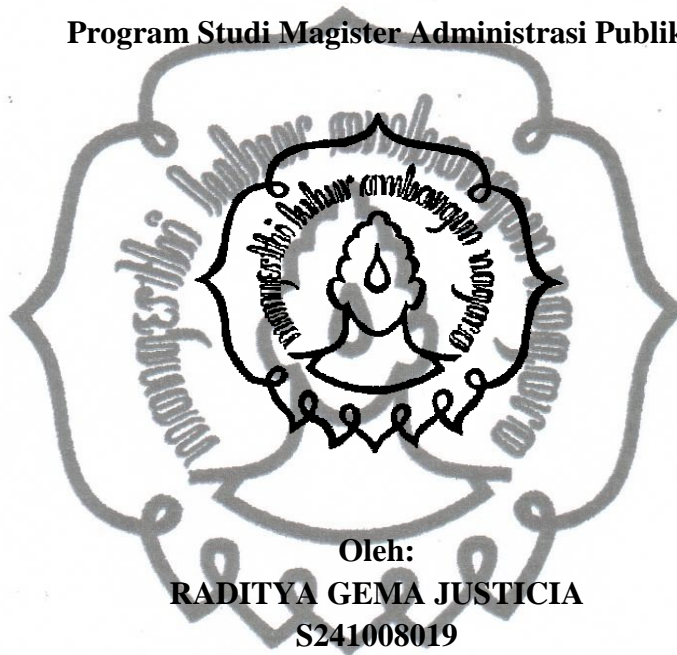


**KEBIJAKAN MINUS GROWTH OF PERSONNEL  
DI PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN NGAWI**

**(Studi Tentang Implementasi Kebijakan Pelarangan Pengangkatan Tenaga  
Honorar dan Kontrak Baru)**

**TESIS**

**Disusun untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Mencapai Derajat Magister  
Program Studi Magister Administrasi Publik**



Oleh:  
**RADITYA GEMA JUSTICIA**  
**S241008019**

**PROGRAM PASCA SARJANA  
PROGRAM STUDI MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK  
UNIVERSITAS SEBELAS MARET SURAKARTA  
2013**

*commit to user*

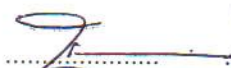

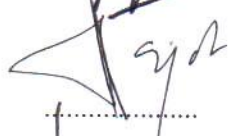

## PENGESAHAN

### **KEBIJAKAN *MINUS GROWTH OF PERSONNEL* DI PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN NGAWI (Studi Tentang Implementasi Kebijakan Pelarangan Pengangkatan Tenaga Honorer dan Kontrak Baru)**



Disusun Oleh:

**RADITYA GEMA JUSTICIA**  
S241008019

Telah disetujui oleh Tim Penguji:

Jabatan	Nama/NIP	Tanda Tangan	Tanggal
Ketua Penguji	Prof. Dr. Ismi Dwi AN, M.Si NIP. 19610825198601 2 001		14/8'2013
Sekretaris Penguji	Drs. Sudarmo MA., Ph.D NIP. 19631101199003 1 002		14/8'2013
Anggota Penguji I	Dr. Drajat Tri Kartono, M.Si NIP. 19600112199003 1 002		14/8'2013
Anggota Penguji II	AW. Erlin Mulyadi, S.Sos, M.PA NIP. 197406012008012016		14/8'2013

Mengetahui:

Ketua Program Studi MAP	Drs. Sudarmo MA., Ph.D NIP. 19631101199003 1 002		14/8'2013
Direktur Pasca Sarjana	Prof. Dr. Ir. Ahmad Yunus, M.S. NIP. 19610717 1986021 1 001		23/10'2013



## PERSEMBAHAN



Tesis ini saya persembahkan untuk:

1. Ayahanda Mas Agoes Nirbito, SH, M.Si dan Ibunda Cicilia Poedjiyatie, B.Sc tercinta yang telah membesarkan dan mendidik penulis dengan kasih sayang, Doa dan restunya penulis harapkan selalu;
2. Keluarga tercinta, Istriku tersayang Anik, Anakku Diki Setya dan Andrea Aninditya Justicia yang senantiasa sabar, mendukung dan memotivasi saya untuk menyelesaikan studi S2 ini;
3. Guru-guruku sejak TK sampai PT yang terhormat, yang telah memberikan ilmu dan bimbingannya selama ini;
4. Universitas Sebelas Maret Surakarta almamater tercinta, kampus tempatku menuntut ilmu.

## MOTTO

**Kejahatan terbesar di dunia bukanlah kemarahan atau kebencian,  
melainkan kemasabodohan.**

**(Elie Wiesel)**

**“Karena sesungguhnya sesudah kesulitan itu ada kemudahan. Maka apabila  
kamu telah selesai (dari sesuatu urusan), kerjakanlah dengan sungguh-  
sungguh (urusan) yang lain, dan hanya kepada Tuhan-mulah hendaknya  
kamu berharap”**

**(Al-Insyirah: 5-8)**

## PERNYATAAN

Nama : RADITYA GEMA JUSTICIA

NIM : S241008019

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa tesis yang berjudul “KEBIJAKAN *MINUS GROWTH OF PERSONNEL* DI PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN NGAWI (Studi Tentang Implementasi Kebijakan Pelarangan Pengangkatan Tenaga Honorer dan Kontrak Baru)” ini adalah karya penelitian saya sendiri dan bebas dari plagiat, serta tidak terdapat karya ilmiah yang pernah di ajukan oleh pihak lain untuk memperoleh gelar akademik serta tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka. Saya bertanggung jawab atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai dengan sikap ilmiah yang harus dijunjung tinggi.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya, tanpa ada tekanan dan paksaan dari pihak mana pun serta bersedia menerima sanksi sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan jika ternyata dikemudian hari pernyataan ini tidak benar.

Surakarta, Agustus 2013

Mahasiswa,

Meterai  
6000

**RADITYA G JUSTICIA**  
**NIM. S241008019**

## KATA PENGANTAR

Penulis panjatkan puji syukur kehadirat Allah SWT, berkat rahmat dan hidayah-Nya akhirnya penulis dapat menyelesaikan tesis yang berjudul “KEBIJAKAN *MINUS GROWTH OF PERSONNEL* DI PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN NGAWI (Studi Tentang Implementasi Kebijakan Pelarangan Pengangkatan Tenaga Honorer dan Kontrak Baru)”, yang diajukan untuk memenuhi syarat dalam memperoleh gelar Master pada Program Studi Magister Administrasi Publik Pascasarjana Universitas Sebelas Maret Surakarta.

Penulis juga menyadari bahwa tesis ini masih jauh dari kata sempurna, baik dari segi penyampaian materi, sistematika penulisan, maupun penuturan bahasanya. Tesis ini juga tidak lepas dari bantuan berbagai pihak, oleh karena itu penulis ingin menyampaikan ucapan terimakasih yang tidak terhingga kepada:

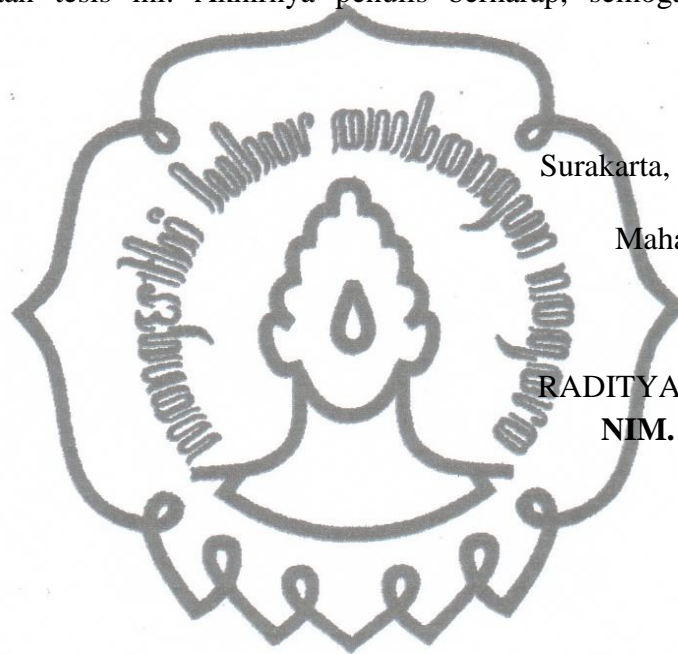
1. Bapak Dr. Drajat Tri Kartono, M.Si selaku Pembimbing I dan Ibu AW Erlin Mulyadi, S.Sos, M.PA selaku Pembimbing II, penulis mengucapkan banyak terimakasih atas saran, bimbingan, pemikiran dan juga kontribusinya dari awal sampai terselesaikannya tesis ini.
2. Bapak Drs. Sudarmo, M.A, Ph.D selaku Ketua Program Studi Magister Administrasi Publik Universitas Sebelas Maret Surakarta.
3. Seluruh bapak dan ibu dosen Program Studi Magister Administrasi Publik Universitas Sebelas Maret Surakarta yang telah mentransformasikan ilmu pengetahuan dan pengalamannya selama penulis menjadi mahasiswa MAP.
4. Seluruh rekan-rekan mahasiswa Program Studi Magister Administrasi Publik Universitas Sebelas Maret Surakarta angkatan X (Bodo Suseno, Dwi Ampera, Endah Sulisty, Eni Krismiyati, Erna Tri Widyastuti, Heni Rusmiati, Kartika Cahya, Maulida Ami, Meta Dwi, Nur Shanti, Perdana



Rahmawati) yang telah turut memberikan semangat dan do'a sampai penulisan tesis ini selesai.

5. Seluruh Informan (Pejabat Pemerintah Daerah Kab. Ngawi) yang selama ini telah bersedia meluangkan waktu dan tenaganya kepada penulis dalam memperoleh segala informasi.

Penulis juga menerima kritik dan saran dari semua pihak demi kesempurnaan tesis ini. Akhirnya penulis berharap, semoga tesis ini dapat bermanfaat.



Surakarta, Agustus 2013

Mahasiswa,

**RADITYA G JUSTICIA**  
**NIM. S241008019**

	Hal.
Halaman Judul.....	i
Halaman Pengesahan .....	ii
Halaman Persembahan .....	iii
Halaman Motto .....	iv
Pernyataan .....	v
Kata Pengantar .....	vi
Daftar Isi .....	viii
Daftar Tabel .....	x
Daftar Gambar .....	xi
Abstrak .....	xii
Abstract .....	xiii
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang.....	1
B. Perumusan Masalah.....	10
C. Tujuan Penelitian.....	11
D. Manfaat Penelitian.....	11
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....</b>	<b>13</b>
A. Kebijakan Reformasi Sumber Daya Aparatur dan <i>Minus Growth of Personnel</i> .....	13
B. Sumber Daya Aparatur Pemerintah.....	17
C. Implementasi Kebijakan dan Efektivitas Implementasi Kebijakan ....	22
D. Kerangka Berpikir.....	33
<b>BAB III METODE PENELITIAN.....</b>	<b>35</b>
A. Lokasi Penelitian.....	35
B. Jenis Penelitian.....	35
C. Teknik Penentuan Informan .....	36
D. Teknik Pengumpulan Data.....	37
E. Validitas Data .....	38
F. Teknik Analisis Data .....	39



BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....	41
A. Gambaran Umum Pemerintah Daerah Kabupaten Ngawi .....	41
1. Struktur Organisasi dan Jumlah Sumber Daya Aparatur .....	41
2. Kondisi Keuangan Daerah .....	47
B. Implementasi Kebijakan Pelarangan Pengangkatan Tenaga Honorar dan Kontrak Baru di Kabupaten Ngawi .....	50
1. Tahapan Sosialisasi .....	51
2. Tahapan Pelaksanaan .....	63
3. Tahapan Monitoring .....	82
C. Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Pelarangan Pengangkatan Tenaga Honorar dan Kontrak Baru di Kabupaten Ngawi .....	89
1. Faktor Komunikasi .....	89
2. Faktor Sikap Pelaksana .....	94
D. Kebijakan <i>Minus Growth of Personnel</i> melalui Pelarangan Pengangkatan Tenaga Honorar dan Kontrak Baru di Kabupaten Ngawi .....	100
E. Rangkuman Kesimpulan Berdasarkan Hasil Penelitian .....	109
BAB V KESIMPULAN, IMPLIKASI DAN SARAN .....	112
A. Kesimpulan .....	112
B. Implikasi .....	116
C. Saran .....	117
DAFTAR PUSTAKA .....	120
LAMPIRAN	

Table 1.1	Rekapitulasi Jumlah PNS dan Kontrak Tahun 2011 .....	6
Tabel 4.1	Organisasi Pemerintah Daerah Kabupaten Ngawi.....	42
Tabel 4.2	Jumlah SDA Dinas Perhubungan Kab. Ngawi 2011 .....	44
Tabel 4.3	Jumlah SDA Dinas Kesehatan Kab. Ngawi 2011.....	45
Tabel 4.4	Jumlah SDA Dinas Pendidikan Kab. Ngawi 2011 .....	46
Tabel 4.5	Perhitungan Kapasitas Keuangan Daerah RKPD Tahun 2012...	48
Tabel 4.6	Belanja Tidak Langsung dan Belanja Langsung Daerah Kabupaten Ngawi Tahun 2010-2012.....	49
Tabel 4.7	Rekapitulasi Jumlah SDA di Dinas Perhubungan Daerah Kabupaten Ngawi Tahun 2001-2011 .....	65
Tabel 4.8	Rekapitulasi Jumlah SDA di Dinas Kesehatan Daerah Kabupaten Ngawi Tahun 2001-2011 .....	67
Tabel 4.9	Rekapitulasi Jumlah SDA di Dinas Pendidikan Daerah Kabupaten Ngawi Tahun 2001-2011.....	70
Tabel 4.10	Rekapitulasi Pelaksanaan Kebijakan di Dinas Perhubungan, Dinas Kesehatan dan Dinas Pendidikan Kabupaten Ngawi .....	72
Tabel 4.11	Peningkatan Jumlah Pegawai Honorer dan Kontrak Keadaan Desember 2004 - Juni 2011 .....	74
Tabel 4.12	Total Anggaran Belanja (APBD) Kabupaten Ngawi Tahun 2011 .....	76
Tabel 4.13	Tingkat Penurunan Jumlah Honorer dan Kontrak Pasca Surat Edaran Sekda Ngawi Tahun 2011 .....	81
Tabel 4.14	Rekapitulasi Jumlah Pegawai Tahun 2001-2004 .....	85
Tabel 4.15	Rangkuman Kesimpulan Berdasarkan Hasil Penelitian .....	110

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1	Model Implementasi Kebijakan Edwards III .....	24
Gambar 2.2	Kerangka Berfikir .....	34
Gambar 3.1	Model Analisis.....	39
Gambar 4.1	Alur Proses Sosialisasi Kebijakan Larangan Pengangkatan Tenaga Honorer dan Kontrak baru .....	61



## ABSTRAK

Raditya Gema Justicia, S241008019. 2012. Kebijakan *Minus Growth Of Personnel* di Pemerintah Daerah Kabupaten Ngawi (Studi Tentang Implementasi Kebijakan Pelarangan Pengangkatan Tenaga Honorer dan Kontrak Baru). Thesis. Pembimbing I: Dr. Drajat Tri Kartono, M.Si, Pembimbing II: AW Erlin Mulyadi, S.Sos M.PA. Program Studi Magister Administrasi Publik, Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret Surakarta.

Formasi sumberdaya aparatur pemerintah dilakukan dengan *zero* dan atau *minus growth of personnel* sehingga *job recruitment* berdasar *job analysis*. Pemerintah Daerah Kabupaten Ngawi menyikapi ketentuan ini melalui kebijakan pemerintah daerah tentang pelarangan pengangkatan tenaga honorer dan kontrak yaitu Keputusan Bupati nomor 188/1703/415.021/2001 yang kemudian ditegaskan dengan Keputusan Bupati nomor 188/22/415.021/2003 dan ditegaskan kembali dengan Keputusan Bupati nomor 188/1125/415.021/2004. Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui implementasi kebijakan pelarangan pengangkatan tenaga honorer dan kontrak baru di pemerintah daerah kabupaten Ngawi serta faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan tersebut.

Penelitian dilakukan menggunakan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan deskriptif. Data diperoleh dari hasil wawancara, penelusuran dokumen dan kepustakaan yang kemudian didiskripsikan secara kualitatif. Penentuan informan dilakukan secara purposif yaitu memilih informan yang dianggap tahu mengenai permasalahan yang diteliti. Teknik pemeriksaan keabsahan data yang digunakan adalah triangulasi dengan sumber. Analisis data dilakukan dengan model analisis interkatif yang meliputi reduksi, penyajian, dan verifikasi atau penarikan kesimpulan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pelarangan pengangkatan tenaga honorer dan kontrak baru di pemerintah daerah Kabupaten Ngawi belum efektif meskipun sudah dilakukan dalam tiga tahapan yaitu sosialisasi, pelaksanaan, dan monitoring. Tahapan sosialisasi tidak dilakukan secara rutin, hanya dilakukan satu kali yaitu setiap kebijakan tersebut ditetapkan. Dalam implementasinya pelaksanaan, kepatuhan pada kebijakan tersebut terjadi pada periode tahun 2001-2004 yang menunjukkan adanya penurunan jumlah pegawai. Pada tahun 2005-2011 ditemukan banyak satuan kerja yang kurang mengindahkan kebijakan tersebut dengan tetap mengangkat tenaga kontrak baru sehingga terjadi kenaikan jumlah pegawai. Tahapan monitoring pernah dilakukan, tetapi hanya berjalan beberapa kali dan setelah itu tidak dilakukan lagi. Faktor yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan ialah faktor komunikasi dan sikap pelaksana. Komunikasi dalam kebijakan ini hanya dilakukan melalui sosialisasi pada saat kebijakan tersebut diundangkan. Dalam sikap pelaksana diketahui bahwa pelaksana kebijakan banyak yang mengabaikan kebijakan tersebut. Implikasi dari implementasi kebijakan ini dapat diketahui bahwa *minus growth of personnel* yang menjadi tujuan dari kebijakan pelarangan pengangkatan tenaga honorer dan kontrak baru di pemerintah daerah Kabupaten Ngawi hanya tercapai pada periode tahun 2001-2004 dan semakin jauh dari target capaian untuk periode tahun 2005-2011.

**Kata kunci:** *Kebijakan pelarangan pengangkatan tenaga honorer dan kontrak, Implementasi kebijakan, dampak implementasi kebijakan*  
*commit to user*

Raditya Gema Justicia S241008019 2012. **The Policy of Minus Growth of Personnel at the Local Government of Ngawi (A Study on the Implementation of the Policy of Prohibition of Appointment of New Honorary and Contract Workers.** Thesis: Principal Advisor: Dr. Drajat Tri Kartono, M.Si. Co-Advisor: AW. Erlin S.Sos., M.PA. The Graduate Program in Public Administration, Sebelas Maret University, Surakarta.

The governmental apparatus resource formation is regulated with zero system or minus growth of personnel, and therefore the job recruitment must be based on job analysis. The Local Government of Ngawi regency responds this provision with a policy which is stated in a Decree of Regent of Ngawi regency Number: 188/1703/415.021/2001 regarding Prohibition of Appointment of New Honorary and Contract Workers, which is reaffirmed with Decree of Regent of Ngawi regency Number: 188/22/415.021/2003 and that of Regent of Ngawi regency Number: 188/1125/415.021/2004. The objectives of this research are to investigate the implementation of the policy of prohibition of appointment of new honorary and contract workers at the Local Government of Ngawi regency and the factors influencing the implementation of the policy.

This research used the descriptive qualitative research approach. The data of the research were gathered through in-depth interview, document tracing, and library research. They were then described qualitatively. The informants of the research were determined purposively in an attempt to choose those knowing the research problems being studied. The data of the research were validated by using source triangulation. They were then analyzed by using the interactive model of analysis comprising data reduction, data display, and verification or conclusion drawing.

The results of the research show that the implementation of the policy of prohibition of appointment of new honorary and contract workers at the Local Government of Ngawi regency has not been effective although it has been done in three phases, namely: socialization, implementation, and monitoring. The socialization was not done routinely but once time as soon as each policy was enacted. In its implementation, the obedience to the policy took place in the period of 2001 – 2004 as indicated by the decreased number of workers. However, in the period of 2005 – 2011, it is found that many work units poorly heeded the policy; they did appoint new honorary and contract workers. As a result, there was an increase in the number of workers. The monitoring was ever conducted, but it went on for several times only. The factors influencing the implementation of the policy are communication and attitudes of its executives. The former was only done through socialization when the policy was enacted. In the latter, many of the implementers of the policy ignored them. The implication of the implementation of the policy indicates that the minus growth of personnel which is the principal objective of the policy of prohibition of appointment of new honorary and contract workers at the Local Government of Ngawi regency was only reached in the period of 2001 – 2004, but it became far from the grasp in the period of 2005 – 2011.

**Keywords:** Policy of prohibition of appointment of new honorary and contract workers, the implementation of the policy, the effect of the implementation of the policy.