

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam era globalisasi dan seiring dengan kemajuan zaman saat ini sebuah birokrat dituntut untuk semakin maju yang dilihat dari kualitas hasil yang dicapai. Agar tercapainya hasil yang maksimal seperti yang diharapkan, maka langkah yang awal yang dapat dilakukan adalah perbaikan kualitas kerja dari pegawai dalam birokrat yang bersangkutan. Hasil yang baik akan tercapai jika bagian-bagian yang menyusun suatu birokrat saling bekerjasama. Setiap organisasi pada umumnya selalu mengharapkan para pegawainya melaksanakan tugasnya secara efektif, efisien, produktif dan professional. Semua ini bertujuan agar organisasi mempunyai sumber daya manusia yang berkualitas dan mempunyai daya saing yang tinggi.

Dalam rangka meningkatkan kerja birokrat agar lebih berkualitas dan efektif maka dibuatlah oleh pemerintah sebuah sistem untuk mengevaluasi kerja sumber daya manusia di dalam birokrasi di Indonesia. Sistem tersebut di atur dalam peraturan perundang-undangan. Sebagaimana kita ketahui bahwa penilaian prestasi kerja PNS selama \pm 34 tahun belakang ini adalah menggunakan DP3 (Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan) yang diatur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1979 tentang Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan Pegawai Negeri Sipil.

Dikutip dari Kompasiana.com., model penilaian prestasi kerja PNS dengan DP3 sudah tidak relevan lagi. 8 (delapan) unsur penilaian dalam DP3 dianggap tidak mampu menciptakan aparatur yang cakap dalam memberikan

pelayanan publik yang lebih baik kepada masyarakat. Masalah lain adalah nilai-nilai dalam DP3 terlalu abstrak untuk diukur secara kuantitatif sehingga pejabat penilai sulit memberikan penilaian secara objektif. Sering dalam memberikan nilai kepada bawahan, pejabat penilai tidak mempunyai dasar yang jelas dan timbul bias akibat unsur subjektifitas. Bahkan ada praktek yang lebih parah, yaitu pejabat penilai memberikan keleluasaan kepada bawahan untuk mengisi sendiri DP3-nya. Akhirnya DP3 kehilangan fungsi sebagai salah satu instrumen untuk menciptakan aparatur yang berkinerja tinggi sebagaimana nilai-nilai DP3 itu sendiri yaitu; kesetiaan, prestasi kerja, tanggungjawab, ketaatan, kejujuran, kerjasama, prakarsa dan kepemimpinan.

Oleh karena itu, pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi Kerja Pegawai Negeri Sipil. Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2011 ini berlaku efektif pada tanggal 1 Januari 2014. Dengan berlakunya PP (Peraturan Pemerintah) ini maka Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1979 tentang Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan Pegawai Negeri Sipil tidak berlaku lagi. Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2011 memperbaiki kekurangan-kekurangan dari Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1979 tentang Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan Pegawai Negeri Sipil. Penilaian prestasi kerja PNS berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2011 ini dilakukan berdasarkan prinsip objektif, terukur, akuntabel, partisipatif, dan transparan.

Penilaian Dalam Peraturan Pemerintah ini ditentukan, bahwa yang berwenang membuat penilaian prestasi kerja PNS adalah pejabat penilai, yaitu atasan langsung dari PNS yang bersangkutan dengan ketentuan paling

rendah pejabat eselon V atau pejabat lain yang ditentukan. Tujuan penilaian prestasi kerja adalah untuk menjamin objektivitas pembinaan PNS yang dilakukan berdasarkan sistem prestasi kerja dan sistem karier yang dititikberatkan pada sistem prestasi kerja.

Penilaian prestasi kerja merupakan suatu proses rangkaian manajemen kerja yang berawal dari penyusunan perencanaan prestasi kerja yang berupa Sasaran Kerja Pegawai (SKP), penetapan tolok ukur yang meliputi aspek kuantitas, kualitas, waktu, dan biaya dari setiap kegiatan tugas jabatan. Pelaksanaan penilaian SKP dilakukan dengan cara membandingkan antara realisasi kerja dengan target yang telah ditetapkan. Dalam melakukan penilaian dilakukan analisis terhadap hambatan pelaksanaan pekerjaan untuk mendapatkan umpan balik serta menyusun rekomendasi perbaikan dan menetapkan hasil penilaian.

Dalam rangka meningkatkan daya guna dan hasil guna penilaian prestasi kerja dilaksanakan dengan pendekatan partisipasi dalam arti PNS yang dinilai terlibat langsung secara aktif dalam proses penetapan sasaran kerja yang akan dicapai, dan proses penilaian. Sistem penilaian prestasi kerja PNS yang bersifat terbuka, diharapkan dapat meningkatkan motivasi dan produktivitas kerja serta menciptakan hubungan interaksi antara pejabat penilai dengan PNS yang dinilai dalam rangka objektivitas penilaian dan untuk mendapatkan kepuasan kerja setiap PNS.

Dimulai tahun 2014, SKPD-SKPD di Indonesia menggunakan SKP sebagai sebuah sistem untuk mengetahui kerja para pegawainya. Akan tetapi ada perbedaan yang cukup mencolok antara DP3 PNS dengan SKP, dimana

DP3 PNS masih menggunakan indikator-indikator yang subyektif untuk diukur seperti ketaatan terhadap Pancasila, kesetiaan, dan lain-lain. Sedangkan SKP sudah menggunakan indikator penilaian yang lebih jelas, yakni menggunakan Sasaran Kerja Pegawai dan Perilaku Kerja Pegawai yang masing-masing berbobot 60 persen dan 40 persen. Dengan indikator penilaian yang lebih jelas maka diharapkan penilaian kerja pegawai saat ini akan lebih obyektif. Selain itu penilaian kerja dengan SKP dituntut untuk lebih transparan dibandingkan dengan DP3 PNS yang sifatnya tertutup.

Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2011 tentang penilaian prestasi kerja pegawai negeri sipil yang dilaksanakan serentak kepada aparatur birokrasi di seluruh Indonesia, terjadi/timbul permasalahan yang beraneka ragam, salah satunya adalah di Badan Kepagawaian Daerah DIY. Beberapa hambatan timbul, karena penilaian yang sebelumnya hanya terpaku pada perilaku, dan dengan subjektivitas atasan, sekarang berubah total, dimana titikberat penilaian ada di SKP (Sasaran Kerja Pegawai) yang mempunyai rasio 60%, dan Perilaku yang hanya mempunyai rasio 40%.

Dalam pelaksanaannya, SKP mempunyai kekurangan dan kelebihan . Seperti yang telah dibahas di atas, bahwa kelebihan SKP ialah sudah menggunakan indikator penilaian yang lebih jelas, yakni menggunakan Sasaran Kerja Pegawai dan Perilaku Kerja Pegawai yang masing-masing berbobot 60 persen dan 40 persen. Sedangkan untuk kekurangannya ialah, masih terdapat kebingungan serta ketidaktahuan dari beberapa pegawai negeri sipil dalam suatu birokrasi dalam melakukan pengisian formulir Sasaran Kerja Pegawai sehingga perlu dilakukan pembinaan yang jelas dari pemerintah.

Regulasi ini merupakan langkah untuk melakukan reformasi birokrasi yang menyeluruh, tetapi pada dasarnya kebijakan ini harus di kontrol oleh pemerintah pusat, dan harus memperhatikan aspek – aspek yang lain, diantaranya adalah aspek *humanisme* (kemanusiaan).

Kelebihan yang terdapat pada pelaksanaan SKP perlu ditingkatkan agar bisa dirasakan manfaatnya bagi semua kalangan. Begitu pula dengan kekurangan yang terdapat pada pelaksanaan SKP, sebaiknya perlu diadakan perbaikan dari pemerintah pusat yang merumuskan peraturan tersebut. Kekurangan yang disebutkan sebelumnya merupakan sebagian kecil yang sudah dirasakan selama pelaksanaan SKP sejak tahun 2014.

Berdasarkan keterangan diatas, peneliti ingin mengkaji lebih dalam lagi tentang bagaimana implementasi SKP serta faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi pelaksanaan SKP baik kelebihan maupun kekurangan sehingga memahami apa saja evaluasi yang harus dilakukan untuk memperbaiki sistem pelaksanaan SKP di salah satu Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di Daerah Istimewa Yogyakarta yaitu Badan Kepegawaian Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah penelitian diatas, maka penulis menentukan rumusan masalah yaitu:

1. Bagaimana implementasi kebijakan Sasaran Kerja Pegawai di Badan Kepegawaian Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2014 ?

2. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi implementasi kebijakan Sasaran Kerja Pegawai di Badan Kepegawaian Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2014 ?

C. Tujuan Penelitian

1. Memahami implementasi kebijakan Sasaran Kerja Pegawai di Badan Kepegawaian Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2014.
2. Mengetahui faktor-faktor baik dari segi pendukung maupun penghambat implementasi kebijakan Sasaran Kerja Pegawai di Badan Kepegawaian Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2014.

D. Manfaat Penelitian

Adapun kegunaan dari penelitian ini dapat diharapkan memenuhi beberapa hal berikut:

1. Manfaat Teoritis

Untuk menambah referensi ilmu pengetahuan tentang implementasi kebijakan pemerintah tentang Sasaran Kerja Pegawai.

2. Manfaat Praktis

Sebagai gambaran bagi pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta tentang implementasi secara nyata dalam pelaksanaan kebijakan pemerintah tentang SKP di Badan Kepegawaian Daerah.

E. Kerangka Dasar Teori

1. Kebijakan Pemerintah

Menurut Suhady dalam Riawan (2009: 197) Pemerintah (*government*) ditinjau dari pengertiannya adalah *the authoritative direction and administration of the affairs of men/women in a nation state, city, ect.* Dalam bahasa Indonesia sebagai pengarahan dan administrasi yang berwenang atas kegiatan masyarakat dan sebuah Negara, kota dan sebagainya. Pemerintah dapat juga diartikan sebagai *the governing body of a nation, state, city, ect* yaitu lembaga atau badan yang menyelenggarakan pemerintahan Negara, Negara bagian, atau kota dan sebagainya. Pengertian pemerintah dilihat dari sifatnya yaitu pemerintah dalam arti luas meliputi seluruh kekuasaan yaitu kekuasaan legeslatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif. Sedangkan pemerintahan dalam arti sempit hanya meliputi cabang kekuasaan eksekutif saja (W. Riawan Tjandra 2009: 197).

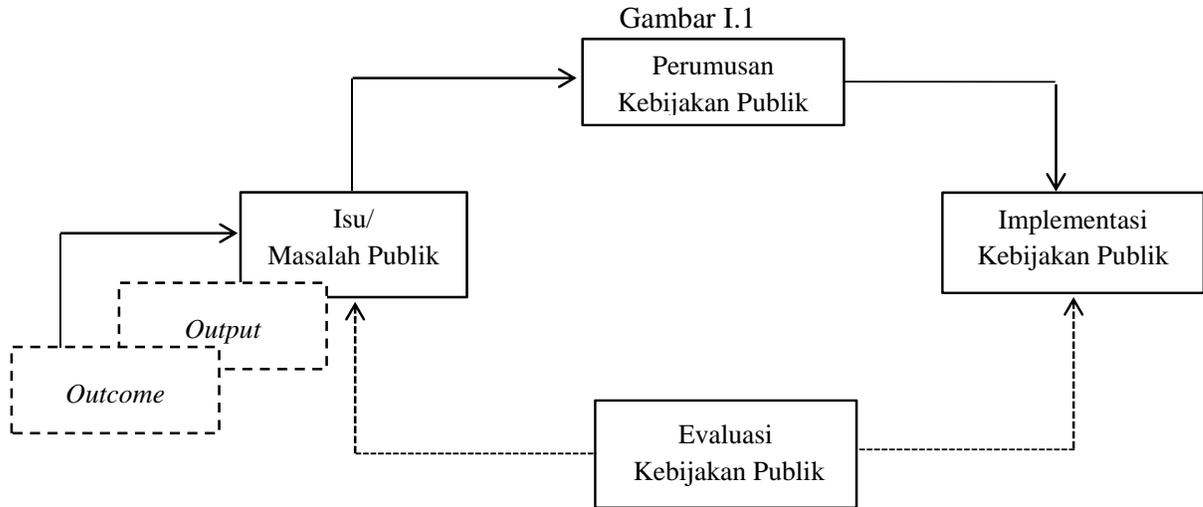
Menurut Anonimus kebijakan pemerintah mempunyai pengertian baku yaitu suatu keputusan yang dibuat secara sistematis oleh pemerintah dengan maksud dan tujuan yang menyangkut kepentingan umum (Anonymous, 1992). Pengertian kebijakan pemerintah sama dengan kebijaksanaan berbagai bentuk seperti misalnya jika dilakukan oleh Pemerintah Pusat berupa Peraturan Pemerintah (PP), Keputusan Menteri (Kepmen) dan lain-lain. Sedangkan jika kebijakan pemerintah tersebut dibuat oleh Pemerintah Daerah akan melahirkan Surat Keputusan (SK), Peraturan Daerah (Perda) dan lain-lain.

Adapun jenis-jenis kebijakan publik (dalam Riant Nugroho, 2003:54) dapat dibagi berdasarkan 3 hal berikut, Pembagian *pertama* yaitu dari segi makna kebijakan publik, bahwa kebijakan publik adalah hal-hal yang diputuskan pemerintahan untuk dikerjakan dan hal-hal yang diputuskan pemerintah untuk tidak dikerjakan atau dibiarkan. Pembagian jenis kebijakan yang *kedua* adalah bentuknya. Kebijakan publik dalam arti luas dapat dibagi menjadi dua kelompok, yaitu kebijakan dalam bentuk peraturan-peraturan pemerintah yang tertulis dalam bentuk peraturan perundangan, dan peraturan-peraturan tidak tertulis namun disepakati, yaitu yang disebut sebagai konvensi-konvensi. Sedangkan pembagian yang *ketiga* adalah karakter dari kebijakan publik yang sebenarnya merupakan bagian dari kebijakan publik yang tertulis formal. Disini, kebijakan publik dibagi menjadi dua, yaitu:

- 1) *Regulative versus deregulatif*, atau *restriktif versus non-restriktif*;
- 2) *Alokatif versus distributive* atau *redistributive*.

Kebijakan jenis pertama adalah kebijakan yang menetapkan hal-hal yang dibatasi dan hal-hal yang dibebaskan dari pembatasan-pembatasan. Sebagian besar kebijakan publik berkenaan dengan hal-hal yang regulatif/restruktif dan deregulatif/non restruktif. Kebijakan jenis kedua adalah kebijakan alokatif dan distributif. Kebijakan kedua ini biasanya berupa kebijakan-kebijakan yang berkenaan dengan anggaran atau keuangan publik.

Riant Nugroho D (2003: 73) menjelaskan siklus skematik dari kebijakan publik, sebagai berikut:



Dari gambar tersebut dapat dijelaskan dalam sekuensi sebagai berikut:

- 1) Terdapat isu atau masalah publik. Disebut isu apabila masalahnya bersifat strategis, yakni bersifat mendasar, menyangkut banyak orang atau bahkan keselamatan bersama, (biasanya) berjangka panjang, tidak bisa diselesaikan oleh orang-seorang, dan memang harus diselesaikan. Isu ini diangkat sebagai agenda politik untuk diselesaikan.
- 2) Isu ini kemudian menggerakkan pemerintah untuk merumuskan kebijakan publik dalam rangka menyelesaikan masalah tersebut. Rumusan kebijakan ini akan menjadi hukum bagi seluruh Negara dan warganya termasuk pimpinan Negara.
- 3) Setelah dirumuskan kemudian kebijakan publik ini dilaksanakan baik oleh pemerintah, masyarakat, atau pemerintahan bersama-sama dengan masyarakat.

- 4) Namun didalam proses perumusan, pelaksanaan, dan pasca pelaksanaan, diperlukan tindakan evaluasi sebagai sebuah siklus baru sebagai penilaian apakah kebijakan tersebut sudah dirumuskan dengan baik dan benar dan di implementasikan dengan baik dan benar pula.
- 5) Implementasi kebijakan bermuara kepada *output* yang dapat berupa kebijakan itu sendiri maupun manfaat langsung yang dapat dirasakan oleh pemanfaat.
- 6) Di dalam jangka panjang kebijakan tersebut menghasilkan *outcome* dalam bentuk pengaruh kebijakan yang diharapkan semakin meningkatkan tujuan yang hendak dicapai dengan kebijakan tersebut.

Dengan melihat skema tersebut di atas kita melihat bahwa terdapat tiga kegiatan pokok yang berkenaan dengan kebijakan publik, yaitu:

- 1) Perumusan kebijakan
- 2) Implementasi kebijakan
- 3) Evaluasi kebijakan

Dari pendapat para ahli diatas maka kebijakan pemerintahan dapat diartikan sebagai suatu keputusan yang di buat oleh pemerintah untuk mengatasi suatu hambatan yang ada di dalam pemerintahan, ini di tunjukan dalam bentuk Peraturan Pemerintah (PP), Keputusan Menteri (Kepmen), Surat Keputusan (DSK), Peraturan Daerah (Perda) dan lain-lain.

Pandangan lainnya dari kebijakan publik, melihat kebijakan publik sebagai keputusan yang mempunyai tujuan dan maksud tertentu, berupa serangkaian instruksi dan pembuatan keputusan kepada

pelaksana kebijakan yang menjelaskan tujuan dan cara mencapai tujuan. Hal ini sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Soebakti dalam Wibowo (1994:190) bahwa kebijakan negara meru pakan bagian keputusan politik yang berupa program perilaku untuk mencapai tujuan masyarakat negara. Kesimpulan dari pandangan ini adalah: pertama, kebijakan publik sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dan, kedua kebijakan publik sebagai keputusan pemerintah yang mempunyai tujuan tertentu. Berdasarkan beberapa pandangan tentang kebijakan negara tersebut, dengan mengikuti paham bahwa kebijakan negara itu adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan matau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh rakyat, maka M. Irfan Islamy (1997:20) menguraikan beberapa elemen penting dalam kebijakan publik, yaitu:

- a. Bahwa kebijakan publik itu dalam bentuk perdanya berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah;
- b. Bahwa kebijakan publik itu tidak cukup hanya dinyatakan tetapi dilaksanakan dalam bentuk yang nyata;
- c. Bahwa kebijakan publik, baik untuk melakukan sesuatu ataupun tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi maksud dan tujuan tertentu;
- d. Bahwa kebijakan publik itu harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat.

2. Implementasi Kebijakan

Secara etimologis pengertian implementasi menurut Kamus Webster yang dikutip oleh Solichin Abdul Wahab adalah:

“Konsep implementasi berasal dari bahasa inggris yaitu *to implement*. Dalam kamus besar Webster, *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); dan *to give practical effect to* (untuk menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu)” (Webster dalam Wahab, 2004:64).

Pandangan Webster dalam Wahab bahwa implementasi berasal dari bahasa inggris yaitu *to implement* yang berarti mengimplementasikan. Implementasi merupakan penyedia sarana untuk melaksanakan sesuatu yang menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu. Sesuatu tersebut dilakukan untuk menimbulkan dampak atau akibat itu dapat berupa undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan, dan kebijakan yang dibuat oleh lembaga-lembaga pemerintah dalam kehidupan kenegaraan.

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya, tidak lebih tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan *derivate* atau turunan dari kebijakan tersebut. Kebijakan publik dalam bentuk undang-undang atau Peraturan Daerah adalah jenis kebijakan yang memerlukan kebijakan

publik penjelas atau sering diistilahkan sebagai peraturan implementasi. Kebijakan publik yang langsung dioprasionalkan antara lain Keputusan Presiden, Instruksi Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Dinas, dll (Riant Nugroho Dwijowijoto,2004: 158-160).

Berdasarkan pendapat para ahli diatas dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan menunjukkan adanya suatu kebijakan yang telah dilaksanakan, sehingga akan menimbulkan dampak-dampak tertentu.

Menurut Teori Implementasi Kebijakan George Edward III (dalam Budi winarno), faktor-faktor yang mendukung implementasi kebijakan, yaitu :

1) Komunikasi.

Ada tiga hal penting yang dibahas dalam proses komunikasi kebijakan, yakni transmisi, konsistensi, dan kejelasan (clarity).

Faktor *pertama*, yang mendukung implementasi kebijakan adalah transmisi. Seorang pejabat yang mengimplementasikan keputusan harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan.

Faktor *kedua*, yang mendukung implementasi kebijakan adalah kejelasan, yaitu bahwa petunjuk-petunjuk pelaksanaan kebijakan tidak hanya harus diterima oleh para pelaksana kebijakan, tetapi komunikasi tersebut harus jelas.

Faktor *ketiga*, yang mendukung implementasi kebijakan adalah konsistensi, yaitu jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas.

2) Sumber-sumber.

Sumber-sumber penting yang mendukung implementasi kebijakan meliputi: staf yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang dapat menunjang pelaksanaan pelayanan publik.

3) Kecenderungan-kecenderungan atau tingkah laku-tingkah laku.

Kecenderungan dari para pelaksana mempunyai konsekuensi-konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu yang dalam hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal.

4) Struktur birokrasi.

Birokrasi merupakan salah satu badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan, baik itu struktur pemerintah dan juga organisasi-organisasi swasta (Budi Winarno, 2002 :126-151). Sedangkan faktor penghambat dari implementasi kebijakan ini yaitu, Menurut Bambang Sunggono, implementasi kebijakan mempunyai beberapa faktor penghambat, yaitu:

a. Isi kebijakan

Pertama, implementasi kebijakan gagal karena masih samarnya isi kebijakan, maksudnya apa yang menjadi tujuan tidak cukup terperinci, sarana-sarana dan penerapan prioritas, atau program-program kebijakan terlalu umum atau sama sekali tidak ada. *Kedua*, karena kurangnya ketetapan intern maupun ekstern dari kebijakan yang akan dilaksanakan. *Ketiga*, kebijakan yang akan diimplementasikan dapat juga menunjukkan adanya kekurangan-kekurangan yang sangat berarti. *Keempat*, penyebab lain dari timbulnya kegagalan implementasi suatu kebijakan publik dapat terjadi karena kekurangan-kekurangan yang menyangkut sumber daya-sumber daya pembantu, misalnya yang menyangkut waktu, biaya/dana dan tenaga manusia.

b. Informasi

Implementasi kebijakan publik mengasumsikan bahwa para pemegang peran yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu atau sangat berkaitan untuk dapat memainkan perannya dengan baik. Informasi ini justru tidak ada, misalnya akibat adanya gangguan komunikasi.

c. Dukungan

Pelaksanaan suatu kebijakan publik akan sangat sulit apabila pada pengimplementasiannya tidak cukup dukungan untuk pelaksanaan kebijakan tersebut.

d. Pembagian Potensi

Sebab musabab yang berkaitan dengan gagalnya implementasi suatu kebijakan publik juga ditentukan aspek pembagian potensi diantara para pelaku yang terlibat dalam implementasi. Dalam hal ini berkaitan dengan diferensiasi tugas dan wewenang organisasi pelaksana. Struktur organisasi pelaksanaan dapat menimbulkan masalah-masalah apabila pembagian wewenang dan tanggung jawab kurang disesuaikan dengan pembagian tugas atau ditandai oleh adanya pembatasan-pembatasan yang kurang jelas (Bambang Sunggono, 1994 : 149-153). Selain itu juga terdapat enam variable yang mempengaruhi implementasi menurut Van Meter dan Van Horn dalam Suharno (2013: 176), yaitu:

a. Standar dan sasaran kebijakan

Standar dan sasaran harus jelas dan terukur, karena ketidakjelasan standar dan sasaran kebijakan berpotensi untuk menimbulkan multiterpretasi yang akhirnya akan berimplikasi pada sulitnya implementasi kebijakan.

b. Sumber daya

Implementasi kebijakan perlu sumberdaya yang memadai, baik sumberdaya manusia maupun sumberdaya non-manusia. Kurangnya sumberdaya akan menyulitkan implementasi kebijakan.

c. Hubungan antarorganisasi

Jalinan hubungan kerjasama yang sinergis diperlukan antar instansi terkait untuk mendukung keberhasilan implementasi kebijakan.

d. Karakteristik agen pelaksana

Yang dimaksud dengan karakteristik agen pelaksana adalah struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semuanya itu akan mempengaruhi implementasi suatu kebijakan atau program.

e. Kondidi sosial, ekonomi, dan politik

Variabel ini mencakup sumber daya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan; sejauhmana kelompok-kelompok kepentingan memerlukan dukungan bagi implementasi kebijakan; karakteristik para partisipan, yakni mendukung atau menolak; bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan; dan apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan.

f. Desposisi implementor

Disposisi implementor ini mencakup tiga hal yang penting, yaitu:

- 1) Respons pelaksana terhadap kebijakan, yang akan mempengaruhi kemauanya untuk melaksanakan kebijakan;
- 2) Kognisi, yakni pemahaman pelaksana terhadap kebijakan;

- 3) Intensitas sikap pelaksana, yakni preferensi nilai yang dimiliki oleh pelaksana.

3. Kinerja Pegawai

Setiap pegawai dalam organisasi dituntut untuk memberikan kontribusi positif melalui kinerja yang baik, mengingat kinerja organisasi tergantung pada kinerja pegawainya (Gibson, et all, 1995:364). Kinerja adalah tingkat terhadapnya para pegawai mencapai persyaratan pekerjaan secara efisien dan efektif (Simamora, 2006:34). kinerja pegawai merupakan prestasi kerja, yakni perbandingan antara hasil kerja yang dapat dilihat secara nyata dengan standar kerja yang telah ditetapkan organisasi. Kemudian Robbins (2008) mendefinisikan kinerja yaitu suatu hasil yang dicapai oleh pegawai dalam pekerjaannya menurut kriteria tertentu yang berlaku untuk suatu pekerjaan.

Mangkunegara (2005:67) kinerja ialah hasil kerja baik secara kualitas maupun kuantitas yang dicapai oleh seorang pegawai dalam melakukan tugas sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya. Sedangkan Rivai (2009:532) kinerja diartikan kesediaan seseorang atau kelompok orang untuk melakukan suatu kegiatan, dan menyempurnakannya sesuai tanggung jawabnya dengan hasil seperti yang diharapkan. Menurut Soeprihanto, kinerja pegawai adalah hasil kerja seorang pegawai selama periode tertentu dibandingkan dengan berbagai kemungkinan, misalnya standar, target/sasaran atau kriteria yang telah ditentukan terlebih dahulu dan disepakati bersama (Soeprihanto, 1996:6). Menurut Soeprihanto, aspek-aspek kinerja meliputi:

1. Kualitas pekerjaan
2. Kuantitas pekerjaan
3. Kemampuan bekerja sendiri
4. Pemahaman dan pengenalan pekerjaan
5. Kemampuan memecahkan persoalan

Berdasarkan pengertian-pengertian kinerja dari beberapa pendapat diatas, dapat disimpulkan bahwa kinerja merupakan hasil kerja baik itu secara kualitas maupun kuantitas yang telah dicapai pegawai, dalam menjalankan tugas-tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan organisasi, dan hasil kerjanya tersebut disesuaikan dengan hasil kerja yang diharapkan organisasi, melalui kriteria-kriteria atau standar kinerja pegawai yang berlaku dalam organisasi.

Adapun tujuan kinerja pegawai menurut Rivai (2009:549):

1. Untuk perbaikan hasil kinerja pegawai, baik secara kualitas ataupun kuantitas.
2. Memberikan pengetahuan baru dimana akan membantu pegawai dalam memecahan masalah yang kompleks, dengan serangkaian aktifitas yang terbatas dan teratur, melalui tugas sesuai tanggung jawab yang diberikan organisasi.
3. Memperbaiki hubungan antar personal pegawai dalam aktivitas kerja dalam organisasi.

Kinerja pegawai dipengaruhi oleh berbagai faktor (Gibson, et all, 1995:375), antara lain:

1. Faktor individu, yaitu kemampuan dan keterampilan (mental dan fisik), latar belakang (pengalaman, keluarga, dst), dan demografis (umur, asal usul, dll).
2. Faktor organisasi, adalah sumber daya, kepemimpinan, imbalan (kompensasi), struktur organisasi, dan diskripsi pekerjaan (job description).
3. Faktor psikologis, ialah persepsi, sikap, kepribadian, pola belajar, dan motivasi.

4. Sasaran Kerja Pegawai

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2011 disebutkan bahwa penilaian prestasi kerja merupakan suatu proses rangkaian manajemen kerja yang berawal dari penyusunan perencanaan prestasi kerja yang berupa Sasaran Kerja Pegawai (SKP), penetapan tolak ukur yang meliputi aspek kuantitas, kualitas, waktu, dan biaya dari setiap kegiatan tugas jabatan. Sasaran Kerja Pegawai yang selanjutnya disingkat SKP adalah rencana kerja dan target yang akan dicapai oleh seorang PNS. Target adalah jumlah beban kerja yang akan dicapai dari setiap implementasi tugas jabatan, dan rencana kerja adalah rencana yang memuat kegiatan tahunan dan target yang akan dicapai sebagai penjabaran dari sasaran dan program yang telah ditetapkan oleh instansi pemerintah. Pelaksanaan penilaian SKP dilakukan dengan cara

membandingkan antara realisasi kerja dengan target yang telah ditetapkan. Dalam melakukan penilaian dilakukan analisis terhadap hambatan pelaksanaan pekerjaan untuk mendapatkan umpan balik serta menyusun rekomendasi perbaikan dan menetapkan hasil penilaian. Untuk memperoleh obyektivitas dalam penilaian prestasi kerja digunakan parameter penilaian berupa hasil kerja yang nyata dan terukur yang merupakan penjabaran dari visi, misi, dan tujuan organisasi, sehingga subyektivitas penilaian dapat diminimalisir.

Pegawai Negeri Sipil yang akan menyusun SKP harus mengikuti tata cara yang sudah ditetapkan oleh Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 1 Tahun 2013, tentang tata cara penyusunan SKP ialah sebagai berikut:

- a. Setiap PNS wajib menyusun SKP berdasarkan RKT instansi.
- b. SKP memuat kegiatan tugas jabatan dan target yang harus dicapai dalam kurun waktu penilaian yang bersifat nyata dan dapat diukur.
- c. SKP yang telah disusun harus disetujui dan ditetapkan oleh Pejabat Penilai sebagai kontrak kerja.
- d. Dalam hal SKP yang disusun oleh PNS tidak disetujui oleh Pejabat Penilai maka keputusannya diserahkan kepada Atasan Pejabat Penilai dan bersifat final.
- e. SKP ditetapkan setiap tahun pada awal Januari.
- f. Dalam hal terjadi perpindahan pegawai setelah bulan Januari maka yang bersangkutan tetap menyusun SKP pada awal bulan sesuai

dengan surat perintah melaksanakan tugas atau surat perintah menduduki jabatan.

- g. PNS yang tidak menyusun SKP dijatuhi hukuman sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai disiplin PNS.

Dengan tata cara penilaian:

- a. Penilaian SKP dilakukan dengan cara membandingkan antara realisasi kerja dengan target yang ada di SKP.
- b. Penilaian prestasi kerja dilakukan dengan menggabungkan penilaian SKP dan penilaian perilaku kerja.
- c. Bobot nilai SKP 60% dan perilaku kerja 40%.

Dalam melakukan penilaian terhadap SKP, terdapat indikator penilaian yang digunakan meliputi aspek kuantitas, kualitas, waktu, dan biaya. Didalam SKP yang dimaksud dengan aspek Kuantitas, Kualitas, Waktu, dan Biaya adalah :

- a. *Kuantitas*, adalah ukuran jumlah atau banyaknya hasil kerja yang dicapai. Dengan rumus :

$$\frac{\text{Realisasi Output (RO)}}{\text{Target Output (TO)}} \times 100$$

- b. *Kualitas*, adalah ukuran mutu setiap hasil kerja yang dicapai.

Dengan rumus :

$$\frac{\text{Realisasi Kualitas (RK)}}{\text{Target Kualitas (TK)}} \times 100$$

c. *Waktu*, adalah ukuran lamanya proses setiap hasil kerja yang dicapai.

Dengan rumus :

$$\frac{1.76 \times \text{Target Waktu (TW)} - \text{Realisasi Waktu (RW)}}{\text{Target Waktu (TW)}} \times 100$$

d. *Biaya*, adalah besaran jumlah anggaran yang digunakan setiap hasil kerja.

Dengan Rumus :

$$\frac{11.76 \times \text{Target Biaya (TB)} - \text{Realisasi Biaya (RB)}}{\text{Target Biaya (TB)}} \times 100$$

Contoh formulir penyusunan SKP dari aspek kuantitas, kualitas, waktu dan biaya :

Tabel I.1

Contoh Formlir Sasaran Kerja Pegawai

NO	I. PEJABAT PENILAI		NO	II. PNS YANG DINILAI			
1.	Nama		1.	Nama			
2.	NIP		2.	NIP			
3.	Pangkat/Gol. Ruang		3.	Pangkat/Gol. Ruang			
4.	Jabatan		4.	Jabatan			
5.	Unit Kerja		5.	Unit Kerja			
NO	III. KEGIATAN TUGAS JABATAN	AK	TARGET				
			KUANTITAS / OUTPUT	KUALITAS/ MUTU	WAKTU	BIAYA (Rp)	
1.							
2.							
3.							

Sumber: Peraturan Kepala BKN Nomor 1 Tahun 2013

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2011 penilaian prestasi kerja ini bertujuan untuk menjamin objektivitas pembinaan PNS

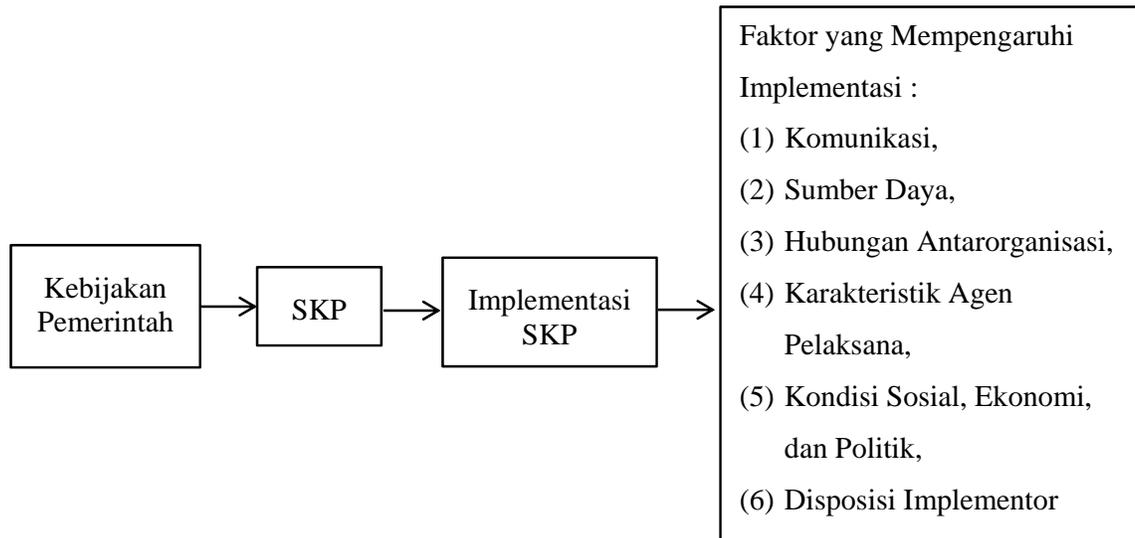
yang dilakukan berdasarkan sistem prestasi kerja dan sistem karier yang dititikberatkan pada sistem prestasi kerja. Selain itu, tujuan dibentuknya Sasaran Kerja Pegawai adalah untuk mengevaluasi kerja PNS, yang dapat memberi petunjuk bagi manajemen dalam rangka mengevaluasi kerja unit dan kerja organisasi secara keseluruhan.

F. Kerangka Pemikiran Penelitian

Penelitian ini memfokuskan pada implementasi kebijakan SKP yang berpedoman pada teori Webster. Webster memandang implementasi kebijakan merupakan penyedia sarana untuk melaksanakan sesuatu yang menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu. Sesuatu tersebut dilakukan untuk menimbulkan dampak atau akibat itu dapat berupa undang-undang, peraturan-peraturan, keputusan peradilan, dan kebijakan yang dibuat oleh lembaga-lembaga pemerintah dalam kehidupan kenegaraan. Adapun dalam implementasi kebijakan terdapat beberapa faktor-faktor yang mempengaruhinya yang berpedoman pada teorinya George Edward III, Van Meter dan Van Horn yaitu (1) Komunikasi, (2) Sumber daya, (3) Hubungan antarorganisasi, (4) Karakteristik agen pelaksana, (5) Kondisi Sosial, ekonomi dan politik, (6) Disposisi implementor. Dalam hal ini pemerintah mengeluarkan kebijakan Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2011 tentang penilaian prestasi kerja PNS. Penilaian prestasi kerja PNS berdasarkan PP Nomor 46 Tahun 2011 ini dilakukan berdasarkan prinsip objektif, terukur, akuntabel, partisipatif, dan transparan. Penilaian prestasi kerja PNS menurut PP Nomor 46 Tahun 2011 ini terdiri atas unsur sasaran kerja pegawai dan

perilaku kerja yang terdiri atas unsur SKP dengan bobotnya 60 % serta Perilaku kerja dengan bobotnya 40 %. Penelitian ini akan menganalisis bagaimana Implementasi kebijakan SKP dan juga faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi baik yang mendukung ataupun yang tidak mendukung dalam implementasi Sasaran Kerja Pegawai. Sehingga akan dapat diketahui bagaimana hasil implementasi Sasaran Kerja Pegawai yang ada di Badan Kepegawaian Daerah Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Gambar I. 2
Kerangka Pemikiran Penelitian



G. Definisi Konseptual

Berdasarkan kerangka dasar teori diatas, penulis membuat definisi konseptual sebagai berikut :

1. Kebijakan pemerintah adalah suatu keputusan yang dibuat oleh pemerintah guna untuk mengatasi suatu permasalahan yang di tunjukan dalam bentuk Peraturan Pemerintah (PP).

2. Implementasi kebijakan adalah suatu aktifitas atau kegiatan pelaksanaan dari metode penilaian Sasaran Kerja Pegawai.
3. Kinerja Pegawai adalah hasil kerja baik itu kualitas maupun kuantitas yang telah dicapai pegawai sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan organisasi.
4. Sasaran Kerja Pegawai adalah suatu metode atau sistem baru di dalam Peraturan Pemerintah untuk menilai kerja pegawai yang diharapkan dapat lebih obyektif dan akuntabel.

H. Definisi Operasional

Berikut variabel penelitian yang menjadi acuan peneliti:

1. Implementasi kebijakan Sasaran Kerja Pegawai mencakup:
 - a. Tujuan dan manfaat
 - b. Tahapan pelaksanaan SKP
 - c. Hasil Pelaksanaan SKP
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan Sasaran Kerja Pegawai:
 - a. Komunikasi
 - b. Sumberdaya
 - c. Hubungan antarorganisasi
 - d. Karakteristik agen pelaksana
 - e. Kondisi sosial, ekonomi dan politik
 - f. Disposisi implementor (sikap pelaksana)

I. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif deskriptif. Metodologi kualitatif deskriptif adalah prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis/lisan dari orang-orang atau perilaku yang dapat diamati. Pendekatan ini diarahkan pada latar dan individu secara holistik. Penelitian deskriptif bertujuan mendeskripsikan, mencatat analisis, dan menginterpretasikan kondisi-kondisi yang sekarang ini terjadi atau ada, dengan kata lain bertujuan untuk memperoleh informasi-informasi mengenai keadaan saat ini.

Menurut Moleong, 2011, metode penelitian kualitatif adalah metode yang digunakan untuk menggambarkan suatu kejadian atau fenomena yang terjadi oleh sebuah subjek penelitian, seperti perilaku, persepsi, motivasi, tindakan, secara holistic dan dengan cara deskriptif dalam bentuk kata-kata dan bahasa dengan suatu konteks yang alamiah.

Istilah penelitian kualitatif menurut Kirk & Miller (dalam Nasution, 1988:23) pada mulanya bersumber pada pengamatan kuantitatif lalu mereka mendefinisikan bahwa metodologi kualitatif adalah tradisi tertentu dalam ilmu pengetahuan sosial yang secara fundamental bergantung pada pengamatan pada manusia dalam keasannya sendiri dan berhubungan dengan orang-orang tersebut dalam bahasanya dan dalam peristilahannya.

Sementara itu, Bogdan dan Taylor (1975: 5), mendefinisikan metodologi kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati.

2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini akan dilakukan di Badan Kepegawaian Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta. Pemilihan lokasi ini dikarenakan Badan Kepegawaian Daerah DIY adalah salah satu SKPD yang telah mengimplementasikan Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2011 tentang penilaian prestasi kerja yang didalamnya terdapat Sasaran Kerja Pegawai. Selain itu permasalahan yang terjadi di Badan Kepegawaian Daerah DIY.

3. Sumber Data

Dalam penelitian ini pihak yang dijadikan sumber data adalah pejabat yang dianggap mempunyai informasi kunci (*key-informan*). Lebih jelasnya kunci informasi penelitian ini adalah para pejabat Badan Kepegawaian Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta maka data yang diperlukan sebagai berikut:

a. Data Primer

Data primer merupakan data yang diperoleh secara langsung dari subjek yang diteliti. Data ini diperoleh melalui wawancara langsung dengan subjek (informan) berupa informasi-informasi yang

berhubungan dengan apa yang akan diteliti. Data primer dapat berupa opini subjek (orang) secara individual atau kelompok.

Data primer dalam penelitian ini adalah semua informasi mengenai implementasi kebijakan pemerintah tentang Sasaran Kerja Pegawai di Badan Kepegawaian Daerah DIY tahun 2014, yang diperoleh secara langsung dari unit analisa yang dijadikan objek penelitian. Adapun data primer dalam penelitian ini beberapa pejabat dan pegawai yang ada di Badan Kepegawaian Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta.

b. Data Sekunder

Data sekunder merupakan data pendukung yang diperoleh secara tidak langsung. Data ini diperoleh melalui dokumen atau biografi yang menunjukkan fakta tentang subjek yang diteliti sehingga mempermudah peneliti dalam menemukan informasi.

4. Teknik Pengumpulan Data

a. Wawancara

Teknik pengumpulan data untuk informasi dengan cara mengadakan tanya jawab secara langsung dan mendalam dengan informan atau narasumber yang dianggap berkompeten terhadap sesuatu permasalahan. Untuk memperoleh data yang lebih akurat mengenai implementasi kebijakan pemerintah tentang Sasaran Kerja Pegawai di Badan Kepegawaian Daerah DIY tahun 2014, peneliti

melakukan wawancara dengan cara bertatap muka (*face to face*) dengan responden secara langsung untuk mengadakan tanya jawab mengenai masalah-masalah yang diteliti. Disini penulis akan melakukan wawancara kepada beberapa pejabat dan pegawai yang ada di Badan Kepegawaian Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta.

b. Dokumentasi

Peneliti memilih dokumentasi sebagai alat pengumpul data karena sebagian besar data dan fakta tersimpan dalam bentuk dokumen yang akan mempermudah peneliti dalam menemukan dan mengumpulkan subyek penelitian beserta informasi yang bersangkutan. Dokumen yang digunakan dalam penelitian ini berbentuk arsip, formulir, peraturan-peraturan yang berkaitan mengenai penilaian pegawai dengan metode Sasaran Kerja Pegawai.

5. Teknik Analisis Data

Menurut Miles and Huberman (dalam Sugiyono (2012: 246) analisa data dalam penelitian kualitatif, dilakukan pada saat pengumpulan data berlangsung, dan setelah selesai pengumpulan data dalam periode tertentu. Pada saat wawancara, peneliti sudah melakukan analisis terhadap jawaban yang diwawancarai. Bila jawaban yang diwawancarai setelah dianalisis tersisi belum memuaskan, maka peneliti akan melanjutkan pertanyaan lagi, sampai tahap tertentu, diperoleh data yang dianggap kredibel. Miles and Huberman (1984), mengemukakan bahwa aktivitas

dalam analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus menerus sampai tuntas, sehingga datanya sudah jenuh.

Aktivitas dalam analisis data, yaitu:

a. *Data Reduction*(Reduksi Data)

Mereduksi data berarti merangkum, memilih hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal-hal penting, dicari tema dan polanya. Dengan demikian data yang telah direduksi akan memberikan gambaran yang lebih jelas, dan mempermudah peneliti untuk melakukan pengumpulan data selanjutnya, dan mencarinya bila diperlukan.

b. *Data Display* (penyajian data)

Dalam penelitian kualitatif, penyajian data bisa dilakukan dalam bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antar kategori, *flowchart* dan sejenisnya. Dengan mendisplaykan data, maka akan memudahkan untuk memahami apa yang terjadi, merencanakan kerja selanjutna berdasarkan apa yang telah difahami tersebut.

c. *Conclusion Drawing/verification* (Penarikan kesimpulan/verivikasi)

Kesimpulan awal yang dikemukakan masih bersifat sementara, dan akan berubah bila tidak ditemukan bukti-bukti yang kuat untuk mendukung pada tahap pengumpulan data berikutnya. Tetapi apabila kesimpulan yang dikemukakan pada tahap awal, didukung oleh bukti-bukti yang vaild dan konsisten saat peneliti kembali kelapangan mengumpulkan data, maka kesimpulan yang dikemukakan merupakan kesimpulan yang kredibel. Dengan demikian kesimpulan dalam penelitian kualitatif mungkin dapat menjawab rumusan masalah yang

dirumuskan sejak awal, tetapi mungkin juga tidak, karena seperti yang telah dikemukakan bahwa masalah dan rumusan masalah dalam penelitian kualitatif masih bersifat sementara dan akan berkembang setelah penelitian berada di lapangan.