

BAB II

KERANGKA PEMIKIRAN DAN METODE PENELITIAN

A. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu yang telah dilakukan berdasarkan hasil survei kuesioner terhadap 122 responden dari Pertamina yang mengajukan pensiun dini Pertamina mengenai persepsi responden terhadap program pensiun dini Atas Permintaan Sendiri yang telah karyawan ambil dan sudah berjalan, program pensiun dini Atas Permintaan Sendiri Pertamina ini berada di kategori baik, dimana program ini berhasil mencapai tujuan untuk mementingkan kedua belah pihak yaitu tujuan perusahaan tercapai dengan terlaksananya target karyawan yang mengusulkan pensiun dini Atas Permintaan Sendiri serta respon karyawan yang mengajukan terhadap program ini juga mengimplikasikan hasil yang baik¹⁴.

Analisis persepsi responden yang mengajukan pensiun dini Atas Permintaan Sendiri, karyawan terhadap kepuasan kerja mereka didasarkan pada 10 atribut yang paling menentukan di Pertamina, yaitu *turn over*, umur, ketidakhadiran, tingkat pekerjaan, ukuran organisasi, program keamanan kerja di

¹⁴ Lindawati Kartika. 2007. Skripsi. *Hubungan Kepuasan Kerja Pensiunan Dengan Program Pensiun Dini Atas Permintaan Sendiri (Studi Kasus Pada PT Pertamina (Persero) Perkapalan*. Departemen Manajemen FEM IPB, halaman 97.

mana Pertamina Perkapalan adalah K3LL (Kesehatan, Keselamatan Kerja, Lindungan dan Lingkungan), gaji dan pendapatan, perencanaan dan pengembangan karir, kesempatan promosi dan pengakuan manajemen. Secara keseluruhan rata-rata kepuasan kerja responden menghasilkan skor 3.87 berada pada rentang stuju yang mengindikasikan kepuasan kerja tersebut telah berjalan dengan baik. Masing-masing komponen atribut diwakili oleh empat hingga lima pertanyaan yang mendeskripsikan pelaksanaan atribut kepuasan kerja tersebut.

Tingkat kepuasan secara keseluruhan terhadap program pensiun dini sudah tinggi. Hal ini dapat dilihat dari tabel persepsi responden terhadap pelaksanaan program pensiun dini Atas Permintaan Sendiri Pertamina sebesar 61, 23 %, artinya karyawan telah puas terhadap kinerja perusahaan Pertamina.

B. Tinjauan Pustaka

Istilah “kebijakan” secara umum digunakan untuk merujuk kepada perilaku seorang aktor atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu¹⁵. Kebijakan adalah suatu pedoman umum dalam pengambilan keputusan. Kebijakan menentukan batas-batas sekitar keputusan yang dapat dan yang tidak dapat diambil. Dengan cara ini kebijakan menyalurkan pemikiran dari anggota organisasi sehingga pemikiran itu sejalan dengan sasaran organisasi¹⁶. Akan tetapi menyangkut analisis kebijakan, memerlukan batasan ataupun konsep kebijakan publik yang lebih tepat.

¹⁵ Budi Winarno. 2007. *Kebijakan Publik : Teori dan Proses*. Media Pressindo. Yogyakarta, hal 16.

¹⁶ Irving L Janis dan Leon Mann. 1991. *Decision Making. A Psychological Analysis of Conflict, Choice, and Commitment*. New York Press, hal 354.

Perusahaan perseroan (PT) adalah organisasi bisnis yang memiliki badan hukum resmi yang dimiliki minimal oleh dua orang dengan tanggung jawab yang hanya berlaku pada perusahaan tanpa melibatkan harta pribadi dan perseorangan yang ada didalamnya¹⁷. Dalam PT pemilik modal tidak harus memimpin perusahaan, karena dapat menunjuk orang lain, di luar pemilik modal untuk menjadi pimpinan. Untuk mendirikan PT dibutuhkan sejumlah modal minimal dalam jumlah tertentu dan persyaratan lainnya.

Hendaknya kebijakan dipahami sebagai rangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai suatu keputusan tersendiri¹⁸. Untuk itu kebijakan dipandang sebagai arah ataupun pola kegiatan untuk melakukan sesuatu. Kebijakan dapat dipandang sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan yang memberikan peluang-peluang dan hambatan-hambatan perusahaan terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai tujuan tertentu¹⁹. Bagaimanapun konsep kebijakan itu sendiri harus memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan, sehingga lebih memusatkan perhatian pada tindakan yang telah ditetapkan oleh perusahaan untuk menyelesaikan masalah.

¹⁷ <http://www.godam64.org.organisasi/bentukjenisbadanusahaorganisasi>
Definisi Perusahaan. Diakses pada tanggal 14 Juli 2008, pukul 22.29 Wib.

¹⁸ Richard Rose. 1969. *Policy Making in Great Britain*. London : MacMillan, hal 79.

¹⁹ Carl J. Friedrich. 1963. *Man and His Government*. New York : McGraw Hill, hal 148.

C. Kerangka Pemikiran

2.1. Kebijakan Perusahaan

Kebijakan perusahaan adalah ketentuan-ketentuan yang ditetapkan oleh Direksi sebagai pegangan manajemen dalam melaksanakan kegiatan usaha yaitu : Pengembangan kemitraan yang berfokus kepada *customer value* dan *customer satisfaction*, pengalihan kegiatan yang bukan *core* bisnis menjadi anak perusahaan, penerapan sistem pentarifan yang berfokus kepada *customer value*, *customer satisfaction* dan mendorong produktivitas kerja.²⁰ Pembangunan atau pemeliharaan didasarkan pada rencana perusahaan, yang harus disesuaikan dengan perkembangan dan tuntutan teknologi yang semakin canggih, peningkatan pengendalian pelaksanaan sistem produksi dan pemenuhan kebutuhan fasilitas dan peralatan serta penerapan *ISPS Code*, perubahan struktur organisasi yang lebih terfokus pada kepentingan pelanggan, pengalihan sebagian wewenang Kantor Pusat kepada Cabang dengan maksud untuk meningkatkan otonomi Cabang.

2.2. Manajemen Sumber Daya Manusia

Manajemen menurut G.R Terry dalam Nawawi²¹ adalah melakukan pencapaian tujuan (organisasi) yang sudah ditentukan sebelumnya dengan mempergunakan bantuan orang lain. Manajemen dalam hal ini berkaitan dengan SDM yang berada dalam perusahaan-perusahaan, mempelajari dan mengembangkan cara-cara agar manusia dapat secara efektif diintegrasikan ke dalam berbagai unit organisasi guna mencapai tujuan-tujuan. Dapat dipahami

²⁰ www.kompas-online.go.bumn.kebijakan_perusahaan,

²¹ Hadari Nawawi. 2000. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Bumi Aksara. Jakarta, hal 39.

bahwa manajemen juga akan mengolah SDM yang ada dalam suatu organisasi. Dalam hal ini mengandung pengertian aktivitas mengorganisasikan, memimpin dan mengendalikan. Tampak jelas dalam pengertian tersebut bahwa pengorganisasian akan menyangkut unsur manusia, bahwa pengorganisasian berarti bahwa manajer mengkoordinasi SDM serta sumber daya bahan yang dipunyai organisasi bersangkutan²².

Manajemen Sumber Daya Manusia merupakan bidang strategis dari organisasi, sehingga harus dipandang sebagai perluasan dari pandangan tradisional untuk mengelola orang atau karyawan secara efektif, dan untuk itu membutuhkan pengetahuan tentang perilaku manusia dan kemampuan untuk mengelolanya²³. Oleh sebab itu wajar apabila penyusunan strategi SDM harus relevan terhadap penyusunan strategi bisnis. Untuk dapat menyusun strategi SDM yang baik dibutuhkan tenaga SDM yang berkualitas dan berkompentensi tinggi, tentunya agar perusahaan *survive* terhadap perubahan.

Fungsi-fungsi Manajemen Sumber Daya Manusia terdiri dari pengadaan, pengembangan, pemberian kompensasi, pengintegrasian, pemeliharaan dan pemutusan hubungan kerja²⁴. Tujuannya adalah agar perusahaan mendapatkan rentabilitas laba yang lebih besar dari persentase tingkat bunga bank. Karyawan bertujuan mendapatkan kepuasan dari pekerjaannya, sedangkan masyarakat bertujuan memperoleh barang atau jasa yang baik dengan harga yang wajar dan selalu tersedia di pasar dan pemerintah selalu berharap mendapatkan pajak.

²² James A.F Stoner dan R. Edward Freeman. 1996, *op. cit*, hal 7.

²³ Jeffrey Pfeffer, Budi W. Soetjipto, dkk. 2007. *Paradigma Baru. Manajemen Sumber Daya Manusia*. Amara Books. Yogyakarta, hal 3.

²⁴ Agus Tulus. 1994. *Manajemen Personalia dan Sumber Daya Manusia*, hal 3.

Manajemen Sumber Daya Manusia di salah satu sektor publik berusaha mengungkap manusia sebagai sumber daya manusia seutuhnya dalam konsepsi pembangunan bangsa yang utuh dan menyeluruh. Masalah-masalah yang dihadapi oleh organisasi semakin kompleks karena itu manajemen harus menghadapi kemajuan teknologi, pembatasan berbagai peranan dan peraturan dari pemerintah, pertumbuhan persaingan nasional dan internasional (*globalisasi*), tuntutan peningkatan perhatian karyawan dan sebagainya. Faktor-faktor organisasional, seperti semakin tingginya tingkat pendidikan pegawai, peningkatan heterogenitas angkatan kerja, pelonjakan biaya-biaya personalia dan penurunan produktivitas telah menempatkan perhatian yang besar pada masalah MSDM. Tantangan utama adalah bagaimana mengelola SDM yang ada dalam organisasi yang efektif dan menghapuskan praktek-praktek yang tidak efektif, khususnya dalam lingkungan internal organisasi ²⁵.

2.3. Pensiun atau pemberhentian

Pemberhentian pegawai berarti lepasnya hubungan kerja secara resmi dari kesatuan atau organisasi tempat mereka bekerja. Definisi ini dapat mengandung pengertian positif dan negatif. Bersifat positif apabila pemberhentian pegawai tersebut dilaksanakan sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang berlaku. Dan dapat bersifat negatif apabila proses dan pelaksanaan pemberhentian tersebut menyimpang dari ketentuan-ketentuan tersebut, seperti misalnya pemecatan atau diberhentikan secara tidak hormat, dan sebagainya. Jika diberhentikan secara tidak hormat terjadi, bisa jadi masih ada ikatan kerja, namun karena suatu

²⁵ Ambar Teguh Sulistiyani dan Rosidah, *op.cit*, hal 6.

sebab sehingga pegawai tersebut terpaksa harus diputuskan hubungan kerjanya²⁶.

Pensiun merupakan salah satu bentuk dari berhenti bekerja di suatu perusahaan. Pemberhentian adalah terminasi atau pemutusan hubungan kerja atau keanggotaan kerja seorang karyawan disebuah perusahaan, sehingga keterikatan kerja karyawan dengan perusahaan tersebut berakhir²⁷.

Biasanya yang mengambil inisiatif pemutusan hubungan kerja adalah pihak pengelola karyawan, meskipun dapat pula terjadi atas keinginan dari individu pegawai itu sendiri²⁸. Setiap pemberhentian hubungan kerja harus berdasarkan pada ketentuan-ketentuan yang berlaku untuk itu. Setidaknya meliputi tenggang waktu pemberhentian, izin dan saat pemberhentian, alasan pemberhentian, dan pemberian pesangon, uang jasa ataupun uang ganti rugi.

Bentuk-bentuk pensiun terdiri dari dua jenis, yaitu: Secara sukarela, adalah jika seseorang menanggapi panggilan perusahaan secara sukarela untuk pensiun, walaupun pekerjaan tersebut sangat dibutuhkannya; dan secara tidak sukarela, adalah keadaan menjadi pensiun bukan atas kemauan pribadi individu, tetapi karena peraturan kebijakan pensiun dari perusahaan atau organisasi pemerintah atau karena alasan kesehatan²⁹.

Pada prakteknya terdapat dua gais besar program pensiun, yakni Program pensiun manfaat pasti, adalah program pensiun yang manfaatnya ditetapkan

²⁶ Sadili Samsudin. *op.cit*, hal 266.

²⁷ Luis R. Gomez-Mejia, David B. Balkin, Robert L. Cardy. 2000. *Managing Human Resources*. New Prentice, hal 180.

²⁸ Sadili Samsudin. *op.cit*, hal 155.

²⁹ Sastra Djatmika dan Marsono. 1995. *Hukum Kepegawaian di Indonesia*. Djambatan. Jakarta.

dalam peraturan dana pensiun dan Program pensiun iuran pasti, adalah program pensiun yang iurannya ditetapkan dalam peraturan dana pensiun dan seluruh iuran serta hasil pengembangannya dibukukan pada rekening masing-masing peserta sebagai manfaat pensiun³⁰.

Terdapat beberapa kategori pensiun diantaranya³¹ :

- a. Program pensiun, yakni tunjangan pensiun yang ditetapkan dan didanai oleh pengusaha dan karyawan.
- b. Program contributif, yakni uang untuk tunjangan pensiun dibayarkan baik oleh perusahaan maupun karyawan.
- c. Program non-contributif, yakni dimana seluruh dana untuk tunjangan pensiun disediakan sepenuhnya oleh pengusaha.
- d. Program dengan kontribusi yang ditentukan, yakni di mana pengusaha melakukan pembayaran berkala ke dalam rekening pensiun karyawan.
- e. Program dengan tunjangan yang ditentukan, yakni di mana seorang karyawan dijanjikan pensiun dengan jumlah uang yang berdasarkan usia dan masa kerja.
- f. *Vesting*, yakni hak karyawan untuk menerima tunjangan dari program pensiun mereka. Kemudahan bergerak, yakni dengan bentuk di mana karyawan dapat memindahkan tunjangan pensiun mereka dari satu pengusaha ke pengusaha lainnya.

³⁰ Iman Sudjono. 1999. *Dana Pensiun Lembaga Keuangan*. PT Gramedia Pustaka. Jakarta, hal 2.

³¹ Robert L Mathis dan John H. Jackson. 2002. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Salemba Empat. Jakarta, hal 214.

2.4. Skema Formulasi Masa Pensiun

Skema pensiun merupakan faktor sejumlah peraturan fiskal dan legal, dan pada tahun-tahun belakangan ini volume pengesahaan pensiun meningkat secara drastis. Karena banyak penyalahgunaan dana pensiun perusahaan yang tidak dibenarkan terhadap pensiun seseorang kepada karyawan yang telah dilakukan oleh pemberi kerja yang telah mendorong langkah-langkah maju³².

Terdapat tiga jenis skema pensiun pada umumnya: gaji final, pembelian uang dan *hybrid*.

1. Gaji Final untuk menentukan *formula benefit* penghasilan masa pensiun adalah gaji final. Pensiun dikalkulasi sebagai pecahan apakah gaji pada masa pensiun atau rata-rata gaji diatas tahun-tahun pengabdianya dikalikan dengan lamanya servis yang bisa dijadikan pensiun. Pemecahan yang sangat biasa adalah 60 kali, diberikan pensiun penuh yang diizinkan oleh *Inland Revenue* setelah 40 tahun pengabdian 40/60 kali atau 2/3 dari gaji final. Pensiun skema maksimum akan menjadi subyek *Inland Revenue* yang menunjuk pada maksimum.
2. Pembelian Uang
Alternatif utama bagi skema pensiun gaji final adalah skema pembelian uang. Di bawah pendekatan pembelian uang, perusahaan menetapkan kontribusi yang ingin dibayar pada masing-masing anggota. Pensiun yang dapat dibayarkan kepada anggota pada masa pensiun ini kemudian berapa pun pembayaran tahunan dapat dibeli dengan uang terakumulasi dalam pendanaan mereka.

³² Michael Armstrong dan Helen Musrlis. 2003. *Manajemen Imbalan. Strategi dan Praktek Remunerasi*. 4th Edition. PT. Bhuana Ilmu Populer, hal 308.

Perusahaan mungkin membayarkan tingkat yang sama dari kontribusi setiap anggota, atau hal ini mungkin bervariasi kontribusinya sesuai dengan status, usia, lamanya pengabdian dan tingkat kontribusi karyawan. Alternatifnya, perusahaan dapat menyesuaikan kontribusi yang dibayar setiap tahun pada masing-masing anggota, mengembalikan dalam suatu tingkat target benefit, mungkin ditentukan oleh referensi kepada formula gaji final.

3. Skema *Hybrid*

Supaya memenuhi aspirasi pensiun dari tipe-tipe karyawan, beberapa skema telah mengadopsi struktur benefit yang digabungkan keduanya, baik gaji final maupun prinsip pembelian uang. Hal ini mungkin mengambil bentuk pembelian uang dijepit pada benefit gaji final, dan anggota mendapat pensiun berdasarkan pada formula pembelian uang jika ini memberikan pensiun yang lebih tinggi daripada formula gaji final. Bentuk lain dari *hybrid* mungkin jadi benefit gaji final berdasarkan pemecahan yang rendah dengan suatu benefit pembelian uang di bawah usia tertentu dengan formula gaji final di atas usia tersebut.

4. Formula Lain yang mungkin digunakan, namun pengaturan pensiun negara akan diberi catatan pengecualian.

- a. Gaji rata-rata; jumlah pensiun yang tetap diberikan untuk pengeluaran setiap tahun pada keranjang gaji dan hal ini ditambah dan dibayar pada masa pensiun.

- b. Tingkat yang *flat*; suatu tingkat pasti dibayarkan untuk setiap tahun pengabdian³³.

Banyak skema gaji final mengizinkan karyawan untuk mengambil masa pensiun sebelum usia normal pensiun (tetapi setelah 50 tahun), dan menerima segera pensiun awal, tapi pada tingkat yang dikurangi. Ini adalah pendekatan sangat realistis dalam hal biaya untuk perusahaan di mana pensiun dini adalah bersifat sukarela.

2.5. Dana Pensiun Lembaga Keuangan

Dana pensiun yang dibentuk oleh Bank atau perusahaan asuransi jiwa untuk menyelenggarakan Program Pensiun Iuran Pasti bagi perorangan, baik karyawan maupun pekerja mandiri yang terpisah dari Dana Pensiun pemberi kerja bagi karyawan bank atau perusahaan asuransi jiwa yang bersangkutan. Iurannya ditetapkan dalam peraturan Dana Pensiun serta hasil pengembangannya dibukukan pada rekening masing-masing peserta sebagai Manfaat Pensiun.

Jenis dan status hukum Dana Pensiun terdiri dari³⁴:D

1. Dana Pensiun Pemberi Kerja, dibentuk berdasarkan pada pernyataan tertulis pendiri yang menyatakan keputusannya untuk mendirikan Dana Pensiun dan memberlakukan peraturan Dana Pensiun, dibentuk melalui peraturan Dana Pensiun yang ditetapkan oleh pendiri dan juga penunjukkan pengurus, dewan pengawas, dan penerima titipan.

³³ *Ibid*, hal 317.

³⁴ Amin Widjaja Tunggal. 1996. *Dasar-dasar Akuntansi Dana Pensiun*. Rineka Cipta. Jakarta, hal 29.

Pembentukan Dana Pensiun Pemberi Kerja didasarkan pada pernyataan tertulis pendiri yang menyatakan keputusannya untuk mendirikan dana pensiun ini, peraturan dari dana pensiun ini ditetapkan oleh pendiri, mulai dari penunjukkan pengurus, dewan pengawas, dan penerima titipan. Dana pensiun yang dibentuk untuk menyelenggarakan program pensiun bagi karyawan lebih dari satu pemberi kerja, maka pembentukannya didasarkan pada pernyataan tertulis pendiri yang menyatakan keputusannya untuk mendirikan dana pensiun, memberlakukan peraturan dana pensiun dan menegaskan persetujuannya atas keikutsertaan karyawan mitra pendiri, disertai pernyataan tertulis mitra pendiri yang menyatakan kesediaannya untuk tunduk pada peraturan dana pensiun yang telah ditetapkan oleh pendiri. Bagi kepentingan karyawan mitra pendiri yang memenuhi persyaratan untuk menjadi peserta, serta pemberian kuasa penuh kepada pendiri untuk melaksanakan peraturan dana pensiun.

Peraturan, penunjukkan pengawas, dewan pengawas dan penerima titipan ditetapkan oleh pendiri. Ketentuan mengenai hal-hal yang wajib dimuat dalam Peraturan Dana Pensiun sebagaimana yang tercantum dalam Peraturan Pemerintah³⁵.

Pendiri yang mengajukan permohonan pengesahan Dana Pensiun kepada Menteri dengan melampirkan peraturan dana pensiun, pernyataan tertulis pendiri dan mitra pendiri apabila ada, keputusan pendiri tentang penunjukkan pengurus, pengawas dan penerima titipan, arahan investasi, laporan aktuaris apabila dana pensiun menyelenggarakan Program

³⁵ Undang-undang Nomor 11 Tahun 1992 tentang Dana Pensiun.

Pensiun Manfaat Pasti, dan surat perjanjian antara pengurus dengan penerima titipan. Dalam jangka waktu paling lama tiga bulan terhitung sejak diterimanya permohonan pengesahan dana pensiun secara lengkap dan memenuhi ketentuan Undang-undang ini dan peraturan pelaksanaannya, maka peraturan dana pensiun tersebut wajib disahkan dengan keputusan Menteri dan dicatat dalam buku daftar umum yang disediakan untuk itu, dan dalam hal permohonan ditolak, pemberitahuan penolakan harus disertai alasan penolakannya. Ketentuan mengenai pengajuan permohonan selanjutnya diatur dalam Peraturan Pemerintah.

2. Dana Pensiun Lembaga Keuangan, hanya dapat menyelenggarakan Program Pensiun Iuran Pasti. Bank dan perusahaan asuransi jiwa dapat bertindak sebagai pendiri Dana Pensiun Lembaga Keuangan dengan memenuhi ketentuan yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Untuk dapat mendirikan Dana Pensiun Lembaga Keuangan, Bank atau perusahaan asuransi jiwa sebagaimana ketentuan yang berlaku wajib mengajukan permohonan pengesahan kepada Menteri, dengan melampirkan peraturan dana pensiun.

Kepesertaan dalam DPLK terbuka bagi perorangan baik karyawan maupun pekerja mandiri. Peserta berhak atas iurannya, termasuk di dalamnya iuran pemberi kerja atas nama dari peserta, dan apabila ada, dapat ditambah dengan hasil pengembangannya, terhitung sejak tanggal kepesertaanya yang dibukukan atas nama peserta pada DPLK, jika peserta meninggal dunia maka hak peserta akan menjadi hak ahli warisnya.

Pendiri DPLK bertindak sebagai pengurus DPLK dan bertanggung jawab penuh terhadap pengelolaan investasi DPLK dengan memenuhi ketentuan

tentang investasi yang ditetapkan oleh Menteri. Jika suatu saat bank atau perusahaan asuransi jiwa pendiri DPLK bubar, maka secara otomatis DPLK turut bubar, dan Menteri menunjuk likuidator untuk melakukan penyelesaian. Likuidator bank atau perusahaan asuransi jiwa pendiri DPLK yang bubar dapat ditunjuk sebagai likuidator DPLK³⁶.

Setiap kekayaan DPLK harus dikecualikan dari setiap tuntutan hukum atas kekayaan bank atau perusahaan asuransi jiwa pendiri DPLK. Dana Pensiun Pemberi Kerja dan Dana Pensiun Lembaga Keuangan yang dibentuk berdasarkan Undang-undang ini merupakan subjek pajak sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan.

2.6. Implementasi Kebijakan

Dalam proses kebijakan, proses implementasi merupakan bagian yang sangat penting dan sangat erat kaitannya dengan perencanaan³⁷. Perencanaan yang baik akan menghasilkan implementasi yang optimal pula. Sehingga program kebijakan yang telah dibuat harus dilaksanakan atau diimplementasikan. Karena pada intinya, implementasi kebijakan adalah melaksanakan pekerjaan yang telah direncanakan secara matang dan terperinci.

Dalam pelaksanaan kebijakan akan selalu terbuka kemungkinan terjadinya perbedaan antara hal yang telah direncanakan oleh para pembuat kebijakan

³⁶ *Ibid.* Hal 222.

³⁷ Said Zainal Abidin. 2002. *Kebijakan Publik, Edisi Revisi*. Pancur Siwah. Jakarta, hal 189.

dengan apa implementasi atau kenyataan yang terjadi dilapangan. Keberhasilan implementasi akan ditentukan oleh banyak variabel, dan variabel-variabel tersebut saling berhubungan satu sama lain. Banyak ahli yang berpendapat implementasi kebijakan publik merupakan suatu hal yang sulit dilakukan. Banyak kebijakan yang telah dirumuskan, namun tidak dapat diimplementasikan dengan baik untuk mendapatkan hasil yang optimal.

Berkaitan dengan kompleksitas implementasi kebijakan tersebut, para ahli yang mendalami implementasi kebijakan berupaya menjelaskan implementasi kebijakan dengan Model Implementasi Kebijakan milik Edwards III.

Mengklasifikasikan kebijakan menjadi empat (4) variabel yang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan, yaitu :

1. Komunikasi.

Komunikasi merupakan hal yang sangat penting dalam keberadaan suatu organisasi atau perusahaan. Komunikasi merupakan faktor yang penting bagi pencapaian tujuan suatu organisasi. Seorang pemimpin secara rutin berkomunikasi dengan bawahannya untuk menyampaikan berbagai informasi yang berkaitan dengan kegiatan perusahaan. Dalam hal ini, seorang pemimpin dituntut untuk dapat berkomunikasi lebih baik pada bawahannya sehingga informasi yang disampaikan lebih jelas dan pada akhirnya berdampak pada efektivitas lingkungan kerja³⁸.

Komunikasi organisasi menurut Wayne dalam Umar, yaitu suatu penafsiran pesan diantara unit-unit komunikasi yang tersusun secara hierarkis dan saling

³⁸ Budi Winarno. 2002. *Kebijakan Publik: Teori dan Konsep*. Media Pressindo. Yogyakarta, hal 174.

berhubungan antara satu dengan yang lainnya³⁹. Suatu hasil penelitian yang dilakukan oleh J. Michael Sproul menunjukkan bahwa orang-orang dalam organisasi atau perusahaan menggunakan 69 % dari hari-hari kerja mereka untuk melakukan komunikasi verbal, baik itu berbicara, mendengarkan, menulis atau membaca⁴⁰.

Komunikasi dapat pula dikatakan sebagai “jembatan” perusahaan, yaitu sebagai penghubung terhadap kegiatan perusahaan. Tanpa adanya komunikasi maka kegiatan perusahaan akan terganggu karena dalam hal apapun komunikasi selalu menjadi bagian terpenting, sebab berkaitan dengan penyampaian informasi⁴¹.

Terdapat tiga arah umum komunikasi dalam organisasi yaitu⁴² : (1) Komunikasi vertikal dari atas ke bawah, misalnya, dalam menetapkan *Job Instruction* yaitu pelaksanaan perintah-perintah pekerjaan, memberi penjelasan tentang kebiasaan dan peraturan yang berlaku dalam perusahaan. (2) Komunikasi vertikal dari bawah ke atas, komunikasi ini dapat berupa usulan dari bawahan, kritik, maupun *grapevine* (kabar dari mulut ke mulut atau desas-desus). (3) Komunikasi horizontal, komunikasi ini dapat terjadi antara karyawan

³⁹ Husein Umar. 1998. *Riset SDM Dalam Organisasi*. PT. Gramedia. Jakarta, hal 124.

⁴⁰ Purwanto, D. 1997. *Komunikasi Bisnis*. Erlangga. Jakarta, hal 58.

⁴¹ Stewart L Tubbs dan Styvia Moss. 1996. *Human Communication : Konteks-Konteks Komunikasi*. PT. Remaja. Bandung, hal 122.

⁴² Nawangsari S. 1997. *Komunikasi Bisnis*. Universitas Gunadarma. Jakarta, hal 89.

atau pejabat setingkat yang dapat terjadi seperti dalam konferensi, ceramah, pertemuan informal.

1.1 Hambatan Komunikasi

Hambatan komunikasi itu berbeda-beda, karena salah pengertian, salah pemahaman, tidak jelas isi dari pesan dan tidak terdapat kebersamaan pemahaman. Hambatan komunikasi dapat disebabkan perbedaan persepsi, perbedaan bahasa, kebisingan, dan emosionalitas⁴³. Hambatan terhadap komunikasi organisasi dapat diatasi, pertama-tama harus disadari bahwa komunikasi pada dasarnya adalah suatu proses yang rumit⁴⁴. Ketidaktepatan bahasa merupakan salah satu alasan mengapa komunikasi sempurna sulit dilakukan. Alasan lain mengapa komunikasi dikatakan sulit yaitu karena pada dasarnya manusia menangkap dan menafsirkan realitas berdasarkan latar belakang, kebutuhan, emosi, nilai dan pengalaman pribadi. Dapat diyakini bahwa sebagian besar hambatan dalam komunikasi adalah perbedaan cara orang menafsirkan komunikasi yang diterima. Oleh karena itu, harus dipahami hambatan yang menyatu pada komunikasi sehingga dapat menjadi langkah menuju peningkatan kemampuan manajer dalam berkomunikasi secara efektif.

⁴³ Donnely Gibson J, dan Ivancevich. 1997. *Manajemen* (Terjemahan). Erlangga. Jakarta, hal 171.

⁴⁴ James A.F Stoner dan R. Freeman 1994. *op. cit*, hal 335.

2. Sumber-sumber

Sumber-sumber implementasi kebijakan meliputi :

2.1 Staf

Staf memberikan berbagai macam bantuan dan nasihat kepada manajer. Staf memberikan nasihat tentang perencanaan kepada atasan melalui penelitian, analisis, dan pengembangan pilihan-pilihan. Staf juga membantu dalam implementasi kebijakan pemantauan dan pengendalian, dan masalah-masalah hukum dan keuangan, serta dalam desain dan operasi sistem pengolahan data⁴⁵.

Peran anggota staf dalam memberikan saran dan nasihat kepada atasan, berarti staf tersebut tidak mempunyai wewenang formal yang bebas. Staf merupakan salah satu sumber dalam implementasi kebijakan publik, karena sangat dipengaruhi oleh staf dari pelaksana kebijakan itu sendiri.

2.2 Wewenang

Wewenang berbeda dengan kekuasaan, tetapi merupakan bagian dari kekuasaan. French dan Raven dalam Barry⁴⁶ menandai sumber-sumber kekuasaan dalam sebuah organisasi. Semakin banyak sumber kekuasaan yang dimiliki seseorang, maka akan semakin besar pengaruh orang tersebut dalam kelompok. Pada aplikasinya wewenang dari atas ke bawah tidak berjalan sebagaimana diharapkan.

⁴⁵ *Ibid*, hal 548.

⁴⁶ Barry Cushway dan Derek Lodge. *Op, Cit*, hal 123.

2.3 Perilaku

Dukungan internal terhadap kebijakan yang telah ditetapkan, dipengaruhi oleh beberapa aspek diantaranya homogenitas birokrasi dalam suatu perusahaan. Sifat ini diawali dengan adanya pandangan-pandangan yang sama di antara sesama staf manajer. Sifat ini yang akan mendukung kebijakan yang akan dikeluarkan oleh perusahaan.

2.4 Struktur Birokrasi

Dalam birokrasi perusahaan terdapat pada ketentuan legal formal organisasi yang berpedoman pada struktur yang hierarkis. Dengan demikian menentukan desain struktur organisasi adalah merupakan isu penting yang harus diperhatikan. Struktur adalah kerangka organisasi yang merupakan visualisasi dari tugas, fungsi, garis wewenang dan tanggungjawab, jabatan dan jumlah pejabat serta batas-batas formal dalam hal apa organisasi itu beroperasi.

Pemerintah cenderung menggunakan bentuk struktur campuran, karena terdapat sejumlah fungsi yang terpusat pada pusat-pusat organisasi, dan fungsi tersebut termasuk diantaranya sumberdaya yang dibutuhkan untuk di desentralisasikan kepada unit-unit organisasi.

Pengaruh struktur birokrasi terhadap implementasi kebijakan dapat dilihat dari *standard operating procedures* (SOP) yang berkembang terhadap sumber-sumber dari para pelaksana serta keinginan untuk keseragaman. SOP harus senantiasa diperbaharui, karena kebijakan yang dibuat oleh perusahaan bersifat dinamis, sehingga harus dibarengi dengan pembuatan SOP yang baru, agar tidak menghambat implementasi kebijakan. Masih banyak organisasi yang

mengalami kesulitan dalam melakukan koordinasi antar organisasi, padahal hal ini sangat penting sekali. Dan akan sangat mempengaruhi efektivitas implementasi kebijakan.

D. Metode Penelitian

2.1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif karena berusaha untuk menggambarkan data yang didapat dan bertujuan untuk memecahkan masalah⁴⁷. Selain itu juga penelitian ini bertujuan untuk menggambarkan keadaan, gejala sesungguhnya atau kelompok tertentu. Dalam penelitian ini penulis berusaha untuk menggambarkan, menjelaskan, dan menguraikan mekanisme implementasi kebijakan program pensiun dini berdasarkan pada peraturan instansi yang ada dibandingkan dengan kenyataan yang ada dilapangan.

2.2. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian difokuskan pada hubungan kerja pensiunan dengan program pensiun dini. Penelitian ini dibatasi pada permasalahan kebijakan program pensiun dini, khususnya bagi karyawan yang mengajukan pensiun dini.

Analisis program pensiun dini dilakukan berdasarkan tolak ukur hasil wawancara pihak manajemen dan hasil yang dianalisis berhubungan dengan dasar program pensiun dini, yaitu menghimbau para pegawai yang terbukti kinerjanya semakin terpuruk untuk melakukan pensiun dini. Tujuannya agar

⁴⁷ Faisal Sanapiah. 1995. *Format-format Penelitian Sosial, Dasar-dasar dan Aplikasi*. Jakarta. Rajawali Press, hal 20.

jangan sampai program ini salah sasaran, yakni para pegawai yang kontribusinya masih sangat dibutuhkan oleh Telkom justru mengikuti program pensiun dini. Untuk itu, maka langkah-langkah yang dilakukan adalah melakukan pembobotan terlebih dahulu untuk mengetahui kinerja pegawai dengan posisi jabatan (*band*) yang terendah. Telkom mempunyai kriteria khusus dan untuk melakukan penilaian, akan tetapi tidak berdasarkan tingkat pendidikan, *band* posisi dan usia, seperti umumnya yang dilakukan perusahaan-perusahaan lain.

Untuk memenuhi kebutuhan data yang diperlukan dalam analisis penelitian ini, maka memerlukan data sekunder dan data primer yang dikumpulkan dengan melakukan :

a. Studi Kepustakaan

Data sekunder diperoleh melalui studi kepustakaan yang dilakukan sebagai upaya menemukan hukum atau teori terhadap permasalahan yang diteliti dan menjadi landasan pemikiran dan pembahasan.

Dalam hal ini penulis mengumpulkan dan mempelajari buku-buku dan dokumen yang berkaitan erat dengan permasalahan yang diteliti. Dilakukan dengan mengumpulkan data, teori-teori, peraturan-peraturan perusahaan dan peraturan pelaksana, serta referensi lainnya yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti, yang berhasil didapatkan secara tertulis.

Data sekunder tersebut diperoleh dari PT Telkom antara lain,

b. Studi Lapangan

Penulis berusaha untuk melakukan penelitian lapangan untuk mengumpulkan data mengenai implementasi kebijakan program pensiun dini di

PT Telkom. Seluruh proses ini dilakukan melalui wawancara mendalam dengan pihak-pihak SDM, di antaranya Manajer Umum Sumber Daya Manusia yang membuat dan melaksanakan program pensiun dini, Unit *Human Resources Development* (HR VIII) yang berkantor di Wisma Antara, Jakarta Pusat, dan para karyawan yang mengikuti pensiun dini.

2.3. Teknik Analisis Data

Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan kualitatif. Pendekatan yang digunakan untuk mengamati gejala sosial dan memfokuskan diri pada kegiatan dan proses interaksi. Dalam skripsi ini yang menjadi fokus kajian adalah produk kebijakan instansi berupa peraturan perusahaan.

Pada penelitian ini penulis menitikberatkan pada sisi perusahaan sebagai pihak pembuat kebijakan sekaligus pelaksana kebijakan tersebut. Penulis mencari data-data atau informasi yang terkait dengan penelitian melalui wawancara mendalam kepada pegawai perusahaan terkait, dalam hal ini adalah pegawai SDM dan personalia. Pendekatan ini diarahkan pada pelaksanaan implementasi kebijakan pensiun dini yang telah ditetapkan dalam peraturan perusahaan yang berlaku, dan nantinya dapat dibandingkan dengan pelaksanaan yang terjadi di lapangan. Kajian implementasi pensiun dini akan difokuskan pada teori Edwards III.

2.4. Informan

Dalam proses penelitian, penulis berusaha mengenal dengan baik para informan agar mendapatkan data dan informasi yang akurat. Informan-informan yang dikenal penulis adalah orang-orang yang berkompeten di bidangnya. Informan adalah orang yang diperkirakan menguasai dan memahami data,

informasi ataupun fakta dari suatu objek⁴⁸. Informan dalam penelitian ini adalah pihak-pihak yaitu, *Operational Senior Manager (OSM) Human Resources Center, Officer Administration & Service, Terminator Retirement, Officer III, Chief Dicitlynari Action Management, Manajer Keuangan Representative Office Semanggi, Officer I Anggaran Human Resources Center VIII, Operational Senior Manager General Affairs, Operational Senior Manager Human Resources Center VIII*, peserta pensiun dini tahun 2007.

Alasan memilih informan-informan tersebut, karena penulis ingin mendapatkan informasi yang selengkap-lengkapya dari berbagai pihak yang terkait dengan program pensiun dini ini, baik pelaksana maupun peserta kebijakan.

2.5. Lokasi dan Waktu Penelitian

Penelitian ini dilakukan di PT Telkom yang berkantor di jalan Merdeka Selatan Jakarta Pusat, pada Departemen Layanan Umum (*Human Resources and Development*). Penelitian dilakukan pada bulan Februari 2008, untuk menghimpun data sekunder dan bulan Maret 2008 untuk menghimpun data primer.

2.6. Instrumen Penelitian

Instrumen adalah kualitas alat yang digunakan dalam menunjang kegiatan pencatatan, penelitian dan pelaporan. Dalam melakukan penelitian ini, penulis menggunakan format laporan dari Telkom mengenai pensiun dini yang telah dibuat dan digunakan untuk kepentingan internal perusahaan. Selain itu penulis

⁴⁸ Bungin. 2007. *Penelitian Kualitatif. Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik, dan Ilmu Sosial Lainnya*. Jakarta. Kencana Prenada Media Group, hal 108.

juga menggunakan pedoman wawancara yang dibantu dengan alat perekam suara agar data dan informasi yang didapat dari informan dapat terekam dengan jelas, lengkap dan akurat.

2.7. Keterbatasan Penelitian

Dalam pelaksanaan penelitian, penulis berupaya semaksimal mungkin, namun masih terdapat kendala yang dihadapi terutama pada saat mengumpulkan data primer. Kendala yang terjadi pada saat pengumpulan data primer disebabkan minimnya jumlah informan dan tingginya mobilitas informan pada saat penulisan penelitian ini, sehingga data yang diperoleh oleh penulis menjadi kurang komprehensif dan deskriptif mengenai implementasi kebijakan pensiun dini di PT Telkom pada tahun 2007, dirasa masih belum dapat dideskripsikan dengan jelas.