

## BAB II

### KAJIAN PUSTAKA

#### A. Studi Kepustakaan

##### 1. Konsep Pemerintahan

Konsep pemerintahan dapat dibuat dalam arti yang luas dan sempit. Artinya tugas dan wewenang pemerintahan itu dapat diperluas dan dipersempit dengan membentuk organ-organ atau badan-badan dalam pemerintahan itu sendiri.

Menurut Syafie (1998:18) Ilmu Pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari bagaimana pelaksanaan pengurusan (eksekutif) pengaturan (legislatif) kepemimpinan dan koordinasi pemerintah baik pemerintahan pusat dengan daerah maupun antara rakyat dengan pemerintahnya, dalam berbagai peristiwa dan gejala pemerintah, secara baik dan benar. Dari pengertian yang dirujuk ini, dapat dikatakan bahwa ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari dan mengetahui bagaimana pelaksanaan pemerintahan itu sendiri ditengah-tengah masyarakat.

Menurut Ndraha (2005:36) pemerintahan adalah semua badan atau organisasi yang berfungsi memenuhi dan melindungi kebutuhan dan kepentingan manusia dan masyarakat. Sedangkan yang disebut dengan pemerintah adalah proses pemenuhan dan pelindungan kebutuhan dan kepentingan manusia dan masyarakat.

Menurut Suryaningrat (1978:2) Pemerintah adalah perbuatan atau cara/urusan pemerintah, pemerintah yang adil dalam pemerintahan yang demografi. Sedangkan pemerintah adalah sekelompok individu yang mempunyai

dan melaksanakan kekuasaan atau dengan kata lain, pemerintah adalah sekelompok individu yang mempunyai dan melaksanakan wewenang yang sah dan melindungi dan meningkatkan taraf hidup masyarakat melalui perbuatan dan keputusan. Pemerintah secara domain keilmuan merupakan bagian dari Negara namun dalam hal ini disamakan. Penyamaan ini sebenarnya merupakan proses adaptasi dari makna yang banyak digunakan (Nugroho, 2003. 36).

Menurut Ndraha (2005 : 57) menjelaskan bahwa fungsi bersifat objektif, sedangkan tugas bersifat subjektif. Adapun fungsi pemerintahan ada tiga, pertama adalah fungsi pembangunan, kedua fungsi pemberdayaan dan ketiga fungsi pelayanan.

Dari penjelasan diatas, jelas bahwa fungsi pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintah terbagi menjadi 3 fungsi yaitu fungsi pembangunan, fungsi pemberdayaan dan fungsi pelayanan. Namun didalam menjalankan ketiga fungsi diatas, pemerintah menetapkan kebijakan yang disebut kebijakan pemerintah.

Osborne dan Gaebler (terjemahan Rosyid, 2000 : 192) bahkan menyatakan bahwa pemerintah yang demokratis lahir untuk melayani warganya dan karena itulah tugas pemerintah adalah mencari cara untuk menyenangkan warganya. Dengan demikian lahirnya pemerintahan memberikan pemahaman bahwa kehadiran suatu pemerintahan merupakan manifestasi dari kehendak masyarakat yang bertujuan untuk berbuat baik bagi kepentingan masyarakat, bahkan Van Poelje (dalam hamdi, 2009 : 52) menegaskan bahwa pemerintahan dapat dipandang sebagai suatu ilmu yaitu yang mengajarkan bagaimana cara terbaik

dalam mengarahkan dan memimpin pelayanan umum. Defenisi ini menggambarkan bahwa pemerintahan sebagai suatu ilmu mencakup 2 (dua) unsur utama yaitu : pertama, masalah bagaimana sebaiknya pelayanan umum dikelola, jadi termasuk seluruh permasalahan pelayanan umum, dilihat dan dimengerti dari sudut kemanusiaan; kedua, masalah bagaimana sebaiknya memimpin pelayanan umum, jadi tidak hanya mencakup masalah pendekatan yaitu bagaimana sebaiknya mendekati masyarakat oleh para pengurus, dengan pendekatan terbaik, masalah hubungan antara birokrasi dengan masyarakat, masalah keterbukaan juga keterbukaan yang aktif dalam hubungan masyarakat, permasalahan psikologi sosial dan sebagainya.

Uraian tersebut menjelaskan juga bahwa suatu pemerintahan hadir karena adanya suatu komitmen bersama yang terjadi antara pemerintahan hadir Karena adanya suatu komitmen bersama yang terjadi antara pemerintah dengan rakyatnya sebagai pihak yang diperintah dalam suatu posisi dan peran, yang mana komitmen tersebut hanya dapat dipegang apabila rakyat dapat merasa bahwa pemerintah itu memang diperlukan untuk melindungi, memberdayakan dan mensejahterakan rakyat.

Ndraha (2000 : 70) mengatakan bahwa pemerintah memegang pertanggungjawaban atas kepentingan rakyat. Lebih lanjut Ndraha juga mengatakan bahwa pemerintah adalah semua beban yang memproduksi, mendistribusikan, atau menjual alat pemenuhan kebutuhan masyarakat berbentuk jasa publik dan layanan civil. Sejalan dengan itu, Kaufman (dalam Thoha, 1995 : 101) menyebutkan bahwa: Tugas pemerintahan adalah untuk melayani dan

mengatur masyarakat. Kemudian dijelaskan lebih lanjut bahwa tugas pelayanan lebih menekankan upaya mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan publik dan memberikan kepuasan kepada publik, sedangkan tugas mengatur lebih menekankan kekuasaan power yang melekat pada posisi jabatan birokrasi.

Pendapat lain dikemukakan oleh Rasyid (2000 : 13) yang menyebutkan secara umum tugas-tugas pokok pemerintahan mencakup:

- a. Menjamin keamanan negara dari segala kemungkinan serangan dari luar, dan menjaga agar tidak terjadi pemberontakan dari dalam yang dapat menggulingkan pemerintahan yang sah melalui cara-cara kekerasan.
- b. Memelihara ketertiban dengan mencegah terjadinya gontokgontokan diantara warga masyarakat, menjamin agar perubahan apapun yang terjadi di dalam masyarakat dapat berlangsung secara damai.
- c. Menjamin diterapkannya perlakuan yang adil kepada setiap warga masyarakat tanpa membedakan status apapun yang melatarbelakangi keberadaan mereka.
- d. Melakukan pekerjaan umum dan memberikan pelayanan dalam bidang-bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga non pemerintahan, atau yang akan lebih baik jika dikerjakan oleh pemerintah.
- e. Melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan sosial: membantu orang miskin dan memelihara orang cacat, jompo dan anak terlantar: menampung serta menyalurkan para gelandangan ke sector kegiatan yang produktif, dan sebagainya.

- f. Menerapkan kebijakan ekonomi yang menguntungkan masyarakat luas, seperti mengendalikan laju inflasi, mendorong penciptaan lapangan kerja baru, memajukan perdagangan domestic dan antar bangsa, serta kebijakan lain yang secara langsung menjamin peningkatan ketahanan ekonomi negara dan masyarakat.

Oleh Ndraha (2001 : 85), fungsi pemerintahan tersebut kemudian diringkus menjadi 2 (dua) macam fungsi, yaitu: Pertama, pemerintah mempunyai fungsi primer atau fungsi pelayanan (service), sebagai provider jasa publik yang baik diprivatisasikan dan layanan civil termasuk layanan birokrasi. Kedua, pemerintah mempunyai fungsi sekunder atau fungsi pemberdayaan (empowerment), sebagai penyelenggara pembangunan dan melakukan program pemberdayaan.

Dengan begitu luas dan kompleksnya tugas dan fungsi pemerintahan, menyebabkan pemerintah harus memikul tanggung jawab yang sangat besar. Untuk mengemban tugas yang berat itu, selain diperlukan sumber daya, dukungan lingkungan, dibutuhkan institusi yang kuat yang didukung oleh aparat yang memiliki perilaku yang sesuai dengan nilai dan norma yang berlaku di dalam masyarakat dan pemerintahan. Langkah ini perlu dilakukan oleh pemerintah, mengingat dimasa mendatang perubahan-perubahan yang terjadi di dalam masyarakat akan semakin menambah pengetahuan masyarakat untuk mencermati segala aktivitas pemerintahan dalam hubungannya dengan pemberian pelayanan kepada masyarakat.

## 2. Konsep Pegawai Negeri Sipil (PNS)

Pegawai Negeri Sipil, Menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia, “Pegawai” berarti “orang yang bekerja pada pemerintah (perusahaan dan sebagainya) sedangkan “Negeri” berarti negara atau pemerintah, jadi PNS adalah orang yang bekerja pada pemerintah atau Negara.

Pasal 1 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 memberikan pengertian PNS adalah mereka yang setelah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan Negeri atau disertai tugas Negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan sesuatu peraturan perundang-undangan dan digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kraneburg memberikan pengertian dari PNS yaitu pejabat yang ditunjuk, jadi pengertian tersebut tidak termasuk mereka yang memegang jabatan mewakili seperti anggota parlemen, presiden, dan sebagainya.

Adapun unsur- unsur dari pegawai negeri yaitu sebagai berikut:

1. Warga negara Indonesia yang telah memenuhi syarat-syarat menurut peraturan perundang- undangan. Peraturan perundangan yang mengatur tentang syarat-syarat yang dituntut bagi setiap (calon) Pegawai Negeri untuk dapat diangkat oleh pejabat yang berwenang adalah Peraturan Pemerintah Nomor 98 Tahun 2000, yang meliputi:

- a. Warga Negara Indonesia. Pembuktian bahwa seseorang itu adalah warga negara Indonesia harus melampirkan akta kelahiran dan fotokopi KTP yang masih berlaku.
- b. Berusia minimal 18 (delapan belas) tahun dan minimal 35 (tiga puluh lima) tahun dibuktikan dengan akta kelahiran dan fotokopi KTP yang masih berlaku.
- c. Tidak pernah dihukum atas keputusan hakim yang sudah mempunyai kekuatan hukum yang tetap.
- d. Tidak pernah diberhentikan dengan tidak hormat dalam sesuatu instansi, baik instansi pemerintah maupun swasta.
- e. Tidak berkedudukan sebagai Pegawai Negeri atau Calon Pegawai Negeri Sipil.
- f. Mempunyai pendidikan, kecakapan, keahlian, dan keterampilan yang diperlukan. Pendidikan yang dimaksud adalah pendidikan yang sesuai dengan formasi yang akan diisi.
- g. Berkelakuan baik (berdasarkan keterangan yang berwajib).
- h. Berbadan sehat (berdasarkan keterangan dokter).
- i. Sehat jasmani dan rohani.
- j. Bersedia ditempatkan diseluruh wilayah Indonesia atau negara lain yang ditetapkan oleh pemerintah.
- k. Syarat lainnya yang ditentukan dalam persyaratan jabatan.
- l. Diangkat oleh pejabat yang berwenang.

Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 menegaskan bahwa pejabat yang berwenang adalah pejabat yang mempunyai kewenangan mengangkat, memindahkan, dan memberhentikan Pegawai Negeri berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pada dasarnya kewenangan untuk mengangkat Pegawai Negeri berada ditangan presiden sebagai kepala eksekutif, namun untuk (sampai) tingkat kedudukan (pangkat) tertentu, presiden dapat mendelegasikan kewenangan kepada pejabat lain dilingkungannya masing-masing. Kewenangan pengangkatan dan pendegelasan tersebut diatur dalam undang-undang.

Pasal 23 Undang-undang nomor 5 tahun 2014 Pegawai ASN wajib:

- a. setia dan taat pada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara
- b. Kesatuan Republik Indonesia, dan pemerintah yang sah;
- c. menjaga persatuan dan kesatuan bangsa;
- d. melaksanakan kebijakan yang dirumuskan pejabat pemerintah yang berwenang;
- e. menaati ketentuan peraturan perundang-undangan;
- f. melaksanakan tugas kedinasan dengan penuh pengabdian, kejujuran, kesadaran, dan tanggung jawab;
- g. menunjukkan integritas dan keteladanan dalam sikap, perilaku, ucapan dan tindakan kepada setiap orang, baik di dalam maupun di luar kedinasan;
- h. menyimpan rahasia jabatan dan hanya dapat mengemukakan rahasia jabatan sesuai dengan ketentuan



Berdasarkan penjabaran diatas, PNS merupakan bagian dari pegawai negeri yang merupakan aparatur negara. Menurut UU No. 43 Tahun 1999 Pasal 2 ayat (2) Pegawai Negeri dibagi menjadi:

1. Pegawai Negeri Sipil Pusat, Yang dimaksud dengan Pegawai Negeri Sipil pusat adalah Pegawai Negeri Sipil yang gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan Belanja Negara dan bekerja pada Departemen, Lembaga Pemerintahan Nondepartemen, Kesekretariat Lembaga Negara, Instansi Vertikal di Daerah Provinsi Kabupaten/Kota, Kepaniteraan Pengadilan, atau dipekerjakan untuk menyelenggarakan tugas Negara lainnya.
2. Pegawai Negeri Sipil Daerah, Yang dimaksudkan dengan Pegawai Negeri Sipil Daerah adalah Pegawai Negeri Sipil daerah Provinsi/Kabupaten/Kota yang gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan bekerja pada Pemerintah Daerah, atau dipekerjakan diluar instansi induknya.
3. Pegawai Negeri Sipil Pusat dan Pegawai Negeri Sipil Daerah yang diperbantukan diluar instansi induk, gajinya dibebankan pada instansi yang menerima perbantuan.

Di samping pegawai negeri sebagaimana yang disebutkan pada Pasal 2 ayat (1), pejabat yang berwenang dapat mengangkat pegawai tidak tetap. Yang dimaksud dengan pegawai tidak tetap adalah pegawai yang diangkat dalam jangka waktu.

### 3. Konsep Kebijakan

Kata kebijakan secara etimologis berasal dari kata "Polis" dalam bahasa Yunani (Greek) artinya "Negara Kota". Dalam bahasa Latin yaitu *Politia* atau negara. Bahasa Inggris lama (*Middle English*) dinilai *policie* yaitu berkaitan dengan unsur pemerintah atau administrasi pemerintah (William, 2003:29). Kemudian dalam bahasa Indonesia "Kata Kebijakan dan Kebijaksanaan" Bijak atau bijaksana dalam bahasa Inggris "*wisdom*". Asal katanya "*Wise*". Dan pengertian ini sifat bijaksana itu bukan hanya sekedar "pintar atau cerdas (*smart*)".

Secara umum kebijakan dapat dikatakan sebagai rumusan keputusan Pemerintah yang menjadi pedoman tingkah laku guna mengatasi masalah public yang mempunyai tujuan, rencana, dan program yang akan dilaksanakan secara jelas. (Koryati, 2005:7).

Kebijakan publik menurut Dye (dalam Agustino, 2008:7) adalah apa yang dipilih oleh pemerintah untuk dikerjakan. Rose (dalam Agustino, 2008:7) kebijakan public sebagai sebuah rangkaian panjang dari banyak atau sedikit kegiatan yang saling berhubungan dan memiliki konsekuensi bagi yang berkepentingan sebagai keputusan yang berlainan.

Selanjutnya dapat dilihat pengertian kebijakan publik yang dikemukakan oleh Richard Rose dalam Winarno (2007:16) mengemukakan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai suatu keputusan tersendiri.

Winarno (2007:144) mengemukakan bahwa implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian luas, merupakan tahap dari proses kebijakan segera setelah penetapan Undang-Undang. Dimana implementasi dipandang secara luas mempunyai makna pelaksanaan Undang-Undang di mana berbagai aktor, organisasi, prosedur, teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan dan program-program.

Nugroho (2004:101) menjelaskan bahwa perumusan kebijakan adalah inti dari kebijakan publik yang dilihat dari kebijakan publik yang ditujukan untuk melakukan intervensi terhadap kehidupan publik untuk meningkatkan kehidupan publik itu sendiri yang dinilai dari ketersediaan kemampuan sumber daya manusia.

Kebijakan publik merupakan salah satu produk dan kegiatan dan administrasi dan manajemen didalam sebuah organisasi. Yang meliputi tahapan-tahapan formulasi, implementasi dan evaluasi. Sejalan dengan itu kebijakan publik dapat didefinisikan pertanyaan sepanjang masa karena kebijakan publik tetap ada dan terus ada sepanjang masih ada negara yang mengatur kehidupan bersama (Nugroho,2004;1). Hal ini sejalan dengan kajian administrasi negara yang secara sensitif harus menanggapi isu-isu pokok dalam masyarakat dan mampu memformulasikan kedalam rumusan kebijaksanaan.

Nugroho (2004:101) mengatakan bahwa kebijakan publik ditujukan untuk melakukan intervensi terhadap kehidupan publik untuk meningkatkan kehidupan publik itu sendiri.

Kebijakan menurut Mustopadidjaja adalah keputusan suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mengatasi permasalahan tertentu atau untuk mencapai tujuan tertentu, berisikan ketentuan-ketentuan yang dapat dijadikan pedoman perilaku dalam (1) pengambilan keputusan lebih lanjut, yang harus dilakukan baik kelompok sasaran ataupun unit organisasi pelaksana kebijakan, (2) penerapan atau pelaksanaan dari suatu kebijakan yang telah ditetapkan baik dalam hubungan dengan unit organisasi pelaksana maupun dengan kelompok sasaran yang dimaksudkan. (Nurcholis, 2005:158).

Menurut (William, 2000:23) Analisis kebijakan adalah aktivitas menciptakan tentang dan dalam proses kebijakan. Dalam menciptakan pengetahuan tentang proses pembuatan kebijakan dan program publik. Analisis kebijakan dilakukan untuk menciptakan secara kritis, menilai dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan dalam satu atau lebih dalam proses pembuatan kebijakan.

Carl J Federick dalam Leo Agustino (2008:7) mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Pendapat ini juga menunjukkan bahwa ide kebijakan melibatkan perilaku yang memiliki maksud dan tujuan merupakan bagian yang penting dari definisi kebijakan, karena bagaimanapun kebijakan harus menunjukkan apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah.

Richard Rose dalam Budi Winarno (2007:17) juga menyarankan bahwa kebijakan hendaknya dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensi bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai keputusan yang berdiri sendiri. Pendapat kedua ahli tersebut setidaknya dapat menjelaskan bahwa mempertukarkan istilah kebijakan dengan keputusan adalah keliru, karena pada dasarnya kebijakan dipahami sebagai arah atau pola kegiatan dan bukan sekadar suatu keputusan untuk melakukan sesuatu.

Selanjutnya dapat dilihat definisi kebijakan adalah kata kebijaksanaan yaitu perilaku seseorang baik pejabat atau perorangan, kelompok kekuatan politik atau kelompok pakar atau instansi pemerintahan yang terlibat dalam suatu bidang kegiatan tertentu yang diarahkan pada rumusan masalah atau permasalahan yang sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu. Untuk selanjutnya mengacu kepada tindak atau tindakan berpola yang mengarah kepada tujuan seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan dan atau mewujudkan sasaran yang ingin dicapai.

Nugroho (2011:101) mengatakan bahwa perumusan kebijakan adalah inti dari kebijakan publik yang ditunjukkan untuk melakukan intervensi terhadap kehidupan publik untuk meningkatkan kehidupan publik itu sendiri yang dinilai dari ketersediaan kemampuan sumber daya manusia.

Dengan demikian dapat juga diketahui bahwa menurut Nugroho (2011:115) terdapat tiga kegiatan pokok yang berkenaan dengan kebijakan publik yaitu:

- a. Perumusan/formulasi kebijakan

b. Implementasi Kebijakan

c. Evaluasi Kebijakan

Dalam penelitian ini, penulis memilih implementasi dari kebijakan publik karena ingin melihat bagaimana pelaksanaan dan penerapan dari kebijakan publik, dalam hal ini Peraturan Gubernur Nomor 12 tahun 2016 serta hambatan dari implementasi/pelaksanaan kebijakan publik tersebut.

Menurut Dunn (2003:22) kebijakan adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan didalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat politis. Aktivitas politis tersebut dijelaskan sebagai proses pembuatan kebijakan dan digambarkan sebagai serangkaian tahap yang saling bergantung yang diatur menurut urutan waktu, penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan penilaian kebijakan.

Menurut Pasolong (2008:38) , kebijakan merupakan suatu hasil analisis yang mendalam terhadap berbagai alternative yang bermuara kepada keputusan tentang alternative terbaik, sedangkan kebijaksanaan selalu mengandung makna melanggar segala sesuatu yang pernah ditetapkan karena alasan tertentu,

Kebijakan merupakan suatu keputusan atau pertauran perundang-undangan yang mengatur suatu hal, kebijakan harus memenuhi enam unsur sebagai berikut:

1. *Intention*, yaitu niat yang sebenarnya dari sebuah tindakan
2. *Goals*, yaitu tujuan atau hasil akhir yang hendak dicapai
3. *Plans of Proposal*, yaitu rencana atau usulan untuk mencapai tujuan
4. *Program*, yaitu program yang disahkan untuk mencapai tujuan kebijakan
5. *Decision or choices*, yaitu keputusan atau pilihan atas tindakan-tindakan yang diambil untuk mencapai tujuan, mengembangkan rencana, melaksanakan dan mengevaluasi program.
6. *Effect*, yaitu dampak atau pengaruh yang dapat diukur (Naihasy, 2006:22)

Selain itu, Nugroho (2011:149) juga menyatakan bahwa kebijakan mempunyai 6 kriteria utama yaitu:

- a. Efektivitas
- b. Efisiensi
- c. Kecukupan
- d. Perataan
- e. Responsivitas
- f. Ketepatan

Thomas R. Dye (dalam Naihasy, 2006:21) menyebutkan kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan pemerintah, mereka melakukan suatu keputusan dan memberikan hasil untuk kehidupan bersama. Dunn menggambarkan kriteria-kriteria evaluasi kebijakan yang meliputi 6 (enam) tipe sebagai berikut:

1. Efektifitas (*Effectiveness*)

Berkenaan dengan apakah suatu alternatif mencapai hasil (akibat) yang diharapkan atau mencapai tujuan dari diadakannya tindakan. Efektifitas yang secara dekat berhubungan dengan rasionalitas teknis, selalu diukur dari unit produk atau layanan atau nilai moneter.

2. Efisiensi (*Efficiency*)

Berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk meningkatkan tingkat efektifitas tertentu. Efisiensi yang merupakan sinonim dengan rasionalitas ekonomi, adalah merupakan hubungan antara efektifitas dan usaha yang terakhir umumnya diukur dari ongkos moneter.

3. Kecukupan (*Adequacy*)

Berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektifitas memuaskan kebutuhan, nilai atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah. Kriteria kecukupan menekankan pada kuatnya hubungan antara alternatif kebijakan dan hasil yang diharapkan.

4. Pemerataan/Kesamaan (*Equity*)

Indikator ini erat berhubungan dengan rasionalitas legal dan sosial dan menunjuk pada distribusi akibat dan usaha antara kelompok-kelompok yang berbeda dalam masyarakat. Kebijakan yang berorientasi pada perataan adalah kebijakan yang akibatnya (misalnya, unit pelayanan atau manfaat moneter) atau usaha (misalnya biaya moneter) secara adil didistribusikan. Kebijakan yang

dirancang untuk mendistribusikan pendapatan, kesempatan pendidikan atau pelayanan publik kadang-kadang direkomendasikan atas dasar criteria kesamaan. Kriteria kesamaan erat kaitannya dengan konsepsi yang saling bersaing, yaitu keadilan atau kewajaran dan terhadap konflik etis sekitar dasar yang memadai untuk mendistribusikan risorsis dalam masyarakat.

#### 5. Responsivitas (*Responsiveness*)

Berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, prefensi, atau nilai kelompok- kelompok masyarakat tertentu. Kriteria responsivitas adalah penting karena analisis yang dapat memuaskan semua kriteria lainnya – efektifitas, efisensi, kecukupan, kesamaan – masih gagal jika belum menanggapi kebutuhan actual dari kelompok yang semestinya diuntungkan dari adanya suatu kebijakan.

#### 6. Ketepatan (*Appropriateness*)

Adalah kriteria ketepatan secara dekat yang berhubungan dengan rasionalitas substantive, karena pertanyaan tentang ketepatan kebijakan tidak berkenaan dengan satuan kriteria individu tetapi dua atau lebih criteria secara bersama-sama. Ketepatan merujuk pada nilai atau harga dari tujuan-tujuan program dan kepada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan tersebut.

### 4. Konsep Implementasi

Kata implementasi berasal dari bahasa inggris *implementation* yang berarti pelaksanaan atau penerapan. Menurut (Echols dalam Shadily:2009), implementasi kebijakan tidak bisa lepas dari yang namanya evaluasi. evaluasi adalah proses penilaian. Penilaian ini bisa menjadi netral, positif dan negatif atau merupakan gabungan dari keduanya.

Menurut Ndraha (2011:21) evaluasi adalah sebagai suatu proses perbandingan antara standar dengan fakta dan analisis lainnya. Ada tiga model evaluasi menurut Ndraha yaitu:

1. Model *befor-after*, yaitu perbandingan antara sebelum dan sesudah suatu tindakan (perlakuan)
2. Model Das Sollen – Das Sein, yaitu perbandingan antara yang seharusnya dengan yang senyatanya.



3. Model kelompok kontrak-kelompok tes, yaitu perbandingan antara kelompok kontrol (tanpa perlakuan) dengan kelompok tes (diberi perlakuan)

Mustopadidjaja (2005:45) mengatakan bahwa evaluasi merupakan kegiatan pemberian nilai atas suatu fenomena , yang didalamnya terkandung pertimbangan nilai. Jadi, evaluasi dapat dikatakan memberikan penilaian terhadap suatu fenomena-fenomena setelah melihat faktanya dilapangan.

Menurut Winarno (2007:9), bahwa evaluasi dilakukan karena tidak semua program kebijakan publik meraih hasil yang diinginkan. Sering kali terjadi kebijakan publik gagal meraih tujuan yang diharapkan sebelumnya. Dengan demikian evaluasi ditujukan untuk melihat sebab-sebab kegagalan suatu kebijakan atau untuk mengetahui kebijakan publik yang telah dijalankan meraih dampak yang diinginkan. Sementara dalam bahasa yang lebih singkat evaluasi adalah kegiatan yang bertujuan untuk menilai manfaat suatu kebijakan.

Suchman dalam Winarno (2007:230), mengemukakan enam langkah dalam evaluasi kebijakan yaitu:

- a. Mengidentifikasi tujuan program yang akan dievaluasi
- b. Analisis terhadap masalah
- c. Deskripsi dan standarisasi kegiatan
- d. Pengukuran terhadap kegiatan perubahan yang terjadi
- e. Menentukan apakah perubahan yang diamati merupakan akibat dari kegiatan tersebut.
- f. Beberapa indikator untuk menentukan keberadaan suatu dampak.

Kemudian Dunn berpendapat ada beberapa kriteria kebijakan yang sama dengan kriteria implementasi kebijakan yaitu:

1. Efektivitas berkenaan dengan apakah suatu alternative mencapai hasil/akibat yang diharapkan, atau mencapai tujuan dari diadakannya tindakan.

2. Efisiensi yaitu berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan tingkat efektivitas tertentu.
3. Kecukupan yaitu berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektivitas memuaskan kebutuhan, nilai dan kesempatan menumbuhkan adanya masalah
4. Perataan yaitu erat hubungannya dengan rasionalitas legal dan sosial dan menunjukkan pada distribusi akibat dan usaha antara kelompok-kelompok yang berbeda dalam masyarakat.
5. Responsivitas yaitu berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, prefensi, atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu.
6. Ketepatan yaitu kriteria ketepatan secara dekat berhubungan dengan rasionalitas dan substantif (Dunn, 2003:610).

Nurcholis (2005:169) mengatakan evaluasi adalah suatu proses yang mendasarkan diri pada disiplin ketat dan tahapan waktu, maka untuk dapat mengetahui hasil dari kegiatan atau program yang telah direncanakan dengan evaluasi dapat diketahui hambatan atau kendala suatu kebijakan.

#### **4. Konsep Implementasi Kebijakan**

Pengertian tentang implementasi kebijakan berbeda-beda, namun konsepnya tetap sama, yaitu merupakan rangkaian proses penerjemahan dan kebijakan yang direspon berupa aksi, tindakan para pelaku pembangunan secara konsisten dalam rangka pencapaian tujuan dan sasaran yang telah digariskan oleh kebijakan itu sendiri (Nogi, 2002:7).

Menurut Grindle dalam Wirawan (2012:45) mengatakan implementasi kebijakan sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, malainkan lebih dari itu, ia menyangkut masalah konflik, keputusan, dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijaksanaan.

Oleh sebab itu tidak salah jika dikatakan bahwa implementasi kebijaksanaan merupakan aspek penting dari keseluruhan proses kebijaksanaan.

Implementasi atau pelaksanaan kebijakan merupakan rangkaian kegiatan setelah suatu kebijakan dirumuskan, tanpa implementasi kebijakan yang telah dirumuskan tidak akan memberikan manfaat. Menurut Pressman dan Wildavsky dalam Nogi (2002:17), implementasi diartikan sebagai interaksi antara penyusun tujuan dengan sarana-sarana penyusun tindakan dalam mencapai tujuan tersebut, atau kemampuan untuk menghubungkan kausal antara yang diinginkan dengan cara untuk mencapainya.

Menurut Wibawa (1992:14) implementasi kebijakan merupakan pengejahtahuan keputusan mengenai yang mendasar, biasanya tertuang dalam satu Undang-Undang, namun juga dapat berbentuk instruksi-instruksi eksekutif yang penting atau keputusan perundangan. Idealnya keputusan-keputusan (tersebut) menjelaskan masalah yang hendak ditangani, menentukan tujuan yang hendak dicapai dalam berbagai cam "menggambarkan struktur" proses implementasi tersebut.

Tujuan implementasi kebijakan adalah untuk menetapkan arah agar tujuan kabijakan publik dapat direalisasikan sebagai hasil dari kegiatan pemerintah (Wibawa, 1992:14). Keseluruhan proses penetapan baru ini bisa mulai apabila tujuan dan sasaran yang semula bersifat umum telah diperinci, program yang telah dirancang dan juga sejumlah dana telah dialokasikan untuk mewujudkan tujuan dan sasaran tersebut.

Model implementasi kebijakan yang bersifat top down dikembangkan oleh Edwar III dalam Leo (2008:149) yang menamakan implementasi kebijakan public dengan *Directy and indirect Impact on Implementation*. Dalam pendekatan yang diimplementasikan oleh Edward III, terdapat empat variable yang sangat menentukan suatu kebijakan yaitu :

- a. Komunikasi. Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran tidak jelas maka akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran.
- b. Sumber Daya. Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementator kurang sumber daya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia, yakni kompetensi implementor dan sumberdaya financial. Sumber daya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar berjalan dengan efektif.
- c. Disposisi/Sikap, Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor mempunyai disposisi yang baik, maka akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan.
- d. Struktur Birokrasi. Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dan aspek struktur yang

penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang menjadi standar.

Sementara Nugroho (2008:456) dalam bukunya, *public policy* menyarankan bahwa pada prinsipnya ada empat hal yang harus tepat dalam hal keefektifan implementasi kebijakan, antara lain :

1. Ketepatan kebijakan, ketepatan kebijakan ini dinilai dari; sejauhmana kebijakan yang ada memuat hal-hal untuk memecahkan masalah yang hendak dipecahkan, apakah kebijakan sudah dirumuskan sesuai dengan masalah yang ada, apakah kebijakan dibuat oleh lembaga yang mempunyai kewenangan.
2. Ketepatan pelaksanaan, yakni pihak yang berwenang, mempunyai kemampuan menjalankan kebijakan yang dibuat dan ada usaha yang dilakukan.
3. Ketepatan target, berkenaan dengan tiga hal; apakah target sesuai rencana, apakah tidak bertentangan dengan kebijakan lain, apakah tidak ada tumpang tindih dengan kebijakan lain.
4. Ketepatan lingkungan, ada dua lingkungan yang paling menentukan, yaitu
  - a. Lingkungan internal kebijakan, yaitu interaksi antara perumus kebijakan dengan pelaksana kebijakan.
  - b. Lingkungan eksternal kebijakan, yang terdiri atas; persepsi publik akan kebijakan dan implementasi kebijakan, interpretasi lembaga strategis dalam masyarakat seperti media massa

Van Meter dan Van Horn (dalam Agustino, 2008:39) mendefinisikan implementasi sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarah pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan.

Wirawan (2012:45) mengatakan implementasi kebijakan sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, malainkan lebih dari itu, ia menyangkut masalah konflik, keputusan, dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijaksanaan. Oleh sebab itu tidak salah jika dikatakan bahwa implementasi kebijaksanaan merupakan aspek penting dari keseluruhan proses kebijaksanaan.

Dalam pandangan George C. Edwards III dalam Dwiyanto (2009:33), mengatakan bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat indikator, yaitu:

1. Komunikasi
2. Sumber Daya
3. Disposisi
4. Struktur Birokrasi

Berdasarkan pandangan para ahli tersebut, dapat disimpulkan bahwa setelah kebijakan dirumuskan, maka langkah selanjutnya adalah mengimplementasikan kebijakan tersebut yang dijabarkan dalam produk-produk hukum atau instruksi-instruksi yang bertujuan untuk mengatasi masalah yang dihadapi.

## 5. Konsep Manajemen Sumber Daya Manusia

Sumber daya manusia merupakan salah satu sumber daya yang terdapat didalam organisasi, meliputi semua orang yang melakukan aktivitas. Pentingnya unsur manusia sebagai sumber daya yang cukup potensial, yang perlu dikembangkan sedemikian rupa sehingga mampu memberikan kontribusi yang maksimal bagi organisasi dan bagi pengembangan dirinya, karena itulah manusia juga perlu dimanajemen.

Menurut Hasibuan (2012;10) Manajemen sumber daya manusia adalah ilmu dan seni mengatur hubungan dan peranan tenaga kerja agar efektif dan efisien membantu terwujudnya tujuan perusahaan, karyawan, dan masyarakat. Selanjutnya Hasibuan (2012:7) mengatakan bahwa dengan adanya manajemen daya guna dan hasil guna unsur-unsur manajemen akan dapat ditingkatkan. Unsur-unsur manajemen itu antara lain adalah :

- *Man* :Man dalam organisasi publik diaartikan sebagai sesuatu yang sangat menentukan karena manusia yang membuat tujuan melakukan proses kegiatan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan,tanpa manusia tidak akan ada proses kerja.
- *Money* : Uang penting sebagai alat ukur dan alat ukur mengenai suatu usaha(besar kecilnya perusahaan diukur dari jumlah perputaran uang).
- *Materials* (bahan-bahan/perlengkapan) : Manajemen ada karena adanya kegiatan manusia secara bersama-sama untuk mengurus material.
- *Machines (alat-alat)* : Mesin sebagai alat bantu kerja, memudahkan melaksanakan pekerjaan, memberikan keuntungan terhadap tenaga kerja, penggunaannya sangat tergantung kepada manusia serta mempermudah tujuan hidup manusia.
- *Method* (cara-cara kerja) : Tercapai atau tidaknya tujuan tergantung pada cara pelaksanaannya dengan cara kerja yang baik akan memperlancar dan mempermudah jalannya pekerjaan.
- *Market* : Market dalam organisasi publik diartikan sebagai masyarakat atau warga negara anggota organisasi.

Dalam perkembangannya unsur *man* (manusia) telah berkembang menjadi suatu bidang ilmu manajemen yang disebut sebagai sumber daya manusia. Manajemen sumber daya manusia ini merupakan suatu ilmu yang mempelajari khusus pada satu unsur manajemen tersebut yaitu *man* (manusia). Tanpa sumber daya manusia, maka sumber daya lainnya kurang bermanfaat dalam mencapai tujuan organisasi, maka untuk itu sangat diperlukan manajemen sumber daya manusia sebagai pengatur bagaimana untuk menjalankan sebuah organisasi yang dibentuk dengan memanfaatkan sumber daya organisasi yang ada.

Nawawi (2008:41) yang menyebutkan bahwa ada tiga pengertian sumber daya manusia adalah sebagai berikut :

1. Sumber daya manusia (SDM) adalah manusia yang bekerja dilingkungan suatu organisasi (disebut juga personil, tenaga kerja, pekerja atau karyawan)
2. Sumber daya manusia adalah potensi manusiawi sebagai penggerak organisasi dalam mewujudkan eksistensinya.
3. Sumber daya manusia (SDM) adalah potensi yang merupakan aset dan fungsi sebagai modal (non material dan non finansial) di dalam organisasi yang dapat diwujudkan menjadi potensi nyata (*real*) secara fisik dan non fisik dalam mewujudkan eksistensi sebuah organisasi.

Dengan adanya Manajemen Sumber Daya Manusia, maka sumber daya manusia dapat lebih diarahkan kepada kegiatan-kegiatan pencapaian tujuan organisasi dengan menggerakkan atau memanfaatkan atau mendayagunakan sumber daya yang lainnya untuk dapat bekerja sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Menurut Martoyo (2000:19) yang merincikan tujuan dari manajemen Sumber Daya Manusia adalah sebagai berikut :

1. Tujuan organisasional, adalah untuk tercapainya efektivitas maksimal dari sebuah organisasi.
2. Tujuan Fungsional adalah : bahwa secara fungsional tujuannya harus sesuai dengan tujuan organisasi yang lebih besar.



3. Tujuan Sosial yaitu: setiap organisasi apapun tujuannya harus mengikat akibatnya bagi kepentingan masyarakat umum.
4. Tujuan Personal, yaitu: kepentingan personal atau individual dalam organisasi juga harus diperhatikan oleh setiap manajer.

Sedangkan definisi yang dikemukakan Kiggundu manajemen sumber daya manusia adalah pengembangan dan pemanfaatan personil (pegawai) bagi pencapaian yang efektif mengenai sasaran-sasaran dan tujuan-tujuan individu, organisasi, masyarakat, nasional, dan internasional (dalam Faustino. 2003;4).

Tugas manajemen sumber daya manusia berkisar pada upaya mengelola unsur manusia dengan segala potensi yang dimilikinya seefektif mungkin sehingga dapat diperoleh sumber daya manusia yang puas (*satisfied*) dan memuaskan (*satisfactory*) bagi organisasi. Lingkup manajemen sumber daya manusia meliputi semua aktivitas yang berhubungan dengan sumber daya manusia dalam organisasi (Faustino. 2003;4) antara lain :

1. Rancangan organisasi
2. staffing
3. Sistem reward
4. manajemen performansi
5. pengembangan pekerja dan organisasi
6. komunikasi dan hubungan masyarakat

Fungsi manajemen sumber daya manusia yang dikemukakan oleh Hasibuan (2012;21-23) antara lain sebagai berikut :

1. Perencanaan  
Perencanaan (*Human Resources planning*) adalah merencanakan tenaga kerja secara efektif serta efisien agar sesuai dengan kebutuhan perusahaan dalam membantu terwujudnya tujuan
2. Pengorganisasian  
Pengorganisasian adalah kegiatan untuk mengorganisasi semua karyawan dengan menetapkan pembagian kerja, hubungan kerja, delegasi wewenang, integrasi, dan koordinasi dalam bagian organisasi (*organization chat*)
3. Pengarahan  
Pengarahan (*Directing*) adalah kegiatan mengarahkan semua karyawan, agar mau bekerja sama dan bekerja efektif serta efisien

dalam membantu tercapainya tujuan perusahaan, karyawan, dan masyarakat.

4. Pengendalian  
Pengendalian (*controlling*) adalah kegiatan mengendalikan semua karyawan agar menaati peraturan-peraturan perusahaan dan bekerja sesuai dengan rencana.
5. Pengadaan  
Pengadaan (*procurement*) adalah proses penarikan, seleksi, penempatan, orientasi, dan induksi untuk mendapatkan karyawan yang sesuai dengan kebutuhan perusahaan.
6. Pengembangan  
Pengembangan (*development*) adalah proses peningkatan keterampilan teknis, teoritis, konseptual, dan moral karyawan melalui pendidikan dan pelatihan.
7. Kompensasi  
Kompensasi (*compensation*) adalah pemberian balas jasa langsung (*direct*) dan tidak langsung (*indirect*), uang atau barang kepada karyawan sebagai imbalan jasa yang diberikan kepada perusahaan.
8. Pengintegrasian  
Pengintegrasian (*integration*) adalah kegiatan untuk mempersatukan kepentingan perusahaan dan kebutuhan karyawan, agar tercipta kerja sama yang serasi dan saling menguntungkan.
9. Pemeliharaan  
Pemeliharaan (*maintenance*) adalah kegiatan untuk memelihara atau meningkatkan kondisi fisik, mental, dan loyalitas karyawan, agar mereka tetap mau bekerja sama sampai pension.
10. Kedisiplinan  
Kedisiplinan merupakan fungsi MSDM yang terpenting dan kunci terwujudnya tujuan karena tanpa disiplin yang baik sulit terwujud tujuan yang maksimal.
11. Pemberhentian  
Pemberhentian (*separation*) adalah putusnya hubungan kerja seseorang dari perusahaan.

## 6 Kinerja Pegawai

Konsep kinerja merupakan singkatan dari kinetika energi kinerja yang padanannya dalam bahasa inggris adalah *performance*. Istilah *performance* sering diindonesiakan sebagai *performa*.

Kinerja adalah hasil yang diperoleh oleh suatu organisasi baik organisasi tersebut bersifat *profit oriented* dan *non profit oriented* yang dihasilkan selama satu periode waktu. Secara tegas menurut Bastian dalam Fahmi (2013 : 226) kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan /program /kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi, dan visi organisasi yang tertuang dalam skema strategis suatu organisasi.

Rivai (2010:548-549) bahwa: "Kinerja adalah perilaku nyata yang ditampilkan setiap orang sebagai prestasi kerja yang dihasilkan oleh karyawan sesuai dengan peran dalam perusahaan". Jadi kinerja di sini juga berkaitan dengan perilaku.

Lembaga Administrasi Negara (LAN) dalam Mulyasa (2004:138) mengemukakan bahwa "Kinerja atau *performance* dapat diartikan sebagai prestasi kerja, pelaksanaan kerja, pencapaian kerja, hasil kerja atau unjuk kerja". Kinerja di sini lebih dispesifikan kepada pelaksanaan kerja yang identik dengan perilaku seseorang dalam melaksanakan suatu pekerjaan. Artinya kinerja seseorang baru bisa dikatakan baik apabila seseorang tersebut telah berperilaku baik dalam bekerja.

Vroom dalam Mulyasa (2009:138) menyatakan bahwa "Kinerja seseorang merupakan fungsi perkalian antara kemampuan (*ability*) dan motivasi". Hubungan perkalian tersebut mengandung arti bahwa jika seseorang rendah pada salah satu komponen maka prestasi kerjanya akan rendah pula. Kinerja seseorang yang rendah merupakan hasil dari motivasi yang rendah dengan kemampuan yang

rendah. Selanjutnya Mitchell dalam Mulyasa menyatakan bahwa kinerja meliputi beberapa aspek, yaitu: "*Quality work promptness, initiative, capability, and communication*".

Mangkunegara (2007:67) mengemukakan bahwa kinerja atau prestasi kerja adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya.

Menurut Hasibuan (2012:95) unsur-unsur yang dinilai dalam pelaksanaan kerja yaitu :

- 1) Kesetiaan, kesetiaan ini dicerminkan oleh kesediaan karyawan menjaga dan membela organisasi di dalam maupun diluar pekerjaan dari rongrongan orang yang tidak bertanggung jawab,
- 2) Prestasi kerja, penilai menilai hasil kerja baik kualitas maupun kuantitas yang dapat dihasilkan karyawan tersebut dari uraian pekerjaannya,
- 3) Kejujuran, penilai menilai kejujuran dalam melaksanakan tugas-tugasnya memenuhi perjanjian baik bagi dirinya sendiri maupun terhadap orang lain seperti kepada para bawahannya.
- 4) Kedisiplinan, penilai menilai disiplin karyawan dalam mematuhi peraturan-peraturan yang ada dan melakukan pekerjaannya sesuai dengan instruksi yang diberikan kepadanya.
- 5) Kreativitas, penilai menilai kemampuan karyawan dalam mengembangkan kreativitasnya untuk menyelesaikan pekerjaannya, sehingga bekerja lebih berdaya guna dan berhasil guna,
- 6) Kerjasama, penilai menilai kesediaan karyawan berpartisipasi dan bekerjasama dengan karyawan lainnya secara vertikal dan horizontal di dalam maupun di luar pekerjaan sehingga hasil pekerjaan akan semakin baik.
- 7) Kepemimpinan, penilai menilai kemampuan untuk memimpin, berpengaruh, mempunyai pribadi yang kuat, dihormati, berwibawa, dan dapat memotivasi orang lain atau bawahannya untuk bekerja secara efektif.
- 8) Kepribadian, penilai menilai karyawan dari sikap dan perilaku, kesopanan, periang, disukai, memberi kesan menyenangkan, memperlihatkan sikap baik, serta berpenampilan simpatik dan wajar.
- 9) Prakarsa, penilai menilai kemampuan berfikir yang orisinal dan berdasarkan inisiatif sendiri untuk menganalisis, menilai, menciptakan, memberikan alasan, mendapatkan kesimpulan, dan membuat keputusan penyelesaian masalah yang dihadapinya.

- 10) Kecakapan, penilai menilai kecakapan karyawan dalam menyatukan dan menyelelarkan bermacam-macam elemen yang semuanya terlibat di dalam penyusunan kebijaksanaan dan didalam situasi manajemen.
- 11) Tanggung jawab, penilai menilai kesediaan karyawan dalam mempertanggungjawabkan kebijaksanaan, pekerjaan dan hasil kejanya, sarana dan prasarana yang dipergunakannya serta perilaku kerjanya.

Dari pendapat yang dikemukakan oleh Hasibuan di atas dapat disimpulkan bahwa unsur-unsur yang dinilai dalam pelaksanaan kerja meliputi berbagai aspek perilaku dalam bekerja. Perilaku tersebut dapat bersifat pribadi atau individual maupun dalam bentuk perilaku sosial seperti kerjasama dengan rekan kerja atau orang lain. Tujuan dan manfaat penilaian kinerja bagi suatu perusahaan menurut Wilson (2012 : 233) adalah :

1. Sebagai evaluasi antara individu dalam organisasi  
Tujuan ini bermanfaat dalam menentukan jumlah dan jenis kompensasi yang merupakan hak bagi setiap individu dalam organisasi.
2. Pengembangan diri setiap individu dalam organisasi.

Penilaian kerja pada tujuan ini bermanfaat untuk pengembangan karyawan antara yang memiliki kinerja karyawan yang rendah perlu dilakukan pengembangan baik melalui pendidikan maupun latihan.

3. Pemeliharaan sistem

Berbagai sistem yang ada dalam organisasi, setiap subsistem yang saling berkaitan antara satu subsistem dengan subsistem lainnya. Salah satu sub sistem tidak berfungsi dengan baik akan mengganggu jalannya subssitem yang lain.

4. Dokumentasi

Penilaian kerja memberi manfaat sebagai dasar tindak lanjut dalam posisi pekerjaan karyawan dimasa yang akan datang. Manfaat penilaian kinerja disini berkaitan dengan keputusan-keputusan manajemen sumber daya manusia, pemenuhan secara legal manajemen sumber daya manusia dan sebagai kriteria untuk pengujian validitas.

Dari berbagai pengertian tersebut diatas, pada dasarnya kinerja menekankan apa yang dihasilkan dari fungsi-fungsi suatu pekerjaan atau apa yang keluar (*outcome*). Bila disimak lebih lanjut apa yang terjadi dalam sebuah pekerjaan atau jabatan adalah suatu proses yang mengolah input menjadi output (hasil kerja). Penggunaan indikator kunci untuk mengukur hasil kinerja individu, bersumber dari fungsi-fungsi yang diterjemahkan dalam kegiatan/tindakan dengan landasan standar yang jelas dan tertulis. Mengingat kinerja mengandung komponen kompetensi dan produktifitas hasil, maka hasil kinerja sangat tergantung pada tingkat kemampuan individu dalam pencapaiannya.

**7. Peraturan Gubernur Nomor 12 Tahun 2016 Tentang Tambahan Penghasilan Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Provinsi Riau**

Peraturan Gubernur Nomor 12 Tahun 2016 Tentang Tambahan Penghasilan Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Provinsi Riau bertujuan : Meningkatkan disiplin dan kinerja PNS dan CPNS, Memotivasi PNS dan CPNS dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya serta meningkatkan kesejahteraan PNS dan CPNS.

Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) ini dibayarkan berdasarkan kondisi kerja atau resiko kerja dan pertimbangan objektif lainnya. Tambahan Penghasilan Pegawai diberikan berdasarkan alokasi dasar dan alokasi dinamis. Tambahan penghasilan untuk pejabat fungsional keahlian diatur sebagai berikut:

- a. Jenjang utama (Gol IV/d s.d IV/c) disamakan dengan eselon IIIa Gol IV;
- b. Jenjang Madya (Gol IV/a s.d IV/c) disamakan dengan eselon IIIa Gol III
- c. Jenjang Muda (Gol III/c s.d III/d) disamakan dengan eselon IVa Gol IV
- d. Jenjang Pertama (Gol III/a s.d III/b) disamakan dengan non eselon IVa

Tambahan penghasilan untuk pejabat fungsional keterampilan diatur sebagai berikut:

- a. Jenjang penyelia (Gol III/c s.d III/d) disamakan dengan non eselon Gol IV/a;
- b. Jenjang Pelaksana Lanjutan (Gol III/a s.d III/b) disamakan dengan non eselon Gol III/c
- c. Jenjang Pelaksana (Gol II/b s.d II/d) disamakan dengan non eselon Gol III/a
- d. Jenjang Pelaksana Pemula (Gol II/a) disamakan dengan non eselon Gol II/d

Pada Peraturan Gubernur Nomor 12 tahun 2016 disebutkan bahwa PNS yang tidak berhak menerima TPP yaitu PNS yang:

- a. Berstatus tersangka dan ditahan
- b. Berstatus terdakwa atau terpidana
- c. Cuti diluar tanggungan Negara
- d. Cuti besar kecuali cuti melahirkan serta cuti haji
- e. PNS yang diberhentikan sementara
- f. PNS yang diberhentikan dari jabatan organik
- g. Tingkat capaian penilaian prestasi kerja bulanan dibawah 50%
- h. Tidak masuk bekerja tanpa keterangan yang sah selama 5 hari atau lebih dalam 1 bulan

Tambahan penghasilan pegawai dibayarkan paling lambat tanggal 10 bulan berikutnya dari masa kerja dan dikenakan pajak penghasilan sesuai peraturan perundang-undangan. Pejabat pengguna anggaran mengajukan surat permintaan pembayaran TPP melalui bendahara pengeluaran dari masing-masing SKPD sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Kebijakan pemberian TPP yang diatur dalam Peraturan Gubernur ini dievaluasi sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan anggaran pendapatan dan belanja daerah dan atau menurut ketentuan perundang-undangan. Evaluasi tersebut meliputi:

- a. Besaran TPP dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan daerah

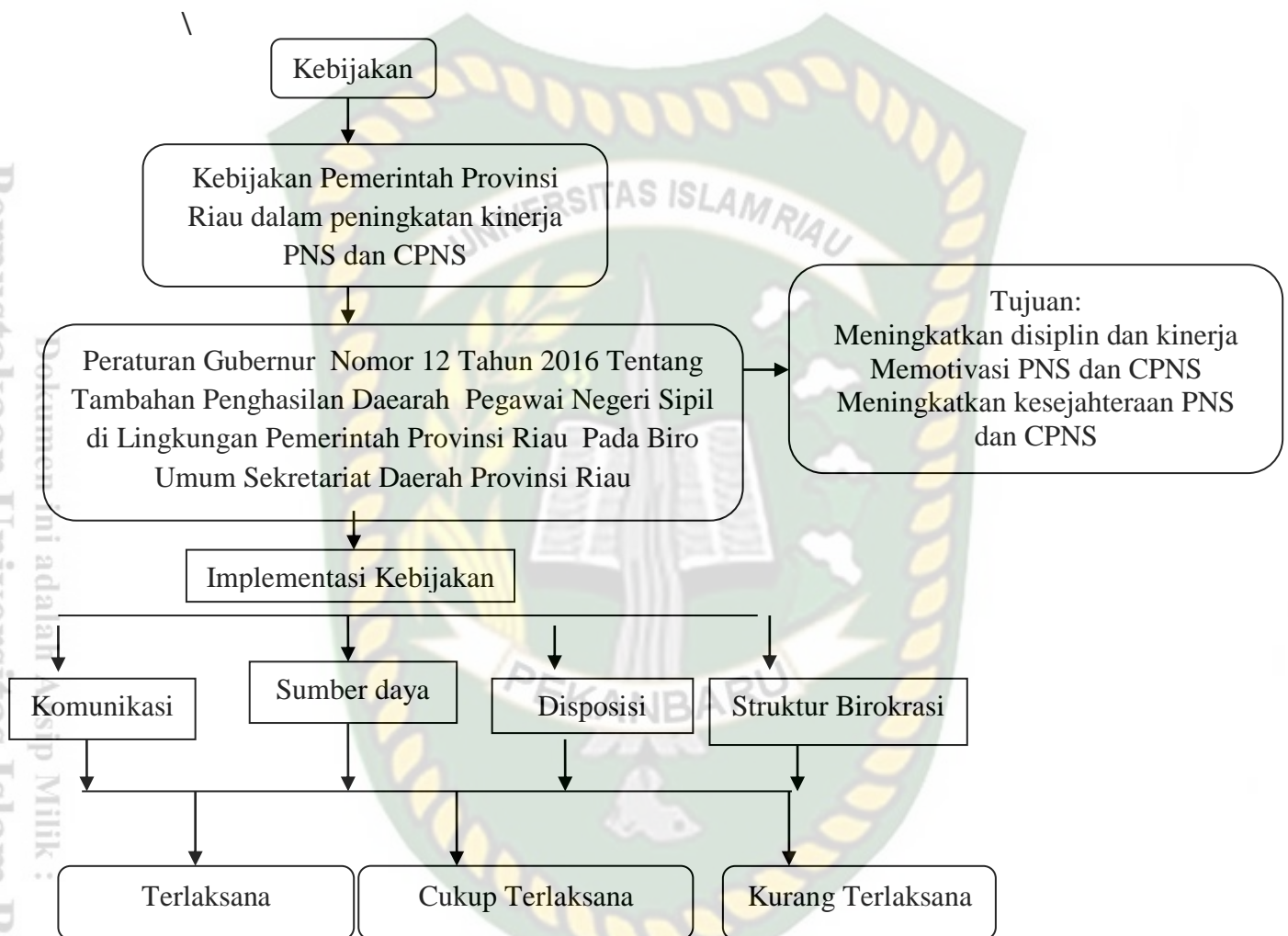
- b. Mekanisme pembayaran
- c. Pelaksanaan pembayaran
- d. Kebenaran usulan pemberian TPP
- e. Indikator perhitungan TPP

## **B. Kerangka Pikiran**

Berdasarkan variable Implementasi Peraturan Gubernur Nomor 12 tahun 2016 Tentang Tambahan Penghasilan Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Provinsi Riau (Studi Pada Biro umum Sekretariat Daerah Provinsi Riau yang kemudian di ukur dengan teori yang dijadikan sebagai indikator serta fenomena yang terjadi maka penulis akan mejelaskan hubungan diantara unsur-unsur agar tidak terjadi kesalahan dan penafsiran makna. Dari penjelasan diatas bahwa Implementasi Peraturan Gubernur Nomor 12 tahun 2016 Tentang Tambahan Penghasilan Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Provinsi Riau (Studi Pada Biro umum Sekretariat Daerah Provinsi Riau diukur dengan indikator yaitu Komunikasi, Sumber daya, Disposisi dan Struktur Birokrasi.



Gambar II.1 : Kerangka Pikiran Tentang Implementasi Peraturan Gubernur Nomor 12 tahun 2016 Tentang Tambahan Penghasilan Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Provinsi Riau (Studi Pada Biro umum Sekretariat Daerah Provinsi Riau



Sumber: Modifikasi Penulis 2017

**Tabel II.1 Penelitian Terdahulu**

No	Nama Peneliti dan Judul	Variabel	Indikator Variabel	Hasil Penelitian
1	Hendri NPM. 097310636 / Peranan Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Kampar Dalam Menanggulangi Penyakit Masyarakat (Studi Kecamatan Tapung	Peranan	1. Harapan 2. Norma 3. Wujud Prilaku 4. Penilaian/sanksi	Hasil penelitian menunjukkan bahwa keseluruhan indikator memiliki pengaruh terhadap peranaan Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Kampar Dalam Menanggulangi Penyakit Masyarakat (Studi Kecamatan Tapung
2	Ferry fadly NPM. 097310175 / Implementasi Peraturan Daerah Kota Pekanbaru No 12 Tahun 2008 Ketertiban Sosial (Studi Tentang Penertiban Pekerja Seks Komersial Di Kota Pekanbaru)	Implementasi	1. Mengorganisir 2. Menginterpretasikan 3. Menerapkan Kebijakan	Bewrdasarkan pengumpulan data penelitian terlihat bahwa cara mengorganisir, menginterpretasikan dan langkah menetapkan kebijakan merupakan faktor utama keberhasilan implementasi Peraturan Daerah Kota Pekanbaru No 12 Tahun 2008 Ketertiban Sosial (Studi Tentang Penertiban Pekerja Seks Komersial Di Kota Pekanbaru)
3	Alfizon NPM. 107310649/ Implementasi Peraturan Daerah kabupaten rokan hulu nomor 1 tahun 2009 tentang pelanggaran dan penertiban penyakit masyarakat (studi peredaran minuman keras di kecamatan pagaran tapah Darussalam	Implementasi	1. Komunikasi 2. Sumber Daya 3. Agen Pelaksana 4. Ukuran dan Tujuan kebijakan 5. Sikap para Pelaksana 6. Lingkungan Ekonomi, Sosial dan Politik	Berdasarkan hasil penelitian terlihat bahwa implementasi Peraturan Daerah kabupaten rokan hulu nomor 1 tahun 2009 harus meliputi komunikasi, sumberdaya, dan sikap para pelaksana yang baik dalam melakukan implementasi

### C. Konsep Operasional

Guna menghindari dari salahnya penafsiran mengenai konsep yang terdapat dalam penelitian ini, maka akan dijelaskan pula batasan terhadap konsep yang akan dioperasionalkan yang kemudian akan diuji melalui teknik pengukuran. Adapun konsep-konsep yang digunakan dalam penelitian adalah sebagai berikut :

1. Pemerintahan adalah semua badan atau organisasi yang berfungsi memenuhi dan melindungi kebutuhan dan kepentingan manusia dan masyarakat. Sedangkan yang disebut dengan pemerintah adalah proses pemenuhan dan pelidungan kebutuhan dan kepentingan manusia dan masyarakat.
2. Menurut Undang-undang nomor 5 tahun 2014, PNS adalah Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan.
3. Tambahan Penghasilan Pegawai Negeri atau tunjangan adalah Tunjangan yang diberikan kepada Pegawai Negeri untuk meningkatkan kesejahteraan Pegawai Negeri Aparatur Sipil Negara dan calon Pegawai Negeri Aparatur Sipil Negara di Lingkungan Pemerintah Provinsi Riau. Tunjangan kinerja daerah diberikan kepada Pegawai Negeri ASN dan calon Pegawai Negeri ASN yang dikelompokan berdasarkan kelompok jabatan struktural dan kelompok jenjang kepangkatan/golongan sedangkan Pejabat fungsional tertentu yang dikelompokan dalam kelompok berdasarkan kelompok jenjang pangkat/golongan

4. Kebijakan publik adalah sebuah rangkaian panjang dari banyak atau sedikit kegiatan yang saling berhubungan dan memiliki konsekuensi bagi yang berkepentingan sebagai keputusan yang berlainan.
5. Implementasi atau pelaksanaan kebijakan merupakan rangkaian kegiatan setelah suatu kebijakan dirumuskan, tanpa implementasi .
6. Komunikasi adalah Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan
7. Sumber daya adalah Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementator kurang sumber daya untuk melaksanakan,implementasi tidak akan berjalan efektif.
8. Sikap Para Pelaksana atau disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis.
9. Struktur Birokrasi adalah Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dan aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang menjadi standar.

#### D. Operasional Variabel

Tabel II.2. Operasional Variable Implementasi Peraturan Gubernur Nomor 12 tahun 2016 Tentang Tambahan Penghasilan Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Provinsi Riau (Studi Pada Biro umum Sekretariat Daerah Provinsi Riau

Konsep	Variabel	Indikator	Item Penilaian	Skala Nominal
Wirawan (2012:45) mengatakan implementasi kebijakan sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, ia menyangkut masalah konflik, keputusan, dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijaksanaan. Oleh sebab itu tidak salah jika dikatakan bahwa implementasi kebijaksanaan merupakan aspek penting dari keseluruhan proses kebijaksanaan	Peraturan Gubernur Nomor 12 Tahun 2016 Tentang Tambahan Penghasilan Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Provinsi Riau	Komunikasi	a.Melakukan sosialisasi Peraturan Gubernur nomor 12 tahun 2016 yaitu: Meningkatkan disiplin PNS, Meningkatkan kinerja PNS dan Memotivasi kinerja PNS b.Menjaga komunikasi	Likert
		Sumber daya	a.Adanya aparat pemerintah mengawasi b.Adanya aparat pemerintah menindak pelanggaran yang terjadi c.Anggaran	Likert

	1				
			Disposisi	a.Melakukan tindakan atas penyimpangan b.Mengambil langkah kebijakan c.Mengatasi permasalahan yang melanggar aturan	Likert
			Sturuktur organisasi	a. Adanya kejelasan prosedur dalam pelaksanaan kebijakan b.Melakukan rehabilitas tindakan yang menyimpang c.Adanya koordinasi antara pihak yang terkait dengan sasaran	Likert

### E. Teknik Pengukuran

Ukuran variabel dalam penelitian ini adalah Peraturan Gubernur Nomor 12 tahun 2016 Tentang Tambahan Penghasilan Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Provinsi Riau (Studi Pada Biro umum Setda Provinsi Riau dan indikator dalam penelitian ini diklasifikasikan dalam tiga (3) kategori, yaitu terlaksana, kurang

terlaksana, dan tidak terlaksana, untuk mengarahkan penulis dalam menganalisis data, dikatakan:

- Baik** : Apabila seluruh item penilaian Implementasi Peraturan Gubernur Nomor 12 tahun 2016 Tentang Tambahan Penghasilan Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Provinsi Riau (Studi Pada Biro umum Sekretariat Daerah Provinsi Riau dapat terlaksana jika berada pada rata-rata persentase  $> 67\%$ .
- Cukup Baik** : Apabila hanya sebagian item penilaian Implementasi Peraturan Gubernur Nomor 12 tahun 2016 Tentang Tambahan Penghasilan Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Provinsi Riau (Studi Pada Biro umum Sekretariat Daerah Provinsi Riau Kurang terlaksana jika berada pada rata-rata persentase 34-66 %.
- Kurang baik** : Apabila tidak satupun item penilaian Implementasi Peraturan Gubernur Nomor 12 tahun 2016 Tentang Tambahan Penghasilan Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Provinsi Riau (Studi Pada Biro umum Sekretariat Daerah Provinsi Riau tidak terlaksana jika berada pada rata-rata persentase  $< 33\%$ .

Sedangkan untuk pengukuran masing-masing indikator dalam variabel implementasi tersebut adalah sebagai berikut :

### 1. Komunikasi

Baik : Apabila item penilaian dapat dilaksanakan atau jawaban responden berada pada persentase  $> 67\%$ .

Cukup Baik : Apabila item penilaian dapat dilaksanakan atau jawaban responden berada pada persentase  $34\% - 66\%$ .

Kurang Baik : Apabila item penilaian dapat dilaksanakan atau jawaban responden berada pada persentase  $\leq 33\%$ .

### 2. Sumber Daya

Baik : Apabila item penilaian dapat dilaksanakan atau jawaban responden berada pada persentase  $> 67\%$ .

Cukup Baik : Apabila item penilaian dapat dilaksanakan atau jawaban responden berada pada persentase  $34\% - 66\%$ .

Kurang Baik : Apabila item penilaian dapat dilaksanakan atau jawaban responden berada pada persentase  $\leq 33\%$ .

### 3. Disposisi

Baik : Apabila item penilaian dapat dilaksanakan atau jawaban responden berada pada persentase  $> 67\%$ .

Cukup Baik : Apabila item penilaian dapat dilaksanakan atau jawaban responden berada pada persentase  $34\% - 66\%$ .

Kurang Baik : Apabila item penilaian dapat dilaksanakan atau jawaban responden berada pada persentase  $\leq 33\%$ .

### 4. Struktur Birokrasi



- Baik : Apabila item penilaian dapat dilaksanakan atau jawaban responden berada pada persentase  $> 67 \%$ .
- Cukup Baik : Apabila item penilaian dapat dilaksanakan atau jawaban responden berada pada persentase  $34 \%$  -  $66 \%$ .
- Kurang Baik : Apabila item penilaian dapat dilaksanakan atau jawaban responden berada pada persentase  $\leq 33 \%$ .

