

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab II ini merupakan tinjauan pustaka yang berisikan tentang teori-teori yang digunakan terkait dengan implementasi kebijakan pemberian tunjangan kinerja daerah di Kota Administrasi Jakarta Utara. Teori-teori yang dimaksud adalah teori kebijakan publik, implementasi kebijakan, model implementasi kebijakan, reformasi administrasi, kinerja, penelitian-penelitian terdahulu, dan tunjangan kinerja daerah. Pada bab ini juga berisikan operasionalisasi konsep yang berisikan gambaran umum dalam penelitian ini.

2.1 Reformasi Administrasi

Reformasi merupakan proses upaya sistematis, terpadu, dan komprehensif, ditujukan untuk merealisasikan tata pemerintahan yang baik. Good governance (tata pemerintahan yang baik) yaitu sistem yang memungkinkan terjadinya mekanisme penyelenggaraan pemerintahan negara yang efektif dan efisien dengan menjaga sinergi yang konstruktif diantara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat (Sedarmayanti (2009:67)). Tavip Agus Rayanto dalam Dwiyanto (2009:81) mengemukakan bahwa reformasi dapat diwujudkan apabila tercipta sinergi antara pemerintah, swasta, dan masyarakat melalui upaya yang berkelanjutan. Upaya untuk menciptakan tata pemerintahan yang baik memerlukan upaya bertahap dengan *time frame* (kurun waktu) yang jelas sesuai kondisi, perkembangan ekonomi, sosial, dan politik masyarakat yang secara konsisten harus tetap mengacu pada prinsip-prinsip kepastian hukum, keterbukaan, akuntabilitas, dan profesionalitas.

Sedarmayanti (2009:6-7) mengatakan bahwa reformasi administrasi dalam era pasca perang dunia II dengan sebutan *The New Public Administration* (Nigro & Nigro, 1984) dihubungkan dengan pokok masalah kritis dalam kehidupan masyarakat secara umum, reformasi menekankan prinsip keadilan sosial sebagai tujuan utama administrasi publik. Nigro & Nigro (1984) mengemukakan "*Client-focused administration is*

recommended, along with debureacratization, democratic decision making, and decentralization of administrative process in the interests of more effective and humane delivery of public services” (administrasi yang berfokus pada nasabah direkomendasikan, beserta debirokratisasi pengambilan keputusan demokrasi, dan desentralisasi dari proses administrasi demi bantuan publik yang lebih efektif dan kelahiran kemanusiaan). Reformasi administrasi bukan hal baru, sebagai ilmu, administrasi memerlukan pengembangan dengan menggali konsep baru berdasarkan kepentingan masyarakat. Administrasi sebagai seni harus berkembang sesuai perubahan perilaku manusia. Administrasi sebagai disiplin ilmu sehingga dalam pemikiran dan pemecahan masalahnya bersifat ilmu pengetahuan multidisiplin dan interdisiplin. Artinya pemikiran administrasi tidak hanya menghubungkan variabel administrasi saja, tetapi juga dengan variabel di luar administrasi, sehingga sekarang dikenal administrasi pembangunan, sosiologi administrasi, teknologi administrasi, etika administrasi, dan lainnya.

Sedarmayanti (2009:31) mengatakan empat aspek reformasi administrasi di Indonesia yang segera memerlukan prioritas di samping usaha reformasi lainnya, yaitu : (1) menemukan pola hubungan politik-birokrasi yang tepat, sehingga menunjang peningkatan kualitas demokrasi dan sekaligus memelihara integritas, kompetensi, dan netralitas birokrasi. (2) menumbuhkan kemampuan birokrasi untuk memelopori persaingan di pasar internasional, persaingan menarik investasi dan teknologi, dan dalam menembus pasar internasional, serta menciptakan iklim yang menunjang dunia usaha termasuk usaha kecil dan menengah, dan daerah di seluruh tanah air untuk memanfaatkan peluang globalisasi. (3) menyelaraskan birokrasi dengan upaya dan semangat desentralisasi sehingga desentralisasi dapat menjadi pendorong kemajuan dan keadilan rakyat di daerah. (4) Reformasi administrasi harus ditingkatkan, pendekatannya harus inovatif, tidak harus terpaku kepada paradigma lama, yaitu didominasi oleh pendekatan aturan baku, struktur, dan hierarki.

Menurut Sofyan Effendi dalam Sedarmayanti (2009:72) yang perlu diperhatikan dalam melakukan reformasi sektor publik, antara lain :

1. Reformasi sektor publik harus lebih diarahkan kepada peningkatan kemampuan, profesionalisme, dan netralitas birokrasi publik guna mengurangi kekaburan mengenai peranan politik antara birokrat dan politisi. Proses politisasi birokrasi dan birokratisasi politik yang terjadi sebagai akibat dominasi dan hegemoni birokrasi dalam kehidupan politik perlu dikurangi agar birokrasi publik yang profesional dapat tumbuh lebih subur (Kim, 1991 dan Gafar, 1994).
2. Intervensi pemerintah yang terlalu besar dalam kegiatan ekonomi terbukti mengandung penuh keterbatasan dan menyebabkan inefisiensi besar. Karena itu sistem pemerintahan yang sudah berjalan sejak awal orde baru perlu ditinjau kembali, dan dinilai keampuhannya secara lebih kritis sebagai penyelenggara pembangunan nasional bangsa Indonesia. Untuk itu sektor publik, terutama birokrasi publik, harus mengalami pergeseran nilai, dari otoriterianisme birokratis ke otonomi demokratis, atau perubahan dari negara pejabat menjadi negara pelayan.

Untuk memfasilitasi perubahan nilai tersebut, sistem pendidikan calon pejabat sektor publik perlu ditinjau kembali dan disesuaikan dengan tuntutan keterbukaan ekonomi dan demokratisasi politik. Pemimpin masa depan harus memiliki nilai baru sektor publik, agar lebih mampu merumuskan dan melaksanakan berbagai kebijakan deregulasi, desentralisasi, partisipasi masyarakat, dan melaksanakan pemerintahan yang lebih terbuka. Reformasi publik yang harus dikembangkan adalah sistem sektor publik yang sesuai dengan keperluan pembangunan nasional, atas dasar ideologi, konsep dan model pembangunan Indonesia, bukan model yang diusulkan konsultan asing, yang memiliki latar belakang budaya dan ideologi berbeda dari yang dimiliki bangsa Indonesia.

Sedarmayanti (2009:39) menyatakan bahwa pemikiran yang berpengaruh pada perkembangan konsep administrasi publik, yaitu

reinventing government (Osborn dan Gaebler) dan *New Public Management* yang hendak membebaskan manajer publik dari kekangan aturan birokratik dan kontrol administrasi sehingga dapat leluasa menjalankan tugas.

Dalam pengantar buku *Governance Reform* di Indonesia Sri Sultan Hamengku Buwono X mengatakan bahwa untuk melakukan reformasi birokrasi, semestinya kita memperhatikan empat permasalahan mendasar yang beraspek budaya, yaitu : pengelolaan perubahan (*managing change*), pengembangan kepemimpinan (*develop leaders*), pengelolaan SDM (*managing people*), dan budaya kerja (*government culture*).

Untuk melakukan perubahan manajemen pemerintahan guna meningkatkan pelayanan publik menjadi lebih baik, dapat diupayakan melalui program *Reinventing Government Management* (REGOM). Pada dasarnya regom bertujuan untuk memperbaiki efisiensi, efektifitas, dan kinerja pemerintahan serta memberdayakan masyarakat. Menurut David Osborn dan Ted Gebler, ada sepuluh prinsip regom, yaitu sebagai berikut:

- a. Pemerintahan katalis : mengarahkan ketimbang mengayuh (*catalic government: sterring rather than roing*)
- b. Pemerintahan milik masyarakat : memberi wewenang ketimbang melayani (*community-owned government:empowering rather than serving*)
- c. Pemerintahan yang kompetitif : menyuntikkan persaingan ke dalam pemberian pelayanan (*competitive government : injecting competition into service delivery*)
- d. Pemerintahan yang digerakkan oleh misi : mengubah organisasi yang digerakkan oleh peraturan (*mission driving government : transferring rule driver organization*)
- e. Pemerintahan yang berorientasi hasil : membiayai hasil bukan memasukkan (*result-oriented government : funding outcomes, not inputs*)

- f. Pemerintahan berorientasi pelanggan : memenuhi kebutuhan pelanggan bukan birokrasi (*customer-driven government : meeting the needs of the customers, not the bureaucracy*)
- g. Pemerintahan wirausahaan : menghasilkan ketimbang membelanjakan (*enterprising government : earning rather than spending*)
- h. Pemerintahan antisipatif : mencegah daripada mengobati (*anticipatory government : prevention rather than cure*)
- i. Pemerintahan berorientasi pasar : mendorong perubahan melalui pasar (*market oriented government : leveraging change through out the market*)
- j. Mengumpulkan semua menjadi satu (*put in all together*)

Relevansi konsep regom terhadap upaya pengembangan aparatur dan mekanisme penyelenggaraan aparatur pemerintahan daerah sangat banyak. Antara lain adanya komitmen yang kuat untuk melakukan reformasi birokrasi di lingkungan pemda DKI Jakarta, perlu disertai adanya visi dan misi yang jelas dari pemimpin untuk melakukannya. Dengan kekuatan visi dan misi yang dimiliki oleh pimpinan diharapkan mampu menyeimbangkan gaya dan pola manajemen dengan perubahan dan dinamika lingkungan yang semakin kompleks.

Perubahan dan pembaharuan manajemen pemerintahan pemda DKI Jakarta melalui tiga fokus kegiatan sebagai rangkaian dalam menggerakkan roda pembangunan DKI Jakarta. Identifikasi kondisi eksisting pelaksanaan manajemen pemerintahan merupakan titik awal yang harus dilakukan secara menyeluruh dan terintegrasi. Di samping itu, tuntutan akan peran Pemda DKI Jakarta yang sangat dominan dalam menghadapi dan mengantisipasi tren perubahan globalisasi perlu diidentifikasi secara seksama. Dengan proses penyelarasan kedua aspek tersebut dapat diketahui status kinerja yang telah dicapai oleh pemda DKI Jakarta yang dapat dikategorikan ke dalam tiga permasalahan, yakni : (1) Kesenjangan kinerja, misalnya produktivitas kerja, biaya, waktu layanan, dan sebagainya, (2) Kesenjangan kemampuan

adaptasi atau penyesuaian atas dinamika lingkungan, dan (3) Kesenjangan kesempatan, pemanfaatan peluang yang telah dan akan terjadi. Ketiga kategori kesenjangan tersebut dapat dindaklanjuti dalam suatu proses pembaruan manajemen pemerintahan yang dilakukan secara terencana dan telah tertuang dalam renstra Pemda DKI Jakarta. Reformasi administrasi yang dilakukan pada lingkungan pemerintah daerah DKI Jakarta dilakukan secara bertahap dan diharapkan dapat mengalami kemajuan ke arah yang lebih baik.

2.2 Kinerja

Pengertian kinerja atau *performance* merupakan gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi yang tertuang dalam *strategic planning* suatu organisasi. Istilah kinerja sering digunakan untuk menyebut prestasi atau tingkat keberhasilan individu maupun kelompok individu. Kinerja bisa diketahui hanya jika individu atau kelompok individu tersebut mempunyai kriteria keberhasilan yang telah ditetapkan. Kriteria keberhasilan ini berupa tujuan-tujuan atau target-target tertentu yang hendak dicapai. Tanpa ada tujuan atau target, kinerja seseorang atau organisasi tidak mungkin dapat diketahui karena tidak ada tolok ukurnya. (Mohamad Mahsun (2009)).

Kinerja dapat dikategorikan dalam dua garis pengertian di bawah ini (Sudarmanto, 2009 : 8-9) :

1. Kinerja merujuk pengertian sebagai hasil. Dalam konteks hasil, Bernardin (2001:43) menyatakan bahwa kinerja merupakan catatan hasil yang diproduksi (dihasilkan) atas fungsi pekerjaan tertentu atau aktivitas-aktivitas selama periode waktu tertentu. Dari definisi tersebut, Bernardin menekankan pengertian kinerja sebagai hasil, bukan karena sifat (*trait*) dan perilaku. Pengertian kinerja sebagai hasil juga terkait dengan produktivitas dan efektifitas (Ricard). Produktivitas merupakan hubungan antara jumlah barang dan jasa

yang dihasilkan dengan jumlah tenaga kerja, modal, dan sumber daya yang digunakan dalam produksi itu (Miner,1988).

2. Kinerja merujuk pengertian sebagai perilaku. Terkait dengan kinerja sebagai perilaku, Murphy, 1990 (dalam Ricard) menyatakan bahwa kinerja merupakan seperangkat perilaku yang relevan dengan tujuan organisasi atau unit organisasi tempat orang bekerja. Pengertian kinerja sebagai perilaku juga dikemukakan oleh Mohrman (1989), Campbell (1993), Cardy dan Dobbins (1994), Waldman (1994) (dalam Ricard, 2002). Kinerja merupakan sinonim dengan perilaku. Kinerja adalah sesuatu yang secara aktual orang kerjakan dan dapat diobservasi. Dalam pengertian ini, kinerja mencakup tindakan-tindakan dan perilaku yang relevan dengan tujuan organisasi. Kinerja bukan konsekuensi atau hasil tindakan, tetapi tindakan itu sendiri (Campbell dalam Ricard 2003).

Kinerja dapat juga dikatakan sebagai hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi baik secara kuantitatif maupun kualitatif, sesuai dengan kewenangan dan tugas tanggung jawab masing-masing dalam upaya mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum, dan sesuai dengan moral maupun etika. Moehariono (2009:61).

Mahsun (2009: 112-113) mengatakan bahwa penilaian kinerja seseorang harus disertai *reward* (penghargaan) yang bisa memotivasi dan memicu peningkatan kinerja. Reward ini tidak mesti diwujudkan dalam bentuk finansial, misalnya gaji atau bonus. *Reward* bisa berbentuk pujian atau sanjungan sebagai ungkapan penghargaan dan pengakuan atas prestasi yang dicapai. Pada dasarnya ada dua tipe *reward*, yaitu:

1. *Social reward*, yaitu pujian dan pengakuan dari dalam dan luar organisasi. *Social reward* merupakan *extrinsic reward* yang diperoleh dari lingkungannya, seperti finansial, materi, dan piagam penghargaan.

2. *Psychic reward*, datang dari *self esteem* (berkaitan dengan harga diri), *self satisfaction* (kepuasan diri) dan kebanggaan atas hasil yang tercapai. *Psychic reward* adalah *intrinsic reward* yang datang dari dalam diri seseorang, seperti pujian, sanjungan, dan ucapan selamat yang dirasakan pegawai sebagai bentuk pengakuan terhadap dirinya dan mendatangkan kepuasan bagi dirinya sendiri.

Reward dapat mengubah perilaku seseorang dan memicu peningkatan kinerja. Terdapat empat alternatif norma pemberian *reward* agar dapat digunakan untuk pemacu kinerja pegawai, yaitu :

1. *Goal congruence* (kesesuaian tujuan). Setiap organisasi publik pasti mempunyai tujuan yang hendak dicapai. Sedangkan setiap individu dalam organisasi mempunyai tujuan individual yang sering tidak selaras dengan tujuan organisasi. Dengan demikian, *reward* harus diciptakan sebagai jalan tengah agar tujuan organisasi dapat dicapai tanpa mengorbankan tujuan individual, dan sebaliknya tujuan individual dapat tercapai tanpa harus mengorbankan tujuan organisasi.
2. *Equity* (keadilan). *Reward* harus dialokasikan secara proporsional dengan mempertimbangkan besarnya kontribusi setiap individu atau kelompok. Dengan demikian, siapa yang memberi kontribusi tinggi maka *reward*nya juga akan tinggi, sebaliknya siapa yang memberi kontribusi rendah maka *reward*nya juga akan rendah.
3. *Equality* (kemerataan). *Reward* juga harus didistribusikan secara merata bagi semua pihak (individu/kelompok) yang telah menyumbangkan sumber dayanya untuk ketercapaian kinerja.
4. *Kebutuhan*. Alokasi *reward* kepada pegawai seharusnya mempertimbangkan tingkat kebutuhan utama dari pegawai. *Reward* yang berwujud finansial tidak selalu sesuai dengan kebutuhan utama pegawai.

Henry dalam Aminudin (2002:44) mengemukakan bahwa kinerja adalah acuan tingkat keberhasilan dalam mencapai persyaratan-persyaratan

pekerjaan. Kinerja adalah *performance or how well you do a please of work and activity*. Carol dan Schneler dalam Bayangkara (2003:52) menegaskan bahwa kinerja adalah kualitas perilaku yang berorientasi pada tugas atau pekerjaan. Prawirosentono dalam Poltak Sinambela (2006:137) mengungkapkan pengertian kinerja sebagai berikut: kinerja adalah hasil kerja yang dapat dicapai oleh pegawai atau sekelompok pegawai dalam suatu organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing dalam upaya mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum, dan sesuai dengan moral dan etika.

Pengertian ini menunjukkan bahwa kinerja terlihat dari aktifitas seseorang dalam melaksanakan pekerjaan. Aktifitas ini menggambarkan bagaimana seseorang berusaha mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Kinerja menurut Judith R. Gordon dalam Aminudin (2002:44) adalah *performance is a function of employer's ability, acuptance of the goals, level of the goals and interaction of the goals with their ability*. Definisi ini mengungkapkan bahwa kinerja mengandung empat elemen utama, yaitu: (1) Kemampuan, (2) Penerimaan tujuan organisasi, (3) Tingkatan tujuan yang dicapai, dan (4) Interaksi antara tujuan dengan kemampuan para anggota organisasi tersebut. Masing-masing elemen ini dapat berpengaruh terhadap kinerja seseorang. Seorang individu tidak akan mampu bekerja dengan baik jika ia tidak memiliki kemampuan untuk mengerjakan pekerjaan tersebut.

Stephen dalam Aminudin (2002:44) berpendapat bahwa kinerja juga merupakan hasil evaluasi terhadap pekerjaan yang dilakukan kemudian dibandingkan dengan kriteria yang telah ditetapkan bersama.

Kinerja berasal dari akar kata *to performance* dan menurut *The Scibner Bantam English Dictionary* terbitan Amerika Serikat dan Kanada dalam Widodo (2005:77-78) kinerja diartikan sebagai berikut: (1) *To do or carry out; execute* (melakukan, menjalankan, melaksanakan), (2) *To discharge or fulfill; as a vow* (memenuhi atau menjalankan kewajiban satu nazar), (3) *To portray, as a character in a play* (menggambarkan suatu karakter dalam suatu permainan), (4) *To render by the voice or a musical*

instrument (menggambarkannya dengan suara atau alat musik), (5) *To execute or complete an undertaking* (melaksanakan atau menyempurnakan tanggung jawab), (6) *To act a part in a play* (melaksanakan suatu kegiatan dalam suatu permainan), (7) *To perform music* (memainkan/pertunjukan musik), (8) *To do what is expected of a person or machine* (melakukan sesuatu yang diharapkan oleh seseorang atau mesin).

Baso dalam Kasim (2006:237) mengemukakan bahwa kinerja adalah suatu hasil dimana orang atau sumber-sumber dan pada lingkungan kerja tertentu secara bersama membawa hasil akhir yang didasarkan tingkat mutu dan standar yang telah ditetapkan. Withmore dalam Poltak Sinambela (2006:138) juga mengemukakan bahwa kinerja merupakan ekspresi potensi seseorang dalam memenuhi tanggung jawabnya dengan menetapkan standar tertentu. Hal ini senada dengan pendapat Widodo (2005:78) yang berpendapat bahwa kinerja adalah melakukan suatu kegiatan dan menyempurnakannya sesuai dengan tanggung jawabnya dengan hasil seperti yang diharapkan. Kinerja sebagai kata benda mengandung arti *thing done* (suatu hasil yang telah dikerjakan).

Ivancevich, Lorenzi, Skinner & Crosby dalam Ratminto (2006:120) mendefinisikan bahwa budaya kinerja sebagai suatu situasi kerja yang memungkinkan semua karyawan dapat melaksanakan semua pekerjaan dengan cara terbaik yang dapat dilakukannya.

Sejalan dengan pendapat di atas Prawirosentono dalam Widodo (2005:78) menyebutkan bahwa kinerja sebagai suatu hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau kelompok orang dalam suatu organisasi, sesuai dengan wewenang, dan tanggung jawab masing-masing dalam rangka mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral dan etika.

Dari pengertian di atas, dapat dikatakan bahwa kinerja pegawai akan tercipta jika seorang pegawai dapat melaksanakan tanggung jawabnya dengan baik sesuai dengan tugas pokok dan fungsi yang dimiliki oleh pegawai tersebut. Apabila uraian tugas masing-masing pegawai dapat

diuraikan secara jelas dan terinci maka pegawai akan lebih mudah dalam menjalankan tugas dan tanggung jawabnya tersebut.

Selanjutnya Poltak Sinambela (2006:137) mengemukakan empat elemen berkaitan dengan kinerja, yaitu:

1. Hasil kerja yang dicapai secara individual atau secara institusi, yang berarti kinerja tersebut adalah hasil akhir yang diperoleh secara sendiri-sendiri atau berkelompok.
2. Dalam melaksanakan tugas, orang atau lembaga diberikan wewenang dan tanggung jawab, yang berarti orang dan lembaga diberikan hak dan kekuasaan untuk bertindak sehingga pekerjaannya dapat dilakukan dengan baik. Meskipun demikian orang atau lembaga tersebut tetap harus dalam kendali, yakni mempertanggungjawabkan pekerjaannya kepada pemberi hak dan wewenang sehingga dia tidak akan menyalahgunakan hak dan wewenangnya tersebut.
3. Pekerjaan haruslah dilakukan secara legal, yang berarti dalam melaksanakan tugas individu atau lembaga tentu saja harus mengikuti aturan yang telah ditetapkan.
4. Pekerjaan tidaklah bertentangan dengan moral atau etika, artinya selain mengikuti aturan yang telah ditetapkan, tentu saja pekerjaan tersebut haruslah sesuai dengan moral dan etika yang berlaku umum.

Dari berbagai pendapat di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa kinerja adalah suatu hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau kelompok orang dalam suatu organisasi untuk memenuhi tanggung jawabnya dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

2.3 Tunjangan Kinerja Daerah

Tunjangan kinerja daerah yang diberikan oleh pemerintah daerah DKI Jakarta kepada para PNS dan CPNS daerah DKI Jakarta merupakan salah satu bentuk kompensasi yang diterima oleh para PNS dan CPNS tersebut. Teguh Sulistiyani dan Rosidah (2009:256) mengatakan bahwa kompensasi adalah segala sesuatu yang diterima oleh pegawai sebagai balas

jasa (kontra prestasi) atas kerja mereka. Pada dasarnya kompensasi merupakan kontribusi yang diterima oleh pegawai atas pekerjaan yang telah dikerjakannya. Bagaimanapun sumber daya manusia telah bekerja dalam organisasi telah memberikan pengorbanan waktu, tenaga, pikiran, bahkan, konsentrasi yang bersifat material juga dilakukan. Atas usaha-usaha yang dilakukan secara langsung dan tidak langsung perlu dihargai secara memadai. Untuk itulah kompensasi perlu mendapat perhatian.

Sejalan dengan pendapat diatas, menurut Sedarmayanti (2009:23) kompensasi adalah segala sesuatu yang diterima oleh pegawai sebagai balas jasa untuk mereka. Teguh Sulistiyani dan Rosidah (2009:256) juga mengemukakan bahwa program kompensasi penting bagi organisasi karena mencerminkan upaya organisasi untuk mempertahankan sumber daya manusia sebagai komponen utama, dan merupakan komponen biaya yang paling penting. Di samping pertimbangan tersebut, kompensasi juga merupakan salah satu aspek yang berarti bagi pegawai, karena bagi individu/pegawai besarnya kompensasi mencerminkan ukuran nilai karya mereka diantara para pegawai itu sendiri, keluarga dan masyarakat. Bila kompensasi diberikan secara benar, pegawai akan termotivasi dan lebih terpusatkan untuk mencapai sasaran-sasaran organisasi. Suatu kompensasi harus memiliki dasar yang logis, kuat dan tidak mudah goyah serta adil. Kompensasi ada dua macam: langsung (*financial*) dan tidak langsung (*non financial*). Secara definitif kompensasi langsung adalah upah dasar/sistem gaji ditambah bayaran yang berdasarkan penampilan (prestasi). Kompensasi tidak langsung adalah kategori umum tunjangan karyawan/pegawai, program proteksi yang diamanatkan, asuransi kesehatan, upah waktu tidak bekerja dan bermacam-macam tunjangan lainnya.

Sedarmayanti (2009:24-25) menyatakan tujuan sistem kompensasi, antara lain :

1. Menghargai prestasi kerja. Pemberian kompensasi yang memadai adalah suatu penghargaan organisasi terhadap prestasi kerja para

pegawainya. Hal tersebut selanjutnya akan mendorong kinerja pegawai sesuai dengan yang diinginkan organisasi.

2. Menjamin keadilan. Dengan adanya sistem kompensasi yang baik, akan menjamin adanya keadilan diantara pegawai dalam organisasi. Masing-masing pegawai akan memperoleh imbalan yang sesuai dengan tugas, fungsi, jabatan, dan prestasi kerjanya.
3. Mempertahankan pegawai. Dengan sistem kompensasi yang baik, para pegawai akan lebih betah atau bertahan bekerja pada organisasi itu. Hal ini berarti mencegah keluarnya pegawai dari organisasi untuk mencari pekerjaan yang lebih menguntungkan.
4. Memperoleh pegawai yang bermutu
Dengan sistem kompensasi yang baik akan menarik lebih banyak calon pegawai. Dengan banyaknya pelamar atau calon pegawai, maka peluang untuk memilih pegawai yang bermutu akan lebih banyak.
5. Pengendalian biaya.
Dengan sistem pemberian kompensasi yang baik akan mengurangi seringnya pelaksanaan rekrutmen sebagai akibat dari makin seringnya pegawai yang keluar mencari pekerjaan yang lebih menguntungkan. Hal ini berarti penghematan biaya untuk rekrutmen dan seleksi calon pegawai baru.
6. Memenuhi peraturan
Sistem administrasi kompensasi yang baik merupakan suatu tuntutan. Suatu organisasi yang baik dituntut untuk memiliki sistem administrasi kompensasi yang baik.

Tunjangan kinerja daerah adalah tunjangan yang diberikan kepada PNS dan CPNS yang dikaitkan dengan kehadiran dan kinerja. Tunjangan kinerja daerah merupakan salah satu bentuk kompensasi yang diterima oleh pegawai negeri sipil dan calon pegawai negeri sipil di Provinsi DKI Jakarta. Dengan adanya kebijakan pemberian tunjangan kinerja daerah, tidak ada lagi tunjangan peningkatan penghasilan, tunjangan kesejahteraan pegawai, dan honor kegiatan.

2.4. Kebijakan Publik

Menurut Nugroho (2009:14) kebijakan publik menentukan bentuk suatu kehidupan setiap bangsa dan negara. Semua negara menghadapi masalah yang relatif sama, yang berbeda adalah bagaimana respons terhadap masalah tersebut. Respons ini yang disebut sebagai kebijakan publik dan karena kebijakan publik adalah domain dari negara atau pemerintahan, atau kekuasaan pemegang negara, maka kebijakan publik adalah bentuk faktual dari upaya setiap pemerintah untuk manajemen kehidupan bersama yang disebut sebagai negara dan bangsa.

Robert Eyestone dalam Winarno (2008:17) mengatakan bahwa secara luas kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya. Konsep yang ditawarkan Eyestone ini mengandung pengertian yang sangat luas dan kurang pasti karena apa yang dimaksud dengan kebijakan publik dapat mencakup banyak hal. Batasan lain tentang kebijakan publik diberikan oleh Thomas R. Dye (1975:1) yang mengatakan bahwa kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan. Seorang pakar ilmu politik lain, Richard Rose (1969:79) menyarankan bahwa kebijakan hendaknya dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai suatu keputusan tersendiri.

Sedangkan Lubis (2007:1) mengemukakan alasan mengapa dikatakan kebijakan publik karena kepentingan yang dilayani disini adalah kepentingan-kepentingan publik yang dinamakan *public interest*. Maka yang aktif dan bekerja dalam hal ini ada beberapa lembaga publik yang dinamakan *public institutions*.

Sejalan dengan pendapat di atas, Fermana (2009:34) menyatakan kebijakan publik pada dasarnya menitikberatkan pada publik dan masalah-masalahnya. Kebijakan publik membahas bagaimana isu-isu dan persoalan tersebut disusun (*constructed*), didefinisikan, serta bagaimana kesemua persoalan tersebut diletakkan dalam agenda kebijakan. Selain itu, Wayne

Parson dalam Fermana (2009:34) menyatakan kebijakan publik juga merupakan studi bagaimana, mengapa, dan apa efek dari tindakan aktif (*action*) dan pasif (*inaction*) pemerintah atau kebijakan publik adalah studi tentang apa yang dilakukan pemerintah, mengapa pemerintah mengambil tindakan tersebut, dan apa akibat dari tindakan tersebut.

Charles L. Cochran dalam Fermana (2009:34-35) juga menyampaikan pendapatnya dengan lebih spesifik lagi, kebijakan publik adalah studi tentang keputusan dan tindakan pemerintah yang disusun untuk kepentingan publik. Jika keputusan dan tindakan pemerintah dalam kebijakannya tidak memenuhi rasa keadilan, masyarakat dapat menolaknya. Penolakan tersebut dapat dilakukan dengan berbagai macam cara, termasuk dengan penolakan terhadap metodologi atau terhadap cara pandang yang digunakan pemerintah dalam mengambil kebijakan.

Menurut Ekowati (2009:1-2) pengertian kebijakan mempunyai beberapa implikasi yaitu sebagai berikut :

1. Bahwa kebijaksanaan negara itu dalam bentuk perdananya berupa penetapan tindakan-tindakan dari pemerintah.
2. Bahwa kebijaksanaan negara itu tidak hanya dinyatakan, tetapi dilaksanakan dalam bentuk yang nyata.
3. Bahwa kebijaksanaan negara itu, baik untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu, itu mempunyai dan dilandasi dengan maksud dan tujuan tertentu.
4. Bahwa kebijaksanaan itu harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat.

Menurut R.S. Parker dalam Ekowati (2009:5) kebijakan publik adalah suatu tujuan tertentu atau serangkaian prinsip atau tindakan yang dilakukan oleh suatu pemerintah pada periode tertentu ketika terjadi suatu subjek atau krisis. Sejalan dengan pendapat ini adalah pendapat dari George C. Edward III dan Sharkansky yang menyatakan bahwa kebijakan publik adalah apa yang dikatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Sedangkan menurut Anderson kebijakan publik adalah

kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh lembaga atau badan pemerintah. Implikasi dari pengertian ini adalah :

1. Bahwa kebijakan publik itu selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan suatu tindakan yang berorientasi tujuan.
2. Bahwa kebijaksanaan itu berisi tindakan-tindakan atau pola tindakan pejabat pemerintah.
3. Bahwa kebijaksanaan itu merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah.
4. Bahwa kebijaksanaan itu berdasarkan pada peraturan atau perundang-undangan yang bersifat memaksa.

Carl J. Friedrich dalam Lubis (2007:7) menyatakan kebijakan adalah serangkaian konsep tindakan yang diusulkan oleh seorang atau sekelompok orang atau pemerintah dalam satu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan peluang, terhadap pelaksanaan usulan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

Menurut Amara Raksataya dalam Lubis (2007:7) adalah suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan. Ada tiga unsur dalam kebijakan menurut Amara, yaitu : identifikasi tujuan yang akan dicapai, strategi untuk mencapainya, dan penyediaan berbagai input atau masukan yang memungkinkan pelaksanaannya.

Young dan Quin dalam Suharto (2006:44-45) menyatakan beberapa konsep kunci terkait dengan kebijakan publik, yaitu :

1. Tindakan pemerintah yang berwenang. Kebijakan publik adalah tindakan yang dibuat dan diimplementasikan oleh badan pemerintah yang memiliki kewenangan hukum, politik dan finansial untuk melakukannya.
2. Sebuah reaksi terhadap kebutuhan dan masalah dunia nyata. Kebijakan publik berupaya merespon masalah atau kebutuhan kongkrit yang berkembang di masyarakat.
3. Seperangkat tindakan yang berorientasi pada tujuan. Kebijakan publik biasanya bukanlah sebuah keputusan tunggal, melainkan terdiri dari

beberapa pilihan tindakan atau strategi yang dibuat untuk mencapai tujuan tertentu demi kepentingan orang banyak.

4. Sebuah keputusan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Kebijakan publik pada umumnya merupakan tindakan kolektif untuk memecahkan masalah sosial. Namun, kebijakan publik bisa juga dirumuskan berdasarkan keyakinan bahwa masalah sosial akan dapat dipecahkan oleh kerangka kebijakan yang sudah ada dan karenanya tidak memerlukan tindakan tertentu.
5. Sebuah justifikasi yang dibuat oleh seorang atau beberapa orang aktor. Kebijakan publik berisi sebuah pernyataan atau justifikasi terhadap langkah-langkah atau rencana tindakan yang telah dirumuskan, bukan sebuah maksud atau janji yang belum dirumuskan. Keputusan yang telah dirumuskan dalam kebijakan publik bisa dibuat oleh sebuah badan pemerintah, maupun oleh beberapa perwakilan lembaga pemerintah.

David Easton dalam Lubis (2007:8) menyebutkan kebijakan pemerintah itu sebagai kewenangan untuk mengalokasi nilai-nilai bagi masyarakat secara menyeluruh. Berarti yang berwenang mengatur secara menyeluruh kepentingan masyarakat ialah pemerintah, bukan lembaga yang lain. Kebijakan negara adalah pengalokasian nilai-nilai secara keseluruhan kepada anggota masyarakat oleh sesuatu pemerintah yang sah. Laswell dan Kaplan dalam Lubis (2007:9) melihat kebijakan itu sebagai sarana untuk mencapai tujuan. Kebijakan itu tertuang dalam program yang diarahkan kepada pencapaian tujuan, nilai, dan praktek (*a projected program of goals, values, and practices*).

Kemudian Lubis (2007:9) merumuskan kebijakan publik sebagai serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan oleh pemerintah dengan tujuan tertentu demi kepentingan masyarakat. Jika suatu pemerintah negara melakukan pelayanan dengan berorientasi kepada *public interest* atau *public needs* maka yang harus dipikirkan oleh pemerintah itu ialah *How to serve the public*, sehingga pemerintah itu bertindak sebagai *public servant*

(pelayan masyarakat) yang menyelenggarakan *public service* (layanan publik).

Dari pendapat para ahli diatas dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah tindakan apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan dalam satu lingkungan tertentu demi kepentingan masyarakat bukan kepentingan pribadi ataupun golongan.

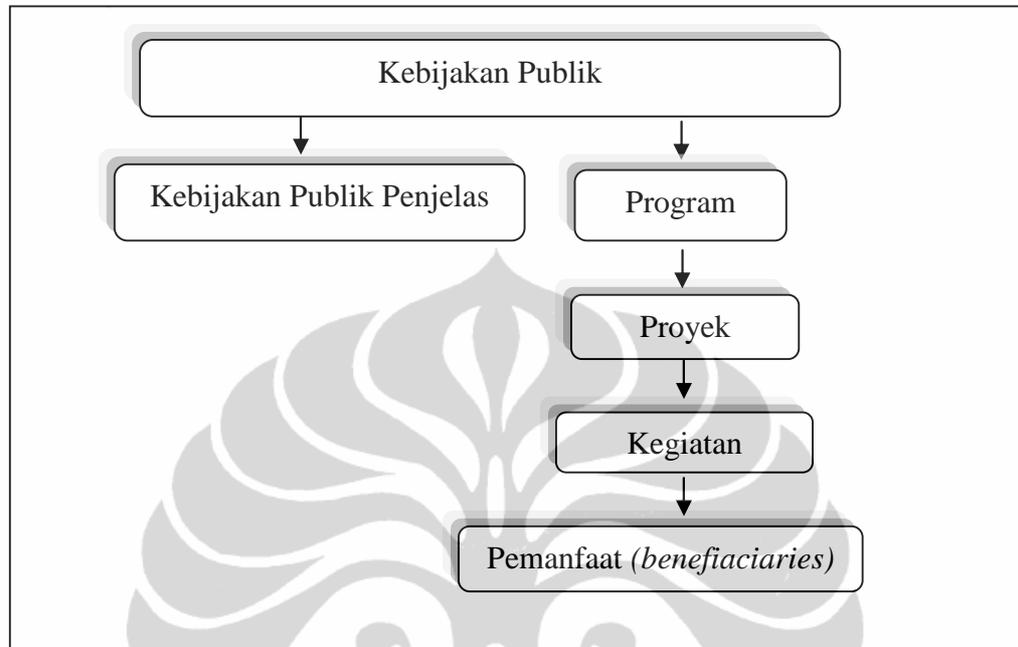
2.5 Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan menurut Winarno (2008:143) merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. Suatu program kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak tujuan yang diinginkan. William (1971:144) menyebutkan dalam bentuk lebih umum, penelitian dalam implementasi menetapkan apakah organisasi dapat membawa bersama jumlah orang dan material dalam unit organisasi secara kohesif dan mendorong mereka mencari cara untuk mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan.

Ekowati (2009:44) mengatakan bahwa definisi implementasi secara eksplisit mencakup tindakan oleh individu/kelompok privat (swasta) dan publik yang langsung pada pencapaian serangkaian tujuan terus menerus dalam keputusan kebijakan yang telah ditetapkan sebelumnya. Hal ini meliputi antar usaha mentransformasi keputusan ke dalam tindakan operasional, berusaha mencapai perubahan besar dan kecil sebagaimana yang dimandatkan oleh keputusan kebijakan.

Nugroho (2009:494) mengatakan bahwa implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan *derivate* atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Secara umum dapat digambarkan sebagai berikut :

Gambar 2.1 Sekuensi implementasi kebijakan



Sumber : Nugroho (2009:495)

Kebijakan publik dalam bentuk Undang-Undang atau Perda adalah jenis kebijakan publik yang memerlukan kebijakan publik penjelas atau yang sering diistilahkan sebagai peraturan pelaksanaan. Kebijakan publik yang bisa langsung operasional antara lain Keppres, Inpres, Kepmen, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Dinas, dan lain-lain.

Implementasi melibatkan usaha dari *policy makers* untuk mempengaruhi apa yang oleh Lipsky disebut *street level bureaucrats* untuk memberikan pelayanan atau mengatur perilaku kelompok sasaran (*target group*). Untuk kebijakan yang sederhana, implementasi hanya melibatkan satu badan yang berfungsi sebagai implementor, misalnya kebijakan komite sekolah untuk mengubah metode pengajaran guru di kelas. Sebaliknya, untuk kebijakan makro, misalnya, kebijakan pengurangan kemiskinan di pedesaan, maka usaha-usaha implementasi akan melibatkan berbagai institusi, seperti birokrasi kabupaten, kecamatan, pemerintah desa. Hal ini diungkapkan oleh

Subarsono (2005:88). Mengenai keterlibatan berbagai aktor dalam implementasi, Ripley dan Franklin (1986) menulis sebagai berikut :

Implementation process involve many important actors holding diffuse and competing goals and expectations who work within a contexts of increasingly large and complex mix of government programs that require participation from numerous layers and units of government and who are affected by powerful factors beyond their control (Ripley dan Franklin,1986:11).

Kompleksitas implementasi bukan saja ditunjukkan oleh banyaknya aktor atau unit organisasi yang terlibat, tetapi juga karena proses implementasi dipengaruhi oleh berbagai variabel yang kompleks, baik variabel yang individual maupun variabel organisasional, dan masing-masing variabel pengaruh tersebut juga saling berinteraksi satu sama lain.

Selanjutnya, Ekowati (2009:26) mengatakan bahwa pada umumnya tugas implementasi adalah mengaitkan realisasi tujuan kebijakan publik dengan hasil kegiatan pemerintah. Tugas implementasi meliputi kreasi tentang sistem pengiriman kebijakan yang didesain dengan cara khusus tersebut.

Lester dan Stewart (2000) mengatakan bahwa implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan tahap dari proses kebijakan segera setelah penetapan undang-undang. Implementasi dipandang secara luas mempunyai makna sebagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program. Implementasi pada sisi yang lain merupakan fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai suatu proses, suatu keluaran (*output*) maupun sebagai suatu dampak (*outcome*). Misalnya, implementasi dikonseptualisasikan sebagai suatu proses, atau serangkaian keputusan dan tindakan yang ditujukan agar keputusan-keputusan yang diterima oleh lembaga legislatif bisa dijalankan. Implementasi juga bisa diartikan dalam konteks keluaran, atau sejauh mana tujuan-tujuan yang telah direncanakan mendapat dukungan, seperti tingkat

pengeluaran belanja bagi suatu program. Hal ini dikemukakan kembali oleh Winarno (2008:144).

Winarno (2008:145) juga mengemukakan Ripley dan Franklin (1982:4) berpendapat bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible output*). Istilah implementasi menunjuk pada sejumlah kegiatan yang mengikuti pernyataan maksud tentang tujuan-tujuan program dan hasil-hasil yang diinginkan oleh para pejabat pemerintah. Implementasi mencakup tindakan-tindakan (tanpa tindakan-tindakan) oleh berbagai aktor, khususnya para birokrat yang dimaksudkan untuk membuat program berjalan.

Kemudian Ripley dan Franklin (1982) menyatakan implementasi mencakup banyak macam kegiatan. Pertama, badan-badan pelaksana yang ditugasi oleh undang-undang dengan tanggung jawab menjalankan program harus mendapatkan sumber-sumber yang dibutuhkan agar implementasi berjalan lancar. Sumber-sumber ini meliputi personil, peralatan, lahan tanah, bahan-bahan mentah, dan -diatas semuanya- uang. Kedua, badan-badan pelaksana mengembangkan bahasa anggaran dasar menjadi arahan-arahan konkret, regulasi, serta rencana-rencana dan desain program. Ketiga, badan-badan pelaksana harus mengorganisasikan kegiatan-kegiatan mereka dengan menciptakan unit-unit birokrasi dan rutinitas untuk mengatasi beban kerja. Akhirnya, badan-badan pelaksana memberikan keuntungan atau pembatasan kepada para pelanggan atau kelompok-kelompok target. Mereka juga memberikan pelayanan atau pembayaran atau batasan-batasan tentang kegiatan atau apapun lainnya yang bisa dipandang sebagai wujud dari keluaran suatu program. Hal ini dikemukakan kembali oleh Winarno (2008:145-146).

Sementara itu, Grindle dalam Winarno (2008:146) juga memberikan pandangannya tentang implementasi dengan mengatakan bahwa secara umum tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan (*linkage*) yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak

dari suatu kegiatan pemerintah. Oleh karena itu, tugas implementasi mencakup terbentuknya *a policy delivery system* dimana sarana-sarana tertentu dirancang dan dijalankan dengan harapan sampai pada tujuan-tujuan yang diinginkan. Dengan demikian, kebijakan publik – pernyataan-pernyataan secara luas tentang tujuan, sasaran, dan sarana-diterjemahkan ke dalam program-program tindakan yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang dinyatakan dalam kebijakan. Dengan demikian, berbagai program bisa dikembangkan untuk merespon tujuan-tujuan kebijakan yang sama. Program-program tindakan untuk bisa dipilah-pilah ke dalam proyek-proyek yang spesifik untuk dikelola.

Winarno (2008:157) mengatakan dalam melakukan studi implementasi, tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran suatu program yang akan dilaksanakan harus diidentifikasi dan diukur karena implementasi tidak dapat berhasil atau mengalami kegagalan bila tujuan-tujuan itu tidak dipertimbangkan. Dalam menentukan ukuran-ukuran dasar dan sasaran-sasaran, kita dapat menggunakan pernyataan-pernyataan dari para pembuat keputusan, sebagaimana direfleksikan dalam banyak dokumen, seperti regulasi-regulasi dan garis-garis pedoman program yang menyatakan kriteria untuk evaluasi kinerja kebijakan.

Menurut Mazmanian dalam Ekowati (2009:72) implementasi adalah melaksanakan sebuah keputusan kebijakan, biasanya dikaitkan dengan sebuah perundang-undangan, disusun oleh pemerintahan baik eksekutif maupun keputusan peradilan. Dalam pandangan Mazmanian, peran penting analisis implementasi adalah mengidentifikasi variabel yang berusaha mencapai tujuan legal, selanjutnya dalam proses menyeluruh. Variabel ini dapat dibagi dalam tiga kategori lebih luas, yaitu : masalah yang mungkin muncul, kemampuan struktur implementasi perundang-undangan dalam proses implementasi, dan efek langsung dari bermacam-macam variabel politik dalam mencapai keseimbangan mendukung tercapainya perundang-undangan.

Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier dalam Abdul Wahab (2008:65) menjelaskan makna implementasi ini dengan mengatakan bahwa memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

Dari pendapat para ahli tersebut, implementasi kebijakan dapat diartikan sebagai kegiatan untuk melaksanakan suatu kebijakan yang dituangkan dalam suatu peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah maupun lembaga negara lainnya dalam rangka mencapai tujuan yang dituangkan dalam kebijakan tersebut.

Kebijakan pemberian tunjangan kinerja daerah telah melalui tahap formulasi dan memasuki tahap implementasi, yaitu dengan telah diberlakukannya 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.

Hal ini berarti telah ada kebijakan publik yang dikeluarkan, sebagaimana dikemukakan oleh Dye (1975) bahwa apabila proses implementasi telah berjalan maka diharapkan akan muncul suatu keluaran yaitu hasil segera (*effect*) dan dampak akhir (*impact*). Hasil segera adalah

pengaruh atau akibat jangka pendek yang dihasilkan oleh suatu implementasi kebijakan, sedangkan dampak kebijakan adalah sejumlah akibat yang dihasilkan oleh implementasi kebijakan melalui proses jangka panjang. Hasil segera dan dampak yang ditimbulkan akan sangat berguna untuk menilai implementasi dari suatu kebijakan.

Tidak semua kebijakan berhasil dilaksanakan secara baik, karena implementasi kebijakan pada umumnya memang lebih sukar daripada merumuskannya. Implementasi menyangkut kondisi riil yang sering berubah dan sulit diprediksi. Di samping itu, dalam perumusan kebijakan biasanya terdapat asumsi, generalisasi dan simplikasi. Yang dalam implementasi tidak mungkin dilakukan. Akibatnya dalam kenyataan terjadi apa yang disebut Andrew Dunsire (1978) sebagai *implementation gap*, yaitu kesenjangan atau perbedaan antara apa yang dirumuskan dengan apa yang dilaksanakan. Banyak terjadi kebijakan dibuat sangat bagus dan tujuan, strategi, sasaran juga sudah dirumuskan dengan benar dan tepat tetapi dalam pelaksanaannya tidak efektif atau tidak sesuai dengan apa yang diharapkan. Hal ini banyak disebabkan oleh lemahnya proses implementasi. Dalam batas tertentu kesenjangan ini masih dapat dibiarkan, sekalipun dalam monitoring harus diidentifikasi untuk segera diperbaiki.

Dari pendapat di atas, hasil segera dari kebijakan pemberian tunjangan kinerja daerah ini diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan para pegawai negeri sipil dan calon pegawai negeri sipil pemerintah provinsi DKI Jakarta. Peningkatan kesejahteraan pegawai ini diharapkan dapat menjadi pendorong bagi pegawai untuk terus meningkatkan kinerja. Sedangkan dampak akhirnya diharapkan dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik yang dibutuhkan masyarakat. Selain itu, dengan adanya kebijakan pemberian tunjangan kinerja daerah diharapkan dapat meningkatkan tertib administrasi pengelolaan keuangan.

2.6 Model Implementasi Kebijakan

Keberhasilan implementasi kebijakan akan ditentukan oleh banyak variabel atau faktor, dan masing-masing variabel tersebut saling berhubungan satu sama lain (Nawawi, 2009:136). Keberhasilan implementasi kebijakan sangat ditentukan oleh model implementasi yang mampu menjamin kompleksitas masalah yang akan diselesaikan melalui kebijakan tertentu. Model implementasi kebijakan ini tentunya diharapkan merupakan model yang semakin operasional sehingga mampu menjelaskan hubungan kausalitas antar variabel yang terkait dengan kebijakan.

1. Teori Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1983)

Menurut Mazmanian dan Sabatier (1983), ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yakni : (1) karakteristik dari masalah (*tractability of the problems*); (2) karakteristik kebijakan/undang-undang (*ability of statute to structure implementation*); (3) variabel lingkungan (*nonstatutory variables affecting implementation*). (Subarsono: 2005).

Karakteristik masalah :

- (1) Tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan. Di satu pihak ada beberapa masalah sosial secara teknis mudah dipecahkan, seperti kekurangan persediaan air minum bagi penduduk atau harga beras yang tiba-tiba naik. Di pihak lain terdapat masalah-masalah sosial yang relatif sulit dipecahkan, seperti kemiskinan, pengangguran, korupsi, dan sebagainya. Oleh karena itu, sifat masalah itu sendiri akan mempengaruhi mudah tidaknya suatu program diimplementasikan.
- (1) Tingkat kemajemukan dari kelompok sasaran. Ini berarti bahwa suatu program akan mudah diimplementasikan apabila kelompok sasarannya adalah homogen. Sebaliknya, apabila kelompok sasarannya heterogen, maka implementasi program akan relatif lebih sulit, karena tingkat pemahaman setiap anggota kelompok sasaran terhadap program relatif berbeda.

- (2) Proporsi kelompok sasaran terhadap total populasi. Sebuah program akan relatif sulit diimplementasikan apabila sasarannya mencakup semua populasi. Sebaliknya sebuah program relatif mudah diimplementasikan apabila jumlah kelompok sasarannya tidak terlalu besar.
- (3) Cakupan perubahan perilaku yang diharapkan. Sebuah program yang bertujuan memberikan pengetahuan atau bersifat kognitif akan relatif mudah diimplementasikan dari pada program yang bertujuan untuk mengubah sikap dan perilaku masyarakat.

Karakteristik kebijakan :

- (1) Kejelasan isi kebijakan. Ini berarti semakin jelas dan rinci isi sebuah kebijakan akan mudah diimplementasikan karena implementor mudah memahami dan menterjemahkan dalam tindakan nyata. Sebaliknya, ketidakjelasan isi kebijakan merupakan potensi lahirnya distorsi dalam implementasi kebijakan.
- (2) Seberapa jauh kebijakan tersebut memiliki dukungan teoretis. Kebijakan yang memiliki dasar teoretis memiliki sifat lebih mantap karena sudah teruji, walaupun untuk beberapa lingkungan sosial tertentu perlu ada modifikasi.
- (3) Besarnya alokasi sumber daya finansial terhadap kebijakan tersebut. Sumber daya keuangan adalah faktor krusial untuk setiap program sosial. Setiap program juga memerlukan dukungan staf untuk melakukan pekerjaan-pekerjaan administrasi dan teknis, serta memonitor program yang semuanya itu perlu biaya.
- (4) Seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antar berbagai institusi pelaksana. Kegagalan program sering disebabkan kurangnya koordinasi vertikal dan horizontal antar instansi yang terlibat dalam implementasi program.

- (5) Kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana.
- (6) Tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan. Kasus korupsi terjadi di negara-negara dunia ketiga, khususnya di Indonesia salah satu sebabnya adalah rendahnya tingkat komitmen aparat untuk melaksanakan tugas dan pekerjaan atau program-program.
- (7) Seberapa luas akses kelompok-kelompok luar untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan. Suatu program yang memberikan peluang luas bagi masyarakat untuk terlibat akan relatif mendapat dukungan daripada program yang tidak melibatkan masyarakat. Masyarakat akan merasa terasing apabila hanya menjadi penonton terhadap program yang ada di wilayahnya.

Lingkungan kebijakan

- (1) Kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi. Masyarakat yang sudah terbuka dan terdidik relatif mudah menerima program-program pembaruan dibanding dengan masyarakat yang masih tertutup dan tradisional. Demikian juga, kemajuan teknologi akan membantu dalam proses keberhasilan implementasi program karena program tersebut dapat disosialisasikan dan diimplementasikan dengan bantuan teknologi modern.
- (2) Dukungan publik terhadap sebuah kebijakan. Kebijakan yang memberikan insentif biasanya mudah mendapatkan dukungan publik. Sebaliknya kebijakan yang bersifat dis-insentif, seperti kenaikan harga BBM atau kenaikan pajak akan kurang mendapatkan dukungan publik.
- (3) Sikap dari kelompok pemilih (*constituency groups*). Kelompok pemilih yang ada dalam masyarakat dapat mempengaruhi implementasi kebijakan melalui berbagai cara,

antara lain : kelompok pemilih dapat melakukan intervensi terhadap keputusan yang dibuat badan-badan pelaksana melalui berbagai komentar dengan maksud untuk mengubah keputusan dan kelompok pemilih dapat memiliki kemampuan untuk mempengaruhi badan-badan pelaksana secara tidak langsung melalui kritik yang dipublikasikan terhadap kinerja badan-badan pelaksana, serta membuat pernyataan yang ditujukan kepada badan legislatif.

- (4) Tingkat komitmen dan keterampilan dari aparat dan implementor. Pada akhirnya, komitmen aparat pelaksana untuk merealisasikan tujuan yang telah tertuang dalam kebijakan adalah variabel yang paling krusial. Aparat badan pelaksana harus memiliki keterampilan dalam membuat prioritas tujuan dan selanjutnya merealisasikan prioritas tujuan tersebut.

2. Teori Merille S. Grindle

Keberhasilan implementasi menurut Merilee S. Grindle (1980) dalam Subarsono (2005) dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*complex of implementation*). Variabel isi kebijakan ini mencakup sejauh mana kepentingan kelompok sasaran atau *target groups* termuat dalam isi kebijakan, jenis manfaat yang diterima oleh *target groups*, sebagai contoh, masyarakat di wilayah *slum areas* lebih suka menerima program air bersih atau perlistrikan daripada menerima program kredit sepeda motor, sejauh mana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan. Suatu program yang bertujuan mengubah sikap dan perilaku kelompok sasaran relatif lebih sulit diimplementasikan daripada program yang sekedar memberikan bantuan kredit atau bantuan beras kepada kelompok masyarakat miskin, apakah letak sebuah program sudah tepat. Misalnya, ketika

BKKBN memiliki program peningkatan kesejahteraan keluarga dengan memberikan bantuan dana kepada keluarga prasejahtera, banyak orang menanyakan apakah letak program ini sudah tepat berada di BKKBN, apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementasinya dengan rinci dan apakah sebuah program didukung oleh sumber daya yang memadai. Sedangkan variabel lingkungan kebijakan mencakup seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan, karakteristik institusi dan rejim yang sedang berkuasa, dan tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.

3. Teori David L. Weimer dan Aidan R. Vining (1999)

Dalam pandangan Weimer dan Vining (1999:396) ada tiga kelompok variabel besar yang dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu program, yakni (Subarsono: 2005):

- (1) Logika kebijakan. Logika dari suatu kebijakan ini dimaksudkan agar suatu kebijakan yang ditetapkan masuk akal (*reasonable*) dan mendapat dukungan teoretis. Kita dapat berpikir bahwa logika dari suatu kebijakan seperti halnya hubungan logis dari suatu hipotesis.
- (2) Lingkungan tempat kebijakan dioperasikan. Lingkungan tempat kebijakan tersebut dioperasikan akan mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan. Yang dimaksud lingkungan ini mencakup lingkungan sosial, politik, ekonomi, hankam, dan fisik atau geografis. Suatu kebijakan dapat berhasil diimplementasikan di suatu daerah tertentu, tetapi gagal diimplementasikan di suatu daerah lain karena kondisi lingkungan yang berbeda.
- (3) Kemampuan implementor kebijakan. Keberhasilan suatu kebijakan dapat dipengaruhi oleh tingkat kompetensi dan keterampilan para implementor kebijakan.

4. Teori Van Meter dan Van Horn

Menurut Van Meter dan Van Horn (1975) variabel-variabel yang mempengaruhi proses implementasi kebijakan publik, yaitu : ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan, sumber-sumber kebijakan, komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan, karakteristik bahan-bahan pelaksana, kondisi-kondisi ekonomi, sosial dan politik, kecenderungan pelaksana (*implementors*), kaitan antara komponen-komponen model dan masalah kapasitas. (Winarno, 2008:155-171)

a. Ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan

Dalam melakukan studi implementasi, tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran suatu program yang akan dilaksanakan harus diidentifikasi dan diukur karena implementasi tidak dapat berhasil atau mengalami kegagalan bila tujuan-tujuan itu tidak dipertimbangkan. Dalam menentukan ukuran-ukuran dasar dan sasaran-sasaran, kita dapat menggunakan pernyataan-pernyataan dari para pembuat keputusan sebagaimana direfleksikan dalam banyak dokumen, seperti regulasi-regulasi dan garis-garis pedoman program yang menyatakan kriteria untuk evaluasi kinerja kebijakan. Akan tetapi dalam beberapa hal ukuran-ukuran dasar dan sasaran-sasaran kebijakan harus dideduksikan oleh peneliti perorangan. Pada akhirnya, pilihan ukuran-ukuran pencapaian bergantung pada tujuan-tujuan yang didukung oleh penelitian.

b. Sumber-sumber kebijakan

Sumber-sumber yang dimaksud mencakup dana atau perangsang (*incentive*) lain yang mendorong dan memperlancar implementasi yang efektif. Dalam praktik implementasi kebijakan, kita sering kali mendengar para pejabat maupun pelaksana mengatakan bahwa kita tidak mempunyai cukup dana untuk membiayai program-program

yang telah direncanakan. Dengan demikian, dalam beberapa kasus besar kecilnya dana akan menjadi faktor yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan.

- c. Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan

Implementasi akan berjalan efektif bila ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan dipahami oleh individu-individu yang bertanggung jawab dalam kinerja kebijakan. Dengan begitu, sangat penting untuk memberi perhatian yang besar kepada kejelasan ukuran-ukuran dasar dan tujuan kebijakan. Ketepatan komunikasinya dengan para pelaksana, dan konsistensi atau keseragaman dari ukuran dasar dan tujuan-tujuan yang dikomunikasikan dengan berbagai sumber informasi.

- d. Karakteristik badan-badan pelaksana

Karakteristik badan-badan pelaksana ini tidak bisa dilepaskan dari struktur birokrasi. Struktur birokrasi diartikan sebagai karakteristik-karakteristik, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi berulang-ulang dalam badan-badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dalam menjalankan kebijakan.

- e. Kondisi-kondisi ekonomi, sosial, dan politik

Sekalipun dampak dari faktor-faktor ini pada implementasi kebijakan mendapat perhatian yang kecil, namun menurut Van Meter dan Van Horn, faktor-faktor ini mempunyai efek yang mendalam terhadap perencanaan badan-badan pelaksana.

- f. Kecenderungan pelaksana (implementors)

Tiga unsur tanggapan pelaksana yang mungkin mempengaruhi kemampuan dan keinginan mereka untuk

melaksanakan kebijakan, yakni : kognisi (komprehensi, pemahaman) tentang kebijakan, macam tanggapan terhadapnya (penerimaan, netralitas, penolakan) dan intensitas tanggapan itu.

g. Kaitan antara komponen-komponen model

Pusat perhatian di sini pada dasarnya adalah pada tingkat sejauh mana ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan ditransmisikan kepada para pelaksana dengan jelas, tepat, konsisten dan dalam cara yang tepat pada waktunya.

h. Masalah kapasitas

Masalah kapasitas ini disoroti dalam keempat komponen model, yakni: sumber-sumber kebijakan (sifat dan kuantitas mereka); komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan (penyediaan dukungan politik, nasihat dan bantuan teknik; karakteristik-karakteristik dari badan-badan pelaksana (kompetensi staf, kepemimpinan, vitalitas, ikatan-ikatan formal dan tidak formal terhadap para pembuat kebijakan); dan lingkungan ekonomi, sosial, dan politik (opini publik, kelompok-kelompok kepentingan yang terorganisir, kondisi-kondisi ekonomi dan yurisdiksi).

Berdasarkan apa yang dikemukakan oleh para ahli di atas, dapat dilihat bahwa ada banyak faktor yang mempengaruhi suatu implementasi kebijakan. Namun, tidak seluruh faktor-faktor tersebut relevan untuk dipergunakan dalam menjawab permasalahan yang dihadapi oleh suatu kebijakan, karena setiap jenis kebijakan publik membutuhkan model-model implementasi kebijakan yang berlainan. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Wibawa (1994) bahwa model implementasi tidak perlu diaplikasikan mentah-mentah, melainkan dapat disintesis sesuai dengan kebutuhan. Oleh karena itu, dalam penelitian ini tidak semua faktor dari model implementasi kebijakan dapat diaplikasikan secara utuh, hanya faktor yang dianggap relevan dengan karakteristik obyek penelitian dalam implementasi

pemberian tunjangan kinerja daerah yang akan diaplikasikan dalam penelitian ini. Dari berbagai faktor atau dimensi yang telah diuraikan di atas, maka faktor-faktor yang penulis akan analisis terkait implementasi kebijakan pemberian tunjangan kinerja daerah, yaitu:

- a. Petunjuk pelaksanaan.
- b. Disseminasi kebijakan.
- c. Pemahaman terhadap kebijakan.
- d. Persepsi terhadap kebijakan.
- e. Penanganan permasalahan.
- f. Manfaat yang diterima oleh target group.
- g. Perubahan yang diinginkan dari adanya kebijakan.
- h. Sumber Daya.
- i. Komunikasi.

2.7 Penelitian Sebelumnya

Terdapat beberapa penelitian terdahulu yang berkaitan dengan topik implementasi kebijakan pemberian tunjangan kinerja daerah, antara lain :

1. Penelitian Feby Setyo Hariyono dari Universitas Indonesia pada tahun 2005 dalam tesisnya yang berjudul "*Implementasi Kebijakan Pengembangan Kawasan Industri di Kabupaten Bekasi*". Hasil penelitian menyimpulkan bahwa hasil analisis terhadap lima faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan pengembangan kawasan industri, yaitu jenis manfaat yang diterima oleh *target groups*, perubahan yang diinginkan dari kebijakan, sumber daya, komunikasi, serta kondisi sosial, politik dan ekonomi menunjukkan adanya hambatan-hambatan, baik yang berasal dari kebijakannya maupun pada implementasi kebijakannya. Mengingat kebijakan pengembangan kawasan industri ditujukan untuk menjadikan kawasan industri sebagai alat untuk penciptaan iklim usaha yang baik, pengaturan tata ruang, jaminan lingkungan hidup, pengembangan wilayah, serta sebagai investasi fasilitas umum

(bukan *profil making/real estate*) maka perlu pengaturan yang jelas dan rinci mengenai instansi terkait, tugas dan tanggung jawabnya dalam pengembangan kawasan industri, dan sosialisasi mengenai arti penting investasi bagi pertumbuhan ekonomi negara untuk mendapat dukungan masyarakat menjaga keamanan dan ketertiban di kawasan industri.

2. Penelitian Rifah Ariny dari Universitas Indonesia pada tahun 2005 dalam tesisnya yang berjudul "*Implementasi Kebijakan Izin Usaha Perdagangan di Kota Bekasi*". Hasil penelitian menyimpulkan bahwa kebijakan izin usaha perdagangan di Kota Bekasi cenderung berfungsi sebagai instrumen budgeter dibandingkan dengan fungsi regulasi. Peningkatan jumlah permohonan SIUP dari tahun ke tahun tidak dapat diindikasikan sebagai bentuk keberhasilan implementasi kebijakan. Peningkatan jumlah permohonan SIUP di Kota Bekasi lebih disebabkan adanya perubahan lingkungan sosial berupa mobilisasi penduduk dari daerah lain serta meningkatnya kesadaran masyarakat pelaku usaha dan perubahan lingkungan ekonomi. Di samping itu, posisi letak/strategis dan kelengkapan sarana dan prasarana seperti jalan pasar, ruko, dan lain sebagainya turut memberikan andil bagi perkembangan sektor perdagangan di Kota Bekasi. Walaupun demikian, terdapat hal yang lebih penting dari sekedar peningkatan jumlah permohonan SIUP yakni, pengembalian fungsi perizinan itu sendiri sebagai instrumen pembinaan, pengawasan, dan pengendalian perlu dilakukan. Berkenaan dengan hal tersebut, maka disampaikan beberapa saran bagi perbaikan dan penyempurnaan penyelenggaraan kebijakan izin usaha perdagangan di Kota Bekasi antara lain peningkatan pelayanan perizinan yang berorientasi pada perlindungan kepentingan publik, penambahan secara kuantitas dan kualitas aparat pelaksana, pemanfaatan jaringan internet sebagai media komunikasi dan informasi kebijakan daerah serta pengawasan vertikal dari pejabat atasan aparat pelaksana guna

meminimalisir terjadinya praktek percaloan yang merugikan pelaku usaha.

3. Penelitian Rudi Faizal Lubis dari Universitas Indonesia pada tahun 2005 dalam tesisnya yang berjudul "*Pelaksanaan Kebijakan Pemda Dalam Upaya Meningkatkan Pariwisata Kota Parapat, Kecamatan Girsang Sipanganbolon, Kabupaten Simalungun, Propinsi Sumatera Utara*". Hasil penelitian memperlihatkan bahwa dalam upaya memaksimalkan potensi pariwisata yang dimiliki Kota Parapat, Pemerintah Kabupaten Simalungun telah melakukan beberapa kebijakan untuk meningkatkan kunjungan wisatawan ke Kota Wisata Parapat. Sejalan dengan upaya meningkatkan kunjungan wisata tersebut, terdapat beberapa temuan permasalahan dalam kebijakan yang dilakukan. Kebijakan yang dikeluarkan tidak melalui kerangka berpikir yang sistematis. Selain itu, terdapat pula keluhan dari para pengambil kebijakan terhadap masyarakat yang belum siap sebagai tuan rumah yang baik. Dari temuan lapangan yang diteliti dengan menggunakan kerangka berpikir Casley dan Kumar diperoleh analisa bahwasannya permasalahan yang dihadapi adalah pembuatan kebijakan yang tidak direncanakan secara sistematis menyebabkan pada pelaksanaannya cenderung menyimpang dari permasalahan yang sebenarnya dihadapi, serta sumber daya manusia yang kurang memadai dalam menghadapi setiap permasalahan yang ada sehingga permasalahan tersebut selalu dihadapi dengan cara mencoba-coba berdasarkan pengalaman terdahulu dan tidak ada upaya pengembangan solusi yang dilakukan.

2.8 Operasionalisasi Konsep

Penelitian ini dimaksudkan untuk menjelaskan implementasi kebijakan pemberian tunjangan kinerja daerah di Kota Administrasi Jakarta Utara. Penelitian ini tidak melihat hubungan antar variabel tetapi yang dilakukan adalah mendeskripsikan tentang implementasi kebijakan

pemberian tunjangan kinerja daerah beserta faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan tersebut melalui pembahasan secara komprehensif. Tidak semua faktor dari model implementasi kebijakan dapat diaplikasikan secara utuh, hanya faktor yang dianggap relevan dengan karakteristik obyek penelitian dalam implementasi pemberian tunjangan kinerja daerah yang akan diaplikasikan dalam penelitian ini. Dari berbagai faktor atau dimensi yang telah diuraikan di atas, maka faktor-faktor yang penulis akan analisis terkait implementasi kebijakan pemberian tunjangan kinerja daerah, yaitu: petunjuk pelaksanaan, disseminasi kebijakan, pemahaman terhadap kebijakan, persepsi terhadap kebijakan, penanganan permasalahan, manfaat yang diterima oleh target group, perubahan yang diinginkan dari adanya kebijakan, sumber daya, dan komunikasi.

Implementasi sebuah kebijakan merupakan bagaimana suatu kebijakan dilaksanakan atau diterapkan kepada para kelompok sasaran. Suatu kebijakan tidak akan berarti apa-apa apabila tidak diimplementasikan. Sedangkan Tunjangan kinerja daerah merupakan tunjangan yang diberikan 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. Jadi, dengan adanya kebijakan pemberian tunjangan kinerja daerah maka tunjangan-tunjangan tersebut tidak ada lagi. Para pegawai hanya menerima satu macam tunjangan, yaitu tunjangan kinerja daerah. Implementasi kebijakan pemberian tunjangan kinerja daerah dapat diartikan sebagai pelaksanaan kebijakan pemberian tunjangan kinerja daerah bagi para pegawai pemerintah daerah DKI Jakarta, khususnya para pegawai di Kota Administrasi Jakarta Utara.