

KARYA ILMIAH

**PENGARUH PP No 10 TAHUN 2008 TENTANG PERUBAHAN KESEPUKUH ATAS
PP No 7 TAHUN 1977 TENTANG PERATURAN GAJI PEGAWAI NEGERI SIPIL
TERHADAP PENINGKATAN KINERJA PEGAWAI NEGERI SIPIL (PNS)**



OLEH :

H.ABD MUTALIB LUBIS,S.H.,M.AP

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MEDAN AREA
MEDAN
2008**

KARYA ILMIAH

**PENGARUH PP No 10 TAHUN 2008 TENTANG PERUBAHAN KESEPULUH ATAS
PP No 7 TAHUN 1977 TENTANG PERATURAN GAJI PEGAWAI NEGERI SIPIL
TERHADAP PENINGKATAN KINERJA PEGAWAI NEGERI SIPIL (PNS)**



OLEH :

H.ABD MUTALIB LUBIS,S.H.,M.AP

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MEDAN AREA
MEDAN
2008**

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur panjatkan kehadirat Allah SWT, karena berkat limpahan dan rahmat serta hinayah-Nya penulis dapat menyelesaikan karya ilmiah ini dalam waktu yang sesuai dengan rencana.

Secara jujur harus penulis akui bahwa tak mungkin karya ilmiah ini rampung tanpa bantuan orang lain, baik langsung maupun tidak langsung. Kepada semua pihak yang telah membantu penulis, mudah-mudahan amal baiknya tersebut mendapat ganjaran yang berlipat ganda di sisi Allah SWT.

Penulis sadar bahwa penulisan karya ilmiah ini masih jauh dari kata sempurna, walaupun telah dicurahkan dengan segala daya dan kemampuan yang ada. Oleh karena itu, penulis mengharapkan saran dan kritik yang membangun dan akan diterima dengan senang hati, demi penyempurnaan karya ilmiah ini.

Akhirnya penulis berharap semoga karya ilmiah ini dapat memberikan manfaat bagi kita semua dan sebagai pelengkap dalam menjalankan tugas nantinya.

Medan, 6 Desember 2008

Penulis,

H. ABD. MUTALIB LUBIS, S.H., M.AP

DAFTAR ISI

	Halaman
KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI	ii
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Kerangka Pemikiran	6
BAB II KERANGKA KONSEP	8
2.1 Pengertian Pegawai Negeri Sipil	8
2.2 Defenisi Pemerintah	12
2.2.1 Manajemen Pemerintahan	15
2.3 Pengertian Gaji	17
2.3.1 Kebijakan Dalam Penggajian	23
2.3.2 Pengaruh Gaji Terhadap Kinerja	28
2.4 Pengertian Kinerja	32
2.4.1 Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Kinerja	34
2.4.2 Penilaian Kinerja	38
2.4.3 Tujuan Penilaian Kinerja	42
2.4.4 Manfaat Penilaian Kinerja	42
2.5 Konsep Kebijakan Publik	46
2.5.1 Pengertian Kebijakan	46
2.5.2 Pengertian Kebijakan Publik	47
2.5.3 Langkah-langkah Kebijakan	51
2.6 Konsep Implementasi	54

2.6.1 Pengertian Implementasi	54
2.6.2 Tahap-tahap Implementasi Kebijakan	60
2.6.3 Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan	62
BAB III PEMBAHASAN	66
3.1 Komponen Gaji Pegawai Negeri Sipil	66
3.1.1 Gaji Pokok	66
3.1.2 Tunjangan Istri	66
3.1.3 Tunjangan anak	67
3.1.4 Tunjangan Jabatan	67
3.1.5 Tunjangan Beras	68
3.1.6 Tunjangan PPh Psl. 21	69
3.1.7 Subsidi Askes	69
3.1.8 Pembulatan	69
3.1.9 Gaji Kotor	70
3.1.10 Potongan Pajak	70
3.1.11 Potongan Askes	70
3.1.12 PPh Psl 21	70
3.1.13 Taperum	70
3.2 Realitas Besaran Gaji PNS	71
BAB IV KESIMPULAN	75
DAFTAR PUSTAKA	76

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pembahasan tentang Pegawai Negeri Sipil (PNS) senantiasa menarik untuk dikaji dari mulai permasalahan pelayanan yang dilakukannya, kompetensi yang seharusnya melekat pada pekerjaannya, masalah perilaku dan tindak korupsi, sampai masalah kesejahteraan yang menyangkut faktor gaji dan tunjangan bagi PNS. Faktor penariknya, ini berkaitan dengan birokrasi sebagai ruang bergerak PNS (aparatur pemerintah) yang menjelmakan tindakan dari sejumlah kebijakan yang direncanakan dan ditetapkan oleh Pemerintah. Melalui birokrasi, kekuasaan yang diamandatkan pada Pemerintah menjelma dan nampak secara konkret. Secara konkret pula fungsi kerja birokrasi harus cepat, bekerja secara profesional dengan prinsip efisien dan efektif dan tentu saja bertanggung jawab berdasarkan sejumlah peraturan yang ada alias tidak melakukan praktek korupsi. Ini semua akan menjadi kunci berjalannya suatu pemerintahan dengan baik (*good governance*) yaitu suatu tata pemerintahan yang bersih, taat kepada hukum, dan berorientasi pada pelayanan untuk mewujudkan kesejahteraan umum atas dasar keadilan sosial.

Dari berbagai pembahasan yang ada, nampaknya belum sepenuhnya mengarah pada upaya menuntaskan persoalan mendasar mengenai berbagai permasalahan internal dan eksternal PNS. Kondisi ini tidak dapat dilepaskan dari kenyataan demikian besarnya jumlah PNS dan demikian pentingnya layanan

yang disediakan sebagai 'abdi negara dan abdi masyarakat'. Namun yang berkembang, sepertinya lebih banyak bersifat 'gugatan' dan keluhan, baik dari PNS sendiri maupun dari publik.

Fakta yang ada sebagai faktor internal yang menjadi sorotan negatif aparatur telah melekat menjadi kultur. Sebagai misal, kebiasaan hanya akan bekerja dengan baik jika diberikan sejumlah materi, atau orientasi pencapaian jabatan ketimbang prestasi. Pada sisi lainnya semua ini bisa beralasan sebagai upaya mencari tambahan gaji dalam rangka memenuhi kebutuhan pokok yang tidak terjangkau dengan gaji pokok dan tunjangan.

Berdasarkan kenyataan tersebut, diperlukan suatu upaya untuk membersihkan citra negatif PNS, dan memulai langkah secara pasti untuk membentuk sosok PNS yang bersih dan profesional melalui upaya sistematis dan komprehensif. Untuk mewujudkan sosok aparatur yang terbilang ideal tersebut tidaklah mudah. Gagasan ini mencoba memulai dari hal yang sangat berdekatan dengan klaim 'tidak berdayanya' aparatur dibidang kesejahteraan yakni tuntutan gaji yang layak.

.Pada dasarnya manusia bakal resisten terhadap renumerasi yang sangat tidak memenuhi kebutuhan minimum atau kehidupan yang layak. Menjadi pegawai negeri merupakan suatu pilihan profesi karier, sehingga suatu hal yang wajar untuk menuntut standart gaji yang layak untuk memenuhi kompensasi beban tugas, tanggung jawab, kualifikasi, prestasi kerja, periode waktu jabatan serta tingkat biaya hidup yang cukup tinggi. Pendapat lain juga mengemukakan

bahwa gaji yang rendah seringkali bukan penghematan, tetapi merupakan tambahan beban karena produktivitas kerja rendah. Fakta menunjukkan bahwa dalam pemerintahan banyak pekerjaan dilakukan oleh banyak orang yang memiliki produktivitas rendah. Padahal pekerjaan tersebut sebenarnya dapat dilakukan oleh jumlah tenaga yang jauh lebih sedikit namun memiliki kemampuan dan kualifikasi yang memadai dan mendapat gaji yang cukup.

Kenyataan lain juga menunjukkan bahwa sistem gaji pegawai negeri saat ini tidak mempertimbangkan prestasi kerja. Sistem penggajian tidak mempertimbangkan pegawai yang berprestasi, memiliki produktivitas tinggi, serta disiplin yang tinggi. Saat ini PNS level struktural yang sama, pegawai yang memiliki produktivitas tinggi dan yang tidak, memiliki nilai gaji yang sama. Hal ini dalam jangka waktu yang panjang dapat menurunkan semangat, etos kerja, dan disiplin. Bahkan bagi pegawai tertentu dapat menjadi sumber pengungkit untuk melakukan tindakan penyelewengan dan korupsi.

Sudah menjadi suatu pola pikir yang umum agar dapat mengambil setiap kesempatan melakukan tindakan yang tidak terlalu 'jujur', asal dilakukan dengan hati-hati, tidak terlalu besar dan mencolok, serta asal dapat 'dipertanggungjawabkan' secara semu kepada badan pengawas. Alasan yang digunakan adalah tidak mungkin bagi pegawai negeri untuk dapat memenuhi standart kehidupan yang layak dengan gaji kecil dan tidak adil.

Ada satu istilah ekonomi yang dapat dipakai sebagai bahan pembahasan dalam hal sistem penggajian PNS dimaksud, yaitu *carrot*. *Carrot* adalah

pendapatan netto untuk PNS yang mencukupi untuk hidup dengan standar yang sesuai dengan pendidikan, pengetahuan, kepemimpinan, pangkat dan martabatnya sehingga tidak terlalu jauh berbeda dibandingkan dengan tingkat pendapatan orang-orang yang sama dengan kualifikasi pendidikan, kemampuan dan kepemimpinan yang sama di sektor swasta. Pemberian *carrot* ini dimaksudkan untuk meningkatkan konsentrasi PNS dalam menunaikan tugasnya. Dengan demikian, pemerintah berkewajiban untuk memberikan kompensasi yang memadai sebagai suatu *carrot*. Jika *carrot* tersebut sudah diberikan dan masih terdapat PNS yang korup, tidak produktif dan tidak efisien dalam kerjanya maka sudah sepantasnya mendapat hukuman (*stick*).

Untuk mendapatkan strategi *carrot and stick* secara optimal, maka sistem penggajian yang dipakai harus dibenahi secara bertahap sesuai dengan prinsip meritokrasi sehingga mencerminkan proporsionalitas dan prinsip keadilan. Persoalan selanjutnya yang agak krusial adalah menentukan berapa gaji yang layak untuk PNS?. Tentu saja hal ini sangat mungkin diperdebatkan, namun melihat realitas kemampuan pemerintah yang ada saat ini maka kenaikan tersebut tentunya tidak serta merta menyejajarkan gaji PNS dengan gaji perusahaan swasta dan BUMN besar, tetapi memberikan alternatif moderat realistis sehingga dapat diimplementasikan.

Jika kebutuhan dasar tidak terpenuhi, maka PNS sebagai manusia biasa yang memiliki kebutuhan materi untuk kelangsungan hidupnya yang jika tidak terpenuhi maka akan melakukan usaha-usaha lain untuk menutupinya. Hukum permintaan dan penawaran (*supply and demand*) akan berlaku pada PNS, karena

gajinya yang hanya cukup untuk dua pekan, maka kewenangan yang dimilikinya akan dimanfaatkan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya dan sekaligus berusaha untuk memperkaya diri dengan menjadi *rent-seeker*.

Kenyataan tersebut sejalan dengan rumusan salah satu kategori situasi paling penting dalam menciptakan rangsangan korupsi, sebagaimana dikemukakan oleh Susan Rose-Ackerman yaitu para pejabat sektor publik mungkin mendapatkan insentif yang kecil untuk melakukan pekerjaannya dengan baik dan karenanya sogokan dijadikan sebagai pendapatan bonus, dan pemerintah memberikan kemudahan keuangan maupun fasilitas yang sangat besar pada pengusaha melalui proteksi, pelelangan, privatisasi, dan pemberian konsensi.

Kondisi tersebut bertemu dan klop dengan kenyataan lain di sektor swasta, yaitu perusahaan swasta dan individu berupaya mengurangi biaya yang dibebankan pada mereka oleh pemerintah (pajak, bea dan cukai) dengan melakukan sogokan, dan sogokan dapat mengganti bentuk hukum seperti dalam pelanggaran lalulintas dan mempengaruhi kebijakan politik dan jual beli suara untuk memperoleh jabatan. Ketemuan persengkokolan korupsi, kolusi dan nepotisme dimana aparat birokrasi merupakan salah satu aktor penting kalau tidak dapat dikatakan aktor utama. Jika hal tersebut terus terjadi akan menjadi bom waktu dimana gaji yang kecil akan memicu PNS ber-KKN yang menyebabkan rusaknya tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara yang pada gilirannya adalah hancurnya bangsa itu sendiri.

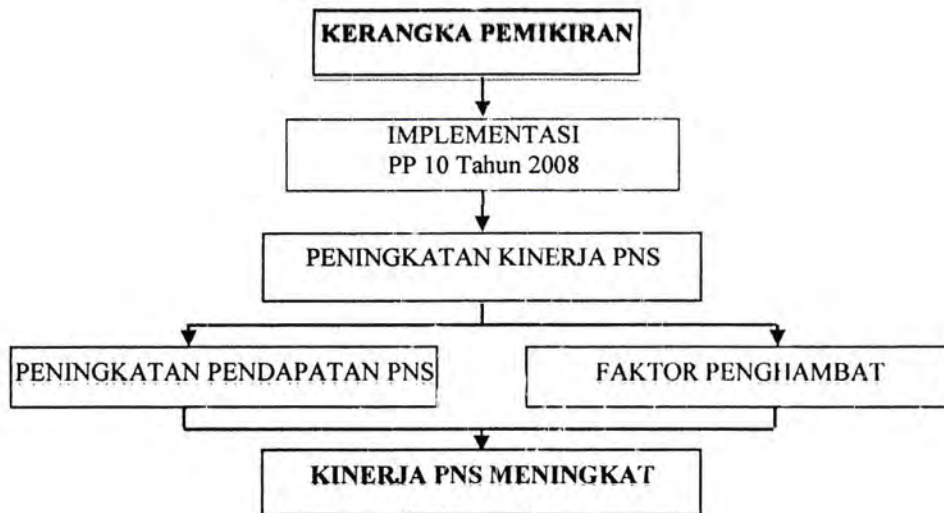
Proses rekrutmen yang transparan dan terbuka tidaklah menjamin calon-calon PNS yang memiliki kompetensi dan moral yang baik, karena proses rekrutmen hanyalah satu dari subsistem dalam birokrasi. Karena itu, perbaikan rekrutmen PNS harus diikuti dengan perbaikan subsistem-subsistem lainnya.

Kenaikan gaji PNS merupakan keharusan namun kenaikan yang dilakukan menggunakan alternatif moderat yang dapat memenuhi kebutuhan hidup minimum PNS dengan seorang istri/suami dan dua orang anak. Selanjutnya untuk menumbuhkan motivasi dan mewujudkan proporsionalitas secara bertahap, maka pilihan kenaikan dibedakan sesuai dengan lama kerja dengan perbandingan gaji terendah dan tertinggi lebih mendekati perbandingan proporsional-moderat dalam arti tidak terlalu sama seperti saat ini (1:3) tetapi tidak proporsional ideal (versi BKN 1:10).

1.2 Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran merupakan hal yang mutlak dalam karya ilmiah yang selanjutnya akan dijadikan pedoman dalam penelitian yang merangkaikan segenap masalah dengan berbagai teori yang dianggap mempunyai relevansi langsung dengan permasalahan yang akan dibahas, seperti yang diungkapkan oleh Hadari Nawawi (1990:71) menjelaskan bahwa “kerangka pemikiran adalah sekumpulan konsep yang disusun sebagai landasan berfikir dari sudut masalah yang telah dipilih yang akan disoroti”. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel di bawah ini :

Kerangka Pemikiran



BAB II

KERANGKA KONSEP

2.1 Pengertian Pegawai Negeri Sipil (PNS)

Tidak ada rumusan yang pasti tentang pengertian Pegawai Negeri Sipil, namun dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang kepegawaian terdapat penjelasan mengenai Pegawai Negeri Sipil, diantaranya adalah Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1952 Lembaran Negara Nomor 13 Tahun 1952, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1961, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974, dan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1952, dirumuskan bahwa Pegawai Negeri adalah mereka yang bekerja sebagai pegawai dalam Badan Pemerintah baik tetap maupun sementara. Dan menurut Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1961 Pasal 1, Pegawai Negeri adalah mereka yang telah memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri atau disertai tugas negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, ada dua pengertian tentang Pegawai Negeri. *Pertama*, Pegawai Negeri adalah mereka yang telah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang

berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri atau disertai tugas negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan dan digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. *Kedua*, Pegawai Negeri adalah unsur aparatur negara, abdi negara, dan abdi masyarakat yang dengan penuh kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Tahun 1945, negara, dan pemerintah menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan.

Sedangkan menurut pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, pengertian Pegawai Negeri adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri, atau disertai tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kemudian dalam pasal 2 ayat (1) Pegawai Negeri terdiri dari:

- a. Pegawai Negeri Sipil
- b. Anggota Tentara Nasional Indonesia (TNI), dan
- c. Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI).

Pasal 2 ayat (2) Pegawai Negeri Sipil terdiri dari :

- a. Pegawai Negeri Sipil Pusat, dan
- b. Pegawai Negeri Sipil Daerah.

Lebih lanjut di dalam penjelasan pasal 2 ayat (2) huruf a Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, dijelaskan yang dimaksud dengan Pegawai Negeri Sipil Pusat adalah Pegawai Negeri Sipil yang gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan Negara (APBN) dan bekerja pada Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, Kesekretariatan Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara, Instansi Vertikal di Daerah Propinsi/Kabupaten/Kota, Kepaniteraan Pengadilan, atau dipekerjakan untuk menyelenggarakan tugas negara lainnya. Kemudian dalam penjelasan pasal 2 ayat (2) huruf b, dijelaskan yang dimaksud dengan Pegawai Negeri Sipil Daerah adalah Pegawai Negeri Sipil Daerah Propinsi/Kabupaten/Kota yang gajinya dibebankan pada anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan bekerja pada Pemerintahan Daerah, atau dipekerjakan di luar instansi induknya. Setiap pegawai negeri berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintah dan pembangunan.

Sebagaimana dikemukakan oleh Poerwotoediro (1998:19) Kedudukan dan peran Pegawai Negeri Sipil pada setiap negara adalah penting dan menentukan karena pegawai negeri merupakan aparatur pelaksana pemerintah untuk menyelenggarakan pemerintahan dan kelancaran pembangunan dalam rangka usaha mencapai tujuan nasional terutama ditentukan oleh kualitas dan kinerja Pegawai Negeri Sipil. Dengan posisi yang demikian maka diperlukan

manajemen Pegawai Negeri sipil yang mampu secara komprehensif dan terperinci menjelaskan posisi, peran, hak dan kewajiban para Pegawai Negeri Sipil tersebut. Untuk melaksanakan tugasnya, PNS telah dipandu dengan berbagai aturan yang mengikat. Diawali dengan mengangkat sumpah sebagai pegawai negeri sipil, sumpah jabatan, kewajiban dan larangan dalam peraturan disiplin PNS, uraian tugas pokok dan fungsi, sampai dengan *Standard Operating Procedure* (SOP), dan sebagainya.

Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagai unsur utama sumber daya manusia aparatur negara mempunyai peranan yang menentukan keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Sosok PNS yang mampu memainkan peranan tersebut adalah PNS yang mempunyai kompetensi yang diindikasikan dari sikap dan perilakunya yang penuh dengan kesetiaan dan ketaatan kepada negara, bermoral dan bermental baik, professional, sadar akan tanggung jawab sebagai pelayan publik, serta mampu menjadi perekat persatuan dan kesatuan negara.

Walaupun banyak predikat negatif disandangkan kepada PNS namun masih banyak PNS dengan jiwa pengabdian dan komitmen yang tinggi tetap melakukan tugasnya dengan sangat baik dan terpuji bahkan rela untuk menyelesaikan tugasnya terpaksa harus bekerja sampai larut malam untuk melakukan pelayanan kepada masyarakat.

Jadi, pada hakikatnya PNS adalah warga negara biasa seperti halnya warga masyarakat lainnya. Adanya pandangan yang menganggap bahwa pegawai

merupakan kelompok elite masyarakat atau meminjam istilah yang berbau feodalistik disebut sebagai golongan *priyayi*, tidak sepenuhnya keliru. Karena sebagai unsur aparatur negara, abdi negara, dan abdi masyarakat, di samping atribut kewenangan-kewenangan yang melekat, pada tataran tertentu memang sering dilengkapi dengan berbagai fasilitas yang dapat meninggikan status sosialnya.

Wajar jika masyarakat juga berharap dalam setiap gerak langkahnya, pegawai dapat menjadi suri tauladan yang baik. Bahkan tidak boleh keliru. Di satu sisi pandangan semacam itu bisa menjadi motivasi yang positif bagi pegawai untuk menjadi panutan dan penggerak masyarakat di lingkungannya. Di sisi lain pandangan itu juga bisa dirasakan "sebagai beban" ketika dalam memainkan perannya sebagai unsur aparatur negara sekalipun, di hadapan hukum sesungguhnya tidak ada yang istimewa.

2.2 Defenisi Pemerintah

Secara umum dapat dipahami bahwa salah satu institusi yang paling menonjol sebagai personifikasi negara adalah Pemerintah. Sedangkan personifikasi pemerintah adalah aparatur birokrasi. Tidak bisa dipungkiri bahwa pihak yang paling aktif dalam kegiatan pengelolaan kekuasaan negara sehari-hari adalah birokrat sebagai pelaksana dari keputusan yang dirumuskan oleh pemimpin politik.

Pamudji (1994:3) mengatakan bahwa secara etimologis pemerintahan berasal dari perkataan pemerintah, sedangkan pemerintah berasal dari perkataan perintah. Dalam kamus bahasa Indonesia (1995:756) kata-kata tersebut mempunyai arti sebagai berikut :

1. Perintah adalah perkataan yang bermaksud menyuruh melakukan sesuatu.
2. Pemerintah adalah kekuasaan memerintah sesuatu negara (daerah-negara) atau badan-badan yang tertinggi yang memerintah sesuatu negara (seperti kabinet merupakan suatu pemerintah).
3. Pemerintahan adalah perbuatan (cara,hal urusan) memerintah.

Dalam membahas pemerintahan, Ermaya (1998:6) membedakan pengertian Pemerintah dan Pemerintahan sebagai berikut :

1. Pemerintah adalah lembaga atau badan-badan publik yang mempunyai fungsi melakukan upaya untuk mencapai tujuan negara.
2. Pemerintahan adalah semua kegiatan lembaga atau badan-badan yang publik tersebut dalam menjalankan fungsinya untuk mencapai tujuan negara. Jadi pemerintah dalam aspek “dinamikanya”.

* Pengertian ini diperjelas lagi oleh Ermaya (1999:20) yang mengatakan bahwa kedudukan pemerintah adalah merupakan suatu badan atau wadah dari rakyat dalam mencapai tujuan negara. Sedangkan proses kegiataannya disebut pemerintahan. Berarti pemerintahan adalah merupakan proses kegiatan pemerintah. Pemerintah tidak akan mempunyai peran apabila pemerintahan tidak ada, karena pemerintah adalah menunjukkan sebagai lembaga yang tidak

dinamis, sedangkan pemerintahan merupakan kegiatan/proses aktifitas pemerintah.

Berdasarkan pengertian-pengertian tersebut berarti pemerintahan adalah suatu kegiatan (aktifitas), yaitu kegiatan dari pemerintah yang dalam melaksanakan kegiatan (aktifitas) tersebut peran birokrat sangat menentukan, berhasil tidaknya suatu kegiatan pemerintah tergantung kepada peran birokrat (aparatur). Dalam melaksanakan kegiatannya, ada 2 hal yang perlu diperhatikan oleh birokrat yaitu pelayanan terhadap arus bawah dan pelayanan terhadap arus atas.

1. Pelayanan kepada arus bawah adalah pelayanan terhadap masyarakat yang telah memberikan kekuasaan
2. Pelayanan kepada arus atas dimaksud adalah pelayanan kepada atasan. Dan ini biasanya lebih didahulukan oleh para birokrat/aparat (lebih loyal ke atas).

Menurut Ermaya (1998) untuk mengatur atau menyeimbangkan kedua arus tersebut diperlukan manajemen pemerintah, karena manajemen pemerintahan adalah berkaitan dengan usaha-usaha menjalankan kekuasaan pemerintah dalam suatu negara. Dalam negara-negara yang sedang berkembang biasanya jumlah pegawainya sangat besar maka manajemen pemerintah besar pengaruhnya untuk mengatur/mengendalikan melalui keputusan-keputusan dan kebijaksanaan negara.

2.2.1 Manajemen Pemerintahan

Manajemen pemerintah terdiri dari kata manajemen dan pemerintahan. Pengertian manajemen adalah sebagai kemampuan yang berhubungan dengan usaha tertentu dengan jalan menggunakan manusia dan berbagai sumber yang tersedia dalam organisasi dengan cara seefisien mungkin. Sedangkan istilah pemerintahan mengacu kepada kegiatan lembaga-lembaga publik dalam mencapai tujuan negara.

Ermaya (1998:5) mengatakan bahwa manajemen pemerintahan merupakan proses pemberian bimbingan kepemimpinan, pengaturan dan pengendalian yang berhubungan dengan proses penyelenggaraan pemerintahan melalui kegiatan orang lain untuk mencapai tujuan pemerintah.

Adapun prinsip umum manajemen pemerintahan mencakup beberapa kegiatan, antara lain :

- a. Adanya pembagian tugas pada anggota dalam unit-unit kerja organisasi pemerintah.
- b. Perlunya disiplin, kepatuhan, ketaatan, aturan, tanggung jawab, kewenangan sehingga proses pengendalian sesuai dengan pedoman untuk mencapai tujuan.
- c. Penghargaan yang wajar dan sanksi sesuai kebutuhan.
- d. Melaksanakan pekerjaan sesuai prioritas.
- e. Inovasi, kebersamaan, dan keamanan dalam bekerja.

f. Proses pengendalian kegiatan pemerintah oleh aparatur pemerintah dan bersama masyarakat.

Dulu, birokrasi suka mengatur dan memerintah harus diubah menjadi suka melayani, dulu yang menggunakan metode pendekatan kekuasaan harus diubah menjadi suka menolong menuju kearah yang lebih fleksibel kolaboratis dan dialogis serta yang dulu dari cara-cara yang sloganis menuju cara-cara kerja yang lebih realistis pragmatis. Melalui revitalisasi ini, birokrasi publik diharapkan lebih baik dalam memberikan pelayanan publik serta menjadi lebih profesional dalam menjalankan tugasnya serta kewenangannya. Ada beberapa fungsi utama yang harus dijalankan oleh pemerintah tanpa memandang tingkatannya yaitu:

1. Fungsi pelayan masyarakat (*public service function*)
2. Fungsi pembangunan (*development function*)
3. Fungsi perlindungan (*protection function*)

Upaya peningkatan penerapan tata pemerintahan yang baik akan dilakukan melalui peningkatan kualitas penerapan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik (*good public governance*) secara berkelanjutan pada semua tingkat dan lini pemerintahan dan pada semua kegiatan dengan melibatkan berbagai pihak termasuk peran aparat pengawasan internal pemerintah. Kemudian, upaya meningkatkan pengawasan dan

akuntabilitas aparatur akan dilakukan peningkatan efektivitas pengawasan aparatur pemerintah melalui:

- a. Koordinasi dan sinergi pengawasan internal, pengawasan eksternal dan pengawasan masyarakat
- b. Percepatan pelaksanaan tindak lanjut hasil-hasil pengawasan dan pemeriksaan.
- c. Peningkatan budaya organisasi aparatur yang professional, produktif, atau berorientasi pada peningkatan kinerja dan bertanggungjawab.

Upaya pembenahan sistem manajemen pemerintahan meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, dan evaluasi kinerja kebijakan dan program pembangunan akan dilakukan melalui penataan kelembagaan dan ketatalaksanaan agar lebih efisien dan efektif dan dapat mendukung pencapaian tujuan dan sasaran pembangunan, sedangkan upaya pembenahan manajemen sumber daya manusia aparatur atau kepegawaian dilakukan melalui :

- a. Perbaikan sistem remunerasi
- b. Penilaian berbasis prestasi kerja
- c. Pembinaan karier pegawai dan audit kinerja pegawai berbasis prestasi kerja
- d. Penerapan sistem *reward dan punishment* yang memadai dalam pembinaan pegawai
- e. Penyempurnaan sistem rekrutmen berbasis kompetensi

- f. Mewujudkan sistem informasi manajemen kepegawaian secara terpadu.

2.3 Pengertian Gaji

Gaji dalam penelitian ini adalah gaji pokok yang diterima oleh setiap PNS. Pengertian tentang gaji, meliputi: *pertama*, gaji adalah bayaran pokok yang diterima oleh seseorang, tidak termasuk unsur-unsur variabel dan tunjangan lainnya (Armstrong dan Murlis, 1995 : 7). *Kedua*, gaji adalah uang atau sesuatu yang diberikan kepada pegawai atas dasar waktu pelaksanaan pekerjaan berupa minggu, bulan atau tahun dan bukan menurut jam atau hari (Dessler, 1984:350).

Beberapa pengertian tentang *gaji* sebagaimana yang dinyatakan *Dessler* (1998: 85) dalam bukunya yang berjudul "*Sumber Daya Manusia*" mengatakan Gaji adalah uang atau sesuatu yang berkaitan dengan uang yang diberikan kepada pegawai. Selain itu ia berpendapat pula bahwa pada kenyataannya sistem pembayaran pegawai dapat dibagi menurut pembayaran berdasarkan waktu kinerja, yaitu pembayaran yang dilakukan atas dasar lamanya bekerja misalnya jam, hari, minggu, bulan dan sebagainya serta pembayaran berdasarkan hasil kinerja, yaitu pembayaran upah/gaji yang didasarkan pada hasil akhir dari proses kinerja, misalnya jumlah produksi. Sedangkan Armstrong dan Murlis (1994:7) dalam buku *Pedoman Praktis Sistem Penggajian* berpendapat bahwa gaji

diartikan sebagai bayaran pokok yang diterima oleh seseorang, tidak termasuk unsur-unsur variabel dan tunjangan lainnya.

Secara yuridis masalah penggajian diatur dalam UU No. 43 Tahun 1999

Pasal 7, yaitu:

1. Setiap Pegawai Negeri berhak memperoleh gaji yang adil dan layak sesuai dengan beban pekerjaan dan tanggungjawabnya.
2. Gaji yang diterima oleh Pegawai Negeri harus mampu memacu produktivitas dan menjamin kesejahteraan.
3. Gaji Pegawai Negeri yang adil dan layak sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Penjelasan terhadap pasal dalam UU tersebut menyatakan : (1) Yang dimaksud sebagai adil dan layak adalah bahwa gaji PNS harus memenuhi kebutuhan hidup keluarganya, sehingga PNS dapat memusatkan perhatian, pikiran dan tenaganya hanya untuk melaksanakan tugas yang dipercayakan kepadanya. (2) Pengaturan gaji PNS yang adil dimaksudkan untuk mencegah kesenjangan baik antar PNS maupun antar PNS dengan swasta. Rumusan dalam UU tersebut terbilang ideal seandainya secara empirik bisa terlaksana dan tertuang langsung dalam isi undang-undangnya. Untuk menjabarkan pengaturan gaji yang layak dan ideal tersebut, UU mendelegasikannya kedalam peraturan pemerintah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dalam PP No.10/2008. Ada sejumlah pertanyaan yang terkandung dalam UU yang perlu

kita jadikan bahasan terhadap permasalahan gaji PNS, yaitu :

- (1) Dalam ayat 1 Ps. 7 UU 43/1999, disebutkan Pegawai Negeri mendapatkan gaji yang adil dan layak disesuaikan dengan beban kerja dan tanggungjawabnya. Dalam hal ini perlu kita simak pertanyaan (i) bahwa gaji yang layak dan ideal dimaksud tersebut belum terealisasi dan belum mempunyai kemampuan prediktif pada tahun keberapa amanat dalam UU tersebut bisa terealisasi?, (ii) karena gaji dimaksud harus disesuaikan dengan beban kerja dan tanggungjawabnya, lantas rumusan seperti apa yang menjelaskan indikator beban kerja dan tanggungjawab pekerjaannya?.
- (2) Dalam ayat 2 Ps. 7 UU 43/1999, disebutkan gaji yang diberikan kepada PNS diharapkan dapat menjadi pemacu produktivitas, kreativitas dan menjamin kesejahteraan. Dalam hal ini, (i) seperti apa rumusan produktivitas dimaksud?, (ii) apa yang dimaksud dengan menjamin kesejahteraan, dan standart ukuran apa yang digunakan dalam jaminan kesejahteraan?
- (3) Dalam penjelasan Ps. 7 UU 43/1999, disebutkan gaji yang adil dan layak mampu memenuhi kebutuhan hidup keluarga sehingga memusatkan perhatian, pikiran dan tenaga hanya untuk tugas yang dipercayakan kepada PNS. Dalam hal ini, bagaimana rumusan terpenuhinya kebutuhan hidup keluarga sehingga konsentarsi pekerjaan tetap terjaga?
- (4) Penjelasan Ps. 7 UU 43/1999 juga menyebutkan pengaturan gaji PNS yang adil harus mencegah kesenjangan, baik antara PNS maupun PNS dengan pegawai swasta. Atas hal ini perlu kita simak pertanyaan (i) bagaimana dapat mengatasi kesenjangan jika rumusan gaji tidak membuat skala perbandingan



gaji yang adil antara gaji yang terendah dengan gaji yang tertinggi dalam hubungannya terhadap faktor beban kerja, tanggung jawab, serta masa pengabdian, (ii) dalam mencegah kesenjangan kesejahteraan dengan pegawai swasta, mungkinkah membuat standart yang persis sama karena antara instansi pemerintah dengan swasta memiliki perbedaan dalam misi dan tujuan, output yang dicapai, outcomes yang dihasilkan, karakteristik/jenis pekerjaan yang didasarkan atas berbagai tipe/jenis badan usaha/lembaga swasta.

Hedjarachman dan Suad Husnan (2007 : 224) mengemukakan bahwa alternatif peningkatan gaji tentu tidak ideal karena kenyataan jumlah PNS yang demikian besar sehingga membutuhkan dana yang sangat besar. Nampak sulit melakukan peningkatan gaji secara ideal dalam kondisi ekonomi dan keuangan negara saat ini sehingga pilihan moderasi antara idelitas kenaikan gaji dipertemukan dengan realitas kemampuan anggaran pemerintah saat ini. Dengan demikian proporsi antara tertinggi dan terendah tidak dapat mencapai ideal karena dikhawatirkan akan terjadi perbedaan besar yang mendadak, yang secara psikologis akan tidak menguntungkan. Untuk menghindarinya maka pilihan perbaikan proporsi dilakukan secara bertahap dan konsisten sehingga perubahannya tidak 'mencemaskan' sebagian pihak. Pilihan ini memang kurang ideal sehingga tidak dapat secara signifikan merubah kultur PNS secara keseluruhan, namun jika dijalankan secara konsisten lambat laun akan terjadi akan terjadi perubahan juga.

Sugandha (2001 : 12) berpendapat bahwa meskipun UU 43 Tahun 1999 tentang Kepegawaian Negara pada prinsipnya menganut sistem merit, tetapi dalam pengaturan dan praktek penggajian PNS di Indonesia masih belum mencerminkan hal tersebut. Hal ini dapat dilihat antara lain dari berbagai persoalan yang menyangkut sistem penggajian di Indonesia. Gaji pokok masih tidak didasarkan standar kompetensi. Hal ini disebabkan bahwa klasifikasi jabatan masih belum didasarkan pada standar kompetensi seseorang. Disisi lainnya, jenis tunjangan sangat banyak, tetapi belum memperhatikan tugas, wewenang dan tanggung jawab serta prinsip-prinsip keadilan. Bahkan, total tunjangan yang diberikan lebih besar dari gaji yang diterima PNS. Banyaknya tunjangan dan jenis-jenis tunjangan yang beragam ini pada akhirnya menyulitkan pengukuran berapa besarnya *take home pay* seorang PNS. Jika ditambahkan dengan persoalan “pekerjaan proyek”, maka besarnya tunjangan yang diterima PNS semakin sulit diukur dan semakin tidak transparan. Sumber-sumber pembiayaan gajipun sangat beragam, sehingga membuat *income* seseorang dalam jabatan negara tidak transparan. Bahkan, besarnya gaji yang diterima oleh PNS hanya berkisar 20-30 % dari *take home pay* yang diterima oleh seorang PNS. Ini pula yang menyebabkan pemberian suap dan gratifikasi dalam pelayanan publik dan penyelenggaraan pemerintahan.

Hal lain menurut Soewarno (2002 : 119), yang turut mewarnai carut marutnya sistem penggajian PNS di Indonesia adalah koneksi sistem penggajian dengan sistem penilaian kinerja. Sudah menjadi rahasia umum, bahwa gaji PNS

di Indonesia dibayarkan secara sama tanpa memperhatikan kinerja yang dilakukan. Dengan bahasa lugas, seringkali disebut “pinter goblok, gaji sama (PGPS)”. Tidak berlebihan untuk mengatakan hal tersebut. Bahkan seorang PNS yang tidak memiliki tugas pasti, juga mendapatkan gaji, seperti halnya PNS yang melaksanakan tugasnya dengan baik. Akhirnya, seringkali gaji yang diterima PNS tidak memberi insentif bagi pelaksanaan kinerja yang semakin baik. Dalam pengertian lain, sistem penggajian PNS belum berdasar pengukuran kinerja. Hal ini pula yang mematikan kreativitas dan inovasi PNS dalam bekerja. Ketiadaan analisis jabatan dan klasifikasi jabatan menyebabkan penggajian masih belum berbasis pada bobot pekerjaan.

Untuk mengatasi persoalan di atas, menurut Ateng Syafruddin (2003 : 88), perlu dilakukan berbagai perubahan sistem untuk menuju kepada arah perubahan yang dikehendaki yaitu dengan melakukan perhitungan secara pasti *existing condition* PNS yang ada pada saat ini. *Existing condition* ini mencerminkan tidak saja jumlah pegawai terhadap jumlah penduduk (rasio beban kerja), tetapi juga kualifikasi yang dimiliki oleh pegawai. Kebutuhan pemetaan ini memiliki relevansi terhadap jumlah dan kompetensi calon-calon PNS yang akan direkrut. Sehingga perekrutan PNS bukan hanya sekedar proyek tahunan karena adanya anggaran dan formasi bagi PNS di setiap sektor dan level pemerintahan. Perekrutan harus berdasarkan kepada *need assessment* yang telah dilakukan secara cermat.

2.3.1 Kebijakan Dalam Penggajian

Untuk mengembangkan kebijakan penggajian yang akan digunakan agar dapat memenuhi kebutuhan organisasi dalam memberikan pembayaran yang adil kepada PNS sehingga tujuan organisasi terpenuhi sesuai yang diharapkan, maka harus ditentukan suatu sistem penggajian yang dibuat berdasarkan prinsip-prinsip penggajian.

Menurut *Dessler* (1998: 85) dalam buku Sumber Daya Manusia mengatakan bahwa untuk menentukan skala gaji/upah ada beberapa faktor yang mempengaruhi, diantaranya adalah *pertama* faktor hukum, dalam faktor ini besaran gaji/upah yang harus dibayar diatur dalam undang-undang yang meliputi segi upah minimum, tarif lembur dan tunjangan, *kedua* faktor Serikat Buruh, serikat dan Undang-undang Hubungan Tenaga Kerja mempengaruhi hubungan bagaimana perencanaan pembayaran yaitu adanya tawar menawar antara serikat buruh dengan yang mempekerjakan, *ketiga* faktor kebijakan, faktor kebijakan (pemberi kerja), pemberian kompensasi mempengaruhi upah yang dibayar, kebijakan ini mempengaruhi tingkat upah dan tunjangan misalnya perbedaan upah/gaji bagi pegawai yang masih dalam masa percobaan, dan *keempat* faktor keadilan, faktor keadilan menjadi faktor penting dalam menentukan tinggi rendahnya pembayaran upah/gaji dalam arti bahwa keadilan eksternal tarif upah/gaji harus sebanding

dengan organisasi lain, sedangkan keadilan internal hendaknya setiap pegawai memperoleh pembayaran gaji/upah yang sama dalam organisasi.

Proses menetapkan tarif upah dengan menjamin keadilan eksternal dan internal menempuh lima langkah :

1. Lakukan sebuah survey gaji tentang beberapa pembayaran organisasi lain untuk pekerjaan sebanding.
2. Tentukanlah nilai dari masing-masing pekerjaan dalam organisasi melalui evaluasi jabatan.
3. Kelompokkan pekerjaan-pekerjaan serupa kedalam tingkat upah.
4. Tetapkan harga masing-masing tingkat pembayaran dengan menggunakan kurva upah.
5. Tentukan dengan tepat tarif upah.

Menurut teori keadilan, dalam buku karangan Gibson, Ivancevich, Donnelly (1997:150) yang berjudul Organisasi Edisi kelima Jilid 1 dikatakan bahwa keadilan (*equity*) adalah suatu keadaan yang muncul dalam pikiran seseorang jika ia merasa bahwa rasio antara usaha dan imbalan adalah seimbang dengan rasio individu yang dibandingkan. Inti dari teori keadilan ialah bahwa pegawai membandingkan usaha mereka terhadap imbalan dengan imbalan pegawai lainnya dalam situasi kerja yang sama. Teori motivasi ini didasarkan pada asumsi bahwa orang-orang dimotivasi oleh keinginan untuk diperlakukan

secara adil dalam pekerjaan. Individu bekerja untuk mendapat tukaran imbalan dari organisasi.

Ada empat ukuran penting dalam teori ini :

1. Orang : Individu yang merasakan diperlakukan adil atau tidak adil.
2. Perbandingan dengan orang lain: Setiap kelompok atau orang yang digunakan oleh seseorang sebagai pembanding rasio masukan atau perolehan.
3. Masukan (*Input*): Karakteristik individual yang di bawa ke pekerjaan; seperti keberhasilan (keahlian, pengalaman, bela-jar) atau karakteristik bawaan (umur, jenis kelamin, ras).
4. Perolehan (*Outcome*): Apa yang diterima seseorang dari pekerjaannya (penghargaan, tunjangan, dan upah).

Menurut Flippo (1987: 75-76) dalam bukunya *Principle of Personal Management*, prinsip-prinsip penggajian yang harus diperhatikan antara lain dalam menentukan formula penggajian harus memperhitungkan tingkat inflasi, tanggung jawab pekerjaan, resiko pekerjaan dan kebutuhan aktualisasi, disamping itu sistem penggajian harus dinaikkan dengan ranking pekerjaan yang sesuai dengan sifat pekerjaan, misalnya sangat sulit, sulit, sedang, mudah dan mudah sekali yang didasari atas penilaian pekerjaan.

Menurut Amstrong dan Murlis (1984:18-20) dalam buku Pedoman Praktis Sistem Penggajian harus dilakukan beberapa langkah yakni sebagai berikut :

1. Menganalisis keadaan sekarang yang meliputi analisis berbagai jabatan-jabatan, banyaknya staf dalam setiap jabatan, besarnya gaji tiap-tiap orang, kenaikan umum apa saja (biaya hidup), kenaikan atau prestasi apa yang diberikan dan apakah perusahaan mengalami kesulitan atas kenaikan gaji.
2. Merumuskan kebijakan penggajian yaitu kebijakan penggajian ditetapkan oleh level yang bertanggung jawab dalam penentuan kebijakan.
3. Menilai pekerjaan yaitu dengan menggunakan teknik-teknik penilaian pekerjaan dari berbagai aspek.
4. Merencanakan struktur gaji yaitu struktur gaji harus mencerminkan hubungan pekerjaan dengan cara yang logis dan penggunaan survey gaji dan informasi lain untuk mengembangkan struktur gaji.
5. Mengembangkan prosedur sistem penggajian untuk menja-min kebijakan dan anggaran dilaksanakan dalam anggaran, kenaikan gaji dihubungkan dengan prestasi, struktur gaji te-tap adil kedalam dan bersaing keluar, tingkat upah yang betul untuk tiap pekerjaan dan gaji tiap orang tidak melebihi batas teratas golongan gaji ditiap pekerjaan.

6. Merencanakan seluruh aspek balas jasa yaitu meliputi melaksanakan pengadministrasian gaji pokok dan unsur-unsur tunjangan, lembur, bonus dan pembagian laba.
7. Mengevaluasi seluruh langkah-langkah tersebut diatas.

2.3.2 Pengaruh Gaji Terhadap Kinerja

Bintoro (1995:87) mengatakan :

“Bahwa gaji yang rendah seringkali bukan penghematan, tetapi merupakan tambahan beban karena produktivitas kerja rendah.”

Arah pertumbuhan dan perubahan sistem selanjutnya terkait dengan sistem penggajian. Dalam hal ini beberapa catatan yang dibuat oleh Bekke dkk. Reformasi penggajian menurut Bekke, Perry, dan Toonen (1996 : 45) harus berdasarkan “individual worker based, training, competency, experience, productivity, or some other attribute” (Bekke, Perry dan Toonen, 1996). Jenjang penggajian bagi PNS dengan demikian harus berdasarkan pada kinerja pekerjaan seseorang, training yang sudah diikuti, kompetensi yang dimiliki, pengalaman, produktivitas, dan beberapa atribut penting. Menaikkan gaji tanpa memperhatikan faktor-faktor tersebut tidak akan berdampak secara efektif bagi peningkatan kinerja birokrasi secara keseluruhan. Bahkan sebaliknya, gaji yang dinaikkan hanya akan menyebabkan inefisiensi.

Pada sisi lainnya, Bekke dkk juga mengingatkan agar paritas antara gaji swasta dan negeri untuk beban kerja yang kurang lebih sama tidak boleh terlalu tinggi. Karena hal ini akan menyebabkan interaksi ekonomi politik antara pegawai yang bekerja di sektor publik dengan pegawai sektor private. Demikian juga, harus dimungkinkan perbedaan besarnya gaji antara individu dan kelompok-kelompok kerja di dalam suatu instansi. Untuk mengefektifkan gaji yang diterima dengan kinerja yang diperoleh, maka perlu diatur secara rinci pengaruh *reward* terhadap kinerja. Dalam pengertian ini, harus dimungkinkannya disinsentif bagi penurunan kinerja.

Menurut Pamudji (2006 : 45) :

“Sedikitnya ada tiga masalah mendasar dalam penataan PNS saat ini, yaitu: (1) jumlah yang terlalu besar dibandingkan dengan beban pekerjaan yang ada, sehingga terjadi pengangguran terselubung; (2) rendahnya etos kerja akibat tidak tersedianya pola insentif yang memadai; (3) rendahnya kompetensi PNS sebagai akibat pola rekrutmen yang tidak memenuhi standar meritokrasi. Berdasarkan kenyataan tersebut maka alternatif untuk memberikan peningkatan gaji saja jelas tidak cukup, bahkan berpotensi tidak memenuhi prinsip keadilan, dimana rendahnya produktivitas sebagian PNS bukannya mendapat *punishment* justru mendapat *reward* dalam bentuk kenaikan gaji”.

Terkait dengan jumlah besaran gaji yang harus dinaikkan, penulis berpandangan bahwa upaya yang dilakukan selama ini dengan cicilan kenaikan sebesar 10% -15%, tidak memiliki dampak yang besar bagi peningkatan kinerja. Hal ini karena, kenaikan dengan cicilan tersebut

serta merta diikuti dengan kenaikan inflasi, disamping juga tidak memenuhi unsur kecukupan dan kebutuhan minimal. Dengan memperhatikan kondisi sosial dan ekonomi tersebut, maka penulis berpandangan agar kenaikan gaji PNS dilakukan dengan menghitung jumlah besaran eksisten minimum kehidupan layak seorang PNS dengan memperhatikan jabatan, kompetensi, kinerja, jumlah keluarga, tingkat kemahalan dan faktor-faktor lain. Sejauh ini persoalan menaikkan gaji sesuai dengan kebutuhan minimum sangat terganjal oleh komitmen pemerintah untuk menyediakan dana yang dibutuhkan.

Ermaya Suradinata (2003 : 9) berpendapat bahwa arah pertumbuhan dan perubahan sistem lainnya yang harus dilakukan adalah pengukuran kinerja. Instrumen penting dalam hal ini adalah adanya kesepakatan kinerja antara seorang PNS dengan unitnya, dan antara satu unit dengan instansinya. Hal ini sejatinya sudah diwacanakan dengan konsep kontrak kinerja. Hanya saja implementasi kontrak kinerja ini belum optimal, disebabkan oleh konsep dan *political will* pemerintah yang masih rendah. Melihat apa yang dilakukan di beberapa negara, kontrak kinerja ini dilakukan dalam bentuk tim melalui apa yang disebut sebagai kontrak manajemen. Setiap tim (unit) membuat indikator-indikator kinerja yang akan dicapai dalam kurun waktu tertentu (satu bulan, tiga bulan, enam bulan, dan satu tahun). Dan setiap individu dalam tim, harus melaksanakan sejumlah

indikator yang telah ditetapkan. Indikator-indikator yang telah disusun dievaluasi oleh kepala unit dan seterusnya oleh kepala instansi pemerintah. Tercapainya indikator akan menentukan juga *reward and punishment* yang akan diberikan. Hal ini juga sekaligus menjadi catatan penting dalam kinerja dan promosi seseorang.

Sondang P. Siagian (2005 : 70) berpendapat bahwa arah pertumbuhan lain yang dikehendaki untuk melakukan reformasi kepegawaian adalah penguatan pengawasan “kode etik” dan perilaku terhadap PNS. Dalam konteks ini ada dimensi yang harus diperhatikan. Pertama, terkait dengan lembaga yang akan melakukan pengawasan, kedua terkait dengan substansi pengawasan. Berkaca dari pengalaman di beberapa negara, pengawasan terhadap PNS dilakukan oleh lembaga-lembaga independen yang professional (seperti *civil service gift commission, civil service property commission*). Sedangkan menyangkut dimensi substansi dapat meliputi pengawasan terhadap harta dan kekayaan PNS, pengawasan terhadap kode etik, pengawasan penerimaan hadiah, dan pengawasan terhadap PNS yang sudah pensiun. S. Pamudji (2005 : 77) mengatakan bahwa :

“Sebenarnya, hal-hal positif yang ingin diperoleh PNS dalam bekerja tidaklah semata-mata bersifat financial tetapi juga hal-hal yang sifatnya psikologis. Dalam kelesuan ekonomi seperti sekarang ini, pemerintahan sebaiknya mulai lebih memperhatikan masalah psikologis PNS sebagai upaya meningkatkan kinerja dibandingkan biaya untuk financial income. Pemenuhan psychological income ini tidaklah memerlukan biaya yang terlalu

besar. Salah satu cara memberikan psychological income ialah dengan cara membuat rancangan kerja yang dapat memenuhi kebutuhan manusia, seperti, membuat pekerjaan yang lebih berarti, lebih menarik dan lebih memberikan tantangan (caranya **dengan merancang pekerjaan yang melibatkan banyak variasi** dalam hal isinya yang menuntut keahlian lebih tinggi, memberikan otonomi dan tanggung jawab yang lebih besar untuk membuat perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan pekerjaan sendiri). Memberikan tambahan tugas pada pegawai agar pekerjaan lebih bervariasi tanpa menuntut kemampuan yang lebih tinggi. Memasukkan tujuan kerja, feed back, insentif kedalam pekerjaan (apabila pegawai merasa pekerjaannya bervariasi, mempunyai otonomi luas, ada identitas tugas, ada feed back hasil kerja, dan ada kesempatan untuk berhubungan dengan orang lain dan membentuk suatu persahabatan, pegawai akan bekerja dengan motivasi yang tinggi).”

Unsur yang paling menentukan tingkat kinerja adalah manusia.

Manusia akan bekerja dengan baik kalau ia cukup termotivasi untuk melakukannya. Bagi PNS keseluruhan, yang dibutuhkan bukanlah manusia yang termotivasi secara individu, melainkan manusia yang termotivasi secara kelompok. Pada gilirannya manusia berkelompok yang termotivasi akan dapat menggerakkan organisasi secara keseluruhan.

2.4 Pengertian Kinerja

Kinerja adalah sebuah kata dalam bahasa Indonesia dari kata dasar "kerja" yang menterjemahkan kata dari bahasa asing "prestasi". Bisa pula berarti hasil kerja. Sedangkan dalam organisasi merupakan jawaban dari berhasil atau tidaknya tujuan organisasi yang telah ditetapkan.

Kinerja pada dasarnya adalah apa yang dilakukan atau tidak dilakukan pegawai. Kinerja pegawai adalah yang mempengaruhi seberapa banyak mereka memberi kontribusi kepada organisasi. Perbaikan kinerja baik untuk individu maupun kelompok menjadi pusat perhatian dalam upaya meningkatkan kinerja organisasi, Robert L. Mathis & John H. Jackson, (2002:78).

Pengertian kinerja atau prestasi kerja diberi batasan oleh Maler As'ad, (1991:47) sebagai kesuksesan seseorang di dalam melaksanakan suatu pekerjaan. Lebih tegas lagi Lawler and Poter menyatakan bahwa kinerja adalah "*succesfull role achievement*" yang diperoleh seseorang dari perbuatan-perbuatannya, As'ad, (1991:46-47).

Menurut Vroom (dalam As'ad 1991:48), tingkat sejauh mana keberhasilan seseorang dalam menyelesaikan pekerjaannya disebut "*level of performance*". Biasanya orang yang level of performance-nyd tinggi disebut sebagai orang yang produktif, dan sebaliknya orang yang levelnya tidak mencapai standar dikatakan sebagai tidak produktif atau berperformance rendah.

Kinerja menurut Anwar Prabu Mangkunegara (2000 : 67) "Kinerja (prestasi kerja) adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seseorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya".

Kemudian menurut Ambar Teguh Sulistiyani (2003 : 223) "Kinerja seseorang merupakan kombinasi dari kemampuan, usaha dan kesempatan yang dapat dinilai dari hasil kerjanya". Maluyu S.P. Hasibuan (2001:34)

mengemukakan “kinerja (prestasi kerja) adalah suatu hasil kerja yang dicapai seseorang dalam melaksanakan tugas-tugas yang dibebankan kepadanya yang didasarkan atas kecakapan, pengalaman dan kesungguhan serta waktu”.

John Witmore dalam *Coaching for Performance* (1997 : 104) “kinerja adalah pelaksanaan fungsi-fungsi yang dituntut dari seorang atau suatu perbuatan, suatu prestasi, suatu pameran umum keterampilan”. Kinerja merupakan suatu kondisi yang harus diketahui dan dikonfirmasi kepada pihak tertentu untuk mengetahui tingkat pencapaian hasil suatu instansi dihubungkan dengan visi yang diemban suatu organisasi atau perusahaan serta mengetahui dampak positif dan negative dari suatu kebijakan operasional. Mink (1993 : 76) mengemukakan pendapatnya bahwa individu yang memiliki kinerja yang tinggi memiliki beberapa karakteristik, yaitu diantaranya: (a) berorientasi pada prestasi, (b) memiliki percaya diri, (c) berperngendalian diri, (d) kompetensi.

2.4.1 Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Kinerja

Para pimpinan organisasi sangat menyadari adanya perbedaan kinerja antara satu pegawai dengan pegawai, lainnya yang berada di bawah pengawasannya. Walaupun pegawai-pegawai bekerja pada tempat yang sama, namun produktifitas mereka tidaklah sama. Secara garis besar perbedaan kinerja ini disebabkan oleh dua faktor (As'ad, 1991:49), yaitu : faktor individu dan situasi kerja.

Menurut Robert L. Mathis dan John H. Jackson (2001 : 82) faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja individu tenaga kerja, yaitu:

1. Kemampuan mereka, 2. Motivasi, 3. Dukungan yang diterima, 4. Keberadaan pekerjaan yang mereka lakukan, dan 5. Hubungan mereka dengan organisasi.

Menurut Mangkunegara (2000) menyatakan bahwa faktor yang mempengaruhi kinerja antara lain :

- a. Faktor kemampuan Secara psikologis. Kemampuan (ability) pegawai terdiri dari kemampuan potensi (IQ) dan kemampuan realita (pendidikan). Oleh karena itu pegawai perlu ditempatkan pada pekerjaan yang sesuai dengan keahliannya.
- b. Faktor motivasi. Motivasi terbentuk dari sikap (attitude) seorang pegawai dalam menghadapi situasi (situation) kerja. Motivasi merupakan kondisi yang menggerakkan diri pegawai terarah untuk mencapai tujuan kerja. Sikap mental merupakan kondisi mental yang mendorong seseorang untuk berusaha mencapai potensi kerja secara maksimal.

David C. Mc Cleland (1997) seperti dikutip Mangkunegara (2001 : 68), berpendapat bahwa “Ada hubungan yang positif antara motif berprestasi dengan pencapaian kerja”. Motif berprestasi dengan pencapaian kerja. Motif berprestasi adalah suatu dorongan dalam diri seseorang untuk melakukan suatu kegiatan atau tugas dengan sebaik baiknya agar mampu mencapai prestasi kerja (kinerja) dengan predikat terpuji.

Selanjutnya Mc. Clelland, mengemukakan 6 karakteristik dari seseorang yang memiliki motif yang tinggi yaitu :

1. Memiliki tanggung jawab yang tinggi
2. Berani mengambil resiko
3. Memiliki tujuan yang realistis
4. Memiliki rencana kerja yang menyeluruh dan berjuang untuk merealisasi tujuan.
5. Memanfaatkan umpan balik yang kongkrit dalam seluruh kegiatan kerja yang dilakukan
6. Mencari kesempatan untuk merealisasikan rencana yang telah diprogramkan

Menurut Gibson (1987) ada 3 faktor yang berpengaruh terhadap kinerja :

1. Faktor individu : kemampuan, ketrampilan, latar belakang keluarga, pengalaman kerja, tingkat sosial dan demografi seseorang.
2. Faktor psikologis : persepsi, peran, sikap, kepribadian, motivasi dan kepuasan kerja
3. Faktor organisasi : struktur organisasi, desain pekerjaan, kepemimpinan, sistem penghargaan (reward system)

Menurut Gibson, etal (dalam Srimulyo, 1999:39), ada tiga perangkat variabel yang mempengaruhi perilaku dan prestasi kerja atau kinerja, yaitu:

1. Variabel individual, terdiri dari: a. Kemampuan dan ketrampilan: mental dan fisik, b. Latar belakang: keluarga, tingkat sosial, penggajian c. Demografis : umur, asal-usul, jenis kelamin.
2. Variabel organisasional, terdiri dari: a. Sumberdaya, b. Kepemimpinan c. Imbalan, d. Struktur, e. Desain pekerjaan.
3. Variabel psikologis, terdiri dari: a. Persepsi, b. Sikap, c. Kepribadian, d. Belajar, e. Motivasi.

Menurut Tiffin dan Me. Cormiek (dalam Srimulyo, 1999:40) ada dua variabel yang dapat mempengaruhi kinerja, yaitu:

1. Variabel individual, meliputi: sikap, karakteristik, sifat-sifat fisik, minat dan motivasi, pengalaman, umur, jenis kelamin, pendidikan, serta faktor individual lainnya.
2. Variabel situasional:
 - a. Faktor fisik dan pekerjaan, terdiri dari; metode kerja, kondisi dan desain perlengkapan kerja, penataan ruang dan lingkungan fisik (penyinaran, temperatur, dan ventilasi)
 - b. Faktor sosial dan organisasi, meliputi: peraturan-peraturan organisasi, sifat organisasi, jenis latihan dan pengawasan, sistem upah dan lingkungan sosial.

Sutemester (dalam Srimulyo, 1999:40-41) mengemukakan pendapatnya, bahwa kinerja dipengaruhi oleh dua faktor, yaitu:

1. Faktor Kemampuan

- a. Pengetahuan : pendidikan, pengalaman, latihan dan minat
- b. Ketrampilan : kecakapan dan kepribadian.

2. Faktor Motivasi

- a. Kondisi social : organisasi formal dan informal, kepemimpinan dan
- b. Serikat kerja kebutuhan individu : fisiologis, sosial dan egoistic
- c. Kondisi fisik : lingkungan kerja.

Kadang-kadang prestasi seseorang dipengaruhi oleh faktor-faktor diluar lingkungan kerja, seperti keluarga, kesehatan, dan masalah-masalah pribadi lainnya.

Berdasarkan pengertian di atas, penulis menarik kesimpulan bahwa kinerja merupakan kualitas dan kuantitas dari suatu hasil kerja (output) individu maupun kelompok dalam suatu aktifitas tertentu yang diakibatkan oleh kemampuan alami atau kemampuan yang diperoleh dari proses belajar serta keinginan untuk berprestasi.

2.4.2 Penilaian Kinerja

Penilaian kinerja adalah salah satu tugas penting untuk dilakukan oleh seorang manajer atau pimpinan. Walaupun demikian, pelaksanaan kinerja yang obyektif bukanlah tugas yang sederhana, Penilaian harus dihindarkan adanya "like dan dislike" dari penilai, agar obyektifitas penilaian dapat terjaga. Kegiatan penilaian ini penting, karena dapat digunakan untuk memperbaiki keputusan-keputusan personalia dan memberikan umpan balik kepada para pegawai tentang kinerja mereka.

Penilaian kinerja (performance appraisal) pada dasarnya merupakan faktor kunci guna mengembangkan suatu organisasi secara efektif dan efisien, karena adanya kebijakan atau program yang lebih baik atas sumber daya manusia yang ada dalam organisasi. Penilaian kinerja individu sangat bermanfaat bagi dinamika pertumbuhan organisasi secara keseluruhan, melalui penilaian tersebut maka dapat diketahui kondisi sebenarnya tentang bagaimana kinerja pegawai. Menurut Bernardin dan Russel (1993 : 379) “ A way of measuring the contribution of individuals to their organization “. Penilaian kinerja adalah cara mengukur kontribusi individu (pegawai) kepada organisasi tempat mereka bekerja.

Menurut Bambang Wahyudi (2002 : 101) “penilaian kinerja adalah suatu evaluasi yang dilakukan secara periodik dan sistematis tentang prestasi kerja / jabatan seorang tenaga kerja, termasuk potensi pengembangannya”.

Menurut Henry Simamora (338 : 2004) “ penilaian kinerja adalah proses yang dipakai oleh organisasi untuk mengevaluasi pelaksanaan kerja individu pegawai”.

Menurut T. Hani Handoko (dalam Thoyib, 1998:21-22) ada enam metode penilaian kinerja pegawai:

1. *Rating Scale*, evaluasi hanya didasarkan pada pendapat penilai, yang membandingkan hasil pekerjaan pegawai dengan kriteria yang dianggap penting bagi pelaksanaan kerja.

2. *Checklist*, yang dimaksudkan dengan metode ini adalah untuk mengurangi beban penilai. Penilai tinggal memilih kalimat-kalimat atau kata-kata yang menggambarkan kinerja pegawai. Penilai biasanya atasan langsung. Pemberian bobot sehingga dapat di skor. Metode ini bias memberikan suatu gambaran prestasi kerja secara akurat, bila daftar penilaian berisi item-item yang memadai.
3. Metode peristiwa kritis (*critical incident method*), penilaian yang berdasarkan catatan-catatan penilai yang menggambarkan perilaku pegawai sangat baik atau jelek dalam kaitannya dengan pelaksanaan kerja. Catatan-catatan ini disebut peristiwa kritis. Metode ini sangat berguna dalam memberikan umpan balik kepada pegawai, dan mengurangi kesalahan kesan terakhir.
4. Metode peninjauan lapangan (*field review method*), seseorang ahli departemen main lapangan dan membantu para penyelia dalam penilaian mereka. Spesialis personalia mendapatkan informasi khusus dari atasan langsung tentang kinerja pegawai. Kemudian ahli itu mempersiapkan evaluasi atas dasar informasi tersebut. Evaluasi dikirim kepada penyelia untuk di review, perubahan, persetujuan dan serubahan dengan pegawai yang dinilai. Spesialis personalia bisa mencatat penilaian pada tipe formulir penilaian apapun yang digunakan perusahaan.

5. Tes dan observasi prestasi kerja, bila jumlah pekerja terbatas, penilaian prestasi kerja bisa didasarkan pada tes pengetahuan dan ketrampilan. Tes mungkin tertulis atau peragaan ketrampilan. Agar berguna tes harus reliable dan valid. Metode evaluasi kelompok ada tiga: *ranking, grading, point allocation method*.
6. *Method ranking*, penilai membandingkan satu dengan pegawai lain siapa yang paling baik dan menempatkan setiap pegawai dalam urutan terbaik sampai terjelek. Kelemahan metode ini adalah kesulitan untuk menentukan faktor-faktor pembanding, subyek kesalahan kesan terakhir dan *halo effect*, kebaikannya menyangkut kemudahan administrasi dan penjelasannya. *Grading*, metode penilaian ini memisah-misahkan atau menyortir para pegawai dalam berbagai klasifikasi yang berbeda, biasanya suatu proposi tertentu harus diletakkan pada setiap kategori. *Point location*, merupakan bentuk lain dari *grading* penilai dibenkan sejumlah nilai total dialokasikan di antara para pegawai dalam kelompok. Para pegawai diberi nilai lebih besar dan pada para pegawai dengan kinerja lebih jelek. Kebaikan dari metode ini, penilai dapat mengevaluasi perbedaan relatif di antara para pegawai, meskipun kelemahan-kelemahan efek halo (*halo effect*) dan bias kesan terakhir masih ada.

2.4.3 Tujuan Penilaian Kinerja

Menurut Syafarudin Alwi (2001 : 187) secara teoritis tujuan penilaian dikategorikan sebagai suatu yang bersifat evaluation dan development yang bersifat eevaluation harus menyelesaikan :

1. Hasil penilaian digunakan sebagai dasar pemberian kompensasi
2. Hasil penilaian digunakan sebagai staffing decision
3. Hasil penilaian digunakan sebagai dasar mengevaluasi sistem seleksi.

Sedangkan yang bersifat development penilai harus menyelesaikan :

1. Prestasi riil yang dicapai individu
2. Kelemahan- kelemahan individu yang menghambat kinerja
3. Prestasi- prestasi yang dikembangkan.

2.4.4 Manfaat Penilaian Kinerja

Manfaat Penilaian Kinerja adalah Kontribusi hasil-hasil penilaian merupakan suatu yang sangat bermanfaat bagi perencanaan kebijakan organisasi, adapun secara terperinci penilaian kinerja bagi organisasi adalah :

1. Penyesuaian-penyesuaian kompensasi
2. Perbaikan kinerja
3. Kebutuhan latihan dan pengembangan
4. Pengambilan keputusan dalam hal penempatan promosi, mutasi, pemecatan, pemberhentian dan perencanaan tenaga kerja.
5. Untuk kepentingan penelitian pegawai

6. Membantu diagnosis terhadap kesalahan desain pegawai

Sedangkan menurut Handoko (dalam Srimulyo, 1999: 34- 35) mengemukakan:

1. Perbaikan prestasi kerja atau kinerja.

Umpan balik pelaksanaan kerja memungkinkan pegawai, manajer dan departemen personalia dapat memperbaiki kegiatan-kegiatan mereka untuk meningkatkan prestasi.

2. Penyesuaian-penyesuaian kompensasi.

Evaluasi prestasi kerja membantu para pengambil keputusan dalam menentukan kenaikan upah, pemberian bonus dan bentuk kompensasi lainnya.

3. Keputusan-keputusan penempatan.

Promosi dan transfer biasanya didasarkan atas prestasi kerja atau kinerja masa lalu atau antisipasinya.

4. Perencanaan kebutuhan latihan dan pengembangan.

Prestasi kerja atau kinerja yang jelek mungkin menunjukkan perlunya latihan. Demikian pula sebaliknya, kinerja yang baik mungkin mencerminkan potensi yang harus dikembangkan.

5. Perencanaan dan pengembangan karir.

Umpan balik prestasi mengarahkan keputusan-keputusan karir, yaitu tentang jalur karir tertentu yang harus diteliti.

6. Mendeteksi penyimpangan proses *staffing*.

Prestasi kerja yang baik atau buruk adalah mencerminkan kekuatan atau kelemahan prosedur *staffing* departemen personalia.

7. Melihat ketidakakuratan informasional.

Prestasi kerja yang jelek mungkin menunjukkan kesalahan-kesalahan dalam informasi analisis jabatan, rencana sumberdaya manusia, atau komponen-komponen lain system informasi manajemen personalia. Menggantungkan pada informasi yang tidak akurat dapat menyebabkan keputusan-keputusan personalia tidak tepat.

8. Mendeteksi kesalahan-kesalahan desain pekerjaan.

Prestasi kerja yang jelek mungkin merupakan tanda kesalahan dalam desain pekerjaan. Penilaian prestasi membantu diagnosa kesalahan-kesalahan tersebut.

9. Menjamin kesempatan kerja yang adil.

Penilaian prestasi kerja yang akurat akan menjamin keputusan-keputusan penempatan internal diambil tanpa diskriminasi.

10. Melihat tantangan-tantangan eksternal.

Untuk meningkatkan kinerja PNS pada akhirnya ditentukan oleh pola hubungan dalam instansi dimana ia bekerja. Pola hubungan antara atasan dengan bawahan dalam banyak instansi kedinasan pemerintahan di negara kita ini, masih bersifat paternalistik. Untuk meningkatkan kinerja, pola demikian itu mesti diubah dengan merangsang partisipasi aktif setiap PNS dalam bekerja.

Rendahnya kinerja PNS disebabkan karena lemahnya pembinaan dalam mencapai tingkat produktivitas dan profesionalisme yang diharapkan. Karenanya perlu terus dilakukannya reformasi terhadap pola pembinaan sumber daya PNS. Sistem kekarabatan dan nepotisme dalam rekrutmen dan penempatan suatu jabatan, adalah suatu persoalan yang hingga kinaimasih terus terjadi. Tidak adanya penegakan disiplin, menjadikan PNS semakin tidak pernah merasa menjadi bagian dari lingkup kerja.

Menjadi sangat percuma jika kita terus menggelorakan semangat etos kerja, sementara sistem di birokrasi masih sarat budaya primordial. Untuk itu, menurut Mustopadidjaja AR (2005:65), perlu dilakukan beberapa upaya untuk mengatasi masalah tersebut di atas, yaitu :

1. Pengisian formasi jabatan struktural dilaksanakan secara objektif mengacu kepada analisis kompetensi jabatan struktural. Selanjutnya, mempersiapkan calon pejabat struktural melalui mekanisme fit and proper test dan penempatannya melalui baperjakat yang selektif.
2. Penataan personil sesuai kompetensi dan keahlian yang dimiliki masing-masing PNS dan sesuai dengan kebutuhan riil instansi.
3. Peningkatan kualitas/mutu pelayanan administrasi kepegawaian sesuai dengan standar ISO 2001 : 9000 dengan penyediaan unit pelayanan administrasi kepegawaian terpadu yang merupakan model pelayanan satu pintu.

4. Mengantisipasi perubahan peraturan kepegawaian dengan berkoordinasi secara intensif dengan pusat sebagai pencetus kebijakan maupun kabupaten/kota sebagai obyek pelaksana.
5. Penyusunan formasi kebutuhan pegawai dan mengusulkan pelaksanaan rekrutmen CPNS baik dari tenaga umum maupun pengangkatan tenaga honorer secara bertahap tanpa mengurangi makna efektivitas dan efisiensi.

2.5 Konsep Kebijakan Publik

2.5.1 Pengertian Kebijakan

Istilah kebijakan atau sebagian orang mengistilahkan kebijaksanaan seringkali disamakan pengertiannya dengan istilah policy. Hal tersebut barangkali dikarenakan sampai saat ini belum diketahui terjemahan yang tepat istilah policy ke dalam Bahasa Indonesia.

Menurut Hoogerwerf dalam Sjahrir (1988, 66) pada hakekatnya pengertian kebijakan adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah, merupakan upaya untuk memecahkan, mengurangi, mencegah suatu masalah dengan cara tertentu, yaitu dengan tindakan yang terarah.

James E. Anderson (1978, 33), memberikan rumusan kebijakan sebagai perilaku dari sejumlah aktor (pejabat, kelompok,

instansi pemerintah) atau serangkaian aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu.

Dari beberapa pengertian tentang kebijakan yang telah dikemukakan oleh para ilmuwan tersebut, kiranya dapatlah ditarik kesimpulan bahwa pada hakekatnya studi tentang policy (kebijakan) mencakup pertanyaan : *what, why, who, where, dan how*. Semua pertanyaan itu menyangkut tentang masalah yang dihadapi lembaga-lembaga yang mengambil keputusan yang menyangkut; isi, cara atau prosedur yang ditentukan, strategi, waktu keputusan itu diambil dan dilaksanakan.

Disamping kesimpulan tentang pengertian kebijakan dimaksud, pada dewasa ini istilah kebijakan lebih sering dan secara luas dipergunakan dalam kaitannya dengan tindakan-tindakan pemerintah serta perilaku negara pada umumnya (Charles O. Jones, 1991, 166)

2.5.2 Pengertian Kebijakan Publik

Setelah memahami dengan seksama pengertian dari kebijakan sebagaimana diuraikan di atas, adalah penting sekali bagi kita untuk menguraikan makna dari kebijakan publik, karena pada dasarnya kebijakan publik nyata-nyata berbeda dengan kebijakan private/swasta (Afan Gaffar, 1991:7).

Banyak sekali pengertian yang telah diungkapkan oleh pakar tentang kebijakan publik, namun demikian banyak ilmuwan yang merasakan kesulitan untuk mendapatkan pengertian kebijakan publik yang benar-benar memuaskan. Hal tersebut dikarenakan sifat dari pada kebijakan publik yang terlalu luas dan tidak spesifik dan operasional.

Luasnya makna kebijakan publik sebagaimana disampaikan oleh Charles O. Jones (1991, 3) di dalam mendefinisikan kebijakan publik sebagai antar hubungan di antara unit pemerintah tertentu dengan lingkungannya. Agaknya definisi ini sangat luas sekali nuansa pengertiannya, bahkan terdapat satu kesan sulit menemukan hakekat dari pada kebijakan publik itu sendiri.

Santoso (1998:4-8) memisahkan berbagai pandangan tentang kebijakan publik ke dalam dua kelompok. Pemikiran pertama menyatakan bahwa kebijakan publik sama dengan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah, sebagaimana yang diungkapkan oleh Thomas K. Dye (1978:3) bahwa *"Public policy is whatever government chose to do or not, to do"* (apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan).

Meskipun memberikan pengertian kebijakan publik hanya memandang dari satu sudut saja (yakni pemerintah), namun apa yang diungkapkan oleh Thomas Day telah memberikan nuansa terhadap

pengertian kebijakan publik. Barangkali semua memahami bahwa kebijakan semata-mata bukan merupakan keinginan pemerintah, akan tetapi masyarakatpun juga memiliki tuntutan-tuntutan (keinginan), sebab pada prinsipnya kebijakan publik itu adalah mencakup “apa” yang dilakukan, “mengapa” mereka melakukannya, dan “bagaimana” akibatnya (Afan Gaffar, 1991:7).

Di pihak lain Edward C. George III (1980:2) menyatakan bahwa tidak ada definisi yang tunggal dari kebijakan publik sebagaimana yang dimaksudkan adalah “*what government say and do, or not to do*”. Bahkan David Easton (1953:129) mengemukakan bahwa “*Policy is the authoritative allocation of value for the whole society*” (pengalokasian nilai-nilai secara paksa/syah pada seluruh anggota masyarakat).

Dari definisi ini, maka kebijakan publik meliputi segala sesuatu yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Disamping itu kebijakan publik adalah juga kebijakan-kebijakan yang dikembangkan/dibuat oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah (James E. Anderson, 1979:3). Implikasi pengertian dari pandangan ini adalah bahwa kebijakan publik :

1. Lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan daripada sebagai perilaku atau tindakan yang kebetulan;
2. Pada hakekatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling terkait;

3. Bersangkutan dengan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah dalam bidang tertentu atau bahkan merupakan apa yang pemerintah maksud atau melakukan sesuatu atau menyatakan melakukan sesuatu;
4. Bisa bersifat positif yang berarti merupakan beberapa bentuk tindakan (langkah) pemerintah mengenai masalah tertentu, dan bersifat negatif yang berarti merupakan keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu;
5. Kebijakan publik setidaknya-idaknya dalam arti positif didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan/undang-undang yang bersifat memaksa (otoratif).

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 Samodro Wibowo (1994:190) bahwa kebijakan negara merupakan 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.

Dari 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 atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh rakyat, maka M. Irfan Islamy 1997:20) menguraikan beberapa elemen penting dalam kebijakan publik, yaitu :

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

2.5.3 Langkah-langkah kebijakan

Untuk mempercepat terwujudnya tata pemerintahan yang bersih dan berwibawa melalui reformasi birokrasi, perlu diambil langkah-langkah kebijakan untuk melanjutkan kegiatan-kegiatan penting yang telah dilakukan sebelumnya dan melakukan kegiatan baru yang bersifat terobosan, sebagai berikut :

Pertama, Pemerintah terus meningkatkan penanggulangan penyalahgunaan kewenangan, melalui:

- (a) Peningkatan komitmen para penyelenggara negara dalam pemberantasan korupsi disertai pemberian sanksi yang seberat-beratnya kepada pelaku korupsi sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
- (b) Penerapan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik di semua tingkatan dan kegiatan instansi pemerintahan
- (c) Penerapan sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah secara konsisten dan berkelanjutan melalui penerapan manajemen berbasis kinerja
- (d) Penataan dan peningkatan efektivitas pengawasan melalui koordinasi dan peningkatan sinergi antara pengawasan internal, pengawasan eksternal, dan pengawasan masyarakat serta percepatan tindak lanjut atas hasil pengawasan
- (e) Pembangunan budaya kerja organisasi dalam birokrasi agar aparatur berperilaku semakin profesional, bermoral, produktif dan bertanggung jawab
- (f) Peningkatan pemberdayaan dan sinergi antara penyelenggara negara, dunia usaha, dan masyarakat dalam pemberantasan korupsi.

Kedua, Pemerintah meningkatkan kualitas penyelenggaraan administrasi negara sebagai landasan utama untuk meningkatkan pelayanan publik melalui kegiatan-kegiatan sebagai berikut :

- (a) Melanjutkan penataan kelembagaan pemerintahan agar lebih proporsional serta dapat berfungsi secara lebih efektif, efisien, dan responsif terhadap tuntutan pelaksanaan tugas dan fungsi
- (b) Peningkatan efektivitas dan efisiensi ketatalaksanaan (manajemen) termasuk prosedur kerja di berbagai tingkatan dan kegiatan instansi pemerintah
- (c) Penataan dan peningkatan kapasitas pegawai agar lebih profesional sesuai dengan tugas dan fungsinya untuk memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat, antara lain melalui berbagai diklat dan melalui berbagai pembinaan yang dilakukan oleh masing-masing instansi pemerintah
- (d) Meningkatkan koordinasi dan integrasi tugas pokok dan fungsi serta program masing-masing instansi, sesuai dengan tahapan pelaksanaan rencana
- (e) Peningkatan kesejahteraan pegawai dan pemberlakuan sistem karier berdasarkan prestasi

Ketiga, Pemerintah meningkatkan pemberdayaan masyarakat dalam penyelenggaraan pembangunan, melalui :

- (a) Peningkatan kapasitas masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan dan mengawasi pelaksanaan tugas aparatur pemerintah termasuk pelaksanaan pelayanan publik

- (b) Peningkatn transparansi, partisipasi dan mutu pelayanan melalui peningkatan akses dan sebaran informasi.

2.6 Konsep Implementasi

2.6.1 Pengertian Implementasi

Dalam kamus Webster (Solichin Abdul Wahab, 1997:64) pengertian implementasi dirumuskan secara pendek, dimana "*to implementasi*" (mengimplementasikan) berarti "*to provide means for carrying out; to give practical effec to*" (menyajikan alat bantu untuk melaksanakan; menimbulkan dampak/berakibat sesuatu).

Dalam studi kebijakan publik, dikatakan bahwa implementasi bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin melalui saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu implementasi menyangkut masalah konflik, keputusan, dan siapa yang memperoleh apa dāri suatu kebijakan. Oleh karena itu tidaklah terlalu salah jika dikatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan aspek yang sangat penting dalam keseluruhan proses kebijakan.

Pengertian yang sangat sederhana tentang implementasi adalah sebagaimana yang diungkapkan oleh Charles O. Jones (1991), dimana implementasi diartikan sebagai "*getting the job done*" dan "*doing it*".

Tetapi di balik kesederhanaan rumusan yang demikian berarti bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu proses kebijakan yang dapat dilakukan dengan mudah. Namun pelaksanaannya, menurut Jonse, menuntut adanya syarat yang antara lain: adanya orang atau pelaksana, uang dan kemampuan organisasi atau yang sering disebut dengan resources, Lebih lanjut Jones merumuskan batasan implementasi sebagai proses penerimaan sumber daya tambahan, sehingga dapat mempertimbangkan apa yang harus dilakukan.

Van Meter dan Horn (1978:70) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai berikut: "*Policy implementation encompasses those actions by public and private individuals (and groups) that are directed at the achievement of goals and objectives set forth in prior policy decisions.*" Definisi tersebut memberikan makna bahwa implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (dan kelompok) pemerintah dan swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Tindakan-tindakan ini, pada suatu saat berusaha untuk mentransformasikan keputusan-keputusan menjadi pola-pola operasional, serta melanjutkan usaha-usaha tersebut untuk mencapai perubahan, baik yang besar maupun yang kecil, yang diamanatkan oleh keputusan kebijakan.

Dengan mengacu pada pendapat tersebut, dapat diambil pengertian bahwa sumber-sumber untuk mencapai tujuan yang telah

ditetapkan sebelumnya oleh pembuat kebijakan, di dalamnya mencakup: manusia, dana, dan kemampuan organisasi; yang dilakukan baik oleh pemerintah maupun swasta (individu ataupun kelompok).

Selanjutnya Mazmanian dan Sabatier (dalam Solichin Abdul Wahab, 1997:65) menjelaskan lebih lanjut tentang konsep implementasi kebijakan sebagaimana berikut:

“Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yaitu kejadian-kejadian atau kegiatan yang timbul setelah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan negara, yaitu mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.”

Berdasarkan pada pendapat tersebut di atas, nampak bahwa implementasi kebijakan tidak hanya terbatas pada tindakan atau perilaku badan alternatif atau unit birokrasi yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan kepatuhan dari target group, namun lebih dari itu juga berlanjut dengan jaringan kekuatan politik sosial ekonomi yang berpengaruh pada perilaku semua pihak yang terlibat dan pada akhirnya terdapat dampak yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan.

Banyak model dalam proses implementasi kebijakan yang dapat digunakan. Van Meter dan Horn dalam Samudra Wibowo et al. (1994), mengajukan model mengenai proses implementasi kebijakan (*a model of the policy implementation process*). Dalam

model implementasi kebijakan ini terdapat enam variabel yang membentuk hubungan antara kebijakan dengan pelaksanaan. Van Meter dan Van Horn dalam teorinya ini beranjak dari argumen bahwa perbedaan-perbedaan dalam proses implementasi akan dipengaruhi oleh sifat kebijakan yang akan dilaksanakan. Selanjutnya mereka menawarkan suatu pendekatan yang mencoba untuk menghubungkan antara isu kebijakan dengan implementasi dan suatu model konseptual yang menghubungkan dengan prestasi kerja (performance). Kedua ahli ini menegaskan pula pendiriannya bahwa perubahan, kontrol dan kepatuhan bertindak merupakan konsep-konsep penting dalam prosedur implementasi.

Dengan memanfaatkan model-model tersebut, maka permasalahan yang perlu dikaji dalam hubungan ini adalah hambatan-hambatan apakah yang terjadi dalam mengenalkan perubahan dalam organisasi? Seberapa jauhkan tingkat efektifitas mekanisme-mekanisme kontrol pada setiap jenjang struktur? (Masalah ini menyangkut kekuasaan dari pihak yang paling rendah tingkatannya dalam organisasi yang bersangkutan). Seberapa petingkah rasa keterikatan masing-masing orang dalam organisasi? (Hal ini menyangkut masalah kepatuhan). Atas dasar pandangan seperti itu, Van Meter dan Van Horn kemudian berusaha untuk membuat tipologi kebijakan menurut :

- a. Jumlah masing-masing perubahan yang akan dihasilkan.
- b. Jangkauan atau lingkup kesepakatan terhadap tujuan diantara pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi.

Hal ini dikemukakan berdasarkan pada kenyataan bahwa proses implementasi ini akan dipengaruhi oleh dimensi-dimensi kebijakan semacam itu. Dalam artian bahwa implementasi kebanyakan akan berhasil apabila perubahan yang dikehendaki relatif sedikit, sementara kesepakatan terhadap tujuan, terutama dari mereka yang mengoperasikan program di lapangan, relatif tinggi.

Standard dan tujuan kebijakan mempunyai pengaruh tidak langsung terhadap pelaksanaan atau penyelenggaraan kebijakan. Disamping itu standard dan tujuan kebijakan juga berpengaruh tidak langsung terhadap disposisi para pelaksana melalui aktivitas komunikasi antar organisasi. Jelasnya respon para pelaksana terhadap suatu kebijakan didasarkan pada persepsi dan interpretasi mereka terhadap tujuan kebijakan tersebut. Walaupun demikian, hal ini bukan berarti bahwa komunikasi yang baik akan menyeimbangkan disposisi yang baik atau positif diantara para pelaksana. Standard dan tujuan juga mempunyai dampak yang tidak langsung terhadap disposisi para pelaksana melalui aktivitas penguatan atau pengabsahan. Dalam hal ini para atasan dapat meneruskan hubungan para pelaksana dengan organisasi lain.

Hubungan antar sumber daya (resources) dengan kondisi sosial, ekonomi dan politik dalam batas wilayah organisasi tertentu dapat dikemukakan bahwa tersedianya dana dan sumber lain dapat menimbulkan tuntutan dari warga masyarakat swasta, kelompok kepentingan yang terorganisir untuk ikut berperan dalam melaksanakan dan mensukseskan suatu kebijakan. Jelasnya prospek keuntungan pada suatu program kebijakan dapat menyebabkan kelompok lain untuk berperan serta secara maksimal dalam melaksanakan dan mensukseskan suatu program kebijakan.

Bagaimanapun juga dengan terbatasnya sumber daya yang tersedia, masyarakat suatu negara secara individual dan kelompok kepentingan yang terorganisir akan memilih untuk menolak suatu kebijakan karena keuntungan yang diperolehnya lebih kecil bila dibandingkan dengan biaya operasional. Demikian juga dengan kondisi sosial, ekonomi dan politik dalam batas wilayah tertentu, mempengaruhi karakter-karakter agen-agen pihak pelaksana, disposisi para pelaksana dan penyelenggaraan atau pelaksanaan kebijakan itu sendiri.

Kondisi lingkungan diatas mempunyai efek penting terhadap kemauan dan kapasitas untuk mendukung strujtur birokrasi yang telah mapan, kualitas, dan keadaan agen pelaksana (implementor). Kondisi lapangan ini juga mempengaruhi disposisi implementor. Suatu

program kebijakan akan didukung dan digerakkan oleh para warga pihak swasta, kelompok kepentingan yang terorganisir, hanya jika para implementor mau menerima tujuan, standars dan sasaran kebijakan tersebut. Sebaliknya suatu kebijakan tidak akan mendapat dukungan, jika kebijakan tersebut tidak memberikan keuntungan kepada mereka.

Disamping itu karakteristik para agen implementor dapat mempengaruhi disposisi mereka. Sifat jaringan komunikasi, derajat kontrol secara berjenjang dan tipe kepemimpinan dapat mempengaruhi identifikasi individual terhadap tujuan dan sasaran organisasi, dalam mana implemmentasi kebijakan yang efektif sangat tergantung kepada orientasi dari para agen/kantor implementor kebijakan.

Dari uraian diatas, dapat dipahami bahwa keberhasilan implemmentasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh bernagai variabel atau faktor yang pada gilrannya akan mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan itu sendiri

2.6.2 Tahap-Tahap Implemtasi Kebijakan

Untuk mengefektifkan implementasi kebijakan yang ditetapkan, maka diperlukan adanya tahap-tahap implementasi kebijakan.

M. Irfan Islamy (1997, 102-106) membagi tahap implementasi dalam dua bentuk, yaitu :

- a. Bersifat self-executing, yang berarti bahwa dengan dirumuskannya dan disahkannya suatu kebijakan maka kebijakan tersebut akan terimplementasikan dengan sendirinya, misalnya pengakuan suatu negara terhadap kedaulatan negara lain.
- b. Bersifat non self-executing yang berarti bahwa suatu kebijakan publik perlu diwujudkan dan dilaksanakan oleh berbagai pihak supaya tujuan pembuatan kebijakan tercapai.

Dalam konteks ini kebijakan pemberdayaan PK5 termasuk kebijakan yang bersifat non-self-executing, karena perlu diwujudkan dan dilaksanakan oleh berbagai pihak supaya tujuan tercapai.

Ahli lain, Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn (dalam Slichin Abdul Wahab, 1991, 36) mengemukakan sejumlah tahap implementasi sebagai berikut :

Tahap I : Terdiri atas kegiatan-kegiatan :

- a. Menggambarkan rencana suatu program dengan penetapan tujuan secara jelas ;
- b. Menentukan standar pelaksanaan ;
- c. Menentukan biaya yang akan digunakan beserta waktu pelaksanaan.

Tahap II : Merupakan pelaksanaan program dengan mendayagunakan struktur staf, sumber daya, prosedur, biaya serta metode ;

Tahap III : Merupakan kegiatan-kegiatan :

- a. Menentukan jadwal ;

- b. Melakukan pemantauan ;
- c. Mengadakan pengawasan untuk menjamin kelancaran pelaksanaan program. Dengan demikian jika terdapat penyimpangan atau pelanggaran dapat diambil tindakan yang sesuai, dengan segera.

Jadi implementasi kebijakan akan selalu berkaitan dengan perencanaan penetapan waktu dan pengawasan, sedangkan menurut Mazmanian dan Sabatier dalam Solichin Abdul Wahab, (1991) Mempelajari masalah implementasi kebijakan berarti berusaha untuk memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program diberlakukan atau dirumuskan. Yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijakan baik yang menyangkut usaha-usaha untuk mengadministrasi maupun usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat. Hal ini tidak saja mempengaruhi perilaku lembaga-lembaga yang bertanggung jawab atas sasaran (target grup) tetapi juga memperhatikan berbagai kekuatan politik, ekonomi, sosial yang berpengaruh pada implementasi kebijakan negara.

2.6.3 Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan

Menurut Geprge C. Edward III dalam *Implementing Public Policy* (1980, 111) ada empat faktor yang berpengaruh terhadap keberhasilan atau kegagalan implementasi suatu kebijakan, yaitu faktor sumber daya, birokrasi, komunikasi, dan disposisi.

1. Faktor sumber daya (resources)

Faktor sumber daya mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan, karena bagaimanapun jelas dan konsistennya ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan suatu kebijakan, jika para personil yang bertanggung jawab mengimplementasikan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber untuk melakukan pekerjaan secara efektif, maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan bisa efektif.

Sumber-sumber penting dalam implementasi kebijakan yang dimaksud antara lain mencakup :

- Staf yang harus mempunyai keahlian dan kemampuan untuk bisa melaksanakan tugas ;
- Perintah
- Anjuran atasan/pimpinan

Disamping itu, harus ada ketepatan atau kelayakan antara jumlah staf yang dibutuhkan dan keahlian yang harus dimiliki dengan tugas yang akan dikerjakan.

Dana untuk membiayai operasionalisasi implementasi kebijakan tersebut, informasi yang relevan dan yang mencukupi tentang bagaimana cara mengimplementasikan suatu kebijakan, dan kerelaan atau kesanggupan dari berbagai pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan tersebut. Hal ini dimaksudkan agar

para implementor tidak akan melakukan suatu kesalahan dalam bagaimana caranya mengimplementasikan kebijakan tersebut. Informasi yang demikian ini juga penting untuk menyadarkan orang-orang yang terlibat dalam implementasi, agar diantara mereka mau melaksanakan dan mematuhi apa yang menjadi tugas dan kewajibannya.

Kewenangan untuk menjamin atau meyakinkan bahwa kebijakan yang diimplementasikan adalah sesuai dengan yang mereka kehendaki, dan fasilitas/sarana yang digunakan untuk mengoperasionalkan implementasi suatu kebijakan yang meliputi : Gedung, tanah, sarana dan prasarana yang kesemuanya akan memberikan pelayanan dalam implementasi kebijakan. Kurang cukupnya sumber-sumber ini berarti ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan tidak akan menjadi kuat, pelayanan tidak akan diberikan dan pengaturan yang rasional tidak dapat dikembangkan.

2. Faktor Struktur Birokrasi

Meskipun sumber-sumber untuk mengimplementasikan suatu kebijakan sudah mencukupi dan para implementor mengetahui apa dan bagaimana cara melakukannya, serta mereka mempunyai keinginan untuk melakukannya, implementasi bisa jadi masih belum efektif, karena ketidakefisienan struktur birokrasi yang ada.

3. Faktor Komunikasi

Komunikasi adalah suatu kegiatan manusia untuk menyampaikan apa yang menjadi pemikiran dan perasaannya, harapan atau pengalamannya kepada orang lain (The Liang Gie, 1982). Faktor komunikasi dianggap sebagai faktor yang amat penting, karena dalam setiap proses kegiatan yang melibatkan unsur manusia dan sumber daya akan selalu berurusan dengan permasalahan “Bagaimana hubungan yang dilakukan”.

4. Faktor Disposisi (sikap)

Disposisi ini diartikan sebagai sikap para pelaksana untuk mengimplementasikan kebijakan. Dalam implementasi kebijakan, jika ingin berhasil secara efektif dan efisien, para implementor tidak hanya harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan dan mempunyai kemampuan untuk implementasi kebijakan tersebut, tetapi mereka juga harus mempunyai kemauan untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut.

BAB III PEMBAHASAN

3.1 Komponen Gaji Pegawai Negeri Sipil

3.1.1 Gaji Pokok

Gaji pokok *pertama* adalah bayaran pokok yang diterima oleh seseorang, tidak termasuk unsur-unsur variabel dan tunjangan lainnya (Armstrong dan Murlis, 1995 : 7). *Kedua*, gaji pokok adalah uang atau sesuatu yang diberikan kepada pegawai atas dasar waktu pelaksanaan pekerjaan berupa minggu, bulan atau tahun dan bukan menurut jam atau hari (Dessler, 1984:350). Sedangkan gaji menurut PP No. 10 Tahun 2008 adalah bayaran pokok yang diterima oleh seseorang PNS atas dasar pangkat/golongan ruang dan masa kerja, dan diberikan kepada PNS diseluruh Departemen dan jajaran dibawahnya,terkecuali Kehakiman dan TNI/Polri, yang pengaturan gajinya diatur tersendiri. Daftar gaji pokok dimaksud dapat dilihat pada tabel berikut :

3.1.2 Tunjangan Istri

Tunjangan istri diberikan kepada PNS yang mempunyai istri syah menurut ketentuan yang berlaku yang besarnya 10 % dari gaji pokok. Adapun tunjangan istri tersebut tidak berlaku apabila seorang PNS mempunyai istri seorang Pegawai Negeri Sipil juga, sehingga dengan demikian salah seorang menanggung, sedangkan yang lainnya adalah ditanggung. Tunjangan istri tidak diberikan

apabila istri seorang PNS telah meninggal dunia, atau PNS dimaksud telah memasuki masa pensiun.

3.1.3 Tunjangan Anak

Tunjangan anak diberikan kepada PNS yang mempunyai anak syah menurut ketentuan yang berlaku, yang besarnya $2\% \times \text{jlh} \times \text{gaji pokok}$. Tunjangan anak ini tidak berlaku, apabila seorang PNS memiliki anak lebih dari 2 (dua) orang, dan atau telah berusia lebih dari 25 tahun serta kurang dari 25 tahun tetapi telah memiliki status pekerjaan yang tetap. Tunjangan anak tidak diberikan apabila anak seorang PNS telah meninggal dunia, atau PNS dimaksud telah memasuki masa pensiun.

3.1.4 Tunjangan Jabatan

Tunjangan jabatan terdiri dari :

a. Tunjangan jabatan struktural

Tunjangan jabatan struktural diberikan bagi PNS yang telah menduduki posisi jabatan struktural dalam struktur organisasi kerja pemerintah, yang besarnya diperoleh berdasarkan jabatan struktural yang diembannya. Adapun jabatan struktural dan besaran tunjangan jabatan dimaksud adalah :

- Jabatan struktural eselon IV.b : Rp.350.000,-
- Jabatan struktural eselon IV.a : Rp.500.000,-
- Jabatan struktural eselon III.b : Rp.750.000,-
- Jabatan struktural eselon III.a : Rp.900.000,-

- Jabatan struktural eselon II.b : Rp.1.500.000,-
- Jabatan struktural eselon II.a :Rp.2.500.000,-
- Jabatan struktural eselon I.b : Rp.4.000.000,-
- Jabatan struktural eselon I.a : Rp.7.000.000,-

Tunjangan jabatan struktural ini tidak diperuntukkan bagi PNS yang telah memasuki masa pensiun atau telah beralih menjadi staf.

b. Tunjangan jabatan fungsional

Tunjangan jabatan fungsional diberikan kepada PNS yang memiliki keahlian atau disiplin ilmu yang dimiliki dimana tugas yang diemban tidak dapat dijalankan oleh kebanyakan PNS pada umumnya. Adapun spesifikasi dan besaran tunjangan dimaksud disesuaikan dengan ketentuan yang berlaku departemen atau lembaga negara lainnya, tempat PNS bertugas. Tunjangan jabatan fungsional ini tidak diperuntukkan bagi PNS yang telah memasuki masa pensiun atau telah beralih menduduki jabatan struktural

c. Tunjangan umum

Tunjangan diberikan kepada seluruh PNS yang tidak menduduki jabatan fungsional atau struktural. Tunjangan jabatan umum ini tidak diperuntukkan bagi PNS yang telah memasuki masa pensiun

3.1.5 Tunjangan Beras

Tunjangan beras diberikan kepada seluruh PNS, yang nilainya disesuaikan

dengan pangkat/golongan ruang dan jumlah tanggungan yang dimiliki,

dan dibayarkan dalam bentuk uang. Tunjangan beras ini tidak diperuntukkan bagi PNS yang telah memasuki usia pensiun.

3.1.6 Tunjangan PPh Psl 21

Tunjangan PPh Psl 21 diberikan kepada seluruh PNS berdasarkan pangkat/golongan ruang serta masa kerja yang dimiliki. Tunjangan ini diberikan sebagai perhitungan stimulus terhadap potongan gaji PPh Psl 21 seluruh PNS, sehingga hasil perhitungannya antara tunjangan dan potongan PPh Psl 21 balance. Tunjangan PPh Psl 21 ini tidak diberikan bagi PNS yang telah memasuki usia pensiun.

3.1.7 Subsidi Askes

Subsidi askes ini diberikan kepada seluruh PNS berdasarkan pangkat/golongan ruang yang dimiliki. Subsidi ini diberikan sebagai perhitungan stimulus terhadap potongan askes seluruh PNS, sehingga hasil perhitungannya antara subsidi dan potongan askes balance. Adapun perhitungan subsidi askes adalah $2\% \times GP + \text{Istri} + \text{Anak}$. Subsidi askes ini juga diberikan bagi PNS yang telah memasuki usia pensiun

3.1.8 Pembulatan

Pembulatan adalah kenaikan dari angka nominal terdekat dari jumlah perhitungan gaji yang dimiliki, yang mempunyai nilai harga, dan diberikan kepada seluruh PNS tanpa memperhitungkan pangkat/golongan ruang serta masa kerja. Pembulatan ini juga diberikan bagi PNS yang telah

memasuki usia pensiun.

3.1.9 Gaji Kotor

Jumlah besaran bayaran pokok yang diterima oleh seseorang, termasuk unsur-unsur variabel dan tunjangan lainnya sebelum diperhitungkan potongan-potongan menurut ketentuan yang berlaku.

3.1.10 Potongan Pajak

Potongan pajak adalah potongan pajak dari gaji pokok seorang PNS yang dikenakan bagi seluruh PNS dengan perhitungannya : $10\% \times gp + istri + anak$. Potongan pajak ini dikenakan juga bagi PNS yang telah memasuki usia pensiun.

3.1.11. Potongan Askes

Potongan Askes adalah potongan subsidi askes yang dikenakan bagi seluruh PNS yang perhitungannya distimuluskan dari subsidi askes. Potongan Askes ini juga dikenakan bagi PNS yang telah memasuki usia pensiun.

3.1.12 PPh Psl 21

Potongan yang dikenakan bagi seluruh PNS yang besarnya distimuluskan dari tunjangan PPh Psl 21. Potongan ini juga dikenakan bagi PNS yang telah memasuki usia pensiun.

3.1.13 Taperum

Potongan untuk tabungan perumahan PNS, yang dikenakan bagi seluruh PNS. Adapun besaran taperum dimaksud, adalah :

- Golongan IV : Rp.10.000,-
- Golongan III : Rp. 7.000,-
- Golongan II : Rp. 5.000,-
- Golongan I : Rp. 3.000,-

Jadi, besaran gaji yang dimiliki seorang PNS didasarkan atas perhitungan: gaji kotor- potongan. Perhitungan ini disesuaikan dengan tunjangan yang dimiliki oleh seorang PNS berdasarkan klasifikasi jabatan, pangkat/golongan ruang serta masa kerjanya.

3.2 Realitas Besaran Gaji PNS

Rendahnya tingkat gaji dan tunjangan resmi PNS sering menjadi bahan guyonan, terkadang cemoohan yang mengkaitkannya dengan "sabetan". Seorang pejabat karena saking senangnya, pernah memamerkan Surat Keputusan (SK) kenaikan pangkatnya menjadi IVc yang telah lama dinantikan. Seorang teman setelah membaca SK itu secara serius berkomentar bahwa telah terjadi kesalahan fatal dalam SK yang membuat Sang Pejabat kaget. Ketika ditanyakan apanya yang salah, teman tersebut ternyata "meledak" bahwa yang salah adalah gaji tercantum yang hanya berjumlah sekitar Rp 1,5 juta per bulan.

Rendahnya gaji dan kesejahteraan juga diperburuk dengan berkurangnya beberapa fasilitas dan tunjangan.. Sebelum terjadi krisis, fasilitas kesehatan tersebut telah dihentikan dan dibatasi. Alhasil, banyak PNS yang tidak memerhatikan kesehatannya karena alasan ekonomi dan sering berakhir dengan

timbulnya penyakit-penyakit berat yang menggerogoti produktivitas mereka. Kualitas dan kemudahan pelayanan asuransi Kesehatan (Askes) juga tidak membaik.

Potongan gaji yang banyak dikeluhkan PNS antara lain iuran Korpri, iuran Tabungan Perumahan (Taprum), Asuransi Kesehatan (Askes), iuran Dharma Wanita, serta iuran olahraga dan koperasi. Selain jenis potongan tersebut, sebagian PNS juga dikenai potongan pembayaran cicilan rumah dan simpan pinjam koperasi.

Walaupun gaji PNS dinaikkan, masih ada keraguan dari kalangan PNS akan naiknya kesejahteraan mereka. Keraguan tersebut muncul berdasarkan pengalaman sebelumnya bahwa rencana kenaikan gaji PNS selalu diikuti oleh lonjakan harga bahan kebutuhan pokok, barang-barang dan jasa lainnya. Fenomena yang terjadi sebelumnya, manakala pemerintah mengumumkan rencana kenaikan gaji PNS, maka harga barang-barang dan jasa-jasa di pasaran sudah naik mendahului realisasi kenaikan gaji tersebut. Dengan kata lain, sebelum kenaikan gaji diterima, harga barang-barang di pasaran sudah naik.

Selain itu, kenaikan sebesar 15% akan menambah kurang lebih Rp 225.000,00 kalau gaji pokok sebesar Rp 1.500.000,00 per bulan. Sementara itu, kebutuhan juga meningkat baik jenis maupun jumlahnya. Dari fenomena ini, kebanyakan PNS beranggapan bahwa dampak dari kenaikan gaji terhadap

kesejahteraan PNS belum terlalu signifikan. Dalam kenyataannya, kenaikan gaji belum mencukupi kebutuhan keluarga yang beragam.

Anggapan semacam ini didasarkan pada upaya untuk menghubungkan ada tidaknya pengaruh kenaikan gaji dengan kenaikan harga barang-barang termasuk sembilan bahan kebutuhan pokok. Kenaikan itu tidak disebabkan oleh kenaikan gaji PNS tetapi oleh sebab lain seperti faktor musim. Musim kemarau mempengaruhi harga sektor pertanian seperti sayur-sayur dan sebagainya karena permintaan di pasaran lebih tinggi dibandingkan dengan suplai. Faktor lainnya adalah hari raya keagamaan misalnya menjelang bulan puasa dan lebaran mempengaruhi kenaikan harga bahan kebutuhan pokok. Jadi, kenaikan harga bahan kebutuhan pokok sebenarnya tidak disebabkan oleh kenaikan gaji tetapi oleh faktor musim dan hari raya keagamaan. Ketika rencana kenaikan gaji diumumkan oleh pemerintah muncul pula berbagai tanggapan dan harapan dari masyarakat akan pelayanan PNS. Salah satu tanggapan adalah "dari dulu gaji dinaikkan terus-menerus tetapi pelayanan tetap saja seperti itu. Korupsi dari pegawai kecil sampai pegawai tingkat atas tetap terjadi. Kayaknya nggak ada jaminan gaji naik maka korupsi hilang dan kinerja PNS semakin baik. Harusnya yang gajinya naik itu yang kerjanya rajin dan kondisinya bagus. Bukan yang suka korupsi waktu, apalagi korupsi uang".

Tanggapan lainnya adalah "kalau gajinya sudah naik, saya harap kerjanya yang benar. Jangan masuk pagi terus siang-siang sudah pulang. Saya berharap

PNS lebih kreatif dan mudah-mudahan motivasi kerjanya lebih ditingkatkan untuk melayani masyarakat. Tanggapan lainnya adalah "kalau gaji naik, saya harap kinerjanya naik, jangan kurang inisiatif, pekerjaan yang menyangkut pelayanan masyarakat juga dipercepat dan jangan terbiasa memperlambat proses pelayanan kepada publik".

Tanggapan dan harapan ini bermakna bahwa memang kenaikan gaji selama ini belum mampu meningkatkan disiplin, sikap mental dan kinerja PNS dalam melayani kepentingan masyarakat, dan belum juga mampu menghapus praktek korupsi di kalangan birokrasi.

Akhirnya dapat disimpulkan bahwa tidak ada jaminan yang pasti bahwa kenaikan gaji dapat meningkatkan kesejahteraan dan kinerja pelayanan PNS kepada masyarakat. Dalam kenyataannya, kenaikan gaji selalu diikuti oleh lonjakan harga barang-barang dan persentase kenaikan pun belum mampu mengimbangi dan memenuhi keanekaragaman kebutuhan PNS mulai dari kebutuhan bahan-bahan pokok, kesehatan, pendidikan dan sebagainya.

Melihat dinamika kondisi di atas, sebagian besar PNS dilingkungan Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset banyak mencari penghasilan tambahan diluar penghasilan pokok yang diterima, sehingga mengabaikan tugas pokok dan fungsinya, yang kesemuanya disebabkan minimnya gaji yang diterima.

BAB IV

KESIMPULAN

- 1) PP No 10 Tahun 2008 tentang Perubahan Kesepuluh atas PP No 7 Tahun 1977 tentang Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil, telah lebih baik dari besaran gaji berdasarkan ketentuan yang sebelumnya, tetapi dikarenakan kenaikan inflasi yang berakibat kepada kenaikan harga barang kehidupan sehari-hari, mengakibatkan kenaikan gaji tersebut tidak berpengaruh banyak terhadap kesejahteraan yang diinginkan oleh PNS, sehingga kedepannya perlu diformulasikan kembali kenaikan gaji yang seimbang dengan kenaikan harga barang kebutuhan sehari-hari.
- 2) Implikasi terhadap penghasilan yang diterima PNS perlu disempurnakan lagi oleh masing-masing pimpinan instansi masih dijumpai ‘ketidakadilan pembagian” yang seharusnya diterima, terutama bagi pegawai yang sungguh-sungguh melaksanakan tugasnya dengan rasa penuh tanggung jawab dengan pegawai yang lain, dikarenakan perbedaan eselon, antara eselon yang tinggi dan yang rendah, dan antara yang bereselon dengan yang tidak, bukan berdasarkan tugas dan kemampuan serta keahlian kerja yang dimiliki.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU-BUKU

- Ali, Faried, S.H., M.S., Drs. 2007, Metodologi Penelitian Sosial Dalam Bidang Ilmu Administrasi dan Pemerintahan, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Anderson, James E (et. All), 1984, Public Policy Making, New York, Holt Rinehard
- Bekke, Perry, dan Toonen, 2007, Theory of Public Bureaucracy, London, Sage Pbl
- Blau, Peter B., 2007, Birokrasi Dalam Masyarakat Modern, UI-Press, Jakarta
- Danim, Sudarwan, 2006 Pengantar Studi Penelitian Kebijakan, Bumi Aksara, Jakarta
- Denhart, Robert, 1984, The Theories of Public Organization, New York, Prentice Hall
- Dunn, William N, 1999, Analisis Kebijakan Publik, Hanindita, Yogyakarta
- Henry, Nicholas, 1987, Public Administration and Public Affairs, Boston, Prentice Hall
- Hughes, Owen S, 1998, Public Management and Administrations, St Martins's Press,
- Komaruddin, Drs., 2008, Metode Penulisan Skripsi dan Thesis, Angkasa, Bandung
- Osborne, David, 1998, Mewirauahakan Birokrasi, Pustaka Binaman Pressindo, Jakarta
- Osborne, David and Ted Gaebler, 1993, Reinventing Government, Aplume Book
- Rosenblom, David (dkk), 1989, Public Administration : Understanding Management Politics, and Law in The Public Sector, Singapore, Mc. Graw Hill ,
- Sugiyono, 1997, Metode Penelitian Administrasi, Alfabeta, Bandung
- Suradinata, Ermaya, 2007, Manajemen Pemerintahan, Pustaka Indonesia, Jakarta
- Siagian, Sondang P., 2003, Pengaturan Koordinasi Pemerintah Daerah, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung

Shafritz and EW Russel, 1997, Public Administration, New York, Prentice Hall

Topatimasang, Roem, 2000, Merubah Kebijakan Publik, Pustaka Pelajar, Jakarta

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

UU No. 43 Tahun 1999 tentang Penggajian Aparatur Pemerintah

PP No 10 Tahun 2008 tentang Perubahan Kesepuluh atas PP No 7 Tahun 1977
tentang Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil