

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

Bab I ini merupakan pendahuluan yang berisi tentang latar belakang penelitian, rumusan masalah, tujuan dan signifikansi penelitian, serta sistematika penulisan. Pada latar belakang penelitian digambarkan mengapa peneliti memilih topik penelitian yang dibahas dalam penelitian ini. Rumusan masalah berisikan rumusan-rumusan yang mempertanyakan suatu fenomena, baik dalam kedudukannya sebagai fenomena mandiri, maupun dalam kedudukannya sebagai fenomena yang saling terkait di antara fenomena yang satu dengan yang lainnya. Tujuan dan signifikansi penelitian berisikan tujuan dan manfaat secara teoritis maupun praktis yang akan diperoleh dari hasil penelitian ini. Sedangkan sistematika penulisan berisikan sistematika penulisan hasil penelitian yang terdiri dari bab demi bab.

#### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Provinsi DKI Jakarta sebagai ibukota negara memiliki permasalahan yang kompleks. Jakarta sebagai ibukota negara Republik Indonesia merupakan pusat pemerintahan. Dalam kedudukan itu kepada Jakarta diberi kedudukan sebagai daerah khusus (*special territory*). Provinsi DKI Jakarta memiliki kekhususan yang diatur dalam undang-undang tersendiri.

Andy Ramses (2009:99) mengatakan bahwa pemberian status otonomi khusus yang bersifat tunggal dianggap logis dan obyektif untuk tetap dipertahankan paling tidak dari dua argumen berikut. Pertama, kedudukan Jakarta sebagai ibukota negara memberi beban, tantangan dan tanggung jawab besar dan kompleks untuk melaksanakan fungsi-fungsi yang melekat pada pemerintah DKI Jakarta. Pengaturan dalam satu kesatuan perencanaan, pelaksanaan, dan pengendalian yang kompak dan terintegrasi merupakan suatu kebutuhan agar penyelenggaraan fungsi-fungsi pemerintahan lebih efisien dan efektif. Bentuk otonomi dan kewenangan yang spesifik pada pemerintah provinsi merupakan prasyarat untuk

menjamin fleksibilitas dalam penemuan prioritas dan penetapan kebijakan yang terhindar dari wawasan regional (wilayah kota) yang sempit dan tersekat-sekat (*sectional*), serta menghindari ketidaksamaan regional dalam pelayanan publik. Otonomi pada wilayah kota akan menimbulkan *inefficiencies* dan *diseconomies* dan fragmentasi politik yang mengarah pada perkembangan kota yang tidak beraturan (Smith:1985). Kedua, dalam perspektif demokrasi, desentralisasi memang dianggap sebagai suatu kebutuhan berkenaan dengan distribusi kewenangan dan kewenangan yang dipencarkan melalui hierarki geografis negara (Muthalib:1987).

Geografi adalah salah satu alasan yang signifikan dalam pemberian desentralisasi. Desentralisasi menjadi berguna dalam wilayah-wilayah yang secara geografis berbeda. Wilayah Jakarta tidak tersekat oleh perbedaan geografis, dan bahkan relatif tidak terdapat sekat-sekat demografis yang signifikan. Pada sisi lain, sejak semula wilayah-wilayah kotamadya adalah bersifat administratif. Dengan demikian baik secara geografis, historis, dan politis tidak terdapat alasan untuk memberi otonomi pada wilayah-wilayah kota, dan perlu untuk tetap mempertahankan bentuk otonomi yang berlangsung selama ini.

Penyelenggaraan otonomi daerah di Provinsi DKI Jakarta ini diatur tersendiri dalam Undang-undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia. Namun, penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta juga tetap diatur dengan berpedoman kepada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, kecuali hal-hal yang diatur tersendiri dalam Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tersebut.

Soenarto (2001) dalam Buletin Pengawasan ([www.pu.go.id](http://www.pu.go.id)) mengatakan bahwa dengan otonomi daerah berarti telah memindahkan sebagian besar kewenangan yang tadinya berada di pemerintah pusat diserahkan kepada daerah otonom, sehingga pemerintah daerah otonom

dapat lebih cepat dalam merespon tuntutan masyarakat daerah sesuai dengan kemampuan yang dimiliki.

Sejalan dengan hal tersebut, Hoessein (2001) dalam Sudrajat ([www.goodgovernance.bappenas.go.id](http://www.goodgovernance.bappenas.go.id)) juga menambahkan bahwa otonomi daerah merupakan wewenang untuk mengatur urusan pemerintahan yang bersifat lokalitas menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Desentralisasi sebenarnya menjelmakan otonomi masyarakat setempat untuk memecahkan berbagai masalah dan pemberian layanan yang bersifat lokalitas demi kesejahteraan masyarakat yang bersangkutan.

Otonomi daerah ini menuntut pemerintah daerah untuk lebih mandiri dalam mengembangkan potensi daerah yang dimilikinya serta menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang terjadi di wilayahnya. Sejalan dengan hal tersebut, kompleksitas permasalahan yang terjadi di DKI Jakarta mencakup berbagai bidang, seperti: politik, ekonomi, sosial, budaya, dan lain sebagainya.

Sejalan dengan program reformasi birokrasi yang dirancang oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah DKI Jakarta juga berupaya melaksanakan reformasi birokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dengan reformasi birokrasi diharapkan dapat diterapkan prinsip *clean government* dan *good governance*. Beberapa langkah nyata yang telah dilakukan oleh pemerintah DKI Jakarta dalam rangka melaksanakan reformasi birokrasi antara lain: melakukan restrukturisasi dan remunerasi di dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah DKI Jakarta.

Pengaturan organisasi dalam Peraturan Daerah Provinsi DKI Jakarta Nomor 3 Tahun 2001 menunjukkan besaran unit kerja pada semua jenis perangkat daerah dan jenjang unit kerja telah menjadi sangat besar. Selain membawa implikasi pada kinerja organisasi, komposisi pembiayaan, juga menimbulkan melemahnya etos kerja karena kaburnya uraian tugas dan ketidakjelasan kompetensi dalam organisasi. Bertolak dari permasalahan pengorganisasian dan kompleksnya masalah, serta meluasnya tuntutan demokratisasi maka mendesak untuk dilakukan penataan kelembagaan

melalui serangkaian program restrukturisasi organisasi ke arah pengorganisasian yang rasional, efektif, dan efisien. Penataan wilayah kerja dilakukan agar para fungsional dapat menjalankan peranan dalam pelayanan masyarakat, dan reformasi birokrasi menuju birokrasi yang profesional. Penataan harus diarahkan pada peningkatan pelayanan masyarakat, mendorong efektifnya pemberdayaan masyarakat, serta meningkatkan akseptabilitas pemerintah daerah.

Restrukturisasi organisasi perlu dan menjadi prioritas agar organisasi yang sangat besar dapat dirasionalisasi dan lebih fungsional. Penataan organisasi yang rasional akan dapat mengubah ratio pembiayaan yang rasional. Rasionalisasi diharapkan dapat menggeser komposisi anggaran yang lebih besar pada sektor aparatur, menjadi lebih dominan disektor publik, sehingga pemerintah provinsi lebih memiliki kemampuan untuk menyelesaikan masalah-masalah pada sektor publik. Melihat tuntutan-tuntutan tersebut maka ditetapkanlah Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2008 tentang Organisasi Perangkat Daerah yang lebih mengedepankan organisasi yang miskin struktur tetapi kaya fungsi. Struktur organisasi pemerintah daerah DKI Jakarta yang sebelumnya gemuk dibuat lebih ramping untuk menciptakan efisiensi dalam berbagai aspek, seperti penghematan anggaran. Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2008 merupakan produk dari restrukturisasi organisasi yang merupakan salah satu upaya yang dilakukan pemerintah daerah DKI Jakarta untuk mendukung pelaksanaan reformasi birokrasi.

Reformasi birokrasi yang dilakukan oleh pemerintah daerah DKI Jakarta dilakukan pada berbagai bidang. Hal ini sejalan dengan apa yang dinyatakan Fauzi Bowo, Gubernur DKI Jakarta bahwa sasaran utama perubahan adalah bagaimana memperbaiki pelayanan. Moenir (1998:16-17) mengatakan bahwa hakikat pelayanan sebagai serangkaian kegiatan karena itu ia merupakan proses. Sebagai proses, pelayanan berlangsung secara rutin dan berkesinambungan, meliputi seluruh kehidupan orang dalam masyarakat.

Menurut Ndraha (2003:64) dalam penelitian Kybernologikal bahwa disebutkan bahwa pelayanan sebagai proses, pelayanan sebagai *output* dan pelayanan sebagai *outcome* harus dapat dibedakan satu dengan yang lainnya, dan karakteristik masing-masing bidang konsep pelayanan meliputi proses, *output (product)*, dan *outcome* (manfaat). Pelayanan suatu masa pemerintahan dapat diukur keberhasilannya, seperti dengan mengukur seberapa besar pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Masyarakat yang kita layani adalah entitas yang bergerak secara dinamis. Artinya, sebagai pelayan masyarakat kita tidak bisa bersikap statis. Butuh kecerdasan untuk menanggapi perubahan yang ada.

Jeddawi (2009:91) mengatakan masalah lain yang dihadapi oleh birokrasi antara lain adalah rendahnya kinerja. Salah satu penyebab yang mungkin bisa dijadikan rujukan dalam menyingkap tabir masalah ini adalah pola pikir pegawai negeri sipil (PNS) yang tidak berorientasi pada profesionalisme. Titik pangkalnya adalah belum diberlakukannya sistem *reward* dan *punishment* dalam dunia birokrasi di Indonesia. Tidak adanya penghargaan dan imbalan gaji sesuai dengan capaian prestasi seorang PNS serta banyaknya hubungan kerja yang bersifat kolusif dan diskriminatif masih kental terasa. Reformasi birokrasi menjadi sebuah keharusan dalam menyikapi permasalahan ini.

Reformasi birokrasi yang dilakukan pemerintah daerah DKI Jakarta tentu tidak dapat dipisahkan dengan lima wilayah kota administrasi dan kabupaten yang ada di Provinsi DKI Jakarta. Jakarta Utara sebagai salah satu kota administrasi di Provinsi DKI Jakarta memiliki keunikan tersendiri dibandingkan dengan kota administrasi lainnya di Provinsi DKI Jakarta. Secara geografis, letak wilayah Kota Administrasi Jakarta Utara berbatasan langsung dengan laut. Jakarta Utara juga memiliki pelabuhan besar yang menjadi salah satu pintu gerbang utama keluar masuknya penduduk maupun komoditas dari dan ke luar wilayah Provinsi DKI Jakarta, yaitu pelabuhan Tanjung Priok.

Tingginya arus urbanisasi ke wilayah Jakarta Utara menyebabkan peningkatan pertumbuhan penduduk yang pesat dan berpengaruh besar pada semakin padatnya jumlah penduduk yang berdiam di wilayah Jakarta Utara. Penduduk yang ada di wilayah Jakarta Utara ini juga sangat heterogen karena berasal dari berbagai macam golongan, suku, agama, dan ras. Berdasarkan data Suku Dinas 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.

Peningkatan penduduk yang berdiam di wilayah Jakarta Utara sepatutnya dibarengi dengan peningkatan kualitas pelayanan publik yang ada di Jakarta Utara. Pelayanan publik ini sangat terkait erat dengan para aparatur negara, khususnya pegawai negeri sipil yang berperan sebagai penyelenggara pelayanan publik tersebut.

Hal ini sejalan dengan pendapat Harsono (2005:44) yang menyatakan bahwa kelancaran penyelenggaraan tugas pemerintah dan pembangunan nasional sangat bergantung pada kualitas dan kesempurnaan daripada pengelolaan aparatur negara khususnya pegawai negeri juga ditentukan oleh kualitas daripada pegawai negeri sipil itu sendiri. Oleh karena itu, maka dalam rangka mewujudkan tujuan nasional yaitu mewujudkan masyarakat madani yang taat hukum, bermoral tinggi, demokratis diperlukan adanya pegawai negeri sebagai unsur aparatur negara yang bertugas sebagai abdi negara dan abdi masyarakat yang mampu memberikan pelayanan secara adil dan merata kepada masyarakat tanpa membedakan suku, ras, agama, dan jenis kelamin maupun tingkat sosialnya.

Keberadaan pegawai negeri sebagai unsur aparatur negara ini perlu juga didukung dengan pemenuhan kesejahteraan para pegawai agar dapat bekerja secara optimal dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Apabila kesejahteraan mereka telah terpenuhi diharapkan para aparatur negara ini dapat fokus dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawab mereka.

Namun, kenyataan yang dihadapi saat ini masih perlu dilakukan pengkajian terhadap para aparatur negara dan kesejahteraannya. Birokrasi pemerintah memiliki banyak keterbatasan dalam mengelola sistem insentif untuk mendorong proses perubahan. Keterbatasan birokrasi pemerintah ini disebabkan oleh beberapa hal. Birokrasi pemerintah memiliki tujuan yang kabur dan indikator kinerjanya tidak mudah dirumuskan. Akibatnya insentif untuk mendorong kinerja birokrasi sering kali sangat sulit dilakukan. Mengaitkan insentif dengan kinerja pada organisasi publik juga tidak semudah seperti yang dilakukan diperusahaan swasta.

Sejalan dengan hal itu, Dwiyanto (2006:372) menyatakan keterbatasan mengembangkan sistem insentif yang kompetitif dan efektif juga muncul dari ketidakmampuan pengelola birokrasi publik dalam menggunakan insentif keuangan untuk menciptakan perubahan di dalam birokrasi. Pejabat birokrasi pemerintah tidak memiliki kewenangan memberikan insentif keuangan kepada para pegawainya agar dapat lebih kreatif dan inovatif dalam menyelenggarakan pelayanan. Hal ini disebabkan karena semua bentuk insentif dan gaji para pegawai pemerintah telah diatur dalam undang-undang dan peraturan daerah.

Sutoro Eko, Dosen Jurusan Ilmu Pemerintahan Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa dalam tulisannya yang berjudul "Menuju Kesejahteraan Rakyat Melalui Rute Desentralisasi" mengatakan bahwa negara merupakan aktor pertama dan utama yang bertanggung jawab mencapai janji kesejahteraan. Pemerintah daerah, sebagai representasi negara, dapat menggandeng swasta (sektor kedua) untuk memacu pertumbuhan ekonomi sekaligus memfasilitasi elemen-elemen masyarakat lokal dalam menggerakkan ekonomi rakyat untuk menciptakan pemerataan. Pertumbuhan dan pemerataan itu merupakan dua skema untuk membangun kemakmuran. Di sisi lain pemerintah daerah dapat melancarkan reformasi pelayanan publik dan kebijakan (pembangunan) sosial untuk mencapai kesejahteraan sosial. Pelayanan publik yang paling dasar adalah pendidikan

dan kesehatan, sementara pengurangan kemiskinan merupakan aksi mendasar dalam kebijakan sosial.

Peran birokrasi profesional yang mampu menciptakan kondisi kondusif dan mendukung terpenuhinya kebutuhan masyarakat agar masyarakat mampu melakukan kegiatan lainnya secara mandiri belumlah nampak. Salah satu penyebab ketidakprofesionalan tersebut adalah adanya ketidakseimbangan antara kewenangan, hak dan tanggung jawab. Ketidakseimbangan ini pada akhirnya mengakibatkan kecenderungan yang tinggi di kalangan pegawai pemerintah untuk menyalahgunakan kewenangan dan bersikap apatis atau tidak termotivasi dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Oleh karena itu, diperlukan berbagai upaya yang serius dan tegas dalam mencoba memperbaiki birokrasi kita. Upaya tersebut sangat perlu dilakukan agar birokrasi mampu keluar dari penyakit kronis KKN yang diidapnya dalam semua tingkatan pemerintahan, pada hampir semua lini lembaga dan pada hampir semua kegiatan.

Suparno (2005), Asisten Deputi Aparatur Negara Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat dalam tulisannya yang berjudul "Wacana Peningkatan Kesejahteraan Rakyat" mengatakan upaya untuk meningkatkan derajat profesionalisme PNS agar dapat menjalankan tugas pelayanan yang lebih responsif, tepat waktu dan berkualitas, diperlukan perbaikan kualitas hidup dan terciptanya sistem kesejahteraan PNS yang dapat mendorong motivasi kerja, memproteksi kesehatan, membantu penyediaan rumah dan memproteksi kehidupan purna tugas.

Perbaikan kualitas hidup dan kesejahteraan PNS dapat ditempuh dengan program jangka pendek maupun jangka panjang serta mempertimbangkan kemampuan pemerintah dalam mewujudkan program tersebut sehingga strategi dan kegiatan nyata dapat terwujud. Menjadi pegawai negeri merupakan suatu pilihan profesi karier, sehingga merupakan suatu hal yang wajar menuntut standar gaji untuk memenuhi kompensasi beban tugas, tanggung jawab, kualifikasi, prestasi, periode waktu kerja serta tingkat biaya hidup. Namun, sistem gaji PNS saat ini belum menggunakan

sistem merit yang mempertimbangkan prestasi kerja, akibatnya PNS yang rajin dan tekun maupun yang malas dalam melaksanakan tugasnya menerima gaji yang sama besarnya.

Padahal esensi dari suatu kebijakan remunerasi itu seharusnya didasarkan atas prinsip-prinsip yang meliputi: (a) dapat menarik sumber daya manusia yang berkualitas untuk bergabung dengan organisasi dan sekaligus mampu mempertahankan pekerja yang berkualitas yang sudah ada dalam organisasi; dan (b) menyediakan *reward* terhadap pegawai yang berperilaku sesuai dengan yang diinginkan oleh organisasi (*desired behaviour*), seperti prestasi kerja, patuh, disiplin, berpengalaman, bertanggung jawab, dan lain sebagainya. Karena prinsip dasar remunerasi adalah agar pegawai menjadi sejahtera. Sehingga dapat menjalankan tugas dan kewajibannya dengan baik. Hanya perlu diingat, bahwa kesejahteraan pegawai tersebut bukan hanya terletak pada jumlah nominal yang diterima dari penghasilannya, tetapi juga unsur rasa keadilan yang harus dijaga agar suasana kerja juga menjadi kondusif. Kalaulah kebijakan remunerasi itu memang harus ada perbedaan, maka diharapkan perbedaan tersebut tidak membuat jurang pemisah antara pegawai di unit pelaksana dengan unit lainnya menjadi semakin dalam.

Gejala yang tidak adil tersebut dalam jangka waktu yang panjang dapat menurunkan semangat, etos kerja, dan disiplin kerja pegawai. Semangat, disiplin, dan etos kerja yang rendah merupakan sumber malapetaka terhadap birokrasi pemerintah. Apabila ini dibiarkan berlanjut, aparatur pemerintah akan semakin terdorong untuk mencari sumber-sumber lain untuk memenuhi kebutuhan hidup sehingga mengabaikan tugas dan fungsi pokoknya sebagai abdi negara dan masyarakat. Individu-individu tersebut cenderung melakukan perbuatan ilegal (KKN) yang menjadi patologi dalam tubuh birokrasi pemerintah sebagaimana yang terjadi dewasa ini.

Reformasi birokrasi tidak dapat dihindari (*inevitable*) dilakukan pemerintah maupun negara. Remunerasi merupakan syarat perlu (*necessary condition*) dari reformasi birokrasi. Sedangkan syarat cukupnya (*sufficient*

*condition*) dapat dipenuhi dari terjadinya perbaikan-perbaikan aspek lain. Misalnya, tercukupinya kualifikasi SDM (sumber daya manusia). Artinya, reformasi birokrasi tidak akan tercapai apabila tidak didahului remunerasi. Salah satu contoh kebijakan dalam birokrasi adalah keputusan untuk menaikkan harga bahan bakar minyak. Walaupun keputusan tersebut menguntungkan masyarakat untuk menaikkan daya beli, praktiknya belum tentu signifikan. Meskipun dari sisi nilai pengeluaran bahan bakar minyak itu sendiri memang menguntungkan masyarakat. Namun, kejadian harga barang/jasa yang sudah naik seolah sudah diikhhlaskan masyarakat sehingga sulit untuk turun menjadi seperti level harga sebelum kenaikan harga bahan bakar minyak. Karena itu, belum tentu masyarakat kepincut dengan iklan partai tersebut. Insignifikansi dampak penurunan harga bahan bakar minyak, di sisi lain malah berpotensi menjadi beban anggaran negara yang sewaktu-waktu kembali menyebabkan kenaikan harga barang/jasa karena subsidi kembali dikurangi. Masalah reformasi birokrasi jelas lebih substansial dibandingkan masalah penurunan harga bahan bakar minyak. Reformasi birokrasi lebih menjadi urusan eksekutif dan kondisi birokrasi saat ini memang masih jauh dari ideal. Walaupun secara gradual harus diakui ada perbaikan dari waktu ke waktu. Karena remunerasi merupakan syarat perlu untuk reformasi birokrasi, harus dilakukan tanpa diskriminasi. Sekarang memang pemerintah mulai melakukan remunerasi. Namun, masih dirasakan ada aspek diskriminatif yang menimbulkan ekses negatif.

Reformasi birokrasi akan sulit dicapai tanpa memperhatikan kesejahteraan pegawai negeri (termasuk TNI/Polri). Pegawai negeri adalah manusia dan memiliki hak asasi untuk hidup layak. Oleh karena itu, adalah tidak adil dan tidak manusiawi bila pegawai negeri hanya disuruh bekerja dengan gaji perjuangan saja. Selama tiga dekade pemerintahan orde baru, sistem gaji perjuangan ini telah menimbulkan *social cost*, selain *economic cost*, yang sangat mahal khususnya dalam bentuk pembenaran dan penyebaran praktek-praktek KKN di lingkungan birokrasi pemerintah.

Untuk melakukan penghapusan terhadap *social cost* tersebut bukan merupakan hal mudah, dan hal inilah yang kita hadapi dewasa ini.

Lambannya birokrasi pemerintah dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, tidak dapat dipungkiri sangat erat kaitannya dengan kesejahteraan (gaji) mereka yang relatif kecil, dan ini sangat berpengaruh terhadap semangat bekerjanya. Dengan gaji yang sangat kecil mustahil dapat memenuhi kebutuhannya, tanpa disadari telah mendorong PNS untuk menciptakan tambahan kesejahteraan dengan mensiasati tugas dan kewenangannya. Oleh karena itu, perlu dengan segera dilakukan upaya yang lebih realistis terhadap peningkatan kesejahteraan PNS, TNI, dan Polri, yang disertai dengan berbagai fasilitas pendukung lainnya untuk keberlangsungan jaminan hari tua mereka.

Hal ini sejalan dengan pendapat Tjiptoherijanto dan Abidin S.Z dalam Jeddawi (2009:42) bahwa yang harus menjadi acuan dalam reformasi kepegawaian adalah sistem penggajian PNS. Tingkat kesejahteraan PNS yang rendah sangat mempengaruhi kinerja dan perilaku PNS. Persoalannya terletak pada tidak seimbangnya antara kebutuhan yang harus dikeluarkan oleh seorang PNS dengan gaji yang diterima.

Hal lain yang turut mewarnai carut marutnya sistem penggajian PNS di Indonesia adalah koneksi sistem penggajian dengan sistem penilaian kinerja. Sudah menjadi rahasia umum, bahwa gaji PNS di Indonesia dibayarkan secara sama tanpa memperhatikan kinerja yang dilakukan. Seringkali gaji yang diterima PNS tidak memberikan insentif bagi pelaksanaan kinerja yang semakin baik. Dalam pengertian lain, sistem penggajian PNS belum mendasar pengukuran kinerja. Hal ini pula yang mematikan kreatifitas dan inovasi PNS dalam bekerja. Ketiadaan analisis jabatan dan klasifikasi jabatan menyebabkan penggajian masih belum berbasis pada bobot pekerjaan. Jeddawi (2009:42-43).

Lenny (2009) dalam tulisannya yang berjudul “Tunjangan Kinerja Daerah untuk PNS DKI” yang dipublikasikan melalui [www.beritajakarta.com](http://www.beritajakarta.com) menyampaikan bahwa pemanfaatan anggaran secara

optimal dan tepat sasaran tiada hentinya diterapkan Pemprov DKI Jakarta. Juga berulang kali Gubernur dan Wakil Gubernur DKI menekankan anggaran yang ada di satuan kerja perangkat daerah (SKPD) harus dimanfaatkan semaksimal mungkin untuk kegiatan yang bersentuhan langsung dengan masyarakat. Oleh karena itu, untuk meningkatkan kinerja aparatur Pemprov DKI dan meminimalisasikan penyelewengan anggaran, Pemprov DKI berencana akan memberikan tunjangan berbasis penilaian kinerja.

Menurut Astuti (2008), Kepala Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Provinsi DKI Jakarta dalam [www.beritajakarta.com](http://www.beritajakarta.com) diungkapkan bahwa Pemprov DKI merencanakan untuk memberikan tunjangan kinerja daerah (TKD) kepada seluruh PNS DKI yang disesuaikan dengan kinerja mereka masing-masing. TKD ini merupakan pengembangan tunjangan-tunjangan daerah yang sudah ada seperti tunjangan kesejahteraan rakyat (kesra), tunjangan peningkatan pendapatan (TPP) dan tunjangan-tunjangan lainnya. Pemberian TKD ini mencontoh seperti Pemprov Gorontalo. Menurutnya, TKD merupakan penyempurnaan dari tunjangan yang telah ada dan akan menjadi satu tunjangan yang spesifik untuk menilai kinerja SKPD dalam menjalankan program serta penyerapan anggarannya. Dengan adanya TKD ini, lanjutnya, diharapkan efisiensi dan efektifitas dalam kinerja SKPD serta penggunaan anggaran untuk kegiatan yang kurang jelas manfaatnya bagi masyarakat bisa ditekan atau dikurangi.

Fauzi Bowo (2008), Gubernur DKI Jakarta, usai memberikan arahan kepada SKPD tentang kebijakan tunjangan pegawai di Balai kota, Kamis (4/6) dalam [www.beritajakarta.com](http://www.beritajakarta.com) mengemukakan bahwa untuk memacu kinerja dan sekaligus menjamin keadilan dalam pemberian tunjangan, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta akan memberlakukan sistem remunerasi atau pemberian dana tunjangan khusus. Sistem pemberian tunjangan berbasis kinerja ini akan diberlakukan secara efektif mulai tahun 2010. Sehingga pemerintah provinsi DKI Jakarta tidak lagi mengeluarkan tiga jenis uang tunjangan seperti tahun ini, yakni tunjangan perbaikan penghasilan (TPP),

tunjangan kesejahteraan (Kesra), dan tunjangan khusus. Kita akan punya sistem remunerasi yang berbeda pada tahun 2010 .

Program pemberian insentif yang kemudian disebut tunjangan kinerja daerah (TKD) yang dirancang sebagai upaya pemecahan masalah merupakan aplikasi dari teori motivasi. Motivasi dalam bentuk insentif dianggap merupakan satu-satunya cara yang paling realistis untuk meningkatkan kinerja pegawai.

Tunjangan kinerja daerah merupakan bentuk lain dari tunjangan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Dalam Pasal 36 Ayat (2) disebutkan pemerintah daerah dapat memberikan tambahan penghasilan kepada pegawai negeri sipil daerah berdasarkan pertimbangan yang objektif dengan memperhatikan kemampuan keuangan daerah dan memperoleh persetujuan DPRD. Tambahan penghasilan diberikan dalam rangka peningkatan kesejahteraan pegawai berdasarkan prestasi kerja, tempat bertugas, kondisi kerja, dan kelangkaan profesi.

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.

Dari uraian singkat di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang "Implementasi Kebijakan Pemberian Tunjangan Kinerja Daerah di Kota Administrasi Jakarta Utara".

## **1.2 Perumusan Masalah**

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana implementasi kebijakan pemberian tunjangan kinerja daerah di Kota Administrasi Jakarta Utara?
2. Faktor-faktor apa yang mempengaruhi implementasi kebijakan pemberian tunjangan kinerja daerah di Kota Administrasi Jakarta Utara?

## **1.3 Tujuan dan Signifikansi Penelitian**

### **1.3.1 Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui bagaimana implementasi kebijakan pemberian tunjangan kinerja daerah di Kota Administrasi Jakarta Utara.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor apa yang mempengaruhi implementasi kebijakan pemberian tunjangan kinerja daerah di Kota Administrasi Jakarta Utara.

### **1.3.2 Signifikansi Penelitian**

Secara teoritis penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan pemahaman tentang konsep implementasi kebijakan pemberian tunjangan kinerja daerah. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi suatu sumbangan masukan dalam pelaksanaan kebijakan pemberian tunjangan kinerja daerah. Penelitian diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi pemerintah Kota Administrasi Jakarta Utara terkait dengan implementasi kebijakan pemberian tunjangan kinerja daerah di wilayah Kota Administrasi Jakarta Utara. Selain itu, hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan referensi pada penelitian berikutnya

karena penelitian ini merupakan penelitian awal terhadap pelaksanaan kebijakan pemberian tunjangan kinerja daerah di Kota Administrasi Jakarta Utara.

#### **1.4 Sistematika Penulisan**

Adapun sistematika penulisan tesis ini, yaitu :

##### **Bab I PENDAHULUAN**

Bab ini menjelaskan tentang latar belakang penelitian, yang melandasi penulis untuk melakukan penelitian, rumusan masalah, mengemukakan tentang permasalahan yang akan diangkat atau dibahas dalam penelitian ini, tujuan dan signifikansi penelitian, menjelaskan tentang tujuan yang ingin dicapai penulis dalam penelitian ini, dan sistematika penulisan.

##### **Bab II TINJAUAN PUSTAKA**

Dalam bab ini penulis mencoba menjelaskan beberapa konsep yang digunakan dalam penelitian terkait dengan implementasi kebijakan pemberian tunjangan kinerja daerah, yaitu : konsep kebijakan publik, konsep implementasi kebijakan publik, model-model implementasi kebijakan publik, reformasi birokrasi, kinerja, penelitian-penelitian terdahulu, dan konsep tunjangan kinerja daerah yang merupakan salah satu bentuk kompensasi bagi pegawai.

##### **Bab III METODE PENELITIAN**

Pada bab ini diuraikan mengenai pendekatan penelitian yang penulis gunakan, tipe penelitian, lokasi dan ruang lingkup penelitian, jenis data, teknik pengumpulan data, teknik pengolahan data, dan model analisis yang digunakan dalam penelitian ini.

Bab IV            **GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN DAN  
KEBIJAKAN PEMBERIAN TUNJANGAN KINERJA  
DAERAH**

Pada bab ini diuraikan mengenai gambaran umum lokasi penelitian dimana penulis melakukan penelitian dan gambaran umum mengenai tunjangan kinerja daerah bagi pegawai negeri sipil dan calon pegawai negeri sipil di lingkungan Kota Administrasi Jakarta Utara.

Bab V             **ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMBERIAN  
TUNJANGAN KINERJA DAERAH**

Pada bab ini akan dibahas tentang implementasi kebijakan pemberian tunjangan kinerja daerah di Kota Administrasi Jakarta Utara dan faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan pemberian tunjangan kinerja daerah yang dikaitkan dengan teori-teori yang telah diuraikan sebelumnya. 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.

Bab VI            **KESIMPULAN DAN SARAN**

Bab terakhir dari penulisan ini mengemukakan tentang kesimpulan dan saran sebagai hasil kajian dari penelitian terkait implementasi kebijakan pemberian tunjangan kinerja daerah di Kota Administrasi Jakarta Utara.