

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Administrasi Publik

1. Konsep dan Pengertian Administrasi Publik

Kata administrasi berasal dari dua kata, *ad* dan *ministrate*, yang mempunyai makna membantu atau memberikan jasa. Dalam periode kekaisaran Romawi kata administrasi dihubungkan dengan tugas-tugas pelayanan. Istilah administrasi terus berkembang dan digunakan secara luas, di sektor privat dan publik. Kini istilah administrasi mengacu kepada bidang/keahlian maupun bidang keilmuan. Di sektor privat dikenal istilah administrasi niaga, sedangkan di sektor publik dikenal istilah administrasi negara atau administrasi publik (Tjiptoherijanto dan Manurung,2010:110).

Menurut pandangan Indradi (2006:113) mengatakan bahwa administrasi publik adalah terjemahan dari bahasa inggris *public administration* yang sering juga diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia menjadi administrasi negara atau administrasi pemerintahan. Dalam Kamus Webster (1996) (dikutip dalam Indradi, 2006:113), *public administration* diartikan sebagai : “*branch of political science dealing primarily with the structure and working of agencies charged with the administration of government fuction*” beberapa pengertian administrasi publik (*public administration*) dapat dikemukakan pendapat para pakar sebagai berikut :

- a. Menurut R.C Chander dan J.C Plano (1998) dalam “*Public Administration Dictionary*” administrasi publik adalah proses dimana sumber daya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan

untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola (*manage*) keputusan-keputusan dalam kebijakan publik (dikutip dalam Indradi, 2006:114).

b. H.E McCurdy (1986) dalam "*Public administration Abibliographical guide to the literature*" menyebut administrasi sebagai suatu proses politik, yaitu sebagai salah satu metode memerintah suatu negara dan dapat juga dianggap sebagai cara prinsipil untuk melakukan berbagai fungsi negara (dikutip dalam Indradi, 2006:114).

c. J.W Fasler (1980) dalam "*Public Administration : "Theory and practice"*" menyebut administrasi publik yaitu : "*the administration government affairs*" (dikutip dalam Indradi, 2006:114).

Kesimpulan dari pendapat-pendapat tersebut, bahwa administrasi publik adalah suatu wadah atau organisasi yang memiliki struktur organisasi dan sistem keanggotaan yang mana memiliki fungsi pelayanan kepada pihak-pihak bersangkutan dan sebagai salah satu metode negara untuk melakukan beberapa fungsi kenegaraan.

2. Fungsi-Fungsi Administrasi Publik

Menurut Tjokromidjoyo (1991) yang mana dikutip dalam Tjiptoherijanto dan Manurung (2010:112-113), tiga fungsi utama administrasi publik adalah formulasi/perumusan kebijakan, pengaturan/pengendalian unsur-unsur administrasi dan penggunaan dinamika administrasi.

a. Formulasi Kebijakan

Fungsi formulasi kebijakan memiliki empat subfungsi, yaitu analisis kebijakan, perkiraan masa depan untuk menyusun langkah-langkah alternatif, penyusunan program/strategi dan pengambilan keputusan.

b. Pengaturan/Pengendalian Unsur-Unsur Administrasi

Unsur-unsur administrasi yang perlu dikelola ialah (struktur) organisasi, keuangan, kepegawaian, dan sarana-sarana lain. Tugas administrasi adalah mendapatkan, menggunakan, mengendalikan keempat elemen administrasi tersebut di atas.

Pengaturan/pengendalian unsur-unsur administrasi, tidak lain adalah pengelolaan internal administrasi publik atau dapat juga dikatakan sebagai pengelolaan kapasitas administrasi publik. Membaiknya kapasitas administrasi publik diukur dari kemampuan menjalankan tugas-tugas rutin dan kemampuan merespon perkembangan eksternal yang mencakup perkembangan ekonomi, politik, sosial budaya, teknologi dan perkembangan-perkembangan internasional.

c. Penggunaan Dinamika Administrasi

Dinamika administrasi (*the dynamics of administration*) meliputi kepemimpinan, koordinasi, pengawasan dan komunikasi. Jika pengaturan/pengendalian unsur-unsur administrasi lebih menekankan pada aspek organisasi dari administrasi publik, maka penggunaan dinamika administrasi menekankan pada aspek manajemen dari administrasi publik.

B. Kebijakan Publik

1. Definisi Kebijakan Publik

Istilah kebijakan (*policy*) penggunaannya sering kali dipertukarkan dengan istilah-istilah lain seperti tujuan (*goals*), program, Undang-Undang, ketentuan-ketentuan, usulan-usulan dan rancangan besar. Bagi para pembuat undang-undang (*policy maker*) dan sejenisnya istilah tersebut tidaklah akan menimbulkan masalah apapun karena mereka menggunakan referensi yang sama. Namun bagi orang-orang yang diluar struktur pengambilan keputusan istilah tersebut akan membingungkan (Wahab, 2001:2). Carl Friedrich (dikutip dalam Wahab, 2001:3) mendefinisikan kebijakan sebagai suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu, sehubungan dengan hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.

Kebijakan publik (*public policy*) sebagaimana yang diungkapkan Leslie A. Pal (dikutip dalam Widodo, 2008:12) mendefinisikan kebijakan publik “*as a course of action or inaction chosen by public authorities to address a given problem or interrelated set of problems* (sebagai tindakan atau tidak bertindak yang dipilih oleh otoritas publik untuk mengatasi masalah tertentu atau serangkaian masalah yang saling terkait. Sedangkan menurut Nugroho (2009:85) menyimpulkan definisi kebijakan publik secara sederhana bahwa kebijakan publik adalah keputusan yang dibuat oleh negara, khususnya pemerintah sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan negara yang bersangkutan. Strategi untuk mengantar

masyarakat pada masa awal, memasuki masyarakat transisi menuju masyarakat yang dicita-citakan sehingga yang dimaksudkan bahwa kebijakan publik merupakan fakta strategis daripada faktor politis ataupun teknis.

Menurut pandangan Chief J.O. Udoji (dikutip dalam Wahab, 2001:5) mendefinisikan kebijakan negara sebagai “*an sanctioned course of action addressed to a particular problem or group of related problems that affect society at large*” (suatu tindakan bersanksi yang mengarah pada suatu tujuan tertentu yang saling berkaitan yang mempengaruhi sebagian besar warga masyarakat).

Di sisi lain, Anderson (dikutip dalam Islamy, 2004) mendefinisikan kebijakan negara sebagai kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah. Sebagai aplikasi turunan yang timbul dari pengertian kebijakan oleh Anderson tersebut diantaranya adalah:

- a) Bahwa kebijakan negara itu selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan.
- b) Bahwa kebijakan negara itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
- c) Bahwa kebijakan negara itu merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang dimaksud akan melakukan sesuatu atau menyatakan akan melakukan sesuatu.
- d) Bahwa kebijakan negara itu bersifat positif dalam arti merupakan beberapa bentuk tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu atau bersifat negatif dalam arti

merupakan keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu.

- e) Bahwa kebijakan pemerintah, setidaknya-tidaknya dalam arti positif, didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan perundang-undangan dan bersifat memaksa (*otority*).

2. Implementasi Kebijakan Publik

a. Kompleksitas Implementasi Kebijakan Publik (*Public Policy Implementation*)

Implementasi kebijakan merupakan suatu aktivitas yang paling penting. Tetapi tidak seperti anggapan sebagian orang bahwa setiap kebijakan itu diimplementasikan dengan sendirinya, seolah aktivitas implementasi kebijakan tersebut menyangkut sesuatu yang tinggal jalan. Realita menunjukkan, implementasi kebijakan itu sejak awal melibatkan sebuah proses rasional dan emosional yang teramat kompleks (Wahab, 2012:125).

Secara jujur, dapat dikatakan bahwa kebijakan publik apapun sebenarnya mengandung risiko untuk gagal. Hogwood dan Gunn di kutip dalam Wahab (2012:128) telah membagi pengertian kegagalan kebijakan (*policy failure*) ini dalam kategori besar, yaitu:

- a. *Non-implementation* (tidak terimplementasikan), dan
- b. *Unsuccessful implementation* (implementasi yang tidak berhasil).

Tidak terimplementasikan mengandung arti bahwa suatu kebijakan tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana, mungkin karena pihak-pihak yang terlibat di dalam pelaksanaannya tidak mau bekerja sama, atau mereka yang telah bekerja

secara tidak efisien, bekerja setengah hati atau karena tidak sepenuhnya menguasai permasalahan, atau kemungkinan permasalahan yang digarap di luar jangkauan kekuasaan, sehingga betapapun gigih usaha mereka, hambatan-hambatan yang ada tidak sanggup mereka tanggulangi.

Implementasi yang tidak berhasil biasanya terjadi ketika suatu kebijakan tertentu dilaksanakan sesuai dengan rencana, namun mengingat kondisi eksternal ternyata tidak menguntungkan misalkan tiba-tiba terjadi peristiwa pergantian kekuasaan (*coup de' tat*), bencana alam, dan lain sebagainya. Kebijakan tersebut tidak berhasil dalam mewujudkan dampak atau hasil akhir yang dikehendaki. Biasanya, kebijakan yang memiliki risiko untuk gagal itu disebabkan oleh faktor berikut : pelaksanaannya jelek (*bad execution*), kebijakannya sendiri memang jelek (*bad policy*), kebijakan itu memang bernasib jelek (*bad luck*) (Wahab, 2012:129).

b. Memahami Konsep Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi akan diperlakukan sebagai suatu tahapan penting yang berlangsung dalam proses kebijakan, terutama setelah wacana legal formal, biasanya berupa undang-undang, peraturan, ketetapan, atau bentuk-bentuk produk hukum lainnya, dianggap sudah usai. Dengan demikian, teori silikal atau teori daur kebijakan akan menempatkan implementasi sebagai aktivitas lanjutan, sesudah diberlakukannya undang-undang atau ketentuan perundangan. Dalam realita, mengingat kompleksnya persoalan yang muncul, tentu saja pemahaman kita tentang makna implementasi kebijakan tidaklah sedemikian formal, linier, kaku dan normatif seperti itu (Wahab, 2012:133).

Dalam arti seluas-luasnya, implementasi juga sering dianggap sebagai bentuk pengoperasionalisasian atau penyelenggaraan aktivitas yang telah ditetapkan berdasarkan undang-undang dan menjadi kesepakatan bersama diantara beragam pemangku kepentingan (*stakeholders*), aktor, organisasi (publik atau privat), prosedur, dan teknik secara sinergitis yang digerakkan untuk bekerjasama guna menerapkan kebijakan ke arah tertentu yang dikehendaki (Wahab, 2012:133).

Kamus Webster, secara *lexicografis* merumuskan bahwa istilah *to implement* (mengimplementasikan) itu berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melakukan sesuatu); *to give practical effect to* (menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu). Kalau pandangan ini kita ikuti, maka implementasi kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan, biasanya dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan, perintah eksekutif, atau dekrit presiden.

Menurut Pressman dan Wildavsky dikutip dalam Wahab (2012:135) menyatakan bahwa sebuah kata kerja mengimplementasikan itu sudah sepantasnya terkait langsung dengan kata benda kebijakan. Sehingga bagi kedua pakar pelopor studi implementasi ini, proses untuk melaksanakan kebijakan perlu mendapatkan perhatian yang seksama.

Menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1979) dikutip dalam Wahab (2012:135) menjelaskan makna implementasi ini dengan mengatakan bahwa memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu

program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan publik yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat dan/atau dampak nyata pada masyarakat atau kejadian.

Berdasarkan pandangan yang diutarakan oleh kedua ahli di atas, dapat kita simpulkan bahwa proses implementasi kebijakan itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan pula menyangkut jaringan-jaringan politik, ekonomi, ekonomi dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat.

Pada proses implementasi kebijakan yang bersumber pada aturan legislasi atau perundangan negara, akan ada lima aktivitas atau fungsi yang terjadi secara ajeg atau berulang-ulang sebagai contoh Indonesia di era reformasi. Pertama, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai lembaga tinggi negara membuat ketetapan yang mengatur arah kebijakan strategis negara untuk masa lima tahun atau Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) atas inisiatifnya sendiri mengajukan sebuah Rancangan Undang-Undang (RUU) yang diajukan pihak eksekutif/pemerintah. DPR bersama pemerintah, akan mulai membahasnya secara intensif atau mengawali proses dengar pendapat dengan para ahli yang dianggap menguasai substansi terkait dengan undang-undang tersebut. Selanjutnya, badan-badan negara di lingkup lembaga eksekutif akan mengupayakan adanya

penyusunan aturan administrative tertentu, dan menetapkan aturan pelaksanaan yang rinci untuk mengimplementasikan peraturan hukum.

Pemerintah di bawah kepemimpinan dan koordinasi presiden segera menghimpun sumber daya pendukung yang diperlukan, termasuk di dalamnya sumber daya manusia (SDM), organisasi dan dana untuk menerapkan kebijakan yang direncanakan. Setelah rangkaian aktivitas ini, dilakukanlah monitoring serta tindakan untuk memaksakan kepatuhannya hingga pada skala lokal (*local adherence*) terhadap undang-undang dan peraturan tersebut.

3. Tahap-Tahap Implementasi Kebijakan Publik

Menurut Widodo (2011:90) implementasi kebijakan publik sendiri memiliki proses atau tahapan dalam pengimplementasiannya, yaitu sebagai berikut:

a. Tahap interpretasi

Tahap interpretasi merupakan aktivitas interpretasi (penjelasan) substansi dari suatu kebijakan dalam bahasa yang lebih operasional dan lebih mudah dipahami sehingga dapat dilaksanakan dan diterima oleh para pelaku dan sasaran kebijakan. Tahap interpretasi merupakan tahapan penjabaran sebuah kebijakan yang masih bersifat abstrak ke dalam kebijakan yang lebih bersifat teknis operasional. Kebijakan umum atau kebijakan strategis, akan dijabarkan ke dalam kebijakan manajerial dan kebijakan manajerial akan dijabarkan dalam kebijakan teknis operasional. Kebijakan umum diwujudkan dalam bentuk peraturan daerah (perda) yang dibuat oleh legislatif (DPRD) beserta eksekutif (pemerintah daerah). Kebijakan manajerial diwujudkan dalam bentuk keputusan

kepala daerah (bupati/walikota) dan kebijakan teknis operasional diwujudkan dalam bentuk kebijakan kepala dinas, kepala badan/kepala kantor sebagai unsur pelaksana teknis pemerintah daerah.

Aktivitas interpretasi kebijakan tadi bukan sekedar menjabarkan sebuah kebijakan yang masih bersifat abstrak ke dalam kebijakan yang bersifat lebih operasional, tetapi juga diikuti dengan kegiatan mengkomunikasikan kebijakan (sosialisasi) agar seluruh masyarakat (*stakeholders*) dapat mengetahui serta memahami apa yang menjadi arah, tujuan serta sasaran kebijakan tadi. Kebijakan ini perlu dikomunikasikan atau disosialisasikan agar mereka yang terlibat, baik langsung atau tidak langsung terhadap kebijakan tadi, tidak saja mereka menjadi tahu dan paham tentang apa yang menjadi arah, tujuan, serta sasaran kebijakan, tetapi yang lebih penting mereka akan dapat menerima, mendukung, dan bahkan mengamankan pelaksanaan kebijakan tadi.

b. Tahap pengorganisasian

Tahap pengorganisasian merupakan suatu upaya untuk menetapkan dan menata sumber daya (*resource*), unit-unit, dan metode-metode yang mengarah pada upaya mewujudkan (merealisasikan) kebijakan menjadi hasil (*outcome*) sesuai dengan apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan.

Tahap pengorganisasian ini lebih mengarah pada proses kegiatan pengaturan dan penetapan siapa yang menjadi pelaksana kegiatan (penentuan lembaga organisasi) mana yang akan melaksanakan, dan siapa pelakunya); penetapan anggaran (berapa besarnya anggaran yang diperlukan dari mana sumbernya, bagaimana menggunakan, dan bentuk tanggung jawabnya); penetapan

prasarana dan sarana yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan, penetapan tata kerja (juklak dan juknis); dan penetapan manajemen pelaksanaan kebijakan termasuk penetapan bola kepemimpinan dan koordinasi pelaksanaan kebijakan.

1) Pelaksana Kebijakan

Pelaksana kebijakan sangat tergantung kepada jenis kebijakan apa yang akan dilaksanakan, namun setidaknya dapat diidentifikasi sebagai berikut: Dinas, badan, kantor, unit pelaksana teknis di lingkungan pemerintah daerah, sektor swasta, lembaga swadaya masyarakat, serta komponen masyarakat.

2) SOP (*Standard Operating Procedure*)

SOP sebagai pedoman, petunjuk, tuntunan, referensi bagi para pelaku kebijakan agar mereka mengetahui apa yang harus dipersiapkan dan laukan, siapa sasarannya, dan hasil apa yang ingin dicapai dari pelaksanaan kebijakan tersebut. Selain itu, SOP digunakan pula untuk untuk mencegah timbulnya perbedaan dalam bersikap dan bertindak ketika dihadapkan pada permasalahan pada saat mereka melaksanakan kebijakan. Oleh karena itu, setiap kebijakan yang dibuat perlu dibuat prosedur tetap atau prosedur baku berupa standar prosedur operasi dan atau standar pelayanan minimal (SPM)

3) Sumber Daya Keuangan Dan Peralatan

Setelah ditetapkan siapa yang menjadi pelaku kebijakan dan SOP, langkah berikutnya adalah perlu ditetapkan berapa besarnya anggaran

dan dari mana sumber anggaran tadi, serta peralatan apa yang dibutuhkan untuk melaksanakan suatu kebijakan.

4) Penetapan Manajemen Pelaksanaan Kebijakan

Manajemen pelaksanaan kebijakan dalam hal ini lebih ditekankan pada penetapan pola kepemimpinan dan koordinasi dalam melaksanakan sebuah kebijakan. Apabila pelaksanaan kebijakan melibatkan lebih dari satu lembaga (pelaku kebijakan) maka harus jelas dan tegas pola kepemimpinan yang digunakan, apakah menggunakan pola kolegal, atau ada salah satu lembaga yang ditunjuk sebagai koordinator.

5) Penetapan Jadwal Kebijakan

Agar kinerja pelaksanaan kebijakan menjadi baik setidaknya dari dimensi proses pelaksanaan kebijakan, maka perlu ada penetapan jadwal pelaksanaan kebijakan. Jadwal pelaksanaan kebijakan ini penting, tidak saja dijadikan sebagai pedoman dalam melaksanakan kebijakan, tetapi sekaligus dapat dijadikan sebagai standar untuk menilai kinerja pelaksanaan kebijakan, terutama dilihat dari dimensi proses pelaksanaan kebijakan.

c. Tahap aplikasi

Tahap aplikasi merupakan tahap penerapan rencana proses implementasi kebijakan ke dalam realitas. Tahap aplikasi perwujudan dari pelaksanaan masing-masing kegiatan dalam tahapan yang telah disebutkan sebelumnya.

4. Model Implementasi Kebijakan

Pada studi kebijakan publik terdapat berbagai model implementasi kebijakan publik yang berpengaruh terhadap keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan atau juga disebut dengan variabel, diantara model implementasi tersebut antara lain adalah sebagai berikut:

a. Model Edward III

Menurut Edward III (1984:10) dikutip (dalam Widodo, 2012:96) mengajukan empat faktor atau variabel yang terdapat pada model implementasi kebijakan yaitu sebagai berikut:

1) Faktor Komunikasi (*Communication*)

Komunikasi diartikan sebagai proses penyampaian informasi komunikator kepada komunikan. Komunikasi kebijakan merupakan proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan (*policy maker*) kepada (*policy implementors*).

Informasi kebijakan publik perlu disampaikan kepada pelaku kebijakan agar para pelaku kebijakan dapat mengetahui apa yang menjadi isi, tujuan, arah, kelompok sasaran (*target groups*) kebijakan agar para pelaku kebijakan dapat mempersiapkan dengan benar apa yang harus dipersiapkan dan lakukan untuk melaksanakan kebijakan publik agar apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan dapat dicapai sesuai dengan yang diharapkan.

Dimensi kebijakan (*clarity*) menghendaki agar kebijakan yang ditransmisikan kepada para pelaksana, target grup, dan pihak lain

yang berkepentingan langsung maupun tidak langsung terhadap kebijakan dapat diterima dengan jelas sehingga diantara mereka mengetahui apa yang menjadi maksud, tujuan dan sasaran serta substansi dari kebijakan publik tersebut. Jika tidak jelas, mereka tidak akan tahu apa yang seharusnya dipersiapkan dan dilaksanakan agar tujuan kebijakan dapat dicapai secara efektif dan efisien. Pada pemaparan diatas dapat disimpulkan pada variabel komunikasi ini menekankan pada sosialisasi target, sasaran dan tujuan dari implementasi kebijakan

2) Struktur Birokrasi

Menurut (Edward III, 1980:125) dalam Widodo (2012:106) implementasi kebijakan belum efektif karena adanya ketidak-efisienan struktur birokrasi (*deficincies in bureucratic structure*). Struktur birokrasi tersebut mencakup aspek-aspek seperti struktur organisasi, pembagian kewenangan, hubungan antara unit-unit organisasi yang ada di dalam organisasi yang bersangkutan, dan hubungan organisasi dengan organisasi luar dan sebagainya. Struktur birokrasi (*bureucratic structure*) mencakup dimensi fragmentasi (*fragmentation*) dan standar prosedur operasi (SOP).

fragmentasi dalam pelaksanaan suatu kebijakan adalah penyebaran tanggung jawab suatu kebijakan kepada beberapa badan yang berbeda sehingga memerlukan koordinasi, struktur birokrasi yang terfragmentasi dapat meningkatkanagalnya komunikasi, dimana

para pelaksana kebijakan akan mempunyai kesempatan yang besar. Fragmentasi birokrasi ini akan membatasi kemampuan para pejabat puncak untuk mengkoordinasikan semua sumber daya yang relevan dalam suatu yuridiksi tertentu, akibat lebih lanjut adalah terjadinya ketidakefisienan dan pemborosan sumber daya langka. Semakin terfragmentasi (terpecah-pecah atau tersebar) organisasi pelaksana semakin membutuhkan koordinasi yang intensif, hal ini menyebabkan timbulnya distorsi komunikasi yang menjadi penyebab gagalnya pelaksanaan suatu kebijakan.

Demikian pula dengan tidak jelasnya *standard operating procedure*, baik menyangkut mekanisme, sistem dan prosedur pelaksanaan kebijakan, pembagian tugas pokok, fungsi, kewenangan dan tanggung jawab di antara para aktor, serta tidak harmonisnya hubungan di antara organisasi pelaksana satu dengan lainnya, ikut pula menentukan gagalnya suatu kebijakan.

Kejelasan substansi dan SOP pelaksanaan kebijakan, semakin mudah para pelaku kebijakan bersikap menerima, tidak mau tahu atau menolak kehadiran kebijakan sehingga mendorong munculnya disposisi seseorang untuk melaksanakan kebijakan. Semakin jelas SOP, maka semakin mudah pula menentukan kebutuhan risorsis, baik kualitas maupun kuantitas yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan. Berdasarkan pemaparan tersebut dapat dilihat SOP

(*standard operating procedure*) merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan.

3) Disposisi

Edward III (1980) dikutip dalam (Widodo, 2012:104) mengungkapkan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan bukan hanya ditentukan oleh sejauh mana para pelaku kebijakan (*implementors*) mengetahui apa yang harus dilakukan dan mampu melakukannya, tetapi juga ditentukan oleh kemampuan para pelaku kebijakan tadi memiliki disposisi yang kuat terhadap kebijakan yang sedang diimplementasikan. Disposisi merupakan kemauan, keinginan dan kecenderungan para pelaku kebijakan untuk melaksanakan kebijakan tadi secara sungguh-sungguh sehingga apa yang menjadi tujuan kebijakan dapat diwujudkan. Disposisi diartikan sebagai kecenderungan, keinginan atau kesepakatan para pelaksana untuk melaksanakan kebijakan (Edward III, 1980:53).

4) Sumber Daya (*Resources*)

Edward III (1980:11) dalam Widodo (2012:98) mengemukakan bahwa faktor sumber daya juga mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan. Lebih lanjut Edward III menegaskan bahwa:

“Bagaimanapun jelas dan konsistennya ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan, serta bagaimanapun akuratnya penyampaian ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan tersebut, jika para pelaksana kebijakan yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan kurang mampu mempunyai sumber-sumber daya untuk melakukan

pekerjaan secara efektif, maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan efektif.”

Sumber daya manusia merupakan salah satu variabel yang mempengaruhi keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan kebijakan.

Sekalipun aturan main pelaksanaan kebijakan jelas dan kebijakan telah ditransformasikan dengan tepat, namun manakala sumber daya manusia terbatas baik dari jumlah maupun kualitas (keahlian) pelaksanaan kebijakan tidak akan berjalan efektif. Tidak hanya itu pelaksanaan kebijakan tidak hanya mengandalkan banyaknya sumber daya manusia, akan tetapi harus memiliki ketrampilan yang diperlukan dalam melaksanakan tugas dan fungsi yang menjadi tanggung jawabnya. Pada pernyataan tersebut dapat disimpulkan bahwa ternyata tidak hanya banyak atau sedikitnya jumlah staff dan/atau sumber daya manusia yang diperlukan dalam implementasi kebijakan, namun juga ketrampilan dan keahlian pada masing-masing bidang juga mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan.

Selain sumber daya manusia yang selanjutnya adalah sumber daya dana dan peralatan yang diperlukan untuk membiayai operasional pelaksanaan kebijakan. Terbatasnya sumber daya keuangan akan mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Di samping program tidak dapat dilaksanakan dengan optimal, terbatasnya anggaran menyebabkan disposisi para pelaku kebijakan menjadi rendah, bahkan akan terjadi *goal displacement* yang dilakukan oleh

pelaku kebijakan terhadap pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan yang telah ditetapkan.

Sumber daya peralatan merupakan sarana yang digunakan untuk operasionalisasi implementasi suatu kebijakan yang meliputi gedung, tanah dan sarana yang semuanya akan memudahkan dalam memberikan pelayanan dalam implementasi kebijakan Edward III (1980:11). Terbatasnya fasilitas dan peralatan yang diperlukan dalam pelaksanaan kebijakan, menyebabkan gagalnya pelaksanaan kebijakan karena sulit untuk mendapatkan informasi yang akurat, tepat, handal dan dapat dipercaya akan sangat merugikan pelaksanaan akuntabilitas (Edward III, 1980:77)

b. Model Van Meter dan Van Horn

Model yang lain dari implementasi adalah model implementasi kebijakan yang paling klasik. Model yang diperkenalkan Donald Van Meter dengan Carl Van Horn (1975) mengandalkan bahwa implementasi kebijakan berjalan dengan linier dari kebijakan publik, implementor, dan kinerja kebijakan publik. (Nugroho, 2009:503) Beberapa variabel yang mempengaruhi diantaranya :

- 1) Aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi
- 2) Karakteristik agen pelaksana/implementor
- 3) Kondisi ekonomi, sosial, dan politik
- 4) Kecenderungan (disposition) pelaksana/implementor.

c. Model Mazmanian dan Sabartier

Pada model ini Mazmanian dan Sabatier mengklasifikasikan proses implementasi kebijakan ke dalam tiga variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi yang dikutip dari Subarsono (2005:94) yaitu :

1) Variabel Independen

Variabel independen merupakan mudah atau tidaknya masalah dikendalikan berkenaan dengan indikator masalah teknis pelaksanaan, keragaman perilaku kelompok sasaran. Teknis pelaksanaan menyangkut pula teknologi atau sarana prasarana. Tingkat keberhasilan suatu kebijakan program dipengaruhi oleh tersedianya sarana dan prasarana dan teknologi (Subarsono, 2005:95-96)

2) Variabel Intervening

Merupakan variabel kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan aturan yang ada pada badan pelaksana. Kejelasan tujuan kebijakan akan menjadi pedoman bagi pelaksana kebijakan di lapangan, dan peraturan yang lebih rinci dari lembaga pelaksana mengenai suatu kebijakan akan mempengaruhi pada proses implementasi kebijakan. (Wahab, 2008:87)

Seberapa jauh kebijakan tersebut memiliki dukungan teoritis, seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antar instansi

pelaksana, besarnya alokasi sumber daya finansial terhadap kebijakan tersebut, serta tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan, (Subarsono, 2005:97-98)

- 3) Variabel diluar lingkungan/variabel lingkungan yakni mencakup indikator kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi, dukungan publik terhadap kebijakan, tingkat komitmen dan keterampilan dari aparat dan implementor

5. Aktor-Aktor Implementasi Kebijakan Publik

Howlett dan Ramesh (1995:50-51) berpendapat bahwa terdapat beberapa aktor atau organisasi yang berpengaruh dalam proses implementasi kebijakan publik, antara lain : (a) eksekutif dan legislatif yang dihasilkan melalui pemilihan umum (*elected officials*); (b) pejabat atau birokrat yang diangkat (*appointed officials*); (c) kelompok kepentingan (*interest group*); (d) organisasi peneliti; dan media massa.

Sesuai dengan pendapat diatas, Lester dan Steward (2000) dalam Kusumanegara (2010:88-89), para aktor terdiri dari :

- a. Agen pemerintah, yaitu terdiri dari para birokrat karier. Mereka adalah aktor yang mengembangkan sebagian usulan kebijakan
- b. Kantor kepresiden, yaitu presiden atau aparat eksekutif
- c. Konggres (Lembaga legislatif)
- d. Kelompok kepentingan (*interest group*) yang biasanya berbentuk lembaga swadaya masyarakat.

Sementara Winarno (2007:123) membagi keaktoran implementasi kebijakan publik menjadi dua kelompok, yakni para pemeran resmi dan pemeran tidak resmi. Kelompok pemeran resmi adalah agen-agen pemerintah (birokrasi),

presiden (eksekutif), legislatif, dan yudikatif. Sedangkan kelompok pemeran tidak resmi meliputi : kelompok-kelompok kepentingan (lembaga swadaya masyarakat).

6. Kendala Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan publik berbicara mengenai apa yang menjadi faktor kendala dan katalis dari terimplementasinya sebuah kebijakan untuk mengantisipasi suatu permasalahan yang akan dihadapi dalam implementasi kebijakan publik (Nugroho, 2003:151). Faktor-faktor kendala tersebut antara lain dapat berasal dari berbagai hal berikut:

- a. Adanya kebijakan yang bertentangan dengan sistem nilai yang ada. Jika suatu kebijakan dipandang bertentangan secara ekstern atau secara tajam dengan sistem nilai yang dianut oleh suatu masyarakat secara luas, atau kelompok-kelompok tertentu secara umum, maka dapat dipastikan kebijakan publik yang hendak diimplementasikan akan sulit untuk terlaksana.
- b. Tidak adanya kepastian hukum, ketidakjelasan aturan-aturan hukum, atau kebijakan-kebijakan yang saling bertentangan satu sama lain dapat menjadi sumber ketidakpatuhan warga pada kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah. Hal ini sangat mungkin terjadi karena kebijakan yang tidak jelas, kebijakan yang ambigu dapat menimbulkan kesalahpahaman, sehingga kecenderungan untuk ditolak oleh masyarakat dalam implementasinya.
- c. Adanya keanggotaan seseorang dalam suatu organisasi, seseorang yang patuh atau tidak patuh terhadap peraturan atau kebijakan publik yang ditetapkan oleh pemerintah dapat disebabkan oleh keterlibatannya dalam suatu organisasi tertentu. Jika tujuan organisasi yang dimasuki oleh orang-orang yang terlibat dalam organisasi segagasan dengan kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah, maka orang-orang tersebut akan mau bahkan melakukan ketetapan pemerintah dengan tulus. Tetapi apabila tujuan organisasi yang dimasukinya bertolak belakang dengan ide dan gagasan organisasinya, maka sebagus apapun kebijakan yang sudah dibuat oleh pemerintah akan sulit untuk terimplementasi dengan baik.
- d. Adanya konsep ketidakpatuhan selektif terhadap hukum, masyarakat ada yang patuh pada suatu jenis kebijakan tertentu, tetapi ada juga yang tidak patuh pada jenis kebijakan lain. Ketidakpatuhan dari

masyarakat inilah yang dapat menjadi kendala kelancaran atau keberhasilan implementasi suatu kebijakan publik.

C. Pemerintah Daerah

1. Konsep Pemerintah Daerah

Pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah pasal (1) dijelaskan bahwa yang disebut dengan pemerintah daerah adalah kepala daerah beserta aparatotonom yang lain sebagai badan eksekutif daerah, daerah otonom yang dimaksud disini adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu yang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sebagaimana dijelaskan pada pasal 1 UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah, yang dimaksud dengan pemerintah daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintah daerah oleh Pemerintah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kini DPRD dan Pemerintah Daerah disebut sebagai penyelenggara pemerintahan daerah sebagai terjemah dari *local government* (Muluk, 2006:144). Sedangkan pemerintah daerah meliputi Gubernur, Bupati atau Walikota, serta perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Berdasarkan pasal 1 peraturan pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang pedoman organisasi perangkat daerah yang dimaksud dengan perangkat daerah adalah organisasi/lembaga pemerintah yang terdiri dari sekretariat daerah, dinas daerah dan lembaga teknis daerah, kecamatan dan satuan polisi pamong praja

sesuai dengan kebutuhan daerah. Maka dapat disimpulkan bahwa perangkat daerah memiliki tujuan utama untuk menyelenggarakan urusan otonomi, pemerintah dan pembangunan daerah baik provinsi maupun Kabupaten/Kota.

Dinas daerah, merupakan unsur pelaksana Pemerintah Daerah yang dipimpin oleh seorang kepala dibawah dan bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah baik pada lingkungan provinsi maupun Kabupaten/Kota, sedangkan lembaga teknis daerah, merupakan unsur pelaksana tugas tertentu karena sifatnya tidak tercakup oleh sekretariat daerah dan dinas daerah. Sehingga untuk melaksanakan pemerintah daerah sebagai organ pelaksana pemerintahan diperlukan adanya Manajemen Sumber Daya Aparatur untuk meningkatkan kinerja pegawai negeri yang dapat mencapai produktifitas dan kualitas kerja tinggi.

2. Kewenangan Pemerintah Daerah

a. Pemerintah Provinsi

Sesuai dengan UU Nomor 22 Tahun 1999 UU Nomor 2004, pemerintah provinsi menganut asas desentralisasi sekaligus desentralisasi. Berdasarkan asa desentralisasi maka provinsi merupakann wilayah administrasi (*local state government*). Keberadaan wilayah administrasi merupakan implikasi logis dari penerapan asas desentralisasi. Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Desentralisasi diberi pengertian: pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau perangkat pusat di daerah. Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 desentralisasi diberi pengertian; pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada

gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu (Nurcholis *et al*, 2010 :3.22).

Provinsi di samping menganut asas desentralisasi juga menganut asas desentralisasi. Berdasarkan asas desentralisasi maka provinsi menjadi daerah otonom (local self government). Implikasi struktural dari diterapkannya asas desentralisasi dan sekaligus desentralisasi membuat provinsi menjadi wilayah administrasi sekaligus daerah otonom (Nurcholis *et al*, 2010:3.22).

b. Pemerintah Kabupaten/Kota

Sesuai dengan UUD 1945 sebelum diamandemen pemerintah daerah terdiri atas daerah besar dan daerah kecil. Daerah besar adalah provinsi sedangkan daerah kecil adalah kabupaten/kota dan desa. Akan tetapi, dalam hal provinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi maka pemerintah kabupaten/kota adalah bawahannya, pemerintah kabupaten/kota merupakan subordinat wilayah administrasi provinsi. Dalam hal ini provinsi sebagai daerah otonom maka pemerintah kabupaten/kota sebagai sesama daerah otonom memiliki hubungan koordinasi (Nurcholis *et al*, 2010:3.27).

Urusan pemerintah yang diserahkan kepada Daerah Kabupaten/Kota pada pasal 14 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menetapkan bahwa urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota yang meliputi:

- 1) Perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- 2) Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- 3) Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;

- 4) Penyediaan sarana dan prasarana umum;
- 5) Penanganan bidang kesehatan;
- 6) Penyelenggaraan pendidikan;
- 7) Penanggulangan masalah sosial;
- 8) Pelayanan bidang ketenagakerjaan;
- 9) Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
- 10) Pengendalian lingkungan hidup;
- 11) Pelayanan pertanahan;
- 12) Pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
- 13) Pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- 14) Pelayanan administrasi penanaman modal;
- 15) Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya;
- 16) Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

D. Manajemen Sumber Daya Aparatur (MSDA)

1. Definisi Manajemen Sumber Daya Aparatur

Sumber daya aparatur sebagai faktor terpenting dalam organisasi pemerintahan daerah harus selalu berada dalam proses pembelajaran agar potensi akal manusia dapat dikembangkan secara optimal. Didari bahwa peranan aparatur pemerintah sangat menentukan keberhasilan organisasi pemerintah daerah dalam pengembangan misinya, karena itu, pengembangan sumber daya aparatur pemerintah daerah harus diarahkan pada terciptanya aparatur pemerintah yang mampu bersaing dalam era globalisasi. Untuk dapat membentuk sosok

aparatur pemerintah yang baik, maka salah satu upaya yang dilakukan pemerintah adalah dengan melaksanakan program pendidikan dan pelatihan (DIKLAT) yang bertujuan untuk meningkatkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, dan sikap untuk dapat melaksanakan tugas jabatan secara profesional dengan dilandasi kepribadian dan etika pegawai sesuai dengan kebutuhan instansi. Setiap organisasi maupun lembaga pemerintah memiliki tujuan tertentu yang ingin dicapai dalam mengelola sumber daya manusia agar setiap saat memiliki sumber daya manusia yang berkualitas dalam arti memenuhi persyaratan kompetensi untuk didayagunakan dalam usaha merealisasi visi dan tujuannya. Manajemen sumber daya manusia mengurus tentang rekrutmen, seleksi, pengembangan, pemberian imbalan, usaha mempertahankan, penilaian, dan promosi personel dalam sebuah organisasi (Bernardin dan Russel dikutip dalam Meldona, 2009:19). Manajemen sumber daya manusia dapat juga didefinisikan sebagai pengelolaan atau pendayagunaan sumber daya atau potensi pada seorang pegawai sehingga tujuan organisasi dapat tercapai

Pada UU ASN Nomor 5 Tahun 2014 pasal 55 (poin 1-3) mengenai manajemen PNS dijelaskan bahwa:

- a. Manajemen PNS meliputi:
 - 1) penyusunan dan penetapan kebutuhan;
 - 2) pengadaan;
 - 3) pangkat dan jabatan;
 - 4) pengembangan karier;
 - 5) pola karier;

- 6) promosi;
- 7) mutasi;
- 8) penilaian kinerja;
- 9) penggajian dan tunjangan;
- 10) penghargaan;
- 11) disiplin;
- 12) pemberhentian;
- 13) jaminan pensiun dan jaminan hari tua; dan
- 14) perlindungan.

b. Manajemen PNS pada Instansi Pusat dilaksanakan oleh pemerintah pusat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

c. Manajemen PNS pada Instansi Daerah dilaksanakan oleh pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pendidikan dan pelatihan belum cukup untuk menjamin suksesnya pencapaian tujuan. Sikap pegawai terhadap pelaksanaan tugas, juga merupakan faktor dalam pencapaian sukses. Oleh karena itu, pengembangan sikap harus diusahakan dalam mencapai prestasi dan pengembangan karir pegawai. Pengembangan karir melalui penilaian prestasi kinerja merupakan salah satu upaya manajemen sumber daya manusia (SDM) sebagaimana umumnya bahwa tujuan setiap organisasi, baik organisasi publik maupun swasta, akan dapat tercapai dengan baik apabila pegawai dapat menjalankan tugas-tugasnya dengan efisien.

Manajemen ASN terdiri atas Manajemen PNS dan Manajemen PPPK yang perlu diatur secara menyeluruh dengan menerapkan norma, standar, dan prosedur. Manajemen PNS meliputi penyusunan dan penetapan kebutuhan, pengadaan, pangkat dan jabatan, pengembangan karier, pola karier, promosi, mutasi, penilaian kinerja, penggajian dan tunjangan, penghargaan, disiplin, pemberhentian, jaminan pensiun dan jaminan hari tua, dan perlindungan. Namun pada pembahasan kali ini akan dijelaskan pada poin (h) yaitu penilaian kinerja yang merupakan salah satu faktor dalam upaya memaksimalkan manajemen sumber daya aparatur.

2. Tujuan Manajemen Sumber Daya Aparatur

Setiap organisasi menetapkan tujuan-tujuan tertentu yang ingin dicapai salah satu upaya yang dilakukan adalah dengan mengelola dan pengembangan sumber daya yang dimiliki termasuk sumber daya manusia, tujuan umum yang ingin dicapai suatu organisasi adalah untuk memaksimalkan dan menggali potensi dari setiap pegawai yang dimiliki untuk mencapai visi dan misi dari suatu organisasi tersebut, menurut (Meldona, 2009:28) tujuan manajemen sumber daya manusia adalah sebagai berikut:

- a. Memiliki pengetahuan penuh tentang tugas tanggung jawab dan wewenangnya;
- b. Memiliki pengetahuan (*knowledge*) yang diperlukan, terkait dengan pelaksanaan tugasnya secara penuh;
- c. Mampu melaksanakan tugas-tugas yang harus dilakukannya karena mempunyai keahlian/ketrampilan (*skills*) yang diperlukan;

- d. Bersikap produktif, inovatif, kreatif, mau bekerjasama dengan orang lain, dapat dipercaya dan loyal.

Pada penjelasan tersebut diatas, kesimpulan dari tujuan adanya Manajemen Sumber Daya Aparatur adalah untuk mencapai tujuan tersebut ternyata tidak hanya kemampuan individu yang harus dimiliki namun juga hubungan kerja antar individu yang *cooperative* sangat berpengaruh pada terlaksananya tujuan dari Manajemen Sumber Daya Aparatur.

E. Penilaian dan Pengukuran Prestasi Kerja

Efisiensi organisasi manapun tergantung secara langsung terhadap bagaimana sebaiknya para anggota memiliki kemampuan dan kecakapan. Pegawai yang baru dipekerjakan atau baru menduduki suatu jabatan baru biasanya memerlukan sedikit pelatihan sebelum mereka memulai pekerjaannya. Pegawai yang lebih senior dan telah menduduki pekerjaan dan jabatan tertentu memerlukan pengembangan individual untuk siap menghadapi tuntutan pekerjaan saat ini maupun pemindahan atau kenaikan pangkat di kemudian hari.

Prestasi kerja merupakan sarana penentu dalam mewujudkan organisasi yang rasional (efektif dan efisien) dalam rangka mencapai tujuan organisasi. Sebagai sarana penentu (bukan tujuan), hal ini berarti bahwa tingkat keberhasilan organisasi sangat ditentukan oleh prestasi kerja pegawainya. Oleh karena itu dalam keadaan bagaimanapun pimpinan serta departemen personalia sudah seharusnya mengupayakan agar prestasi kerja pegawai meningkat.

Setelah pegawai diterima, ditempatkan dan dipikerjakan maka tugas atasan selanjutnya adalah melakukan penilaian prestasi kerja pegawai. Penilaian

prestasi kerja pegawai mutlak harus dilakukan untuk mengetahui prestasi yang dapat dicapai karyawan. Sebagaimana tertuang pada PP Nomor 46 Tahun 2011 Penilaian prestasi kerja PNS adalah suatu proses penilaian secara sistematis yang dilakukan oleh pejabat penilai terhadap sasaran kerja pegawai dan perilaku kerja PNS.

Menurut Sikula (Hasibuan, 2008:87), penilaian prestasi kerja adalah “evaluasi yang sistematis terhadap pekerjaan yang telah dilakukan oleh pegawai dan ditujukan untuk pengembangan.” Menurut Syuhadak (1995:72), penilaian prestasi kerja merupakan “Penilaian hasil kerja yang dicapai seorang pegawai, artinya meliputi jumlah dan mutu yang dihasilkan sesuai dengan standart yang telah ditentukan.” Hasil kerja tersebut merupakan informasi bagi pimpinan untuk mengevaluasi perencanaan kerja dan program-program yang akan dilaksanakan.

Manfaat penilaian prestasi kerja pegawai menurut Nigro (dikutip dalam Moekijat, 1999:97), antara lain adalah sebagai berikut:

- a. Untuk menentukan kenaikan gaji;
- b. Untuk menentukan urutan-urutan dalam pembeberhentian pegawai;
- c. Untuk menentukan kenaikan jabatan;
- d. Untuk menentukan kebutuhan pelatihan dari masing-masing pegawai;
- e. Untuk membantu pegawai dalam memperbaiki hasil karyanya.

Berdasarkan pendapat para pakar di atas dapat dikemukakan bahwa penilaian prestasi kerja adalah suatu kegiatan manajer untuk mengevaluasi perilaku dan prestasi kerja pegawai serta menetapkan kebijakan selanjutnya dengan menitikberatkan pada Sasaran Kerja Pegawai dan perilaku Pegawai Negeri Sipil. Jadi, dengan adanya penilaian prestasi kerja dapat diketahui karakteristik, kekurangan maupun kelebihan dari seorang pegawai, sehingga dapat

memudahkan untuk memposisikan seorang pegawai sesuai dengan prestasi yang dicapai.

Untuk mengukur prestasi kerja seseorang dalam melaksanakan kerja menurut Musanef (1996:55) adalah sebagai berikut:

- a. Kuantitas, yaitu jumlah yang harus diselesaikan;
 - b. Kualitas, yaitu mutu yang dihasilkan;
 - c. Ketepatan waktu, yaitu sesuai tindakan waktu yang direncanakan.
- Hasil kerja yang dimaksud adalah kualitas pelaksanaan pekerjaan

pegawai, sedangkan waktu yang dimaksud adalah efisiensi pemanfaatan waktu oleh pegawai dalam menyelesaikan tugas dan kewajibannya.

Untuk dapat menentukan tingkat prestasi kerja atau tingkat semangat kerja pegawai dalam suatu instansi pemerintahan menurut Musanef (1996:60) dapat dilihat dari:

- a. Kecakapan di bidang tugas;
- b. Keterampilan di bidang tugas;
- c. Pengalaman di bidang tugas;
- d. Bersungguh-sungguh melaksanakan tugas;
- e. Kesegaran kesehatan jasmani dan rohani;
- f. Melaksanakan tugas secara berdaya guna dan berhasil guna;
- g. Hasil kerja melebihi yang ditentukan.

Berdasarkan uraian di atas, indikator dari prestasi kerja tidak diwujudkan dalam suatu pengukuran secara kuantitatif. Karenanya, prestasi kerja dilihat dari penilaian-penilaian dari berbagai pihak yang terkait.

1. Pengertian Prestasi Kerja

Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2011 Prestasi kerja adalah hasil kerja yang dicapai oleh setiap PNS pada satuan organisasi sesuai dengan sasaran kerja pegawai dan perilaku kerja.

Menurut Mangkunegara (2002:67), prestasi kerja adalah “hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang pegawai atau karyawan dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya.” Sedangkan menurut Hasibuan (2000:94), prestasi kerja adalah suatu hasil kerja yang dicapai seseorang dalam melaksanakan tugas-tugas yang dibebankan kepadanya yang didasarkan atas kecakapan, pengalaman, dan kesungguhan serta waktu. Selain itu pengertian prestasi kerja menurut Wursanto (2000:39), prestasi kerja adalah hasil kerja yang dicapai oleh seorang pegawai atau karyawan dalam melaksanakan tugas yang dibebankan kepadanya.

Dari penjelasan para pakar di atas, dapat disimpulkan yang dimaksud dengan prestasi kerja adalah kuantitas dan kualitas pekerjaan yang diselesaikan oleh pegawai dengan baik menurut standar yang berlaku dalam pekerjaan masing-masing. Jadi prestasi kerja merupakan perwujudan kerja yang dilakukan oleh karyawan atau organisasi yang biasanya dipakai sebagai dasar penilaian atas pegawai atau organisasi kerja yang didasarkan atas sasaran kerja pegawai dan perilaku kerja pegawai. Sasaran kerja pegawai yang dimaksud disini adalah rencana kerja dan target yang akan dicapai oleh seorang Pegawai Negeri Sipil. Sedangkan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2011 tentang pengukuran penilaian kinerja Pegawai Negeri Sipil menyatakan bahwa perilaku pegawai yang dimaksud adalah setiap tingkah laku, sikap atau tindakan yang dilakukan oleh PNS atau tidak melakukan sesuatu yang seharusnya dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

2. Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Prestasi Kerja

Prestasi kerja pegawai merupakan sarana penentu dalam mencapai tujuan organisasi. Oleh karena itu perlu diusahakan untuk meningkatkan prestasi kerja pegawai. Prestasi kerja juga tidak akan lepas dari faktor-faktor yang mempengaruhinya. Menurut Mangkunegara (2002:67), faktor yang mempengaruhi prestasi kerja antara lain adalah:

a. Faktor Kemampuan

Secara psikologis, kemampuan pegawai terdiri dari kemampuan potensi (IQ) dan kemampuan reality (*knowledge+skill*). Artinya, pegawai yang memiliki IQ di atas rata-rata (IQ 110-120) dengan pendidikan yang memadai untuk jabatannya dan terampil dalam mengerjakan pekerjaan sehari-hari, maka ia akan lebih mudah mencapai prestasi kerja yang diharapkan. Oleh karena itu, pegawai perlu ditempatkan pada pekerjaan yang sesuai dengan keahliannya.

b. Faktor Motivasi

Motivasi terbentuk dari sikap seorang pegawai/karyawan dalam menghadapi situasi kerja. Motivasi merupakan kondisi yang menggerakkan diri pegawai yang terarah untuk mencapai tujuan organisasi atau tujuan kerja dengan motif berpretasi. Motif berpretasi adalah suatu dorongan dalam diri pegawai untuk melakukan suatu kegiatan atau tugas dengan sebaik-baiknya agar mampu mencapai prestasi kerja dengan predikat yg baik.

Sedangkan faktor-faktor yang mempengaruhi prestasi kerja menurut Hasibuan (2000:94) adalah :

- a. Kemampuan dan minat seseorang pekerja
- b. Kemampuan dan penerimaan atas penjelasan delegasi tugas
- c. Peran dan tingkat motivasi seorang pekerja
- d. Semakin tinggi ketiga faktor diatas, semakin besar prestasi kerja karyawan yang bersangkutan.

3. Tujuan Penilaian Prestasi Kerja

Adapun tujuan dari Penilaian Prestasi Kerja menurut Hasibuan (2000:88), adalah sebagai berikut:

- a. Sebagai dasar dalam pengambilan keputusan yang digunakan untuk promosi, demosi, pemberhentian dan penetapan besarnya balas jasa.
- b. Untuk mengukur prestasi kerja yaitu sejauh mana pegawai bisa sukses dalam pekerjaannya.
- c. Sebagai dasar untuk mengevaluasi efektifitas seluruh kegiatan di dalam perusahaan.
- d. Sebagai dasar untuk mengevaluasi program latihan dan keefektifan jadwal kerja, metode kerja, struktur organisasi, gaya pengawasan, kondisi kerja dan peralatan kerja.
- e. Sebagai alat untuk meningkatkan motivasi kerja pegawai sehingga dicapai tujuan untuk mendapatkan *performance* kerja yang baik.
- f. Sebagai alat untuk mendorong atau membiasakan para atasan untuk mengobservasi perilaku bawahannya.
- g. Sebagai alat untuk melihat kekurangan atau kelemahan-kelemahan di masa lampau dan meningkatkan kinerja karyawan selanjutnya.
- h. Sebagai alat untuk mengidentifikasi kelemahan-kelemahan personal dan dengan demikian agar bisa menjadi bahan pertimbangan agar bisa diikutsertakan dalam program pelatihan tambahan.
- i. Sebagai alat untuk memperbaiki atau mengembangkan kecakapan karyawan.
- j. Sebagai dasar untuk memperbaiki atau mengembangkan uraian pekerjaan atau *job description*.

Memperhatikan tujuan penilaian prestasi kerja di atas dapat disimpulkan bahwa sasaran yang menjadi objek penilaian antara lain adalah kecakapan dan kemampuan pelaksanaan tugas yang diberikan, penampilan dalam pelaksanaan tugas serta ketegaran jasmani maupun rohani selama bekerja. Tentunya penilaian prestasi kerja yang tinggi akan diberikan kepada pegawai yang memiliki disiplin dan dedikasi baik, berinisiasi positif serta memiliki semangat kerja tinggi.

4. Instrumen Pengukuran Kinerja

Instrumen pengukuran kinerja merupakan suatu alat yang digunakan untuk mengukur kinerja karyawan atau pegawai. Substansinya adalah dari aspek-aspek yang mempengaruhi kualitas dari pelaksanaan tugas. Adapun hal-hal yang dapat diukur meliputi:

- a. Prestasi kerja adalah hasil kerja pegawai atau karyawan dalam menjalankan tugasnya baik secara kualitas maupun kuantitas.
- b. Keahlian adalah kemampuan teknis dalam menjalankan tugas-tugasnya yang dimiliki oleh pegawai atau karyawan seperti komunikasi, kerjasama dan lain-lain.
- c. Perilaku adalah sikap dan tingkah laku pegawai yang melekat dalam individu setiap pegawai atau karyawan dan dibawa menjalankan tugas-tugasnya.
- d. Kepemimpinan adalah kemampuan manajerial dan seni dalam memberikan pengaruh kepada orang lain khususnya bawahan untuk mengkoordinasikan pekerjaan secara cepat dan tepat termasuk dalam mengambil keputusan.

Pengukuran atau penilaian kinerja tentunya dilakukan oleh pihak-pihak yang mempunyai wewenang untuk menilai kinerja para karyawan atau pegawai.

Pihak-pihak tersebut antara lain:

- a. Atasan langsung;

- b. Karyawan unit (rekan kerja / profesi) dalam hal ini penilaian profesi dapat dilakukan oleh pihak luar dari organisasi seperti LSM, praktisi dan lain-lain.

Pada penilaian atau pengukuran kinerja yang dilakukan dalam suatu organisasi pemerintahan pihak penilai disebut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2011 tentang pengukuran penilaian kinerja Pegawai Negeri Sipil adalah pejabat penilai, jadi penilaian atau pengukuran kinerja dalam suatu organisasi baik organisasi pemerintahan maupun organisasi swasta banyak dilakukan oleh para atasan langsung dari setiap karyawan atau pegawai yang bersangkutan sebab apabila penilaian atau pengukuran kinerja dilakukan oleh sesama karyawan atau pegawai bukan tidak mungkin terjadinya suatu kesenjangan antar pegawai, selain itu penilaian atau pengukuran kinerja dilakukan dapat pula dilakukan oleh pihak-pihak eksternal misalnya masyarakat melalui Lembaga Swadaya Masyarakat.

Menilai kinerja pegawai dan prestasi kerja menggunakan banyak cara dengan mempertimbangkan tiga hal antara lain adalah kualitas, kuantitas dan ketepatan waktu. Hal tersebut menurut Dharma (1985:55), selain itu tidak semua kriteria penilaian kinerja dapat dipakai dalam suatu penilaian prestasi kerja pegawai, namun harus disesuaikan dengan jenis pekerjaan yang akan dinilai.

Dharma (1985:64) menyatakan:

“tidak semua kriteria kinerja dipakai dalam suatu penilaian kinerja pegawai, sebab hal tersebut harus disesuaikan dengan jenis pekerjaan yang akan dinilai, penetapan standar diperlukan untuk mengetahui apakah kinerja pegawai telah sesuai dengan susunan yang diharapkan sekaligus melihat apakah kinerja pegawai telah sesuai dengan sasaran yang diharapkan sekaligus melihat besarnya penyimpangan dengan cara membandingkan antara hasil pekerjaan secara aktual dengan hal yang diharapkan”.(Dharma, 1985:64)

Penilaian atau pengukuran dilakukan dengan membagi menjadi kriteria-kriteria yang dikemudian tidak dapat digunakan secara menyeluruh yang disebabkan penilaian yang dilakukan harus disesuaikan dengan jenis pekerjaan. Pengukuran atau penilaian dilakukan dengan menetapkan standar untuk mengetahui sejauh mana pegawai menjalankan tugasnya sesuai sasaran yang diharapkan

Penetapan standar sekaligus digunakan untuk melihat besarnya penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan tugas dengan cara membandingkan hasil pekerjaan secara aktual dengan hasil yang diharapkan. Berdasarkan beberapa hal di atas mengenai adanya kriteria-kriteria tentang pengukuran kinerja pegawai. Dalam hal ini kriteria pengukuran yang digunakan adalah:

a. Kualitas Aparat

Kualitas adalah sifat yang melekat dalam diri pegawai yang berupa kemampuan dalam melaksanakan tugas dengan baik. Pada dasarnya kemampuan merupakan salah satu unsur kematangan berkaitan dengan pengetahuan dan keterampilan yang diperoleh dari pendidikan (Thoah, 1998:230). Maka dapat dikatakan bahwa kemampuan berkaitan erat dengan kecakapan, pengetahuan dan ketrampilan aparat dalam melaksanakan tugas-tugasnya yang diperoleh melalui pendidikan. Aparat berkualitas adalah aparat yang mempunyai kemampuan dalam melaksanakan tugasnya dengan baik dan hasil yang diperoleh dari suatu pekerjaan yang baik adalah hasil yang baik pula. Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa berkualitas aparat yang baik dapat dilihat dari aspek kualitas aparat tersebut dalam menjalankan tugasnya maupun pekerjaannya.

b. Semangat Kerja

Pada dasarnya arti dari semangat kerja adalah melakukan sesuatu hal yang mendorong seseorang melakukan kegiatan yang tumbuh dalam diri setiap pegawai.

Selain itu pengertian semangat kerja yang lain adalah:

“Semangat kerja adalah melakukan pekerjaan secara lebih giat sehingga dengan demikian pekerjaan dapat diharapkan lebih cepat dan lebih baik, sedangkan kegairahan kerja adalah kesenangan yang mendalam terhadap pekerjaan yang sedang dilakukan, meskipun semangat kerja tidak mesti disebabkan oleh kegiatan kerja, tetapi kegairahan kerja mempunyai pengaruh yang cukup besar terhadap semangat kerja dan kegairahan kerja akan sangat sulit dipisahkan dan orang lebih senang menggunakan istilah semangat kerja dan kegairahan kerja”. (Nitisimeto, 1982:160)

Dari pernyataan-pernyataan di atas dapat disimpulkan bahwa melaksanakan tugas atau pekerjaan tanpa didasari dengan semangat untuk bekerja suatu pekerjaan akan berjalan dengan tidak semestinya dengan kata lain kinerja tersebut akan terhambat, selain itu didalam semangat kerja terdapat sikap yang menjunjung tinggi nilai-nilai kerja sama. Sebab dengan kerja sama yang tumbuh akibat kesadaran individu pegawai akan terwujudnya suatu hasil yang lebih baik.

c. Mentalitas atau Kedisiplinan Aparatur

Mental merupakan sikap jiwa dan tingkah laku seseorang yang selalu menjadikan suatu hubungan yang bersifat serasi dengan nilai-nilai yang berlaku dan mengandung nilai-nilai kebaikan. Disiplin adalah salah satu perwujudan dari norma-norma yang mengandung nilai-nilai kebenaran dari sikap dan mentalitas. Hal tersebut diperkuat dengan pernyataan yang diungkapkan oleh Sinungan (1995:146), disiplin merupakan yang tercermin dalam perbuatan atau tingkah laku

seseorang atau masyarakat berupa kepatuhan atau ketaatan terhadap peraturan yang ditetapkan baik pemerintah atau norma dan kaidah yang berlaku dalam masyarakat untuk tujuan tertentu.

Jadi disiplin adalah suatu bentuk perwujudan mental pegawai dalam suatu organisasi untuk berperilaku yang sesuai dengan prinsip disiplin yaitu ketaatan, kepatuhan terhadap peraturan dan keputusan yang dikeluarkan suatu organisasi, serta menampakkan adanya suatu keadaan yang kondusif dalam pelaksanaan serta tanggung jawabnya.

F. Sasaran Kerja Pegawai

1. Pengertian Sasaran Kerja Pegawai

Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi Kerja Pegawai Negeri, Sasaran Kerja Pegawai yang selanjutnya disingkat SKP adalah rencana kerja dan target yang akan dicapai oleh seorang Pegawai Negeri Sipil (PNS). Target adalah jumlah beban kerja yang akan dicapai dari setiap pelaksanaan tugas jabatan.

Sasaran Kerja Pegawai (SKP) sebagai sarana penilaian prestasi kerja PNS dengan mengukur penilaian perilaku kerja. Setiap PNS wajib menyusun SKP sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 4 huruf a berdasarkan rencana kerja tahunan instansi. SKP memuat kegiatan tugas jabatan dan target yang harus dicapai dalam kurun waktu penilaian yang bersifat nyata dan dapat diukur, SKP tersebut harus mendapatkan persetujuan dan ditetapkan oleh pejabat penilai. Jika SKP yang disusun oleh PNS tidak disetujui oleh pejabat penilai maka keputusannya diserahkan kepada pejabat penilai dan bersifat final.

Penilaian SKP meliputi beberapa aspek sebagai berikut:

- a. Kuantitas;
- b. Kualitas;
- c. Waktu; dan
- d. Biaya.

Penilaian SKP tersebut paling sedikit meliputi aspek kuantitas, kualitas, dan waktu, yang mana sesuai dengan karakteristik, sifat, dan jenis kegiatan pada masing-masing unit kerja. Dalam hal kegiatan tugas dan jabatan didukung oleh anggaran maka penilaian SKP sebagaimana dimaksud pada ayat (2) PP Nomor 46 Tahun 2011 juga meliputi aspek biaya.

2. Tata Cara Penyusunan Sasaran Kerja Pegawai

Tata cara penyusunan Sasaran Kerja Pegawai menurut Peraturan Kepala BKN Nomor 1 Tahun 2013 (pasal 5-11) meliputi beberapa hal sebagai berikut :

- a. Setiap PNS wajib menyusun SKP berdasarkan Rencana Kerja Tahunan (RKT) Instansi. Dalam penyusunan SKP harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut:
 - 1) Jelas;
 - 2) Dapat diukur;
 - 3) Relevan;
 - 4) Dapat dicapai; dan
 - 5) Memiliki target waktu.

- b. SKP memuat kegiatan tugas dan jabatan dan target yang harus dicapai, setiap kegiatan tugas jabatan yang akan dilakukan harus berdasarkan pada tugas dan fungsi, wewenang, tanggung jawab, dan uraian tugas yang telah ditetapkan dalam Struktur Organisasi dan Tata Kerja (SOTK).
- c. PNS yang tidak menyusun SKP akan dijatuhi hukuman sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai disiplin PNS.

3. Unsur-Unsur Sasaran Kerja Pegawai

Ada beberapa unsur-unsur sasaran kerja pegawai yang mana tercantum pada PP Nomor 46 Tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi Kerja Pegawai Negeri Sipil yang dijelaskan oleh Badan Kepegawaian Negara yaitu sebagai berikut :

- a. Kegiatan tugas jabatan

Setiap kegiatan tugas jabatan yang akan dilakukan harus mengacu pada Penetapan Kinerja/RKT, sebagai implementasi kebijakan dalam rangka mencapai tujuan dan sasaran organisasi yang telah ditetapkan dan harus berorientasi pada hasil secara nyata dan terukur. Dalam melaksanakan kegiatan tugas jabatan pada prinsipnya pekerjaan dibagi habis dari tingkat jabatan yang tertinggi hingga tingkatan jabatan yang terendah secara hierarki, yang dijabarkan sebagai berikut:

- 1) Eselon I

Kegiatan tugas jabatan yang akan dilakukan harus mengacu pada rencana strategis dan RKT yang dijabarkan sesuai dengan tugas dan

fungsi, wewenang, tanggung jawab, dan uraian tugasnya sebagai kegiatan dalam SKP pejabat struktural eselon I.

2) Eselon II

Kegiatan tugas jabatan yang akan dilakukan harus mengacu pada SKP pejabat struktural eselon I dijabarkan sesuai dengan tugas dan fungsi, wewenang, tanggung jawab, dan uraian tugasnya sebagai kegiatan dalam SKP pejabat struktural eselon II.

3) Eselon III

Kegiatan tugas jabatan yang akan dilakukan harus mengacu pada SKP pejabat struktural eselon II dijabarkan sesuai dengan tugas dan fungsi, wewenang, tanggung jawab, dan uraian tugasnya sebagai kegiatan dalam SKP pejabat struktural eselon III.

4) Eselon IV

Kegiatan tugas jabatan yang akan dilakukan harus mengacu pada SKP pejabat struktural eselon III dijabarkan sesuai dengan tugas dan fungsi, wewenang, tanggung jawab, dan uraian tugasnya sebagai kegiatan dalam SKP pejabat struktural eselon IV.

5) Eselon V

Kegiatan tugas jabatan yang akan dilakukan harus mengacu pada SKP pejabat struktural eselon IV dijabarkan sesuai dengan tugas dan fungsi, wewenang, tanggung jawab, dan uraian tugasnya sebagai kegiatan dalam SKP pejabat struktural eselon V.

6) Jabatan Fungsional Umum

Penyusunan SKP pejabat fungsional umum, kegiatan tugas jabatan yang akan dilakukan harus mengacu pada SKP pejabat struktural eselon IV atau eselon V dijabarkan sesuai dengan tugas, wewenang, tanggung jawab, dan uraian tugasnya sebagai kegiatan dalam SKP pejabat fungsional umum.

7) Jabatan Fungsional Tertentu

Penyusunan SKP pejabat fungsional tertentu, kegiatan tugas jabatannya disesuaikan dengan butir-butir kegiatan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang jabatan fungsional tertentu.

b. Angka Kredit

Satuan nilai dari tiap butir kegiatan dan/atau akumulasi nilai butir-butir kegiatan yang harus dicapai oleh seorang pejabat fungsional dalam rangka pembinaan karier yang bersangkutan ditetapkan dengan jumlah angka kredit yang akan dicapai. Oleh sebab itu pejabat fungsional tertentu harus menetapkan target angka kredit yang akan dicapai dalam 1 (satu) tahun.

c. Target

1) Setiap pelaksanaan kegiatan tugas jabatan harus ditetapkan target yang akan diwujudkan secara jelas, sebagai ukuran prestasi kerja. Dalam menetapkan target meliputi aspek sebagai berikut:

a) Kuantitas (Target OutPut)

Dalam menentukan Target Output (TO) dapat berupa dokumen, konsep, naskah, surat keputusan, paket, laporan, dan lain-lain.

b) Kualitas (Target Kualitas)

Dalam menetapkan Target Kualitas (TK) harus memprediksi pada mutu hasil kerja yang terbaik, target kualitas diberikan nilai paling tinggi 100 (seratus).

c) Waktu (Target Waktu)

Dalam menetapkan Target Waktu (TW) harus memperhitungkan berapa waktu yang dibutuhkan untuk menyelesaikan suatu pekerjaan, misalnya bulanan, triwulan, kwartal, semester, dan tahunan.

d) Biaya (Target Biaya)

Dalam menetapkan Target Biaya (TB) harus memperhitungkan berapa biaya yang dibutuhkan untuk menyelesaikan suatu pekerjaan dalam 1 (satu) tahun, misalnya jutaan, ratusan juta, miliaran, dan lain-lain.

- 2) Penyusunan target SKP paling sedikit meliputi aspek kuantitas, kualitas, dan waktu sesuai dengan karakteristik, sifat, dan jenis kegiatan pada masing-masing unit kerja. Apabila kegiatan tugas jabatan tersebut dibiayai dianggarkan, maka dapat disertai aspek biaya dalam penyusunan SKP.