

**IMPLEMENTASI PERATURAN PRESIDEN NOMOR 154 TAHUN 2015
TENTANG TUNJANGAN KINERJA PEGAWAI DILINGKUNGAN
KEMENTERIAN AGAMA**

(Studi Kebijakan Pemberian Tunjangan Kinerja Terhadap
Pegawai Kantor Kementerian Agama Kota Binjai)

TESIS

OLEH

**IBNU MUFID
NPM. 161801036**



**PROGRAM MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PUBLIK
PASCASARJANA UNIVERSITAS MEDAN AREA
MEDAN
2020**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 14/8/23

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber

2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah

3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (Repository.uma.ac.id)14/8/23

**UNIVERSITAS MEDAN AREA
PROGRAM PASCASARJANA
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK**

HALAMAN PERSETUJUAN

**Judul : IMPLEMENTASI PERATURAN PRESIDEN
NOMOR 154 TAHUN 2015 TENTANG
TUNJANGAN KINERJA PEGAWAI
DILINGKUNGAN KEMENTERIAN AGAMA**

**(Studi Kebijakan Pemberian Tunjangan Kinerja
Terhadap Pegawai Kantor Kementerian Agama Kota
Binjai)**

Nama : IBNU MUFID

NIM : 161801036

Menyetujui

Pembimbing I

Pembimbing II

Dr. Heri Kusmanto, MA

Dr. Warjio, MA

**Ketua Program Studi
Magister Administrasi Publik**

Direktur

Dr. Abdul Kadir, M.Si

Prof. Dr. Ir. Retno Astuti K., MS

Telah diuji pada Tanggal 29 Juni 2020

Nama : Ibnu Mufid

NPM : 161801036



Panitia Penguji Tesis :

Ketua : Dr. Isnaini, SH, M.Hum
Sekretaris : Dr. Maksum Syahri Lubis, S.STP, M.AP
Pembimbing I : Dr. Heri Kusmanto, MA
Pembimbing II : Dr. Warjio, MA
Penguji Tamu : Dr. Abdul Kadir, M.Si

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 14/8/23

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber

2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah

3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (Repository.uma.ac.id)14/8/23

PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi, dan sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.



DAFTAR RIWAYAT HIDUP

Ibnu Mufid lahir di Sragen Jawa Tengah 3 Juli 1975, merupakan putra kedua dari pasangan (alm.) Maksum dan Siti Samaniyatun. **Mufid kecil** dibesarkan dipinggiran hamparan sawah nan luas yang diapit oleh Gunung Lawu di arah Tenggara dan Gunung Merapi dan Merbabu di sebelah Barat Daya tepatnya di desa Suwatu Kecamatan Tanon Kabupaten Sragen Provinsi Jawa Tengah.

Setelah menamatkan pendidikan dasarnya di SDN Suwatu tahun 1987, **Mufid kecil** melanjutkan pendidikan menengah pertama di SMPN Tanon lulus tahun 1990. Pada tahun itu juga **Mufid** si anak kampung hijrah ke Kota Surakarta (SOLO) melanjutkan studi pada jenjang Menengah Atas di Madrasah Aliyah Negeri (MAN) 2 Surakarta lulus tahun 1993.

Setamat dari MAN 2 kemudian melanjutkan pendidikan ke jenjang Perguruan Tinggi sebagai mahasiswa Fakultas Ushuluddin Jurusan Aqidah dan Filsafat IAIN Walisongo Semarang dan ditempatkan di Surakarta yang merupakan Fakultas *pilot project* IAIN Percontohan yang digagas oleh Menteri Agama Prof. Munawir Sadjali saat itu. Kebijakan pemerintah untuk menjadikan semua fakultas cabang menjadi STAIN menandai babak baru Perguruan Tinggi Agama tidak terkecuali STAIN Surakarta.

Ditengah situasi krisis moneter dan gejolak reformasi tahun 1999 **Mufid** menamatkan studinya sebagai Sarjana Agama dan hijrah ke Kota Medan pada tahun yang sama untuk menatap hidup baru. Pada tahun 2006 **Mufid** diterima sebagai PNS pada Kementerian Agama dan ditempatkan di Kabupaten Tapanuli Selatan dari tahun 2006 – 2013, kemudian pindah ke Kantor Kementerian Agama Kota Binjai pada akhir tahun 2013 sampai dengan awal tahun 2020, dan pada tanggal 1 Februari 2020 dipindahkan ke Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sumatera Utara Jl. Gatot Subroto No. 261 Medan.

Program Pasca Sarjana UMA Medan menjadi pilihan **Mufid** untuk melanjutkan jenjang pendidikan Strata II/Pasca Sarjana pada tahun 2016 guna menimba dan memperdalam Ilmu Manajemen Administrasi Publik, dengan judul tesis IMPLEMENTASI PERATURAN PRESIDEN NOMOR 154 TAHUN 2015 TENTANG TUNJANGAN KINERJA PEGAWAI DILINGKUNGAN KEMENTERIAN AGAMA (Studi Kebijakan Pemberian Tunjangan Kinerja Terhadap Pegawai Kantor Kementerian Agama Kota Binjai) dibawah arahan dan bimbingan dari DR. Heri Kusmanto, MA dan DR. Warjio, MA.

Saat ini Mufid dikarunia satu orang putra bernama *Ehya Errija Eljadid* dan tinggal bersama isteri tercinta Dian Novita di Komp. Johor Indah Permai I Jl. Karya Wisata Kel. Gedong Johor Kec. M. Johor Kota Medan.

Medan, 2 Maret 2020

Ibnu Mufid

MOTTO



أَنَا عَبْدٌ مَنْ عَلَّمَنِي حَرْفًا وَحِدًا إِنْ بَعِيَ أَوْ اشْتَرَاكَ

*Saya sahaya bagi orang yang mengajarkan kepadaku satu huruf saja,
(saya rela) seandainya diperjual-belikan (karenanya).
(Sayyid Ali Bin Abi Tholib, Karomallahu Wajh)*

PERSEMBAHAN

Untukmu :

Ibunda Tercinta

Meskipun tak pernah membaca buku-buku kebijaksanaan, apalagi mengenyam pendidikan S 2, namun kebajikan dan kebijakanmu melampaui teori-teori kebijakan yang pernah kupelajari.

**Isteriku Tercinta
DIAN NOVITA**

Dirimu bukan saja **anugerah terbesar** dalam hidupku, lebih dari itu kelembutan, pengertian dan caramu memahamiku dari sudut keperempuanmu menjadi ilham dan inspirasi hidupku
Engkau referensi yang tak pernah khatam untuk dikagumi.

Pangeran Kecilku

EHYA ERIJA EADID

Engkaulah matahari kecil yang bersinar menerangi suasana rumah kita, namamu bermakna *menghidupkan harapan baru* bagi perjalanan hidup kedepan.
Engkau lentera ditengah kegelapan, obor penerang dikala gamang.

Seluruh Keluarga dan Teman

You'll made our life complete

KATA PENGANTAR

الحمد لله رب العالمين وبه نستعين على امور الدنيا والدين

Puji dan syukur kita panjatkan kehadirat Allah SWT atas limpahan karunia, nikmat dan hidayah-Nya sehingga penyusunan tesis yang berjudul IMPLEMENTASI PERATURAN PRESIDEN NOMOR 154 TAHUN 2015 TENTANG TUNJANGAN KINERJA PEGAWAI DILINGKUNGAN KEMENTERIAN AGAMA (Studi Kebijakan Pemberian Tunjangan Kinerja Terhadap Pegawai Kantor Kementerian Agama Kota Binjai) dapat diselesaikan dengan baik.

Tesis ini berupaya untuk memaparkan kesesuaian antara implementasi kebijakan pemberian tunjangan kinerja dilingkungan Kantor Kementerian Agama Kota Binjai dengan Perpres Nomor 154 Tahun 2015 dan aturan turunannya. Sebagai kebijakan publik, kebijakan pemberian tunjangan kinerja memiliki makna strategis dalam upaya pemerintah untuk melakukan penataan reformasi birokrasi dilingkungan Kementerian Agama utamanya terhadap seluruh aspek pelayanan publik seperti layanan nikah rujuk, pelayanan haji dan lain sebagainya.

Tentunya, tesis ini masih jauh dari kata sempurna, banyak kekurangan dan kelemahan dalam penyusunan karya ilmiah ini, oleh karena itu kritik dan saran yang konstruktif dari semua pihak selalu kami harapkan dalam upaya untuk melengkapi dan menyempurnakan kekurangan dalam penelitian ini.

Akhir kata, semoga niat baik penulis untuk mempersembahkan karya ini sebagai karya yang bernilai akademis dengan standar mutu yang baik dapat diterima oleh semua kalangan. Tidak lupa penulis juga menyampaikan ucapan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu dan berperan serta dalam penyusunan tesis ini dari awal sampai akhir. Semoga Allah SWT, Tuhan Yang Maha Esa akan membalas dan memberikan bagian yang setimpal kepada kita semua. *Jazakumullahu khairan katsiran. Wallahu a'lamu 'ala kulli syaiin. Amin.*

Medan, 2 Maret 2020
Penulis,

Ibnu Mufid

UCAPAN TERIMA KASIH

الحمد لله رب العالمين وبه نستعين على امور الدنيا والدين

Puji syukur kehadirat Allah SWT yang telah memberikan nikmat dan karunianya nan luas kepada kita semua. Dengan kekuatan dari-Nya akhirnya penulis dapat menyelesaikan tesis yang berjudul, IMPLEMENTASI PERATURAN PRESIDEN NOMOR 154 TAHUN 2015 TENTANG TUNJANGAN KINERJA PEGAWAI DILINGKUNGAN KEMENTERIAN AGAMA (Studi Kebijakan Pemberian Tunjangan Kinerja Terhadap Pegawai Kantor Kementerian Agama Kota Binjai).

Meskipun tertatih-tatih dan tertunda dalam waktu yang cukup lama karena berbagai kesibukan, penulis merasa bersyukur karena akhirnya tesis ini dapat terselesaikan juga. Tentu penulis berhutang budi terhadap berbagai pihak yang telah memberikan dukungan, bantuan dan bimbingan kepada penulis baik berupa bantuan moril maupun material dalam penyelesaian tesis ini.

Penulis menyampaikan ucapan terima kasih setinggi-tingginya kepada :

1. Prof. Dr. Dadan Ramdan, M.Eg, M.Sc. selaku Rektor Universitas Medan Area yang telah memfasilitasi penulis selama masa perkuliahan.
2. Prof. Dr. Ir. Hj. Retna Astuti Kuswardani, MS, selaku Direktur Pasca Sarjana Universitas Medan Area yang telah mencurahkan segenap perhatiannya dari awal kuliah hingga selesainya tugas akhir.
3. Dr. Abdul Kadir, M.Si, selaku Ketua Program Studi Ilmu Magister Administrasi Publik Universitas Medan Area yang senantiasa tekun dan sabar memberikan arahan, pembinaan dan motivasi kepada seluruh mahasiswa dalam mengarungi masa perkuliahan hingga selesainya tugas akhir.
4. Dr. Heri Kusmanto, MA selaku Pembimbing I merupakan sosok yang berperan penting dibalik penulisan tesis ini sekaligus seorang maha guru yang menebarkan nilai-nilai **Aufklärung** dan menjadi sumber mata air intelektual bagi seluruh mahasiswanya demi memenuhi *oase* keilmuan.
5. Dr. Warjio, MA selaku Pembimbing II merupakan sosok intelektual yang penuh rasa kebabakan, kesabaran, pribadi yang sederhana dan *ngemong*, berdedikasi dan memiliki kekuatan religious yang luar biasa, beliau dalam

istilah Ali Syariati (pejuang Republik Islam Iran) sebagai *raushanfikir* (intelektual yang tercerahkan).

6. Seluruh staf dan pegawai Pasca Sarjana Universitas Medan Area terkhusus kepada Om Ricky Ardi yang tak pernah kendor memberikan motivasi dan tak jenuh-jenuhnya mengingatkan penulis agar segera menyelesaikan tesis ini. Kamu *liverpooldian* sejati yang tidak pernah akan kami biarkan berjalan sendirian (*You'll Never Walk alone*).
7. Seluruh rekan-rekan mahasiswa Pasca Sarjana Universitas Medan Area yang penuh kebersamaan dan kekeluargaan selama mengarungi masa perkuliahan hingga saat ini, *you'll are our second family*.
8. Drs. H. Abdul Rahman Harahap, MA selaku Kepala Kantor Kementerian Agama Kota Binjai yang menjembatani penelitian tesis ini.
9. H. Abd. Manan, MA selaku Kepala Kantor Kementerian Agama Kota Binjai, *mastermind* implementasi kebijakan ini di Kantor Kementerian Agama Kota Binjai, engkau pemimpin yang memiliki loyalitas kuat pada atasan dan setia pada bawahan, tegas, berani, berkarakter dan bersahaja *you are strong leader*.
10. Seluruh narasumber yang telah meluangkan waktunya untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan penulis yang terkadang cukup cerewet dan tajam.
11. Ibunda Tersayang yang tidak pernah berhenti berdoa dan meminta kepada *ilahi rabbi* agar anak-anaknya diberikan keberhasilan dan keberkahan hidup.
12. Isteriku Tercinta Dian Novita, aku mengagumimu bukan saja karena kecantikanmu, lebih dari itu aku menyadari sesungguhnya terlalu sulit hidup tanpa kehadiranmu, engkau takdir yang luar biasa dibalik hal-hal sederhana.

Last but not list, kami menyadari sepenuhnya masih banyak sosok pribadi lain yang tidak dapat disebutkan dalam tulisan ini namun memiliki sumbangan pemikiran yang luar biasa dalam penyelesaian tesis ini maka kami ucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya. Kami berharap semoga karya ilmiah ini dapat memberikan manfaat dan memiliki daya guna baik secara konseptual, intelektual maupun kontekstual untuk *memacu kerja keras, kerja cerdas, kerja tuntas, dan kerja ikhlas* dalam membangun integritas, profesionalitas dan kemandirian.

Medan, 2 Maret 2020

Penulis,

IbnuMufid

ABSTRAK

Kebijakan Pemberian Tunjangan Kinerja Terhadap Pegawai Kantor Kementerian Agama Kota Binjai merupakan implementasi dari Perpres Nomor 154 Tahun 2015 yang terkait erat dengan PMA Nomor 51 Tahun 2014 Tentang Nilai dan Kelas Jabatan Struktural dan Jabatan Fungsional Pada Kementerian Agama sebagai prasyarat pelaksanaan pembayaran tunjangan kinerja bagi seluruh pegawai Kantor Kementerian Agama. Tujuannya untuk mengeksplorasi implementasi kebijakan ini dengan menggunakan metode kualitatif dari model implementasi George Edward III dan melakukan analisis isi untuk mengetahui fakta-fakta terkini terkait implementasi kebijakan tersebut. Dimana data diperoleh melalui wawancara mendalam, observasi lapangan, dan studi dokumentasi. Hasil penelitian memperlihatkan terdapat kekurangan dan kelemahan dari sisi komunikasi dan informasi karena terbitnya peraturan dengan penetapan JFU/JFT yang terlalu pendek waktunya. Namun dari sisi disposisi semua pegawai memberikan respon positif. Sedangkan dari sisi struktur birokrasi memiliki kelemahan disebabkan struktur yang panjang dan berjenjang. Kebijakan pemberian tunjangan kinerja pegawai Kantor Kementerian Agama Kota Binjai awalnya mengalami kendala dalam penetapan JFU/JFT dan kelas jabatan disebabkan singkatnya waktu sosialisasi peraturan dan perbedaan nama JFU/JFT dan kelas jabatan tersebut, sehingga belum semua pegawai memahami JFU/JFT baru tersebut, akibatnya pemilihan JFU belum sepenuhnya maksimal karena minimnya informasi yang diperoleh pegawai.

Kata Kunci : *Kebijakan, Tunjangan Kinerja, JFU/JFT*

ABSTRACT

The Policy for Providing Performance Allowances for Office Employees of the Ministry of Religion of Binjai City is an implementation of Presidential Decree Number 154 of 2015 which is closely related to PMA Number 51 of 2014 concerning Values and Classes of Structural and Functional Positions at the Ministry of Religion as a prerequisite for implementing the payment of performance allowances for all Office employees Ministry of Religion. The aim is to explore the implementation of this policy using qualitative methods from George Edward III's implementation model and to conduct content analysis to find out the latest facts regarding the implementation of the policy. Where data is obtained through in-depth interviews, field observations, and documentation studies. The results showed that there were shortcomings and weaknesses in terms of communication and information due to the issuance of regulations by determining the JFU / JFT which was too short in time. However, from the disposition side, all employees gave a positive response. Meanwhile, in terms of the bureaucratic structure, it has weaknesses due to the long and tiered structure. The policy of providing performance allowances for employees of the Ministry of Religion Office of Binjai City initially experienced problems in determining the JFU / JFT and class of office due to the short time for socialization of the regulations and differences in the name of the JFU / JFT and the class of office, so that not all employees understood the new JFU / JFT, as a result of the election. JFU has not been fully maximized due to the lack of information obtained by employees.

Keywords: Policies, Performance Allowance, JFU / JFT

DAFTAR ISI

Halaman

HALAMAN SAMPUL LUAR	i
HALAMAN SAMPUL DALAM	ii
HALAMAN SETELAH SAMPUL DALAM	iii
HALAMAN PERSETUJUAN	iv
HALAMAN PENGESAHAN	v
HALAMAN PERNYATAAN.....	vi
HALAMAN DAFTAR RIWAYAT HIDUP	vii
HALAMAN MOTTO	viii
HALAMAN PERSEMBAHAN	ix
HALAMAN KATA PENGANTAR	x
HALAMAN UCAPAN TERIMA KASIH	xi
ABSTRAK	xiii
ABSTRACT	xiv
DAFTAR ISI	xv
DAFTAR TABEL	xvii
DAFTAR GAMBAR	xiii
DAFTAR LAMPIRAN	xix
BAB I. PENDAHULUAN	
1.1. Latar Belakang Masalah	1
1.2. Perumusan Masalah	8
1.3. Tujuan Penelitian	8
1.4. Manfaat Penelitian	9
1.4.1. Manfaat Akademis	9
1.4.2. Manfaat Praktis.....	9
BAB II. TINJAUAN PUSTAKA	
2.1. Kebijakan Publik	10
2.1.1. Pengertian Kebijakan Publik	10
2.1.2. Tahap-Tahap Kebijakan Publik	13
2.2. Konsep Implementasi Kebijakan	15
2.2.1. Definisi Implementasi Kebijakan	15
2.2.2. Tujuan Implementasi Kebijakan.....	17
2.2.3. Model-Model Implementasi Kebijakan.....	18
2.3. Implementasi Kebijakan Model George Edward III	23
2.4. KebijakanTunjangan Kinerja.....	30
2.4.1. PengertianTunjangan Kinerja.....	30
2.4.2. Tujuan Pemberian Tunjangan Kinerja.....	33
2.4.3. Proses Kebijakan Tunjangan Kinerja.....	35
2.6. Penelitian Terdahulu	45
2.7. Kerangka Pemikiran	47

BAB III. METODE PENELITIAN

3.1. Waktu dan Tempat Penelitian	49
3.1.1. Waktu Penelitian	49
3.1.2. Tempat Penelitian	49
3.2. Bentuk Penelitian	49
3.2.1. Metode Kualitatif	49
3.2.2. Bentuk Penelitian Diskriptif	50
3.3. Teknik Pengumpulan Data	51
3.4. Teknik Analisis Data	53
3.5. Definisi Konsep dan Operasional	55

BAB IV. GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN, HASIL PENELITIAN

4.1. Gambaran Umum Lokasi Penelitian	58
4.1.1. Sejarah Kantor Kementerian Agama Kota Binjai	58
4.1.2. Nama, Lokasi dan Kepala Kantor	62
4.1.3. Visi dan Misi	62
4.1.4. Wilayah Kerja	63
4.1.5. Pimpinan / Kepala Kantor	63
4.1.6. Struktur Organisasi dan Nama Pejabat	64
4.2. Hasil Penelitian	65
4.2.1. Implementasi Kebijakan Tunjangan Kinerja	65
4.2.2. Komunikasi	66
4.2.3. Sumber Daya	74
4.2.4. Disposisi	77
4.2.5. Struktur Birokrasi	80
4.3. Kendala-Kendala Implementasi Kebijakan Tunjangan Kinerja.....	87
4.3.1. Kendala Awal Implementasi Tunjangan Kinerja	87
4.3.2. Kendala Dalam Pelaksanaan Kebijakan Tunjangan Kinerja	88

BAB IV. SIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

5.1. Simpulan	89
5.2. Implikasi Kebijakan	92

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

DAFTAR TABEL

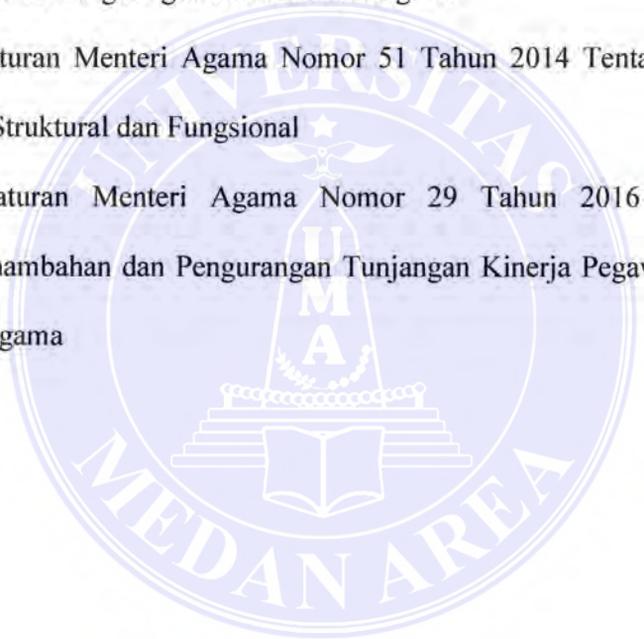
Tabel 2.4.3.1. Proses Pengusulan Reformasi Birokrasi untuk memperoleh Tunjangan Kinerja.....	36
Tabel 2.4.3.2. <i>Job pricing</i> dan skenario persetujuan tunjangan kinerja pegawai Kementerian Agama sesuai <i>job grading</i>	38
Tabel 2.4.3.3. Komposisi data jumlah PNS Kementerian AgamaPer Februari 2014	39
Tabel 2.4.3.4. Perkiraan Anggaran Tunjangan Kinerja Seluruh Pegawai Kementerian Agama Termasuk Dosen, Guru dan Pegawai	40
Tabel 2.4.3.5. Perkiraan Anggaran Tunjangan Kinerja terhadap Pegawai Kementerian Agama	40
Tabel 2.4.3.6. Tunjangan Kinerja terhadap Pegawai berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 108 Tahun 2014	43
Tabel 2.4.3.7. Tunjangan Kinerja terhadap Pegawai berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 154 Tahun 2015	44
Tabel 2.5.1. Penelitian terdahulu tentang tunjangan kinerja/remunerasi.....	45
Tabel 4.1.5.1. Pimpinan yang pernah menduduki jabatan Kepala Kantor Kementerian Agama Kota Binjai.....	64

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.2.3.	Model Ambiguitas Matland	23
Gambar 2.6.1.	Bagan Kerangka Pemikiran.....	48
Gambar 3.4.1.	Hubungan analisis data dengan pengumpulan data menurut Miles dan Huberman.....	55
Gambar 4.1.1.	Struktur Organisasi Kantor Departemen Agama Kota Binjai berdasarkan KMA Nomor 373 Tahun 2002	60
Gambar 4.1.2.	Struktur Organisasi Kementerian Agama Kota Binjai Berdasarkan PMA Nomor 13 Tahun 2012	61
Gambar 4.1.5.2.	Struktur Organisasi Kementerian Agama Kota Binjai dan Nama-Nama Pejabat.....	65

DAFTAR LAMPIRAN

1. Lampiran Surat Pengambilan Data dan Wawancara
2. Lampiran Surat Izin Pengambilan Data dan Wawancara
3. Lampiran Surat Keterangan Selesai Pengambilan Data Dan Wawancara
4. Lampiran Photo-Photo Wawancara Dengan Para Narasumber
5. Lampiran Peraturan Presiden Nomor 154 Tahun 2015 Tentang Tunjangan Kinerja Pegawai Di Lingkungan Kementerian Agama
6. Lampiran Peraturan Menteri Agama Nomor 51 Tahun 2014 Tentang Nilai Kelas Jabatan Struktural dan Fungsional
7. Lampiran Peraturan Menteri Agama Nomor 29 Tahun 2016 tentang Pemberian, penambahan dan Pengurangan Tunjangan Kinerja Pegawai Pada Kementerian Agama



BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Tujuan pemerintah menerbitkan suatu kebijakan pasti memiliki alasan yang kuat untuk memperbaiki kondisi yang ada menuju kondisi yang lebih baik lagi. Salah satunya adalah kebijakan pemberian tunjangan kinerja terhadap pegawai dilingkungan Kementerian Agama, selain dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan pegawai, pemerintah mengharapkan terjadinya umpan balik kepada pegawai agar dapat meningkatkan kualitas pelayanan sehingga produktifitas dan profesionalitas dalam bekerja semakin terpacu.

Peningkatan kesejahteraan pegawai selain diharapkan dapat meningkatkan disiplin dan produktifitas kerja juga dimaksudkan untuk mencegah terjadinya praktek-praktek pungutan liar (pungli) dan gratifikasi dilingkungan Kementerian Agama sehingga pegawai menjadi semakin memiliki integritas dan profesionalitas dalam bekerja untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Melalui Peraturan Presiden Nomor 154 Tahun 2015 Tentang Tunjangan Kinerja Dilingkungan Kementerian Agama pengganti Peraturan Presiden Nomor 108 Tahun 2014, menjadi penanda dimulainya tahapan lanjutan proses reformasi birokrasi, berupa pemberian tunjangan kinerja atau remunerasi.

Pemberian tunjangan kinerja menjadi bentuk apresiasi dari pemerintah terhadap jerih payah pegawai khususnya ASN dilingkungan Kementerian Agama

dalam pengabdianya kepada masyarakat dengan memberikan kompensasi yang diharapkan mampu mendorong motivasi kerja pegawai dalam mengembangkan kreatifitasnya untuk berprestasi.

Harapan besarnya dengan kebijakan pemberian tunjangan kinerja bagi pegawai dilingkungan Kementerian Agama Kota Binjai sejatinya bukan semata-mata hanya untuk meningkatkan kesejahteraan pegawai, tetapi juga sebagai upaya dalam meningkatkan disiplin dan efektifitas bekerja bagi seluruh pegawai yang dampak dan efeknya dapat meminimalisasi dan mencegah terjadinya pungli, korupsi dan gratifikasi sekaligus untuk meningkatkan produktifitas dan profesionalitas dalam seluruh aspek pelayanan publiknya, sehingga semakin meningkatkan kepercayaan masyarakat sekaligus mengurangi persepsi negatif dan rasa kecurigaan mereka terhadap seluruh pelayanan publik yang dilaksanakan oleh pegawai Kantor Kementerian Agama Kota Binjai, lebih khusus lagi terkait dengan pelayanan publik langsung seperti nikah/rujuk pada KUA, izin/rekomendasi pendirian madrasah, pendaftaran hajidan layanan-layanan publik lainnya.

Secara umum dapat digarisbawahi bahwa kebijakan pemberian tunjangan kinerja terhadap pegawai Kementerian Agama memiliki tujuan antara lain :

1. Meningkatkan kesejahteraan pegawai.
2. Meningkatkan disiplin dan efektifitas kerja pegawai.
3. Mengurangi dan meminimalisir terjadinya pungli dan gratifikasi sekaligus mencegah praktek korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN).
4. Meningkatkan produktifitas dan profesionalitas kerja pegawai.
5. Meningkatkan pelayanan publik.

Pun demikian isu-isu pungli dan gratifikasi di Kementerian Agama disinyalir masih terjadi secara sporadis diberbagai daerah. Bahkan Menteri Agama Lukman Hakim Saifuddin mengakui bahwa praktek pungli dan gratifikasi masih terjadi di KUA yang melayani nikah/rujuk. Lukman menyatakan bahwa, “Tak akan ada pengawasan yang mengancam dan menakuti penghulu atau petugas KUA meski KPK mengkategorikan gratifikasi”. (Tempo online, 25 Juni 2015).

Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten Sleman Zainal Abidin bahkan menyatakan bahwa lembaga yang paling rawan terhadap gratifikasi di lingkungannya adalah KUA. Zainal juga mengemukakan bahwa gratifikasi di kalangan pejabat KUA biasa terjadi dalam urusan pernikahan. Meski demikian, hal tersebut juga dapat terjadi karena faktor kebiasaan yang juga dipicu oleh tindakan masyarakat. Dikatakan bahwa, “Gratifikasi itu kan segala bentuk pemberian dari masyarakat. Misalnya, kita dikasih tanpa kita minta, itu sudah masuk gratifikasi”. (Republika Online, 24 Oktober 2016)

Isu-isu pungli dan gratifikasi yang terjadi di Kementerian Agama mendapat sorotan dari masyarakat sehingga menjadi isu yang kurang baik dan tidak produktif untuk mendukung langkah pemerintahan dalam mewujudkan sistem pemerintahan yang bersih (*good governance*) menuju Wilayah Bebas Korupsi dan Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani dilingkungan Kementerian Agama.

Namun harapan bersama dan tujuan besar untuk mewujudkan Kementerian Agama berintegritas dengan *tagline* bersih dan melayani tidak mudah dalam pelaksanaannya. Banyak hambatan dan kendala dalam perjalanan mewujudkan cita-cita luhur tersebut baik dari internal maupun eksternal Kementerian Agama.

Dibayang-bayangi kasus penahanan salah satu Kepala Kantor Urusan Agama Kecamatan Kediri Kota, Kabupaten Kediri Provinsi Jawa Timur yaitu Romli yang dipersangkakan sebagai penerima gratifikasi pada akhir tahun 2013 menjadi titik balik dalam pelayanan publik di Kementerian Agama.

Besarnya sorotan masyarakat dan media-media terhadap kasus-kasus di Kementerian Agama meskipun nilainya tidak bisa dibilang besar dan signifikan, namun telah mencoreng nama baik institusi ini sebagai institusi pelayanan publik di sektor keagamaan. Pada satu sisi sorotan ini menunjukkan betapa masyarakat sangat peduli dan menaruh harapan besar terhadap lembaga ini. Sedangkan pada sisi lainnya, seluruh aparat Kementerian Agama dituntut harus benar-benar sadar bahwa masyarakat memberikan perhatian yang tidak main-main dengan harapan agar Kementerian Agama dapat menjadi lembaga yang memiliki integritas tinggi untuk menegakkan moral bangsa sebagai lokomotif dalam pemberantasan KKN di negeri ini dengan jiwa dan nilai-nilai keagamaan.

Harapan itu harus dicerminkan melalui kesungguhan untuk melakukan penataan organisasi guna menciptakan kondusifitas kerja dalam rangka meningkatkan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat.

Sejatinya Kementerian Agama telah berbenah diri untuk mempersiapkan era reformasi birokrasi sebagaimana amanat Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010 – 2025. Dengan terbitnya Peraturan Presiden Nomor 108 Tahun 2014 merupakan babak baru dimulainya fase reformasi birokrasi dilingkungan Kementerian Agama dengan dibayarnya tunjangan kinerja atau remunerasi. Dimana remunerasi atau tunjangan kinerja

tidak diberikan tanpa syarat. Remunerasi merupakan bagian tak terpisahkan dari proses reformasi birokrasi yang antara lain menitikberatkan pada efisiensi anggaran dan peningkatan kinerja.

Melalui Peraturan Presiden Nomor 154 Tahun 2015 pengganti Peraturan Presiden Nomor 108 Tahun 2014 maka seluruh pekerjaan pegawai harus dapat diukur berdasarkan Jabatan Fungsional Umum (JFU) dan Jabatan Fungsional Tertentu (JFT) yang disesuaikan dengan Analisis Jabatan (Anjab) dan Analisis Beban Kerja (ABK) pegawai. Anjab dan ABK ini kemudian dituangkan dalam bentuk kontrak kerja tahunan dalam rangka penilaian Sasaran Kerja Pegawai (SKP) dari setiap Aparatur Sipil Negara sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi Kerja Pegawai Negeri Sipil.

Implementasi kebijakan pemberian tunjangan kinerja terhadap pegawai Kantor Kementerian Agama Kota Binjai sebagaimana diamankan Peraturan Presiden Nomor 154 Tahun 2015 mengandung implikasi kewajiban kepada setiap pegawai dilingkungan Kementerian Agama agar melakukan penataan organisasi dan melaksanakan agenda reformasi birokrasi guna meningkatkan efisiensi dan optimalisasi Sumber Daya Manusia maupun Sumber Daya Anggaran sehingga lebih tepat sasaran sekaligus untuk meminimalisir terjadinya kebocoran dan pemborosan anggaran.

Langkah-langkah untuk menyongsong kebijakan pemberian tunjangan kinerja di Kementerian Agama dilakukan dengan menyiapkan peraturan pelaksana sebagai juknis agar kebijakan tersebut dapat dilaksanakan tanpa melanggar ketentuan yang telah ditetapkan dalam penggunaan anggaran oleh pemerintah.

Majalah Ikhlas Beramal Nomor 89 Edisi Bulan Oktober 2014 hal. 46-47 yang diterbitkan oleh Kementerian Agama menyampaikan laporan bahwa dalam Rapim Unit Eselon I Kementerian Agama Tahun Anggaran 2014 di Bandung, 14 Oktober 2014 Sekjen Kementerian Agama Nur Syam menjelaskan bahwa Kementerian Agama telah menyiapkan ketiga Peraturan Menteri Agama (PMA) yang akan menjadi pedoman operasional realisasi pembayaran tunjangan kinerja. Ketiganya adalah PMA tentang : 1) Penambahan dan Pengurangan Tunjangan Kinerja; 2) Penetapan Jabatan Fungsional Umum di Kementerian Agama; dan 3) PMA tentang Penetapan Kelas Jabatan.

Salah satu PMA yang diterbitkan untuk mengatur pelaksanaan kebijakan tunjangan kinerja di Kementerian Agama adalah Peraturan Menteri Agama Nomor 51 Tahun 2014 tentang Nilai dan Kelas Jabatan Struktural Dan Jabatan Fungsional Pada Kementerian Agama.

Dalam wawancara permulaan dengan Miskah Irmayani Lubis menyatakan bahwa timbul beberapa permasalahan awal pada saat Peraturan tersebut akan diimplementasikan, diantaranya adalah :

1. Kesulitan dalam penentuan/penetapan JFU baru pegawai. Menurut Miskah karena penetapan JFU baru tidak didasarkan pada pangkat dan masa kerja pegawai melainkan berdasarkan Analisis Jabatan (Anjab) dan Analisis Beban Kerja (ABK). Lebih lanjut Miskah menjelaskan bahwa hal ini berbeda dengan pegawai yang menduduki jabatan struktural (eselon) dan JFT tidak memiliki masalah, karena dalam penetapan *grade* bagi pejabat struktural kelas jabatannya telah diatur berdasarkan jabatan/eselon yang didudukinya.

Sedangkan pegawai JFT kelas jabatannya diatur berdasarkan kepangkatan pegawai yang bersangkutan. Ini menjadi masalah karena kelas jabatan atau *grade* pegawai akan menentukan besaran jumlah pembayaran tunjangan kinerja yang diterimanya.

2. Masa sosialisasi dan waktu penetapan JFU baru terlalu singkat, sehingga penetapan JFU dianggap terkesan terburu-buru. Miskah menjelaskan bahwa sebagian pegawai mengaku tidak langsung dapat memahami tugas dan fungsi barunya mengingat JFU ini sangat berbeda dengan kondisi sebelumnya, sehingga dalam penetapan JFU yang sesuai dengan tugas dan fungsi pegawai dalam bekerja menimbulkan pilihan-pilihan sulit mengingat JFU yang tersedia terkadang kurang sesuai dengan bidang tugas pegawai dan kebutuhan riil pekerjaan kantor.
3. Dibutuhkan sarana prasarana dan perangkat pendukung yang memadai dalam implementasi kebijakan pemberian tunjangan kinerja di Kantor Kementerian Agama Kota Binjai. Miskah menjelaskan bahwa sarana prasarana yang dibutuhkan diantaranya berupa *finger print*, Personal Computer, jaringan internet dan lainnya dalam mendukung kelancaran kebijakan ini sekaligus meminimalisir terjadinya kendala-kendala yang menghadang.

Oleh karenanya, beberapa permasalahan permulaan tersebut sangat penting untuk dibahas secara mendalam dan dilakukan *content analysis* (analisis isi) terkait penelitian kebijakan pemberian tunjangan kinerja terhadap pegawai Kantor Kementerian Agama Kota Binjai.

Dalam rangka membahas dan menganalisis penelitian ini secara mendalam terhadap permasalahan-permasalahan diatas, maka penulis mengangkat persoalan tersebut dengan judul tesis “IMPLEMENTASI PERATURAN PRESIDEN NOMOR 154 TAHUN 2015 TENTANG TUNJANGAN KINERJA PEGAWAI DILINGKUNGAN KEMENTERIAN AGAMA (Studi Kebijakan Pemberian Tunjangan Kinerja Terhadap Pegawai Kantor Kementerian Agama Kota Binjai)”.

1.2. Perumusan Masalah

1. Bagaimana implementasi Peraturan Presiden Nomor 154 Tahun 2015 pada kebijakan pemberian tunjangan kinerja terhadap pegawai Kantor Kementerian Agama Kota Binjai ?
2. Kendala-kendala yang dihadapi pada implementasi Peraturan Presiden Nomor 154 Tahun 2015 dalam kebijakan pemberian tunjangan kinerja terhadap pegawai Kantor Kementerian Agama Kota Binjai ?

1.3. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan menganalisis implementasi Peraturan Presiden Nomor 154 Tahun 2015 dalam kebijakan pemberian tunjangan kinerja terhadap Pegawai Kantor Kementerian Agama Kota Binjai ?
2. Untuk mengetahui dan menganalisis kendala-kendala yang terjadi pada implementasi Peraturan Presiden Nomor 154 Tahun 2015 dalam kebijakan pemberian tunjangan kinerja terhadap Pegawai Kantor Kementerian Agama Kota Binjai ?

1.4. Manfaat Penelitian

1.4.1. Manfaat akademis

- a. Penelitian ini bermanfaat untuk memberikan informasi akademis dan teoritis dalam mendiskripsikan ketentuan peraturan-peraturan pemerintah terkait dengan proses pelaksanaan kebijakan pemberian tunjangan kinerja terhadap pegawai Kementerian Agama Kota Binjai.
- b. Penelitian ini bermanfaat untuk menggali dan memperkaya pengembangan penelitian ilmiah bagi para akademisi terkait upaya-upaya pemerintah dalam penerapan kebijakan pemberian tunjangan kinerja bagi pegawainya, khususnya terhadap pegawai Kementerian Agama Kota Binjai.
- c. Penelitian ini bermanfaat bagi akademisi dan peneliti kebijakan pemerintah untuk melakukan kajian implementasi kebijakan pemberian tunjangan kinerja dilihat dari sisi komunikasi, struktur birokrasi, sumber daya dan disposisi.

1.4.2. Manfaat Praktis

- a. Penelitian ini dapat dijadikan sebagai salah satu bahan masukan kepada Kantor Kementerian Agama Kota Binjai dalam pelaksanaan kebijakan pemberian tunjangan kinerja bagi pegawainya melalui metodologi dan pendekatan terhadap sikap para pelaksana/implementor kebijakan dari sisi komunikasi, struktur birokrasi, sumber daya dan disposisi.
- b. Menjadi rujukan alternatif, baik bagi penelitian-penelitian berikutnya maupun bagi instansi/lembaga pemerintah terkait pelaksanaan kebijakan pemberian tunjangan kinerja terhadap pegawainya.

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

2.1. Kebijakan Publik

2.1.1. Pengertian Kebijakan Publik

Riant Nugroho dalam bukunya yang berjudul *Public policy* (2016 : 203–206) menyebutkan banyak sekali definisi tentang kebijakan publik yang diberikan oleh para ahli kebijakan publik.

Menurut Nugroho (2016 : 206–207) kebijakan publik terdiri dari dua kata yaitu : Kebijakan dan publik. Kebijakan (*policy*) adalah *an authoritative decision. Decision made by the one who hold the authority, formal or informal*. Sedangkan publik adalah sekelompok orang yang terikat dengan isu tertentu. Jadi, “publik bukanlah *umum, rakyat, masyarakat, atau sekedar stakeholders*”. Publik juga adalah *a sphere where people become citizen, a space where citizens interact, where state and society exist*.

Secara sederhana Nugroho mendefinikan kebijakan publik adalah :

“Public policy is any of State or Government (as the holder of the authority) decision to manage public life (as the sphere) in order to reach the mission of the nation (remember, nation is consist of two institutions : state and society). Secara sederhana kebijakan publik adalah setiap keputusan yang dibuat oleh negara, sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan dari negara. Kebijakan publik adalah strategi untuk mengantarkan masyarakat pada masa awal, memasuki masyarakat pada masa transisi, untuk menuju kepada masyarakat yang dicita-citakan.

Nugroho (2016 : 8-9) menyatakan bahwa kebijakan publik bukan hadir untuk menjadi hukum, yang “pekerjaannya” menghakimi, mencari-cari si salah, dan memenjarakannya. Kebijakan publik hadir untuk memberikan kehidupan publik yang hebat. Kebijakan publik hadir untuk menghebatkan.

Kebijakan publik adalah masalah kemampuan negara untuk menggondong rakyatnya –*carrying capacity of the nation*. Bagaimana kita bisa menjadi negara yang bisa menggondong seluruh rakyat –kalau perlu ditambah rakyat negara lain yang perlu bantuan– tanpa bergantung pada negara lain secara berlebihan. Kebijakan publik menentukan menjadi hebat tidaknya suatu negara.

Tujuan kebijakan publik menurut Nugroho (2016 : 177) adalah menciptakan manusia unggul dan organisasi unggul dari negara bersangkutan. Kebijakan publik pada akhirnya adalah membangun sebuah *meme* atau *social gene* dalam bentuk kumpulan nilai dan praktek disiplin untuk membangun kebaikan negara dan bangsa disatu sisi, dan disisi lain ketanggapan yang matang untuk merespons ancaman dan bahaya atas eksistensinya dengan efektif.

Sedangkan menurut Thomas R. Dye (Santosa, 2017 : 27) menyatakan bahwa kebijakan publik dirumuskan sebagai pilihan pemerintah untuk bertindak atau tidak bertindak. Dimana kebijakan publik ini memiliki empat sifat yakni; 1. Regulatif; 2. Organisasional; 3. Distributif; 4. Ekstraktif.

David Easton (Santosa, 2017 : 27-28) menyatakan bahwa kebijakan publik sebagai pengalokasian nilai-nilai kepada seluruh masyarakat secara keseluruhan dengan syarat sifat otoritatif dalam proses alokasi. Robert Presthus membedakan kebijakan (*policy*) dengan keputusan (*decision*), dimana kebijakan berbeda dari administrasi yang tidak selalu harus berkonotasi dengan politik. Namun menurut

Robert Presthus, setiap kebijakan tanpa memandang popularitas dan rasionalitasnya tidak dapat dipungkiri memerlukan sumber daya administrasi.

Kalau Harold D. Laswell dan Abraham Kaplan (Santosa, 2017 : 28-29) menyatakan kebijakan adalah proyek, nilai dan praktek, maka Carl Friedrich mengingatkan pentingnya konsep kebijakan memiliki saran, tujuan dan obyek tertentu yang jelas.

Sementara itu Sugiono (2017 : 1–2) dalam bukunya Metode Penelitian Kebijakan mengutip pernyataan Terry menyatakan bahwa :

A policy defines the area in which decisions are to be made, but it does not give the decision. Policies spell out the sanctioned, general direction and areas to be followed. A policy is a verbal, written, or implied overall guide setting up boundaries that supply the general limits and direction in which managerial action will take place.

(Kebijakan dapat didefinisikan sebagai area suatu keputusan dibuat, oleh karena itu kebijakan itu tidak memberikan keputusan yang pasti. Kebijakan memberikan arah yang bersifat umum, dan area yang harus diikuti. Kebijakan bisa lisan, atau tertulis yang memberikan arah dan batasan secara umum kepada untuk bertindak).

Sedangkan Coulter dan Robbins menyatakan bahwa *policy is a guide that establish parameters for making decision*. (Kebijakan adalah suatu panduan yang berupa parameter-parameter yang dapat digunakan untuk membuat keputusan).

Dalam pandangan Rue dan Byars kebijakan dinyatakan sebagai *general guide to action that direct the attainment of objectives. Policy does not tell organizational members exactly what to do, but they do establish the boundaries within which they must operate*". (Kebijakan adalah panduan umum untuk bertindak dalam rangka pencapaian tujuan. Kebijakan tidak menunjukkan secara pasti kepada seluruh anggota organisasi untuk bertindak, tetapi hanya memberikan batas-batas (ruang lingkup) untuk bertindak).

James E. Anderson (1984 : 12) merumuskan pengertian kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu.

Anderson menunjuk bahwa yang dimaksud kebijakan adalah kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah. Pengertian ini menurutnya berimplikasi bahwa :

- 1) Kebijakan selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan.
- 2) Kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
- 3) Kebijakan merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah.
- 4) Kebijakan bisa bersifat positif dalam arti merupakan beberapa bentuk tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu.
- 5) Kebijakan, dalam arti positif, didasarkan pada peraturan perundang-undangan dan bersifat memaksa (otoritatif).

2.1.2. Tahap – Tahap Kebijakan Publik

Menurut William Dunn (1998 : 24) dalam menetapkan kebijakan publik menggunakan tahap-tahap sebagai berikut:

1) Penyusunan Agenda (*agenda setting*)

Dalam agenda setting sangat penting untuk menentukan suatu isu publik yang akan diangkat dalam suatu agenda pemerintah. Issue kebijakan (*policy issues*)

sering disebut juga sebagai masalah kebijakan (*policy problem*), menurut William Dunn (1990) isu kebijakan merupakan produk atau fungsi dari adanya perdebatan baik tentang rumusan, rincian, penjelasan maupun penilaian atas suatu masalah tertentu. Beberapa kriteria isu yang bisa dijadikan agenda kebijakan publik diantaranya : telah mencapai titik kritis tertentu yang apabila diabaikan menjadi ancaman yang serius, telah mencapai tingkat partikularitas tertentu yang berdampak dramatis, menyangkut emosi tertentu dari sudut kepentingan orang banyak, mendapat dukungan media massa, menjangkau dampak yang amat luas, mempermasalahkan kekuasaan dan keabsahan dalam masyarakat serta menyangkut persoalan yang *fashionable* (sulit dijelaskan, tetapi mudah dirasakan kehadirannya)

2) Formulasi Kebijakan (*policy formulating*)

Permasalahan-permasalahan yang telah masuk dalam agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tersebut didefinisikan dan dicarikan pemecahan dan jalan keluarnya. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada. Dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing agar dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah.

3) Adopsi/Legitimasi Kebijakan (*policy adoption*)

Tujuan legitimasi adalah untuk memberikan otorisasi pada proses dasar pemerintahan. Jika tindakan legitimasi dalam suatu masyarakat diatur oleh kedaulatan rakyat, warga negara akan mengikuti arahan pemerintah. Namun warga negara harus percaya bahwa tindakan pemerintah yang sah. Dukungan

untuk rezim cenderung berdifusi cadangan dari sikap baik dan niat baik pada tindakan pemerintah yang membantu anggota mentolerir pemerintahan disonansi. Legitimasi dapat dikelola melalui manipulasi simbol-simbol tertentu, dan melalui proses ini orang belajar untuk mendukung pemerintah.

4) Implementasi Kebijakan (*policy implementation*)

Pada tahap ini alternatif pemecahan yang telah disepakati dilaksanakan, namun berbagai kendala seringkali muncul dalam implementasi suatu kebijakan. Kebijakan yang telah melewati tahap-tahap pemilihan masalah tidak serta merta berhasil dalam implementasi. Dalam rangka mengupayakan keberhasilan pada implementasi kebijakan, maka kendala-kendala yang dapat menjadi penghambat harus dapat diatasi sedini mungkin.

5) Penilaian/Evaluasi Kebijakan (*policy evaluation*)

Secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Dengan demikian, evaluasi kebijakan bisa meliputi tahap perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun tahap dampak kebijakan.

2.2. Konsep Implementasi Kebijakan

2.2.1. Definisi Implementasi Kebijakan

Dalam prosesnya implementasi merupakan tahapan yang menghubungkan antara rencana dengan tujuan yang telah ditetapkan. Dengan kata lain,

implementasi merupakan proses penerjemahan pernyataan kebijakan (*policy statement*) ke dalam aksi kebijakan (*policy action*) (Cooper, et.al., 1998: 185).

Dimana implementasi kebijakan merupakan serangkaian kegiatan (tindakan) setelah suatu kebijakan dirumuskan. Tanpa suatu kegiatan implementasi, maka suatu kebijakan yang telah dirumuskan akan menjadi sia-sia. Implementasi kebijakan dengan demikian merupakan rantai yang menghubungkan formulasi kebijakan dengan hasil (*outcome*) kebijakan yang diharapkan.

Implementasi kebijakan menurut Riant Nugroho (2009, 494-495) adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Sedangkan Presman dan Wildavsky (1973: xiii) mendefinisikan implementasi kebijakan seperti apa yang dikatakan oleh Webster and Roget, sebagai "*to carry out, accomplish, fulfill, produce, complete*". Di sini mereka memulai studi mereka dengan asumsi bahwa implementasi adalah *getting things done*. Sedang Van Horn dan Van Meter (1975: 447) mengartikan implementasi kebijakan sebagai "*those actions by public and private individual (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions*".

Martin Rein and Francise Rabinovitz, dalam bukunya *Implementation: A Theoretical Perspective* (1978), mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai :

- (a) *a declaration of government preferences;*
- (b) *mediated by a number of actors who,*
- (c) *create a circular process characterized by reciprocal power relations and negotiations.*

Malcolm L. Goggin, et.al. (1990), dengan menggunakan pendekatan komunikasi, mendefinisikan implementasi sebagai suatu proses, serangkaian keputusan dan tindakan negara yang diarahkan untuk menjalankan suatu mandat yang telah ditetapkan. Implementasi, dalam pandangan mereka, sering disejajarkan dengan ketaatan (*compliance*) negara, atau suatu pemenuhan tuntutan prosedur hukum sesuai dengan waktu yang telah ditetapkan. Implisit dalam pernyataan tersebut adalah tidak adanya modifikasi atau perubahan terhadap suatu keputusan kebijakan yang justru dapat bertentangan dengan maksud para pembuat kebijakan (Goggin, et.al., 1990: 34).

Implementasi juga dapat diartikan sebagai proses yang terjadi setelah sebuah produk hukum dikeluarkan yang memberikan otorisasi terhadap suatu kebijakan, program atau output tertentu. Implementasi merujuk pada serangkaian aktivitas yang dijalankan oleh pemerintah yang mengikuti arahan tertentu tentang tujuan dan hasil yang diharapkan. Implementasi meliputi tindakan-tindakan (dan non-tindakan) oleh berbagai aktor, terutama birokrasi, yang sengaja didesain untuk menghasilkan efek tertentu demi tercapainya suatu tujuan (Ripley & Franklin, 1986: 4; Shafritz & Russell, 1997: 58).

Kebijakan publik dapat diimplementasikan dengan dua pilihan langkah yang ada, yaitu: langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut.

2.2.2. Tujuan Implementasi Kebijakan

Menurut Nugroho (2003: 161) tujuan kebijakan pada prinsipnya adalah melakukan intervensi, oleh karena itu implementasi kebijakan sebenarnya adalah

tindakan (*action*) intervensi itu sendiri. Sedangkan bentuk intervensi dalam implementasi ini setidaknya melalui elemen-elemen berikut (Lineberry dalam Putra, 2001: 81), yaitu :

- 1) Pembentukan unit organisasi baru dan staf pelaksana.
- 2) Penjabaran tujuan kedalam aturan pelaksanaan (*standard operating procedures*).
- 3) Koordinasi pembagian tugas-tugas didalam dan diantara dinas-dinas/badan pelaksana.
- 4) Pengalokasian sumber-sumber daya untuk mencapai tujuan.

Secara spesifik tujuan studi implementasi kebijakan dilakukan dalam rangka untuk mengetahui atau mencari faktor penghambat dan pendukung implementasi suatu kebijakan. Hasil dari studi yang diperoleh selanjutnya dijadikan referensi (acuan) bagi pelaksanaan kebijakan publik selanjutnya.

2.2.3. Model-Model Implementasi Kebijakan

1. Model Van Meter dan Van Horn

Model implementasi kebijakan yang diperkenalkan Donald Van Meter dan Carl Van Horn (1975) mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linear dari kebijakan publik, implementator, dan kinerja kebijakan publik.

Terdapat variabel yang sangat mempengaruhi kebijakan publik model Van Meter dan Van Horn ini, yakni : 1) Aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi. 2) Karakteristik agen pelaksana/implementator. 3) Kondisi ekonomi, sosial, dan politik. 4) Kecenderungan (*disposition*) pelaksana/implementor.

Van Metter dan Van Horn (Agustinus, 2006:162) mengemukakan bahwa sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana kebijakan sangat

mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul permasalahan dan persoalan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan publik biasanya bersifat *top down* yang sangat mungkin para pengambil keputusan tidak mengetahui bahkan tak mampu menyentuh kebutuhan, keinginan atau permasalahan yang harus diselesaikan.

2. Model Mazmanian dan Sabatier

Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1983) mengemukakan bahwa model implementasi kebijakannya adalah upaya melaksanakan keputusan kebijakan. Model Mazmanian dan Sabatier disebut Model Kerangka Analisis Implementasi (*a framework for implementation analysis*). Mazmanian-Sabatier mengklasifikasikan proses implementasi kebijakan ke dalam tiga variabel, yaitu:

1) Variabel Independen. 2) Variabel Intervening. 3) Variabel Dependen.

3. Model Hogwood dan Gunn

Model Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn (1978), menyebutkan bahwa untuk dapat mengimplementasikan kebijakan secara sempurna, maka diperlukan beberapa persyaratan tertentu, antara lain :

- 1) Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan/instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan/kendala yang serius.
- 2) Pelaksanaan program tersedia waktu dan sumberdaya yang cukup memadai
- 3) Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar memadai.
- 4) Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang andal.

- 5) Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya.
- 6) Hubungan saling ketergantungan harus kecil.
- 7) Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.
- 8) Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat.
- 9) Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
- 10) Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

4. Model Goggin

Malcolm Goggin, Ann Bowman, dan James Lester mengembangkan apa yang disebutnya sebagai "*communication model*" untuk implementasi kebijakan yang disebutnya sebagai "generasi ketiga model implementasi kebijakan" (1990). Goggin dan kawan-kawan bertujuan mengembangkan sebuah model implementasi kebijakan yang lebih ilmiah dengan mengedepankan pendekatan metode penelitian dengan adanya variabel *independen*, *intervening*, dan *dependen*, dan meletakkan komunikasi sebagai penggerak dalam implementasi kebijakan.

5. Model Grindle

Model Implementasi Kebijakan Publik yang dikemukakan oleh Merilee S. Grindle (1980:7) menuturkan bahwa keberhasilan proses implementasi kebijakan sampai kepada tercapainya hasil tergantung kepada kegiatan program yang telah dirancang dan pembiayaan cukup, selain dipengaruhi oleh *content of policy* (isi kebijakan) dan *context of implementation* (konteks implementasinya).

Isi kebijakan yang dimaksud meliputi:

- 1) Kepentingan yang terpenuhi oleh kebijakan (*interest affected*).
- 2) Jenis manfaat yang dihasilkan (*tipe of benefit*).
- 3) Derajat perubahan yang diinginkan (*extent of change envisioned*).
- 4) Kedudukan pembuat kebijakan (*site of decision making*).
- 5) Para pelaksana program (*program implementators*).
- 6) Sumber daya yang dikerahkan (*Resources committed*).

Sedangkan konteks implementasi yang dimaksud:

- 1) Kekuasaan (*power*).
- 2) Kepentingan strategi aktor yang terlibat (*interest strategies of actors involved*).
- 3) Karakteristik lembaga dan penguasa (*institution and regime characteristics*).
- 4) Kepatuhan dan daya tanggap pelaksana (*compliance and responsiveness*).
6. Model Elmore dkk

Model yang disusun oleh Richard Elmore (1979), Michael Lipsky (1971), dan Benny Hjern dan David O'Porter (1981) ini dimulai dari mengidentifikasi jaringan aktor yang terlibat dalam proses pelayanan dan menanyakan kepada mereka: tujuan, strategi, aktivitas, dan kontak-kontak yang mereka miliki. Model implementasi ini didasarkan pada jenis kebijakan publik yang mendorong masyarakat untuk mengerjakan sendiri implementasi kebijakannya atau tetap melibatkan pejabat pemerintah namun hanya di tataran rendah. Oleh karena itu, kebijakan yang dibuat harus sesuai dengan harapan, keinginan, publik yang menjadi target atau kliennya, dan sesuai pula dengan pejabat eselon rendah yang menjadi pelaksananya. Kebijakan model ini biasanya diprakarsai masyarakat, baik secara langsung maupun melalui lembaga-lembaga nirlaba kemasyarakatan (LSM).

8. Model Nakamura dan Smallwood

Model Nakamura dan Smallwood menggambarkan proses implementasi kebijakan secara detail dan relevan diimplementasikan pada semua kebijakan. Model ini memahami bahwa proses implementasi kebijakan adalah sebuah *complex of interaction processes* diantara sejumlah besar aktor yang berada dalam suatu jaringan (*network*) aktor-aktor yang independen. Interaksi di antara para aktor dalam jaringan tersebut yang akan menentukan bagaimana implementasi harus dilaksanakan, permasalahan-permasalahan yang harus dikedepankan, dan diskresi-diskresi yang diharapkan menjadi bagian penting di dalamnya.

Walter Kickert, Erik Hans Klijn, dan Joop Koppenjan dalam bukunya yang berjudul *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector* (1997) menyatakan bahwa semua aktor dalam jaringan model ini relatif otonom, artinya mempunyai tujuan masing-masing yang berbeda. Tidak ada aktor sentral, tidak ada aktor yang menjadi koordinator. Pada pendekatan ini, koalisi dan/atau kesepakatan di antara aktor yang berada pada sentral jaringan menjadi penentu implementasi kebijakan dan keberhasilannya.

9. Model Matland

Richard Matland (1995) mengembangkan Model Matriks Ambiguitas-Konflik yang menjelaskan bahwa implementasi secara administratif adalah implementasi yang dilakukan dalam keseharian operasi birokrasi pemerintahan.

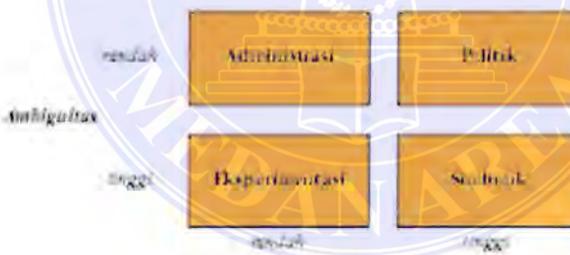
Kebijakan disini memiliki ambiguitas atau kemenduaan yang rendah dan konflik yang rendah. Implementasi secara politik adalah implementasi yang perlu dipaksakan secara politik, karena, walaupun ambiguitasnya rendah, tingkat

konfliknya tinggi. Implementasi secara eksperimen dilakukan pada kebijakan yang mendua, namun tingkat konfliknya rendah. Implementasi secara simbolik dilakukan pada kebijakan yang mempunyai ambiguitas tinggi dan konflik yang tinggi. Pemikiran Matland dikembangkan lebih rinci sebagai berikut:

Pada prinsipnya matrik matland memiliki “empat tepat” yang perlu dipenuhi dalam hal keefektifan implemenatasi kebijakan: 1) Ketepatan Kebijakan 2) Ketepatan Pelaksanaan 3) Ketepatan Target 4) Ketepatan Lingkungan yang terdiri dari: a) Lingkungan Kebijakan b) Lingkungan Eksternal Kebijakan. Keempatnya perlu didukung oleh tiga jenis dukungan politik, strategi dan teknis.

Dalam pandangan model Matland bahwa analisis implementasi kebijakan sebaiknya menggunakan model implementasi sesuai dengan isu kebijakannya, sebagaimana yang digambarkan oleh Matland berikut ini:

Gambar 2.2.3. Model Ambiguitas Matland



2.3. Implementasi Kebijakan Model George Edward III

Menurut George Edward III (1980 : 1) masalah utama dalam administrasi publik adalah *lack of attention to implementation*. Dikatakannya, *without effective implementation the decision of policy makers will not be carried out successfully*.

Kunci penting dari kebijakan publik adalah efektifitas implementasi kebijakan tersebut. Oleh karenanya Edward III mengajukan dua pertanyaan penting, yakni:

1. *What is the precondition for successful policy implementation?*
2. *What are the primary obstacles to successful policy implementation?*

George Edward III mengajukan empat faktor atau variabel dasar yang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi.

1. Komunikasi

Menurut Widodo (2011: 97) komunikasi kebijakan merupakan proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan (*policy makers*) kepada pelaksana kebijakan (*policy implementors*). Komunikasi yang disampaikan kepada pelaku kebijakan agar pelaku kebijakan memahami isi, tujuan, arah dan kelompok sasaran (*target group*) kebijakan, sehingga pelaku kebijakan dapat mempersiapkan hal-hal yang berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan, agar proses implementasi kebijakan dapat berjalan efektif serta sesuai dengan tujuan kebijakan awal.

Menurut Edward III (Agustino, 2006:157-158) terdapat tiga indikator untuk mengukur keberhasilan variabel komunikasi dalam implementasi kebijakan:

- 1) Transmisi (*transmission*) menghendaki agar informasi tidak hanya disampaikan kepada pelaksana kebijakan tetapi juga kepada kelompok sasaran dan pihak yang terkait karena transmisi komunikasi yang baik akan menghasilkan implementasi yang baik pula.

- 2) Kejelasan (*clarity*) menghendaki agar informasi yang jelas dan mudah dipahami, selain itu untuk menghindari kesalahan interpretasi dari pelaksana kebijakan, kelompok sasaran maupun pihak yang terkait dalam implementasi kebijakan. Oleh karenanya komunikasi yang diterima oleh pelaksana kebijakan (*street-level-bureaucrats*) harus jelas dan tidak membingungkan atau ambigu/mendua.
- 3) Konsistensi perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi harus konsisten, jelas dan pasti untuk dilaksanakan. Jika perintah yang diberikan tidak konsisten dan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.

2. Sumber Daya

Sebagai *input* dalam suatu sistem organisasi, sumber daya mempunyai implikasi strategis yang bersifat ekonomi dan teknologis. Secara ekonomis sumber daya terkait dengan biaya atau pengorbanan langsung yang dikeluarkan organisasi dan merefleksikan nilai atau kegunaan potensial dalam transformasinya kedalam *output*. Sedangkan secara teknologis sumber daya berkaitan dengan kemampuan transformasi dari organisasi. (Tachjan, 2006:135)

Menurut Edwards III (1980:11) sumber daya organisasi dikelompokkan dalam empat kategori yaitu : *Staff, information, authority, and facilities; building, equipment, land and supplies*. Edward III (1980:1) mengemukakan bahwa sumber daya dapat diukur dari aspek kecukupannya yang didalamnya tersirat kesesuaian dan kejelasan; *Insufficient resources will mean that laws will not be enforced, services will not be provided and reasonable regulation will not be developed*.

Dalam pandangan Edward III (Agustino, 2006:158-159) bahwa ada beberapa indikator yang digunakan untuk melihat sejauhmana peran sumber daya dalam mempengaruhi implementasi kebijakan sebagai berikut:

- 1) Staf atau pegawai (*street-level bureaucrats*). Keberadaan staf atau pegawai sangat mempengaruhi terhadap keberhasilan atau kegagalan dalam implementasi kebijakan. Keberadaan staf/pegawai yang cukup memadai, mencukupi dan kompeten dibidangnya akan menjadikan implementasi kebijakan berjalan efektif. Sebaliknya ketidaktersediaan staf dan *implementor* yang cukup memadai, tidak memiliki kualifikasi dan kompetensi akan menjadi faktor tidak efektifnya implementasi kebijakan bahkan berpotensi besar mengalami kegagalan.
- 2) Informasi. Dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk yaitu: *Pertama*, informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. *Kedua*, informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan.
- 3) Wewenang. Pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan secara efektif. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik. Ketika wewenang tidak ada, maka kekuatan para implementor di mata publik tidak mendapatkan legitimasi, sehingga dapat menggagalkan implementasi kebijakan publik. Tetapi dalam konteks yang lain, dilema yang sering terjadi adalah ketika wewenang formal tersedia, tetapi sering terjadi kesalahan yang menyebabkan efektivitas kewenangan tidak berjalan. Intinya

pada satu sisi, efektivitas kewenangan diperlukan dalam implementasi kebijakan; tetapi di sisi lain, efektifitas akan menyurut manakala wewenang diselewengkan oleh pelaksana demi kepentingan pribadi atau kelompoknya.

- 4) Fasilitas merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor mungkin mempunyai staf yang mencukupi, kapabel dan kompeten, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

3. Disposisi

Edward III (Winarno, 2005:142-143) mengemukakan kecenderungan-kecenderungan atau disposisi merupakan salah-satu faktor yang mempunyai konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Jika para pelaksana mempunyai kecenderungan atau sikap positif dan dukungan terhadap implementasi kebijakan maka kemungkinan besar implementasi akan terlaksana berjalan sesuai keputusan awal. Sebaliknya, jika para pelaksana bersikap negatif dan menolak suatu implementasi kebijakan karena adanya konflik kepentingan maka implementasi kebijakan akan menghadapi kendala yang serius.

Bentuk penolakan dapat bermacam-macam seperti yang dikemukakan Edward III tentang "zona ketidakacuhan" dimana para pelaksana kebijakan melalui keleluasaanya (diskresi) dengan cara yang halus menghambat implementasi kebijakan dengan cara mengacuhkan, menunda dan tindakan penghambatan lainnya.

Menurut Edward III (Agustinus, 2006:159-160) beberapa faktor yang perlu diperhatikan terkait disposisi dalam implementasi kebijakan antara lain:

- 1) Pengangkatan birokrasi. Disposisi atau sikap pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan nyata terhadap implementasi kebijakan bila personel yang ada tidak melaksanakan kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat yang lebih atas. Karena itu, pengangkatan dan pemilihan personel pelaksana kebijakan harus orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan, lebih khusus lagi pada kepentingan warga masyarakat.
- 2) Pemberian insentif merupakan salah-satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah sikap para pelaksana kebijakan dengan memanipulasi insentif. Pada dasarnya orang bergerak berdasarkan kepentingan dirinya sendiri, maka manipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana menjalankan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi atau organisasi.

4. Struktur Birokrasi

Birokrasi diciptakan untuk menjalankan suatu kebijakan tertentu. Karena birokrasi merupakan salah satu institusi yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kegiatan. Dibutuhkan struktur birokrasi yang sehat untuk mengimplementasikan kebijakan yang bersifat kompleks yang menuntut adanya kerjasama banyak pihak. Ketika struktur birokrasi tidak kondusif terhadap implementasi suatu kebijakan, maka hal ini akan menyebabkan ketidakefektifan dan menghambat jalannya pelaksanaan kebijakan.

Menurut Edwards III (Winarno, 2005:150) ada dua karakteristik utama dari birokrasi yakni:

- 1) *Standard Operational Procedure* (SOP) merupakan perkembangan dari tuntutan internal akan kepastian waktu, sumber daya serta kebutuhan penyeragaman dalam organisasi kerja yang kompleks dan luas. (Winarno, 2005:150).SOP digunakan untuk mengoptimalkan waktu yang tersedia dan berfungsi untuk menyeragamkan tindakan-tindakan pejabat dalam organisasi yang kompleks dan tersebar luas, sehingga dapat menimbulkan fleksibilitas yang besar dan kesamaan yang besar dalam penerapan peraturan.
- 2) Fragmentasi birokrasi (*beureucratic fragmentation*) adalah penyebaran tanggung jawab suatu kebijakan kepada beberapa badan yang berbeda sehingga memerlukan koordinasi. Pada umumnya, semakin besar koordinasi yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan, semakin berkurang kemungkinan keberhasilan program atau kebijakan.

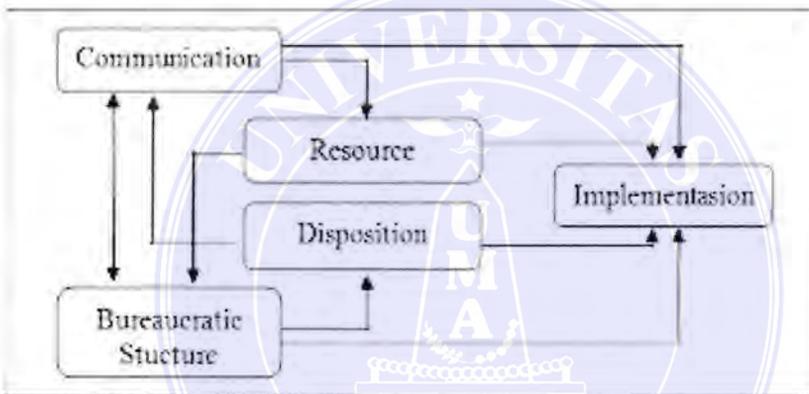
Fragmentasi birokrasi mengakibatkan pandangan-pandangan yang sempit dari banyak lembaga birokrasi. Hal ini akan menimbulkan konsekuensi pokok yang merugikan bagi keberhasilan implementasi kebijakan. Winarno (2005 : 153-154) menjelaskan hambatan-hambatan akibat fregmentasi birokrasi dalam implementasi kebijakan publik antara lain :

Pertama, tidak ada otoritas yang kuat dalam implementasi kebijakan karena terpecahnya fungsi-fungsi tertentu ke dalam lembaga atau badan yang berbeda-beda. Di samping itu, masing-masing badan mempunyai yurisdiksi

yang terbatas atas suatu bidang, maka tugas-tugas yang penting mungkin akan terlantarkan dalam berbagai agenda birokrasi yang menumpuk.

Kedua, pandangan yang sempit dari badan yang mungkin juga akan menghambat perubahan. Jika suatu badan mempunyai fleksibilitas yang rendah dalam misi-misinya, maka badan itu akan berusaha mempertahankan esensinya dan besar kemungkinan akan menentang kebijakan-kebijakan baru yang membutuhkan perubahan.

Gambar 2.3.1 Model Implementasi George C. Edward III



Sumber: Widodo, 2011:107

2.4. Kebijakan Tunjangan Kinerja

2.4.1. Pengertian Tunjangan Kinerja

Tunjangan kinerja disebut oleh Werther dan Davis dengan istilah kompensasi sebagaimana dikutip oleh Bambang Sancoko (2010) "*Compensation is what employees receive in exchange for their contribution to the organization*". (Kompensasi adalah apa yang diterima para pekerja sebagai balasan/pertukaran atas kontribusi mereka terhadap organisasi). Secara singkat, Ilham Tahar (2012)

menyebut kompensasi sebagai sebuah balas jasa atas kontribusi yang diberikan pegawai pada organisasinya.

Sedangkan Simamora (2006 : 540) menyebut dengan tunjangan karyawan (*employee benefit*) yaitu pembayaran (*payment*) dan jasa (*service*) yang melindungi dan melengkapi gaji pokok dimana perusahaan membayar semua atau sebagian dari tunjangan tersebut. Istilah lainnya *fringe benefit* (tunjangan pelengkap) yang berfungsi untuk memotivasi karyawan ke arah produktifitas yang lebih tinggi.

Simamora (2004:34) menyatakan bahwa prinsip kompensasi adalah adil dan layak sesuai prestasi dan tanggung jawab pegawai tersebut. Sementara itu dari perspektif teoritis kompensasi berbasis kinerja merupakan gagasan yang inovatif karena sistem ini memungkinkan organisasi mendorong tingkat rata-rata motivasi kerja individu, meningkatkan pencapaian yang berorientasi pada individu dan mempertahankan penilaian yang tinggi bagi pegawai yang memiliki kinerja tinggi (Kopelman, 2001:37).

Istilah lain yang akrab dan populer bagi pegawai selain tunjangan kinerja adalah remunerasi. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (2008) remunerasi diartikan sebagai pemberian hadiah (penghargaan atau jasa), bayaran, imbalan, kompensasi atau upah. Dalam konteks birokrasi, remunerasi merupakan upaya mendorong Sumber Daya Manusia (SDM) untuk tumbuh menjadi pribadi berkualitas, produktif, berorientasi pada pelayanan, serta mengurangi tindak Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN).

Dodo Murtado menulis dalam Majalah Ikhlas Beramal Edisi 91 Tahun XVIII Bulan Januari – Februari 2015 mengutip dari laman web Kementerian

Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (www.menpan.go.id) menyebutkan tentang perbedaan antara remunerasi dengan tunjangan kinerja.

Tunjangan kinerja diartikan sebagai fungsi dari keberhasilan pelaksanaan reformasi birokrasi atas dasar kinerja yang telah dicapai oleh seorang pegawai. Tunjangan kinerja individu pegawai dapat meningkat atau menurun sejalan dengan peningkatan atau penurunan kinerja yang diukur berdasarkan indikator-indikator yang telah disepakati bersama.

Sedangkan remunerasi adalah semua bentuk imbalan yang diterima pegawai atas kontribusi yang diberikannya kepada organisasi. Pemberian remunerasi bersifat fleksibel yaitu dapat bersifat langsung atau tidak langsung, dapat berbentuk tunai atau non tunai, dan dapat diberikan secara reguler atau pada waktu-waktu tertentu.

Diuraikan dalam laman tersebut, inti dari reformasi birokrasi itu kemauan untuk bekerja keras menciptakan sebuah perubahan tatakelola pemerintahan yang baik yang berujung pada penyelenggaraan pelayanan publik yang lebih baik. Perubahan dalam penyelenggaraan pemerintahanlah yang menjadi roh program reformasi birokrasi. Sedangkan tunjangan kinerja dalam program reformasi birokrasi adalah bentuk *reward* terhadap prestasi atau kerja keras suatu instansi dalam melaksanakan reformasi birokrasi, yang diberikan kepada pegawai sesuai dengan kinerjanya masing-masing.

Menurut Peraturan Menteri Agama Nomor 29 Tahun 2016 pasal 1 angka 4 disebutkan tunjangan kinerja adalah tunjangan yang diberikan kepada pegawai negeri yang merupakan fungsi dari keberhasilan pelaksanaan reformasi birokrasi

dan didasarkan pada capaian kinerja pegawai negeri tersebut yang sejalan dengan capaian organisasi dimana pegawai negeri tersebut bekerja.

Pasal 2 angka 1 PMA tersebut menyatakan bahwa tunjangan kinerja diberikan kepada pegawai setiap bulan selain penghasilan yang berhak diterima menurut peraturan perundang-undangan berdasarkan kehadiran kerja dan capaian kinerja pegawai sesuai dengan kelas jabatannya.

Pendeknya, tunjangan kinerja adalah tunjangan atau penghasilan yang diberikan setiap bulan kepada pegawai diluar penghasilan sah lainnya, yang didasarkan pada kehadiran, capaian kinerja dan kelas jabatan sebagai penghargaan atas keberhasilan Kementerian Agama dalam melaksanakan reformasi birokrasi.

2.4.2. Tujuan Pemberian Tunjangan Kinerja

Laporan Khusus Majalah Ikhlas Beramal Edisi 89 Tahun XVII bulan Oktober (2014; 46) memberikan penjelasan bahwa pemberian tunjangan kinerja dimaksudkan sebagai upaya pemerintah untuk melaksanakan reformasi birokrasi sekaligus sebagai upaya dalam menata dan mensejahterakan pegawai. Dimana reformasi birokrasi antara lain menitik-beratkan pada efisiensi anggaran dan peningkatan kinerja.

Melalui mekanisme pemberian tunjangan kinerja, sistem penggajian pegawai diharapkan akan lebih tertata, dapat meminimalisir kebocoran sehingga penggunaan anggaran negara akan lebih efisien. Dan pada saat yang sama, remunerasi juga menuntut meningkatnya prestasi kerja pegawai sehingga tunjangan kinerja dapat dikatakan sebagai bonus yang diterima oleh pegawai

akibat beban kerja yang telah di tanggunginya, maupun kedisiplinan dan prestasinya dalam bekerja.

Terkait tujuan pemberian tunjangan kinerja sebagai suatu kompensasi bagi pegawainya, Ilham Tahar (2012) merangkumnya sebagai berikut :

- 1) Menarik orang yang potensial atau berkualitas untuk bergabung dengan perusahaan. Dalam hubungannya dengan upaya rekrutmen, program kompensasi yang baik dapat membantu untuk mendapatkan orang yang berkualitas sesuai dengan yang dibutuhkan.
- 2) Mempertahankan karyawan yang baik. Jika program kompensasi dirasakan adil secara internal dan kompetitif secara eksternal, maka karyawan yang baik (yang ingin dipertahankan) akan merasa puas.
- 3) Meraih keunggulan kompetitif. Program kompensasi yang baik memudahkan untuk mengetahui apakah besarnya kompensasi masih merupakan biaya yang signifikan untuk menjalankan bisnis dan meraih keunggulan kompetitif.
- 4) Memotivasi karyawan dalam meningkatkan produktifitas atau mencapai tingkat kinerja yang tinggi.
- 5) Melakukan pembayaran sesuai aturan hukum. Dalam hal ini kompensasi yang diberikan kepada karyawan disesuaikan dengan aturan hukum yang berlaku.
- 6) Memudahkan sasaran strategis. Suatu perusahaan mungkin ingin menjadi tempat kerja yang menarik, sehingga dapat menarik pelamar-pelamar terbaik.
- 7) Mengokohkan dan menentukan struktur. Sistem kompensasi dapat membantu menentukan struktur organisasi, berdasarkan hirarki statusnya, orang dalam suatu posisi tertentu dapat mempengaruhi orang yang ada diposisi lainnya.

2.4.3. Proses Kebijakan Tunjangan Kinerja

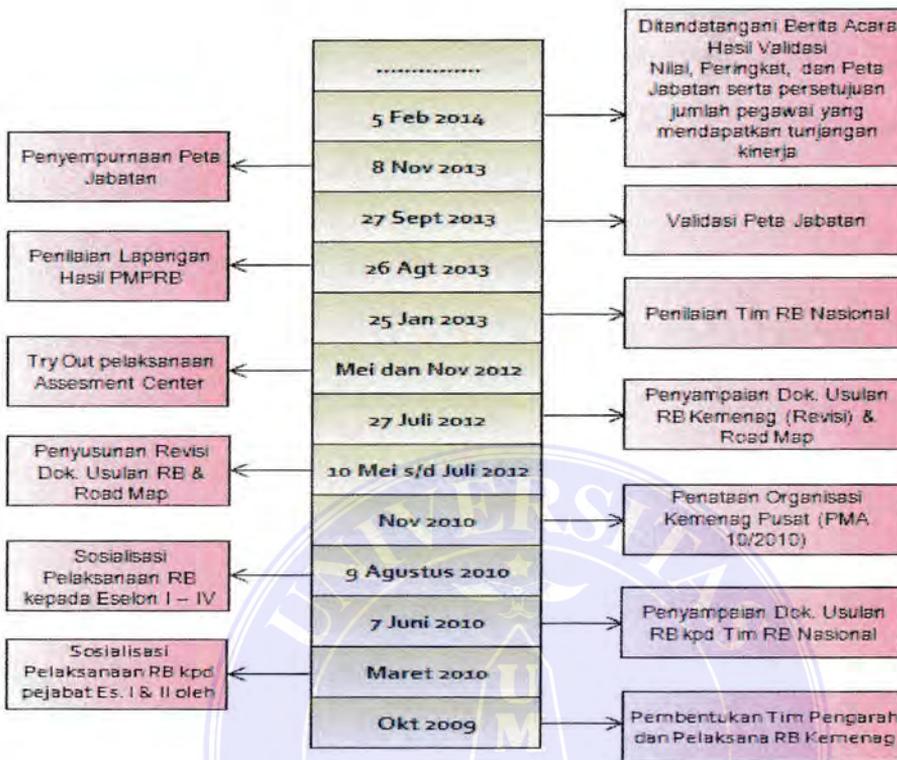
1. Usulan kebijakan

Pembayaran tunjangan kinerja bagi PNS merupakan hasil dari pelaksanaan Reformasi Birokrasi (RB) Kementerian/Lembaga pemerintah. Proses kegiatan pengusulan RB sebagai rangkaian dan syarat yang tidak terpisah dalam rangka memperoleh tunjangan kinerja bagi PNS dilingkungan Kementerian Agama.

Tulisan tentang Remunerasi Kementerian Agama (diposting 16 Juni 2014) menjelaskan bagaimana proses pelaksanaan RB Kementerian Agama yang telah dimulai sejak tahun 2009 melalui tahap-tahap berikut :

- 1) Pembentukan Tim Pengarah dan Pelaksanan RB Kementerian Agama;
- 2) Sosialisasi pelaksanaan RB kepada Eselon I dan II;
- 3) Penyampaian usulan dokumen RB kepada Tim RB Nasional;
- 4) Sosialisasi pelaksanaan RB kepada Eselon I s.d IV;
- 5) Penataan Organisasi Kementerian Agama Pusat (PMA Nomor 10 Tahun 2010)
- 6) Penyusunan revisi dokumen usulan RB dan Road Map;
- 7) Penyampaian dokumen usulan RB (revisi) dan *Road Map*;
- 8) *Try out* pelaksanaan *Assesment Center*;
- 9) Penilaian Tim RB Nasional;
- 10) Penilaian lapangan hasil PMPRB;
- 11) Validasi peta jabatan;
- 12) Penyempurnaan peta jabatan;
- 13) Ditandatangani Berita Acara Hasil Validasi Nilai, Peringkat, Peta Jabatan dan persetujuan jumlah pegawai yang mendapatkan tunjangan kinerja.

Tabel 2.4.3.1. Proses Pengusulan Reformasi Birokrasi untuk memperoleh Tunjangan Kinerja



2. Kebijakan Job Grading/Job Class

Dalam tulisan Remunerasi Kementerian Agama (diposting 16 Juni 2014) juga menjelaskan bahwa faktor utama tertundanya pembayaran tunjangan kinerja Kementerian Agama disebabkan belum adanya *job grading* sebagai salah satu syarat utama dalam mekanisme persetujuan pelaksanaan reformasi birokrasi dan tunjangan kinerja bagi Kementerian Agama.

Dijelaskan bahwa *job grading* atau pemeringkatan dihasilkan dari proses evaluasi jabatan yang digunakan membobot suatu jabatan guna menghasilkan nilai jabatan (*job value*) dan kelas jabatan (*job class*). Tujuannya memberi penghargaan pegawai sesuai tingkat tanggungjawab dan resiko jabatan dari pekerjaannya.

Selanjutnya sinkronisasi *job grading* dilakukan melalui surat Kementerian PAN & RB tanggal 5 Februari 2014 yang menyatakan bahwa penyelarasan dan validasi pemeringkatan jabatan (*job grading*) dilingkungan Kementerian Agama telah dilakukan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Dalam surat tersebut juga dilampirkan Berita Acara validasi nilai jabatan dan kelas jabatan sebagai syarat-syarat pengajuan pelaksanaan RB dan tunjangan kinerja Kementerian Agama yang dianggap telah lengkap. Berita Acara validasi tersebut telah ditandatangani pada tanggal 23 September 2013 antara Sekjen Kementerian Agama, Kepala BKN dan Deputi Menteri PAN & RB Bidang SDM Aparatur.

Selanjutnya Kementerian Agama melalui Sekjen mengirimkan surat kepada Menteri Keuangan pada tanggal 14 Februari 2014 untuk menyampaikan hasil evaluasi jabatan yang menjelaskan penyelarasan dan validasi pemeringkatan jabatan (*job grading*) dilingkungan Kementerian Agama telah dilakukan sesuai Peraturan Menteri PAN & RB Nomor 34 Tahun 2011 Tentang Pedoman Evaluasi Jabatan. Sehingga secara administrasi tugas dalam rangka *job grading* terhadap pegawai telah selesai dan sesuai prosedur dilaksanakan oleh Kementerian Agama.

3. Mekanise Penganggaran Kebijakan

Lebih lanjut tulisan Remunerasi Kementerian Agama tersebut menjelaskan bahwa dalam penyampaian surat Sekjen Kementerian Agama kepada Menteri Keuangan tentang Penyampaian Berita Acara Hasil Evaluasi Jabatan dilampirkan tabel usulan *job pricing* per kelas jabatan beserta sumber anggaran tunjangan kinerja dengan skenario persetujuan mulai dari 30%, 40%, 50%, 60%, hingga 100% sebagaimana tercantum dalam tabel berikut :

Tabel 2.4.3.2 *Job pricing* dan skenario persetujuan tunjangan kinerja pegawai Kementerian Agama sesuai dengan *job grading*

No	Eselon/JFU	Kelas	Tarif Remunerasi				
			Kemenkeu (100%)	60%	50%	40%	30%
1	Eselon I	17	45.962.500	27.577.500	22.981.250	18.385.000	13.788.750
2		16	40.675.000	24.405.000	20.337.500	16.270.000	12.202.500
3	Eselon II	15	30.125.000	18.075.000	15.062.500	12.050.000	9.037.500
4		14	26.662.500	15.997.500	13.331.250	10.665.000	7.998.750
5	Eselon III	13	23.600.000	14.160.000	11.800.000	9.440.000	7.080.000
6		12	15.462.500	9.277.500	7.731.250	6.185.000	4.638.750
7	Eselon IV	11	12.950.000	7.770.000	6.475.000	5.180.000	3.885.000
8		10	11.700.000	7.020.000	5.850.000	4.680.000	3.510.000
9	JFU	9	8.662.500	5.197.500	4.331.250	3.465.000	2.598.750
10		8	7.537.500	4.522.500	3.768.750	3.015.000	2.261.250
11	JFU	7	6.550.000	3.930.000	3.275.000	2.620.000	1.965.000
12		6	5.462.500	3.277.500	2.731.250	2.185.000	1.638.750
13	JFU	5	4.137.500	2.482.500	2.068.750	1.655.000	1.241.250
14		4	3.512.500	2.107.500	1.756.250	1.405.000	1.053.750
15	JFU	3	2.900.000	1.740.000	1.450.000	1.160.000	870.000
16		2	2.275.000	1.365.000	1.117.500	910.000	682.500
17	JFU	1	1.953.750	1.172.250	976.675	781.500	586.125

Keterangan: Realokasi dan optimalisasi anggaran Kemenag tahun 2014 untuk remunerasi yaitu:

- Remunerasi 30% sebesar 113M/bulan dan 1,4T/tahun;
- Remunerasi 40% sebesar 151M/bulan dan 1,8T/tahun;
- Remunerasi 50% sebesar 188M/bulan dan 2,2T/tahun;
- Remunerasi 60% sebesar 226M/bulan dan 2,7T/tahun

Dengan asumsi *job pricing* diatas maka kebutuhan anggaran yang diperlukan untuk memenuhi tunjangan kinerja pegawai Kementerian Agama sangat besar, mengingat pada saat pengajuan RB awal tahun 2014 tersebut, sebanyak 15 Kementerian/Lembaga yang belum mendapatkan tunjangan kinerja pada saat itu, jumlah pegawai Kementerian Agama yang paling banyak.

Pada saat anggaran tunjangan kinerja tersebut diajukan, menurut data per Februari 2014 jumlah pegawai Kementerian Agama seluruhnya sebanyak 228.264 terdiri dari 72.974 pegawai struktural, JFU dan JFT non pendidik sisanya terdiri dari dosen, guru dan pengawas berjumlah 155.290. Komposisi jumlah pegawai tersebut dikelompokkan sebagai berikut :

Tabel 2.4.3.3. Komposisi data jumlah PNS Kementerian Agama per Februari 2014



JUMLAH PEGAWAI

Peringkat	Struktural/ JFU/ JFT Non Pendidik	Dosen/ Guru/ Pengawas	Jumlah
17	10	-	10
16	5	-	5
15	110	349	459
14	1	-	1
13	-	3.108	3.108
12	1.069	-	1.069
11	324	39.400	39.724
10	252	-	252
9	4.895	34.214	39.109
8	2.411	78.219	80.630
7	7.488	-	7.488
6	11.043	-	11.043
5	43.416	-	43.416
4	-	-	-
3	1.069	-	1.069
2	-	-	-
1	881	-	881
JUMLAH	72.974	155.290	228.264

Dengan jumlah pegawai struktural, JFU dan JFT non pendidik sebanyak 72.974 maka mengacu pada *job pricing* diatas, jika asumsi persetujuan tunjangan kinerja sebesar 50%, maka anggaran yang dibutuhkan akan mencapai sekitar Rp. 188 milyar per bulan atau sekitar Rp. 2,2 trilyun per tahun, namun jika diasumsikan 60% persetujuan tunjangan kinerja maka anggaran yang dibutuhkan mencapai sekitar Rp. 226 milyar per bulan atau sekitar Rp. 2,7 trilyun pertahun.

Sebelum dibahas pada Rapat Anggaran DPR, maka rincian anggaran tunjangan kinerja tersebut jika mengikutkan dosen, guru dan pengawas dapat digambarkan pada perkiraan tabel berikut :

Tabel 2.4.3.4. Perkiraan anggaran tunjangan kinerja seluruh pegawai Kementerian Agama termasuk Dosen, Guru dan pengawas

Grade	Jumlah Pegawai			Tarif 50%	Tunjangan (Rp)		
	Struktural / JFU / JFT Non Pendidik	Dosen Guru Pengawas	Total		Struktural / JFU / JFT Non Pendidik	Dosen Guru Pengawas	Total
17	10	-	10	22.981.250	229.812.500	-	229.812.500
16	5	-	5	20.337.500	101.687.500	-	101.687.500
15	110	349	459	15.062.500	1.656.875.000	5.256.812.500	6.913.687.500
14	1	-	1	13.331.250	13.331.250	-	13.331.250
13	-	3.108	3.108	11.800.000	-	36.674.400.000	36.674.400.000
12	1.069	-	1.069	7.731.250	8.264.706.250	-	8.264.706.250
11	324	39.400	39.724	6.475.000	2.097.900.000	255.115.000.000	257.212.900.000
10	252	-	252	5.850.000	1.474.200.000	-	1.474.200.000
9	4.895	34.214	39.109	4.331.250	21.201.468.750	148.189.387.500	169.390.856.250
8	2.411	78.219	80.630	3.768.750	9.086.456.250	294.787.856.250	303.874.312.500
7	7.488	-	7.488	3.275.000	24.523.200.000	-	24.523.200.000
6	11.043	-	11.043	2.731.250	30.161.193.750	-	30.161.193.750
5	43.416	-	43.416	2.068.750	89.816.850.000	-	89.816.850.000
4	-	-	-	1.756.250	-	-	-
3	1.069	-	1.069	1.450.000	1.550.050.000	-	1.550.050.000
2	-	-	-	1.137.500	-	-	-
1	881	-	881	976.875	860.626.875	-	860.626.875
Jumlah	72.974	155.290	228.264	1 Bulan	191.038.358.125	740.023.456.250	931.061.814.375
				1 Tahun	2.292.460.297.500	8.880.281.475.000	11.172.741.772.500

Namun perkiraan anggaran tidak jauh berbeda dengan yang diajukan pada tahun 2013 dengan asumsi anggaran sebesar Rp. 1,8 trilyun ditambah dengan tunjangan kinerja ke 13 menjadi sebesar Rp. 2,0 trilyun, nilai ini setara usulan tunjangan kinerja 40% sebagaimana tercantum pada tabel berikut :

Tabel 2.4.3.5 Perkiraan anggaran tunjangan kinerja terhadap pegawai Kementerian Agama

Grade	Jumlah Pegawai	Tarif 2013	Jumlah
17	10	19.360.000	193.600.000
16	5	14.131.000	70.655.000
15	110	10.315.000	1.134.650.000
14	1	7.529.000	7.529.000
13	-	6.023.000	-
12	1.069	4.819.000	5.151.511.000
11	324	3.855.000	1.249.020.000
10	252	3.352.000	844.704.000
9	4.895	2.915.000	14.268.925.000
8	2.411	2.535.000	6.111.885.000
7	7.488	2.304.000	17.252.352.000
6	11.043	2.095.000	23.135.085.000
5	43.416	1.904.000	82.664.064.000
4	-	1.814.000	-
3	1.069	1.727.000	1.846.163.000
2	-	1.645.000	-
1	881	1.563.000	1.377.003.000
	72.974	1 Bulan	155.307.146.000
		12 Bulan	1.863.685.752.000
		13 Bulan	2.018.992.898.000

Setelah Direktorat Jenderal Anggaran mengundang Kementerian Agama untuk mengecek efisiensi dan optimalisasi yang dilakukan Kementerian Agama dengan melakukan perhitungan anggaran yang diperlukan untuk tunjangan kinerja hasil persetujuan atau rekomendasi dari Komite Pengarah Reformasi Birokrasi Nasional terkait pelaksanaan RB di Kementerian Agama.

Jika Kementerian Agama dapat memenuhi seluruh anggaran tunjangan kinerja dari hasil efisiensi/optimalisasi anggarannya, maka pembahasan dapat dilakukan oleh Kementerian Agama dengan komisi DPR terkait. Namun jika diperlukan penambahan anggaran, maka pengajuannya dilakukan oleh Menteri Keuangan kepada Badan Anggaran DPR.

Majalah Pinmas (2014) melansir laporan bahwa Komisi VIII DPR sebagai mitra kerja Kementerian Agama akhirnya menerima dan menyetujui Anggaran Perubahan Tahun 2014, setelah mendengar penjelasan Menteri Agama tentang APBN P Kementerian Agama Tahun 2014 pada Rapat Kerja Komisi VIII DPR dengan Menteri Agama tanggal 16 Juni 2014 pada Masa Sidang IV Tahun 2013-2014 di Ruang Sidang Parlemen Senayan Jakarta yakni sebesar Rp. 2.166.297.996.000,- dari Pagu Anggaran sebesar Rp. 42.402.154.516.000,-.

4. Penetapan Kebijakan

Kebijakan tunjangan kinerja dilingkungan Kementerian Agama ditetapkan melalui Peraturan Presiden Nomor 108 Tahun 2014 tentang Tunjangan Kinerja Pegawai di Lingkungan Kementerian Agamayang disahkan pada tanggal 17 September 2014.

Dimana tunjangan kinerja pegawai Kementerian Agama dibayarkan terhitung mulai bulan Juli 2014 disesuaikan dengan capaian kinerja dan grade yang ditetapkan melalui Peraturan Menteri Agama Nomor 51 Tahun 2014 tentang Nilai dan Kelas Jabatan Struktural dan Jabatan Fungsional Kementerian Agama.

Dalam Peraturan Presiden Nomor 108 Tahun 2014 ketentuan untuk mendapatkan tunjangan kinerja harus memenuhi syarat-syarat sebagaimana disebutkan pada pasal 2 hanya pegawai yang memiliki jabatan di Kementerian Agama yang berhak mendapatkan tunjangan. Sedangkan pada pasal 3 Peraturan Presiden tersebut menyatakan bahwa tunjangan kinerja tidak diberikan kepada :

- (1) Pegawai dilingkungan Kementerian Agama yang tidak memiliki jabatan tertentu;
- (2) Pegawai dilingkungan Kementerian Agama yang diberhentikan untuk sementara atau non aktif;
- (3) Pegawai dilingkungan Kementerian Agama yang diberhentikan dari jabatan organiknya dengan diberikan uang tunggu (belum diberhentikan sebagai Pegawai Negeri Sipil);
- (4) Pegawai dilingkungan Kementerian Agama yang diperbantukan/dipekerjakan pada badan/instansi lain diluar lingkungan Kementerian Agama;
- (5) Pegawai dilingkungan Kementerian Agama yang diangkat sebagai pejabat fungsional guru dan dosen; dan
- (6) Pegawai pada Badan Layanan Umum yang telah mendapatkan remunerasi sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2012.

5. Implementasi Kebijakan

Selain mengatur ketentuan untuk mendapatkan tunjangan kinerja bagi pegawai Kementerian Agama, dalam Peraturan Presiden Nomor 108 Tahun 2014 juga memberikan rincian jumlah pembayaran tunjangan kinerja sebagaimana tercantum dalam lampiran yang besarnya disesuaikan dengan kelas jabatannya.

Tunjangan kinerja dibayarkan berdasarkan 17 *grade* (peringkat) yang telah ditetapkan dalam Peraturan Presiden tersebut dengan rincian sebagai berikut :

Tabel 2.4.3.6. Tunjangan Kinerja Pegawai berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 108 Tahun 2014

No	KELAS JABATAN	TUNJANGAN KINERJA PER KELAS JABATAN
1	2	3
1	17	Rp 19,360,000.00
2	16	Rp 14,131,000.00
3	15	Rp 10,315,000.00
4	14	Rp 7,529,000.00
5	13	Rp 6,023,000.00
6	12	Rp 4,819,000.00
7	11	Rp 3,855,000.00
8	10	Rp 3,352,000.00
9	9	Rp 2,915,000.00
10	8	Rp 2,535,000.00
11	7	Rp 2,304,000.00
12	6	Rp 2,095,000.00
13	5	Rp 1,904,000.00
14	4	Rp 1,814,000.00
15	3	Rp 1,727,000.00
16	2	Rp 1,645,000.00
17	1	Rp 1,563,000.00

Jumlah besaran tunjangan kinerja yang diterima oleh pegawai Kementerian Agama dibayarkan secara rapel kepada seluruh pegawai terhitung mulai bulan Juli – Desember 2014.

Dalam rangka penyesuaian pelaksanaan pembayaran tunjangan kinerja pegawai Kementerian Agama pada akhir tahun 2015 Peraturan Presiden Nomor 108 Tahun 2014 dicabut dan diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 154 Tahun 2015 tentang Tunjangan Kinerja Pegawai di lingkungan Kementerian Agama yang dibayarkan tiap bulan dengan melampirkan laporan capaian kinerja bulanan dari setiap pegawai. Dalam Perpres tersebut tunjangan kinerja dibayarkan terhitung mulai bulan November 2015 sebagaimana tertuang dalam pasal 5 yang berbunyi :

- (1) Tunjangan Kinerja sebagaimana dimaksud dalam pasal 2, dibayarkan terhitung mulai bulan November 2015.
- (2) Tunjangan Kinerja sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diberikan dengan memperhitungkan capaian kinerja pegawai setiap bulannya.

Rincian tunjangan kinerja pada Perpres tersebut sebagai berikut :

Tabel 2.5.3.7. Tunjangan Kinerja Pegawai berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 154 Tahun 2015

No	KELAS JABATAN	TUNJANGAN KINERJA PER KELAS JABATAN
1	2	3
1	17	Rp 22,842,000.00
2	16	Rp 17,413,000.00
3	15	Rp 12,518,000.00
4	14	Rp 9,600,000.00
5	13	Rp 7,293,000.00
6	12	Rp 6,045,000.00
7	11	Rp 4,519,000.00
8	10	Rp 3,952,000.00
9	9	Rp 3,348,000.00
10	8	Rp 2,927,000.00
11	7	Rp 2,616,000.00
12	6	Rp 2,339,000.00
13	5	Rp 2,082,000.00
14	4	Rp 1,972,000.00
15	3	Rp 1,972,000.00
16	2	Rp 1,867,000.00
17	1	Rp 1,766,000.00

2.5. Penelitian Terdahulu

Beberapa penelitian terdahulu terkait tulisan yang mengulas tentang kebijakan tunjangan kinerja dan remunerasi bagi PNS antara lain :

Tabel 2.5.1. Penelitian terdahulu tentang tunjangan kinerja/remunerasi

No	Nama dan Tahun Penelitian	Judul Penelitian	Metode Penelitian	Hasil Penelitian
1	Mahendra (2016)	Efektivitas Pemberian Tunjangan Kinerja Daerah (Studi pada Biro Perlengkapan dan Aset Daerah Provinsi Lampung)	Kualitatif	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tunjangan kinerja kurang efektif, karena tingginya kehadiran yang mencapai 97% kurang mencerminkan kinerja yang baik. 2. Pelaksanaan tupoksi kurang efektif 3. Perilaku kerja kurang efektif
2	Galih Destiana Putri (2016)	Tunjangan Kinerja Daerah (TKD) (Studi di Biro Humas dan Protokol Setda Lampung)	Kualitatif	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sebesar 79,5 % tunjangan kinerja dilaksanakan secara efektif baik dari sisi kehadiran, kepuasan dan produktif kreatif pegawai serta intensitas yang ingin dicapai. 2. Sebesar 74,6 % tunjangan kinerja dilaksanakan secara merata baik dari sisi keadilan distributif, prosedural dan interaksional. 3. Sebesar 49,1 % tunjangan kinerja dilaksanakan sesuai respon pegawai, baik dari sisi tuntutan maupun permintaan pegawai.
3	Barryanto Pelawi (2015)	Pengaruh Remunerasi Terhadap Disiplin Kerja dan Dampaknya Pada Kinerja Pegawai Lembaga Pemasaran Kelas I Tanjung Gusta Medan	Kuantitatif	<ol style="list-style-type: none"> 1. Variabel remunerasi (X) berpengaruh langsung terhadap disiplin kerja (Z), disiplin buruk karena remunerasi tidak sesuai harapan pegawai.. 2. Variabel disiplin kerja (Z) berpengaruh langsung terhadap kinerja pegawai (Y), kinerja pegawai buruk karena rendahnya disiplin. 3. Variabel remunerasi (X) berpengaruh langsung terhadap kinerja pegawai (Y), kinerja buruk disebabkan faktor lain yakni remunerasi tidak sesuai harapan pegawai. 4. Hasil pengujian simultan variabel remunerasi (X) dan disiplin kerja (Z), berpengaruh langsung pada kinerja pegawai, Pengaruh Remunerasi Terhadap Disiplin Kerja dan Dampaknya Pada Kinerja Pegawai Lembaga Pemasaran Kelas I Tanjung Gusta Medan jadi keduanya saling mempengaruhi terhadap

				kinerja pegawai.
4	Nizar Ajeng Purbasari (2016)	Pemberian Tunjangan Kinerja Dalam Upaya Meningkatkan Kepuasan Kerja PNS Di Balai Pengkajian Teknologi Pertanian Jawa Timur	Kualitatif	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pemberian tunjangan kinerja berdampak baik terhadap kinerja instansi dan pegawai. 2. Tunjangan kinerja merupakan faktor kepuasan kerja yang berdampak baik terhadap kinerja dan dapat meningkatkan motivasi kerja pegawai.
5	Dina Kristina (2015)	Pengaruh Remunerasi Terhadap Kinerja Pegawai Di Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia	Kuantitatif	Rumusan masalah dan hipotesis pengaruh remunerasi terhadap kinerja pegawai teruji. Dengan koefisiensi determinasi pengaruh remunerasi sebesar 69,2 %, sedangkan faktor lain yang mempengaruhi sebesar 30,8 % diantaranya adalah faktor personal, kepemimpinan, tim, sistem dan kontekstual.
6	S. Nurul Nabila (2016)	Pengaruh Tunjangan Kinerja dan Quality of Work Life Terhadap Motivasi Kerja Pegawai Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sulawesi Selatan	Kuantitatif	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tunjangan kinerja berpengaruh positif dan signifikan terhadap motivasi pegawai, dimana semakin tinggi tunjangan kinerja semakin tinggi pula motivasi kerja pegawai demikian pula sebaliknya. 2. <i>Quality of Work Life</i> berpengaruh terhadap motivasi kerja pegawai, dimana jika <i>Quality of Work Life</i> baik maka semakin baik motivasi kerja pegawai demikian juga sebaliknya.
7	Anjar Presti Paಿಂದian dan Lena Satlita (2016)	Peningkatan Kinerja Pegawai Melalui Kebijakan Tunjangan Kinerja Di Kantor Kementerian Agama Kota Yogyakarta	Kualitatif	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kuantitas hasil kerja pegawai meningkat karena adanya tuntutan SKP. 2. Kualitas hasil kerja meningkat dilihat dari peningkatan pelayanan dan pemberian penilaian oleh pejabat penilai. 3. Kehadiran pegawai saat hadir dan pulang kerja meningkat secara baik sesuai aturan disiplin pegawai dan adanya presensi kehadiran setelah istirahat untuk melihat pegawai melaksanakan tugas.
8	Liza Hardani, Ahmad Alim Bachri, Dahniar (2016)	Pengaruh Tunjangan Kinerja dan Disiplin Kerja Terhadap Kinerja Pegawai Negeri Sipil Balai Karantina Pertanian Klas I Banjarmasin	Kuantitatif	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tunjangan kinerja dan disiplin kerja keduanya berpengaruh terhadap kinerja pegawai secara positif dan signifikan. 2. Tunjangan kinerja berpengaruh terhadap kinerja pegawai secara positif dan signifikan. 3. Disiplin kerja berpengaruh terhadap kinerja pegawai secara positif dan signifikan.

2.6. Kerangka Pemikiran

Kebijakan publik adalah setiap keputusan yang dibuat oleh negara, sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan negara. Kebijakan merupakan serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seseorang atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu.

Sedangkan Kebijakan Pemberian Tunjangan Kinerja Terhadap Pegawai Kantor Kementerian Agama Kota Binjai merupakan strategi pemerintah dalam rangka melakukan reformasi birokrasi dan organisasi dilingkungan Kementerian Agama guna meningkatkan efektifitas dan profesionalitas kinerja aparturnya.

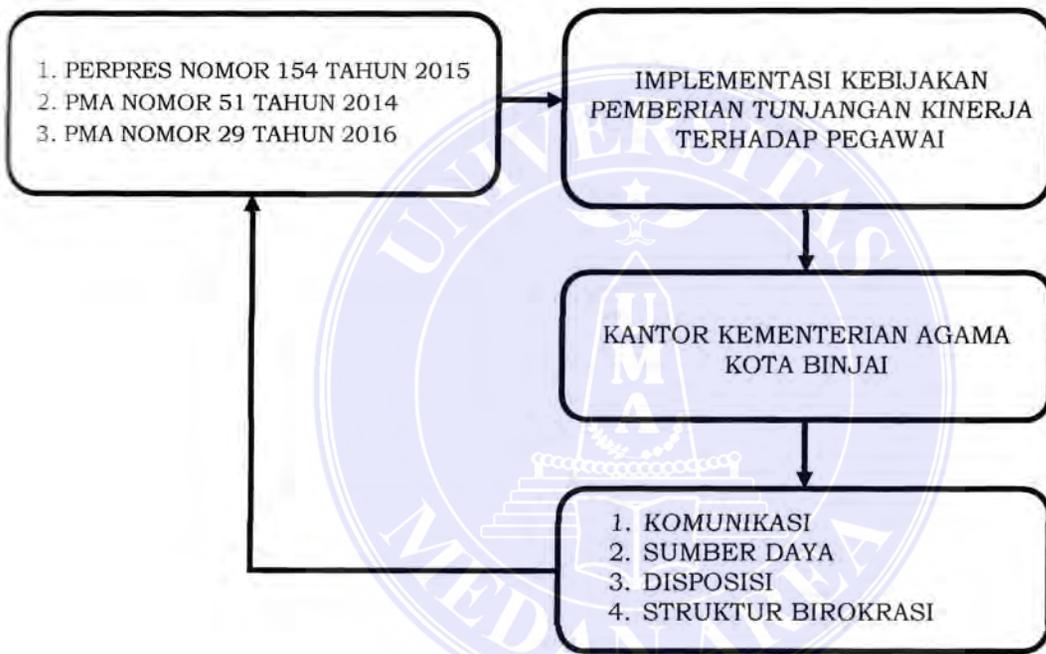
Kebijakan tersebut ditengarai dengan terbitnya Peraturan Presiden Nomor 108 Tahun 2014 Tentang Tunjangan Kinerja Pegawai Dilingkungan Kementerian Agama dan Peraturan Menteri Agama Nomor 51 Tahun 2014 Tentang Nilai dan Kelas Jabatan Struktural dan Fungsional Pada Kementerian Agama sebagai panduan dalam implementasi kebijakan pemberian tunjangan kinerja terhadap pegawai Kantor Kementerian Agama Kota Binjai

Sedangkan Implementasi Peraturan Presiden Nomor 154 Tahun 2015 sebagai pengganti Peraturan Presiden 108 Tahun 2014 bertujuan menghadirkan kesesuaian antara implementasi kebijakan pemberian tunjangan kinerja terhadap pegawai Kantor Kementerian Agama Kota Binjai dengan peraturan tersebut. Implementasi tersebut kemudian dianalisis menggunakan teori implementasi kebijakan Edward George III yang menempatkan empat faktor utama yang sangat mempengaruhi dalam proses implementasi suatu kebijakan. Empat faktor utama

tersebut adalah; 1) Komunikasi. 2) Sumber daya. 3) Disposisi, dan 4) Struktur Birokrasi.

Kerangka pemikiran analisis implementasi Peraturan Presiden Nomor 154 Tahun 2015 pada kebijakan pemberian tunjangan kinerja terhadap pegawai Kantor Kementerian Agama Kota Binjai dapat digambarkan pada bagan dibawah ini :

Gambar 2.6.1. Bagan Kerangka Pemikiran



BAB III

METODE PENELITIAN

3.1. Waktu dan Tempat Penelitian

3.1.1. Waktu Penelitian

Penelitian yang berjudul IMPLEMENTASI PERATURAN PRESIDEN NOMOR 154 TAHUN 2015 TENTANG TUNJANGAN KINERJA PEGAWAI DILINGKUNGAN KEMENTERIAN AGAMA (Studi Kebijakan Pemberian Tunjangan Kinerja Terhadap Pegawai Kantor Kementerian Agama Kota Binjai) dilaksanakan pada bulan November – Desember 2018.

3.1.2. Tempat Penelitian

Penelitian ini mengambil lokasi di Kantor Kementerian Agama Kota Binjai Jl. Jend. Gatot Subroto No. 55 A Kelurahan Limau Mungkur Kecamatan Binjai Barat Kota Binjai.

3.2. Bentuk Penelitian

3.2.1. Metode Kualitatif

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan penyajian data deskriptif, yakni penelitian ilmu sosial yang mengumpulkan dan menganalisis data berupa kata-kata (lisan maupun tulisan) dan perbuatan manusia serta tidak berusaha menghitung atau mengkuantifikasikan data kualitatif yang diperoleh, dan dengan demikian tidak menganalisis angka-angka (Afrizal, 2016 :13).

Peneliti fokus untuk menggali data secara cermat dan mendalam terhadap objek telitiannya. Peneliti memposisikan diri sebagai peneliti yang independen dan objektif untuk menghindari subjektivitas dalam penelitian sekaligus agar hasil penelitian ini bukan saja baik, akurat dan tajam analisisnya tetapi juga menarik untuk dibaca. Dengan kata lain hasil penelitian kualitatif ini lebih menekankan makna daripada generalisasi.

3.2.2. Bentuk Penelitian Diskriptif

Dalam penelitian diskriptif ini peneliti berusaha menggambarkan dan menginterpretasikan objek penelitiannya secara apa adanya sesuai dengan yang dilihat dan diamatinya (Sudaryono, 2016 : 82). Penelitian ini berusaha seakurat mungkin menggambarkan masalah-masalah yang terjadi terhadap fakta-fakta saat ini (*current status*) dari suatu populasi yang meliputi kegiatan penilaian sikap atau pendapat terhadap individu, organisasi, keadaan ataupun prosedur yang berjalan.

Pendeknya penelitian ini berusaha menjawab pertanyaan yang berkaitan dengan *current status* subjek yang diteliti, dengan menggambarkan secara sistematis fakta, objek, dan subjek tersebut apa adanya untuk memberikan gambaran yang sistematis terhadap fakta dan karakteristik objek yang ditelitinya secara tepat.

Dalam hal ini, peneliti berusaha mendiskripsikan fakta-fakta dan objek telitiannya secara lengkap dan mendetail tentang kondisi yang terjadi dalam implementasi Kebijakan Pemberian Tunjangan Kinerja Terhadap Pegawai Kantor Kementerian Agama Kota Binjai antara lain :

1. Implementasi Peraturan Presiden Nomor 154 Tahun 2015 dan PMA Nomor 51 Tahun 2014 di Kantor Kementerian Agama Kota Binjai sebagai dasar kebijakan pemberian tunjangan kinerja.
2. Mekanisme dalam penetapan JFU dan kelas jabatan (*job grading*) pegawai.
3. Mekanisme komunikasi, birokrasi, sumber daya dan disposisi para pelaksana/ implementor dalam implementasi kebijakan pemberian tunjangan kinerja terhadap pegawai Kantor Kementerian Agama Kota Binjai.
4. Instrumen pendukung lainnya dalam implementasi kebijakan pemberian tunjangan kinerja tersebut.

Analisis isi terhadap implementasi Peraturan Presiden Nomor 154 Tahun 2015 dalam kebijakan pemberian tunjangan kinerja terhadap pegawai Kantor Kementerian Agama Kota Binjai dilakukan menggunakan teori implementasi George Edward III yang menempatkan 4 faktor utama yang mempengaruhi suatu implementasi kebijakan yakni; komunikasi, struktur birokrasi, sumber daya dan disposisi atau kecenderungan pelaksana dalam implementasi kebijakan pemberian tunjangan kinerja terhadap pegawai Kantor Kementerian Agama Kota Binjai.

3.3. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data adalah cara memperoleh data yang valid dari para narasumber untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan atau permasalahan yang diajukan oleh peneliti dalam rumusan masalah agar tercapainya tujuan penelitian. Adapun teknik pengumpulan data dalam penelitian kualitatif dilakukan melalui tiga cara yakni; Wawancara mendalam, observasi terlibat, pengumpulan dokumen dan *Focus Group Discussion* atau diskusi kelompok terbatas (Afrizal, 2016 : 133).

1. Wawancara Mendalam (*in-depth interview*)

Wawancara dilakukan dengan para narasumber melalui bentuk komunikasi verbal atau tatap muka sebagai upaya yang bertujuan untuk memperoleh informasi yang mendalam (*in-depth interview*). Wawancara dilakukan dengan narasumber/informan yang kredibel dan memiliki kompetensi untuk memberikan informasi dan data yang valid tentang implementasi kebijakan pemberian tunjangan kinerja terhadap pegawai Kantor Kementerian Agama Kota Binjai. Hasil wawancara dicatat, dikumpulkan dan disusun sebagai bahan/data awal dalam penelitian sebelum di analisis isinya dan diverifikasi atau ditarik kesimpulan.

Dalam wawancara dibutuhkan narasumber yang memiliki kompetensi dan memahami objek penelitian ini antara lain :

- 1) Kepala Kantor Kementerian Agama Kota Binjai (H. Abdul Manan, MA)
- 2) Perencana Anggaran (H. Armaya Azmi, S.HI, MA)
- 3) Penyusun Program Anggaran dan Pelaporan serta Pembuat Daftar Gaji Pegawai (Miskah Irmayani Lubis, S.Ag)
- 4) Penyusun Program Anggaran dan Pelaporan serta Operator E-MPA (Indah Juli Nasution, SE)
- 5) Pengembang Pegawai (Dosma Bako)

2. Observasi

Observasi dilakukan dengan seobjektif mungkin melalui pengamatan dan pencatatan perilaku, kebiasaan dan aktivitas atau respon pegawai Kantor Kementerian Agama Kota Binjai terhadap implementasi kebijakan tunjangan kinerja di Kantor Kementerian Agama Kota Binjai.

Kegiatan observasi dilakukan melalui pengamatan langsung terhadap perilaku pegawai dalam bekerja, mencatat sikap mereka baik berupa ucapan dan diskusi para pegawai yang peneliti lihat dan dengar terkait dengan kebijakan tunjangan kinerja yang telah mereka terima tersebut.

3. Studi Dokumentasi dan Kepustakaan

Teknik pengumpulan data dokumentasi dan kepustakaan dilakukan dengan penelaahan dan penelitian terhadap dokumen-dokumen penting dan kepustakaan yang berkaitan langsung dan relevan dengan objek dan tema penelitian. Data kepustakaan berupa buku-buku, jurnal, undang-undang dan peraturan lainnya serta buletin dan tulisan-tulisan yang relevan.

Sedangkan data yang berasal dari dokumen diantaranya berupa arsip-arsip, seperti sejarah kantor, surat, laporan pertanggungjawaban kegiatan, laporan keuangan, data pegawai, laporan pemeriksaan dan lainnya yang relevan dijadikan sebagai bahan dalam penelitian.

3.4. Teknik Analisis Data

Analisis data kualitatif menurut Miles dan Huberman (Afrizal, 2016 : 174) adalah mereduksi data, menyajikan data dan menarik kesimpulan. Maka dalam penelitian ini peneliti akan menggunakan teknik analisis data yang dikemukakan oleh Miles dan Huberman sebagai berikut :

1. Reduksi Data

Reduksi data merupakan interpretasi terhadap informasi yang disampaikan oleh para informan saat wawancara dengan melakukan pencatatan terhadap hal-hal yang dianggap penting dan berkorelasi langsung dengan penelitian serta

membuang informasi yang tidak penting dan tidak berhubungan dengan penelitian ini. Data-data awal tersebut disortir sesuai dengan kebutuhan penelitian yang telah direncanakan dan disusun dari awal dengan menyingkirkan data yang tidak diperlukan dalam penelitian.

2. Penyajian Data

Penyajian data merupakan tahap lanjutan dari analisis data, dimana peneliti menyajikan temuan penelitian yang telah dikumpulkan dan disusun secara sistematis sesuai kebutuhan sehingga setiap data disusun sesuai kategori dan kelompoknya agar lebih efektif dan mudah dipahami.

Seluruh temuan penelitian yang sangat penting disampaikan dalam laporan penelitian ini kemudian disajikan datanya secara terstruktur dan sistematis sesuai dengan kelompok dan kategori dari masing-masing jenis data yang telah diteliti agar penelitian ini lebih efektif dan mudah dipahami. Pendeknya, penelitian ini merupakan bentuk lain dari dokumentasi hasil penelitian yang telah disortir dan disusun secara lengkap dan sistematis serta telah dilakukan analisis isi sebagai bentuk laporan awal sebelum dibuat kesimpulan terkait implementasi kebijakan pemberian tunjangan kinerja di Kantor Kementerian Agama Kota Binjai.

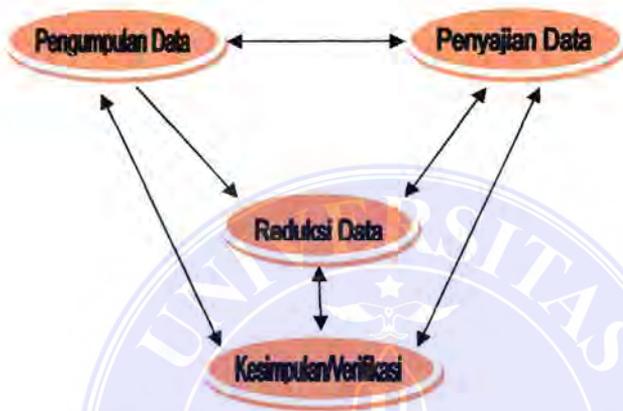
3. Penarikan Kesimpulan

Penarikan kesimpulan atau verifikasi merupakan upaya menyimpulkan hasil temuan data. Kesimpulan merupakan interpretasi peneliti atas temuan dari suatu wawancara atau dokumen selama penelitian dilakukan.

Kesimpulan dalam penelitian implementasi Peraturan Presiden Nomor 154 Tahun 2015 pada kebijakan pemberian tunjangan kinerja terhadap pegawai Kantor

Kementerian Agama Kota Binjai merupakan interpretasi peneliti terhadap hasil temuan terhadap seluruh proses pengumpulan data, reduksi data dan analisis isi yang telah diperas secara berulang-ulang untuk menghasilkan kesimpulan yang terverifikasi secara baik dan benar-benar valid.

Gambar 3.4.1. Hubungan analisis data dengan pengumpulan data menurut Miles dan Huberman



3.5. Definisi Konsep dan Operasional

Kebijakan publik menurut Riant Nugroho terdiri dari dua kata : Kebijakan dan publik. Kebijakan adalah *an authoritative decision. Decision made by the one who hold the authority, formal or informal*. Publik adalah sekelompok orang yang terikat dengan isu tertentu. Jadi, “publik bukanlah *umum, rakyat, masyarakat, atau sekedar stakeholders*”. Publik juga adalah *a sphere where people become citizen, a space where citizens interact, where state and society exist*.

Menurut James E. Anderson kebijakan merupakan serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu.

Anderson juga menyatakan bahwa yang dimaksud kebijakan adalah kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah.

Cooper, et.al., mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai tahapan yang menghubungkan antara rencana dengan tujuan yang telah ditetapkan atau sebagai proses penerjemahan pernyataan kebijakan (*policy statement*) ke dalam aksi kebijakan (*policy action*). Sedangkan tujuannya menurut Riant Nugroho adalah untuk melakukan intervensi karena kebijakan itu sendiri adalah intervensi.

Sedangkan implementasi kebijakan pemberian tunjangan kinerja terhadap pegawai Kantor Kementerian Agama Kota Binjai merupakan kebijakan atau keputusan pemerintah dalam mengimplementasikan Peraturan Presiden Nomor 154 Tahun 2015 sebagai kebijakan dalam memberikan tunjangan kinerja kepada PNS atas keberhasilan pelaksanaan reformasi birokrasi dan capaian hasil kinerja pegawai yang bersangkutan sesuai capaian organisasi tempat pegawai tersebut bekerja. Pemberian tunjangan kinerja merupakan hasil dari keberhasilan instansi dalam pelaksanaan reformasi birokrasi dan biasanya tunjangan kinerja ini dibayarkan tiap bulan kepada pegawai tergantung capaian kinerjanya.

Sementara itu definisi operasional penelitian ini menguraikan tentang implementasi Peraturan Presiden Nomor 154 Tahun 2015 pada kebijakan pemberian tunjangan kinerja terhadap pegawai Kantor Kementerian Agama Kota Binjai menggunakan pendekatan teori implementasi George Edward III yakni;

1. Komunikasi memiliki tiga variabel penting agar implementasi kebijakan pemberian tunjangan kinerja terhadap pegawai Kantor Kementerian Agama Kota Binjai dapat berjalan efektif dan berhasil dibutuhkan transmisi,

kejelasan dan konsistensi informasi komunikasi terhadap implementor dalam proses implementasi kebijakan tersebut.

2. Sumber daya merupakan *input* dari suatu sistem organisasi yang mempunyai implikasi strategis yang bernilai ekonomi dan teknologis. Secara ekonomis sumber daya terkait erat dengan biaya atau pengorbanan langsung yang dikeluarkan organisasi dan merefleksikan nilai atau kegunaan potensial dalam transformasinya ke dalam *output*. Sedangkan secara teknologis sumber daya berkaitan dengan kemampuan transformasi dari organisasi. Dimana sumber daya terdiri dari : 1) Staf atau pegawai (*street-level bureaucrats*). 2) Informasi. 3) Wewenang. 4) Fasilitas.
3. Disposisi atau kecenderungan implementor dalam memandang kebijakan sebagai faktor yang mempunyai konsekuensi penting bagi efektifitas dan keberhasilan implementasi kebijakan tersebut. Jika pelaksana bersikap positif dan mendukung maka kebijakan akan berjalan efektif tetapi sebaliknya jika pelaksana bersikap negatif dan menolak maka kebijakan akan mengalami kendala dan hambatan serius bahkan dapat mengalami kegagalan.
4. Struktur birokrasi merupakan institusi/lembaga yang menyelenggarakan implementasi Peraturan Presiden Nomor 154 Tahun 2015 pada kebijakan pemberian tunjangan kinerja terhadap pegawai Kantor Kementerian Agama Kota Binjai memerlukan aturan dan prosedur yang jelas untuk diikuti dan dipatuhi oleh semua pegawai terkait *Standard Operational Procedure (SOP)* dan fragmentasi birokrasi (*beureucratic fragmentation*) dalam penyebaran tanggungjawab pada saat implementasi kebijakan tersebut.

BAB V

SIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

5.1. SIMPULAN

5.1.1 Implementasi Peraturan Presiden Nomor 154 Tahun 2015 Tentang Tunjangan Kinerja Dilingkungan Kementerian Agama dalam kebijakan pemberian tunjangan kinerja terhadap pegawai Kantor Kementerian Agama Kota Binjai merupakan Peraturan Presiden pengganti Peraturan Presiden Nomor 108 Tahun 2014 yang secara teknis terkait erat dengan Peraturan Menteri Agama Nomor 51 Tahun 2014 Tentang Nilai dan Kelas Jabatan Struktural dan Jabatan Fungsional Pada Kementerian Agama, dimana penetapan JFU/JFT dan kelas jabatan baru menjadi prasyarat bagi seluruh pegawai Kantor Kementerian Agama Kota Binjai agar dibayarkan tunjangan kerjanya.

Dalam implementasinya, pembayaran tunjangan kinerja terhadap ASN di Kementerian Agama Kota Binjai berlaku surut dari terbitnya PMA Nomor 51 Tahun 2014, dimana pembayaran tunjangan kerja dibayarkan mulai bulan Juli Tahun 2014 atau lima bulan sejak terbitnya peraturan dan enam bulan sejak penetapan SK JFU dan JFT ASN yang baru ditandatangani.

Kebijakan pemberian tunjangan kinerja terhadap pegawai Kantor Kementerian Agama Kota Binjai merupakan implikasi dan dampak empat hal berikut ini :

- 1) Komunikasi dalam sosialisasi peraturan dan penetapan JFU/JFT terlalu singkat dan belum sepenuhnya dipahami oleh ASN Kementerian Agama Kota Binjai

yang berdampak sebagian penetapan JFU/JFT ditingkat bawah belum sepenuhnya sesuai dengan kebutuhan dan keahlian pegawai. Untungnya kebijakan untuk menentukan JFU ASN diserahkan pada hasil keputusan diskusi pada seksi masing-masing memberikan keleluasaan untuk memilih JFU yang lebih sesuai dengan kebutuhan pada seksinya.

- 2) Sumber daya pada implementasi kebijakan pemberian tunjangan kinerja di Kantor Kementerian Agama Kota Binjai terjadi ketimpangan terkait penetapan grade antara JFU dengan JFT sehingga terjadi kecemburuan sekalipun dalam penetapan JFU dan JFT tersebut merupakan pilihan masing-masing dan sesuai dengan formasi jenis pekerjaan pegawai.
- 3) Dalam hal disposisi terkait kebijakan ini para ASN memiliki sikap positif dalam merespon implemetasi tunjangan kinerja ini dan menerima secara baik karena kebijakan ini berdampak langsung terhadap peningkatan kesejahteraan dan kinerja ASN sekaligus untuk perbaikan pelayanan publik dilingkungan Kantor Kementerian Agama Kota Binjai.
- 4) Struktur birokrasi organisasi dalam implementasi kebijakan ini khususnya dalam penetapan JFU dan kelas jabatan dengan mekanisme yang ada sangat panjang dan berjenjang sehingga dibutuhkan sistem yang profesional, tranparan, cepat, akurat dan ditangani secara baik sehingga tidak terkatung-katung dan tanpa kejelasan terhadap pegawai yang melakukan mutasi atau perpindahan JFU dan kelas jabatan.

5.1.2 Kendala-kendala dalam implementasi kebijakan pemberian tunjangan kinerja terhadap pegawai Kantor Kementerian Agama Kota Binjai antara lain :

a. Kendala Awal Implementasi Kebijakan Tunjangan Kinerja

- 1) Mengejar penyelesaian penetapan SK JFU/JFT dan kelas jabatan pegawai Kantor Kementerian Agama Kota Binjai oleh Menteri Agama di Jakarta agar implementasi tunjangan kinerja tidak batal akibat terlambat dalam penetapan SK JFU/JFT tersebut.
- 2) Sedikitnya informasi yang diterima sebagian pejabat sehingga informasi terkait implementasi tunjangan kinerja ini terpusat pada Subbag Tata Usaha Urusan Orta dan Kepegawaian serta Urusan Keuangan.
- 3) Belum semua pegawai memahami dan mengerti nama dan istilah baru dalam JFU/JFT dan kelas jabatan yang terdapat pada PMA Nomor 51 Tahun 2014 sehingga pemilihan JFU dan kelas jabatan belum maksimal.

b. Kendala Dalam Pelaksanaan Kebijakan Tunjangan Kinerja

- 1) Terjadi kesenjangan *grade* jabatan antara pegawai JFU dan JFT yang tidak dibarengi dengan kemampuan profesionalitas kinerja individu. Meskipun kesenjangan tersebut sebenarnya telah sesuai dengan beban kerja masing-masing pegawai dan merupakan pilihan ASN yang bersangkutan.
- 2) SOP struktur birokrasi Kementerian Agama yang panjang dan berjenjang menyulitkan pegawai yang akan melakukan mutasi, pindah dan berganti JFU dengan kelas jabatan yang berbeda karena harus menunggu terlalu lama terbitnya SK JFU baru tersebut.

5.2. IMPLIKASI KEBIJAKAN

5.2.1. Implementasi Kebijakan Pemberian Tunjangan Kinerja Terhadap Pegawai Kantor Kementerian Agama Kota Binjai merupakan amanah pelaksanaan

reformasi birokrasi yang harus memiliki dampak signifikan dalam meningkatkan disiplin dan profesionalitas kerja pegawai untuk memaksimalkan performa pelayanan publik dilingkungan Kantor Kementerian Agama Kota Binjai yang bebas pungli dan gratifikasi, maju, modern dan humanis.

5.2.2. Terbitnya Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 41 Tahun 2018 Tentang Nomenklatur Jabatan Pelaksana Bagi Pegawai Negeri Sipil Dilingkungan Instansi Pemerintah harus direspon secepatnya oleh Kementerian Agama dengan segera menerbitkan Peraturan Menteri Agama baru dalam rangkai penyesuaian peraturan. Lebih penting lagi para pegawai Kantor Kementerian Agama Kota Binjai harus siap dengan setiap perubahan kebijakan dan nomenklatur baru.

5.2.3. Pentingnya penyederhanaan struktur birokrasi dengan memanfaatkan *e-administration* sebagai upaya menuju *smart bureaucracy* menjadi alternatif dan solusi ampuh untuk mempermudah pelayanan birokrasi yang panjang dan berjenjang sebagai upaya dalam memangkas jarak, waktu dan biaya pada setiap urusan kepegawaian. Gagasan *smart bureaucracy* ini membutuhkan dukungan sarana prasarana yang memadai antara lain :

1. Kecakapan dan kecukupan sumber daya baik SDM maupun Sumber Daya Anggaran, yang dibarengi *input* seleksi pegawai yang berkualitas serta sistem pengawasan berbasis *merit system* yang terkoordinasi dan terintegrasi.
2. Fasilitas sarana prasarana, jaringan informasi dan teknologi yang luas, cepat dan memadai.
3. Pendidikan dan pelatihan SDM yang baik dan berkelanjutan.

DAFTAR PUSTAKA

- Afrizal, 2016, *Metode Penelitian Kualitatif : Sebuah Upaya Mendukung Penggunaan Penelitian Kualitatif Dalam Berbagai Disiplin Ilmu*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Anderson, James E., 1984. *Public Policy Making*, Holt, Rinehart and Winston.
- Arikunto, Suharsimi, 2006. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, RinekaCipta.
- David, Fred R., David, Forest R., *Manajemen Strategik : Suatu Pendekatan Keunggulan Bersaing*, PT. Salemba Empat, Jakarta.
- Dunn, William, 1998. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Fischer, Frank, Miller, Gerald J., dan Sidney, Mara S., 2014. *Handbook Analisis Kebijakan Publik : Teori Politik dan Metode*, Nusa Media, Bandung.
- Edward, George III, 1980, *Implementing Public Policy*, Congressional Quarterly Press, Washington D.C.
- Kadir, Abdul, *Studi Pemerintahan Daerah dan Pelayanan Publik*, CV. Dharma Persada Dharmasraya, Medan.
- Mangkunegara, A. P., 2013. *Manajemen Sumber Daya Manusia*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Moeleong, Lexy J. 2011. *Metodologi Pendekatan Kualitatif*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Nugroho, Riant, 2017., *Public Policy*, PT. Elek Media Komputindo, Jakarta.
- Santoso, Pandji, 2017. *Administrasi Publik : Teori dan Aplikasi Good Governance*, PT. Refika Aditama, Bandung.
- Sedarmayanti. 2007. *Manajemen Sumber Daya Manusia : Reformasi Birokrasi dan Manajemen Pegawai Negeri Sipil*, PT. Refika Aditama.
- Siagian, Sondang P. 2001. *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Bumi Aksara.
- Siagian, Sondang P. 2016. *Filsafat Administrasi*, Media Grafika.
- Simamora, Henry, 2004. *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Balai Pustaka, Jakarta.
- Subarsono, AG. 2008., *Analisis Kebijakan Publik (Konsep, Teori dan Aplikasi)* Cetakan Ketiga. Pustaka Pelajar : Yogyakarta.
- Sudarmanto. 2009. *Kinerja dan Pengembangan Kompetensi SDM : Teori, Dimensi Pengukuran, dan Implementasi dalam Organisasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

- Sudaryono, 2017. *Metodologi Penelitian*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Sogiyono, 2017. *Metode Penelitian Kebijakan : Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, Kombinasi, R & D dan Penelitian Evaluasi*, Alfabeta. Bandung
- Tangkilisan, Nogi Hessel. 2005. *Manajemen Publik*. PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta
- Wibowo, 2014. *Manajemen Kinerja*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Widodo, Joko. 2010. *Analisis Kebijakan Publik : Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*, PT. Bayu Media, Malang.
- Winarno, Budi. 2007. *Kebijakan Publik Teori dan Proses, Edisi Revisi*. Media Pressindo : Yogyakarta.
- Wirawan, 2012, *Evaluasi : Teori, Model, Standar, Aplikasi, Dan Profesi*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Jurnal, Majalah dan Tulisan

- Andrianto, F.G., 2013. *Analisis Remunerasi di Balai Pengelolaan Daerah Aliran Sungai Unda Anyar Bali*. *Jurnal Ekonomi dan Bisnis Universitas Gajah Mada*.
- Boedianto, Sugeng, 2012. *Pengaruh Pemberian Remunerasi Terhadap Kinerja Pegawai Lembaga Pemasarakatan Klas IIA Anak Blitar*. *Jurnal Ilmu Manajemen*, Revitalisasi, Vol. 1, Nomor 3, Desember 2012.
- Hanifah, Yusnia, *Pengaruh Tunjangan Kinerja Terhadap Motivasi Kerja, Disiplin Kerja dan Kinerja Pegawai Balai Pengelolaan Daerah Aliran Sungai di Jawa Timur*, *Bisma Jurnal Bisnis dan Manajemen*, Vol. 11, Nomor 2 Bulan Mei 2017.
- James, OE., Ella, R., Nkamera, Lukpata, FE., Uwa, SL., dan Mbum, PA. 2015. *Effect of Reward System Among Health Care Workers Performance: A Case Study of University of Calabar Teaching Hospital Calabar, Nigeria*. *Journal of Hospital Administration*. Vol. 4 No. 3 Sciedu Press.
- Kopelman, R.E. 2001. *Merit Pay and Organizational Performance : Is There on Bottom Line ?* *Journal National Productivity Review*.
- Kristanti, Dwi. 2012. *Implementasi Program Remunerasi Berbasis Kinerja (Studi Implementasi Program Pemberian Honorarium Kinerja Pegawai di Unit Instansi 'X')*. *Jurnal Ekonomi dan Bisnis Universitas Gajah Mada*.
- Palagia, Misail. Brasit, Nurdin. dan Amar, Muh. Yunus, 2012. *Remunerasi, Motivasi, dan Kepuasan Kerjater hadap Kinerja Pegawai pada Kantor Pajak*. *Jurnal Analisis*, Juni 2012, Vol. 1 No. 1 : 73 – 78 ISSN 2303-1001.

Sancoko, B, 2010. ***Pengaruh Remunerasi Terhadap Pelayanan Publik di KPPN I Jakarta***, *Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi*, Jan-Apr 2010, ISSN 0854-3844 Volume 17, Nomor1.

Sirajuddin, Saleh, Muhammad, Darwis, ***Pengaruh Tunjangan Kinerja Terhadap Kinerja Pegawai Pada Bank Universitas Negeri Makassar***, *Jurnal Administrasi Publik*, Volume 5 No. 1, Tahun 2015.

Majalah Ikhlas Beramal, Nomor 89 Edisi Bulan Oktober 2014.

Republika Online, 24 Oktober 2016

Tempo Online, 25 Juni 2015

Remunerasi Kementerian Agama, diposting pada 16 Juni 2014.

Undang-Undang dan Peraturan Lainnya

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 46 Tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi Kerja Pegawai Negeri Sipil.

Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010 – 2025.

Peraturan Presiden Nomor 108 Tahun 2014 tentang Tunjangan Kinerja Pegawai di Lingkungan Kementerian Agama.

Peraturan Presiden Nomor 154 Tahun 2015 tentang Tunjangan Kinerja Pegawai di lingkungan Kementerian Agama.

Peraturan Menteri Agama Nomor 51 Tahun 2014 tentang Nilai dan Kelas Jabatan Struktural dan Jabatan Fungsional Kementerian Agama.

Peraturan Menteri Agama Nomor 29 Tahun 2016 tentang Pemberian, Penambahan dan Pengurangan Tunjangan Kinerja Pegawai Pada Kementerian Agama.