

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

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

Sebagai suatu negara yang merdeka, Bangsa Indonesia dituntut untuk terus menerus membangun sebagai usaha untuk menciptakan masyarakat yang adil makmur berdasarkan Pancasila. Cita-cita untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur sejak semula sudah dituangkan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 sebagaimana tercantum dalam alinea kedua dan keempat.

Sebagaimana diketahui dalam alinea kedua Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 disebutkan bahwa:

"Dan perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia telah sampailah pada saat yang berbahagia dengan selamat sentosa menghantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan negara Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil, dan makmur".

Dari alinea kedua ini jelas apa yang dikehendaki atau apa yang diharapkan oleh para pengatur kemerdekaan, adalah negara Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur. Nilai-nilai inilah yang selalu menjiwai segenap bangsa Indonesia dan terus diupayakan untuk diwujudkan. Tujuan dan cita-cita negara Republik Indonesia juga tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar alinea keempat yang berbunyi:

"Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan negara Indonesia yang melindungi Segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa Indonesiadan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial maka disusunlah

berdasarkan kepada : Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.”

Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan, menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah. Dengan demikian, Undang-undang Dasar 1945 merupakan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah sebagaimana tertuang dalam ketetapan MPR RI Nomor XV/MPR/1998 tentang penyelenggaraan otonomi daerah.

Sesuai dengan ketetapan MPR diatas, Penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proposional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian. Dan pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang berkeadilan. Di samping itu, penyelenggaraan Otonomi Daerah juga dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah pada dasarnya mengatur tentang pelaksanaan Desentralisasi, oleh karena itu, Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 menempatkan otonomi daerah secara utuh kepada Daerah Kabupaten, dan daerah Kota yang dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 berkedudukan sebagai Kabupaten Daerah tingkat II dan

daerah kota tersebut berkedudukan sebagai daerah otonom yang mempunyai kewenangan dan kekuasaan untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan dan prakarsa aspirasi masyarakat.

Sedangkan yang dimaksud otonomi luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, dan kebijakan fiskal, agama serta kewenangan lainnya yang akan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.<sup>1</sup>

Sedangkan yang dimaksud otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah dibidang tertentu yang secara nyata diperlukan serta hidup, tumbuh dan berkembang di daerah. Sedangkan otonomi yang bertanggungjawab adalah berupa perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian atas hak dan kewenangan kepada daerah dalam bentuk tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, dan pemerataan serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Setiap negara kesatuan dapat disusun dan diselenggarakan menurut asas dan sistem sentralisasi, dapat sepenuhnya dilaksanakan oleh dan dari pusat

---

<sup>1</sup> Supriyadi, Deddy, *Estekusumah, Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Jakarta: PT

pemerintahan atau oleh Pusat bersama-sama organnya yang dipencarkan di daerah-daerahnya. Desentralisasi akan didapat apabila kewenangan mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh Pemerintah Pusat (*central government*), melainkan juga oleh kesatuan-kesatuan pemerintah yang lebih rendah yang mandiri (*zelfstanding*), bersifat otonomi (territorial maupun fungsional).

Jadi, desentralisasi bukan sekedar pemencaran kewenangan, tetapi juga pembagian kekuasaan untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan Pusat dan satuan-satuan pemerintah tingkat lebih rendah.

Dengan demikian, sistem desentralisasi mengandung makna penentu kebijaksanaan pemerintah terhadap potensi dan kemampuan Daerah dengan melibatkan wakil-wakil rakyat di daerah di dalam menyelenggarakan pemerintah dan pembangunan, dengan melatih diri menggunakan hak yang seimbang dengan kewajiban masyarakat yang demokratis.<sup>2</sup>

Pada perubahan pasal 18 UUD 1945, mengenai Pemerintah Daerah, baik secara konseptual maupun hukum, melahirkan ketentuan-ketentuan sebagai berikut:

1. Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Dalam ketentuan ini, menegaskan bahwa Pemerintahan Daerah adalah suatu pemerintahan otonom dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tidak ada lagi unsur

pemerintahan sentralisasi dalam Pemerintah Daerah. Gubernur, Bupati, Walikota semata-mata sebagai penyelenggara otonomi di Daerah.

2. Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya. Dengan demikian, pemerintah daerah berhak mengatur dan mengurus segala urusan atau fungsi pemerintahan yang oleh undang-undang tidak ditentukan sebagai yang diselenggarakan pusat.

3. Prinsip kekhususan dan keragaman daerah. Prinsip ini mengandung makna bahwa bentuk dan isi otonomi daerah tidak harus sama. Bentuk dan isi otonomi daerah ditentukan oleh berbagai keadaan khusus dan keragaman setiap daerah.

4. Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya. Yang dimaksud masyarakat hukum adat adalah masyarakat hukum (*rechtsgemeenschap*) yang berdasarkan hukum adat atau adat istiadat. Masyarakat hukum adalah masyarakat yang memiliki kekayaan sendiri, memiliki warga yang dapat dibedakan dengan warga masyarakat hukum lain dan dapat bertindak ke dalam atau ke luar sebagai satu kesatuan hukum yang mandiri dan memerintah diri mereka sendiri.

5. Prinsip mengakui dan menghormati Pemerintah Daerah yang bersifat khusus dan istimewa.

6. Prinsip badan perwakilan daerah dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum. Hal ini telah terrealisasi dalam pemilihan umum anggota DPRD tahun 2004. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala Pemerintah Daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.

7. Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil. Prinsip ini diterjemahkan dalam UU No. 32 Tahun 2004.

Dari ketentuan-ketentuan diatas, poin yang menjadi konsentrasi pada penelitian ini adalah poin ke dua yaitu Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya. Dengan demikian, pemerintah daerah berhak mengatur dan mengurus segala urusan atau fungsi pemerintahan yang oleh undang-undang tidak ditentukan sebagai yang diselenggarakan pusat.

Pada dasarnya, penataan organisasi perangkat daerah bertujuan kepada sebuah perubahan ke arah yang lebih baik dan tentu saja pada bentuk struktur kerja yang efisien. Namun yang kemudian membuat menarik adalah pada hasil perubahan yang ternyata justru mengalami penggelembungan.. Pembangunan di segala bidang juga merupakan salah satu sebab adanya penataan organisasi ini. Pada beberapa kesempatan, Bupati Singgih Sanyoto mengemukakan bahwa titik berat arah pembangunan perangkat organisasi adalah mengacu pada optimalisasi peran perempuan. Kesenjangan gender masih banyak ditemui di berbagai kehidupan masyarakat, karier politik, bahkan pada perangkat organisasi dan anggota dewan. Kesetaraan dan keadilan gender tidak akan terwujud tanpa adanya partisipasi dari berbagai pihak. Dalam hal ini Bupati Singgih Sanyoto menunjuk Gabungan Organisasi Wanita (GOW) sebagai wadah dari berbagai organisasi perempuan yang diharapkan ikut menyukseskan program pembangunan nasional.<sup>3</sup> Keberhasilan pembangunan

---

<sup>3</sup> Wawasan edisi kamis, 15 november 2007

akan sangat tergantung pada peran serta perempuan dan laki-laki sebagai pelaku dan pemanfaat hasil pembangunan.

Kabupaten Magelang memiliki pejabat fungsional sebanyak 8.669 orang, yang presentase perempuan lebih banyak daripada laki-laki. Begitu juga dengan anggota DPRD hasil pemilu 2004. Dari 42 orang anggota DPRD, hanya ada 3 orang perempuan yang duduk di dalamnya. Itu artinya hanya sekitar 8,8 % saja dan 91,2 % sisanya adalah laki-laki.<sup>4</sup> Hal ini sudah cukup membuktikan bahwa peran perempuan di dunia politik dan khususnya dunia kerja, memang belum sebanding dengan peran laki-laki. Optimalisasi peran perempuan merupakan salah satu hal yang dilakukan pemerintah Kabupaten Magelang dalam rangka penataan perangkat organisasi. Sehingga tercipta kesetaraan gender dan sinergi yang maksimal untuk menghasilkan kebijakan dan melaksanakan implementasinya secara seimbang.

Setelah PP No 8 tahun 2003 disahkan, Pemerintah kabupaten Magelang bersama DPRD Kabupaten Magelang lalu merencanakan untuk membuat peraturan daerah yang mengacu pada terbitnya PP No 8 tahun 2003 tersebut. Pertengahan tahun 2004, tepatnya bulan Juni, lahir Peraturan Daerah No 15 tahun 2004 tentang tugas-tugas dan fungsi-fungsi, struktur, dan tata kerja dari Kesekretariatan Daerah. Yang kemudian menjadi pokok permasalahan dan fokus penelitian dari penulis adalah tentang bagaimana pemerintah kabupaten magelang menata perangkat organisasinya melalui implementasi yang baik berdasarkan Perda yang sudah disahkan yaitu Perda No 15 Tahun 2004.

Peraturan Daerah No 15 Tahun 2004 dibuat dan kemudian disahkan oleh Pemerintah Kabupaten Magelang dan DPRD Kab. Magelang tentunya bukan tanpa alasan. Alasan yang paling substansial tentu saja adanya peraturan pemerintah baru yang menggantikan Peraturan Pemerintah No 84 Tahun 2000. Selain itu, tentu saja Pemerintah Kabupaten Magelang membutuhkan peraturan yang mampu mengakomodir segala macam kebutuhan dalam berbagai aspek.

Peraturan Daerah No 15 Tahun 2004 ini disusun untuk menggantikan Peraturan Daerah No 29 Tahun 2001. Perda No 29 Tahun 2001 adalah perubahan pertama. Sebelumnya, Pemerintah Kabupaten Magelang mendasarkan Penataan Organisasinya pada Perda No 17 Tahun 2000.

Hal yang paling pokok yang dilakukan Pemerintah Daerah Kabupaten Magelang tentu saja adalah pada proses implementasi kebijakan itu. Karena dalam sebuah proses Kebijakan Publik, hal yang paling membutuhkan perhatian dan paling susah operasionalnya adalah pada proses Implementasi.

Keberhasilan dari Implementasi sebuah kebijakan dapat dilihat dari beberapa indikator keberhasilan. Indikator-indikator ini tentunya dapat dijadikan tolok ukur untuk mengetahui sejauh mana Pemerintah selaku eksekutor mampu menjalankan tugas-tugasnya, lalu sejauh mana kebijakan itu mampu diaplikasikan pada proses penataan organisasi perangkat Daerah Kabupaten Magelang dan seperti apa output yang dihasilkan setelah kebijakan itu mampu diimplementasikan. Dalam hal ini tentu saja fokus penelitian ada pada Implementasi Kebijakan Penataan Organisasi Perangkat Daerah berupa



Peraturan Daerah No 15 Tahun 2004 yang dibuat berdasarkan Peraturan Pemerintah No 8 Tahun 2003. Pembentukan, Kedudukan, Tugas, Fungsi, Struktur Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah ini merupakan tindak lanjut dari ketentuan yang diamanatkan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah.

Peraturan Pemerintah ini pada prinsipnya dimaksudkan memberikan keleluasaan yang luas kepada Daerah untuk menetapkan kebutuhan organisasi sesuai dengan penilaian daerah masing-masing. Dengan demikian diharapkan daerah dapat menyusun organisasi perangkat daerah dengan mempertimbangkan kewenangan, karakteristik, potensi dan kebutuhan, kemampuan keuangan, ketersediaan sumber daya aparatur, serta pengembangan pola kerja sama antar daerah dan/atau dengan pihak ketiga.

Penetapan organisasi perangkat daerah dalam rangka memfasilitasi penyelenggaraan otonomi daerah sebagai upaya pemberdayaan perangkat daerah otonom sehingga daerah dapat lebih meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Ruang lingkup pengaturan dalam Peraturan Pemerintah ini meliputi :

- a. Pembentukan dan Kriteria Organisasi Perangkat Daerah;
- b. Kedudukan, tugas dan fungsi Perangkat Daerah Propinsi;
- c. Kedudukan, tugas dan fungsi Perangkat Daerah Kabupaten/Kota;

- d. Kedudukan, tugas dan fungsi Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- e. Susunan organisasi Perangkat Daerah;
- f. Eselonisasi Perangkat Daerah.

Pengaturan kelembagaan Sekretariat Daerah ini didasarkan pada hasil evaluasi terhadap penyelenggaraan tugas pemerintahan, administrasi, organisasi dan tatalaksana serta pelayanan administratif kepada seluruh perangkat daerah yang selama ini telah diselenggarakan oleh Sekretariat Daerah .

Dengan Penetapan Pembentukan, Kedudukan, Tugas, Fungsi, Struktur Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat ini, diharapkan akan lebih meningkatkan daya guna dan hasil guna serta lebih meningkatkan mutu pelayanan penyelenggaraan tugas pemerintahan, administrasi, organisasi dan tatalaksana serta pemberian pelayanan administratif kepada seluruh perangkat daerah.

Bahwa Peraturan Daerah No 15 Tahun 2004 ini telah dibahas dalam Rapat Panitia Khusus Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada tanggal 31 Mei sampai dengan 23 Juni 2004 dan Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tanggal 26 April, 6 Mei, 13 Mei dan 28 Juni 2004 serta telah mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Nomor 16/DPRD/2004 tentang Persetujuan Penetapan Peraturan Daerah Pembentukan, Kedudukan, Tugas, Fungsi,

Struktur Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Magelang, tanggal 28 Juni 2004.

Yang cukup menarik untuk dibahas adalah pada bagaimana Kabupaten Magelang sanggup menjalankan implementasi Kebijakan Penataan Organisasi Perangkat Daerah dalam beberapa kendala terutama kendala keuangan.

Pada medio Juni 2007, Pemerintah kembali mengeluarkan Peraturan Pemerintah yang berkaitan dengan Penataan Organisasi. Akan tetapi Pemerintah Kabupaten Magelang belum merespon adanya Peraturan yang baru tersebut yaitu Peraturan Pemerintah No 41 Tahun 2007. sekarang ini, di Kabupaten Magelang sedang mulai dilakukan persiapan-persiapan untuk masuk pada Raperda.

## **B. Rumusan Masalah**

Di dalam melakukan sebuah penelitian sosial, hal yang pokok adalah merumuskan masalah dalam penelitian tersebut. Karena, hal itu merupakan batasan sekaligus pedoman dan pegangan dalam pelaksanaan suatu penelitian di lapangan. Adanya penemuan dan perumusan masalah di lapangan dapat memberikan rasa keingintahuan bagi seorang peneliti akan sesuatu yang hendak ditelitinya yang kemudian hal tersebut dapat dijadikan suatu pengetahuan baru, sehingga dapat memperluas khazanah pengetahuan.

Dari latar belakang diatas, maka penulis dapat merumuskan masalah sebagai berikut:

1. **Bagaimana Proses Penataan Struktur Organisasi Pemerintah Kabupaten Magelang Berdasarkan PP No 8 tahun 2003?**
2. **Faktor-faktor Apakah yang Berpengaruh dalam Proses Penataan Struktur Organisasi Pemerintah Kabupaten Magelang Berdasarkan PP No 8 Tahun 2003?**

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Menjelaskan tentang bagaimana proses penataan struktur organisasi pemerintah kabupaten magelang berdasarkan PP No 8 Tahun 2003.
2. Menjelaskan tentang bagaimana faktor-faktor yang berpengaruh dalam proses penataan struktur organisasi pemerintah kabupaten magelang berdasarkan PP No 8 Tahun 2003.

### **D. Manfaat Penelitian**

Manfaat dari penelitian ini adalah:

1. Hasil penelitian ini memberikan kontribusi pengetahuan pada perkembangan Ilmu Pemerintahan khususnya yang berkaitan dengan Penataan Organisasi Perangkat Daerah serta Pengembangan Organisasi Publik.
2. Hasil penelitian ini juga memberikan sumbangan pada Pemerintah Kabupaten Magelang khususnya yang berkaitan dengan Perumusan

**Kebijakan dan Formulasi kebijakan tentang Penataan Organisasi  
Penataan Perangkat Daerah.**

## **E. Kerangka Dasar Teori**

Kerangka dasar teori adalah teori-teori yang digunakan di dalam melakukan penelitian sehingga kegiatan penelitian ini menjadi jelas, sistematis, dan ilmiah. Kerangka dasar teori atau juga disebut acuan dasar pustaka merupakan bagian yang terdiri dari uraian yang menjelaskan variabel-variabel dan hubungan-hubungan antar variabel berdasarkan pada konsep dan definisi tertentu. Dalam sebuah penelitian, teori merupakan unsur penting, sebab teori mempunyai peranan dalam menjelaskan permasalahan-permasalahan yang ada.

**Menurut Kerlinger:**

”Teori adalah serangkaian asumsi, konsep, konstruk, definisi dan proposi, untuk menerangkan suatu fenomena secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antar konsep.”

**Menurut Saifudin Azwar, MA:**

”Teori adalah serangkaian pernyataan yang saling berhubungan yang menjelaskan mengenai sekelompok kejadian.”<sup>5</sup>

**Menurut Mochtar Mas’oed:**

”Teori merupakan serangkaian konsep-konsep menjadi suatu penjelasan yang menunjukkan bagaimana konsep-konsep itu secara logis berhubungan atau membentuk hipotesa.”<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Saifudin Azwar, MA. *Metode Penelitian*, Pustaka Pelajar Offset, Yogyakarta, 1998,

<sup>6</sup> Mochtar Mas’oed. *Disiplin dan Metodologi*. LP3ES, Jakarta, blm 216.

Dari uraian diatas maka kerangka dasar teori dari penelitian ini adalah:

## 1. Pemerintah Daerah

Latar belakang pembahasan pemerintah daerah ini didasarkan pada Pasal 18 UUD 1945. Apabila dilihat dari sejarah, maka Moh. Yamin lah orang yang pertama membahas masalah Pemerintahan Daerah dalam sidang BPUPKI tanggal 29 mei 1945. Dalam sidang itu, Moh. Yamin antara lain mengatakan:<sup>7</sup>

"Negeri, Desa dan segala persekutuan hukum adat yang dibaharui dengan jalan rasionalismedan pembaharuan jaman, dijadikan kaki susunan sebagai bagian bawah. Antara bagian atas dan bagian bawah dibentuk nagian tengah sebagai Pemerintahan Daerah untuk menjalankan Pemerintahan Urusan Dalam, Pangreh Praja".<sup>8</sup>

Pemikiran Moh. Yamin mengenai Pemerintahan Daerah dapat dijumpai lagi dalam pidatonya tanggal 11 Juli 1945 di hadapan BPUPKI, yang antara lain mengatakan:

"Pemerintahan dalam Republik inipertama-tama akan tersusun dari badan-badan masyarakat seperti desa, yaitu susunan pemrintahan yang paling bawah, pemerintahan ini saya namakan pemerintah bawahan".<sup>9</sup>

"Antara pemerintahan atasan dan pemerintahan bawahan itu adalah pemerintahan yang baik saya sebut pemerintahan tengahan. Perkara desa barangkali tidak perlu saya bicarakan disini, melainkan saya harapkan saja, supaya sifatnya diperbaharui atau disesuaikan dengan keperluan zaman baru".<sup>10</sup>

"Tetapi yang perlu ditegaskan disini, yaitu bahwa desa-desa, negeri-negeri, warga-warga dan lainnya tetaplah menjadi kaki Pemerintahan Republik Indonesia. Dan di tengah-tengah pemerintahan atasan dan bawahan, kita pusatkan Pemerintah Daerah".<sup>11</sup>

<sup>7</sup>Ni matul Huda, Op.cit, hal 1.

<sup>8</sup> Moh. Yamin, *Naskah Perstapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jilid I, Penerbit Siguntang Jakarta, 1971, hal 100

<sup>9</sup> *Ibid*, hlm. 230.

<sup>10</sup> *Ibid*.

<sup>11</sup> *Ibid*, hlm. 231.

Seperti halnya Moh. Yamin, Soepomo selaku Ketua Panitia Kecil Perancang Undang-Undang Dasar dalam Sidang BPUPKI tanggal 15 Juli 1945, juga menyampaikan suatu keterangan, yang antara lain mengatakan:

"Tentang Daerah, kita menyetujui bentuk persatuan, unie, oleh karena itu di bawah Pemerintahan Pusat, di bawah negara tidak ada negara lain. Tidak ada *onderstaat*, akan tetapi hanya Daerah. Bentuknya Daerah itu dan bagaimana bentuk Pemerintahan Daerah, ditetapkan dalam Undang-Undang. Beginilah bunyi pasal 16:

"Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dalam undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa".

Berdasarkan pendapat dari dua tokoh perancang UUD 1945 tersebut, dapat disimpulkan bahwa esensiyang terkandung dalam ketentuan pasal 18 UUD 1945 adalah:

- 1) Keberadaan daerah otonomi dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah yang didasarkan pada asas desentralisasi.
- 2) Satuan pemerintah tingkat daerah menurut UUD 1945 dalam penyelenggaraannya dilakukan dengan "*memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara*"
- 3) Pemerintahan tingkat daerah harus disusun dan diselenggarakan dengan "*memandang dan mengingat hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa*"

Hak melakukan pemerintahan sendiri sebagai sendi kerakyatan dalam sebuah negara kesatuan, (*eenheidsstaat*) tidak lain berarti otonomi, yaitu hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri. Dengan

demikian, makin kuat alasan bahwa pemerintahan dalam susunan daerah besar dan kecil menurut Pasal 18, tidak lain, dari pemerintahan yang disusun atas dasar otonomi.

Jika dilihat dari perspektif kewenangan, maka banyaknya urusan yang dilimpahkan kepadadaerah akan menjadi dasar dalam penentuan beban tugas daerah. Jumlah, jenis dan karakter urusan-urusan tersebut pada gilirannya akan menentukan jumlah dan kualitas pegawai yang dibutuhkan untuk melaksanakan urusan-urusan tersebut. Dalam penentuan jumlah dan jenis kewenangan yang diserahkan dan disesuaikan dengan kondisi, potensi Daerah dan kemampuan masing-masing daerah.

Dilihat dari perspektif anggaran, Mardiasmo menyatakan bahwa salah satu aspek dari pemerintahan daerah yang harus diatur secara hati-hati adalah masalah pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah. Anggaran daerah adalah rencana kerja Pemerintah Daerah dalam bentuk uang (rupiah) dalam satu periode tertentu. Anggaran Daerah atau Anggaran Pendapatan atau Belanja Daerah merupakan instrumen kebijakan yang utama badi pmda. Sebagai instrumen kebijakan, Anggaran Daerah menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektifitas Pemerintah Daerah. Anggaran Daerah digunakan sebagai alat untuk menentukan besarnya pendapatan dan pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, otorisasi pengeluaran di masa-masa yang akan datang, sumber pengembangan ukuran-ukuran standar untuk evaluasi kerja, alat



untuk memotivasi para pegawai dan alat koordinasi bagi semua semua aktivitas dari berbagai unit kerja. Dalam kaitan ini, proses penyusunan dan pelaksanaan aktifitas atau program yang menjadi prioritas dan preferensi daerah yang bersangkutan.<sup>12</sup>

## **2. Kebijakan Publik**

Ada berbagai macam definisi kebijakan publik yang dikemukakan oleh para pakar dan berkembang sesuai perkembangan ilmu pengetahuan. Misalnya, pengertian kebijakan publik menurut James Anderson:

"Kebijakan publik adalah kebijakan publik sebagai yang ditetapkan oleh badan-badan dan aparat pemerintah."

**Menurut Harold Laswell dan Abraham Kaplan:**

"Kebijakan publik hendaknya berisi tinjauan, nilai-nilai, dan praktika-praktika sosial yang ada di dalam masyarakat."

**Sedangkan menurut Thomas R Dye:**

"Public policy is whatever governments choose to do or not to do."

Artinya kebijakan publik menurut Thomas R Dye adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu, bahwa kebijakan itu mencakup hal-hal yang diputuskan pemerintah untuk dikerjakan dan hal-hal yang diputuskan pemerintah untuk tidak dikerjakan atau dibiarkan. Dari definisi itu mengandung makna bahwa:

- 1) Kebijakan publik dibuat oleh badan pemerintah bukan badan organisasi swasta,

---

<sup>12</sup> Mardiasmo, "Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah", Andi Offset, Yogyakarta, 2002, hal 9

2) Kebijakan publik menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah.

Kebijakan publik terdiri dari keputusan politis dalam mengimplementasikan program-program dalam rangka mencapai tujuan sosial masyarakat. Keputusan-keputusan ini kemudian diharapkan merepresentasikan sebuah konsensus nilai. Kebijakan publik terdiri dari serangkaian rencana kerja atau program dan rencana tertulis yang memberikan gambaran tentang apa yang ingin kita capai dengan "sebuah kebijakan". Tujuan ini juga menggambarkan tentang "apa dan siapa" yang akan terkena dampak: dari kebijakan yang diambil oleh pemerintah.

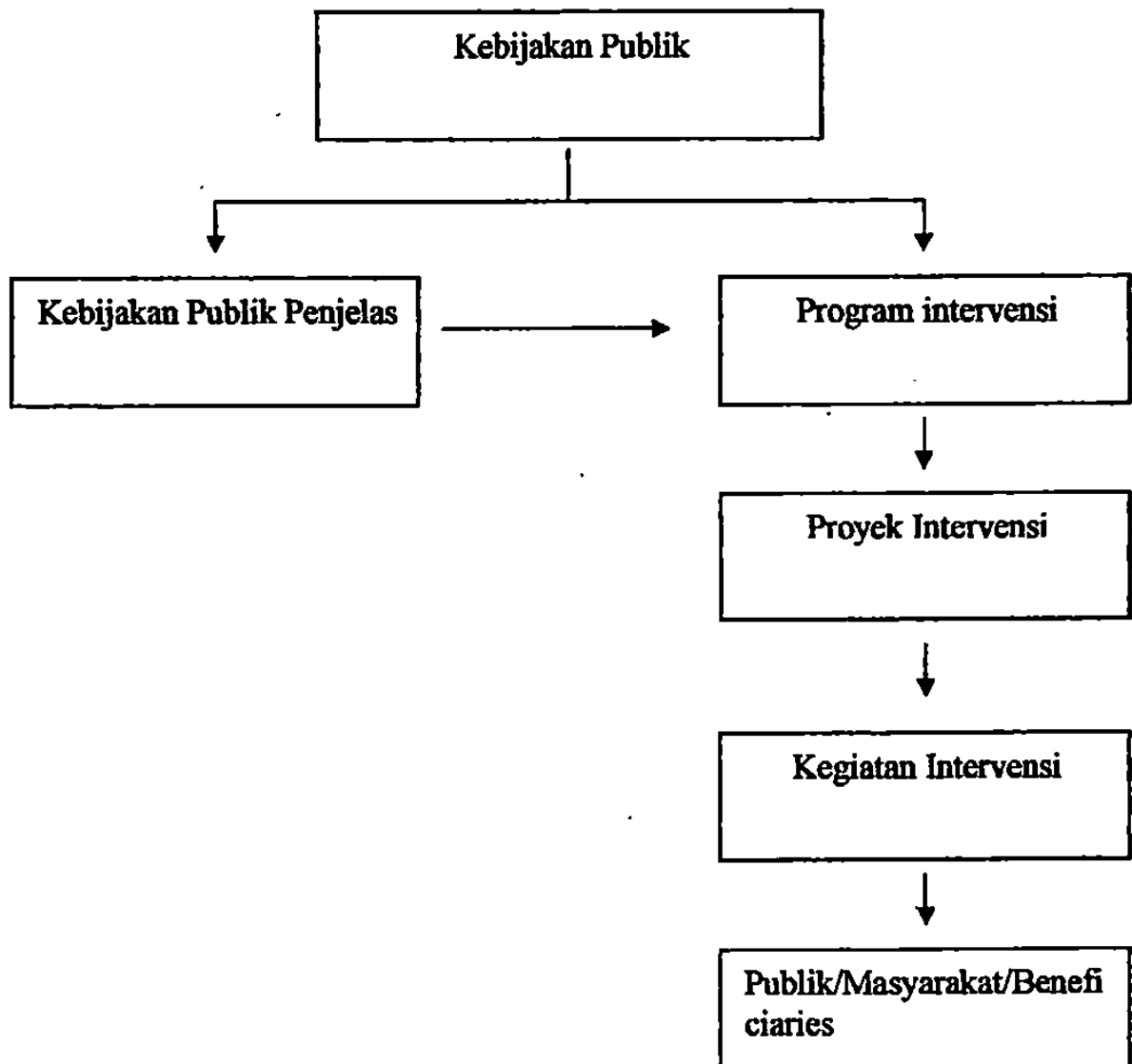
Berdasarkan sejarah tentang perkembangan study kebijakan publik, Raksasatya menyimpulkan bahwa kebijakan publik pada dasarnya memiliki 3 elemen, yaitu:

- a. Identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai,
- b. Taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan,
- c. Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik maupun strategi diatas.

Dari tiga elemen dalam kebijakan publik tersebut terlihat dengan jelas bahwa pada dasarnya kebijakan publik adalah sebuah sikap dari pemerintah yang berorientasi pada tindakan.



sebuah kebijakan publik, maka ada dua langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Secara umum dapat digambarkan sebagai berikut:



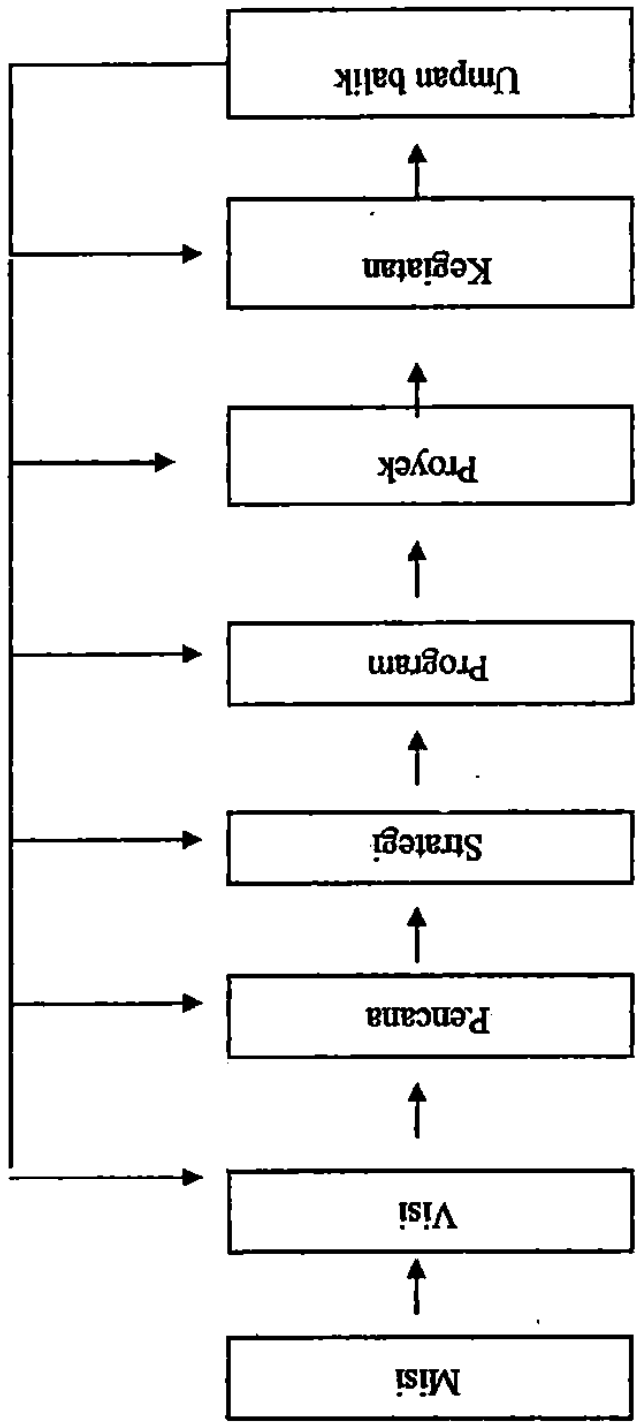
Kebijakan publik dalam bentuk Undang-undang atau Perda adalah jenis kebijakan publik yang memerlukan kebijakan publik penjelas atau yang sering diistilahkan sebagai peraturan pelaksanaan.<sup>14</sup>

Rangkaian implementasi kebijakan dari gambar diatas dapat dilihat dengan jelas, yaitu dimulai dari program, ke proyek, dan ke kegiatan. Model tersebut mengadaptasi mekanisme yang lazim di dalam manajemen terutama sektor publik, sebagaimana gambar berikut ini

---

<sup>14</sup> Nurcho D. Riant 2003 *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta: Elex

Kebijakan publik dari mulai formulasi hingga implementasi, harus



bersifat pasti dan tidak dapat ditolak. Secara rinci, kegiatan di dalam manajemen implementasi kebijakan dapat disusun sebagai berikut.

4. Tahap Implementasi Strategi (pra implementasi)
  - Menyesuaikan struktur dengan strategi
  - Melembagakan strategi
  - Mengoperasionalkan strategi
  - Menggunakan prosedur untuk memudahkan imolementasi
5. Tahap pengorganisasian
  - Desain organisasi dan struktur organisasi
  - Pembagian pekerjaan dan desain pekerjaan
  - Integrasi dan koordinasi
  - Perekrutan dan penempatan SDM
  - Hak, wewenang dan kewajiban
  - Pendelegasian (sentralisasi dan desentralisasi)
  - Pengembangan kapasitas organisasi dan kapasitas SDM
  - Budaya organisasi
6. Tahap Penggerakan dan Kepemimpinan
  - Efektifitas kepemimpinan
  - Motivasi
  - Etika
  - Mutu
  - Kerja sama tim
  - Komunikasi organisasi

- **Negosiasi**

#### **7. Tahap pengendalian**

- **Desain pengendalian**
- **Sistem informasi manajemen**
- **Pengendalian anggaran/keuangan**
- **Audit**

Dari matriks diatas, maka akan tampak tahapan dan rincian pekerjaan dalam implementasi kebijakan sehingga memudahkan kita dalam menganalisa sebuah proses implementasi kebijakan publik.

Adapun model-model implementasi kebijakan antara lain sebagai berikut:

1. Model yang dikembangkan oleh Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn. Menurut mereka, implementasi kebijakan yang baik harus memenuhi persyaratan antara lain sebagai berikut:
  - a. Kondisi eksternal yang dihadapi instansi pelaksana tidak akan menimbulkan kendala yang serius.
  - b. Tersedianya waktu dan sumber-sumber yang memadai.
  - c. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia.
  - d. Kebijakan di dasari prinsip kausalitas (sebab akibat)
    - 1) Hubungan bersifat langsung dan kecilnya hubungan saling ketergantungan
    - 2) Pemahaman kesepakatan terhadap tujuan dan penempatan tugas



- 3) Komunikasi dan koordinasi yang sempurna
  - 4) Pihak yang mempunyai wewenang dan kekuasaan dapat menuntut dan mendapat kepatuhan sempurna
2. Model yang dikembangkan oleh Donald Van Metter dan Van Horn (1997) yang disebut sebagai A Model Policy Implementation Process. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari kebijakan publik, implementer, dan kinerja kebijakan publik.<sup>15</sup>
3. Model yang dikembangkan oleh Daniel Mazmanian dan Paul A Sabatier disebut A Frame For Implementation Analysis. Peran penting dari analisa implementasi kebijakan adalah mengidentifikasi variabel-variabel tersebut yang dapat dikategorikan sebagai berikut:
- a. Mudah tidaknya masalah yang dikendalikan.
  - b. Kemampuan keputusan kebijakan untuk menstruktur secara tepat proses implementasinya.
  - c. Pengaruh langsung berbagai variabel politik terhadap kesinambungan dukungan, tujuan yang akan memuat keputusan kebijakan tersebut.<sup>16</sup>
4. Model yang dikembangkan oleh George C. Edwards III. Implementasi kebijakan adalah krusial bagi administrasi publik termasuk di dalamnya kebijakan publik. Implementasi kebijakan adalah kebijakan

---

<sup>15</sup> Donald V Metter dan Carl E. Van Horn, *Analisis Kebijakan Publik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta 2005-2006.

<sup>16</sup> Solikhin Abdul Wahab, *Analisis kebijakan Dari Formulasi Ke Implementasi*, Bumi Aksara, Jakarta, 1997, hal 760-81

antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi bagi subjek yang dipengaruhinya.

#### **4. Kebijakan Penataan Organisasi Perangkat Daerah**

Dalam bukunya, Malayu S.P. Hasibuan, mengungkapkan tentang definisi dan struktur organisasi dari beberapa ahli sebagai berikut:

- a. Organisasi merupakan suatu sistem perserikatan formal, berstruktur dan terkoordinasi dari sekelompok orang yang bekerjasama dalam mencapai tujuan tertentu. Organisasi hanya merupakan alat atau wadah.
- b. Harold Koontz dan Cyril O' Donnel menyatakan bahwa organisasi adalah pembinaan hubungan wewenang dan dimaksudkan untuk mencapai koordinasi yang struktural, baik secara vertikal maupun horisontal diantara posisi-posisi yang telah disertai tugas-tugas khusus yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan organisasi. Jadi, organisasi adalah hubungan struktural yang menyatukan atau mengikat organisasi dan kerangka dasar tempat individu-individu berusaha dikoordinasi.
- c. S. Prajudi Admosudiro mengungkapkan bahwa, organisasi adalah struktur tata pembagian kerja dan struktur tata hubungan kerja antara sekelompok orang pemegang posisi yang bekerjasama secara tertentu untuk bersama-sama mencapai tujuan tertentu.<sup>17</sup>

Adapun pengertian dari struktur organisasi menurut Malayu S.P. Hasibuan adalah sebagai berikut:

---

<sup>17</sup> Malayu S.P. Hasibuan. "Organisasi dan Motivasi: Dasar Peningkatan Produktivitas". Bumi Aksara, Jakarta, 1997, hal.24-26

- a. Diungkapkan oleh The Liang Gie, struktur organisasi adalah kerangka yang mewujudkan pola tetap dari hubungan-hubungan di antara bidang-bidang kerja, maupun orang-orang yang menunjukkan kedudukan dan peranan masing-masing dalam kebulatan kerjasama.
- b. Struktur organisasi adalah suatu gambar yang menggambarkan tipe organisasi, pendepartemenan organisasi, kedudukan, jenis wewenang pejabat, bidang dan hubungan pekerjaan, garis perintah dan tanggung jawab, rentang kendali dan sistem pimpinan organisasi.
- c. Struktur organisasi adalah pola rumusan peran dan hubungan peran, pengalokasian aktivitas guna sub unit-unit, distribusi kekuasaan diantara jabatan-jabatan administratif serta jaringan kerja komunikasi formal.<sup>18</sup>

Menurut UU No. 32 Tahun 2004, daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan negara kesatuan Republik Indonesia, sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Dengan adanya peraturan perundangan diatas dapat diketahui secara jelas bahwa kemudian pemerintah daerah harus mampu mengakomodir serta mengatur segala kebutuhannya. Untuk itulah, kebijakan yang mengatur mengenai keberadaan Perangkat Organisasi mutlak diperlukan agar segala macam hal yang dikerjakan mampu berada pada fokus kebutuhannya.

---

<sup>18</sup> *Ibid.* Hal. 34-35.

Pada dasarnya, setiap daerah pasti memiliki kebijakan yang mengatur mengenai hal-hal yang berkaitan dengan organisasi perangkat daerah tersebut. Namun yang membedakan adalah peraturan atau Undang-Undang yang mendasari pembuatan kebijakan tersebut.

Kebijakan penataan organisasi kebijakan publik adalah kebijakan yang dilahirkan untuk mengatur kinerja para perangkat daerah dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai pejabat publik sehingga mampu melaju pada tempat yang semestinya. Hal ini ditujukan semata-mata untuk menciptakan keserasian dalam menjalankan roda pemerintahan daerah.

Dalam penataan kembali sebuah organisasi publik, dilakukan dengan:

- a. Perampangan fungsi-fungsi yang tidak seharusnya dilaksanakan oleh Pemerintah namun bisa dilakukan oleh pihak nketiga melalui outsourcing, memberikan sepenuhnya atau secara bersama-sama mengelola dengan pihak luar. Menghilangkan political appointy dalam organisasi publik di satu sisi dan menata struktur organisasi sesuai tuntutan publik.
- b. Bersifat eksternal, yaitu membangun hubungan yang fungsional dengan organisasi kontra birokrasi sebagai The Looking Glass Self dari organisasi publik atau pemerintah.
- c. Menata sesuai dengan tuntutan nasional yaitu desentralisasi.

d. Menata organisasi publik agar sebangun dengan tuntutan publik global.<sup>19</sup>

### 5. Parkinsonisme Birokrasi

Parkinsonisasi atau Parkinsonisme merupakan kebijakan menata birokrasi dengan memperbesar sosok kuantitatif birokrasi. Dalam konteks inilah relevan jika kita mengutip metafora pakar birokrasi Miftah Thoha: *birokrasi kita terjangkit parkinson*. Metafora ini sengaja dikeluarkan Miftah untuk menyorot kecondongan birokrasi menambah jumlah pegawai, meragamkan jabatan atau menambah bagian-bagian baru yang membuatnya menjadi lamban, bahkan lumpuh seperti gejala khas penyakit parkinson.<sup>20</sup> Mengapa kita perlu menyorot fenomena parkinsonisme birokrasi di Indonesia? Akibat birokrasi yang lamban dan berbelit-belit, kini muncul ketakutan masyarakat ketika harus berhadapan dengan birokrasi. Takut dihambat, takut tidak mendapat tanggapan dari para birokrat (aparatur negara/pejabat), takut tidak berhasil, takut terlambat menyelesaikan pekerjaan atau program yang dicanangkan adalah fenomena yang muncul akibat parkinsonisme birokrasi kita. Kalau tidak merasa ngeri, minimal masyarakat enggan berurusan dengan segala keruwetan birokrasi. Apalagi jika orang itu termasuk sibuk dan banyak urusan, ia tidak mau membuang-buang waktu terlalu lama menghadapi persoalan birokrasi. Dalam realitanya, yang menggejala di Indonesia kini

---

<sup>19</sup> Riant D. Nugroho, *Reinventing Indonesia Menata Ulang Manajemen Pemerintahan Untuk Membangun Indonesia Baru Dengan Keunggulan Global*, Elex Media Komputindo, Jakarta, 2001, hal 15-18.

<sup>20</sup> [www.massofa.wordpress.com](http://www.massofa.wordpress.com). Diakses tanggal 10 mei 2008.

adalah praktek buruk yang menyimpang dari teori idealismenya Weber. Dalam prakteknya, muncul kesan yang menunjukkan seakan-akan pejabat dibiarkan menggunakan kedudukannya di birokrasi untuk kepentingan diri dan kelompok. Ini dapat dibuktikan dengan hadirnya bentuk praktek birokrasi yang tidak efisien dan bertele-tele. Parkinsonisme inilah yang sedang menggejala di lingkup Pemerintah Daerah. Justru Pemerintah Daerah seperti mengabaikan prinsip dari sebuah restrukturisasi yang sudah jelas-jelas diatur dalam peraturan. Penambahan unit-unit kerja yang tidak terlalu efektif, menimbulkan sistem kerja yang tumpang tindih.

## **F. Definisi Konseptual.**

### **1. Pemerintah Daerah**

Pemerintah Daerah adalah susunan pemerintah berdasarkan undang-undang di bawah pemerintah pusat yang melaksanakan tugas-tugas dan fungsi-fungsinya sendiri berdasarkan otonomi daerah akan tetapi tetap ada di bawah pengawasan pemerintah pusat. .

### **2. Kebijakan Publik**

Kebijakan publik adalah serangkaian kebijakan atau aturan yang ditetapkan pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan bersama.

### **3. Implementasi Kebijakan Publik**

Implementasi kebijakan publik adalah proses dimana sebuah produk yang telah disahkan atau ditetapkan diimplementasikan agar

kebijakan tersebut dapat mencapai tujuannya. Hal yang paling penting dalam sebuah proses implementasi adalah sosialisasi sehingga subjek yang dikenai kebijakan ini siap menerima dan memberi dukungan terhadap kebijakan tersebut.

#### **4. Kebijakan Penataan Organisasi Perangkat Daerah**

Penataan kembali sebuah organisasi adalah proses perubahan struktur suatu organisasi baik secara vertikal (dengan memperpanjang tingkatan-tingkatan suatu organisasi) maupun horizontal (dengan menambah jumlah bagian/departemen) agar lebih efektif membantu tercapainya tujuan

Sedangkan Kebijakan Penataan Organisasi Perangkat Daerah adalah, sebuah peraturan yang berkaitan dengan penataan organisasi perangkat daerah. Berisi tentang hal-hal yang digunakan sebagai acuan dan pedoman pada pelaksanaan penataan organisasi perangkat daerah.

Dalam penataan organisasi pemerintah, dilakukan serangkaian tindakan efisiensi yang meliputi penghematan struktur organisasi, penyederhanaan prosedur dan peningkatan profesionalitas aparatur negara menuju peningkatan kualitas pelayanan publik.

#### **5. Teori Parkinsonisme**

Teori Parkinsonisme merupakan fenomena baru yang merupakan kebijakan menata birokrasi dengan memperbesar kuantitatif birokrasi, menambah unit kerja baru dan secara otomatis menambah jumlah pegawai

## **G. Definisi Operasional**

Adalah unsur penelitian yang memberitahukan bagaimana caranya mengukur suatu variabel atau dengan kata lain sebagai petunjuk pelaksanaan mengenai cara mengukur suatu variabel untuk mempermudah penelitian.

1. **Kebijakan Penataan Organisasi Perangkat Daerah meliputi:**
  - a. Isi dari kebijakan tersebut yang mengatur Penataan Organisasi Perangkat Daerah
  - b. SDM yang mengimplementasikan kebijakan tersebut
  - c. Proses Implementasi kebijakan
  - d. Subjek yang dikenai kebijakan yaitu Organisasi Perangkat Daerah
2. **Faktor-faktor yang berpengaruh dalam proses implementasi kebijakan publik meliputi:**
  - a. SDM dalam hal ini Badan atau institusi pemerintah yang merupakan eksekutor dari kebijakan itu.
  - b. Struktur dan organisasi pelaksana
  - c. Hukum yang berlaku
  - d. Supervisi yang harus dilakukan secara terus menerus sehingga kebijakan tersebut akan sampai pada target-target yang ditentukan

## **H. Metode Penelitian**

Untuk memperoleh data-data serta bahan-bahan yang diperlukan untuk penelitian ini, maka penulis menggunakan metode penelitian sebagai berikut:



## 1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang dipakai oleh penulis adalah deskriptif kualitatif. Penelitian deskriptif kualitatif berusaha untuk menggambarkan secara sistematis dari situasi problem, fenomena, pelayanan atau program tentang kondisi kehidupan masyarakat atau menggambarkan mengenai sikap-sikap terhadap situasi tertentu, kemudian menganalisis antara fenomena yang ada dan ilmu yang dapat diterapkan.

### 1) Deskriptif adalah:

Penelitian deskriptif memaparkan situasi atau peristiwa. Penelitian ini mencari atau menjelaskan hubungan, tidak menguji hipotesis atau membuat prediksi. Deskriptif dapat diartikan melukiskan variabel demi variabel, satu demi satu<sup>21</sup>.

### 2) Kualitatif adalah:

Pendekatan kualitatif merupakan pendekatan yang tidak menggunakan dasar kerja statistik, tetapi berdasarkan bukti-bukti kualitatif. Yaitu unsur inovasi bersama yang dimiliki oleh suatu kelompok bahasa tertentu. Asumsi dasar pendekatan ini tentu saja terkait erat dengan hakikat perubahan bahasa. Perubahan bahasa itu tetap bersifat historis meskipun perubahan itu dialami oleh bahasa yang tidak mengenai sistem tulisan atau bahasa lisan, karena aspek yang paling mendasar dari bahasa pada dasarnya

tetap sama yaitu bunyi ujaran atau aspek fonologis<sup>22</sup>. Secara umum, penelitian kualitatif mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:

- a. Intensif, partisipasi peneliti dalam waktu lama ada di lapangan karena peneliti adalah instrumen utama penelitian.
- b. Perekaman yang sangat hati-hati terhadap apa yang terjadi dengan catatan-catatan di lapangan dan tipe-tipe lain dari bukti-bukti dokumenter,.
- c. Analisis data lapangan
- d. Melaporkan hasil termasuk deskripsi detail, quotes (kutipan-kutipan) dan komentar-komentar
- e. Tidak ada realitas tunggal, setiap peneliti mengkreasi realitas sebagai bagian dari proses penelitiannya.. realitas dipandang sebagai dinamis dan produk kontruksi sosial.
- f. Subyektif dan hanya ada dalam referensi peneliti. Peneliti sebagai sarana penggalian interpretasi data.
- g. Realitas adalah holistik dan tidak dapat dipilih-pilih.
- h. Peneliti memproduksi penjelasan unik tentang situasi yang terjadi dan individu-individunya.
- i. Lebih pada kedalaman daripada keluasan
- j. Prosedur peneliti: empiris rasional dan tidak berstruktur.
- k. Hubungan antara teori, konsep dan data: memunculkan dan membentuk teori baru.

### 3) Unit Analisis

Dalam penelitian ini, penulis mengambil unit analisisnya adalah Pemerintah Kabupaten Magelang.

## 2. Data dan Sumber Data

### a. Data Primer

Yaitu data yang diperoleh secara langsung melalui wawancara dengan narasumber. Antara lain, Pemerintah Kabupaten Magelang, DPRD Kabupaten Magelang, LSM dan pihak-pihak yang terlibat dalam proses penyusunan penataan organisasi perangkat daerah.

### b. Data Sekunder

Yaitu data yang diperoleh dari buku-buku kepustakaan, maskah-naskah pidato, berita di media massa, dan jurnal-jurnal yang relevan.

## 3. Teknik Pengumpulan Data

### a. Dokumentasi

Yaitu merupakan pola dengan mempelajari data dari berbagai literatur, buku, jurnal, media massa, serta sumber-sumber relevan yang terkait dengan penelitian ini.

### b. Wawancara

Yaitu pengumpulan data dengan mengajukan pertanyaan kepada stakeholders yang terlibat dalam proses implementasi kebijakan Penataan Organisasi Perangkat Dearah sehingga akan ada tanya jawab antara peneliti dengan responden.

#### 4. Teknik Analisis Data

Analisis data adalah proses penyederhanaan data ke dalam bentuk yang lebih mudah dibaca dan diinterpretasikan. Dalam menganalisis data pada penelitian ini, penulis menggunakan analisa kualitatif. Dalam penyajiannya, data-data dalam penelitian ini, disajikan dalam bentuk penyajian secara kualitatif. Adapun alasan penulis menyajikan data secara kualitatif tersebut, penulis berusaha mendeskripsikan atau melukiskan dengan mendalam atau menyeluruh tentang kejadian yang sebenarnya dari masalah yang diteliti dengan cara menganalisa data-data sekunder yang didapat dari dokumen-dokumen yang telah tersedia berupa buku, jurnal dan majalah ataupun dari media massa. Dan juga menggunakan data dari hasil wawancara yang dilakukan peneliti dengan pihak-pihak terkait dengan tema penelitian.

Adapun langkah-langkah analisis data kualitatif adalah sebagai berikut:<sup>23</sup>

##### a. Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data didapatkan melalui wawancara, studi kepustakaan, serta dengan mempelajari jurnal-jurnal yang relevan dengan tema penelitian. Pada sebuah penelitian sosial, pengumpulan data harus dilakukan sebanyak-banyaknya sehingga dapat memudahkan proses analisis data selanjutnya.

---

<sup>23</sup> Burhan Bungin (Ed.), *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Rajawali Press, Jakarta. 2007, hal 193.

b. Analisis data

Merupakan analisis terhadap data yang berhasil dikumpulkan oleh peneliti melalui teknik-teknik pengumpulan data yang sudah dibahas pada poin sebelumnya. Bagian ini merupakan tahap di mana peneliti melakukan pengujian tanpa interpretasi berdasarkan hal-hal atau teori-teori lain di luar data yang diperoleh.

c. Interpretasi Data

Merupakan interpretasi terhadap hasil analisis data. Pada bagian ini, peneliti mendiskusikan hasil analisis data melalui interpretasi terhadap hasil data dengan mempergunakan kerangka pemikiran atau kerangka teori yang semula telah ditetapkan. Untuk sebuah penelitian kualitatif, pada bagian ini diskusi serta interpretasi yang dilakukan sebenarnya bertujuan membuat penyimpulan yang mendukung teori. Dalam tahap ini pula, peneliti perlu menggugurkan interpretasi tandingan atau alternatif lainnya terhadap hasil analisis data. Pada dasarnya, interpretasi data merupakan usaha peneliti menyimpulkan hasil temuan dan analisis data yang diperoleh secara empiris dikembalikan ke level konseptual.

d. Penyajian Data

Setelah selesai pada proses analisis, maka data yang dihasilkan kemudian disajikan dalam bentuk tulisan yang siap untuk disimpulkan. Untuk memperoleh keabsahan, data penelitian ini diujikan dengan memperhatikan validitas, realibilitas, dan objektifitas.