

## **BAB IV**

### **GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN DAN KEBIJAKAN PEMBERIAN TUNJANGAN KINERJA DAERAH**

#### **4.1 Kondisi Geografis**

Wilayah kota administrasi Jakarta Utara mempunyai luas 7.133,51 km<sup>2</sup>, terdiri dari luas lautan 6.979,4 km<sup>2</sup> dan luas daratan 154,11 Km<sup>2</sup>. Daratan Jakarta Utara membentang dari Barat ke Timur sepanjang kurang lebih 35 km, menjorok ke darat antara 4 s.d 10 km. Ketinggian dari permukaan laut antara 0 s.d 20 meter, dari tempat tertentu ada yang di bawah permukaan laut yang sebagian besar terdiri dari rawa-rawa/empang air payau. Wilayah Kota administrasi Jakarta Utara merupakan pantai beriklim panas, dengan suhu rata-rata 270 derajat celcius, curah hujan setiap tahun rata-rata 142,54 mm dengan maksimal curah hujan pada bulan September.

Wilayah kota administrasi Jakarta Utara sebagian besar terdiri dari tanah daratan hasil dari pengurukan rawa-rawa yang mempunyai ketinggian rata-rata 0 s.d. 1 meter di atas permukaan laut terutama kita temukan di sepanjang pantai. Penggunaan tanah luas tanah daratan di Kota Administrasi Jakarta Utara 154,11 km<sup>2</sup>. Dirinci berdasarkan penggunaan 47,58 persen untuk perumahan, 15,87 persen untuk areal industri, 8,89 persen digunakan sebagai perkantoran dan pergudangan dan sisanya merupakan lahan pertanian, lahan kosong dan sebagainya. Sementara luas lahan berdasarkan status kepemilikan dapat dirinci sebagai berikut : status hak milik 13,28 persen, hak guna bangunan (HGB) sekitar 29,04 persen, lainnya masih berstatus hak pakai, hak pengelolaan dan non sertifikat.

Wilayah Jakarta utara beriklim panas, suhu udara sepanjang tahun sekitar 24°-32°, karena letaknya di daerah khatulistiwa sehingga wilayah Jakarta Utara dipenuhi angin muson timur terjadi bulan Mei s.d Oktober dan muson barat sekitar bulan nopember s.d April. Lapisan tanah yang berbetuk daratan Jakarta adalah batuan endapan (*sediment stone*) yang berasal dari Zaman Ploitocene yang berada 50 meter di bawah permukaan tanah sekarang

ini. Karena bantuannya hasil pengendapan maka sifat batuan tersebut tidaklah padat (*compact*) tetapi porous (*paremable*), sehingga air tanahnya terpengaruh oleh air laut.

#### 4.2 Pembentukan Kota Administrasi Jakarta Utara

Jakarta Utara secara resmi dinyatakan berdiri pada tanggal 22 Agustus 1966. Tepatnya setelah keluarnya Surat Keputusan Gubernur DKI Jakarta No.1.b/3/1/2/1966. Dalam SK Gubernur tersebut ditetapkan pula bahwa Jakarta Utara sebagai kesatuan wilayah kota administratif yang dipimpin oleh seorang Walikota dan berkedudukan setingkat dengan daerah tingkat II. Sebagai Walikota Jakarta Utara yang pertama adalah Dwinanto Prodjosupadmo.

Dalam pembentukan kota-kota administratif ditetapkan batas-batas wewenang dan tanggung jawab bagi seorang walikota berdasarkan prinsip dekonsentrasi. Sesuai dengan prinsip dekonsentrasi ini ada tiga tugas pokok. Sebagai penanggung jawab masalah administrasi, walikota memiliki tanggung jawab atas setiap pelaksanaan tugas yang menyangkut segi teknis dan administrasi. Sementara, sebagai penanggung jawab teknis operasional, walikota bertugas menentukan kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas dari gubernur. Lain halnya dengan tugas sebagai koordinator teritorial. Dalam hal ini, seorang walikota harus bertugas mengkoordinasikan segala gerak langkah potensi dan kendala yang ada dalam wilayah yang dipimpinnya.

Berdasarkan tiga tugas pokok itu, pelaksanaan manajemen pemerintahan di tingkat kota administrasi dilakukan berdasarkan pada pendelegasian wewenang yang dilimpahkan oleh gubernur dalam melaksanakan tugas-tugas eksekutif. Dalam kapasitas sebagai kepala kota administratif, walikota bukan sebagai figur politik, melainkan sebagai figur pejabat pelaksana tugas teknik.

### 4.3 Struktur Wilayah dan Pemerintahan

Sepanjang sejarah berdirinya kota Jakarta sejak 22 Juni 1527 hingga kini, sistem administrasi pemerintahan di Teluk Jakarta ini telah mengalami beberapa kali pergantian. Pergantian tersebut meliputi beberapa hal, yaitu pergantian penguasa, perubahan nama wilayah, dan perubahan luas wilayah administrasi. Pada awal berdirinya pemerintah kota Jakarta, lebih tepatnya saat itu masih bernama Jayakarta, terdapat beberapa bentuk pemerintahan, yaitu pemerintahan langsung atau wilayah keraton, wilayah negara agung, dan wilayah mancanegara. Di wilayah keraton, penguasa langsung dikendalikan oleh penguasa Jayakarta. Wilayahnya meliputi Pelabuhan Angke (*Port of Angke*), persisnya sekitar kawasan jalan Gedong Panjang, Muara Karang / Angke. Wilayah negara agung meliputi Kali Ciliwung (pasar ikan) dan Jakarta Kota saat ini. Wilayah ini dikendalikan oleh pembantu penguasa Jayakarta. Wilayah mancanegara meliputi wilayah lainnya, seperti Tanjung Priok yang saat itu masih sepi dari pemukiman.

Wilayah Jakarta Utara sebagai bagian dari wilayah Ibukota Jakarta, ternyata pada abad kelima merupakan pusat pertumbuhan Kota Jakarta, tepatnya terletak di muara Sungai Ciliwung Angke. Pada masa tersebut, muara Sungai Ciliwung merupakan bandar pelabuhan Kerajaan Tarumanegara di bawah pimpinan Raja Mulawarman. Betapa pentingnya wilayah Jakarta Utara pada saat itu, dapat dilihat dari banyaknya situs peninggalan sejarah yang dapat ditemukan di beberapa tempat di Jakarta Utara, seperti Kelurahan Tugu, Pasar Ikan, dan sebagainya.

Di masa pemerintahan Hindia Belanda (VOC) sekitar tahun 1620, pusat pemerintahan di sekitar Jakarta Kota dan wilayah lainnya merupakan wilayah bawahan yang dikuasai oleh penguasa pribumi atau orang Cina yang tunduk terhadapnya. Bentuk ketundukan kepada VOC ini dinilai dari seringnya membayar upeti. Pada masa ini, susunan pemerintahan diatur dengan undang-undang *Comptabiliteit* 1854 yang menetapkan pusat pemerintahan di *Weltevreden*. Wilayah sekitar teluk Jakarta masuk ke dalam beberapa kategori wilayah, yaitu *Vorsteden* (kota depan) dan wilayah

Regentschap Batavia. Sebagian menjadi tanah wilayah partikelir yang berada di bawah pengawasan Afdeling I (keamanan) yang membawahi daerah Tangerang / Tanjung Priok dan pengawasan resident Batavia melalui aparat asistent resident Batavia, asisten resident Meester Cornelis, aparat kontrolir Tanjung Priok, kontrolir Penjaringan, dan kontrolir Bekasi.

Cakupan wilayah kota administratif Jakarta Utara di awal masa berdirinya terdiri atas empat kecamatan dan 24 kelurahan saja, yaitu sebagai berikut :

1. Kecamatan Kepulauan Seribu, terdiri dari beberapa kelurahan yaitu Pulau Panggang, Pulau Untung Jawa, Pulau Kelapa dan Pulau Tidung.
2. Kecamatan Penjaringan, terdiri dari beberapa kelurahan, yaitu Pejagalan, Penjaringan, Mangga Dua, Pademangan.
3. Kecamatan Tanjung Priok, terdiri dari beberapa kelurahan, yaitu Tanjung Priok, Sungai Bambu, Papanggo, Sunter, dan Kebon Bawang.
4. Kecamatan Koja, terdiri dari beberapa kelurahan, yaitu Koja Utara, Koja Selatan, Rawa Badak, Tugu, Kelapa Gading, Pegangsaan Dua, Cilincing, Semper, Petukangan Tiga, Kalibaru dan Lagoa.

Pada tahun 1986 terjadi perubahan struktur pemerintahan Jakarta Utara. Perubahan ini dilandasi kenyataan bahwa beberapa kecamatan memiliki jumlah penduduk dan luas wilayah yang berlebih. Untuk mengantisipasi masalah tersebut, dibentuklah dua perwakilan kecamatan. Hal ini didukung oleh dikeluarkannya Surat Keputusan Gubernur DKI Jakarta Nomor 125/1986. Kedua perwakilan kecamatan adalah perwakilan Kecamatan Koja di Kelurahan Kelapa Gading dan perwakilan kecamatan Penjaringan di Kelurahan Pademangan.

Sejak tahun 1986 struktur pemerintahan di kota administratif Jakarta Utara berubah menjadi 7 kecamatan. Wilayah Jakarta Utara juga memiliki 35 kelurahan, 403 rukun warga, 4.771 rukun tetangga dan 256.092 kepala keluarga. Ketujuh kecamatan tersebut tersusun sebagai berikut :

1. Kecamatan Penjaringan. Terdiri dari Kelurahan Kamal Muara, Kapuk Muara, Pejagalan, Pluit, dan Penjaringan.
2. Kecamatan Pademangan. Terdiri dari Kelurahan Pademangan Barat, Pademangan Timur, dan Ancol.
3. Kecamatan Tanjung Priok. Terdiri dari Kelurahan Sunter Agung, Sunter Jaya, Kebon Bawang, Papanggo, Warakas, Sungai Bambu, dan Tanjung Priok.
4. Kecamatan Kelapa Gading. Terdiri dari Kelurahan Kelapa Gading Barat, Kelapa Gading Timur dan Pengangsaan Dua.
5. Kecamatan Koja. Terdiri dari Kelurahan Tugu Utara, Tugu Selatan, Rawa Badak Utara, Rawa Badak Selatan, Lagoa dan Koja.
6. Kecamatan Cilincing. Terdiri dari Kelurahan Sukapura, Rorotan, Marunda, Cilincing, Semper Barat, Semper Rimur dan Kalibaru.
7. Kecamatan Pulau Seribu. Terdiri dari Kelurahan Pulau Tidung, Pulau Panggang, Pulau Untung Jawa, Pulau Kelapa, Pulau Harapan dan Pulau Pari.

Struktur wilayah Jakarta Utara ini berubah kembali pada tahun 2001. Yaitu dengan terpisahnya wilayah Kecamatan Pulau Seribu dari wilayah Jakarta Utara. Pemisahan Kepulauan Seribu ini merupakan suatu bentuk realisasi dari diterbitkannya Peraturan Daerah Nomor 55 Tahun 2001 tentang Pembentukan Wilayah Administrasi Kepulauan Seribu. Hingga saat ini, wilayah Jakarta Utara terbagi menjadi enam kecamatan. Dengan demikian luas daratan maupun luas wilayah lautan Jakarta Utara menjadi berkurang.

#### **4.4 Kependudukan**

Sebagai kota metropolitan, Jakarta tentu menjadi incaran banyak orang. Banyak orang berbondong-bondong ke Jakarta untuk mengadu nasib. Banyak orang dari berbagai penjuru memilih tinggal di Jakarta untuk sementara atau bahkan selamanya. Ini terbukti dengan terus bertambahnya jumlah penduduk DKI Jakarta dari tahun ke tahun. Memang harus diakui, penambahan penduduk ini juga akibat faktor lain, seperti jumlah angka

kelahiran yang lebih tinggi dibandingkan angka kematian. Pada tahun 1961 jumlah penduduk DKI Jakarta baru mencapai 2,91 juta jiwa. Angka ini berubah di tahun 1971 menjadi 4,55 juta jiwa. Tahun 1980 menjadi 6,48 juta jiwa, lalu pada tahun 1990 bertambah lagi menjadi 8,23 juta jiwa. Dan akhir tahun 2000 mencapai 9,72 juta jiwa.

Dengan luas wilayah hanya sekitar 153,48 km<sup>2</sup>, Jakarta Utara harus menanggung penduduk yang semakin banyak dari tahun ke tahun. Sehingga tingkat kepadatan penduduk perkilometer persegi juga terus mengalami kenaikan. Berdasarkan data sudin kependudukan kota administrasi Jakarta Utara ([www.kependudukancapil.go.id](http://www.kependudukancapil.go.id)) pada bulan Desember 2009 penduduk di wilayah Jakarta Utara berjumlah 1.422.838 jiwa, yang terdiri dari 777.391 jiwa laki-laki dan 645.447 jiwa perempuan.

Tingkat kepadatan penduduk di kota administrasi Jakarta Utara, dari 79 RW kumuh yang ada masih terdapat 32 RW yang kepadatan penduduknya di atas 600 jiwa/Ha (40) sedangkan yang kepadatannya 401-600 jiwa/ha sebanyak 18 RW (28%), ada 21 RW yang kepadatan penduduknya 201-400 jiwa/ha (22%) dan yang kepadatannya lebih kecil dari 200 jiwa/ha sebanyak 8 RW (10%). Pemukiman penduduk miskin di kota besar seperti Jakarta identik dengan pemukiman yang padat dan cenderung dicirikan sebagai pemukiman yang kumuh.

Kelurahan Koja merupakan kelurahan yang paling memiliki RW dengan tingkat kepadatannya di atas 600 jiwa/ha. Demikian pula dengan Kelurahan Warakas, Kelurahan Kebon Bawang dan Kelurahan Pegangsaan Dua, dari 3 RW kumuh yang ada seluruhnya merupakan RW dengan tingkat kepadatan di atas 600 jiwa / ha.

Selanjutnya menempati urutan kedua adalah Kelurahan Penjaringan, dari 4 RW kumuh yang ada terdapat 3 RW dengan tingkat kepadatan di atas 600 jiwa/ha. Di Kelurahan Sukapura sekalipun hanya terdapat 1 RW yang dinyatakan kumuh, namun RW tersebut juga termasuk dengan tingkat kepadatan di atas 600 jiwa/ha.

Dalam upaya pengendalian kemiskinan pemerintah kota administrasi Jakarta Utara berupaya mengatur strategi penanggulangan kemiskinan, antara lain : perluasan kesempatan ditujukan untuk menciptakan kondisi dan lingkungan ekonomi, dan sosial budaya yang memungkinkan masyarakat miskin dapat memperoleh kesempatan seluas-luasnya dalam pemenuhan hak-hak dasar dan peningkatan taraf hidup selanjutnya. Perlindungan sosial sebagai upaya mengurangi pengeluaran masyarakat miskin melalui pemberian subsidi dan bantuan untuk pengurangan beban kebutuhan dasar seperti akses pendidikan, kesehatan dan infrastruktur yang mempermudah dan mendukung kegiatan. Pemberdayaan masyarakat dan peningkatan keterampilan sebagai upaya peningkatan pendapatan melalui pendekatan produktifitas dengan penguatan kemampuan masyarakat miskin dalam pengelolaan, memperoleh peluang dan perlindungan untuk membentuk hasil yang baik dalam berbagai kegiatan ekonomi, politik, sosial dan budaya. Selain itu juga, dilakukan pembentukan dan pengembangan lembaga keuangan mikro (LKM), kelompok usaha, dan pendampingan usaha masyarakat di tingkat kelurahan dalam rangka peningkatan kualitas usaha yang berorientasi pada kebutuhan pasar.

#### **4.5 Ekonomi**

Pertumbuhan ekonomi dapat dilihat dari pertumbuhan angka PDRB (Produk Domestik Regional Bruto). PDRB secara teori merupakan nilai neto dari barang dan jasa (nilai produksi dikurang biaya antara) yang dihasilkan oleh seluruh sektor ekonomi yang melakukan kegiatan produksi dalam batas wilayah dan waktu tertentu. Pendapatan domestik regional bruto merupakan gambaran perekonomian suatu wilayah. PDRB dapat dihitung berdasarkan harga berlaku dan harga konstan. Total PDRB menunjukkan jumlah seluruh nilai tambah yang dihasilkan oleh penduduk dalam periode tertentu. Dari data yang diperoleh, PDRB kota administrasi Jakarta Utara selalu mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. PDRB kota administrasi Jakarta Utara dari tahun 2001 sampai dengan tahun 2007 dapat dilihat pada tabel di bawah ini :

Tabel 4.1 PDRB Per Kapita Kodya Jakarta Utara

NO	Tahun	Atas Dasar Harga Berlaku	Atas Dasar Harga Konstan
1	2001	49.743.336	45.161.688
2	2002	56.519.052	47.319.897
3	2003	62.981.888	49.796.008
4	2004	70.851.106	52.659.304
5	2005	82.272.623	55.694.604
6	2006	95.133.475	59.123.442
7	2007	108.142.875	62.882.747

Sumber Data: Buku Jakarta Utara 2009

Dilihat dari segi ekonomi, total nilai PDRB menurut harga konstan yang dicapai Kota Jakarta Utara pada tahun 2007 sebesar 62.882.747 dengan kontribusi terbesar datang dari sektor industri pengolahan, disusul kemudian dari sektor perdagangan, hotel, restoran dan dari angkutan dan komunikasi, sektor bangunan, sektor jasa-jasa, sektor keuangan, persewaan dan jasa perusahaan, kemudian sektor listrik, gas, dan air. Distribusi Persentase PDRB Menurut Lapangan Usaha dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel 4.2 Distribusi Persentase PDRB Menurut Lapangan Usaha

No	Uraian	2005		2006		2007	
		Harga Berlaku	Harga Konstan	Harga Berlaku	Harga Konstan	Harga Berlaku	Harga Konstan
1	Pertanian	0,16	0,15	0,16	0,09	0,15	0,14
2	Industri Pengolahan	44,08	46,65	43,97	28,68	43,64	45,48
3	Listrik, gas, dan air minum	2,84	1,52	2,67	1,51	2,63	1,49
4	Bangunan	9,46	8,74	10,03	8,82	9,92	8,89
5	Perdagangan, hotel, dan restoran	17,74	18,18	17,50	18,18	17,71	18,25
6	Pengangkutan dan komunikasi	11,47	11,65	11,71	12,18	12,21	12,98
7	Keuangan, persewaan dan jasa perusahaan	6,42	5,77	6,22	5,67	6,00	5,54
8	Jasa-jasa	7,83	7,32	7,74	7,28	7,73	7,23
	Jumlah	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Sumber Data: Buku Jakarta Utara 2009

Di Jakarta Utara juga terdapat Pelabuhan Tanjung Priok, Pelabuhan Sunda Kelapa, dan Balaikota lama Kota Batavia yang sekarang disebut museum Kota Jakarta. Potensi ekonomi DKI Jakarta sesungguhnya sangat



kuat dimiliki Jakarta Utara. Di sini ada pelabuhan yang menjadi simpul utama aktivitas ekspor impor semua komoditas strategis bagi negara. Juga ada pergudangan, kawasan industri atau pabrik, daerah wisata pantai teramai, dan daerah tangkapan air.

#### 4.6 Sosial Budaya

Masyarakat Jakarta Utara merupakan masyarakat yang majemuk, dari segi sosial, budaya, etnis, agama, maupun lainnya. Letak wilayahnya yang berdekatan dengan pantai memungkinkan banyak orang mengunjungi wilayah ini. Banyak orang dari berbagai penjuru nusantara dan mancanegara berbaur, bergabung, dan menetap dalam jangka waktu cukup lama di sini. Pada gilirannya, terbentuklah komunitas-komunitas baru yang beragam.

Meskipun tingkat etnisitas semakin lama semakin mencair, seiring dengan pengaruh modernisasi dan globalisasi, pengelompokan etnis berdasarkan tempat tinggalnya, dapat dijelaskan sebagai berikut :

Tabel 4.3 Pengelompokan Etnis Berdasarkan Tempat Tinggal

No	Kel/Kec	Kelompok Etnis	Mayoritas
1	Marunda	Betawi, Kulon/Banten, Sunda, Cina, Indramayu, Cirebon, Jawa, Madura, Minahasa, Tapanuli, Bugis, Makasar, dll	Betawi, Indramayu/Cirebon, Kulon/Banten
2	Cilincing	Indramayu/Cirebon, Jawa, Maluku, Timor, Flores, Betawi, Kulon/Banten, Cina, Tapanuli, Bima, Bugis/Makasar, Minahasa, Bali, Sunda, Madura, Banjar, Sangihe, Talaud, Palembang, Minangkabau, dll	Jawa, Indramayu/Cirebon, Betawi
3	Kalibaru	Betawi, Kulon, Banten, Jawa, Bugis/Makasar, Madura, Indramayu/Cirebon, Minangkabau, Cina, Tapanuli, Sunda, Melayu, Sumatera Timur, Aceh, Bima, Maluku, dll	Indramayu/Cirebon, Bugis/Makasar

4	Lagoa	Bugis, Makasar Indramayu, Cirebon, Cina Sangihe Talaud, Flores, Timor, Minahasa, Maluku, Sunda, Minangkabau, Betawi, Bali, Minahasa, Palembang, Aceh, Tapanuli, Irian Jaya, Madura, Kulon/Banten, Arab	Indramayu/Cirebon, Bugis/Makasar
5	Koja Utara	Sunda, Jawa, Madura, Kulon/Banten, Betawi, Tapanuli, Minangkabau, Minahasa, Gorontalo, Cina, Toraja, dll	Sunda, Kulon/Banten, Jawa
6	Tanjung Priok	Sunda, Kulon/Banten, Madura, Timor, Flores, Bima, Cina, Minahasa, Gorontalo, Bugis, Makasar, Minangkabau, Jawa, Maluku, Sangihe Talaud, Bolang Mangindow, Aceh, Tepian-Nauli, dll	Sunda, Kulon/Banten, Jawa
7	Ancol	Bugis/Makasar, Sunda, Jawa, Palembang, Kulon/Banten, Cina, Flores, Maluku, Minangkabau, dll	Cina, Bugis, Makasar
8	Penjaringan	Kulon, Banten, Cina, Jawa, Sunda, Bugis, Makasar Minangkabat, Tapanuli, Minahasa, dll	Kulon, Banten, Bugis/Makasar
9	Pluit	Cina, Bugis, Makasar, Jawa, Cirebon/Indramayu, Sunda, Kulon/Banten, dll	Sunda, Cina, Cirebon/Indramayu
10	Kapuk Muara	Cina, Jawa, Sunda, Kulon/Banten, Bugis/Makasar, dll	Cina, Kulon, Banten
11	Kamal Muara	Bugis/Makasar, Betawi, Sunda, Cirebon/Indramayu, Cina, Jawa, Kulon/Banten, Timor, Tapanuli, dll	Bugis/Makasar, Betawi

Sumber : Buku Jakarta Utara 2009

Pada sekitar tahun 1970-an, puluhan etnis telah memadati Jakarta Utara. Etnis Betawi yang dianggap sebagai etnis asli, etnis Sunda, Jawa, Madura, Bugis dan lainnya, telah membentuk suatu komunitas yang kuat. Hubungan antar etnis ini terbilang harmonis, dan hampir tidak ada konflik

diantara mereka. Kalaupun terjadi konflik, misalnya antara etnis Betawi dan Madura, itu hanyalah konflik ikutan dari wilayah lain yang mudah diredam.

Sejarah telah membentuk Jakarta sebagai jenis geografis kota yang seakan berpisah menjadi 3 bagian, satu kota tua di Jakarta Utara dengan penduduk Cina, Jawa, dan Arab. Kedua adalah Jakarta pusat dengan bangunan tinggi dan kehidupan modern, taman yang baik dan pasar super bersemangat atau pusat perbelanjaan dan kantor-kantor pemerintah. Dan ketiga adalah penduduk modern dan taman yang indah di Jakarta selatan. bagian lain dari Jakarta adalah di sisi atas tiga bagian seperti karena beberapa bagian dari sungai, jembatan batin, di mana orang miskin tinggal di fasilitas kurang menguntungkan.

#### **4.7 Potensi Wilayah**

Wilayah Jakarta Utara memiliki potensi dalam banyak bidang yang dapat dimanfaatkan untuk mendukung kemajuan dan perkembangan wilayah Jakarta Utara. Salah satu potensi yang dimiliki wilayah Jakarta Utara yaitu potensi perikanan dan kelautan. Jumlah nelayan di Kota administrasi Jakarta Utara sampai tahun 2008 tercatat sebanyak 20.215 orang, yang terdiri dari nelayan pemilik 2.768 orang dan 17.447 orang nelayan pekerja. Berdasarkan staf kependudukannya dari 20.215 orang nelayan terdiri dari 10.418 orang nelayan menetap dan 9.797 orang nelayan pendatang.

Kegiatan usaha penangkapan yang dilakukan oleh masyarakat Jakarta Utara menggunakan berbagai alat tangkap. Armada penangkapan yang digunakan oleh nelayan Jakarta Utara yaitu perahu tanpa motor, perahu dengan motor dan kapal motor. Jumlah armada penangkapan paling banyak di Kecamatan Penjaringan, disusul Kecamatan Cilincing dan Kecamatan Koja serta Kecamatan Pademangan. Perkembangan jumlah nelayan dan armada penangkapan dari tahun 2005 hingga tahun 2008 cenderung mengalami penurunan dikarenakan beberapa hal antara lain : naiknya harga bahan bakar minyak menyebabkan biaya operasional lebih mahal sehingga sebagai nelayan beralih profesi seperti menjadi pedagang, sopir, buruh pabrik

serta tukang ojek. Selain itu, mahalnya biaya perawatan sehingga banyak kapal rusak yang tidak dapat beroperasi lagi, semakin sulitnya hidup di Jakarta dan banyak tempat tinggal mereka yang ditertibkan sehingga sebagian nelayan kembali ke daerah asalnya masing-masing, beralihnya fungsi kapal ikan menjadi kapal transportasi umum seperti kapal barang dan kapal penumpang, dan makin jauhnya daerah penangkapan ikan (*fishing ground*) menyebabkan biaya operasional menjadi lebih mahal, sehingga sebagian nelayan tidak sanggup membiayainya.

Tempat pendaratan ikan juga merupakan salah satu potensi yang dimiliki wilayah Jakarta Utara. TPI Cilincing merupakan tempat pendaratan ikan di Pantai Jakarta Utara yang berkembang secara alami dan belum resmi statusnya. Aktifitas pendaratan dan berlabuhnya armada perikanan di lokasi ini dapat berkembang mengingat adanya kemudahan bagi armada perikanan untuk berlabuh, baik untuk armada perahu motor ataupun kapal motor berukuran kurang dari 5 GT hingga lebih dari 30 GT. Secara khusus sarana dan prasarana yang memadai untuk suatu TPI dilokasi ini tidak tersedia, mengingat status TPI yang belum resmi. Berkembangnya TPI ini terutama dipacu oleh adanya akses yang baik untuk mendapatkan alat atau bahan untuk melaut, seperti es, air, bahan bakar dan alat-alat perikanan dan suku cadang kapal.

Dalam rangka melestarikan dan menjual pusaka kota, Jakarta Utara sudah menyiapkan program jalur destinasi wisata pesisir Jakarta Utara (Jakut). Pencanaan atau lebih tepatnya sosialisasi jalur wisata di Jakut ini menjadi titik awal pembenahan dan penataan berbagai kawasan pusaka di Jakut. Diharapkan perusahaan sewa mobil di daerah ini ikut membantu. Misalnya di Kampung Tugu, Marunda (tumah si Pitung dan Masjid Al Alam). Tahun ini akan ditata dan dibenahi lingkungan kawasan Tugu dan Marunda. Untuk kawasan tugu, radius 600 m tidak boleh ada kontainer lewat karena akan merusak lingkungan, termasuk jalan. Di Marunda, akan dibuat padepokan Pitung. Kemudian atraksi juga harus digelar rutin.

Upaya penataan lingkungan kawasan Marunda dan Tugu harusnya tak hanya tanggung jawab Kota administrasi Jakarta utara atau Pemprov DKI tetapi juga seluruh pihak terkait di kawasan itu. Selain bangunan, juga diangkat budaya, kebiasaan, kesenian di sana. Misalnya di Tugu, selain gereja, lonceng, juga musiknya, alat musiknya, makanannya.

Kekayaan pusaka di Jakarta Utara memang tak terbilang. Yang sudah biasa terdengar antara lain Museum Bahari, Menara Syahbandar, Sunda Kelapa, Pasar Ikan, Gedung Galangan VOC, Masjid Luar Batang, Kampung Bandan, Stasiun Tanjung Priok, Ancol, Tembok VOC, Marunda, Kampung Tugu, Tete Jongker. Tentu itu belum semua. Juga belum termasuk pusaka tak benda berupa makanan, kebiasaan, kesenian, dan lain-lain. Untuk itu diharapkan transportasi mendukung rencana ini termasuk perusahaan sewa mobil di Jakarta, baik di Jakarta Utara, sewa mobil di Jakarta Timur dan seluruh Jakarta.

#### **4.8 Tunjangan Kinerja Daerah**

Tunjangan Kinerja Daerah adalah tunjangan yang diberikan kepada PNS dan CPNS dikaitkan dengan penilaian kehadiran dan kinerja. Tunjangan Kinerja Daerah diberikan kepada PNS dan CPNS. PNS yang dimaksud disini adalah PNS daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta yang gajinya dibebankan kepada anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dan bekerja pada Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta atau dipekerjakan di luar instansi induknya. Sedangkan CPNS yang dimaksud adalah calon pegawai negeri sipil daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

Pemberian tunjangan kinerja daerah ini bertujuan untuk meningkatkan kinerja PNS dan CPNS, meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat, meningkatkan kesejahteraan PNS dan CPNS, dan meningkatkan tertib administrasi pengelolaan keuangan daerah.

Besaran tunjangan kinerja daerah PNS yang menduduki jabatan struktural diberikan sesuai dengan peringkat jabatan. Peringkat jabatan

disusun berdasarkan faktor evaluasi jabatan. Tunjangan kinerja daerah yang diberikan setiap bulan kepada masing-masing PNS dan CPNS didasarkan pada penilaian kehadiran dan kinerja. Komponen penilaian kehadiran terdiri dari ketepatan waktu tiba di tempat tugas/kantor, ketepatan waktu pulang dari tempat tugas/kantor; dan keberadaan di tempat tugas/kantor selama jam kerja. Penilaian kinerja adalah proses penilaian terhadap tingkat atau tampilan kerja PNS dan CPNS yang didasarkan pada Bidang Hasil Utama dan Bidang Perilaku Utama. Bidang Hasil Utama yang selanjutnya disingkat BHU adalah penjabaran dari tugas dan fungsi serta sasaran SKPD/UKPD dan/atau setiap PNS dan CPNS yang akan dicapai selama periode penilaian. BHU ini memiliki komponen penilaian, antara lain : ketepatan waktu penyelesaian pekerjaan, kebenaran hasil pekerjaan, dan ketepatan dan kebenaran pembuatan dan penyampaian laporan pelaksanaan tugas. Sedangkan bidang perilaku utama yang selanjutnya disingkat BPU adalah perilaku positif yang dominan setiap PNS dan CPNS. Bidang perilaku utama memiliki komponen penilaian, antara lain : kejujuran menyampaikan data dan informasi dalam tugas, kemampuan bekerja sama dalam tim kerja; dan kepemimpinan. Dalam penilaian kinerja BHU diberikan bobot 70% (tujuh puluh persen) dan BPU diberikan bobot 30% (tiga puluh) persen. Setiap atasan langsung secara berjenjang pada masing-masing SKPD/UKPD wajib membuat dan menetapkan nilai kinerja PNS dan CPNS bawahannya.

Nilai kinerja PNS dan CPNS dibuat dan ditetapkan sesuai dengan kedudukan, tugas, fungsi, dan karakteristik/spesifikasi lain dari masing-masing PNS dan CPNS. Tunjangan Kinerja Daerah tidak diberikan kepada, antara lain : PNS yang berstatus masa persiapan pensiun (MPP), PNS yang berstatus penerima uang tunggu, PNS yang berstatus sebagai pegawai titipan di dalam atau di luar Pemerintah daerah, PNS yang berstatus tersangka dan ditahan oleh pihak yang berwajib, PNS yang berstatus terdakwa atau terpidana, PNS yang mengambil cuti di luar tanggungan negara. PNS yang telah bekerja selama 5 (lima) tahun terus menerus yang memiliki alasan sangat pribadi atau sangat mendesak dapat mengajukan cuti di luar

tanggungannya kepada pejabat diberikan oleh pejabat yang berwenang. Cuti ini dapat diberikan oleh pejabat yang berwenang setelah memperoleh izin dari Badan Kepegawaian Negara. Cuti di luar tanggungan negara dapat diberikan kepada PNS yang mengajukan permohonan secara tertulis dalam jangka waktu paling lama untuk 3 (tiga) tahun dan dapat diperpanjang selama satu tahun setelah PNS yang bersangkutan mendapat izin dari Badan Kepegawaian Negara, yaitu : PNS yang mengambil cuti besar. PNS yang telah melaksanakan tugasnya selama 6 (enam) tahun terus menerus dapat mengajukan secara tertulis untuk mendapatkan izin cuti besar. Cuti besar ini dapat dilaksanakan selama 3 (tiga) bulan apabila izin tertulis dari pejabat berwenang telah keluar, CPNS yang dikenakan hukuman disiplin, serta PNS dan CPNS yang mengambil cuti persalinan anak ketiga dan seterusnya

Jadwal kegiatan proses pembayaran tunjangan kinerja daerah setiap bulan dapat di lihat pada tabel berikut :

Tabel 4.4 Jadwal Kegiatan Proses Pembayaran Tunjangan Kinerja Daerah

No	Tanggal	Kegiatan	Penanggung Jawab
1	1 s.d. 10	Input Data	SKPD/UKPD
2	11 s.d. 12	Verifikasi data	BKD
3	13 s.d. 14	Cetak listing	Dinas Kominfomas
4	14 s.d. 15	Distribusi listing	BKD/Dinas Kominfomas
5	15 s.d. 19	Proses SPP dan SPM Proses SP2D	SKPD BPKD
6	20	Pembayaran/transfer rekening pegawai ke	SKPD dan Bank DKI

Sumber: Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 215 Tahun 2009

Belanja tunjangan kinerja daerah dibebankan pada APBD. Belanja tunjangan kinerja daerah dialokasikan melalui Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) SKPD/UKPD.

Ketidakhadiran PNS dan CPNS berlaku pemotongan sebagai berikut :

1. Potongan perhari atas ketidakhadiran tanpa keterangan sebesar 5% (lima persen) dari batas maksimal bruto yang diterima
2. Potongan perhari atas ketidakhadiran karena izin sebanyak 2,5% (dua koma lima persen) dari batas maksimal bruto yang diterima, dan
3. Potongan perhari atas ketidakhadiran karena sakit sebesar 1% (satu persen) dari batas maksimal bruto yang diterima kecuali sakit dalam melaksanakan tugas yang dibuktikan dengan surat keterangan dokter yang diketahui oleh atasan langsung

Sakit dalam melaksanakan tugas sebagaimana nomor 3 adalah suatu keadaan gangguan kesehatan yang terjadi dan atau diakibatkan pada saat melaksanakan tugas yang mengakibatkan PNS dan CPNS yang bersangkutan tidak dapat melaksanakan tugas pada hari berikutnya.

Terhadap PNS dan CPNS yang terlambat tiba dan pulang lebih cepat dari kantor/tempat tugas dikenakan potongan dengan rumusan sebagai berikut :

$$N/450 \text{ menit} \times 1 \%$$

Keterangan :

N = Akumulasi keterlambatan tiba dan kepulangan cepat dalam 1 (satu) bulan dalam hitungan menit.

Sumber: Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 215 Tahun 2009

Perhitungan keterlambatan tiba di kantor/tempat tugas dan kepulangan cepat dari kantor/tempat tugas dibuktikan dengan print out alat absensi elektronik. Terhadap PNS dan CPNS yang ditugaskan oleh Kepala SKPD/UKPD atau atasan langsung untuk melaksanakan tugas ke instansi di luar kantor atau dari kantor/tempat tugas ke luar kantor dikecualikan dari penggunaan alat absensi elektronik.



Penugasan harus sesuai dengan disposisi atau surat tugas dari kepala SKPD/UKPD atau atasan langsung. Penugasan disampaikan kepada pejabat pengelola kepegawaian SKPD/UKPD yang bersangkutan. Pengaturan kehadiran, keterlambatan tiba di kantor/tempat tugas dan kebulangan cepat dari kantor/tempat tugas pada SKPD/UKPD yang menerangkan jam kerja khusus, seperti shift dan jaga hari libur ditetapkan oleh kepala SKPD/UKPD dan dilaporkan kepada Gubernur melalui kepala BKD. Pengaturan sebagaimana dimaksud dapat dibatalkan oleh Gubernur melalui keputusan kepala BKD apabila tidak sesuai peraturan perundang-undangan.

Kepala SKPD/UKPD mengajukan kontrak kinerja tahunan kepada Gubernur setiap awal tahun. Berdasarkan kontrak kinerja kepala SKPD/UKPD sebagaimana dimaksud, setiap PNS dan CPNS mengajukan kontrak kinerja bulanan kepada atasan langsung secara berjenjang. Kontrak kinerja menetapkan target kinerja bulanan. Kontrak kinerja diajukan oleh PNS dan CPNS yang bersangkutan untuk diteliti dan disetujui oleh atasan langsung setiap awal bulan.

Pencapaian target kinerja PNS dan CPNS dinilai setiap akhir bulan oleh atasan langsung. Penilaian kinerja dilakukan dengan menggunakan formulir sebagaimana tercantum dalam lampiran. Atasan langsung sebagaimana dimaksud adalah sebagaimana tercantum dalam lampiran ini. Hasil penilaian kinerja sebagaimana dimaksud ditandatangani oleh atasan langsung PNS dan CPNS yang bersangkutan. Sebelum menandatangani hasil penilaian kinerja sebagaimana dimaksud atasan langsung dapat menyampaikan, mengklarifikasi dan mendiskusikan hasil penilaiannya kepada bawahannya. Dalam penyampaian hasil penilaian kinerja kepada bawahannya, atasan langsung dapat memberikan penjelasan mengenai :

- a. Perbandingan hasil penilaian kinerja bulan lalu
- b. Apresiasi terhadap pegawai yang berkinerja baik
- c. Koreksi atau motivasi kepada pegawai yang berkinerja kurang atau buruk

Dalam penyampaian hasil penilaian kinerja dapat dimanfaatkan oleh PNS dan CPNS untuk :

- a. Menjelaskan mengenai hal-hal yang berhubungan dengan kerjanya
- b. Mengklarifikasi hasil penilaian kerjanya, bila ada hal yang dianggap kurang berkenan
- c. Menggunakan hal-hal yang dilakukan untuk memperbaiki kerjanya pada bulan berikutnya.

Pejabat pengelola kepegawaian mencetak rekapitulasi penilaian kinerja bulanan CPNS dan PNS sesuai hasil penilaian kinerja yang diterima dari masing-masing atasan langsung dengan menggunakan formulir sebagaimana terlampir.

Rekapitulasi penilaian kinerja bulanan CPNS dan PNS disampaikan kepada kepala SKPD/UKPD. Kepala SKPD/UKPD atau pejabat yang ditunjuk menandatangani rekapitulasi penilaian kinerja bulanan PNS dan CPNS yang diajukan oleh pejabat pengelola kepegawaian. Operator menginput data penilaian kinerja bulanan PNS dan CPNS sesuai dengan rekapitulasi yang telah ditandatangani oleh kepala SKPD/UKPD. Sebelum batas waktu penginputan dan penilaian kinerja bulanan PNS dan CPNS berakhir, operator dan pejabat pengelola kepegawaian wajib melakukan verifikasi data penilaian kinerja bulanan PNS dan CPNS. Pejabat pengelola kepegawaian mencetak rekapitulasi penilaian kinerja tahunan PNS dan CPNS dan disampaikan kepada Kepala SKPD/UKPD. Penetapan hasil penilaian kinerja bulanan PNS dan CPNS oleh Kepala SKPD/UKPD bersifat final dan mengikat.

Pembayaran tunjangan kinerja daerah dilaksanakan sebagai berikut :

- a. Setiap SKPD/UKPD menginput data kehadiran dan hasil penilaian kinerja bulanan PNS dan CPNS ke BKD dan Dinas Kominfomas paling lambat tanggal 10 (sepuluh) secara on-line melalui sistem informasi e-Tunjangan Kinerja Daerah
- b. Paling lama 2 (dua) hari kerja setelah batas waktu sebagaimana dimaksud pada huruf a, Dinas Kominfomas mencetak dan

menyerahkan daftar tunjangan kinerja daerah secara bruto kepada BKD berikut soft copynya

- c. Pada saat yang bersamaan, Dinas Kominfomas menyerahkan soft copy daftar tunjangan kinerja daerah ke bank dalam bentuk CD (*compact disc*)
- d. BKD mendistribusikan daftar tunjangan kinerja daerah kepada SKPD/UKPD paling lambat 2 (dua) hari kerja setelah listing tunjangan kinerja daerah diterima dari Dinas Kominfomas
- e. Dalam waktu paling lama 2 (dua) hari kerja setelah listing tunjangan kinerja daerah diterima dari BKD, SKPD/UKPD membuat dan mengajukan SPM kepada BPKD untuk diterbitkan SP2D
- f. BPKD menerbitkan SP2D kepada Bank untuk memindahbukukan dana ke masing-masing rekening bendahara SKPD/UKPD pada Bank pada hari yang sama
- g. Bendahara SKPD/UKPD paling lama 1 (satu) hari kerja setelah menerima pembayaran, memerintahkan Bank untuk membayar tunjangan kinerja daerah ke rekening masing-masing PNS dan CPNS di bank setelah dilakukan pemotongan kewajiban PNS dan CPNS yang sah
- h. Hasil pemotongan kewajiban yang sah disetorkan Bendahara SKPD/UKPD pada kas negara melalui Bank
- i. Perintah membayar dari Bendahara SKPD/UKPD kepada Bank diberikan dengan menerbitkan cek/giro pada tanggal 20 setiap bulannya.
- j. Bendahara SKPD/UKPD pada saat memerintahkan Bank untuk membayar tunjangan kinerja daerah beserta potongannya dengan menyertakan *soft copy* pembayaran bersih tunjangan yang berisi antara lain : Nama, NIP dan/atau Nomor rekening serta Nominal Uang yang diterima.

Pembayaran tunjangan kinerja daerah diberikan kepada PNS dan CPNS dengan rumusan sebagai berikut :

$$\text{Tunjangan kinerja daerah yang diterima} = \text{Tunjangan kinerja daerah} \times K \times H \times NK$$

Keterangan :

- a. Tunjangan Kinerja Daerah : tunjangan kinerja daerah dikelasnya
- b. KH : Prosentase kehadiran (100% - Alpha - Ijin - Sakit - Akumulasi keterlambatan tiba dan kepulangan cepat)
- c. NK : Prosentase nilai kinerja (70% x BHU + 30% BPU)

Sumber: Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 215 Tahun 2009

Dalam rangka mendukung implementasi kebijakan pemberian tunjangan kinerja daerah juga dikembangkan sebuah sistem informasi e-tunjangan kinerja daerah. Pengembangan sistem informasi e-tunjangan kinerja daerah yang terintegrasi dengan seluruh SKPD/UKPD ini dikelola oleh Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Provinsi DKI Jakarta bersama dengan Dinas Komunikasi dan Informasi Provinsi DKI Jakarta. Dalam rangka integrasi sistem informasi e-tunjangan kinerja daerah setiap SKPD/UKPD harus memiliki alat absensi elektronik yang terintegrasi dengan sistem informasi e-tunjangan kinerja daerah

#### **4.9 Pengawasan implementasi kebijakan pemberian tunjangan kinerja daerah**

Dalam buku Sankri (2003:220) dikatakan bahwa pengawasan adalah suatu kegiatan untuk memperoleh kepastian apakah pelaksanaan pekerjaan/kegiatan telah dilakukan sesuai rencana semula. Kegiatan pengawasan pada dasarnya membandingkan kondisi yang ada dengan yang seharusnya terjadi. Bila ternyata ditemukan adanya penyimpangan/hambatan segera diambil tindakan/koreksi.

Pengawasan terhadap pemberian tunjangan kinerja daerah kepada PNS dan CPNS dilaksanakan melalui :

1. Pengawasan melekat, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh masing-masing kepala SKPD/UKPD dan atasan langsung secara berjenjang. Pengawasan melekat merupakan serangkaian kegiatan yang bersifat sebagai pengendalian yang terus menerus, dilakukan atasan langsung terhadap bawahannya, secara preventif dan represif agar pelaksanaan tugas bawahan tersebut berjalan secara efektif dan efisien sesuai dengan rencana kegiatan dan peraturan perundangan yang berlaku. Dalam pengawasan melekat, pelaku pengawasan adalah atasan yang dianggap memiliki kekuasaan (*power*) dan dapat bertindak bebas dari konflik kepentingan (*conflict of interest*). Dalam konsep pengawasan ini, para pelaku pengawasan lainnya seperti bawahan, orang lain, sistem dan masyarakat kurang diperhatikan dengan asumsi bahwa atasan dapat menjalankan kekuasaannya sehingga dapat secara independen mengawasi bawahannya. Dalam pelaksanaan kebijakan pemberian tunjangan kinerja daerah pengawasan melekat dilakukan oleh para atasan langsung atau kepala unit masing-masing. Kepala unit dan atasan langsung secara berjenjang harus melakukan pengendalian terhadap pemberian tunjangan kinerja daerah setiap bulan kepada masing-masing CPNS. Kepala unit dan atasan langsung secara berjenjang bertanggung jawab terhadap kebenaran rekapitulasi kehadiran dan hasil penilaian kinerja PNS dan CPNS.
2. Pengawasan fungsional dilakukan oleh masing-masing kepala SKPD/UKPD dan atasan langsung secara berjenjang. Pengawasan fungsional adalah setiap upaya pengawasan yang dilaksanakan oleh aparat yang ditunjuk khusus (*exclusively assigned*) untuk melakukan audit secara independen terhadap obyek yang diawasinya. Pengawasan fungsional merupakan bentuk mekanisme pengawasan yang dilakukan oleh suatu lembaga independen yang memang

sengaja dibentuk untuk mengawasi lembaga tertentu menjadi pilihan awal daripada pengawasan melekat.

Apabila dikaitkan dengan kebijakan tunjangan kinerja daerah Kepala SKPD/UKPD dan atasan langsung secara berjenjang wajib melakukan pengendalian terhadap pemberian tunjangan kinerja daerah setiap bulan kepada masing-masing CPNS. Kepala SKPD/UKPD dan atasan langsung secara berjenjang bertanggung jawab terhadap kebenaran rekapitulasi kehadiran dan hasil penilaian kinerja PNS dan CPNS. Rekapitulasi kehadiran dan hasil penilaian kinerja harus disampaikan kepada kepala BKD paling lambat tanggal 10 (sepuluh) bulan berikutnya.

Kebijakan pemberian tunjangan kinerja daerah ini dievaluasi sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan APBD. Evaluasi sekurang-kurangnya meliputi : peringkat jabatan, besaran setiap peringkat jabatan, ketersediaan anggaran, alokasi anggaran, sistem teknologi informasi, sistem penilaian kinerja, mekanisme pembayaran, dan pelaksanaan pembayaran. Setiap PNS dan CPNS yang melanggar ketentuan ini dikenakan sanksi disiplin PNS berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil dan sanksi lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

## **BAB V**

### **IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMBERIAN TUNJANGAN KINERJA DAERAH DI KOTA ADMINISTRASI JAKARTA UTARA**

Dalam bab ini akan dianalisis mengenai implementasi kebijakan pemberian tunjangan kinerja daerah di Kota Administrasi Jakarta Utara. Implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan. Bahkan Odoji (1981) dalam Ismail Nawawi (2009:131-132) mengatakan bahwa pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting bahkan lebih penting dari pembuatan kebijakan. Kebijakan hanya sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan.

Analisis implementasi kebijakan pemberian tunjangan kinerja daerah dilakukan dengan menggunakan gabungan antara model implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh para ahli. Dalam hal ini, faktor-faktor yang akan dianalisis terdiri dari : petunjuk pelaksanaan (juklak), penyebarluasan (diseminasi) kebijakan, pemahaman dan persepsi terhadap kebijakan, manfaat yang diterima oleh kelompok sasaran, sejauhmana perubahan yang diinginkan oleh kebijakan, sumber daya, komunikasi, serta penanganan permasalahan yang timbul dalam pengimplementasian kebijakan pemberian tunjangan kinerja daerah.

Analisis ini dilakukan berdasarkan hasil pengumpulan dan pengolahan data yang diperoleh, baik melalui wawancara kepada informan, observasi di lapangan dan dari berbagai tulisan yang terkait dengan kebijakan pemberian tunjangan kinerja daerah.

#### **5.1 Petunjuk pelaksanaan**

Petunjuk pelaksanaan (juklak) adalah penjelasan tertulis mengenai pengertian, batasan, persyaratan, dan hal-hal lainnya yang penting mengenai kebijakan yang dikeluarkan. Jika kebijakan-kebijakan ingin diimplementasikan sebagaimana mestinya, maka petunjuk-petunjuk pelaksanaan tidak hanya harus dipahami, melainkan juga petunjuk-petunjuk itu harus jelas. Petunjuk pelaksanaan (juklak) adalah pengaturan tentang hal-

hal yang wajib dilaksanakan dalam hubungannya dengan penyelenggaraan dan prosedur pelaksanaan sebuah kebijakan. Jika petunjuk-petunjuk pelaksanaan itu tidak jelas, maka para pelaksana (implementor) akan mengalami kebingungan tentang apa yang harus mereka lakukan. Selain itu, mereka juga punya keleluasaan untuk memaksakan pandangan-pandangan mereka sendiri pada implementasi kebijakan, pandangan-pandangan yang mungkin berbeda dengan pandangan-pandangan atasan mereka atau pandangan-pandangan yang seharusnya dijadikan acuan.

Pemberian tunjangan kinerja daerah di Provinsi DKI Jakarta diatur dalam Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 215 Tahun 2009 tentang Tunjangan Kinerja Daerah yang telah direvisi dengan Peraturan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 41 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Peraturan Gubernur Nomor 215 Tahun 2009 Tentang Tunjangan Kinerja Daerah. Sedangkan untuk teknis pelaksanaannya telah ditetapkan Peraturan Sekretaris Daerah Provinsi DKI Jakarta Nomor 1 Tahun 2009 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Gubernur Nomor 215 Tentang Tunjangan Kinerja Daerah yang juga telah direvisi dengan Peraturan Sekretaris Daerah Provinsi DKI Jakarta Nomor 1 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Sekretaris Daerah Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Gubernur Nomor 215 Tahun 2009 Tentang Tunjangan Kinerja Daerah.

Dalam kasus kebijakan pemberian tunjangan kinerja daerah, petunjuk pelaksanaan pemberian tunjangan kinerja daerah dituangkan dalam Peraturan Sekretaris Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 1 Tahun 2009 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Gubernur Nomor 215 Tahun 2009 Tentang Tunjangan Kinerja Daerah. Petunjuk Pelaksanaan ini memuat petunjuk untuk melaksanakan beberapa ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Gubernur Nomor 215 Tahun 2009 yang membutuhkan penjelasan lanjut dalam pelaksanaannya. Pasal-pasal dalam Peraturan Gubernur Nomor 215 Tahun 2009 yang membutuhkan penjelasan tersebut, antara lain : Pasal 14 ayat (2) tentang pemberian TKD terhadap PNS yang menjalankan tugas



belajar, pasal 17 ayat (6) tentang kehadiran dan penilaian kinerja, pasal 18 ayat (3) tentang mekanisme pembayaran melalui Bank dan pemotongan kewajiban PNS dan CPNS yang sah, pasal 21 ayat (3) tentang monitoring dan pasal 24 ayat (2) tentang penjatuhan sanksi.

Salah satu informan di lingkungan kota administrasi Jakarta Utara saat diwawancara mengatakan :

*”Juklak, klo juklaknya ada. Saya pernah lihat. Tapi saya tidak mengetahui jelas bagaimana isinya. Saya belum pernah membaca juklak yang ada secara lengkap. Waktu itu cuma lihat sedikit saja.”*

Informan lainnya mengatakan bahwa :

*”Petunjuk pelaksanaan yang telah ada saat ini masih belum lengkap penjelasannya. Masih perlu penjelasan yang lebih rinci agar lebih mudah dimengerti dan tidak membuat bingung.”*

Menurut penelitian penulis, secara umum penjelasan secara tertulis kebijakan pemberian tunjangan kinerja daerah tersebut cukup memadai namun terdapat beberapa hal yang perlu dijelaskan secara lengkap dan terinci sehingga kebijakan tunjangan kinerja daerah tersebut tidak menimbulkan kerancuan penafsiran baik bagi para pelaksana (implementor) maupun kelompok sasaran.

Berdasarkan hal tersebut di atas dapat dilihat bahwa pemahaman terhadap kebijakan pemberian tunjangan kinerja daerah sangat tergantung pada kelengkapan dan kerincian penjelasan mengenai kebijakan pemberian tunjangan kinerja daerah tersebut. Semakin lengkap dan rinci penjelasan mengenai kebijakan tersebut, maka akan semakin mudah dipahami oleh pihak-pihak yang terkait. Apabila para kelompok sasaran telah mengerti dan memahami kebijakan yang ada maka tujuan pelaksanaan kebijakan tersebut akan lebih mudah tercapai.

## **5.2 Diseminasi kebijakan**

Diseminasi (penyebarluasan) suatu kebijakan merupakan variabel yang penting dalam menunjang efektifitas kebijakan. Suatu kebijakan harus

diketahui oleh semua pihak yang akan terlibat dalam implementasi kebijakan dan oleh kelompok sasaran dari kebijakan tersebut. Suatu kebijakan harus disebarluaskan secara komprehensif agar isi dan tujuan kebijakan dapat tersampaikan dengan baik. Kebijakan yang disampaikan secara tidak menyeluruh tentu akan mempengaruhi pelaksanaan kebijakan.

Penyebarluasan suatu kebijakan merupakan proses penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan. Penyebarluasan suatu kebijakan harus terus menerus dikomunikasikan kepada para kelompok sasaran untuk tetap menjaga konsistensi pelaksanaan suatu kebijakan. Hal ini disebabkan karena seringkali suatu kebijakan hanya dilaksanakan pada tahap awal-awal saja namun pada tahap selanjutnya tidak konsisten dilaksanakan. Oleh karena itu, sangat dibutuhkan komitmen dari para pihak yang terkait pelaksanaan kebijakan. Dengan tetap adanya komunikasi dalam pelaksanaan suatu kebijakan juga akan mempermudah penyampaian informasi-informasi yang ada terkait dengan sebuah kebijakan. Apabila ada revisi terkait kebijakan yang ada juga akan lebih mudah tersampaikan kepada para kelompok sasaran. Kekurangtahuan atas suatu kebijakan akan sangat mempengaruhi dukungan terhadap suatu kebijakan.

Salah satu informan di lingkungan kota administrasi Jakarta Utara saat diwawancara mengatakan :

*"Sosialisasi pemberian TKD sudah pernah dilaksanakan beberapa kali di tingkat kota. Peserta sosialisasi berasal dari pimpinan unit yang ada di lingkungan kota administrasi Jakarta Utara dan diharapkan dapat mensosialisasikannya kembali kepada para staf di unitnya masing-masing terkait TKD."*

Informan lainnya mengatakan bahwa :

*"Kalau urusan TKD, urusan duit pasti menyebarnya cepat. Istilahnya, dari mulut ke mulut saja bisa sampai ke semua pegawai. Maklum, pegawai negeri."*

Dalam kasus kebijakan pemberian tunjangan kinerja daerah, disseminasi (penyebarluasan) kebijakan tunjangan kinerja daerah tersebut

disampaikan kepada kelompok sasaran melalui kegiatan sosialisasi yang dilakukan kepada setiap SKPD/UKPD yang ada di Provinsi DKI Jakarta. Penyebarluasan kebijakan juga terjadi dari mulut ke mulut oleh sesama pegawai. Sosialisasi dimaksud disini adalah segala usaha yang dilakukan oleh pihak terkait untuk memberitahukan setiap kebijakan yang telah ditetapkan kepada para pegawai di lingkungan kota administrasi Jakarta Utara, khususnya terkait kebijakan tunjangan kinerja daerah. Kebijakan tunjangan kinerja daerah sangat cepat beredar luas karena tunjangan kinerja daerah ini menyangkut pendapatan dan kesejahteraan bagi para pegawai. Namun, penyebarluasan kebijakan yang hanya dari mulut ke mulut diantara pegawai sangat rentan terhadap penyebarluasan kebijakan yang tidak utuh.

### **5.3 Pemahaman terhadap kebijakan**

Efektifitas implementasi kebijakan sangat tergantung juga pada sampai berapa jauh kelompok sasaran dapat memahami maksud dan isi dari kebijakan tersebut. Apabila kelompok sasaran kurang dapat memahami maksud dan isi kebijakan, maka akan banyak timbul permasalahan dalam implementasi kebijakan.

Pemahaman terhadap kebijakan pemberian tunjangan kinerja daerah sangat bergantung pada kelengkapan dan kerincian penjelasan mengenai kebijakan tersebut. Semakin lengkap dan rinci penjelasan mengenai kebijakan tersebut maka akan semakin dipahami oleh pihak-pihak yang terkait. Salah satu hal yang telah dilakukan untuk meningkatkan pemahaman terhadap kebijakan pemberian tunjangan kinerja daerah adalah dengan dilaksanakannya sosialisasi oleh pemerintah provinsi kepada para unit di lingkungan kota administrasi Jakarta Utara. Dalam sosialisasi ini para pegawai diberikan pemahaman terkait pelaksanaan kebijakan tunjangan kinerja daerah yang merupakan barang baru bagi para pegawai di lingkungan pemerintah daerah DKI Jakarta. Melalui sosialisasi ini para pegawai diharapkan dapat meningkat pemahamannya terkait dengan pelaksanaan kebijakan tunjangan kinerja daerah.

Informan yang berasal dari salah satu pejabat di lingkungan pemerintah kota administrasi Jakarta Utara, mengatakan bahwa :

*"Iya, saya pernah mengikuti sosialisasi pemberian TKD yang dilaksanakan di lantai 14. Melalui sosialisasi itu saya jadi mengetahui banyak tentang TKD. Sosialisasi memang sangat diperlukan untuk memberikan pemahaman yang utuh terhadap penerapan suatu kebijakan. Apalagi TKD ini kan barang baru."*

Informan yang berasal dari salah satu pegawai di lingkungan pemerintah kota administrasi Jakarta Utara, mengatakan bahwa :

*"Kalau sekarang sudah tidak bisa lagi datang telat. Kalau datang telat, tunjangannya langsung dipotong. Sekarang kan cuma mengharap gaji dan TKD ini karena TPP dan Kesra sudah tidak ada lagi. Honor-honor kegiatan juga sudah tidak boleh lagi."*

Menurut salah satu informan yang berasal dari salah satu pejabat di lingkungan pemerintah kota administrasi Jakarta Utara juga mengatakan :

*"Para pegawai di lingkungan pemerintah kota administrasi Jakarta Utara sebagian besar memahami adanya kebijakan pemberian tunjangan kinerja daerah sebagai penggabungan dari tunjangan-tunjangan yang diterima sebelumnya yaitu TPP dan kesra. Dengan adanya tunjangan kinerja daerah, honor-honor yang berasal dari kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan ditiadakan."*

Informan yang berasal dari salah satu pejabat di lingkungan pemerintah kota administrasi Jakarta Utara, mengatakan bahwa :

*"Saya tidak mengetahui banyak tentang mekanisme pembayaran TKD. Yang saya tahu, kalau datang terlambat diberikan potongan tetapi kalau pulang terlambat tidak diberikan tambahan tunjangan."*

Dari pengamatan penulis di lapangan, sebagian besar pegawai yang ada di lingkungan kota administrasi Jakarta Utara cukup memahami bahwa kebijakan pemberian tunjangan kinerja daerah merupakan kebijakan baru yang diterapkan di lingkungan pemerintah daerah DKI Jakarta yang dikaitkan langsung dengan kehadiran dan kinerja.

Berdasarkan uraian di atas, dapat dikatakan sebagian besar para pegawai negeri di lingkungan kota administrasi Jakarta Utara telah memahami bahwa dengan adanya kebijakan pemberian tunjangan kinerja daerah berarti mereka harus datang dan pulang tepat waktu. Hal ini disebabkan karena keterlambatan datang dan kepulangan kerja akan mempengaruhi absensi kehadiran mereka. Perhitungan absensi dan kehadiran ini akan langsung berpengaruh terhadap tunjangan kinerja daerah yang mereka terima. Hal ini juga berarti tingkat kedisiplinan pegawai terhadap jam kerja lebih meningkat. Seorang pegawai yang sering tidak hadir atau sering terlambat tiba di kantor atau pegawai yang kurang disiplin, tunjangan kinerja daerahnya akan langsung mengalami pemotongan. Meskipun sebagian dari pegawai juga tidak mengetahui secara detail bagaimana teknis perhitungan kehadiran dan penilaian kinerja secara detail.

#### **5.4 Persepsi terhadap kebijakan**

Pembuatan suatu kebijakan tentu saja akan menciptakan persepsi yang bermacam-macam bagi kelompok sasaran maupun bagi kelompok pelaksana (implementor) kebijakan tersebut. Persepsi terhadap kebijakan tersebut tentu saja akan mengandung persepsi yang pro maupun kontra terhadap isi kebijakan tersebut. Persepsi kelompok sasaran terhadap suatu kebijakan akan mempengaruhi efektifitas implementasi kebijakan dan pada akhirnya akan mempengaruhi efektifitas kebijakan tersebut.

Dalam kasus kebijakan pemberian tunjangan kinerja daerah, apabila kelompok sasaran menilai bahwa tunjangan kinerja daerah yang ditawarkan tidak/kurang menarik atau tidak memberikan "*benefit*" kepada mereka, maka tunjangan kinerja daerah tidak akan efektif. Artinya kebijakan insentif tidak akan dapat mendorong kelompok sasaran untuk melakukan sesuatu seperti apa yang diharapkan pengambil kebijakan (*policy maker*). Karena itu agar suatu kebijakan pemberian tunjangan kinerja daerah dapat diimplementasikan secara efektif, maka *policy maker* seharusnya melakukan penelitian terlebih dahulu dan mengkaji bentuk-bentuk tunjangan apakah

yang sekiranya menarik atau dapat memberikan *"benefit"* bagi kelompok sasaran yang datanya antara lain diperoleh melalui masukan yang disampaikan kelompok sasaran. Pemberian tunjangan kinerja daerah menurut

Salah satu informan yang berasal dari pegawai di lingkungan kota administrasi Jakarta Utara mengatakan bahwa :

*"Bagaimana kita mau profesional, kalau kita datang terlambat tetapi apabila pulang melebihi jam kerja yang telah ditetapkan tidak diberikan tambahan apa-apa. Reward dan punishmentnya tidak seimbang."*

Salah satu informan yang berasal dari pegawai di lingkungan kota administrasi Jakarta Utara mengatakan bahwa :

*"Dulu sebelum ada TKD, saya juga sering datang terlambat ke kantor walaupun saya juga sering pulang melebihi jam kerja. Kalau sekarang lebih baik datang dan pulang tepat waktu."*

Hal senada juga dikemukakan informan lain yang berasal dari salah satu pejabat di lingkungan kota administrasi Jakarta Utara mengatakan bahwa :

*"Sistem pemberian TKD ini telah mengubah kebiasaan para pegawai yang sering datang terlambat. Saya saja dulu sebelum ada TKD, dalam satu minggu hanya hari-hari tertentu tidak datang terlambat. Tetapi setelah ada TKD tidak pernah terlambat lagi."*

Dari uraian pendapat-pendapat tersebut dapat dikatakan pemberian TKD ini cukup efektif mengubah kebiasaan para pegawai yang sering datang terlambat. Kebijakan pemberian tunjangan kinerja daerah bertujuan untuk meningkatkan kinerja PNS dan CPNS, meningkatkan kualitas pelayanan masyarakat, meningkatkan kesejahteraan PNS dan CPNS, dan meningkatkan tertib administrasi pengelolaan keuangan daerah. Oleh karena itu, bentuk tunjangan kinerja daerah diharapkan mampu menjadi penggerak bagi PNS dan CPNS untuk berusaha mewujudkan tujuan-tujuan tersebut.

## 5.5 Penanganan permasalahan

Dalam implementasi kebijakan, sering kali timbul permasalahan mulai dari permasalahan ringan yang mudah diselesaikan sampai kepada permasalahan yang kompleks dan sulit untuk diselesaikan. Masalah-masalah yang tidak dapat ditangani dengan baik dapat menyebabkan gangguan/hambatan pada implementasi kebijakan, yang dapat mempengaruhi efektifitas kebijakan.

Dalam implementasi kebijakan pemberian tunjangan kinerja daerah, permasalahan yang sering timbul adalah terkait absensi kehadiran. Hal ini seperti dikemukakan oleh salah seorang informan :

*”Maklum barang baru, kadang masih lupa absen. Sudah mulai bekerja di ruangan, tetapi ternyata belum mengabsen. Akhirnya pasrah saja, tunjangan mau di potong atau tidak”.*

Pendapat tersebut mencerminkan bahwa untuk mengimplementasikan suatu kebijakan baru membutuhkan waktu dan proses agar kebijakan tersebut dapat benar-benar dijalankan sesuai dengan tujuan kebijakan yang telah ditetapkan. Dalam membiasakan sebuah kebiasaan yang baru memerlukan proses dan tidak bisa dilakukan secara *instant*. Salah satu upaya yang dilakukan dengan melakukan sosialisasi yang cukup kepada kelompok sasaran agar mereka benar-benar memahami dan terbiasa dalam melaksanakan ketentuan-ketentuan yang ada dalam kebijakan baru tersebut.

Informan lainnya yang berasal dari salah satu pegawai di lingkungan kota administrasi Jakarta Utara mengatakan bahwa :

*”Saya baru saja pindah unit tugas dan TKD saya jadi bermasalah. Di unit kerja lama nama saya sudah tidak diinput lagi, di unit kerja yang baru nama saya belum masuk. Pada awalnya saya tidak mengetahui kemana saya harus menyampaikan permasalahan ini. Apakah langsung ke tingkat provinsi atau cukup melalui tingkat kota saja. ”*

Informan yang berasal dari salah satu pejabat di lingkungan pemerintah Kota Administrasi Jakarta Utara mengatakan bahwa :

*”Permasalahan yang ada terkait dengan kebijakan tunjangan kinerja daerah dapat diselesaikan langsung dengan Badan Kepegawaian Daerah Provinsi DKI Jakarta. Hal ini disebabkan karena semua data base terkait tunjangan kinerja daerah ada di Badan Kepegawaian Daerah Provinsi DKI Jakarta. Di tingkat kota hanya terbatas pada input kinerja dan kehadiran oleh operator setiap bulannya. Seorang operator tidak dapat menambahkan atau mengurangi nama pegawai yang ada di unit tertentu.”*

Dari uraian tersebut dapat diketahui bahwa permasalahan-permasalahan yang timbul terkait dengan kebijakan pemberian tunjangan kinerja daerah dapat langsung diselesaikan dengan Badan Kepegawaian Daerah Provinsi DKI Jakarta. Para pegawai yang mengalami permasalahan tersebut bisa melakukan koordinasi langsung dengan Badan Kepegawaian Daerah Provinsi DKI Jakarta. Namun, dalam setiap penyelesaian permasalahan yang ada terkait dengan kebijakan pemberian tunjangan kinerja daerah sepatutnya juga dapat difasilitasi oleh tingkat kota sehingga pegawai yang mengalami permasalahan dengan tunjangan kinerja daerahnya tidak harus mengurus langsung ke tingkat provinsi.

Permasalahan lain terkait dengan implementasi kebijakan pemberian tunjangan kinerja daerah adalah sarana mesin absensi yang sering mengalami kerusakan. Layar mesin absensi yang ada sering kali tidak dapat menampilkan hasil rekaman absen para pegawai meskipun data kedatangan dan kepulangan pegawai tetap terekam. Hal ini menggambarkan bahwa dalam setiap implementasi kebijakan harus didukung dengan sarana dan prasarana yang memadai agar kebijakan tersebut dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Hal ini sejalan dengan pendapat salah satu informan yang mengatakan bahwa :

*”Salah satu kendala penerapan kebijakan tunjangan kinerja daerah ini ya terkait alat perekam kehadiran pegawai. Alat perekam atau mesin absen itu merupakan alat utama. Namun, beginilah kondisi yang ada. Sarananya kurang memadai. Tetapi untuk upaya penanganan masalah*



*tersebut, kami sudah mengajukan mesin absensi yang baru. Kita tinggal menunggu karena pengadaan seperti itu membutuhkan proses. ”*

Permasalahan sarana penunjang pelaksanaan kebijakan seperti yang telah diungkapkan tersebut memang merupakan masalah yang sering kali terjadi dalam penerapan sebuah kebijakan. Seharusnya permasalahan terkait sarana penunjang dapat ditangani dengan cepat agar tidak menimbulkan hambatan yang dapat mengganggu kelancaran pelaksanaan sebuah kebijakan.

## **5.6 Manfaat yang diterima oleh target group**

Pemberian tunjangan kinerja daerah ini merupakan salah satu bentuk upaya nyata pemerintah daerah Provinsi DKI Jakarta dalam melakukan reformasi birokrasi di dalam tubuh pemerintahan daerah. Dengan adanya kebijakan ini diharapkan dapat memberikan dampak positif bagi seluruh pihak, baik bagi pemerintah, pegawai maupun masyarakat.

Manfaat yang diperoleh bagi pemerintah dengan adanya kebijakan pemberian tunjangan kinerja daerah antara lain diharapkan dapat meningkatkan kinerja PNS dan CPNS. Dengan meningkatnya kinerja para PNS dan CPNS yang ada di lingkungan pemerintah daerah DKI Jakarta akan meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi DKI Jakarta. Manfaat lain yang diharapkan dapat diperoleh dengan adanya kebijakan pemberian tunjangan kinerja daerah adalah terjadinya peningkatan kualitas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Peningkatan pelayanan kepada masyarakat ini merupakan salah satu bentuk upaya pelaksanaan reformasi birokrasi di tubuh pemerintah daerah provinsi DKI Jakarta. Sistem baru ini akan bisa memberikan rasa keadilan kepada setiap PNS, karena besaran tunjangan akan berorientasi kepada hasil atau berbasis kinerja. Dengan demikian, tidak lagi ada dua pegawai yang kinerjanya berbeda tapi gajinya sama.

Salah satu informan yang berasal dari pejabat di lingkungan pemerintah kota administrasi Jakarta Utara mengatakan bahwa:

*”Dengan adanya kebijakan pemberian tunjangan kinerja daerah, kinerja para pegawai mengalami peningkatan, khususnya pada unit yang saya pimpin. Setidaknya para pegawai sudah tiba di kantor pada pukul 07.30 bahkan sebelum jam tersebut dan baru meninggalkan kantor rata-rata pada pukul 16.00 pada hari Senin-Kamis dan pukul 16.30 pada hari Jumat. Berbeda dengan sebelum diterapkannya kebijakan pemberian tunjangan kinerja daerah, para pegawai di lingkungan kota administrasi Jakarta Utara banyak yang baru tiba di kantor pada pukul 09.00 pagi.*

Dari pendapat di atas dapat diketahui dengan adanya kebijakan pemberian tunjangan kinerja daerah perlahan mengubah kebiasaan para pegawai yang sering datang kantor siang dan pulang cepat. Dengan lebih cepatnya para pegawai tiba di kantor dapat meningkatkan kinerja pegawai tersebut. Kedatangan para pegawai yang lebih cepat tersebut akan meningkatkan kreatifitas para pegawai karena waktu yang digunakan untuk bekerja lebih panjang. Pemberian tunjangan kinerja daerah ini juga memberikan manfaat pada unit-unit yang menyelenggarakan pelayanan. Apabila para pegawai yang bertugas memberikan pelayanan datang lebih pagi tentu saja jumlah masyarakat yang dapat dilayani akan lebih banyak jumlahnya. Masyarakat juga akan memperoleh pelayanan yang lebih baik karena waktu yang diperoleh untuk mendapatkan pelayanan lebih panjang.

Informan lain yang berasal dari pegawai di lingkungan pemerintah kota administrasi Jakarta Utara mengatakan bahwa :

*”Sejak adanya pemberian tunjangan kinerja daerah pendapatan saya setiap bulan mengalami peningkatan. Saya PNS golongan III/a dengan masa kerja satu tahun lima bulan. Dengan adanya kebijakan pemberian tunjangan kinerja daerah ini, setiap bulan saya mendapat tunjangan kinerja daerah sebesar Rp.3.337.500,- di luar gaji. Padahal sebelum diterapkan kebijakan tunjangan kinerja daerah pendapatan yang yang saya terima selain gaji hanya sebesar Rp.2.000.000,-. Pendapatan saya mengalami peningkatan sebesar Rp.1.337.500,00. Adanya tunjangan kinerja daerah, membuat pendapatan yang saya terima lebih pasti dibandingkan sebelum*

*adanya kebijakan pemberian tunjangan kinerja daerah. Jadi, saya dapat lebih mudah merencanakan kebutuhan dana yang akan saya keluarkan setiap bulannya.”*

Dari uraian di atas dapat diketahui bahwa tunjangan kinerja daerah telah cukup berhasil meningkatkan pendapatan pegawai yang diharapkan juga dapat berkorelasi positif dengan peningkatan kinerja pegawai tersebut. Pendapatan yang cukup bagi para pegawai sangat penting karena pendapatan terkait erat dengan kesejahteraan hidup pegawai. Apabila pendapatan yang diterima tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup pegawai tentu saja mereka akan berusaha meningkatkan pendapatan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya tersebut dengan mencari pekerjaan tambahan lainnya. Hal ini tentu akan mengurangi fokus pegawai tersebut terhadap tugas dan tanggung jawabnya sebagai pegawai. Peningkatan pendapatan ini diharapkan dapat menjadi motivasi bagi para pegawai untuk meningkatkan kualitas kerjanya.

Pemberian tunjangan kinerja daerah ini juga diharapkan dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat. Peningkatan kualitas layanan terkait erat dengan masyarakat yang berperan sebagai penerima layanan.

Salah satu informan yang berasal dari masyarakat yang memperoleh pelayanan di kantor pelayanan publik terpadu mengatakan bahwa :

*”Saya tidak tahu soal TKD. Namun, pelayanan yang diberikan cukup memuaskan bagi saya. Setidaknya saya tidak perlu menunggu terlalu lama untuk mengurus keperluan saya ini. Ruang pelayanan yang ada juga cukup nyaman.”*

Hal senada juga diungkapkan masyarakat lainnya bahwa:

*”Petugasnya ramah, saya cukup puas. Walaupun tadi saya harus menunggu cukup lama karena ada gangguan teknis kata petugasnya.”*

Dari pendapat-pendapat di atas dapat diketahui bahwa yang dibutuhkan masyarakat adalah pelayanan yang baik, ramah, dan memuaskan. Masyarakat lebih peduli terhadap kualitas layanan dibandingkan dengan

tunjangan yang diterima oleh para petugas yang melayani mereka. Asalkan layanan yang mereka terima tidak mengecewakan.

Pemberian tunjangan kinerja daerah diharapkan juga dapat meningkatkan tertib administrasi pengelolaan keuangan daerah. Salah satu informan yang berasal dari salah satu pejabat di lingkungan kota administrasi Jakarta Utara mengatakan bahwa :

*"Pemberian TKD ini membuat lebih tertib administrasi pengelolaan keuangan karena sekarang sudah tidak ada lagi TPP, Kesra, dan honor-honor. Listing yang ada jadi lebih sedikit. Kalau dulu pekerjaan banyak yang komplain juga banyak. Kalau sekarang pekerjaan yang kami lakukan jadi lebih mudah."*

Hal senada juga diungkapkan informan lain yang berasal dari pegawai di lingkungan kota administrasi Jakarta Utara bahwa :

*"Dengan adanya kebijakan pemberian tunjangan kinerja daerah, pengelolaan administrasi keuangan dapat lebih tertib. Hal ini sejalan dengan tidak adanya lagi TPP, Kesra dan honor-honor kegiatan. Dengan ditiadakannya honor-honor kegiatan dirasakan semakin menyederhanakan proses pengelolaan administrasi keuangan. Setidaknya dengan dihapuskannya TPP, Kesra dan honor-honor kegiatan mengurangi beban kerja para bendahara unit dan bagian keuangan yang berperan dalam pengelolaan keuangan di tingkat kota administrasi Jakarta Utara."*

Dari uraian-uraian di atas dapat diketahui bahwa tujuan-tujuan yang diharapkan dari pemberian tunjangan kinerja daerah, seperti peningkatan kesejahteraan pegawai, peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat, dan administrasi pengelolaan keuangan yang lebih tertib sudah dapat dicapai walaupun belum maksimal. Upaya pencapaian tujuan-tujuan tersebut dapat lebih ditingkatkan lagi sehingga diperoleh hasil yang lebih baik dari pencapaian yang ada saat ini.

## 5.7 Perubahan yang diinginkan dari adanya kebijakan

Pembuatan suatu kebijakan tentu saja memiliki tujuan yang baik. Setiap kebijakan mempunyai target yang hendak dan ingin dicapai. *Content of policy* yang ingin dijelaskan pada poin ini adalah bahwa seberapa besar perubahan yang hendak atau ingin dicapai melalui suatu implementasi kebijakan harus mempunyai skala yang jelas agar tujuan yang ingin dicapai dapat lebih mudah tercapai.

Salah satu informan yang berasal dari pejabat di lingkungan kota administrasi Jakarta Utara mengatakan bahwa :

*”Tunjangan kinerja daerah merupakan penyempurnaan dari tunjangan yang telah ada dan akan menjadi satu tunjangan yang spesifik untuk menilai kinerja SKPD atau unit-unit kerja dalam menjalankan program serta penyerapan anggarannya. Dengan adanya tunjangan kinerja daerah ini, selanjutnya, diharapkan efisiensi dan efektifitas dalam kinerja SKPD serta penggunaan anggaran untuk kegiatan yang kurang jelas manfaatnya bagi masyarakat bisa ditekan atau dikurangi. Selain itu, pemberlakuan tunjangan kinerja daerah diharapkan dapat memperkecil tindak penyelewengan anggaran, dan keuntungan lainnya yaitu penerapan anggaran berbasis kinerja dan menghilangkan honor proyek.”*

Perubahan yang diinginkan dari adanya kebijakan sangat terkait erat dengan tujuan kebijakan itu sendiri. Tujuan kebijakan pemberian tunjangan kinerja daerah ini seperti yang telah sedikit diuraikan sebelumnya, antara lain: meningkatkan kinerja PNS dan CPNS, meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat, meningkatkan kesejahteraan PNS dan CPNS, dan meningkatkan tertib administrasi pengelolaan keuangan daerah. Dalam penyelenggaraan pemerintah, peran birokrasi dan birokratnya memiliki kedudukan dan fungsi yang sangat signifikan. Sehingga perubahan peranan birokrasi di tengah masyarakat dirasakan sangat penting.

## 5.8 Sumber Daya

Sumber daya yaitu menunjuk setiap kebijakan harus didukung oleh sumber daya yang memadai, baik sumber daya manusia maupun sumber daya finansial. Sumber daya manusia adalah kecukupan baik kualitas maupun kuantitas implementor yang dapat melingkupi seluruh kelompok sasaran. Sumber daya manusia dalam implementasi kebijakan pemberian tunjangan kinerja daerah merupakan elemen yang sangat penting. Tanpa ada sumber daya manusia yang memadai baik dari segi kualitas maupun kuantitas, implementasi kebijakan tidak akan berjalan sesuai dengan tujuan yang diharapkan.

Hal ini sejalan dengan pendapat Sedarmayanti (2009:287) Sumber daya manusia menunjukkan daya yang bersumber dari manusia dan akan memberi daya terhadap sumber-sumber lainnya dalam suatu manajemen, untuk mencapai suatu tujuan sebagaimana ditetapkan. Daya (*energy*) dalam kaitan sumber daya manusia adalah "daya" yang bersumber dari manusia, berupa tenaga yang ada pada diri manusia itu sendiri, yang digambarkan dengan memiliki/mempunyai kemampuan untuk membangun, artinya untuk bisa maju positif dalam setiap kegiatan usaha/organisasi.

Dalam suatu implementasi kebijakan perlu dukungan sumber daya baik sumber daya manusia (*human resources*), maupun sumber daya material (*material resources*), dan sumber daya metoda (*method resources*). Dari ketiga sumber daya tersebut, yang paling penting adalah sumber daya manusia, karena disamping sebagai subjek implementasi kebijakan juga termasuk objek kebijakan publik.

Hal ini senada dengan pendapat salah satu informan yang berasal dari pejabat di lingkungan kota administrasi Jakarta Utara yang mengatakan bahwa :

*"Yang penting adalah bagaimana dengan sumber daya manusianya. Sumber daya manusia itu harus memiliki komitmen terhadap kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan. Mau sebaik apapun kebijakan yang ada*

*tetapi kalau tidak dilaksanakan dengan baik tidak akan memberikan pengaruh apa-apa. Tidak akan ada perubahan ke arah yang lebih baik.”*

Apabila dikaitkan dengan implementasi kebijakan pemberian tunjangan kinerja daerah, sumber daya manusia yang berkompeten sangat dibutuhkan untuk mendukung suksesnya pelaksanaan kebijakan ini. Para pihak yang terlibat langsung dalam teknis kegiatan implementasi kebijakan ini, yaitu : operator, verifikator dan finalisator. Operator yang ada di lingkungan kota administrasi Jakarta Utara yaitu seorang staf Bagian Ketatalaksanaan, verifikatornya adalah Kepala Bagian Ketatalaksanaan dan finalisator berasal dari Sekretaris Kota Administrasi Jakarta Utara. Seorang operator harus memiliki kompetensi yang cukup, terutama terkait teknologi informasi. Hal ini disebabkan karena tugas seorang operator terkait erat dengan pengoperasian komputer, input data kehadiran serta kinerja dan hal-hal lain terkait sistem informasi tunjangan kinerja daerah. Tanpa kehandalan para implementor tersebut, kebijakan menjadi kurang enerjik dan berjalan lambat dan seadanya.

Selain dukungan sumber daya manusia yang memadai, penerapan kebijakan pemberian tunjangan kinerja daerah juga membutuhkan dukungan sumber daya finansial. Sumber daya finansial adalah kecukupan modal investasi atas sebuah program/kebijakan. Dukungan sumber daya finansial harus diperhatikan dalam implementasi program/kebijakan pemerintah. Sedangkan sumber daya finansial menjamin keberlangsungan program/kebijakan. Tanpa ada dukungan finansial yang memadai, program tak dapat berjalan efektif dan cepat dalam mencapai tujuan dan sasaran. Jumlah PNS penerima gaji dan tunjangan di Provinsi DKI Jakarta untuk posisi tahun 2009 adalah 78.113 orang. Hal ini tentu saja membutuhkan dukungan sumber daya finansial yang tidak sedikit jumlahnya.

Salah satu informan yang berasal dari pejabat juga mengatakan bahwa :

*”DKI ini kaya. Pendapatannya banyak. Yang sangat diperlukan saat ini adalah bagaimana sumber daya manusia yang ada mengelola semua itu sebaik mungkin.”*

Dari pendapat-pendapat di atas dapat diketahui bahwa dukungan sumber daya, baik sumber daya manusia maupun sumber daya finansial sangat dibutuhkan dalam mendukung implementasi kebijakan pemberian tunjangan kinerja daerah. Sumber daya manusia yang ada harus terus menerus ditingkatkan kualitas melalui berbagai program kegiatan pembinaan dan pelatihan. Potensi sumber daya yang ada harus dapat dimanfaatkan seoptimal mungkin agar dapat mendukung tercapainya tujuan dari pelaksanaan kebijakan pemberian tunjangan kinerja daerah di Kota Administrasi Jakarta Utara.

## **5.9 Komunikasi**

Implementasi kebijakan publik agar dapat mencapai keberhasilan, mensyaratkan implementor mengetahui apa yang harus dilakukan secara jelas. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus diinformasikan kepada kelompok sasaran (*target group*) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila penyampaian tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas, tidak memberikan pemahaman atau bahkan tujuan dan sasaran kebijakan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi suatu penolakan atau resistensi dari kelompok sasaran yang bersangkutan. Oleh karena itu diperlukan adanya tiga hal, yaitu : penyaluran (*transmisi*) yang baik akan menghasilkan implementasi yang baik pula, adanya kejelasan yang diterima oleh pelaksana kebijakan sehingga tidak membingungkan dalam pelaksanaan kebijakan dan adanya konsistensi yang diberikan dalam pelaksanaan kebijakan. Jika yang di komunikasikan akan berubah-ubah akan membingungkan dalam pelaksanaan kebijakan yang bersangkutan.

Salah satu informan yang berasal dari pejabat di lingkungan kota administrasi Jakarta Utara mengatakan bahwa :



*”Kebijakan pemberian tunjangan kinerja daerah ini dikomunikasikan kepada para pegawai melalui sosialisasi yang dilakukan oleh tingkat provinsi. Pada saat sosialisasi tersebut dipaparkan tentang tunjangan kinerja daerah berdasarkan Peraturan Gubernur Nomor 215 Tahun 2009. Selain itu, dipaparkan juga petunjuk pelaksanaan tunjangan kinerja daerah berdasarkan Peraturan Peraturan Sekretaris Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 1 Tahun 2009. Tunjangan kinerja daerah ini merupakan hal baru.”*

Sebelum para implementor dapat mengimplementasikan suatu keputusan, ia harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan perintah untuk melaksanakannya telah dikeluarkan. Terkait dengan kebijakan pemberian tunjangan kinerja daerah bagi pegawai di lingkungan kota administrasi Jakarta Utara dilakukan setelah dikeluarkannya Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 215 Tahun 2009 Tentang Tunjangan Kinerja Daerah yang telah di revisi dengan Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 41 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Peraturan Gubernur Nomor 215 Tahun 2009 Tentang Tunjangan Kinerja Daerah. Perubahan-perubahan tersebut dilakukan untuk menyesuaikan dengan perkembangan pemberian tunjangan kinerja daerah. Dalam rangka mendukung pelaksanaan kebijakan pemberian tunjangan kinerja daerah tersebut telah ditetapkan juga Peraturan Sekretaris Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Gubernur Nomor 215 Tahun 2009 Tentang Tunjangan Kinerja Daerah yang juga telah dilakukan perubahan dengan Peraturan Sekretaris Daerah Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Peraturan Sekretaris Daerah Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Gubernur Nomor 215 Tahun 2009 Tentang Tunjangan Kinerja Daerah. Dalam petunjuk pelaksanaan ini diatur bagaimana pelaksanaan kebijakan tunjangan kinerja daerah ini harus diterapkan. Perubahan peraturan ini dilakukan setelah dilakukan evaluasi dan ternyata ada hal-hal yang belum diatur dalam Peraturan Sekretaris Daerah sebelumnya.

Informan lain juga menyatakan bahwa :

*”Kebijakan yang mengatur tentang tunjangan kinerja daerah sudah dilakukan perubahan dengan Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 41 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Peraturan Gubernur Nomor 215 Tahun 2009 Tentang Tunjangan Kinerja Daerah. Peraturan yang baru tersebut lebih mudah dipahami daripada peraturan sebelumnya.”*

Jika kebijakan diimplementasikan sebagaimana yang diinginkan, maka petunjuk-petunjuk pelaksanaan tidak hanya harus diterima oleh para pelaksana kebijakan, tetapi juga komunikasi kebijakan tersebut harus jelas. Seringkali instruksi-instruksi yang diteruskan kepada pelaksana-pelaksana kabur dan tidak menetapkan kapan dan bagaimana suatu program dilaksanakan. Ketidakjelasan pesan komunikasi yang disampaikan berkenaan dengan implementasi kebijakan akan mendorong terjadinya interpretasi yang salah bahkan mungkin bertentangan dengan makna pesan awal. Namun demikian, ketidakjelasan pesan komunikasi kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi. Pada tataran tertentu, para pelaksana membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan kebijakan. Sesuatu yang sering dihambat oleh instruksi-instruksi yang sangat spesifik menyangkut implementasi kebijakan.

Hal ini sejalan dengan pendapat salah satu informan yang berasal dari pejabat di lingkungan kota administrasi Jakarta Utara yang menyatakan bahwa :

*”Jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas. Semua pihak-pihak yang terkait harus memiliki komitmen bersama untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Kebijakan tunjangan kinerja daerah ini merupakan hal yang baru, masih perlu banyak dilakukan dalam perbaikan dalam pelaksanaan di lapangan sehingga tujuan yang diharapkan dari kebijakan tersebut dapat dicapai.”*

Dari uraian di atas, dapat diketahui walaupun perintah-perintah yang disampaikan kepada para pelaksana kebijakan mempunyai unsur kejelasan,

tetapi bila perintah tersebut bertentangan maka perintah tersebut tidak akan memudahkan para pelaksana kebijakan menjalankan tugasnya dengan baik. Jika kebijakan-kebijakan ingin diimplementasikan sebagaimana mestinya, maka petunjuk-petunjuk pelaksanaan tidak hanya harus dipahami, melainkan juga petunjuk-petunjuk itu harus jelas. Jika petunjuk pelaksanaan itu tidak jelas, maka para pelaksana (implementor) akan mengalami kebingungan tentang apa yang harus mereka lakukan. Selain itu, mereka juga akan mempunyai keleluasaan untuk memaksakan pandangan-pandangan mereka sendiri pada implementasi kebijakan, pandangan-pandangan yang mungkin berbeda dengan pandangan-pandangan atasan mereka atau pandangan yang seharusnya dijadikan acuan.

Apabila dikaitkan dengan kebijakan pemberian tunjangan kinerja daerah, komunikasi ini menunjuk bahwa setiap kebijakan akan dapat dilaksanakan dengan baik jika terjadi komunikasi efektif antara pelaksana program (kebijakan) dengan para kelompok sasaran (*target group*). Tujuan dan sasaran dari program/kebijakan dapat disosialisasikan secara baik sehingga dapat menghindari adanya distorsi atas kebijakan dan program. Ini menjadi penting karena semakin tinggi pengetahuan kelompok sasaran atas program maka akan mengurangi tingkat penolakan dan kekeliruan dalam mengaplikasikan program dan kebijakan dalam ranah yang sesungguhnya.

Dari pendapat-pendapat yang dikemukakan oleh informan dapat diketahui bahwa kebijakan pemberian tunjangan kinerja daerah telah dikomunikasikan kepada seluruh SKPD/UKPD yang ada di lingkungan Kota Administrasi Jakarta Utara dalam bentuk sosialisasi. Sosialisasi ini dilakukan oleh tim dari tingkat provinsi sebelum kebijakan pemberian tunjangan kinerja daerah diimplementasikan.