

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Mulai dilaksanakannya otonomi daerah berdasarkan undang-undang No. 22 tahun 1999 menjadi momentum yuridis berakhirnya sentralisasi pemerintahan yang telah lama dipraktekkan selama masa pemerintahan presiden Suharto. Perubahan ini sudah pasti mempengaruhi pemerintahan sebagai konsekuensi dari pergeseran kedudukan, fungsi, dan pemerintah terhadap masyarakatnya. Otonomi daerah diharapkan dapat menjangkau seluruh lapisan masyarakat yang ada di daerah-daerah.

Otonomi daerah merupakan suatu terobosan dan titik terang bagi daerah untuk melakukan perubahan atau perbaikan. Dengan adanya UU Otonomi Daerah maka sebagian daerah menyambut dengan antusias. Dengan demikian Pemerintah Daerah diberikan wewenang untuk mengatur urusan daerahnya sendiri. Termasuk didalamnya adalah pengaturan peningkatan mutu kepegawaian (SDM). Kebijakan tentang kepegawaian (SDM) dalam UU No.22 Tahun 1999 ini dianut kebijakan yang mendorong pengembangan otonomi daerah sehingga kebijakan kepegawaian di daerah yang dilaksanakan oleh Daerah Otonom sesuai dengan kebutuhannya, baik pengangkatan, penempatan, dan mutasi maupun pemberhentian sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Salah satu bentuk dari Otonomi Daerah adalah adanya Desentralisasi Pendidikan di Pemerintah Daerah. Dengan Desentralisasi kewenangan penyelenggaraan Pendidikan dari pemerintah pusat ke daerah, maka pelayanan pendidikan di daerah-daerah akan menjadi lebih baik. Kemampuan, prakasa dan kemampuan kreativitas aparatur daerah akan terpacu, sehingga kapabilitasnya dalam mengatasi berbagai masalah domestik akan semakin kuat.¹

Desentralisasi pendidikan ini merupakan sebuah cerminan dari suatu kondisi pemerintahan yang didalamnya mengandung informasi-informasi yang dibutuhkan oleh pihak-pihak yang berkepentingan dengan pemerintahan. Hal ini sesuai dengan tujuan utama yaitu, memberikan informasi, terutama yang bersifat pendidikan bagi pihak-pihak yang memiliki kepentingan dalam pengambilan keputusan dalam desentralisasi pendidikan.

Dalam pelaksanaan otonomi daerah ada beberapa faktor yang dapat mempengaruhi yaitu faktor *pertama* adalah manusia pelaksananya harus baik dimana manusia adalah faktor esensial dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, pentingnya faktor ini karena manusia merupakan subyek dalam setiap aktivitas pemerintahan. Manusialah yang merupakan pelaku dan penggerak proses mekanisme dalam system pemerintahan. Oleh sebab itu, agar mekanisme pemeritahan tersebut berjalan dengan sebaik-baiknya sesuai dengan tujuan yang diharapkan, manusia atau pelaksananya harus baik pula. Begitu juga dengan pelaksanaan Desentralisasi Pendidikan yang akan berjalan

¹ Syaukani, Afan Gafar, M. Ryaas Rasyid, 2002, hlm 172.

dengan baik apabila mutu atau kualitas dari sumber daya manusia yang melaksanakannya mempunyai kualitas yang baik pula.

Pelaksanaan Desentralisasi Pendidikan dalam kurun waktu kurang lebih lima tahun belakangan ini, secara umum masih banyak mengalami kendala, baik secara internal maupun eksternal. Hal ini terutama berkaitan dengan masalah kebijakan dan implementasi kebijakan, serta masalah dukungan fasilitas, infra struktur dan supra struktur, serta kesiapan dan kemampuan sumber daya manusia maupun sumber daya alam dan kondisi sosial budaya.

Dari berbagai macam kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan Desentralisasi Pendidikan, maka secara umum masalah kesiapan dan kemampuan sumber daya manusia (SDM) di daerah khususnya Di Dinas Pendidikan dalam Desentralisasi Pendidikan masih menjadi kendala yang sangat besar. Kurangnya perhatian masalah kesiapan sumber daya manusia selama ini menjadi penyebab utamanya, disamping begitu cepatnya arus perubahan dan perkembangan dalam system globalisasi yang terjadi saat ini. Sehingga semua itu menyebabkan sulitnya melakukan penyesuaian diri, rendahnya daya saing daerah dan ketertinggalan dalam banyak aspek kehidupan.

Dalam pelaksanaan Desentralisasi Pendidikan ini akan menjadi momentum yang sangat tepat, apabila upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia di Dinas Pendidikan menjadi skala prioritas utama. Dalam hal ini, tentu saja peningkatan kualitas sumber daya manusia di Dinas Pendidikan yang ingin dicapai adalah dalam rangka mempercepat peningkatan kualitas

pendidikan di daerah dan memajukan daerah secara umum. Kualitas sumber daya manusia di Dinas Pendidikan pada khususnya untuk mewujudkan pelaksanaan Desentralisasi Pendidikan adalah SDM yang mampu secara kreatif dan professional meningkatkan kualitas pendidikan, serta mencetak sumberdaya-sumberdaya manusia lain yang lebih berkompeten dalam segala hal khususnya dalam bidang pendidikan.

Dengan demikian maka Pemerintah Daerah khususnya Dinas Pendidikan dituntut untuk lebih meningkatkan kualitas sumberdaya manusia yang berperan utama untuk memajukan daerahnya khususnya dalam bidang pendidikan. Dengan majunya pendidikan maka secara langsung akan meningkatkan kualitas sumberdaya manusia yang dimiliki daerah, sehingga daerah akan lebih maju karena taraf hidup masyarakat yang berpendidikan tinggi akan lebih baik dibandingkan dengan daerah yang mempunyai sumberdaya manusia yang berpendidikan rendah. Hal ini didorong karena selama ini Sumberdaya manusia yang bertugas untuk memajukan pendidikan di Kota Blora masih perlu ditingkatkan. Pemerintah Kota Blora khususnya di Dinas Pendidikan menyadari betapa pentingnya melakukan peningkatan terhadap sumber daya manusia, dalam hal ini pegawai di Dinas Pendidikan Kota Blora bagi organisasinya dalam menjalankan implementasi kebijakan pemerintah, maka pemerintah daerah berusaha sekuat tenaga untuk membenahi diri melalui Pengelolaan atau Manajemen Sumberdaya manusia, karena kualitas sumberdaya manusia atau pegawai di Dinas Pendidikan merupakan faktor utama yang menentukan keberhasilan dari pelaksanaan Desentralisasi Pendidikan.

Dalam masalah sumberdaya manusia maka dapat dilihat dari dua aspek penting yaitu kuantitas dan kualitasnya. Kuantitas menyangkut jumlah sumberdaya manusia (penduduk) yang kurang begitu penting kontribusinya dalam pembangunan dibandingkan dengan aspek kualitas. Bahkan kuantitas sumberdaya manusia tanpa disertai dengan kualitas yang baik akan menjadi penghambat bagi pelaksanaan pembangunan. Sedangkan kualitas menyangkut kemampuan, baik fisik maupun kemampuan non fisik atau kecerdasan mental akan menjadikan majunya suatu bangsa. Oleh karena itu kualitas sumberdaya manusia merupakan syarat utama dalam pelaksanaan pembangunan, dalam hal ini terwujudnya pelaksanaan Desentralisasi pendidikan.

Pengembangan sumberdaya manusia dapat diartikan sebagai suatu proses peningkatan kualitas dan kemampuan manusia dalam rangka mencapai tujuan pembangunan bangsa. Proses peningkatan disini mencakup perencanaan, pengembangan, dan pengelolaan sumberdaya manusia. Kualitas sumberdaya manusia yang masih relatif rendah salah satunya disebabkan oleh tingkat pendidikan yang rendah pula. Pengelolaan dan peningkatan sumberdaya manusia perlu dilakukan karena:

1. Organisasi dapat memanfaatkan sumberdaya manusia yang sudah ada dalam organisasi secara lebih baik.
2. Peningkatan atau manajemen sumberdaya manusia yang matang produktivitas kerja dari pegawai yang sudah ada untuk ditingkatkan lagi.
3. Peningkatan atau lebih dikhususkan pada manajemen sumberdaya manusia berkaitan dengan penentuan kebutuhan pegawai dimasa depan baik

kualitas maupun kuantitas untuk menempati berbagai bidang dan jabatan, menyelenggarakan aktivitas baru kelak.

4. Penanganan informasi perkembangan masyarakat.
5. Sebagai dasar penyusunan program kerja yang menangani sumberdaya manusia di dalam organisasinya.

Program pengembangan sumber daya manusia melalui pendidikan dan pelatihan aparatur pemerintah kabupaten khususnya di Dinas Pendidikan merupakan salah satu program dari Manajemen sumberdaya manusia yang mengemban tugas sangat penting yaitu sebagai agen perubahan dalam kehidupan masyarakat. Pemerintah daerah diharapkan menjadi inisiator, motivator dan menjadi dinamisator dalam pendidikan.

Pendidikan dan pelatihan bagi aparatur pemerintah merupakan tindak lanjut dari era reformasi yang menuntut aparatur memberikan kontribusi yang terbaik dalam pelayanan publik, paling tidak setelah adanya pendidikan dan pelatihan aparatur semakin memahami hak dan kewajiban mereka sehingga dapat meminimalisir ketimpangan-ketimpangan yang terjadi selama ini yang mana masyarakat menilai kinerja birokrasi dari pusat sampai daerah-daerah masih buruk.

Usaha peningkatan mutu PNS di Indonesia dilakukan melalui pendidikan dan pelatihan, yang diharapkan PNS akan mampu melaksanakan fungsi dan tugas administrasi dengan baik. Pelaksanaan pendidikan dan pelatihan PNS merupakan kegiatan yang tidak dapat ditawar lagi. Hal ini sejalan dengan adanya perkembangan kebijaksanaan Negara, ilmu pengetahuan dan perkembangan tugas dimana setiap PNS dituntut untuk

bekerja lebih profesional. Pendidikan dan pelatihan merupakan bagian penting dalam pembinaan pegawai negeri sipil, dimana melalui diklat dibentuk sosok pegawai yang berkualitas. Menurut PP No. 101 tahun 2000 diperlukan diklat yang mengarah peningkatan sikap, peningkatan efisiensi dan peningkatan kompetensi.

Dalam penelitian ini mengambil Kota Blora sebagai lokasi penelitian karena saya lihat Kota Blora ini masih memiliki kualitas sumberdaya manusia di bidang pendidikan yang masih kurang, hal ini terlihat dengan kualitas dari Pegawai Negeri Sipil dan Calon PNS di Kabupaten Blora berjumlah 10.833 orang, 6.998 laki-laki dan 3.835 perempuan dan pada umumnya berpendidikan setingkat SLTA yang didalamnya termasuk tenaga pengajar atau guru.

Banyaknya pegawai negeri sipil atau tenaga pengajar yang masih berpendidikan rendah serta masih banyaknya guru honorer yang memiliki kualitas rendah. Oleh karena itu penulis perlu melakukan semacam penilaian yang mendalam tentang Manajemen Sumberdaya Manusia yang dilakukan oleh Dinas Pendidikan dalam rangka Desentralisasi Pendidikan khususnya implementasi program penilaian prestasi kerja dan program kompensasi, karena Manajemen sumberdaya manusia merupakan faktor penentu keberhasilan agar Kota Blora dapat bersaing dengan daerah otonom lain dalam bidang pendidikan.

Berdasarkan latar belakang masalah yang ada, penulis ingin menyusun dan menulis mengenai **“Implementasi Program Prestasi Kerja Dan Kompensasi Di Dinas Pendidikan Kabupaten Blora Tahun 2005-2007”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah diatas maka dapat dirumuskan masalahnya yaitu:

Bagaimana Pelaksanaan Implementasi Program Penilaian Prestasi Kerja dan Kompensasi Di Dinas Pendidikan Kabupaten Blora Tahun 2005-2007?

C. Tujuan Dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Untuk mengetahui sejauh mana pengelolaan atau Implementasi yang ada pada Dinas Pendidikan Kabupaten Blora dalam pelaksanaan Implementasi Program Prestasi Kerja Dan Kompensasi Di Dinas Pendidikan Kabupaten Blora.

2. Manfaat Penelitian

a. subjek penelitian

Memperoleh keterangan tentang manajemen sumberdaya manusia yang ada di Dinas Pendidikan Kabupaten Blora dalam melaksanakan Implementasi Program Prestasi Kerja Dan Kompensasi di Dinas Pendidikan Kabupaten Blora.

b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan masukan bagi pemerintah daerah kabupaten Blora dalam melaksanakan Implementasi Program Prestasi Kerja Dan Kompensasi di Dinas Pendidikan Kabupaten Blora.

D. Kerangka Dasar Teori

Kerangka dasar teori merupakan uraian yang menjelaskan variabel dan hubungan antara variabel yang didasarkan pada konsep dan definisi tertentu. Sebelum penulis menjabarkan lebih lanjut tentang teori sebagai proses penguraian pemecahan masalah yang ada, pada dasarnya teori adalah: sasaran pokok untuk menyatakan hubungan sistematis antara fenomena sosial dan fenomena alamiah yang hendak diteliti.

Menurut Moghtar Mas'ood, teori adalah konsep-konsep yang saling berhubungan menurut aturan logika menjadi suatu bentuk pernyataan tertentu sehingga bisa menjelaskan fenomena tersebut secara ilmiah.

Menurut pendapat Masri Singarimbun :

“Teori adalah serangkaian asumsi, konsep, dan proposisi yang merupakan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara menghubungkan antar konsep”.²

Menurut definisi ini, teori mengandung tiga hal yaitu :

- Pertama, teori adalah serangkaian proposisi atau konsep yang berhubungan.
- Kedua, teori adalah menerangkan secara sistimatis suatu fenomena dengan cara menentukan hubungan antar konsep.
- Ketiga, teori menerangkan fenomena tertentu dan cara menentukan konsep mana yang berhubungan dengan konsep lainnya dan bagaimana bentuk hubungannya.

² *Masri Singarimbun*

Dengan demikian maka dalam hal ini teori yang akan dikemukakan meliputi hal-hal sebagai berikut :

1. Implementasi Program

Implementasi program dan kegiatan pada awalnya merupakan kebijakan publik (*public policy*) yang kemudian diterjemahkan ke dalam bentuk program-program nyata yang ditujukan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam kebijakan publik itu.

Implementasi program merupakan sub bagian dari implementasi kebijakan, maka implementasi kebijakan merupakan fungsi dari implementasi program yang tergantung pada hasil (*outcome*).

Daniel A Mazmanian dan Paul A. Sabatier menjelaskan makna implementasi ini dengan menyatakan bahwa apa yang senyatanya terjadi sesudah sesuatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan.³

Implementasi kebijakan merupakan aktivitas pemerintah untuk merealisasikan tujuan-tujuan publik (*goals of public policies*) menjadi hasil-hasil yang bisa dilihat. Jadi implementasi kebijakan publik merupakan fungsi dari implementasi program dan yang tergantung daripada hasil-hasil (*outcomes*) itu sendiri.

Implementasi kebijakan merupakan tahap yang penting dalam proses kebijakan publik, suatu program kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang

³ Daniel A.M. dan Paul A.S. dalam Solichin Abdul Wahab, "*Analisis Kebijakan*", Bumi Aksara, Jakarta, 2001, hlm. 2.

diinginkan, sedemikian pentingnya implementasi dalam proses kebijakan publik sehingga Udoji dalam Wahab, menyatakan bahwa :⁴

“The execution of policies is a important if not more important than policy making. Policies will remain dreams or blue print live jackets unless they implemented” (pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting dari pada pembuatan kebijakan. Kebijakan–kebijakan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan).

Sedangkan Pressman dan Wildavsky mengemukakan bahwa :
Implementation may be viewed as process of interaction between the setting of goals and action geared to achieving them (Implementasi dipandang sebagai suatu proses interaksi antara tujuan yang telah ditetapkan dengan tindakan–tindakan tersebut).⁵ Proses implementasi dipandang sebagai suatu mata rantai yang menghubungkan titik awal *setting goals* dengan titik akhir *achieving them*, dengan demikian dapat dikatakan implementasi kebijakan merupakan aspek terpenting dari keseluruhan proses kebijakan dan di dalam proses implementasi kebijakan itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku–perilaku badan administrasi yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program pencapaian tujuan dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran saja, akan tetapi jaringan politik, ekonomi, dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak, pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak baik yang diharapkan (*intended*) maupun yang tidak diharapkan (*negative effect*).

⁴ Wahab, Solichin Abdul, 2001, *Analisa Kebijakan Publik*, Bumi Aksara, Jakarta, hal 17.

⁵ *Ibid*, hal 51

Dari beberapa pengertian tentang implementasi kebijakan tersebut diatas, maka dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa implementasi kebijakan adalah tahap yang paling menentukan di dalam mencapai suatu tujuan. Namun demikian meskipun kebijakan telah disusun dengan baik dan cermat belum tentu merupakan jaminan bahwa implementasi tersebut dapat berjalan lancar karena keberhasilan implementasi erat kaitannya dengan faktor-faktor lain.

Dalam suatu proses implementasi kebijakan publik akan terbuka kemungkinan terjadinya perbedaan antara apa yang diharapkan (direncanakan) oleh pembuat kebijakan dengan apa yang senyatanya (hasil yang dicapai). Dalam implementasi kebijakan keberhasilan atau kegagalan dapat dilihat dan dicermati dari sudut kemampuan nyata dalam meneruskan pelaksanaan program-program sebagaimana yang direncanakan sebelumnya.

Ada beberapa faktor yang mempengaruhi keberhasilan dan kegagalan suatu implementasi kebijakan. Dalam konteks ini Wahab mengemukakan bahwa :⁶

Faktor efektif dan tidaknya suatu implementasi kebijakan dapat dipandang dari tiga sudut pandang. **Pertama** dari pemrakarsa kebijakan/ pembuat kebijakan, yaitu usaha-usaha yang dilakukan oleh para pejabat atasan untuk mendapatkan kepatuhan dari pejabat di tingkat lebih rendah dalam merubah perilaku masyarakat/sasaran. **Kedua**, pejabat-pejabat di lapangan dalam upaya menanggulangi gangguan yang terjadi di wilayah kerjanya yang disebabkan oleh usaha-usaha dari pejabat di luar instansinya, dan **ketiga**, kelompok sasaran (*target group*) yaitu pihak yang akan menikmati hasil dari suatu program (*beneficiaries*) sejauhmana

⁶ Ibid, hal 49

pelayanan jasa yang telah diberikan dapat mengubah pola hidupnya, dapat memberikan dampak positif jangka panjang bagi peningkatan mutu hidup, termasuk pendapatan mereka.

Dalam implementasi kebijakan publik faktor yang tidak kalah pentingnya untuk diperhatikan adalah kepatuhan dari *target group* dalam rangka menunjang keberhasilan suatu program. Faktor-faktor penyebab mengapa orang tidak mematuhi atau melaksanakan suatu kebijakan publik sangat penting untuk diketahui oleh para pembuat kebijakan (*policy maker*) maupun bagi *implementor*.

Anderson mengemukakan beberapa faktor penyebab ketidakpatuhan masyarakat dalam melaksanakan suatu kebijakan publik yaitu :⁷

- (1) kebijakan bertentangan dengan system nilai yang berlaku dalam masyarakat;
- (2) adanya konsep ketidakpatuhan selektif terhadap hukum;
- (3) keanggotaan seseorang dalam suatu perkumpulan atau kelompok;
- (4) adanya ketidakpastian hukum.

Menurut Edwards III dalam proses implementasi kebijakan terdapat empat faktor atau variabel yang menentukan keberhasilan dalam implementasi kebijakan yaitu :⁸

1. Komunikasi;
2. Sumber-sumber;
3. Kecenderungan-kecenderungan atau tingkah laku-tingkah laku;
4. Struktur birokrasi.

⁷ Anderson dalam Islamy, M. Irfan, 2000, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Publik*, Bumi Aksara, Yogyakarta, hal 110–111

⁸ Edward III dalam Winarno, Budi, 2002, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Medio Presindo, Yogyakarta, hal 126

Setiap kebijakan publik yang dijalankan oleh pemerintah tidak selamanya berjalan dengan baik, banyak kebijakan publik yang mengalami masalah dalam proses implementasinya, hal ini disebabkan implementasi kebijakan merupakan masalah yang kompleks, situasi seperti ini akan mendorong timbulnya masalah–masalah yang rumit dalam implementasi kebijakan. Edwards III menjelaskan mengenai enam tipe kebijakan yang mempunyai potensi untuk menimbulkan masalah yaitu :⁹

1. Kebijakan–kebijakan baru, merupakan kebijakan yang sama sekali baru. Sifat kebaruan dari tipe kebijakan ini yang membuat kebijakan baru cenderung sukar dilaksanakan.
2. Kebijakan yang didesentralisasikan, kebijakan–kebijakan yang membutuhkan usaha–usaha implementasi yang sangat desentralisasikan seringkali menghadapi masalah–masalah implementasi.
3. Kebijakan kontroversial, suatu kebijakan yang berasal dari hasil perdebatan seringkali membutuhkan ketentuan–ketentuan yang kabur. Kebijakan ini mengkompromikan banyak kepentingan yang berseberangan.
4. Kebijakan yang kompleks, kebijakan yang mempunyai unsur – unsur yang serupa dengan kebijakan kontroversial.
5. Kebijakan yang berhubungan dengan krisis.
6. Kebijakan yang ditetapkan oleh pengadilan, keputusan pengadilan nampaknya cenderung untuk keliru dalam pelaksanaannya.

Kondisi seperti ini oleh Andrew Dunsire dinamakan sebagai *Implementation Gap*, yaitu suatu keadaan dimana dalam proses implementasi kebijakan selalu terbuka kemungkinan terjadinya perbedaan antara apa yang diharapkan (direncanakan) oleh pembuat kebijakan dengan apa yang senyatanya dicapai (sebagai hasil dari

⁹ Ibid, hal 158– 159

pelaksanaan kebijakan).¹⁰

Lebih lanjut Williams memberikan penekanan bahwa besar kecilnya perbedaan tersebut sedikit banyak tergantung pada apa yang disebutnya sebagai *Implementation Capacity* dari organisasi/aktor atau kelompok organisasi/ aktor yang dipercaya untuk mengemban tugas mengimplementasikan kebijakan tersebut. *Implementation capacity* tidak lain adalah kemampuan suatu organisasi/aktor untuk melaksanakan keputusan kebijakan (*policy decision*) sedemikian rupa sehingga ada jaminan bahwa tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan dalam dokumen formal kebijakan dapat dicapai.¹¹

Menurut Ripley terdapat dua pendekatan utama dalam studi implementasi, yaitu *Pertama* pendekatan kepatuhan atau *compliance*, adalah sejauh mana implementor kebijakan tunduk dibawah prosedur, jadwal dan batasan-batasan yang telah ditetapkan. Pendekatan ini hanya membandingkan antara apa yang seharusnya terjadi (*das sollen*) dan apa yang senyatanya terjadi (*das sein*) dalam proses implementasi kebijakan dengan mendasarkan pada arahan resmi atau dokumen kebijakan. Pendekatan *compliance* paling tidak mengandung kekurangan yaitu, (1) kurang diperhatikannya faktor-faktor non-birokratis yang justru sangat

¹⁰ Wahab, op.cit, hal 47

¹¹ Ibid, hal 47

berpengaruh dalam proses implementasi. (2) adanya program-program yang tidak disusun dengan baik (*maldesigned*).¹²

Kedua, pendekatan *induktif-empiris* yang melihat realitas implementasi sebagaimana adanya. Ia berasumsi bahwa terdapat banyak faktor yang dapat dan telah mempengaruhi proses implementasi kebijakan. Faktor-faktor tersebut sering berada di luar kontrol administratif seperti pengaruh kelompok kepentingan dan kelompok penekan, tekanan internasional, gejala alam (banjir, gempa bumi, perubahan cuaca), dan sebagainya. Pendekatan ini berusaha menjawab pertanyaan-pertanyaan seperti apa yang telah dicapai, mengapa, apa yang sebenarnya terjadi, dan sebagainya.

Dari kedua pendekatan implementasi kebijakan tersebut di atas, penelitian ini mengacu pada pendekatan *compliance*. Konsiderannya adalah; Program penilaian prestasi kerja dan kompensasi memiliki Petunjuk Pelaksanaan (Juklak) dan Petunjuk Teknis (Juknis) sebagai acuan bagi implementor program maupun kelompok sasaran dalam implementasi program tersebut. Oleh karena itu kepatuhan pihak-pihak terkait terhadap juklak dan juknis tersebut dapat mengarahkan pada keberhasilan implementasi program. Sebaliknya, ketika pihak-pihak terkait tidak memiliki apresiasi dan kepatuhan terhadap juklak dan juknis tersebut maka keberhasilan implementasi program sulit untuk terwujud. Dengan demikian jelas bahwa aspek kepatuhan menjadi faktor kunci untuk mendukung

¹²Ripley, Randall B., 1985, *Political Analysis in Political Sciences*, Chicago : Nelson Hill Inc. p. 55

keberhasilan implementasi Program Penilaian Prestasi Kerja dan kompensasi.

Implementasi kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik, suatu program kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Untuk hal tersebut beberapa pakar menawarkan mengenai konsep implementasi dan model-model implementasi kebijakan, diantaranya adalah model yang dikembangkan oleh George C. Edwards III.

George C. Edwards III mengemukakan bahwa studi implementasi kebijakan adalah krusial bagi *public administration* dan *public policy*, implementasi kebijakan adalah tahap pembuatan kebijakan antara pembentukan kebijakan dan kosekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya. Jika suatu kebijakan tidak tepat atau tidak dapat mengurangi masalah yang merupakan sasaran dari kebijakan, maka kebijakan itu mungkin akan mengalami kegagalan sekalipun kebijakan itu diimplementasikan dengan sangat baik, sementara itu, suatu kebijakan yang cemerlang mungkin juga akan mengalami kegagalan apabila kebijakan tersebut kurang diimplementasikan dengan baik oleh para pelaksana kegiatan.¹³

Lebih lanjut Edwards III menyatakan bahwa implementasi kebijakan akan berhasil apabila didukung oleh 4 (empat) variabel pendukung, yaitu :¹⁴

¹³ Winarno, op.cit, hlm 125

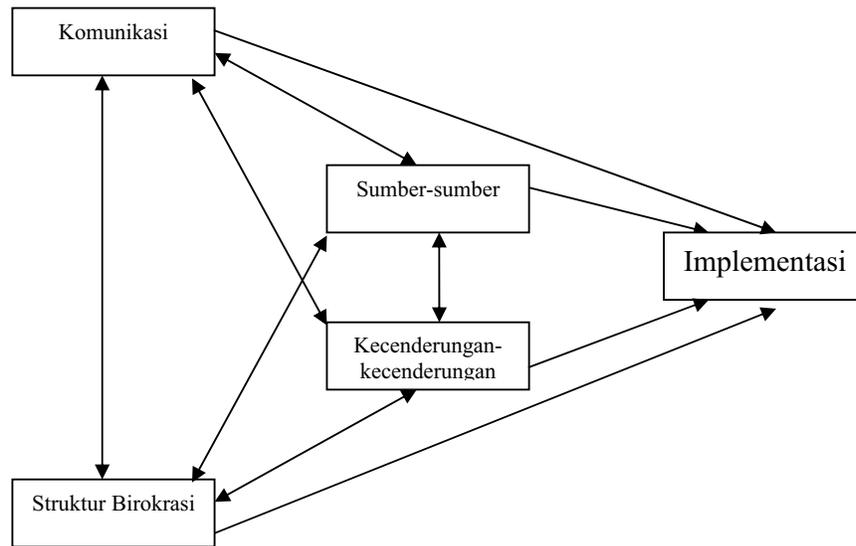
¹⁴ Ibid, hlm 126

1. Variabel komunikasi, mempunyai peranan yang penting sebagai acuan pelaksanaan kebijakan mengetahui secara persis apa yang akan dikerjakan, ini berarti komunikasi juga dinyatakan dengan perintah dari atasan terhadap pelaksanaan kebijakan sehingga komunikasi harus dinyatakan dengan jelas, tepat, dan konsisten.
2. Variabel sumber daya, bukan hanya menyangkut sumber daya manusia melainkan juga mencakup sumber daya mineral lainnya yang mendukung kebijakan tersebut dan faktor dana.
3. Variabel kecenderungan/sikap pelaksana, sebagai kegunaan di kalangan pelaksana untuk menerapkan kebijakan, jika penerapan kebijakan dilakukan secara efektif. Pelaksana bukan hanya harus tahu apa yang harus mereka kerjakan tetapi harus memiliki kemampuan untuk menerapkan kebijakan itu.
4. Variabel struktur birokrasi, bahwa struktur birokrasi mempunyai dampak terhadap penerapan kebijakan dalam arti bahwa penerapan kebijakan tidak akan berhasil jika terdapat kelemahan di dalam struktur. Dalam hal ini ada dua karakteristik birokrasi yang umum, yaitu penggunaan sikap dan prosedur yang rutin, serta transformasi dalam pertanggungjawaban di antara unit organisasi.

Lebih lanjut Edwads III menjelaskan bahwa keempat variabel tersebut berpengaruh terhadap implementasi kebijakan berkerja secara simultan dan berinteraksi satu sama lain untuk membantu dan menghambat implementasi kebijakan, maka pendekatan yang ideal adalah dengan cara merefleksikan kompleksitas ini dengan membahas semua variabel tersebut sekaligus.¹⁵

Keempat variabel tersebut dalam proses implementasi kebijakan dapat digambarkan sebagai berikut :

¹⁵ Ibid hlm 126



Gambar 3.
Model Proses Implementasi Kebijakan Menurut George Edwards III

Lebih lanjut Edwards III menyatakan pada masing-masing variabel tersebut terdapat beberapa faktor yang sangat mempengaruhi dalam proses implementasi, yaitu :¹⁶

1. Variabel Komunikasi.
 - a. Transmisi, penyampaian kebijakan yang telah diputuskan untuk dapat dijadikan pedoman sebagai suatu perintah untuk dilaksanakan.
 - b. Kejelasan (*Clarity*), memberikan penjelasan tentang kebijakan yang telah diputuskan tentang maksud, tujuan, target group, dll.
 - c. Konsistensi, memberikan penjelasan yang tetap dan tidak berubah-ubah dalam menafsirkan kebijakan yang telah dibuat.
2. Variabel Sumber-sumber.
 - a. Staf, sumber daya manusia yang diberi tanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan.
 - b. Informasi, penyampaian kebijakan kepada mereka yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan berkenaan dengan kepatuhan terhadap hukum, pedoman yang telah ditetapkan.

¹⁶ Ibid

- c. Wewenang, yaitu kewenangan untuk mengambil keputusan berkenaan dengan pelaksanaan kebijakan, misalnya dalam mencairkan dana, menyeleksi target group, dll.
 - d. Fasilitas, yaitu dukungan sarana dan prasarana untuk melaksanakan kebijakan, seperti ruang kerja, kendaraan, dan lain-lain.
3. Variabel Kecenderungan-kecenderungan/perilaku.
 - a. Dampak dari kecenderungan-kecenderungan/perilaku, yaitu kecenderungan/sikap pandangan pribadi birokrat/pelaksana terhadap program/kebijakan publik.
 - b. Pengangkatan Birokrat, yaitu pengangkatan pejabat sebagai penanggung jawab kebijakan.
 - c. Insentif, yaitu memberikan insentif yang cukup memadai sebagai tanggung jawab yang diemban untuk melaksanakan kebijakan.
 4. Variabel Struktur Birokrasi.
 - a. Standard *Operating Procedure*, yaitu penyeragaman tindakan-tindakan dari para pejabat dalam organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas dikarenakan keterbatasan waktu dan sumber-sumber.
 - b. Fragmentasi, yaitu tanggung jawab bagi suatu bidang kebijakan sering tersebar di antara beberapa satuan organisasi.

2. Penilaian Prestasi Kerja

a. Konsep Kinerja

Keban mengemukakan bahwa istilah “kinerja” merupakan terjemahan dari *performance* yang sering diartikan oleh para cendekiawan sebagai “penampilan”, “unjuk kerja”, atau “prestasi”.¹⁷ Hal yang lebih kurang sama juga dinyatakan Otley, bahwa kinerja mengacu pada sesuatu yang terkait dengan kegiatan melakukan pekerjaan, dalam hal ini meliputi hasil yang dicapai kerja tersebut.¹⁸

¹⁷ Keban. Yeremias T., 2004, Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik; Konsep, Teori dan Isu, Gava Media, Yogyakarta, hal 191

¹⁸ Outley dalam Mahmudi, 2005, *Manajemen Kinerja Sektor Publik*, UPP YKPN, Yogyakarta., hal 5

Sebagian pakar menyatakan bahwa konsep dari kinerja pada dasarnya menunjuk pada pelaksanaan kerja, baik dilihat dari dimensi kuantitatif maupun dimensi kualitatif. Hal tersebut sebagaimana dinyatakan oleh Simamora bahwa kinerja merupakan salah satu fungsi dasar dari bidang personalia yang pada prinsipnya mencakup aspek kuantitatif dan kualitatif dari pelaksanaan pekerjaan. Penilaian tentang kinerja berkenaan dengan seberapa baik seseorang melaksanakan pekerjaan yang ditugaskan/dibebankan.¹⁹

Menurut Lembaga Administrasi Negara (2004 : 122-123), indikator kinerja adalah ukuran kuantitatif dan kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan dengan memperhitungkan indikator masukan (*input*), keluaran (*output*), hasil (*out comes*), manfaat (*benefits*), dan dampak (*infacts*). Masing-masing indikator tersebut dapat dijabarkan, sebagai berikut :

1. Indikator masukan (*input*) adalah segala sesuatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan dapat berjalan untuk menghasilkan keluaran, indikator ini dapat berupa sumber dana, sumber daya manusia, informasi kebijakan dan peraturan perundang-undangan.
2. Indikator Prosecess (*proses*). Indikator proses menggambarkan perkembangan atau aktivitas yang terjadi atau dilakukan selama pelaksanaan kegiatan berlangsung, khususnya dalam proses mengolah masukan menjadi keluaran.

¹⁹ Simamora, Henry, 1999, *Manajemen Sumberdaya Manusia*, STIE YKPN, Yogyakarta. hal 416

3. Indikator keluaran (*output*) adalah sesuatu yang diharapkan langsung dicapai dari suatu kegiatan yang dapat berupa fisik maupun nonfisik.
4. Indikator hasil (*out comes*) adalah segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya keluaran kegiatan pada jangka menengah (efek langsung).
5. Indikator manfaat (*benefits*) adalah sesuatu yang terkait dengan tujuan akhir dari pelaksanaan kegiatan.

Schuller menyebutkan beberapa jenis dasar kriteria kinerja berdasarkan sifat memusatkan diri pada karakteristik pribadi seorang pegawai, yaitu loyalitas, keandalan, kemampuan berkomunikasi dan ketrampilan memimpin. Kriteria lainnya adalah dari aspek perilaku yang terfokus pada bagaimana pekerjaan dilaksanakan.²⁰ Dari pendapat Schuller ini berarti terdapat dua kriteria dari kinerja, yaitu karakteristik pegawai dan perilakunya dalam melakukan pekerjaan dan keduanya merupakan unsur yang saling berkaitan satu sama lain dalam menentukan kinerja yang dihasilkan seorang pegawai. Semakin baiknya karakteristik pegawai maupun perilakunya dalam melaksanakan pekerjaan maka kinerjanya juga akan semakin tinggi.

b. Penilaian Kinerja (*Performance Appraisal*)

Merupakan fakta yang tak terbantahkan bahwa aspek SDM merupakan aset paling bernilai bagi organisasi. Dikatakan Likert bahwa SDM sering disebut *most valuable asset*. Namun demikian

²⁰ Schuller, Randall S., 1999, *Manajemen Sumberdaya Manusia*, Erlangga, Jakarta. hal 11)

perlu pula digarisbawahi bahwa SDM yang ideal adalah SDM yang berkualitas dan mampu memberikan kontribusi yang optimal terhadap organisasinya. Tanpa kontribusi nyata maka SDM justru hanya menjadi beban bagi organisasinya.²¹

Mengenai sosok SDM yang berkualitas menurut Lako adalah SDM yang paling sedikit mempunyai 4 karakteristik, yaitu :²²

- 1) Memiliki *competence (knowledge, skill, abilities, dan experience)* yang memadai.
- 2) *Commitment* pada organisasi.
- 3) Selalu bertindak *cost effectiveness* dalam setiap aktivitasnya.
- 4) *Congruens of goals*, yaitu bertindak selaras antara tujuan pribadinya dengan tujuan organisasinya.

Untuk mendukung terwujudnya sosok SDM yang berkualitas maka diperlukan adanya pembinaan, yang diantaranya dilakukan melalui penilaian kinerja (*performance appraisal*). Menurut Suprihanto Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan atau penilaian kinerja adalah suatu sistem yang digunakan untuk menilai dan mengetahui apakah seseorang karyawan telah melaksanakan pekerjaannya masing–masing secara keseluruhan.²³

Menurut Chandler & Plano, sebagaimana dikutip Keban pengukuran kinerja adalah “...an evaluation of an employee's progress or lack of progress measured in terms of job effectiveness...”.²⁴ Batasan ini lebih menekankan evaluasi kemajuan

²¹ Likert dalam Lako, Andreas, 2004, *Kepemimpinan dan Kinerja Organisasi; Isu, Teori dan Solusi*, Amara Books, Yogyakarta. hal 205

²² *Ibid*, hlm 205

²³ Soeprihanto, John, 1998, *Penelitian Kinerja dan Pengembangan Karyawan*, BPFE UGM, Yogyakarta. hal : 7

²⁴ Keban op.cit, hal 195

atau kegagalan dari seorang pegawai. Sedangkan Bernardin dan Russel mendefinisikan penilaian kinerja sebagai “...a way of measuring the contributions of individuals to their organization..”.²⁵

Yang ditekankan dalam batasan ini adalah cara mengukur kontribusi yang diberikan oleh setiap adividu bagi organisasinya. Dan tujuannya adalah memberikan insentif/disinsentif kepada hasil kerja yang dicapai pada masa lampau, dan memberi motivasi terhadap perbaikan kinerja di masa mendatang.

Syhadhak menyatakan penilaian prestasi kerja sebenarnya merupakan penilaian hasil kerja yang dicapai oleh seorang pegawai, artinya meliputi jumlah dan mutu yang dihasilkannya sesuai dengan standar yang telah ditetapkan. Hasil kerja tersebut merupakan informasi bagi pimpinan organisasi untuk mengevaluasi perencanaan kerja dan program-program yang akan dilaksanakan.²⁶

Siagian menyatakan bahwa yang dimaksud dengan sistem penilaian prestasi kerja ialah suatu pendekatan dalam melakukan penilaian prestasi kerja para pegawai, dimana terdapat berbagai faktor, yaitu :²⁷

1. Yang dinilai adalah manusia, yang disamping memiliki kemampuan tertentu, juga tak luput dari berbagai kelemahan dan kekurangan.
2. Penilaian yang dilakukan pada serangkaian tolok ukur tertentu yang realistik, berkaitan langsung dengan tugas

²⁵ Bernardin, HJ dan JEA Russel, 1993, *Human Resource Management*, McGraw Hill Inc., Singapore. p :380

²⁶ Syuhadhak, Mokhamad, 1995, *Adminstrasi Kepegawaian Negara, Teori dan Praktek Penyelenggaraannya di Indonesia*, Gunung Agung, Jakarta. hal 71

²⁷ Siagian, Sondang P., 1997, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Bumi Aksara, Jakarta. hlm 225

- seseorang serta kriteria yang ditetapkan dan diterapkan secara obyektif.
3. Hasil penilaian harus disampaikan kepada pegawai yang dinilai dengan 3 maksud yaitu :
 - a. Dalam hal penilaian tersebut positif menjadi dorongan kuat bagi pegawai yang bersangkutan untuk lebih berprestasi lagi di masa yang akan datang, sehingga kesempatan meniti karier lebih terbuka baginya.
 - b. Dalam hal penilaian tersebut bersifat negatif, pegawai yang bersangkutan mengetahui kelemahannya dan dengan demikian dapat mengambil berbagai langkah yang diperlukan untuk mengatasi kelemahannya tersebut.
 - c. Jika seseorang merasa mendapat penilaian yang tidak obyektif, kepadanya diberikan kesempatan untuk mengaju-kan keberatannya sehingga pada akhirnya dapat memahami dan menerima hasil penilaian yang diperolehnya.
 4. Hasil penilaian yang dilakukan secara berkala terdokumentasi-kan dengan rapih dalam arsip kepegawaian setiap orang, sehingga tidak ada informasi yang hilang, baik yang sifatnya menguntungkan maupun merugikan pegawai.
 5. Hasil penilaian prestasi kerja setiap orang menjadi bahan yang selalu turut dipertimbangkan dalam setiap keputusan yang diambil mengenai mutasi pegawai baik dalam arti promosi, alih tugas, alih wilayah maupun dalam pemberhentian tidak atas permintaan sendiri.

Mengenai konsep tentang penilaian pelaksanaan pekerja Pegawai Negeri Sipil, baik dalam PP Nomor 10 / 1979 maupun dalam surat edaran Kepala BAKN Nomor 2 / SE/1980 sebagai petunjuk teknis pelaksanaan dari peraturan tersebut tidak dinyatakan apa pengertian atau yang dimaksud dengan penilaian pelaksanaan pekerjaan tersebut. Namun konsep yang dapat diacu dalam ketentuan tersebut menyatakan bahwa yang dimaksud DP3 Pegawai Negeri Sipil adalah daftar yang memuat hasil penilaian pelaksanaan pekerjaan Pegawai Negeri Sipil dalam jangka waktu satu tahun yang dibuat pejabat penilai.

Seperti telah dijelaskan di muka, kegiatan penilaian pelaksanaan pekerjaan Pegawai Negeri Sipil di Indonesia diatur dalam PP Nomor 10 / 1979 beserta juknisnya, yaitu surat edaran Kepala BAKN Nomor 02/SE/1980 tanggal 11 Pebruari 1980. secara teknis kebijakan ini dikemas dalam DP3 Pegawai Negeri Sipil, yaitu suatu daftar yang memuat hasil penilaian pelaksanaan pekerjaan seorang Pegawai Negeri Sipil dalam jangka waktu satu tahun yang dibuat oleh pejabat penilai. Pedoman atau indikator dalam pemberian nilai mengacu pada ketentuan Pasal 5 ayat (2) PP Nomor 10 / 1979 surat edaran Kepala BAKN Nomor 2/SE/1980. Dalam formulir DP3 dimaksud, unsur-unsur yang dinilai adalah terdiri dari : (1) Kesetiaan, (2) Prestasi kerja, (3) Tanggung jawab, (4) Ketaatan, (5) Kejujuran, (6) Kerjasama, (7) Prakarsa , dan (8) Kepemimpinan.

Penilaian kinerja Pegawai Negeri Sipil melalui DP3 sebenarnya disandarkan pada idealisme menurut sistem dalam birokrasi rasional, artinya setiap aparat dituntut untuk berprestasi, bertanggung jawab, fleksibel, kreatif dan lain-lain guna mencapai tujuan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan negara dan pelayanan kepada masyarakat. Penilaian itu sendiri dalam birokrasi rasional dimaksudkan sebagai sebuah perangkat mekanisme penghargaan/ imbalan (*reward*) dan sanksi penghukuman (*punishment*). Artinya apabila pegawai Pegawai Negeri Sipil mempunyai nilai yang baik (yang berarti bekerja secara efektif dan efisien), maka ia akan memperoleh imbalan yang selayaknya, misalnya imbalan dalam bentuk peningkatan karier, pemberian jabatan, pujian atau

insentif material. Sebaliknya aparat/pegawai mempunyai nilai yang rendah yang berarti tidak mampu bekerja dengan baik maka yang bersangkutan patut menerima hukuman yang layak, misalnya tidak naik pangkat, tidak memperoleh jabatan atau tidak memperoleh insentif material. Dengan demikian karier setiap aparat harus didasarkan kepada kualitas pekerjaan yang dinilai tersebut.

Penilaian kinerja PNS yang berlaku selama ini lebih berorientasi pada penilaian kinerja individu, yakni melalui DP3 . Hal yang sama juga dikatakan Keban bahwa pemahaman kinerja (PNS) lebih ditekankan pada birokrasi klasik melalui pelaksanaan 8 unsur atau aspek kinerja yang harus dinilai, yakni kesetiaan, prestasi kerja, tanggung jawab, ketaatan, kejujuran, kerjasama, prakarsa, dan kepemimpinan. ²⁸Klasifikasi penilaian kinerja ini berbeda dengan yang diungkapkan oleh Swanson yang membagi (penilaian) kinerja atas tiga tingkatan, yaitu kinerja organisasi, kinerja proses dan kinerja individu. Penjelasananya :²⁹

- 1) Kinerja organisasi mempertanyakan apakah tujuan atau misi suatu organisasi telah sesuai dengan kenyataan kondisi atau faktor ekonomi, politik dan budaya yang ada, apakah struktur dan kebijakannya mendukung kinerja yang diinginkannya, apakah memiliki kepemimpinan, modal dan infrastruktur dalam mencapai misinya, apakah kebijakan, budaya dan sistem insentifnya mendukung pencapaian kinerja yang diinginkan, dan apakah organisasi tersebut menciptakan dan memelihara kebijakan-kebijakan seleksi dan pelatihan, dan sumberdayanya.

²⁸ Keban *op.cit*, hlm 193

²⁹ *Ibid*, hlm 195

- 2) Kinerja proses menggambarkan apakah suatu proses yang dirancang dalam organisasi memungkinkan organisasi tersebut mencapai misinya dan tujuan para individu, didesain sebagai suatu sistem, kemampuan untuk menghasilkan baik secara kuantitas, kualitas dan tepat waktu, memberikan informasi dan faktor-faktor manusia yang dibutuhkan untuk memelihara sistem tersebut, dan apakah proses pengembangan keahlian telah sesuai dengan tuntutan yang ada.
- 3) Kinerja individu mempersoalkan apakah tujuan atau misi individu sesuai dengan misi organisasi, apakah individu menghadapi hambatan dalam bekerja dan mencapai hasil, apakah para individu memiliki kemampuan mental, fisik dan emosi dalam bekerja, dan apakah mereka memiliki motivasi tinggi, pengetahuan, ketrampilan dan pengalaman dalam bekerja.

Klasifikasi kinerja yang disampaikan di atas membawa suatu implikasi bahwa konsep tentang kinerja seharusnya diartikan secara luas baik dalam tataran organisasi, dalam proses dan dalam tingkatan individual, di mana semuanya sama-sama penting. Ketiga tingkatan kinerja ini saling terkait dan sama-sama menentukan pencapaian tujuan. Oleh karena itu, perlu dipikirkan juga dan mungkin perlu dibudayakan atau bahkan diwajibkan penilaian kinerja dalam tataran organisasi dan proses, dan tidak semata kinerja individu sebagaimana yang dilakukan selama ini.

Prestasi kerja pegawai merupakan kombinasi dari kemampuan, usaha dan kesempatan yang dapat dari hasil kerjanya. Prestasi kerja atau kinerja dapat dimengerti sebagai catatan keluaran yang dihasilkan dari fungsi pekerjaan tertentu. Untuk mempermudah penilaian prestasi kerja maka atasan perlu memiliki sistem informasi sumber daya manusia yang

memuat pekerjaan dan aktivitas-aktivitas kerja para pegawainya sehingga mudah melakukan evaluasi terhadap kegiatan dan program organisasi.

Bernardin dan Russell memberikan pengertian tentang prestasi pegawai sebagai berikut : *“performance is defined as the of out comes produced on a specified job function or activity during a specified time period”*.

Kinerja jabatan suatu keseluruhan sama dengan jumlah (rata-rata) dari kinerja fungsi pekerjaan atau kegiatan yang dilakukan. Jadi bukan penilaian dari penampilan dan karakteristik individu yang dinilai. Kinerja lebih mengacu pada serangkaian keluaran (output) atau hasil yang diperoleh dari bidang pekerjaan tertentu dan selama periode tertentu, bukan pada karakter pribadi yang dinilai.

Kompensasi terdiri dari upah dan tunjangan. Kompensasi merupakan biaya utama yang secara kritis mempengaruhi jabatan yang kompetitif pada organisasi. Kompensasi merupakan aspek cost yang paling luas dalam organisasi. Kompensasi adalah biaya bagi organisasi untuk dapat mencapai tujuannya. Gaji dan kompensasi juga dapat memotivasi para pegawai untuk menangani pekerjaan dan mencapai prestasi kerja.

3. Program Kompensasi

Kompensasi merupakan segala sesuatu atau imbalan yang diterima oleh pegawai atau karyawan sebagai balasan dari hasil kerja

mereka. Besarnya kompensasi yang diterima atau didapatkan oleh pegawai sangat penting karena merupakan pencerminan atau ukuran nilai pekerjaan karyawan itu sendiri. Besar kecilnya kompensasi dapat mempengaruhi prestasi kerja, motivasi dan kepuasan kerja karyawan.

Kompensasi merupakan segala sesuatu yang diterima karyawan atau pegawai sebagai imbalan atas pekerjaan yang mereka lakukan. Kompensasi merupakan hal yang sangat penting karena kompensasi yang diberikan kepada pegawai merupakan ukuran dari nilai pekerjaan karyawan atau pegawai itu sendiri. Besarnya kompensasi yang diterima pegawai akan mempengaruhi prestasi kerja pegawai, motivasi kerja, dan kepuasan serta loyalitas karyawan terhadap suatu organisasi. Kompensasi dapat diartikan dalam dua hal yaitu kompensasi langsung dan kompensasi tidak langsung. Kompensasi langsung merupakan sistem penggajian yang didasarkan pada prestasi kerja karyawan. Sedangkan kompensasi tidak langsung merupakan sistem tunjangan bagi pegawai, misal berupa tunjangan kesehatan, tunjangan hari raya, asuransi, upah libur dan sebagainya.

Program kompensasi merupakan salah satu program pemerintah kabupaten Blora untuk meningkatkan mutu dan kualitas kinerja khususnya Dinas Pendidikan Kabupaten Blora, penilaian program kompensasi diberikan berdasarkan keahlian, pengalaman, senioritas/lama bekerja, pendidikan, loyalitas, rekor prestasi kerja, beban kerja yang diberikan kepada sumberdaya manusianya dan kemampuan organisasi sumberdaya manusia di Dinas Pendidikan Kabupaten Blora. Program yang diberikan

antara lain adalah asuransi kesehatan, pensiun/tunjangan hari tua, fasilitas dan lain-lain. Pemberian kompensasi ini diharapkan untuk meningkatkan mutu dan kualitas kinerja sumberdaya manusia di Dinas Pendidikan Kabupaten Blora supaya lebih maju dan mampu bersaing dengan organisasi/instansi pendidikan lainnya yang lebih berkembang.

4. Dinas Pendidikan Nasional

Dinas Pendidikan Nasional berkedudukan sebagai unsur pelaksana Pemerintah Daerah yang dipimpin oleh seorang kepala yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati melalui Sekertaris Daerah. Dinas Pendidikan Nasional mempunyai tugas pokok menyelenggarakan kewenangan pemerintah daerah dalam rangka pelaksanaan tugas desentralisasi di bidang pendidikan nasional

Dinas Pendidikan mempunyai fungsi:

- a. Perumusan kebijakan teknis, pelaksanaan dan pengendalian di bidang pendidikan nasional
- b. Pemberian pembinaan, perizinan dan pelaksanaan pelayanan umum bidang pendidikan nasional
- c. Pembinaan terhadap unit pelaksana teknis Dinas dan Cabang Dinas dan UPTD
- d. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Bupati sesuai dengan Tugas dan fungsinya

Struktur organisasi Dinas Pendidikan Nasional dapat dijabarkan sebagai berikut :

- a. Kepala Dinas
- b. Bagian Tata Usaha terdiri dari :
 1. Sub Dinas Umum
 2. Sub Dinas Keuangan
 3. Sub Dinas Perlengkapan
 4. Sub Dinas Penyusunan Rencana dan Program
- c. Sub Dinas TK/SD terdiri dari
 1. Seksi Kurikulum SD
 2. Seksi Kesiswaan
 3. Seksi Sarana Pendidikan
 4. Seksi Monitoring dan Pelaporan
- d. Sub Dinas SLTP/Dikmen terdiri dari
 1. Seksi Kurikulum SLTP/SMU
 2. Seksi Kurikulum SMK
 3. Seksi Kesiswaan dan Monitoring
 4. Seksi Sarana Pendidikan
- e. Sub Dinas Pendidikan Luar Sekolah terdiri dari :
 1. Seksi Bina Program Pendidikan Masyarakat
 2. Seksi Bina Program OlahRaga dan Kesenian
 3. Seksi Bina Program Generasi Muda
 4. Seksi Sarana Pendidikan, Monitoring dan Evaluasi
- f. Sub Dinas Ketenagaan terdiri dari :

1. Seksi Kenaikan Pangkat Edukatif
 2. Seksi Kenaikan Pangkat Administratif
 3. Seksi Pemberhentian dan Pensiunan Pegawai
 4. Seksi Pengadaan dan Pengembangan Pegawai
- a. Cabang Dinas
 - b. UPTD
 - c. Kelompok Jabatan Fungsional

E. Definisi Konsepsional

Yang dimaksud konsepsional adalah suatu usaha untuk menjelaskan mengenai pembatasan pengertian konsep satu dengan yang lainnya agar tidak terjadi kesalahpahaman atau keaburan dalam menentukan objek penelitian. Definisi konsepsional yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Implementasi Program

Implementasi program adalah proses pelaksanaan kegiatan yang senyatanya dilakukan oleh aparat yang terlibat untuk mencapai tujuan program sesuai dengan petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis (Juklak dan Junkis) program.

2. Program Penilaian Prestasi Kerja

Penilaian prestasi kerja merupakan sebuah penilaian terhadap kinerja pegawai yang meliputi kemampuan, pengetahuan, usaha dari hasil kerjanya. Prestasi kerja atau kinerja dapat diartikan sebagai sebuah output atau keluaran dari hasil kerja pegawai.

3. Program Kompensasi

Kompensasi merupakan segala sesuatu atau imbalan yang diterima oleh pegawai atau karyawan sebagai balasan dari hasil kerja mereka. Program kompensasi merupakan salah satu program pemerintah kabupaten Blora untuk meningkatkan mutu dan kualitas kinerja.

4. Dinas Pendidikan Nasional Kabupaten Blora

Dinas Pendidikan Nasional adalah unsur pelaksana Pemerintah Daerah yang mempunyai tugas pokok menyelenggarakan kewenangan pemerintah daerah dalam rangka pelaksanaan tugas desentralisasi di bidang pendidikan nasional

F. DEFINISI OPERASIONAL

Definisi operasional merupakan unsur penelitian yang menunjukkan pengukuran suatu variabel. Definisi operasional maksudnya adalah batasan atau definisi suatu variabel agar tidak terjadi ambiguitas yang memiliki nama ganda atau tidak menunjukkan indikator yang jelas. Definisi operasional yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Penilaian prestasi kerja

- a. Peningkatan mutu lulusan TK, SD, SLTP, SMU dan SMK Kejar Paket A setara SD, Paket B Setara SLTP dan Paket C Setara SMU.
- b. Peningkatan prestasi olah raga, seni, pemuda di tingkat propinsi maupun nasional.

- c. Peningkatan derajat profesionalisme guru, pamong belajar, penilik, pengawas dan kepala sekolah peningkatan prestasi olah raga, semi, pemuda di tingkat propinsi maupun nasional.
- d. Peningkatan kinerja aparatur dan tenaga kependidikan.
- e. Peningkatan daya tampung tercermin pada peningkatan Angka Partisipasi Murni (APM), Angka Partisipasi Kasar (APK) dan Angka Transisi (AT) setiap jenjang pendidikan.
- f. Rehabilitasi, pembangunan gedung dan fasilitas sekolah.
- g. Peningkatan mutu pendidikan.
- h. Penambahan jumlah warga belajar Paket A, Paket B, dan Paket C.
- i. Tercapainya penekanan angka DO (droup out) SD dan SLTP.
- j. Terwujudnya kelembagaan pendidikan yang bersertifikat dan berkualitas.
- k. Terwujudnya pelayanan prima untuk kesejahteraan tenaga kependidikan.
- l. Terwujudnya pelayanan publik tentang pendidikan yang cepat, tepat dan memuaskan.

2. Program kompensasi

- a. Upah atau gaji dan insetif (berdasar keahlian, pengalaman, pelatihan, senioritas/lama kerja, pendidikan, loyalitas, rekor prestasi kerja, beban kerja, resiko, standar minimal upah, kemampuan organisasi).
- b. Asuransi kesehatan, pensiun/tunjangan hari tua.
- c. Promosi jabatan, pujian dan penghargaan.

G. METODE PENELITIAN

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini dapat ditinjau dari tiga perspektif, yaitu dari aplikasinya, dari tujuan yang akan dicapai dan dari informasi yang dicari. Ketiga perspektif tersebut tidak bersifat informasi *mutually exclusive*, artinya suatu penelitian dapat digolongkan dalam berbagai perspektif.

Ditinjau dari aplikasinya, penelitian yang akan dilakukan adalah penelitian terapan karena dari penelitian ini diharapkan dapat menghasilkan suatu kegunaan praktis dalam menjalankan pemerintahan kabupaten Blora. Dari tujuan yang akan dicapai, penelitian ini dapat diklasifikasikan sebagai penelitian deskriptif yaitu menggambarkan keadaan organisasi secara sistematis factual dan akurat mengenai factor-faktor, sifat-sifat serta hubungan antara fenomena yang diteliti sedangkan dari perspektif informasi yang dicari. Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif karena penelitian ini menggambarkan suatu keadaan tanpa melakukan pengukuran untuk memperoleh data yang berupa angka.

2. Alasan Penelitian

Alasan penelitian ini dilaksanakan di Dinas pendidikan kabupaten Blora, adalah sebagai berikut:

1. Mutu atau kualitas pendidikan terutama sumberdaya manusia pengajar di Kabupaten Blora masih rendah. Hal tersebut yang kemudian menjadikan penulis berkeinginan melakukan penelitian di Dinas Pendidikan kabupaten Blora, dengan bertujuan untuk mengetahui sejauh mana sumberdaya manusia di Dinas pendidikan

kabupaten Blora dalam melaksanakan desentralisasi pendidikan khususnya implementasi program penilaian prestasi kerja dan program kompensasi pada tahun 2005-2007.

3. Unit Analisis Penelitian

Sesuai dengan permasalahan pada pokok pembahasan permasalahan dalam penelitian ini, maka penulis akan melakukan kegiatannya yaitu menyusun unit analisisnya pada pihak-pihak yang terkait dan relevan dengan pembahasan yang tepat, untuk dijadikan sumber data dalam menyusun skripsi ini. Unit analisis yang dipakai dalam penelitian ini adalah:

1. Kepala Dinas Pendidikan kabupaten Blora Dra. Ratnani Widowati
2. Dua orang Staf kantor di Dinas Pendidikan kabupaten Blora.

Proses analisis data dilakukan sejak data-data diperoleh, menelaah seluruh data yang tersedia dari berbagai sumber, yaitu: wawancara yang dilakukan, dokumentasi dan questioner. Adapun hal yang akan dilakukan selanjutnya adalah dengan cara dibaca, dipelajari dan langkah apa yang menjadi kebutuhan peneliti untuk memberikan data yang relevan.

4. Data Yang Dibutuhkan

Data yang digunakan dalam penelitian ini meliputi data primer dan data sekunder.

a. Data primer

Adalah data yang diperoleh langsung dari wawancara tentang hal-hal yang berkaitan dengan penelitian atau data yang diperoleh dari sumber pertama yang berasal dari instansi atau lembaga yang berkaitan langsung dengan penelitian. Data primer dalam penelitian diperoleh dari Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Blora.

b. Data sekunder

Adalah data yang diperlukan untuk melengkapi data primer yang diperoleh dari data lokasi dengan pengamatan dan pencatatan dokumen. Adapun data yang diperoleh peneliti yaitu berupa wawancara dan questioner yang dianggap relevan dengan masalah yang diteliti.

5. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini penulis menggunakan beberapa teknik pengumpulan data, yaitu:

a. Observasi

Adalah cara pengumpulan data dengan pengamatan secara langsung ke obyek atau lokasi penelitian yang dilakukan oleh seorang peneliti.

b. Wawancara

Adalah cara pengumpulan data dengan melakukan tanya jawab dengan responden atau narasumber, yang ditentukan untuk memperoleh informasi yang berhubungan dengan laporan atau tehnik pengambilan data dengan cara mewawancarai secara langsung dan lisan kepada responden. Penulis akan melakukan wawancara dengan beberapa staff

di Dinas Pendidikan kabupaten Blora, serta pihak-pihak yang berhubungan lainnya, seperti kepala sekolah dan guru-guru di daerah kabupaten Blora.

b. Dokumentasi

Yaitu suatu cara untuk mengumpulkan data dengan mempelajari dokumen-dokumen, catatan-catatan yang dimiliki oleh instansi yang bersangkutan dengan penelitian sehingga dapat dimanfaatkan untuk memperoleh data. Disini penulis akan mengambil data dari Dinas pendidikan atau data dari sekolah-sekolah serta berbagai pustaka yang kiranya berhubungan dengan masalah yang dibahas oleh penulis.

6. Analisis Data

Dalam menganalisis data yang diperoleh baik berupa data kepustakaan maupun lapangan penelitian ini menggunakan metode kualitatif yaitu suatu proses dalam menafsirkan data untuk dapat diinterpretasikan sehingga dari interpretasi tersebut akan diperoleh gambaran kebenaran data.

Data yang terkumpul akan dianalisis dengan cara menginformasikan antara teori dengan fenomena yang terjadi di lapangan sehingga akan terlihat ada tidaknya kesesuaian diantara keduanya.

Dalam analisis kualitatif selalu mencari sebab akibat tetapi lebih memahami situasi tertentu dan mencoba memahami gejala dengan menginterpretasikan masalahnya atau menyimpulkan kombinasi dari berbagai permasalahan sebagaimana disajikan oleh situasinya.

Langkah-langkah dalam pengumpulan data hingga pengambilan keputusan adalah sebagai berikut:

1. Mengumpulkan informasi atau data yang berkaitan dengan masalah yang diteliti dilapangan baik primer maupun sekunder. Dalam pengumpulan data, karakteristik sosial ekonomi dan demografi populasi penelitian memiliki peran penting.
2. Memeriksa data yang diperoleh dilapangan disesuaikan dengan tujuan penelitian, sehingga dapat diperoleh hasil akhir yang akurat dari data tersebut.
3. Menyusun klarifikasi informasi dari data yang telah diperoleh. Input ini diproses melalui beberapa tahapan yaitu pengumpulan informasi, pemrosesan data. Setiap tahapan tersebut dapat mempengaruhi akurasi dan kualitas kesimpulan yang akan didapat.
4. Mendeskripsikan sekaligus menganalisis dan menginterpretasikan data. Dalam menganalisis data yang didapat tergantung dari jenis informasi dan kategori laporan penelitian. Jenis informasinya bisa berupa deskriptif.
5. Mengambil kesimpulan. Merupakan tahapan paling akhir, yaitu memberi informasi tentang apa yang telah dilakukan oleh peneliti secara singkat dan padat dari keseluruhan data dan laporan yang diperoleh dari penelitian.

BAB II

DESKRIPSI OBYEK PENELITIAN

A. Gambaran Umum Kabupaten Blora

1. Geografi dan Topografi

Kabupaten Blora terletak diantara $111^{\circ}, 016^1$ s/d $111^{\circ}, 338^1$ bujur timur dan $6^{\circ}, 528^1$ s/d $7^{\circ}, 248$ lintang selatan, berada pada ketinggian 25 meter hingga 500 meter di atas permukaan laut. Dengan kondisi letak tersebut, jarak terjauh dari wilayah barat ke wilayah timur sepanjang 87 km dan dari wilayah utara ke wilayah selatan sejauh 58 km. Secara administrasi Kabupaten Blora terletak di ujung paling timur Propinsi Jawa Tengah.

Kabupaten Blora berbatasan dengan beberapa wilayah, yaitu :

- a. Sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Grobogan
- b. Sebelah timur berbatasan dengan Kabupaten Bojonegoro Propinsi Jawa Timur
- c. Sebelah selatan berbatasan dengan Kabupaten Sragen dan
- d. Sebelah utara berbatasan dengan Kabupaten Rembang.

Luas wilayah Kabupaten Blora adalah $1821,59 \text{ km}^2$ dengan ketinggian terendah 30 dpl dan tertinggi 280 dpl. Diapit oleh pegunungan Kendeng utara dan pegunungan Kendeng selatan. Susunan tanah di Kabupaten Blora terdiri atas 56% gromosal, 39%mediteran, dan 5% alluvial.