BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Birokrasi merupakan salah satu badan yang paling sering menjadi pelaksana sebuah kebijakan. birokrasi baik secara sadar atau tidak sadar memilih bentuk-bentuk organisasi untuk kesepakatan kolektif, dalam rangka memecahkan masalah-masalah sosial didalam kehidupan modern. Mereka tidak hanya didapatkan dalam struktur pemerintahan tetapi juga berada dalam organisasi-organisasi swasta yang lain, bahkan diinstitusi pendidikan dan kadangkala suatu sistem birokrasi sengaja diciptakan untuk menjalankan suatu kebijakan tertentu.

Ripley dan Franklin, berdasarkan pengamatan yang dilakukan terhadap birokrasi di Amerika Serikat, mengidentifikasikan enam karakteristik birokrasi, yakni: Pertama, birokrasi dimanapun berada dipilih sebagai instrument sosial yang ditujukan untuk menangani masalah-masalah yang didefinisikan sebagai urusan publik. Kedua birokrasi merupakan institusi yang dominan dalam pelaksanaan program kebijakan yang tingkat kepentinganya berbeda beda untuk masing-masing tahap. Ketiga birokrasi mempunyai sejumlah tujuan yang berbeda-beda. Keempat fungsi birokrasi berada dalam lingkungan yang luas dan kompleks. Kelima birokrasi jarang mati sebab naluri untuk selalu bertahan hidup jangan dipertanyakan lagi. Keenam birokrasi bukan merupakan sesuatu

yang netral dalam pilihan-pilihan kebijakan mereka, tidak juga secara penuh dikontrol oleh kekuatan-kekuatan yang berasal diluar dirinya[1].

Otonomi yang mereka miliki membuat mereka mempunyai kesempatan untuk melakukan tawar menawar guna meraih pembagian yang dapat diukur dari pilihan-pilihan yang mereka ambil, dengan merujuk kepada peran yang di jalankan birokrasi pada proses implementasi seperti diungkapkan diatas, maka mengetahui struktur birokrasi merupakan faktor yang fundamental untuk mengkaji implementasi kebijakan.

Menurut Edwards ada dua karakteristik utama birokrasi yakni prosedur-prosedur kerja ukuran-ukuran dasar atau sering disebut sebagai Standart Operating Prosedures (SOP) dan fragmentasi. Yang pertama berkembang sebagai tanggapan internal terhadap waktu yang terbatas dan sumber-sumber dari para pelaksana serta keinginan untuk keseragaman dalam bekerjanya organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas. Yang kedua berasal dari luar unit birokrasi seperti komite legislatif, kelompok-kelompok kepentingan, pejabat-pejabat eksekutif, konstitusi Negara dan sifat kebijakan yang mempengaruhi organisasi birokrasi-birokrasi pemerintah menujukkan bahwa dengan menggunakan kewenangan yang ada pada birokrasi atasan dapat mengendalikan konsekuensi yang tidak diantisipasi atau akibat yang tidak diharapkan dari bawahan sehingga diharapkan birokrasi berjalan lancar. Hal itu bisa terjadi pada hubungan atasan bawahan (hubungan organisasional,

[1] Budi Winarno. 2012. *Kebijakan Publik Teori, Proses, dan Studi Kasus*. Yogyakarta: CAPS., hal. 205.

hubungan birokratik) seperti terjadi di zaman puncak kekuasaan rezim Soeharto. Perilaku birokrasi terbentuk dari interaksi antara dua variabel, yaitu karakteristik birokrasi dan karakteristik manusia, atau lebih spesifik lagi stuktur dan aktor. Setiap karakteristik menimbulkaan perilaku tertentu misalnya pada variable organisasi hierarki menimbulkan sifat taat bawahan kepada atasan. Pada variable manusia, kepentingan atau kebutuhan hidup menutut imbalan yang memadahi dari organisasi.demikiaan pula sebaliknya seperti diketahui informasi tentang karakteristik manusia terdapat di dalam psikologi, psikologi industri, perilaku keorganisasian, budaya perusahaan dan ilmu perilaku lainya[2].

Variabelitas perilaku aktor bergantung pada lingkungan atau struktur internal, walaupun ia bias di pengaruhi oleh struktur eksternal (masyarakat) varibel internal itulah yang sangat dominan karena ia mengandung kekuasaan dan kesempatan. Aktor yang mampu mengendalikan struktur lebih-lebih jika aktor itu yang membentuk struktur biasanya sanggup bertahan lama. Sebaliknya bias terjadi sekuat apapun aktor yang memasuki struktur yang telah mapan ia pasti luluh dan tidak berdaya atau terpental keluar. Lingkungan yang mengandung pilihan di bandingkan dengan lingkungan tanpa pilihan membawa pengaruh dan konsekuensi yang berbeda terhadap perilaku manusia (aktor) dan pada giliranya terhadap perilaku birokrasi yang bersangkutan. Perilaku birokrasi yang berkisar antara soft (perilaku yang lembut penuh ketaatan dan keikhlasan) dengan hard (perilaku yang penuh pembangkangan, perlawanan,

[2] *Ibid.*

permusuhan) merupakan resultant interaksi antara kedua variable.[3]

Perilaku birokrasi jauh berbeda jika di pahami dalam hubungan pemerintahan, hubungan birokratik tidak sama dengan hubungan pemerintahan. Ketika birokrasi pemerintahan bertindak keluar terjadilah hubungan birokratik pemerintahan, tetapi hubungan ini tidak identik dan tidak analog dengan hubungan birokratik. Dalam banyak hal manusia bukan bawahan yang diperintah didalam sistem pemerintahan, bahkan pada saat rakyat berfungsi sebagai pemegang kedaulatan, pemerintah berada dibawahnya. Tetapi bagaimanapun antara kedua belah pihak terjadi proses pengaruh mempengaruhi di dalam berinteraksi.

Tuduhan negatif terhadap birokrasi terjadi sepanjang zaman gencar sekali sampai sampai birokrasi dianggap sebagai penyakit, walaupun demikian birokrasi itu sendiri tidak mungkin bisa terelakkan ibarat pepatah "benci tapi sayang" dibenci oleh konsumen atau rakyat tetapi disayang oleh penguasa. Maka berbagai konsep dibuat demi mengurangi dampak negative birokrasi itu sendiri misalnya redesigning, reenginering, debirokratisasi, perampingan, reformasi, banishing, reincarnation dan sebagainya. Oleh karena itu kalau wajah buruk jangan cermin yang dipecahkan tetapi yang harus di bersihkan adalah wajah kita, di samping itu fungsi kontrol terhadap aktor harus benar-benar ditegakkan[4].

---

[3] Taliziduhu Ndraha, *Kybernology Ilmu Pemerintahan Baru*, (Jakarta: Rineka Cipta: 2011), hal. 521.

[4] *Ibid*., hal. 523

B. Masalah Penelitian

Berdasarkan latar belakang yang kami kemukakan diatas, dapat dirumuskan masalahnya adalah bagaimana kinerja birokrasi Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Pemerintah Daerah Kabupaten Kudus pada tahun 2014-2015?

C. Tujuan Penelitian

Secara umum penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kinerja birokrasi Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Pemerintah Daerah Kabupaten Kudus pada tahun 2014-2015.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini berguna untuk mengembangkan teori-teori yang sudah ada, yaitu teori tentang kinerja birokrasi pemerintah daerah.

2. Manfaat Praktis

Secara umum, penelitian ini diharapkan dapat menjadi rujukan bagi mahasiswa dan masyarakat pada umumnya yang tertarik dengan kajian tentang kinerja birokrasi pemerintah daerah.

E. Kerangka Teori

1. Birokrasi

Istilah birokrasi berasal dari bahasa Perancis, yaitu bureau yang berarti kantor atau meja tulis, dan kata Yunani, kratein yang berarti mengatur. Dalam pengertiannya lebih luas, birokrasi diartikan sebagai suatu tipe organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tugas-tugas administratif dengan cara mengkoordinasi secara sistematis pekerjaan dari banyak anggota organisasi.

Orang-orang yang bekerja dalam birokrasi pemerintahan bekerja secara profesional. Mereka diangkat dan diupah untuk menduduki jabatan di lembaga pemerintahan yang telah ditetapkan tugasnya dari atasan. Dasar pemilihan personel birokrasi ini biasanya dilandaskan pada keterampilan dan kepandaian yang dimiliki oleh seseorang untuk menjalankan tugas tertentu.

Sebagaimana dapat dilihat di banyak buku mengenai birokrasi, ciri pokok dari struktur birokrasi seperti yang diuraikan oleh Max Weber adalah bahwa birokrasi adalah sistem administrasi rutin yang dilakukan dengan keseragaman, diselenggarakan dengan cara-cara tertentu, didasarkan aturan tertulis, oleh orang-orang yang berkompeten di bidangnya. Dengan pengertian yang hampir sama, Rourke menyebutkan bahwa birokrasi adalah sistem administrasi dan pelaksanaan tugas keseharian yang terstruktur dalam sistem hirarki yang jelas, dilakukan dengan aturan tertulis (written procedures), dilakukan oleh bagian tertentu yang terpisah dengan bagian lainnya, oleh orang-orang yang dipilih karena kemampuan dan keahlian di bidangnya. Pengertian birokrasi sebagai tata kerja pemerintahan agar tujuan negara bisa

tercapai secara efektif dan efisien. Sebagai suatu cara atau metode, maka sikap kita terhadap birokrasi haruslah objektif, terbuka terhadap inovasi sesuai dengan kebutuhan konteks ruang dan waktunya. Sebagai sebuah cara atau metode pengorganisasian kerja, birokrasi tidak boleh menjadi tujuan dalam dirinya sendiri.[5]

Birokrasi ada untuk mencapai tujuan bersama. Birokrasi adalah organisasi yang melayani tujuan dan cara untuk mencapai tujuan itu ialah dengan mengkoordinasi secara sistematis. Rod Hague menyatakan bahwa birokrasi adalah institusi pemerintahan yang melaksanakan tugas negara.

Birokrasi ada karena adanya kebutuhan akan sebuah organisasi yang bisa mengelola negara modern. Dikatakan, bahwa tugasnya adalah organising and administering modern states is a massive process that requires skill, experience and experties.

Gerth dan Mills menyatakan bahwa dari gagasan kewenangan rasional/legal Weber menetapkan enam prinsip bagi sistem birokrasi modern, yaitu :

1. Prinsip mengenai bidang-bidang yurisdiksi yang resmi dan tetap, pada umumnya ditata dengan aturan-aturan, yaitu dengan hukum atau peraturan-peraturan administratif[6].
2. Prinsip-prinsip mengenai hirarki jabatan dan mengenai tingkat-tingkat kewenangan yang bertingkat berarti suatu sistem super-

[5] Said Mas'ud. *Birokrasi Negara Birokratis*. Malang: UMM press. 2007. Hal. 2

[6]Priyo Budi Santoso, *Birokrasi Pemerintahan Orde Baru*. Jakarta: PT Grafindo Persada, 1995, Hal. 9

ordinasi dan subordinasi yang ditata secara sungguh-sungguh, yaitu ada suatu pengawasan jabatan-jabatan yang lebih rendah oleh jabatan-jabatan yang lebih tinggi.

3. Manajemen kantor modern didasarkan pada dokumen-dokumen tertulis yang disimpan. Badan pejabat-pejabat yang secara aktif terikat di dalam jabatan "pemerintahan", bersama dengan aparat peralatan-peralatan dan file-file material masing-masing, menyusun suatu kantor.
4. Manajemen kantor, setidaknya semua mana jemen kantor yang dispesialisasikan, dan manajemen yang demikian secara jelas modern, biasanya mensyaratkan pelatihan ahli dan menyeluruh.
5. Ketika jabatan sepenuhnya maju, aktivitas jabatan meminta kapasitas bekerja yang penuh dari pejabat. Pada awalnya dalam semua hal, keadaan normal di balik bisnis pejabat diturunkan sebagai aktivitas sekunder.
6. Manajemen kantor mengikuti aturan-aturan umum, yang lebih atau kurang stabil, lebih atau kurang melelahkan, dan yang bisa dipelajari. Pengetahuan mengenai aturan-aturan ini menyiratkan suatu pembelajaran teknis spesial yang para pejabat punyai. Pembelajaran tersebut, melibatkan yurisprudensi, atau manajemen bisnis atau administratif.

Chandler dan Plano mengungkapkan bahwa tipe ideal mengenai otoritas legal-rasional Weber ini amat sejajar dengan prinsip yang dikembangkan dalam teori organisasi klasik. Keduanya memberikan tekanan pada arti efisiensi. Keduanya juga sama-sama menekankan keteraturan administrasi, dan menetapkan yurisdiksi wilayah tanggung jawab secara pasti dan resmi sebagai bagian dari pembagian sistematik terhadap bidang-bidang pekerjaan. Bahkan kemiripan keduanya, masih menurut Chandler dan Plano, juga dapat ditentukan dalan hal-hal berikut[7] :

1. Otoritas untuk memerintah
2. Prinsip-prinsip dari hirarki perkantoran dan jenjang tingkatan otoritas yang terbangun dalam sistem superior dan subordinasi.
3. Sebuah birokrasi rasional seharusnya terdiri atas orang-orang yang bekerja sepenuh waktu, digaji, diangkat secara karier melalui latihan keahlian, dipilih berdasarkan kualifikasi teknis.
4. Mengurusi perbedaan manusiawi.

Asas-asas umum pemerintahan yang baik tercantum juga dalam UU No. 28 / 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN[8], yaitu:

1. Asas Kepastian Hukum, adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan,

[7] *Ibid.*

[8] UU No.28 tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari KKN

kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan Penyelenggara Negara.

2. Asas tertib penyelenggaraan negara, adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara.
3. Asas kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan menggunakan metode yang aspiratif, selektif dan akomodatif.
4. Asas Keterbukaan, adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, dan rahasia negara.
5. Asas porposionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban seorang penyelenggara Negara tersebut.
6. Asas profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peratuan undang-undang yang berlaku.
7. Asas akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari setiap petugas penyelenggara Negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat

karena rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan Undang-undang.

8. Di tambahkan lagi asas efektifitas dan asas efesiensi sejalan dengan amanat Undang-undang Nomor 32/2004.

Diharapkan dengan kedelapan Asas ini mampu mengontrol dan meningkatkan kinerja birokrasi agar mampu berjalan sesuai amanat undaang-undang[9].

2. Kinerja Birokrasi

Secara umum, pengertian dari kinerja pada dasarnya merupakan hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai seorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya. Dalam hal ini, pegawai bisa belajar seberapa besar kinerja mereka melalui sarana informasi seperti komentar baik dari mitra kerja. Namun demikian penilaian kinerja yang mengacu kepada suatu sistem formal dan terstruktur yang mengukur, menilai dan mempengaruhi sifat-sifat yang berkaitan dengan pekerjaan perilaku dan hasil termasuk tingkat ketidakhadiran. Kinerja dalam organisasi birokrasi merupakan jawaban dari berhasil atau tidaknya tujuan organisasi birokrasi yang telah ditetapkan. Para pegawai negeri sipil seringkali tidak memperhatikan kecuali sudah amat buruk atau segala sesuatu jadi serba salah. Terlalu sering para pegawai tidak

[9] Agus Dwiyanto, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2008).

mengetahui betapa buruknya kinerja telah merosot sehingga organisasi dalam suatu instansi pemerintahan menghadapi krisis yang serius.

Ada beberapa indikator yang biasanya digunakan untuk mengukur kinerja birokrasi publik. Adapun indikator kinerja yang mempunyai fungsi untuk membangun dasar pengukuran, analisis, dan evaluasi kinerja organisasi atau unit kerja. Menurut Agus Dwiyanto[10] menyatakan indikator untuk mengukur kinerja birokrasi publik meliputi :

1. Produktivitas

Karaktaristik-karaktaristik kepribadian individu yang muncul dalam bentuk sikap mental dan mengandung makna keinginan dan upaya individu yang selalu berusaha untuk meningkatkan kualitas kehidupannya.

2. Kualitas layanan

Banyak pandangan negatif yang terbentuk mengenai organisasi public, muncul karena ketidakpuasan masyarakat terhadap kualitas layanaan yang diterima dari organisasi publik. Dengan demikian kepuasan dari masyarakat bisa mejadi parameter untuk menilai kinerja organisasi publik.

3. Responsivitas

kemampuan organisasi untuk mengenali dan memenuhi kebutuhan masyarakat. Responsivitas perlu dimasukan ke dalam indikator kinerja karena menggambarkan secara langsung kemampuan organisasi pemerintah dalam menjalankan misi dan tujuannya.

[10] Agus Dwiyanto, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2008) Hal.50-51

4. Responsibilitas

Responsibilitas menjelaskan apakah pelaksanaan kegiatan organisasi publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar atau sesuai dengan kebijakan organisasi,baik yang eksplisit maupun implisit.

5. Akuntabilitas

Akuntabilitas publik menunjukkan pada berapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik tunduk pada pejabat politik yang dipilih oleh rakyat. Dalam konteks ini, konsep akuntabilitas publik dapat digunakan untuk melihat berapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik itu konsisten dengan kehendak masyarakat banyak.

3. Pemerintahan Daerah

Dinamika perkembangan politik dalam masa kini menjadikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah sehingga perlu diganti. Maka lahirlah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang baru. Namun dalam perjalanannya Undang-Undang ini tidak bertahan lama dengan munculnya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kehadiran Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tidak terlepas dengan berlakunya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang

Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang mengatur pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung dan untuk memberikan kepastian hukum dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang berlandaskan kedaulatan rakyat dan demokrasi. Maka perlu dilakukan perubahan terhadap ketentuan mengenai tugas dan wewenang DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dengan menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.[11]

Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan asas tugas pembantuan.[12] Pasal 1 butir 7 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa asas desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi yang mengacu pada prinsip dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan otonomi daerah. Dalam asas ini daerah berhak untuk menjalankan segala urusan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan yang diberikan oleh pemerintah pusat namun masih dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Asas dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil

---

[11] Penjelasan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang
Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan.

[12] Pasal 5 ayat 4 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

pemerintah pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.[13]

Sunarno Siswanto menjelaskan lebih jauh tentang asas dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan yang sebenarnya kewenangan itu ada ditangan pemerintah pusat, yakni menyangkut penetapan strategi kebijakan dan pencapaian program kegiatannya, diberikan kepada gubernur atau instansi vertical didaerah berdasarkan arahan kebijaksanaan umum dari pemerintah pusat, sedangkan sektor pembiayaannya tetap dilaksanakan oleh pemerintah pusat.[14]

Kepala daerah adalah pimpinan lembaga yang melaksanakan peraturan perundangan.Dalam wujud konkritnya, lembaga pelaksana kebijakan daerah adalah organisasi pemerintahan.Kepala daerah menyelenggarakan pemerintahan didaerahnya. Kepala daerah provinsi disebut gubernur, kepala daerah kabupaten disebut bupati, dan kepala daerah kota disebut walikota. Untuk daerah provinsi, lembaga pelaksana kebijakan daerah adalah pemerintah provinsi yang dipimpin oleh gubernur.Dalam lingkup sempit tugas pokok gubernur sebagai representasi lembaga pelaksana kebijakan yang dibuat bersama lembaga DPRD provinsi.Namun dalam praktiknya ruang lingkup tugas gubernur lebih luas lagi yaitu melaksanakan semua peraturan perundang- undangan baik yang dibuat bersama DPRD provinsi, DPR dan

[13] Pasal 1 butir 9 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

[14] Sunarno Siswanto, Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia, Sinar Grafika, Jakarta, hal. 7-8.

Presiden, maupun lembaga eksekutif pusat sebagai operasionalisasi undang-undang.[15]

Gubernur yang karena jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi yang bersangkutan, dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan pada strata pemerintahan kabupaten dan kota. Wakil pemerintah sebagaimana dimaksud adalah perangkat pemerintah pusat dalam rangka dekonsentrasi. Lembaga pelaksana kebijakan daerah kabupaten adalah pemerintah kabupaten yang dipimpin oleh bupati.Pemerintah kabupaten bukan bawahan provinsi tapi sesama daerah otonom.Bedanya wilayahnya lebih kecil dari provinsi, wilayahnya dibawah koordinasi suatu provinsi, sistem pemerintahannya hanya berasaskan desentralisasi.Hubungannya adalah hubungan koordinatif, maksudnya pemerintah kabupaten yang daerahnya termasuk ke dalam suatu provinsi tertentu merupakan daerah otonom dibawah koordinasi pemerintah provinsi yang bersangkutan.[16]

Daerah otonom yang setara dengan kabupaten adalah pemerintah kota yang dipimpin oleh wali kota dan berasaskan desentralisasi. Yang membedakan adalah pemerintah kota bersifat perkotaan sedangkan pemerintah kabupaten bersifat pedesaan. Seperti halnya pemerintah kabupaten,

---

[15] Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Edisi Revisi, PT Grasindo, Jakarta, 2005, hal. 215.

[16] *Ibid*.

pemerintah kota juga bukan bawahan dari pemerintah provinsi. Pemerintah kota adalah daerah otonom lain dibawah koordinasi pemerintah provinsi, artinya pemerintah kota yang berada dalam suatu wilayah provinsi merupakan daerah otonom dalam wilayah koordinasi pemerintah provinsi yang bersangkutan. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota dipilih secara demokratis. Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.[17]

F. Metode Penelitian

1. Tipe Penelitian

Tipe penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan menggunakan analisis deskriptif yaitu penelitian yang dilakukan untuk memperoleh gambaran situasi dan kejadian-kejadian secara kongkret tentang keadaan obyek atau masalah. Penelitian ini berusaha mendiskripsikan tentang kinerja birokrasi Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Pemerintah Daerah Kabupaten Kudus pada tahun 2014-2015.

2. Jenis Data

Data dalam penelitian ini dipilah dalam data primer dan data sekunder. Data primer akan ditelusuri dari dokumen ataupun arsip baik yang telah diterbitkan maupun tidak yang terkait dengan kinerja birokrasi Dinas

[17] *Ibid*.

Pendidikan Pemuda dan Olahraga Pemerintah Daerah Kabupaten Kudus pada tahun 2014-2015. Sementara itu, data sekunder akan ditelusuri dari berbagai buku, jurnal, majalah, maupun informasi dari internet yang relevan dengan penelitian ini.

3. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan tiga metode: (1) **Observasi** yaitu melakukan pengamatan langsung pada objek yang bersangkutan, yaitu pada masyarakat terutama yang terkait dengan kinerja birokrasi Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Pemerintah Daerah Kabupaten Kudus pada tahun 2014-2015.; (2) **Studi pustaka** dengan menelusuri dari dokumen ataupun arsip baik yang telah diterbitkan maupun tidak yang terkait dengan kinerja birokrasi Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Pemerintah Daerah Kabupaten Kudus pada tahun 2014-2015.; (3) **Interview**, yaitu percakapan dengan maksud tertentu yang dilakukan oleh dua pihak yaitu pewawancara (interviewer) yang mengajukan pertanyaan dan diwawancarai yang memberikan jawaban atas pertanyaan itu.

4. Metode Analisis Data

Analisis data dalam penelitian ini adalah analisis dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Analisis data ini dilakukan dengan menguraikan informasi yang ada secara logis. Dengan menggunakan pendekatan kualitatif ini peneliti ingin mengetahui lebih jauh dan mendalam tentang kinerja birokrasi Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Pemerintah Daerah Kabupaten Kudus pada tahun 2014-2015.

G. Sistematika Penulisan

Fokus utama yang dikaji dalam penelitian ini adalah persoalan kinerja birokrasi Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Pemerintah Daerah Kabupaten Kudus pada tahun 2014-2015. Berikut ini sistematika penulisan laporan hasil penelitian ini:

BAB I PENDAHULUAN, yang terdiri dari: Latar Belakang Masalah, Masalah Penelitian, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Teori, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

BAB II GAMBARAN UMUM KABUPATEN KUDUS, yang terdiri dari penjelasan mengenai sejarah, karakteristik dan kondisi Kabupaten Kudus.

BAB III KINERJA BIROKRASI DINAS PENDIDIKAN PEMUDA DAN OLAHRAGA PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN KUDUS PADA TAHUN 2014-2015, yang terdiri dari penjelasan dan analisis mengenai kinerja birokrasi Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Pemerintah Daerah Kabupaten Kudus pada tahun 2014-2015.

BAB IV PENUTUP yang terdiri dari Kesimpulan dan Saran.

DAFTAR PUSTAKA yang terdiri dari daftar buku-buku maupun sumber informasi lainnya yang menjadi referensi (rujukan) dalam penelitian ini.