.

¹⁰ Carl Friederich, dalam solikhin abdul wahab, *Op.cit.*, hal.6-7.

Evaluasi kebijakan menurut Samudro, dkk (1994) dilakukan untuk mengetahui : 1) proses pembuatan kebijakan; 2) proses implementasi; 3) konsekuensi kebijakan ; 4) efektivitas dampak kebijakan. Evaluasi pada tahap pertama, dapat dilakukan sebelum dan sesudah kebijakan dilaksanakan, kedua evaluasi tersebut evaluasi sumatif dan formatif, evaluasi untuk tahap kedua disebut evaluasi implementasi, evaluasi ketiga dan keempat disebut evaluasi dampak kebijakan.

Sedangkan evaluasi menurut Limberry (dalam Santoso, 1992), analisis evaluasi kebijakan mengkaji akibat-akibat pelaksanaan suatu kebijakan dan membahas hubungan antara cara-cara yang digunakan dengan hasil yang dicapai.

Dengan demikian studi evaluasi kebijakan (Sudiyono, 1992) merupakan suatu analisis yang bersifat evaluatif sehingga konsekuensinya lebih restrospeksi dibandingkan prospeksi. Dan dalam mengevaluasi seorang analis berusaha mengidentifikasi efek yang semula direncanakan untuk merealisasikan suatu keberhasilan dan dampak apa yang ditimbulkan dari akibat suatu kebijakan. Studi evaluasi ini mempunyai 2 (dua) pendekatan (Sudiyono,1992) yaitu :

1. Pendekatan kepatuhan, asumsinya apabila para pelaksana mematuhi semua petunjuk atau aturan yang diberikan maka implementasi sudah dinilai berhasil. Kemudian pendekatan ini disempurnakan lagi dengan adanya pengaruh : a) ekstern, kekuatan non birokrasi dalam pencapaian tujuan, b) intern, program yang dimaksudkan untuk

...melaksanakan suatu kebijakan yang tidak terdapat dengan baik

sehingga perilaku yang baik dari para pelaksana (birokrasi) tetap tidak akan berhasil dalam mencapai tujuan kebijakan.

2. Pendekatan perspektif, "*what's happening*" (apa yang terjadi). Pendekatan ini menggambarkan pelaksanaan suatu kebijakan dari seluruh aspek karena implementasi kebijakan melibatkan beragam variabel dan faktor.

Dalam studi evaluasi, menurut Finsterbusch dan Motz (dalam Samudro dkk, 1994) terdapat 4 (empat) jenis evaluasi yaitu :

1. *Single program after only*, merupakan jenis evaluasi yang melakukan pengukuran kondisi atau penilaian terhadap program setelah meneliti setiap variabel yang dijadikan kriteria program. Sehingga analis tidak mengetahui baik atau buruk respon kelompok sasaran terhadap program.
2. *Single program before-after*, merupakan penyempurnaan dari jenis pertama yaitu adanya data tentang sasaran program pada waktu sebelum dan setelah program berlangsung.
3. *Comparative after only*, merupakan penyempurnaan evaluasi kedua tapi tidak untuk yang pertama dan analis hanya melihat sisi keadaan sasaran bukan sasarnya.
4. *Comparative before-after*, merupakan kombinasi ketiga desain sehingga informasi yang diperoleh adalah efek program terhadap kelompok sasaran.

Dengan mengacu pada uraian sebelumnya maka menurut Widodo (2008:125) untuk melakukan evaluasi kebijakan, program dan kegiatan terdapat beberapa tahap yang harus dilakukan :¹¹

- a. Mengidentifikasi apa yang menjadi tujuan kebijakan, program dan kegiatan.
- b. Penjabaran tujuan kebijakan, program dan kegiatan ke dalam kriteria atau indikator pencapaian tujuan.
- c. Pengukuran indikator pencapaian tujuan kebijakan program.
- d. Berdasarkan indikator pencapaian tujuan kebijakan program tadi, data dicari di lapangan.
- e. Hasil data yang diperoleh dari lapangan di olah dan dikomparasi dengan kriteria pencapaian tujuan.

Sedangkan kriteria / indikator evaluasi menurut Dunn(2000 :61) sebagai berikut.¹²

¹¹Widodo, Joko, Dr.M.S. (cetakan kedua, 2008). *Analisis Kebijakan Publik (Konsep, dan Aplikasi Proses Kebijakan Publik)*. Malang. Ravumedia Publishing.

Tabel 1.1

INDIKATOR EVALUASI KEBIJAKAN MENURUT DUNN.

No	TIPE KRETERIA	PERTANYAAN
1.	Efektivitas.	Apakah hasil yang diinginkan telah tercapai.
2.	Efisiensi	Seberapa banyak usaha yang diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan.
3.	Kecukupan	Sebarapa jauh hasil yang ingin diinginkan memecahkan masalah.
4.	Pemerataan	Apakah biaya dan manfaat didistribusikan dengan merata kepada kelompok yang berbeda.
5.	Responsivitas	Apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai kelompok tertentu
6.	Ketepatan	Apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar- benar berguna atau bernilai

Sumber : william dunn (2000, h.61)

3. Kebijakan moratorium.

Tingginya animo masyarakat untuk menjadi PNS, dan sejarah kebijakan rekrutmen CPNS yang tidak konsisten membuat moratorium CPNS ini menjadi perdebatan. Pada periode 1999-2004, Menpan Faisal Tamim sudah melakukan kebijakan moratorium, namun penerusnya Menpan Taufiq Effendi justru membuka keran pengangkatan CPNS lebar-lebar. Sekarang Menpan dan reformasi birokrasi, EE Mangindaan per 24 Agustus 2011 yang

... dan Kementerian membolehkan kembali kebijakan

Penataan, Efisiensi, dan Reformasi birokrasi demi mewujudkan Proposional dan Profesional pelayanan serta kinerja PNS, dapat dianggap sebagai nilai dilakukannya kebijakan ini, Moratorium CPNS menjadi terobosan yang berani, meskipun disisi lain cukup banyak juga yang merasa kecewa dengan moratorium CPNS. Pegawai honorer daerah, *fresh graduate* yang ingin jadi PNS terpaksa harus mengurungkan kembali niatnya karena moratorium CPNS. Meski demikian, ada perkecualian dalam moratorium CPNS yaitu untuk tenaga pendidik, dokter, bidan, perawat dan jabatan yang bersifat khusus dan mendesak. Seperti yang di ucapkan oleh Menpan pada pidto di kota mendan;

Moratorium penerimaan CPNS hendaknya dipahami dengan menyeluruh oleh pihak-pihak yang berkepentingan. Kebijakan Moratorium penerimaan CPNS ini adalah upaya Pemerintah dalam melakukan penataan pegawai di instansi-instansi Pemerintah dan bukan sekadar penundaaan penerimaan CPNS. Pelaksanaan moratorium penerimaan CPNS ini dilakukan pada tanggal 1 September 2011 sampai dengan 31 Desember 2012. Berdasarkan Peraturan Bersama tentang Penundaan Sementara penerimaan CPNS, tenaga honorer merupakan salah satu unsur yang dikecualikan dalam pelaksanaan moratorium. Pengecualian terhadap moratorium ini juga berlaku pada kementerian/lembaga yang membutuhkan beberapa formasi seperti: tenaga pendidik, tenaga dokter dan perawat pada UPTKesehatan, dan jabatan yang bersifat khusus dan mendesak, serta Pemerintah Daerah yang kelain pegawai nya di bawah/kuang dari 50%

4. Kinerja Pelayanan Publik.

Semakin pentingnya peran pelayan publik di satu sisi dan banyaknya persoalan yang melilit mereka di sisi lain, isyu mengenai kinerja aparat pelayanan publik menjadi salah satu isu penting dalam reformasi administrasi publik di berbagai negara, termasuk untuk konteks Indonesia kontemporer. Menurut Laking & Stevens (2000), persoalan tersebut semakin mencuat manakala dikaitkan dengan berbagai perkembangan dan tuntutan kontemporer seperti globalisasi atau liberalisasi perdagangan, *good governance*, profesionalisme, transparansi, akuntabilitas, mobilitas sosial ekonomi, dan sederetan isu terkait lainnya. Belum lagi jika dihubungkan dengan penegakan etika dan moral dalam penyelenggaraan pelayanan publik.; Perkembangan lain yang turut mengedepankan isu tersebut adalah perubahan paradigma SDM dari sumberdaya padat otot menuju sumberdaya padat otak (Wardhono & Mulyana, 2001).¹³

Beberapa indikator yang mencerminkan suramnya potret kinerja aparat pelayanan publik khususnya untuk Indonesia, antara lain ditunjukkan oleh pelayanan yang bertele-tele dan cenderung birokratis, biaya yang tinggi, pungutan-pungutan tambahan, perilaku aparat yang lebih bersikap sebagai pejabat ketimbang abdi masyarakat, pelayanan yang diskriminatif, dan sederetan persoalan lainnya (Abas & Triandyani, 2001). Hasil studi sementara, di beberapa kota di Indonesia seperti Pontianak, Tangerang, Medan, Semarang, Denpasar, Mataram, Banjarmasin, Palu, dan Sawahlunto juga memperlihatkan kecenderungan yang sama. Demikian halnya dengan penelitian yang dilakukan

¹³Sumber internet: www.bappenas.go, Diakses rabu, 17 juli 2013

oleh *Center of Population and Policy Studies Universitas Gadjah Mada* (2001). Penelitian terakhir ini berhasil mengidentifikasi sejumlah 'budaya negatif' di kalangan aparat Pemerintah yang merugikan kepentingan publik seperti mendahulukan kepentingan pribadi, golongan atau kelompok, termasuk kepentingan atasannya ketimbang kepentingan publik, adanya perilaku malas dalam mengambil inisiatif di luar peraturan, masih kuatnya kecenderungan untuk menunggu petunjuk atasan, sikap acuh terhadap keluhan masyarakat, lamban dalam memberikan pelayanan, kurang berminat dalam mensosialisasikan berbagai peraturan kepada masyarakat, dan sebagainya.

Kinerja menurut Garvin (Reppard & Rowland, 1995) adalah karakteristik operasi pokok dari produk inti. Sedangkan menurut Prabu (2002) kinerja adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang karyawan dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepada karyawan itu sendiri. Dalam Kamus Lengkap Bahasa Indonesia, kata kinerja didefinisikan sebagai sesuatu yang dicapai, kemampuan kerja, serta prestasi yang diperlihatkan. Kinerja sendiri mempunyai beberapa unsur penting yang menunjang. Unsur dalam kinerja karyawan yang meliputi kecepatan, ketepatan, sesuai dengan keinginan, tidak adanya *complaint*. Pengaruh kinerja merupakan hal penting yang menentukan efektif tidaknya kinerja di suatu perusahaan. Hasibuan (2002:94) mendeskripsikan kinerja lebih luas lagi dan mengartikannya sama dengan prestasi. Prestasi kerja adalah suatu hasil kerja yang dicapai seseorang dalam melaksanakan tugas-tugas yang dibebankan kepadanya

Prestasi kerja merupakan gabungan dari tiga faktor penting yaitu kemampuan dan minat seorang pekerja, kemampuan dan penerimaan atas kejelasan delegasi tugas, serta peran dan tingkat motivasi seorang pekerja. Semakin tinggi ketiga faktor di atas, semakin besarlah prestasi karyawan. Unsur-unsur dalam kinerja yang menjadi tolok ukur menurut Hasibuan (2002: 95) adalah :

1. Kesetiaan

Dicerminkan oleh kesediaan karyawan menjaga dan membela organisasi di dalam maupun di luar pekerjaan dari rongrongan orang yang tidak bertanggungjawab.

2. Kedisiplinan

Merupakan peraturan-peraturan yang harus dipatuhi dalam melakukan pekerjaannya sesuai dengan instruksi yang diberikan kepadanya.

3. Kreativitas

Dapat ditunjukkan jika karyawan mampu dalam mengembangkan kreativitasnya untuk menyelesaikan pekerjaannya, sehingga bekerja lebih berdaya

4. Kerjasama

Kerjasama adalah kesediaan karyawan berprestasi dan bekerjasama dengan karyawan lainnya secara vertikal maupun horizontal di dalam dan di luar pekerjaannya sehingga pekerjaan akan semakin baik.

5. Tanggung jawab

Dapat dilihat dalam mempertanggungjawabkan kebijaksanaannya, pekerjaan dan hasil kerja, sarana dan prasarana yang dipergunakan serta perilaku kerjanya.

Standar adalah suatu ukuran baku yang merupakan alat penilai atau pengukur dari setiap pekerjaan untuk dijadikan ketentuan atau pedoman pokok (Westra dkk., 1982: 230). Secara umum *Standard Operating Procedure* merupakan suatu standar umum yang digunakan ke dalam masing-masing departemen sehingga terdapat kesamaan alur dalam operasionalnya.

Sedangkan kualitas adalah kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan (Goets dan David, 2002: 38). Kualitas menunjukkan tingkat baik buruknya sesuatu pelayanan adalah suatu tindakan yang dilakukan memenuhi kebutuhan orang lain (konsumen, pelanggan, tamu, klien, pasien, penumpang, dll.) yang tingkat pemuasannya hanya dapat dirasakan oleh orang yang melayani maupun yang dilayani, menurut Philip Kotler (Soegiarto, Psikologi Pelayanan

memproduksi atau menghasilkan waktu, tempat, bentuk dan kebutuhan akan keperluan psikologi menurut Robert G. Murdick, Barry Render (Sulastiono, 1999: 30).

F. Definisi Konsepsional.

Kebijakan publik adalah pilihan atau tindakan yang dilakukan maupun tidak dilakukan oleh Pemerintah. Yang berkaitan dengan kepentingan-kepentingan publik, dan lain-lain.

Evaluasi Kebijakan Publik adalah suatu analisis yang bersifat evaluatif sehingga konsekuensinya lebih restrospeksi dibandingkan prospeksi. Dan dalam mengevaluasi seorang analis berusaha mengidentifikasi efek yang semula direncanakan untuk merealisasikan suatu keberhasilan dan dampak apa yang ditimbulkan dari akibat suatu kebijakan.

Kebijakan Moratorium adalah upaya Pemerintah dalam melakukan penataan pegawai di instansi-instansi Pemerintah dan bukan sekadar penundaan penerimaan CPNS.

G. Definisi Operasional.

Definisi operasional dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

Evaluasi kebijakan moratorium Pemkab Kulon Progo diukur berdasarkan beberapa indikator sebagai berikut :

1. **Efektivitas.**
 - a. Penyelesaian pekerjaan tepat pada waktu yang telah ditetapkan.
 - b. Hasil kerja sesuai dengan yang direncanakan.
 - c. Biaya yang dikeluarkan sesuai dengan rencana.
2. **Efisiensi.**
 - a. Hasil perencanaan, pelaksanaan dan pencapaian pekerjaan yang dilakukan.
 - b. Efisiensi pembiayaan administrasi dan pelaksanaan program.
 - c. Efisiensi waktu pelaksanaan program.
3. **Kecukupan.**
 - a. kepuasan dari pelaku kebijakan.
 - b. fasilitas yang diperoleh.
4. **Pemerataan.**
 - a. keadilan yang diberikan sudah menyeluruh.
 - b. sasaran kebijakan publik.
5. **Responsivitas.**
 - a. Reaksi dan tanggapan dalam menerima kritikan sehubungan dengan kinerjanya.
 - b. Memberikan respon yang baik apabila ada klien yang complain.

Memberikan tanggapan sesuai target apabila ada complain

- d. Adanya penyederhanaan sistem dan prosedur.
6. Ketepatan.
- a. Kebijakan atau program kegiatan sudah tepat sasaran,
 - b. Waktu yang digunakan untuk kegiatan.
 - c. jumlah dan pengembalian.

Kebijakan penghentian sementara pengangkatan CPNS (Moratorium) yang dijalankan oleh Pemkab Kulon Progo diukur berdasarkan beberapa parameter sebagai berikut :

1. Sosialisasi dan Pembinaan Pegawai Negeri Sipil.
2. Penghitungan jumlah kebutuhan pegawai negeri sipil di daerah.

Adapun tahapan-tahapan yang harus dilakukan dalam melakukan penghitungan jumlah kebutuhan pegawai negeri sipil di Kabupaten Kulon Progo, melalui pedoman Peraturan Menteri PAN&RB no 26 tahun 2011, yaitu:

- a. Adanya analisis jabatan
- b. Memperkirakan persediaan pegawai
- c. Menghitung kebutuhan pegawai
- d. Menghitung keseimbangan antara kebutuhan dan persediaan.

H. Metode Penelitian.

Metode penelitian merupakan cara untuk melaksanakan penelitian taraf pengetahuan ilmiah yang menyimpulkan fakta-fakta atau prinsip-prinsip untuk mencapai kepastian mengenai suatu masalah.

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini menggunakan metode penelitian Deskriptif Kualitatif. Penelitian deskriptif adalah penelitian yang menjelaskan, menggambarkan secara sistematis faktual dan aktual mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antara fenomena yang diselidiki.¹⁴

2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Pemkab Kulon Progo. hal ini didasarkan karena daerah tersebut merupakan daerah yang terkena kebijakan penghentian sementara (moratorium) CPNS dengan anggaran APBD Kulon Progo Tahun Anggaran 2012 mencapai Rp878 miliar, 60 persennya untuk gaji pegawai.

3. Unit Analisis.

Unit analisa diartikan sebagai obyek nyata yang akan diteliti, sesuai dengan permasalahan yang ada dan pokok pembahasan masalah dalam penelitian ini maka peneliti akan melakukan penelitian pada Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Pemkab Kulon Progo, yang merupakan pihak yang relevan dan tepat

¹⁴ M. L. M. B. P. (1990). *Metode Penelitian Kualitatif*. Jakarta: 1990, hal.62

dengan pembahasan untuk dijadikan sumber data yang diperlukan dalam menyusun penelitian ini. Ada beberapa unsur di BKD yang menjadi unit analisis penelitian tersebut. Diantaranya:

- a. Kepala Sub Bidang Perencanaan dan Pengadaan Bidang Perencanaan dan Pengembangan.
- b. Kepala Bidang Mutasi Kepegawaian.
- c. Kepala Sub Bagian Umum dan Kepegawaian Daerah

4. Data yang Dibutuhkan.

Ada dua data yang diperlukan dalam penelitian ini, yaitu data primer dan data sekunder.

a. Data Primer.

Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung melalui wawancara dengan sumber data dalam penelitian ini wawancara dilakukan kepada Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Pemkab Kulon Progo, serta informasi yang diperoleh dari interpretasi citra penginderaan jauh.

b. Data Sekunder.

Data sekunder merupakan data pendukung dari penelitian yang dilakukan dan berupa informasi informasi dokumen arsip buku dan dokumen lainnya

yang berkaitan dengan kebijakan Moratorium di Pemerintah Kabupaten Kulon Progo.

5. Teknik Pengumpulan Data.

a. Interview.

Suatu proses tanya jawab secara lisan dimana dua orang atau lebih berhadapan secara fisik yang satu dapat melihat muka orang yang lain dan mendengarkan dengan telinga. Kegunaannya yaitu mengumpulkan data *primer* yang langsung dari responden.

Jadi teknik interview ini merupakan salah satu cara mengumpulkan data dengan tanya jawab secara langsung antara peneliti dengan responden yang menjadi obyek penelitian.

b. Observasi.

Observasi adalah kegiatan pengamatan terhadap obyek yang akan diteliti dengan terjun langsung pada obyek penelitian. Observasi ini dilakukan dan dijalankan untuk menentukan data- data yang berhubungan dengan masalah, cara kerja, bentuk lain dari teknik Pemerintah dalam melakukan kegiatan moratorium. Sebagai metode ilmiah observasi adalah pengamatan dan pencatatan dengan sistematis fenomena- fenomena yang diselidiki

c. Dokumentasi.

Dalam teknik ini, peneliti berusaha mengumpulkan data yang berasal dari buku-buku, arsip- arsip, agenda, catatan-catatan maupun media on line lainnya yang relevan dengan permasalahan penelitian. Dokumentasi tersebut berasal dari perpustakaan, instansi tempat penelitian, dan dari berbagai literturnya.

6. Teknik Analisa Data.

Banyak istilah yang dipakai peneliti untuk menyebut tipe penelitian yang pada hakekatnya adalah penelitian kualitatif. Istilah penelitian lapangan (*field research*) umumnya digunakan oleh sosiolog dan antropolog. Istilah ini digunakan dari kenyataan bahwa data penelitian dikumpulkan dilapangan sebagai lawan dari penelitian moratorium, dan dari penelitian lain yang terkontrol.¹⁵

¹⁵ Alsa, Asmadi. Pendekatan kuantitatif & kualitatif serta kombinasinya dalam penelitian psikologi, pustaka pelajar, Yogyakarta. 2011. hal:31