BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Peningkatan kualitas kehidupan masyarakat di Indonesia tidak terlepas dari membaiknya suatu kinerja pemerintah dalam melakukan tugasnya. Keterkaitan antara masyarakat (sebagai pelanggan) dengan pemerintah diharapkan dapat menjalin hubungan dengan baik, sehingga terbentuklah sebuah standar pelayanan yang semakin membaik dari waktu ke waktu. Standar pelayanan merupakan ukuran yang ditetapkan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang harus ditaati oleh pemerintah sebagai pihak pemberi pelayanan dan masyarakat sebagai pihak penerima pelayanan. Tujuannya, untuk memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat, sebagai prioritas (sasaran) utama yang harus dilayani.

Kabupaten Kuningan khususnya Kantor Sekretariat Daerah adalah merupakan lembaga pemerintah yang mempunyai tugas sebagai unsur pelaksana daerah di bidang pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat. Kabupaten Kuningan sebagai salah satu wilayah Negara Republik Indonesia telah menunjukkan kemandiriannya dengan kemajuan dan peningkatan daerah seiring dengan Pembangunan Nasional di segala bidang baik dalam pertumbuhan ekonomi sosial kemasyarakatan maupun kehidupan masyarakatnya. Tetapi disisi lain penerapan pembangunan

tersebut juga mengandung resiko yang memerlukan antisipasi negara, antara lain menurunnya pelayanan masyarakat yang diakibatkan oleh cara kerja dari aparatur atau pegawai sebagai pelaksana untuk melayani masyarakat. Oleh karena itu peningkatan pelayanan masyarakat perlu untuk ditingkatkan, tidak hanya pada sistem prosedur yang digunakan, tetapi yang lebih penting lagi adalah kepada manusianya yang dalam hal ini adalah mengenai semangat kerja pegawai perlu mendapatkan perhatian yang serius dari pimpinan.

Visi Pemerintahan Kabupaten Kuningan tersebut dapat diwujudkan atau dijalankan dengan dirumuskannya 4 misi sebagai penunjang keberhasilan, misi tersebut sebagai berikut :

1. Meningkatkan kualitas kebijakan pemerintah daerah
2. Meningkatkan efektifitas dan efisien koordinasi antar SKPD
3. Meningkatkan kualitas administrasi dan sumber daya aparatur
4. Meningkatkan kualitas kinerja dan pelayanan

Sekretariat Daerah Kabupaten Kuningan adalah unsur staf Pemerintah kabupaten kuningan, yang di pimpin oleh Sekretariat Daerah yang dalam pelaksanaan tugasnya berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Bupati.

Berdasarkan peraturan Bupati Kuningan Nomor 31 tahun 2008 Sekretariat Daerah mempunyai tugas pokok membantu Bupati dalam menyusun kebijakan, mengkoordinasikan dinas daerah dan lembaga

teknis daerah, pelayanan administratif serta melaksanakan tugas pemerintah umum lainnya.

Implementasi adalah studi perubahan bagaimana perubahan terjadi, bagaimana kemungkinan perubahan bisa dimunculkan. Ia juga merupakan studi tentang mikrostruktur dari kehidupan politik bagaimana organisasi di diluar dan di dalam sistem politik menjalankan urusan mereka dan berinteraksi satu sama lain.

Kebijakan adalah suatu program untuk mencapai tujuan, nilai-nilai yang dilakukan melalui tindakan-tindakan yang terarah. Kebijakan mengisyaratkan adanya pilihan-pilihan kolektif yang saling bergantung satu sama lain, termasuk di dalamnya keputusan-keputusan untuk melakukan tindakan.

Implementasi Kebijakan merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan (arti luas). Implementasi kebijakan meliputi proses dari input, output, dan outcomes. Sehingga dari implementasi kebijakan tersebut, mengubah keputusan atau kebijakan menjadi tindakan operasional Implementasi kebijakan dimaksudkan untuk memahami apa yang terjadi setelah suatu program dirumuskan, serta apa yang timbul dari program kebijakan itu. Implementasi kebijakan tidak hanya terkait dengan persoalan administratif, melainkan juga mengkaji faktor-faktor lingkungan yang berpengaruh terhadap proses implementasi kebijakan.

Implementasi sendiri diartikan sebagai cara agar kebijakan dapat mencapai tujuannya. Untuk memformulasikan atau yang menjadi pertimbangan dalam proses pembuatan kebijakan publik. Output dari kebijakan publik bisa menjadi umpan balik bagi perumusan suatu kebijakan.

Penempatan Pegawai adalah untuk menempatkan orang tepat dan jabatan yang sesuai dengan minat dan kemampuan pegawai, sehingga sumber daya manusia yang ada menjadi produktif.Penempatan yang tepat merupakan suatu cara bukan hanya untuk mengoptimalkan kemampuan dan keterampilan menuju prestasi kerja tinggi bagi pegawai itu sendiri, akan tetapi juga merupakan bagian dari proses pengembangan pegawai di masa depan.

Kepegawaian Daerah adalah suatu sistem dan prosedur yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Sekurang-kurangnya meliputi perencanaan, persyaratan, pengangkatan, penempatan, pendidikan, dan pelatihan. Disamping itu ada penggajian, pemberhentian, pensiun, pembinaan, kedudukan, hak, kewajiban, tanggung jawab, larangan, sanksi, dan penghargaan. Bagian tersebut merupakan subsistem dari sistem kepegawaian secara nasional. Dengan demikian, kepegawaian daerah merupakan suatu kesatuan jaringan birokrasi dalam kepegawaian nasional.

Sistem kepegawaian secara nasional, memiliki posisi yang sangat penting. Karena dapat menyelenggarakan pemerintahan dan difungsikan

sebagai alat pemersatu bangsa. Sejalan dengan kebijakan desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, maka ada sebagian kewenangan. Kewenangan tersebut di bidang kepegawaian, dan akan diserahkan kepada daerah yang dikelola dalam sistem kepegawaian daerah.

Penempatan pegawai untuk mengisi jabatan dilakukan melalui kualifikasi umum. Dimana akan menjadi kewenangan masing-masing tingkatan pemerintahan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Untuk pengisian jabatan tertentu memerlukan kualifikasi khusus, seperti tenaga ahli di bidang tertentu, pengalaman kerja tertentu dan prestasi kerja di kabupaten atau kota. Sehingga pembina kepegawaian tingkat Provinsi dan atau pemerintah dapat memberikan fasilitas tersebut.

Penempatan pegawai karena suatu prestasi. Prestasi disini adalah dalam mengerjakan suatu pekerjaan, seseorang memiliki kinerja yang baik. Kinerja tersebut dapat di lihat dan di nilai oleh Pimpinan masing-masing. Sehingga setelah di proses dan memiliki kualifikasi yang bagus akan menempati jabatan yang telah ditentukan. Penempatan pegawai bukan di lihat dari berapa lama seseorang bekerja, karena walaupun sudah bertahun-tahun kerja tetapi tidak memiliki kinerja yang baik, maka tidak mungkin diberikan suatu jabatan.

Seperti telah diketahui bahwa manusia unsur terpenting dalam setiap organisasi di mana terdapat unsur pimpinan dan bawahan. Pimpinan harus mampu mendorong bawahan yang dipimpinnya agar bersedia bertindak untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan

sebelumnya dan mampu membimbing para bawahan agar mereka mempunyai semangat kerja yang tinggi. Usaha untuk meningkatkan semangat kerja yang tinggi, seorang pimpinan harus tanggap terhadap kondisi lingkungan kerja yang ada. Yaitu mampu menciptakan suasana kerja yang menyenangkan, menyediakan peralatan kantor dan kondisi yang memadai, lingkungan kerja yang nyaman dan tidak membosankan.

Percepatan peningkatan kinerja pegawai di suatu pemerintahan, tidak diikuti dengan percepatan yang sama di sektor publik. Sehingga masyarakat dapat melihat adanya ketidakseimbangan dalam standar kualitas pemberian pelayanan. Hal ini, secara tidak langsung tuntunan masyarakat agar pemerintah meningkatkan kinerja. Semakin tinggi, kinerja akan terjadi penyimpangan-penyimpangan dalam pengelolaan keuangan rakyat. Maka segera mungkin mengevaluasi kinerja pemerintah melalui demonstrasi atau jalur-jalur lainnya.

Pengelolaan pegawai secara profesional dimulai sejak perekrutan pegawai, penyelesaian, pengklasifikasian, penempatan pegawai sesuai dengan kemampuan, penataran, dan pengembangan kariernya serta proses pemberhentian. Instansi atau lembaga, mempunyai banyak pegawai yang secara potensi berkemampuan tinggi tetapi tidak mampu berprestasi dalam kerja.

Permasalahan lain dalam susunan organisasi pemerintah yang masih belum sepenuhnya mengacu kepada kebutuhan. Pembagian tugas antar instansi atau unit yang kurang jelas, menyebabkan munculnya

aparatur yang kurang professional. Prosedur standar yang belum tersedia secara baku serta sistem pengawasan pun belum efektif. Hal ini merupakan bukti, bahwa suatu organisasi maupun para aparatur belum bisa mengatur para aparatur secara maksimal serta mengarahkan para pegawai menjadi pegawai yang professional di bidangnya.

Sejalan dengan perkembangan teknologi informasi di Indonesia khususnya di pemerintahan, informasi telah terbukti penting dalam pengambilan suatu keputusan dan proses pengembangan sumber daya aparatur yang professional. Informasi merupakan salah satu sumber daya penting dalam proses manajemen. Dengan adanya informasi dalam sebuah organisasi pemerintahan, kegiatan-kegiatan yang dilakukan akan mudah diselesaikan melalui interaksi antar pegawai. Hal ini dilakukan untuk mendapatkan informasi mengenai suatu keputusan dalam bertindak.

Berdasarkan permasalahan diatas tentang penempatan jabatan pegawai yang tidak sesuai dengan profesional di bidangnya dan keahliannya sehingga dalam jabatan yang diberikan kurang begitu cocok dengan dalam melaksakan kerja dan tugasnya di dalam suatu instansi pemerintahan.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka Penulis mengambil judul KKL sebagai berikut: **“Implementasi Kebijakan Dalam Penempatan Jabatan Pegawai Di Sekretariat Daerah Kabupaten Kuningan“.**

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, untuk mempermudah dalam proses pembahasan, maka peneliti mengidentifikasikan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Komunikasi Dalam Penempatan Jabatan Pegawai Di Sekretariat Daerah Kabupaten Kuningan?
2. Bagaimana Sumber Daya Dalam Penempatan Jabatan Pegawai Di Sekretariat Daerah Kabupaten Kuningan?
3. Bagaimana *Disposisi* Dalam Penempatan Jabatan Pegawai Di Sekretariat Daerah Kabupaten Kuningan?
4. Bagaimana Struktur Birokrasi Dalam Penempatan Jabatan Pegawai Di Sekretariat Daerah Kabupaten Kuningan?

1.3 Maksud dan Tujuan KKL

Maksud dari KKL adalah untuk lebih mengetahui implementasi kebijakan Dalam Penempatan Jabatan Pegawai Di Seketariat Daerah Kabupaten Kuningan. Sedangkan tujuan yang ingin dicapai dalam KKL ini adalah:

1. Untuk mengetahui komunikasi Implementasi Kebijakan Dalam Penempatan Jabatan Pegawai Di Sekretariat Daerah Kabupaten Kuningan.

2. Untuk mengetahui sumber daya Implementasi Kebijakan Dalam Penempatan Jabatan Pegawai Di Sekretariat Daerah Kabupaten Kuningan.
3. Untuk mengetahui *Disposisi* antar organisasi Implementasi Kebijakan Dalam Penempatan Jabatan Pegawai Di Sekretariat Daerah Kabupaten Kuningan.
4. Untuk mengetahui struktur birokrasi Implementasi Kebijakan Dalam Penempatan Jabatan Pegawai Di Sekretariat Daerah Kabupaten Kuningan.

1.4 Kegunaan KKL

Penelitian ini diharapkan memiliki kegunaan sebagai berikut :

1. Secara teoritis, penelitian ini untuk mengembangkan teori-teori tentang Implementasi Kebijakan Dalam Penempatan Jabatan Pegawai Di Sekretariat Daerah Kabupaten Kuningan.
2. Kegunaan Praktis, KKL yang dilakukan dengan cara pencarian data langsung ke sumber data yang bersangkutan, dan dapat memberikan kegunaan bagi instansi yaitu Sekretariat Daerah Pemerintah Kabupaten Kuningan itu sendiri.

1.5 Kerangka Pemikiran

Suatu negara memerlukan adanya kebijakan begitu pun dengan pemerintah, oleh karena itu kebijakan ditujukan untuk mengarahkan

tindakan-tindakan agar tujuan yang diinginkan dapat tercapai. Hal ini sejalan dengan pendapat Carl Friedrich yang dikutip oleh Wahab bahwa:

> "kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang , kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan" (Friedrich dalam Wahab, 2005:3).

Kebijakan mengandung suatu unsur tindakan untuk mencapai tujuan. Umumnya tujuan tersebut ingin dicapai oleh seseorang, kelompok ataupun pemerintah. Kebijakan tentu mempunyai hambatan-hambatan tetapi harus mencari peluang-peluang untuk mewujudkan tujuan yang diinginkan. Lasswell dan Kaplan juga mengemukakan pengertian kebijakan yang dikutip M.Irfan Islamy dalam bukunya yang berjudul *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara,* Kebijakan adalah suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan tindakan-tindakan yang terarah (Lasswell dan Kaplan dalam Islamy, 2004:17).

Berdasarkan pengertian di atas suatu kebijakan berisi suatu program untuk mencapai tujuan, nilai-nilai yang dilakukan melalui tindakan-tindakan yang terarah. Edward III menyebut istilah kebijakan publik dalam bukunya yang berjudul *Implementation problems approach*, pengertiannya sebagai berikut :

> "Implementasi Kebijakan adalah salah satu tahap kebijakan publik antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya."
> (Edward III 1984:9-10)

Kebijakan Publik sesuai apa yang dikemukakan oleh Edward III mengisyaratkan adanya pilihan-pilihan kolektif yang saling bergantung satu sama lain, termasuk di dalamnya keputusan-keputusan untuk melakukan tindakan. Kebijakan publik tersebut dibuat oleh badan atau kantor pemerintah. Suatu kebijakan apabila sudah dibuat maka harus diimplimentasikan untuk dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia.

Berdasarkan pengertian di atas, suatu kebijakan suatu program untuk mencapai tujuan, nilai-nilai yang dilakukan melalui tindakan-tindakan yang terarah. Kebijakan mengisyaratkan adanya pilihan-pilihan kolektif yang saling bergantung satu sama lain, termasuk di dalamnya keputusan-keputusan untuk melakukan tindakan.

Jadi sesuatu yang dilakukan untuk menimbulkan dampak atau akibat itu dapat berupa undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan dan kebijakan yang dibuat oleh lembaga-lembaga pemerintah dalam kehidupan kenegaraan.

Keberhasilan implementasi kebijakan dapat dikembangkan melalui Model *Direct and Indirect Impact on Implementation* oleh Edward III. Dimana ada empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu:

1. Komunikasi
2. Sumber daya

3. *Disposisi* antar organisasi terkait dengan kegiatan-kegiatan pelaksanaan
4. Struktur birokrasi

Adapun penjelasan dari 4 variebel yang dikemukakan oleh Edward III adalah sebagai berikut :

1. Komunikasi

   komunikasi merupakan salah-satu variabel penting yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik, komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik". Implementasi yang efektif akan terlaksana, jika para pembuat keputusan mengetahui mengenai apa yang akan mereka kerjakan. Infromasi yang diketahui para pengambil keputusan hanya bisa didapat melalui komunikasi yang baik.

2. Sumber daya

   Keberhasilan implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan keberhasilan suatu implementasi kebijakan. Setiap tahap implementasi menuntut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara apolitik. Selain sumber daya manusia, sumber daya finansial dan waktu menjadi perhitungan penting dalam keberhasilan implementasi kebijakan.

3. *Disposisi* antar atau sikap para pelaksana

   merupakan salah-satu faktor yang mempunyai konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Jika para pelaksana mempunyai kecenderungan atau sikap positif atau adanya dukungan terhadap implementasi kebijakan maka terdapat kemungkinan yang besar implementasi kebijakan akan terlaksana sesuai dengan dengan perencanaan.

4. Struktur birokrasi

   Birokrasi diciptakan sebagai instrumen dalam menangani keperluan-keperluan publik dalam institusi yang dominan dalam implementasi kebijakan publik yang mempunyai kepentingan yang berbeda-beda dalam setiap hierarkinya.

Keberhasilan suatu implementasi kebijakan dapat diukur dan dilihat dari proses pencapaian tujuan hasil akhir (output), yaitu tercapainya atau tidaknya tujuan-tujuan yang ingin diraih. Hal ini tidak jauh berbeda apa yang diutarakan oleh Merille Grindele, sebagai berikut:

> "Pengukuran keberhasilan implementasi dapat dilihat dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksana program sesuai dengan apa yang telah ditentukan yaitu dengan melihat pada *action program* dari *individual projects* dan yang kedua apakah tujuan program tersebut dapat tercapai". (Merille Grindele, dalam Agustino, 2006:153).

Implementasi kebijakan merupakan tahapan-tahapan yang penting dalam keseluruhan struktur kebijakan, karena melalui prosedur ini proses kebijakan secara keseluruhan dapat dipengaruhi tingkat keberhasilan atau

tidaknya tercapainya tujuan. Hal ini dipertegas oleh Chiep J.O Udoji dengan mengatakan bahwa:

> "Pelaksana kebijakan adalah sesuatu yang penting bahkan mungkin jauh lebih penting dari pada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan hanya sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan". (Chiep J.O Udoji dalam Agustino, 2006:154).

Dari pengertian diatas dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan menyangkut minimal tiga hal. *Pertama* adanya tujuan dan sasaran kebijakan *Kedua* adanya aktivitas atau kegiatan pencapaian tujuan *ketiga* adanya hasil kegiatan. Berdasarkan pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan merupakan sesuatu proses yang dinamis dimana pelaksana kebijakan melaksanakan suatu aktivitas atau kegiatan dan implementasi itu harus diterapkan dan di jalankan pada prakteknya bukan sekedar teori.

Kepegawaian berasal dari kata pegawai yang artinya orang yang melakukan pekerjaan dengan mendapatkan imbalan jasa berupa gaji dan tunjangan dari pemerintah. Unsur manusia sebagai pegawai maka tujuan badan (wadah yang telah ditentukan) kemungkinan besar akan tercapai sebagaimana yang diharapkan. Pegawai inilah yang mengerjakan segala pekerjaan atau kegiatan-kegiatan penyelenggaraan pemerintahan.

Berdasarkan kerangka pemikiran di atas, maka Definisi Operasional dalam penelitian ini adalah:

1. Kebijakan adalah suatu program untuk mencapai tujuan, nilai-nilai yang dilakukan melalui tindakan-tindakan yang terarah. Kebijakan

mengisyaratkan adanya pilihan-pilihan kolektif yang saling bergantung satu sama lain, termasuk di dalamnya keputusan-keputusan untuk melakukan tindakan.

2. Implementasi Kebijakan adalah suatu proses yang dinamis dimana pelaksana kebijakan melaksanakan suatu aktivitas atau kegiatan dan implementasi itu harus diterapkan pada prakteknya bukan sekedar teori.

   Mengukur suatu keberhasilan implementasi tersebut dilihat dalam indikator sebagai berikut:

   1. Komunikasi kebijakan, meliputi:
      a. *Transmisi* adalah Penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Bila penyaluran komunikasi tejadi kesalahan (miskomunikasi) di beberapa tingkatan birokrasi, diharapkan akan terdistorsi di tengah jalan.
      b. *Kejelasan* adalah Komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan harus jelas dan tidak membingungkan. Ketidakjelasan pesan tidak selalu menghalangi implementasi, tetapi pada tataran tertentu, para pelaksana membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan suatu kebijakan.
      c. *Konsistensi* adalah Perintah yang diberikan dalam pelaksanaan harus konsisten dan jelas. Karena jika perintah yang diberikan

berubah-ubah, dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.

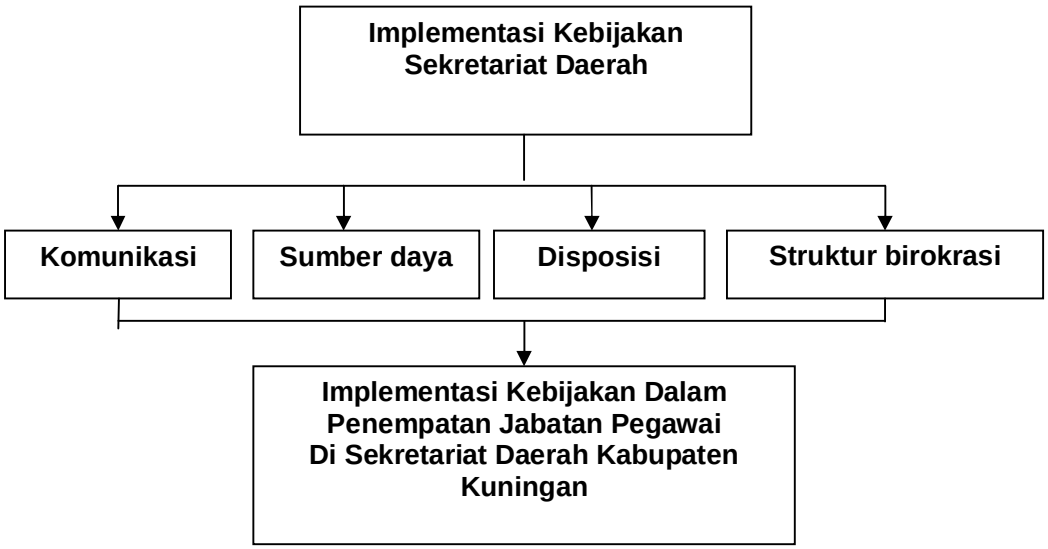
2. Sumber daya kebijakan, meliputi:
   a. *Staf* adalah Salah satu yang disebabkan oleh staf/pegawai yang tidak mencukupi, memadai, ataupun tidak kompeten di bidangnya.
   b. *Informasi* Ada 2 bentuk :
      1). Informasi adalah yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan.
      2). Informasi adalah mengenai data kebutuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan.
   c. *Wewenang* adalah Pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik.
   d. *Fasilitas* adalah Fasilitas fisik juga merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor mungkin memiliki staf yang mencukupi, mengerti apa yang harus dilakukannya, dan memiliki wewenang untuk melaksanakan tugasnya, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung maka implementasi kebijakan tidak akan berhasil.

3. *Disposisi* antar organisasi terkait dengan kegiatan-kegiatan pelaksanaan adalah watak atau karakteristik yang dimiliki oleh pelaksana kebijakan, disposisi itu seperti komitmen, kejujuran, dan sifat demokratik. Apabila pelaksana kebijakan mempunyai karakteristik atau watak yang baik, maka dia akan melaksanakan kebijakan dengan baik sesuai dengan sasaran tujuan dan keinginan pembuat kebijakan. Disposisi meliputi:
    a. *Pengangkatan birokrat* adalah Disposisi atau sikap para pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat tinggi.
    b. *Insentif* adalah Salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana adalah dengan memanipulasi insentif.
4. Struktur birokrasi, meliputi:
    a. *Standard Operating Prosedures* (SOP) adalah Suatu kegiatan rutin para pegawai untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan setiap hari sesuai dengan standar yang ditetapkan.
    b. *Fragmentasi* adalah penyebaran tanggung jawab terhadap suatu wilayah kebijakan di antara beberapa unit organisasi.

Adapun model kerangka pemikiran adalah sebagai berikut :

Bagan 1.1

Model Kerangka Pemikiran



1.6 Metode Penulisan

1.6.1 Metode Laporan KKL

Sesuai dengan masalah yang ditulis pada usulan KKL ini, khususnya yang berhubungan dengan yang terjadi sekarang, maka dasar-dasar yang digunakan adalah dengan mencari kebenaran dalam penulisan berdasarkan suatu metode. Metode tersebut dapat lebih mengarahkan penyusun dalam melakukan penulisan dan pengamatan.

Dengan demikian dalam penulisan Usulan Penelitian ini, penulis menggunakan metode deskriptif, Metode deskriptif diartikan sebagai :

> “Penelitian yang menggambarkan, meringkaskan berbagai kondisi, berbagai situasi atau berbagai variable yang timbul di masyarakat yang menjadi permasalahannya itu, kemudian menarik ke permukaan sebagai suatu ciri atau gambaran tentang kondisi, situasi ataupun variable tertentu. Penelitian deskriptif dapat bertipe kualitatif dan kuantitatif sedangkan yang bertipe kualitatif adalah data diungkapkan dalam bentuk kata-kata atau kalimat serta uraian-uraian” (Bungin, 2001:124).

Dengan mencermati definisi-definisi di atas dapat disimpulkan, bahwa metode penelitian deskriptif dengan merupakan metode penelitian yang memberikan gambaran dan uraian yang jelas, sistematis, faktual dan akurat dalam sebuah penelitian serta penulis merupakan instrumen kunci dalam sebuah KKL yang mengutamakan kualitas data, artinya data yang disajikan dalam bentuk kata atau kalimat (tidak menggunakan analisis statistika).

1.6.2 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan oleh penulis dalam KKL ini disesuaikan dengan fokus dan tujuan penelitian, yaitu:

1. Studi Pustaka (*Library Research*)

KKL yang dilakukan dengan cara menelaah dan membandingkan sumber kepustakaan untuk memperoleh data yang bersifat teoritis. Disamping itu dengan menggunakan studi pustaka penulis dapat memperoleh informasi tentang teknik-teknik penelitian yang diharapkan, sehingga pekerjaan penulis tidak merupakan duplikasi.

2. Studi Lapangan (*Field Research*)

Peninjauan yang dilakukan langsung pada Sekretariat Daerah Kabupaten Kuningan Sub Bagian Kepegawaian menangani penempatan jabatan yang menjadi objek KKL dengan tujuan yaitu, mencari bahan-bahan sebenarnya, bahan-bahan yang lebih banyak, lebih tepat, lebih *up to date*, disamping itu penulis juga melakukan suatu KKL dengan cara sebagai berikut:

a. Observasi (*Observation*)

Pengumpulan data dengan mengamati secara langsung keadaan Sekretariat Daerah Kabupaten Kuningan dan Sub Bagian Umum dengan segala aspek kegiatan yang berhubungan dengan penelitian. Observasi dilakukan penulis terhadap Implementasi Kebijakan Sekretariat Daerah dalam penempatan pegawai berdasarkan penempatan jabatan di Pemerintah Kabupaten Kuningan.

Dengan menggunakan cara penelitian di atas penulis ingin mengetahui kebenaran pandangan teoritis tentang masalah yang diselidiki dalam hubungannya dengan dunia kenyataan. Disamping juga untuk memperoleh gambaran yang jelas mengenai masalah dan mungkin petunjuk-petunjuk tentang cara memecahkannya.

Berdasarkan uraian-uraian di atas, bahwa secara umum pengumpulan data berarti penerimaan data yang dilakukan dengan cara Studi Pustaka (*Library Research*), Studi Lapangan (*Field Research*), yang

meliputi Observasi (*Observation*). Pengumpulan data didasarkan pada suatu metode atau prosedur artinya, supaya data yang diinginkan dapat terkumpul secara lengkap dan baik dari studi perpustakaan maupun lapangan.

1.6.3 Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang sesuai dengan KKL adalah analisis deskriftif kualitatif. Penelitian kualitatif dapat diartikan sebagai "strategi penyelidikan yang naturalistis dan induktif dalam mendekati suatu suasana *(setting)* tanpa hipotesis-hipotesis yang telah ditentukan sebelumnya. Teori muncul dari pengalaman kerja lapangan dan berakar *(grounded)* dalam data" (Suyanto, 2005:183).

Menurut Sugiyono dalam bukunya *Memahami Penelitian Kualitatif* menyebutkan ada tiga unsur dalam kegiatan proses analisis data, sebagai berikut:

1. *Data Reduction* (reduksi data), yaitu bagian dari proses analisis dengan bentuk analisis untuk mempertegas, memperpendek, membuat fokus, membuang hal yang tidak penting dan mengatur data sehingga dapat disimpulkan.
2. *Data Display* (penyajian data), yaitu susunan informasi yang memungkinkan dapat ditariknya suatu kesimpulan, sehingga memudahkan untuk memahami apa yang terjadi.
3. *Conclusion Verification* (penarikan kesimpulan), yaitu suatu kesimpulan yang diverifikasi dengan cara melihat dan mempertanyakan kembali, dengan meninjau kembali secara sepintas pada catatan lapangan untuk memperoleh pemahaman yang lebih cepat.
   (Sugiyono, 2005:92-99)

Penulis menggunakan analisis ini supaya dapat mengklasifikasikan secara efektif dan efisien mengenai data-data yang terkumpul, sehingga siap untuk di interprestasikan. Data yang didapat akan lebih lengkap, lebih mendalam dan kredibel serta bermakna sehingga tujuan penelitian dapat dicapai.

1.7 Lokasi dan Waktu KKL

Lokasi penelitian dilaksanakan di Sekretariat Daerah Kabupaten Kuningan , yang beralamatkan di Jalan Siliwangi No.88 Kuningan Jawa Barat 45511 Telp.(0232) 871045.

Jadwal KKL tersebut dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel 1.1

Jadwal Penelitian

Waktu Kegiatan	Tahun 2011							
	Apr	Mei	Juni	Juli	Agst	Sept	Okt	Nov
Observasi lokasi Penelitian								
Pengajuan Judul Penelitian								
Penyusunan Usulan Penelitian								
Bimbingan Laporan KKL								
Pelaksanaan KKL								
Penyusunan Laporan KKL								
Pengumpulan Laporan KKL								