

## **BAB I PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Suatu pembangunan ditujukan untuk memperoleh suatu peningkatan ke dalam jenjang yang lebih tinggi. Pembangunan nasional merupakan rangkaian upaya pembangunan yang berkesinambungan yang meliputi seluruh kehidupan masyarakat, bangsa dan negara melihat kondisi objektif bahwa kemajuan dalam sebuah negara tidak terlepas dari peranan elemen-elemen yang mempunyai korelasi terhadapnya dan kualitas rakyatnya. Indonesia sebagai negara yang notabene sedang melakukan perubahan-perubahan yang mendasar, seperti halnya struktur yang dibuat lebih demokratis merupakan salah satu bukti kongkrit bahwa bangsa Indonesia sedang memasuki masa transisi yang begitu panjang dari kegagalan masa orde pemerintahan sebelumnya. Dalam hal ini khususnya Bupati dituntut agar dalam penyelenggaraan pemerintahan harus lebih meningkatkan hasil kerja dari penyelenggaraan pemerintahan sebelumnya, sehingga tidak hanya sekedar pelaksanaan belaka yang ditingkatkan, namun bagaimanadan apa strategi yang harus dilakukan oleh pemerintah daerah khususnya bupati.

Kabupaten merupakan konsentrasi dan pelaksanaan ekonomi luas dengan sistem Desentralisasi dimana Bupati mempunyai wewenang atas penyelenggaraan pemerintahan didaerahnya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi.

Sebagai sebuah Kabupaten yang memiliki 16 kecamatan, dalam menjalankan roda pemerintahan, aparatur pemerintah Kabupaten Tulang Bawang memerlukan koordinasi yang baik dan terpadu antar sektor dalam lingkup wilayah Kabupaten agar tujuan pembangunan dapat tercapai secara efektif dan efisien. Pemerintah Kabupaten Tulang Bawang yang mempunyai 14 dinas, dimana dinas kantor departemen yang bersifat dekonsentrasi tidak digunakan lagi. Implikasi otonomi yaitu daerah mempunyai kewanangan yang lebih besar.

Tindakan pemerintah dalam hal ini adalah Bupati Tulang Bawang dalam meningkatkan efektifitas kinerja aparatur pemerintah Kabupaten masih banyak mengalami hambatan.

Adapun berbagai permasalahan yang terjadi didalam pelaksanaan pemerintahan Kabupaten Tulang Bawang yang mengakibatkan terjadinya kendala-kendala atau hambatan-hambatan dalam pelaksanaan peningkatan kinerja aparatur pemerintah daerah, seperti:

1. Sejak diberlakukannya Undang- Undang Otonomi Daerah bupati dituntut untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.
2. Penyelenggaraan hak dan kewajiban yang tidak sesuai dengan pelaksanaannya.
3. Terjadinya komersialisasi jabatan serta penyalahgunaan jabatan.
4. Kerap terjadinya indiscipliner aparatur pemerintah dalam melaksanakan tugasnya.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Hasil wawancara dengan Bupati Kabupaten Tulang Bawang.

Permasalahan tersebut menjadi kendala khususnya mengenai strategi bupati dalam meningkatkan kinerja aparatur pemerintah kabupaten tulang bawang, dan kendala tersebut harus diselesaikan oleh pemerintahan Kabupaten Tulang Bawang, khususnya bupati tulang bawang. Strategi yang telah diterapkan oleh bupati berupa peningkatan kinerja aparat pemerintah daerah kabupaten yang diterapkan melalui koordinasi khusus dengan aparat pemerintah, dan ditetapkan sejak menjadi pemimpin kabupaten.<sup>2</sup>

Proses penerapannya berupa kebijakan-kebijakan yang telah diatur dan disesuaikan dengan keputusan, namun dalam proses pelaksanaannya masih banyak mendapat kendala. Dalam hal ini bupati dapat memimpin setiap langkah kegiatan, hubungan antara pemimpin dan yang dipimpin dalam hal ini antara bupati dan aparat pemerintah kabupaten merupakan kekuatan aspirasional dan kekuatan moral yang kreatif, yang pada akhirnya merupakan perangsang yang bisa memunculkan reaksi-reaksi bawah secara kolektif sehingga akan menimbulkan kepatuhan loyalitas, kerjasama dan respek dari bawahan kepada pimpinannya.

Peranan pemerintah dalam hal ini sangat besar sekali, karena kedudukan pemerintah yaitu sebagai pihak yang mempunyai wewenang untuk memberikan bimbingan dan pengarahan, sedangkan masyarakat adalah sebagai pelaksana atau pelaku utama serta sasaran dari suatu pembangunan. Dan kesemuanya itu akan dapat terwujud apabila ada kerjasama yang baik antara pemerintah dengan masyarakat.

---

<sup>2</sup> Lampung Post, 20 september 2003

Menghadapi kebijakan yang berbeda dari yang selama ini diberlakukan, pemerintah daerah Kabupaten Tulang Bawang dalam menyelenggarakan pemerintahannya memerlukan kesiapan mental dari aparatur pemerintah Kabupaten maupun masyarakat untuk menjadi daerah yang mandiri yang tidak tergantung dari pemerintah pusat. Meskipun otonomi di satu sisi memberikan harapan-harapan dan peluang-peluang bagi pemerintah daerah, tetapi sisi lain tantangan yang dihadapi tidaklah sedikit seperti persiapan pengadaan dan sarana dan prasarana penunjang peningkatan profesionalitas aparatur pemerintah Kabupaten, peningkatan kualitas sumber daya manusia dan peran aktif masyarakat.

Kabupaten merupakan konsentrasi dan pelaksanaan ekonomi luas dengan sistem desentralisasi dimana Bupati mempunyai wewenang atas penyelenggaraan pemerintahan di daerahnya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi.

Sebagai sebuah Kabupaten yang memiliki 16 Kecamatan, dalam menjalankan roda pemerintahan, aparatur pemerintah Kabupaten Tulang Bawang memerlukan koordinasi yang baik dan terpadu antar sector dalam lingkup wilayah kabupaten agar tujuan pembangunan dapat tercapai secara efektif dan efisien. Pemerintah Kabupaten Tulang Bawang mempunyai 14 dinas dimana dinas kantor departemen yang bersifat dekonsentrasi dihabiskan. Implikasinya otonomi yaitu daerah mempunyai kewenangan yang lebih besar.

Sebagai seorang pemimpin di daerah Kabupaten, seorang Bupati haruslah selalu bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, memiliki etika dan moral. Berpengetahuan dan berkemampuan sebagai pemimpin pemerintahan,

berwawasan kebangsaan serta mendapat kepercayaan rakyat agar nantinya dalam melaksanakan tugas-tugasnya berjalan lancar karena adanya kerjasama dan dukungan dari rakyat.

## **B. Perumusan Masalah**

Berangkat dari uraian tersebut diatas maka penulis dapat menarik suatu rumusan masalah yaitu:

1. bagaimana dan apa strategi Bupati dalam meningkatkan kinerja aparatur pemerintah Kabupaten Tulang Bawang periode Tahun 2003-2004 ?
2. Mengapa strategi Bupati Tulang Bawang dalam meningkatkan kinerja aparatur pemerintah kabupaten Tulang Bawang banyak mengalami kendala ?
3. Bagaimana penyelesaian dari kendala tersebut ?

## **C. Tujuan Penelitian**

Setiap penelitian tentunya mempunyai tujuan-tujuan yang hendak dicapai baik itu bagi si peneliti maupun bagi pihak-pihak yang terkait.

Adapun tujuan dalam penelitian ini adalah:

1. Mengetahui kelemahan, kekuatan, ancaman dan peluang yang ada dalam pelaksanaan strategi dan kebijakan tersebut
2. menjelaskan pelaksanaan strategi bupati dalam meningkatkan kinerja aparat pemerintah kabupaten
3. menjelaskan faktor-faktor yang menyebabkan munculnya kendala-kendala dalam penerapan strategi bupati

#### **D. Manfaat penelitian**

Manfaat dari penelitian ini adalah

1. hasil penelitian ini berupa saran-saran secara teoritis yang dapat memberi sumbangan bagi pengembangan ilmu pemerintahan, khususnya pemerintah kabupaten Tulang Bawang.
2. hasil penelitian ini berupa masukan-masukan yang dapat memberi sumbangan kepada Bupati kabupaten Tulang Bawang, khususnya dalam hal peningkatan kinerja aparat pemerintah daerah.

#### **E. kerangka dasar teori**

Teori adalah pendapat yang dikemukakan sebagai keterangan mengenai suatu peristiwa, atau asas dan hukum yang menjadi dasar suatu kesenian atau ilmu pengetahuan.

“Teori adalah bentuk penjelasan umum yang menjelaskan strategi apa saja yang diterapkan dalam kepemimpinan, baik berupa kebijakan-kebijakan atau keputusan-keputusan yang telah ditentukan. Teori merupakan serangkaian konsep-konsep yang menjadi suatu penjelasan yang menunjukkan bagaimana konsep-konsep itu secara logis berhubungan atau menentukan suatu hipotesa”.<sup>3</sup>

Teori juga merupakan ungkapan mengenai hubungan kausal yang logis diantara berbagai gejala atau perubahan variabel dalam bidang tertentu sehingga

---

<sup>3</sup> *Disiplin dan Metodologi*, LP3ES, Jakarta, 1990, hal 216.

dapat dipergunakan sebagai kerangka berpikir dalam memahami dan menanggapi permasalahan yang timbul dalam bidang tertentu.<sup>4</sup>

## 1. Pemerintah Daerah

### a. Dasar Pembentukannya

UUD 1945 merupakan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan otonomi dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada daerah serta sebagai Undang-undang pelaksana dari ketentuan Undang-undang Dasar 1945 tersebut adalah Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagai pengganti dari Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan di daerah. Dalam ketentuan pasal 2 ayat (1) dan (2) Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 ditentukan sebagai berikut:

Dalam menyelenggarakan pemerintahan, wilayah negara kesatuan Republik Indonesia di bagi Daerah Provinsi, daerah Kabupaten dan Daerah Kota yang bersifat otonom dan Daerah di Provinsi berkedudukan sebagai wilayah administrasi.

Sebagai usaha memperlancar pemerintah dan mewujudkan cita-cita nasional itulah maka system ketatanegaraan Indonesia wajib menjalankan prinsip pembagian kewenangan, salah satunya dengan jalan pemberian otonomi kepada daerah-daerah. Prinsip pembagian kewenangan ini terkait pula dengan apa yang disebut dengan desentralisasi, yaitu penyerahan wewenang pemerintahan oleh

---

<sup>4</sup> Buntoro Tjokromidjojo, H. Prof Dan Mustoko Dinatingrat, Drs, *Teori Strategi Pembangunan Nasional*, PT Gunung Agung, Jakarta, 1982, hal 12.

pemerintah kepada Daerah Otonomi. Desentralisasi akan dapat berjalan dengan baik jika daerah memiliki kemampuan untuk melaksanakan Otonomi. Sedangkan penyelenggaraan pemerintah yang bersifat administratif, diperlukan adanya dekosentrasi. Dikaitkan dengan desentralisasi, maka dalam pasal 18 UUD 1945, sebagaimana telah disebutkan dimuka maka ada empat hal yang terkait. *Pertama*, Indonesia didasarkan atas daerah besar dan kecil dan tidak bersifat *statl* (negara bagian), *Kedua*, pembagian daerah dapat digolongkan dalam dua kategori, yaitu daerah otonom dan daerah administrative. *Ketiga*, didaerah-daerah yang bersifat otonomi akan diadakan Badan Perwakilan Daerah, oleh karena itu di daerah pun pemerintah akan bersendi atas dasar permusyawaratan. *Keempat*, Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa mengingat hak-hak asal-usul daerah tersebut.

Dari keempat hal tersebut bisa disimpulkan bahwa pemerintah yang ingin dikembangkan adalah yang demokratis dan desentralistik dalam keutuhan negara kesatuan.

#### b. Susunan Pemerintah Daerah

Di dalam undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 pasal 4 disebutkan bahwa dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi dibentuk dan disusun daerah Kabupaten dan daerah kota.

Daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah dan pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi

daerah. Dengan adanya Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 ini maka sudah tidak dipakai lagi tingkatan daerah otonomi, Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II.

Perubahan yang dilakukan oleh Undang-undang ini terhadap Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 yang dimulai dengan perubahan istilah, mempunyai implikasi serius. Menurut Pratikno pengajar Fisipol UGM, yang mendalami masalah otonomi daerah, dalam Debat Otonomi Daerah, kerjasama UUI-Kompas ((bagian I) dalam judul Mengisi Otonomi Kabupaten Tingkat I dan Tingkat II menyebutkan bahwa ada dua implikasi:<sup>5</sup>

- 1) Istilah tingkatan Daerah Otonomi (Dati I dan Dati II) dihapuskan untuk menghindari citra bahwa tingkatan lebih tinggi (Dati I) secara hierarkis membawahi tingkatan lebih rendah (Dati II). Penghapusan istilah ini untuk menegaskan bahwa semua Daerah Otonomi (Provinsi maupun Kabupaten/Kota merupakan badan hukum yang terpisah dan sejajar). Daerah otonomi Provinsi tidak mempunyai hubungan komando dengan daerah otonomi Kabupaten/Kota.
- 2) Istilah pemerintahan Daerah dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 ini hanya merujuk pada badan eksekutif daerah dan tidak lagi meliputi DPRD. Perubahan ini membawa implikasi pada keterpisahan secara tegas antara badan eksekutif dan legislatif, dan penempatan fungsi kontrol DPRD terhadap eksekutif daerah.

DPRD sebagai badan legislative daerah dan Pemerintahan Daerah terdiri dari kepala daerah beserta perangkat daerah kedudukan

---

<sup>5</sup> *kompas*, 16 November 2003, hal 6.

sejajar dan menjadi mitra dari pemerintahan daerah. Meskipun badan legislative daerah berkedudukan sejajar dengan pemerintah daerah tetapi DPRD bukan merupakan pemerintah daerah.

Setiap daerah dipimpin oleh seorang Kepala daerah sebagai kepala eksekutif yang dibantu oleh seorang Wakil Kepala Daerah. Kepala daerah Provinsi disebut Gubernur yang karena jabatannya juga merupakan wakil pemerintah. Dalam menjalankan tugas dan wewenang sebagai kepala daerah Gubernur bertanggungjawab kepada Presiden.

Sedangkan Kepala Daerah Kabupaten disebut Bupati dan Kepala daerah Kota disebut Walikota. Keduanya dalam menjalankan tugas dan kewenangan selaku kepala daerah, Bupati/ Walikota bertanggung jawab kepada DPRD Kabupaten/kota. Masing-masing kepala daerah mempunyai masa jabatan lima tahun dan dapat dipilih kembali untuk kedua sekali masa jabatan.

Di daerah juga dibentuk perangkat daerah yang terdiri atas Sekretariat Daerah dan Lembaga Teknik Daerah lainnya sesuai dengan kebutuhan daerah. Sekretariat Daerah dipimpin oleh Sekretaris Daerah. Sekretaris Daerah Provinsi diangkat oleh Gubernur atas persetujuan DPRD dari PNS yang memenuhi syarat. Sekretaris daerah provinsi ini karena jabatannya adalah sekretaris wilayah administrasi. Sedangkan sekretaris daerah kabupaten/kota diangkat oleh Bupati/ Walikota pimpinan DPRD dari PNS yang memenuhi syarat. Masing-masing Sekretaris daerah ini mempunyai kewajiban membantu Kepala Daerah dalam menyusun kebijakan serta membina hubungan kerja dengan

dinas, lembaga teknis, dan unit pelaksana lainnya. Dalam menjalankan tugasnya. Sekretaris daerah bertanggungjawab kepada Kepala Daerah. Apabila sekretaris Daerah berhalangan melaksanakan tugasnya, tugas Sekretaris Daerah dilaksanakan oleh pejabat yang ditunjuk oleh Kepala Daerah.

Dinas Daerah adalah unsur pelaksana pemerintah daerah. Dinas daerah dipimpin oleh seorang Kepala Dinas yang diangkat oleh kepala daerah dari PNS yang memenuhi syarat atas usul Sekretaris daerah. Kepala Dinas ini bertanggungjawab kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah.

## **2. Bupati**

### **a. Kebijakan**

Kebijakan adalah serangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan rencana dalam pelaksanaan satu pekerjaan, kepemimpinan dalam pemerintahan atau organisasi; pernyataan cita-cita tujuan, prinsip atau masud sebagai garis pedoman dalam mencapai sasaran.<sup>6</sup>

Kebijakan yang diterapkan Bupati terhadap aparat pemerintahnya berupa peningkatan kinerja aparat pemerintah kabupaten.

### **b. Implementasi dan kebijakan**

Implementasi dari strategi dan kebijakan adalah langkah – langkah yang dilakukan Bupati dalam meningkatkan hasil kerja yang dicapai oleh karyawan atau pegawai maupun pejabat dalam rangka melaksanakan tugas dan tanggungjawab sebagai komponen dalam

---

<sup>6</sup> B.N. MARBUNI, SH. *Kamus politik*, pustaka sinar harapan, Jakarta, 2002, hal 253

penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dalam organisasi pemerintah diwilayah kabupaten.

c. Faktor yang mempengaruhi strategi dan kebijakan

- kurangnya tanggung jawab aparat pemerintah kabupaten terhadap disiplin kerja.
- Kemampuan aparat dalam merealisasikan program kerja pemerintah kabupaten kurang maksimal.

Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi dalam daerah provinsi, kabupaten dan daerah kota yang bersifat otonom. Setiap daerah dipimpin oleh seorang kepala daerah sebagai kepala eksekutif yang dibantu oleh wakil kepala daerah.

Kabupaten atau Kota adalah daerah penyelenggara otonomi luas dengan sistem desentralisasi yang dipimpin oleh seorang Bupati atau Walikota sebagai kepala daerah. Bupati atau Walikota bertanggung jawab kepada DPRD Kabupaten atau DPRD kota dan berkewajiban memberikan laporan kepada presiden melalui menteri dalam negeri dalam rangka pembinaan dan pengawasan.

Menurut UU No 22 Tahun 1999:

- (1) Kepala Daerah Kabupaten disebut Bupati
- (2) Kepala Daerah Kota disebut Walikota
- (3) Dalam menjalankan tugas dan kewenangan selaku kepala Daerah, Bupati/Walikota bertanggungjawab kepada DPRD Kabupaten/ Kota.

- (4) Tata cara pelaksanaan pertanggungjawaban, sebagaimana dimaksud pada ayat (3) ditetapkan dalam Peraturan Tata Tertib DPRD sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh pemerintah<sup>7</sup>

Sehingga dari uraian diatas dapat dikatakan bahwa Bupati dalam menjalankan tugas-tugasnya terutama dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di wilayah Kabupaten harus sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan dan harus selalu terprogram sehingga apa yang telah dilakukannya sehubungan dengan realisasi program pembangunan dapat dipertanggungjawabkan kepada DPRD Kabupaten yang berkewajiban memberikan kepada presiden melalui menteri dalam negeri.

Adapun kewajiban dari seorang Kepala Daerah menurut Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 yaitu:<sup>8</sup>

- a. Mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana cita-cita Proklamasi Kemerdekaan tanggal 17 Agustus 1945
- b. Memegang tegus Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945
- c. Menghormati kedaulatan rakyat
- d. Menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan
- e. Meningkatkan taraf kesejahteraan rakyat
- f. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat, dan

---

<sup>7</sup> Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, *tentang Pemerintahan Daerah*.

<sup>8</sup> ..... *Undang-undang Otonomi Daerah 1999*, Kuraiko Pratama, Bandung.

- g. Mengajukan rancangan Peraturan Daerah dan menentapkannya sebagai Peraturan Daerah bersama dengan DPRD.

Dalam perjalanan sejarah manusia, bahwa pemimpin hampir selalu menjadi focus dari semua gerakan, aktifitas, usaha dan perubahan menuju pada kemajuan di dalam kelompok atau organisasi. Pemimpin kelompok atau organisasi yang terbinanya, juga memberikan motivasi kerja dan menentukan sasaran bersama yang akan dicapai. Sehingga dapat dikatakan bahwa kegiatan manusia secara bersama-sama selalu membutuhkan kepemimpinan.

Sebagai seorang kepala daerah, Bupati adalah merupakan seorang pemimpin bagi aparatur dan masyarakat dalam wilayah Kabupaten, yang mana dalam melaksanakan fungsinya kepemimpinan Bupati sangat berperan terhadap proses bekerjanya suatu sistem dari komponen-komponen (aparatur pemerintah kabupaten) dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan.

Dengan kata lain bahwa strategi Bupati adalah langkah-langkah yang diambil Bupati dalam memandu, membimbing, nmemberi dan membangun motivasi kerja aparaturnya, mengemudikan organisasi Kabupaten, menjalain jaringan komunikasi yang baik, memberikan supervisi atau pengawasan yang efisien serta kemampuannya dalam menganggapi keadaan yang ada disekitarnya dalam kualitasnya sebagai pemimpin sehingga akan tercapai tujuan dan sasaran yang tealh disepakati bersama.

### 3. Strategi

Strategi Bupati adalah langkah–angkah yang diambil dalam memandu, membimbing, memberi, dan membangun motivasi kerja aparaturnya, serta menjalin komunikasi yang baik sehingga akan tercapai tujuan dan sasaran yang akan dicapai.

Sedangkan penerapan kebijakan yang diberikan Bupati dalam menyelenggarakan pemerintahannya diperlukan kesiapan mental dari aparatur pemerintah kabupaten maupun masyarakat untuk menjadi daerah yang mandiri, yang tidak lagi tergantung pada daerah pusat.

Secara etimologis strategi berasal dari bahasa Yunani (*Strategos*” (*Stratos* = militer dan *ag* = memimpin), yang berarti “general ship” atau sesuatu yang dikerjakan oleh para jenderal perang dalam membuat rencana untuk memenangkan perang. Jadi istilah strategi pada mulanya muncul dalam dunia militer.

Strategi selalu memberikan “keuntungan’ untuk mencapai tujuan dengan cara-cara tersendiri “taktik”, setidaknya taktik merupakan penjabaran operasional dari strategi.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia pengertian mengenai strategi dijelaskan dalam hal 859-860 adalah: 1. Siasat perang; 2. Ilmu siasat; 3. Rencana yang cermat mengenai kegiatan untuk mencapai sasaran khusus.<sup>9</sup>

Pengertian strategi menurut para ahli:

---

<sup>9</sup> *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, hal 859-860.

### 1. Kar Von Clausewitz

Strategi adalah suatu seni menggunakan pertempuran untuk memenangkan suatu perang sedangkan taktik adalah seni menggunakan tentara dalam sebuah pertempuran baik dalam bisnis, politik atau strategi lainnya.<sup>10</sup>

### 2. Henry Mintzberg

Strategi merupakan serangkaian tindakan mendasar yang dibuat oleh jajaran organisasi dalam rangka untuk mencapai tujuan tertentu seperti: visi pokok, analisis identifikasi alternatif, peluang-peluang analisis kekuatan organisasi, dan lain-lain.<sup>11</sup>

### 3. Ricky Graffin

Strategi merupakan tulang punggung dari perencanaan dan langkah-langkah utama untuk menyelenggarakan pengarahannya dan batas-batas untuk kegiatan operasionalnya, hanya saja titik berat bagi perencanaan strategi dan taktik yang digunakan.<sup>12</sup>

Berdasarkan definisi tersebut diatas maka yang dimaksud strategi dalam penelitian ini adalah perencanaan yang cermat mengenai kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai sasaran khusus yaitu kesejahteraan dan kemakmuran rakyat atau dalam kata lain langkah-langkah yang diambil untuk mencapai tujuan tertentu.

---

<sup>10</sup> A. Sri Wahyuni SE, MBA, *Pengantar Proses Berpikir Strategi*, manajemen strategi, hal 26.

<sup>11</sup> Prof Dr. Sondang P Siagian MPA, *Manajemen Strategi*, hal 16-17.

<sup>12</sup> Dr. Burhan N, *Perencanaan Strategi*, hal 8.

#### 4. Grindle

implementasi dan kebijakan ditentukan oleh kebijakan dan konteks dari implementasi itu sendiri. Dan implementasi dari kebijakan itu dapat dilihat dari tiga dimensi analisis yaitu: tujuan implementasi kebijakan, pelaksanaan tugas, dan kaitan suatu organisasi dengan lingkungan. Dan menurutnya kebijakan dapat ditransformasikan menjadi program, sehingga kebijakan – kebijakan tersebut dapat dilaksanakan.

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 memberi hasil yang pemanfaatannya jelas dibandingkan yang bertujuan terjadi perubahan sikap dan perilaku penerima kebijakan.

d. Letak pengambilan keputusan

kedudukan pembuat kebijakan akan mempengaruhi implementasi selanjutnya pembuat kebijakan yang mempunyai kewenangan dan

otoritas yang tinggi akan lebih mudah mempunyai wewenang dalam pengkoordinasian organisasi dibawahnya.

e. Pelaksana program

keputusan siapa yang ditugasi untuk mengimplementasikan program yang ada dapat mempengaruhi proses implementasi dan hasil akhir yang diperoleh.

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 :

- 1) Strategi yang digunakan dalam proses, kekuasaan dari badan pelaksana ataupun elite politik dan penguasa setempat akan mempengaruhi pelaksana kebijakan.
- 2) Kondisi dan keberadaan badan pelaksana yang didukung otoritas penguasa akan sangat berpengaruh pada proses
- 3) Kepatuhan dan daya tanggap

Kepatuhan dapat berupa dukungan dari elit politik, kesediaan agar instansi pelaksana birokrat yang ditugasi melaksanakan program dari elit politik, juga kepatuhan menerima manfaat/sasaran program. Sedangkan daya tanggap merupakan kepekaan lembaga publik seperti birokrasi terhadap kebutuhan permasalahan yang timbul dalam pelaksana.

#### **4. Kinerja Aparatur Pemerintah**

##### **a. Kinerja Aparatur Pemerintah**

Kinerja Aparatur Pemerintah kabupaten dalam melaksanakan tugas dan tanggungjawab sebagai komponen dalam penyelenggaraan pemerintahan serta upaya untuk melaksanakan program-program pembangunan sesuai dengan rencana dan tujuan bersama. sehingga pencapaian dari hasil suatu pekerjaan oleh para pegawai dan karyawan pemerintah dapat dirsakan

Dalam rangka meningkatkan hasil kerja aparatur pemerintah khususnya Kabupaten, maka sangat diperlukan suatu pembangunan terhadap aparturnya yang meliputi lembaga, tata kerja dan aparat pemerintah diarahkan pada penyelenggaraan pemerintah dan pelaksanaan, pengawasan dan pengendalian kegiatan seluruh aparatur pemerintah daerah. Pendayagunaan aparatur pemerintah daerah ditujukan peningkatan kemampuan penyelenggaraan otonomi daerah, peningkatan kualitas sistem administrasi, penyempurnaan ketetalaksanaan, serta peningkatan kualitas dan kesejahteraan aparatnya.

Koordinasi, kerjasama, dan kemampuan aparatur pemerintah yang bertugas di wilayah Kabupaten makin dimantapkan untuk lebih meningkatkan keserasian, kelancaran, efisien dan efektivitas serta peningkatan pelaksanaan tugas pemerintahan dan pembangunan di wilayah Kabupaten.

Sehingga dapat dikatakan bahwa kinerja aparatur pemerintah yaitu suatu pencapaian hasil dari suatu pekerjaan yang dilakukan oleh

para karyawan, pegawai pemerintah dalam rangka melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya sebagai komponen dalam penyelenggaraan pemerintahan serta upaya untuk melaksanakan program-program pembangunan sesuai dengan rencana dan tujuan bersama.

Manusia sebagai objek dalam setiap aktivitas pemerintahan merupakan pelaku dan penggerak mekanisme dalam sistem pemerintahan. Oleh sebab itu agar mekanisme pemerintahan tersebut berjalan dengan sebaik-baiknya, yakni sesuai dengan tujuan yang diharapkan maka manusia atau subjek atau pelakunya harus baik. Tanpa diharapkan maka manusia pelaksana yang baik maka mekanisme pemerintahpun tidak dapat berjalan dengan baik.

Pengertian baik seperti yang diharapkan diatas adalah sebagai berikut:

- a. Mentalitasnya atau moralnya baik dalam arti jujur, mempunyai rasa tanggungjawab yang besar terhadap pekerjaannya, dapat bersikap sebagai abdi masyarakat atau public servant dan sebagainya.
- b. Memiliki kecakapan atau kemampuan yang tinggi untuk melaksanakan tugas-tugasnya.<sup>13</sup>

Pembangunan Daerah sebagai bagian integral pembangunan nasional telah makin mendorong dan meningkatkan stabilitas pemerataan, pertumbuhan dan pengembangan daerah serta peran

---

<sup>13</sup> Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia. (Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya)*, CV. Rajawali, Jakarta, 1988, hal 61.

aktif dan kesejahteraan masyarakat. Peningkatan upaya pembangunan daerah baru senantiasa didasarkan pada otonomi yang nyata, dinamis, serasi dan bertanggungjawab dalam rangka lebih meningkatkan peran serta masyarakat dalam pembangunan dan mendorong pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya.

Suatu pembangunan adalah dari, oleh dan untuk rakyat yang dilaksanakan di semua social politik, ekonomi, budaya, pendidikan, kesejahteraan masyarakat, keagamaan, kesehatan, serta aspek-aspek lain menyangkut aspek kehidupan masyarakat khususnya.

## **F. Definisi Konseptual**

Definisi menggambarkan adanya hubungan antara konsep-konsep spesifik yang berbeda yang ingin diteliti agar penelitian ini dapat dipahami tanpa menimbulkan kekaburan maka perlu di definisikan dengan jelas konsep-konsep tersebut:

### **1. Strategi**

Adalah langkah-langkah (rencana yang cermat) menengenai kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah dalam menjalankan tugas dan fungsi pemerintahan untuk mencapai kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.

### **2. Bupati**

Adalah kepala daerah sebagai penyelenggara pemerintahan di wilayah Kabupaten, yang bertanggung jawab kepada DPRD Kabupaten dan berkewajiban memberikan laporan kepada presiden

melalui menteri dalam negeri dalam rangka pembinaan dan pengawasan.

### 3. Kabupaten

Adalah daerah penyelenggara otonomi luas dengan sistem desentralisasi yang dipimpin oleh seorang bupati sebagai Kepala Daerah.

### 4. Kinerja

Adalah hasil kerja yang dapat dicapai oleh individu atau sekelompok individu dalam suatu organisasi yang dihasilkan dari fusi suatu pekerjaan tertentu atau kegiatan selama suatu periode tertentu dalam rangka upaya untuk mencapai tujuan organisasi.

### 5. Aparatur pemerintah

Adalah karyawan atau pegawai sipil (dalam wilayah Kabupaten),

### 6. Strategi Bupati

dalam meningkatkan kinerja aparatur pemerintah Kabupaten adalah langkah-langkah mengenai kegiatan yang dilakukan oleh Bupati dalam meningkatkan hasil kerja yang dicapai oleh pegawai maupun pejabat dalam organisasi pemerintahan secara keseluruhan dalam rangka melaksanakan tugas yang telah dibebankan kepadanya serta sebagai konsekuensi fungsi dari tanggungjawabnya sebagai komponen dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dalam organisasi pemerintah di wilayah Kabupaten.

## G. Definisi Operasional

Definisi ini dimaksudkan untuk memperjelas konsep-konsep yang berkaitan dengan judul penelitian antara lain:

- 1) Strategi Bupati dalam meningkatkan kinerja aparatur pemerintah Kabupaten di ukur dengan:
  - a. Intensitas Bupati dalam melakukan koordinasi atau rapat kerja dengan pegawai
  - b. Intensitas Bupati dalam memberikan motivasi kerja sebagai perangsang semangat kerja pegawai
  - c. Kemampuan Bupati dalam memberikan suritauladan kepada aparatur pemerintah kabupaten
  - d. Sanksi yang diberikan terhadap pelanggaran indisipliner
  - e. Peningkatan kualitas pendidikan pegawai
  - f. Pengadaan sarana dan prasarana yang memadai.
- 2) Indikator – indikator kendala pelaksanaan strategi dan kebijakan Bupati dalam meningkatkan kinerja aparat pemerintah kabupaten.
  - a. kepentingan yang dimiliki pihak – pihak terkait.
  - b. Manfaat yang dirasakan oleh sasaran.
  - c. Derajat perubahan yang diharapkan dan perubahan sikap perilaku penerima kebijakan.
  - d. Pengambilan keputusan dalam pembuatan strategi dan kebijakan.
  - e. Pelaksana yang ditugasi untuk mengimplementasikan strategi dan kebijakan.

- f. Sumber daya yang digunakan dalam proses pelaksanaan strategi dan kebijakan.

## **H. Metode Penelitian**

Metode penelitian merupakan suatu cara yang utama dalam melaksanakan penelitian, metode penelitian memandu penulis tentang unsur-unsur bagaimana penelitian akan dilakukan.

### **1. Jenis Penelitian**

Dalam penelitian ini penulis menggunakan jenis penelitian deskriptif analisis, adapun penelitian deskriptif adalah suatu metode dalam meneliti status kelompok manusia selaku objek, suatu set kondisi, suatu pemikiran ataupun kasus peristiwa pada masa sekarang. Tujuan penelitian deskriptif adalah untuk membuat deskripsi, gambaran secara otomatis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta berhubungan dengan fenomena yang diteliti atau diselidiki.<sup>14</sup>

### **2. Unit Analisis**

Adapun unit analisis yang dipakai oleh penulis di melakukan penelitian terhadap strategi Bupati Tulang Bawang dalam meningkatkan kinerja aparatur pemerintahan Kabupaten yaitu:

- Bupati Tulang Bawang
- Sekretaris Daerah
- Badan Kepegawaian Daerah

---

<sup>14</sup> Mohammad Nazir. Ph.D. dalam *Metode Penelitian*, (Ghalia Indonesia, Jakarta), hal 63.

- Asisten III (Bidang Administrasi) Bagian Organisasi

### **3. Jenis Data dan Sumber Data**

Dalam penelitian ini ada dua jenis data yaitu Data Primer dan Data Sekunder, adapun pengertian dari kedua data tersebut adalah:

#### **a. Data Primer**

Data primer adalah data yang diperoleh dari responden dan berupa keterangan dari pihak-pihak terkait dengan masalah yang ada dalam penelitian ini. Adapun responden dalam penelitian ini adalah pejabat Setda, BAPPEDA dan Dinas Daerah dalam wilayah Kabupaten Tulang Bawang.

#### **b. Data Sekunder**

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari hasil bahan-bahan dokumenter tentang daerah penelitian, buku-buku, surat kabar, kepustakaan serta laporan-laporan yang ada di Kabupaten Tulang Bawang (arsip-arsip Kabupaten).

### **4. Teknik Pengumpulan Data**

#### **a. Interview**

Yang dimaksud interview adalah proses tanya jawab lisan dimana dua orang atau lebih berhadap-hadapan secara fisik, yang

satu dapat melihat mitra yang lain dan mendengarkan dengan telinga sendiri.<sup>15</sup>

Jadi interview merupakan teknik atau cara pengumpulan data dengan jalan langsung terdiri dari dua orang atau lebih berhadapan secara fisik dalam kedudukan yang berbeda, yaitu antara penulis dengan interview dengan subjek penelitian yang telah ditentukan. Disini interview dilakukan dengan pejabat setda dan Bupati Tulang Bawang.

b. Dokumentasi

Digunakan untuk mendapatkan data sekunder yaitu dengan cara mempelajari arsip-arsip atau catatan, monografi dan laporan-laporan yang ada di Kabupaten Tulang Bawang.

## 5. Alasan Pemilihan Lokasi

Dipilihnya lokasi penelitian di wilayah Tulang Bawang yaitu dengan alasan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan tentunya banyak kendala yang dihadapi, apalagi dengan diberlakukannya undang-undang otonomi daerah yang mana daerah dituntut untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, mampukah Bupati Tulang Bawang yang baru, mengatasi kendala dan hambatan tersebut. Atas dasar tersebut maka penulis tertarik untuk mengadakan studi penelitian di kabupaten Tulang Bawang khususnya mengenai strategi Bupati dalam meningkatkan kinerja aparatur pemerintah Kabupaten (Tulang Bawang tahun 2003-2004)

---

<sup>15</sup> Sutrisno Hadi, *Metodologi Research*, Andi Offset, Yogyakarta, 1994, hal 4

## 6. Teknik Analisis Data

Sesuai dengan jenis penelitian yang digunakan yaitu jenis penelitian deskriptif maka teknik analisis data yang digunakan adalah teknik analisis data kualitatif. Yang dimaksud dengan teknik analisis data kualitatif menurut Koentjoroningrat adalah:<sup>16</sup>

*“Data yang dikumpulkan itu berupa studi kasus dan bersifat monografis. Mudah diklarifikasi dan jumlahnya sedikit”*

Dengan menggunakan teknik analisis data kualitatif maka data yang diperoleh dalam penelitian ini tidak dianalisis menggunakan angka-angka tetapi data yang diperoleh itu akan diinterpretasikan sesuai dengan tujuan penelitian.

Langkah–langkah dalam menganalisa penelitian kualitatif yaitu dengan melakukan pengamatan terlebih dahulu terhadap studi kasus yang akan diteliti, setelah data tersebut berhasil kita kumpulkan maka hasilnya dapat berupa pita rekaman, atau ringkasan – ringkasan secara tertulis.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Koentjoroningrat, *Metode Penelitian Sosial*, Gramedia, Jakarta, 1991, hal 328.

<sup>17</sup> Walizer H Michael, *metode dan analisis penelitian*, erlangga, Jakarta, 1991, hal 46