

BAB II

KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN DAN HIPOTESIS

2.1 Kajian pustaka

2.1.1 Pengertian organisasi

Pengertian Organisasi dapat dikatakan sebagai alat untuk mencapai tujuan, oleh karena itu organisasi dapat dikatakan wadah kegiatan dari orang-orang yang bekerjasama dalam usahanya untuk mencapai tujuan. Pada kegiatan itu orang-orang harus jelas tugas, wewenang dan tanggung jawabnya, hubungan dan tata kerjanya. Pengertian yang demikian disebut organisasi yang “statis”, karena hanya sekedar melihat dari strukturnya. Di samping itu terdapat pengertian organisasi yang bersifat “Dinamis”. Pengertian ini organisasi dilihat dari pada sudut dinamikanya, aktivitas atau tindakan dari tata hubungan yang terjadi di dalam organisasi itu, baik yang bersifat formal maupun informal.

(Robbins dan Judge, 2008:5) menyatakan organisasi merupakan sebuah unit sosial yang dikoordinasikan secara sadar, terdiri atas dua orang atau lebih dan yang relatif terus-menerus guna mencapai satu atau serangkaian tujuan bersama. Suatu organisasi yang dimaksud bahwa dalam organisasi harus ada dua orang atau lebih yang dapat bekerjasama dalam mencapai tujuan yang diharapkan. Adapun pengertian Organisasi menurut Weber (Thoha, 2014:113) bahwa : “Organisasi merupakan suatu batasan-batasan tertentu (*boundaries*), dengan demikian seseorang yang melakukan hubungan interaksi dengan lainnya tidak atas kemauan sendiri. Mereka dibatasi oleh aturan-aturan tertentu.” Dari uraian tersebut

menunjukkan bahwa organisasi merupakan jalinan kerjasama untuk mencapai tujuan bersama dengan berpedoman pada aturan-aturan yang telah ditetapkan.

Mills & Mills (Desmawangga, 2013:76) mendefinisikan organisasi sebagai kolektivitas khusus manusia yang aktivitas-aktivitasnya terkoordinasi dan terkontrol dalam dan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Yang dimaksud pengertian tersebut organisasi merupakan suatu kumpulan orang-orang yang melakukan aktivitas yang dikoordinasikan dan diawasi, agar tujuan yang diharapkan dapat tercapai.

Berdasarkan definisi tersebut dapat diketahui beberapa elemen dasar yang menjadi ciri organisasi yaitu:

- a. Kumpulan orang-orang
- b. Suatu wadah
- c. Terstruktur
- d. Tujuan bersama

Berdasarkan ciri tersebut dapat dirumuskan definisi organisasi yaitu suatu wadah yang terdiri dari kumpulan orang yang terikat dengan hubungan-hubungan formal dalam rangkaian terstruktur untuk mencapai tujuan bersama secara efektif.

2.1.2 Teori administrasi

Administrasi adalah Ilmu yang mempelajari proses kegiatan kerjasama untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan. Kegiatan kerjasama itu sendiri merupakan gejala yang sifatnya universal dan memerlukan suatu proses pergerakan yang disebut dengan manajemen. Dengan demikian, untuk mencapai tujuannya administrasi perlu membentuk suatu manajemen dalam suatu organisasi sebagai wadah, kerangka, atau struktur untuk menjalin suatu kerjasama yang baik.

Secara etimologi istilah administrasi berasal dari bahasa Inggris dari kata *administration* yang bentuk infinitifnya *to administer*. *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English* (1974), kata *to admister* diartikan sebagai *to manage* (mengelola) atau *to direct* (menggerakkan).

Kata administrasi juga berasal dari bahasa Belanda dari kata *administratie* yang mempunyai pengertian yang mencakup *stelselmatige verkrijging en verwerking van gegevens* (tata usaha), dan *beheer* (manajemen dari sumber daya, seperti finansial, personal, gudang). Menurut Suprayogi (2011:2) “Administrasi adalah dua orang atau lebih yang bersatu guna mencapai tujuan secara bersama-sama.

Berdasarkan uraian di atas bahwa administrasi merupakan suatu proses kerjasama diantara dua orang atau lebih guna mencapai tujuan. Pengertian administrasi banyak yang berbeda-beda tergantung pada sudut pandang dan analisa dari para ahli. Menurut Siagian (2010:6) mendefinisikan bahwa “Administrasi adalah keseluruhan proses pelaksanaan kegiatan yang dilakukan oleh dua orang atau lebih yang terlibat dalam suatu bentuk usaha kerja demi tercapainya tujuan yang ditentukan sebelumnya”.

Berdasarkan uraian di atas, bahwa administrasi adalah kegiatan proses kerjasama yang dilakukan oleh dua orang atau lebih secara rasional untuk mencapai tujuan yang diharapkannya.

2.1.3 Pengertian kebijakan publik

Secara etimologi istilah kebijakan berasal dari bahasa Inggris “*policy*”. Akan tetapi, kebanyakan orang berpandangan bahwa istilah kebijakan diartikan

sama dengan keputusan. Padahal sebenarnya istilah kebijakan dengan keputusan merupakan dua istilah yang jauh berbeda. Letak perbedaan yang dapat kita lihat dari kedua istilah tersebut terletak pada luas cakupan dan arti pentingnya. Dunn (dalam Pasolong, 2007:39) menyatakan bahwa kebijakan publik merupakan suatu rangkaian pilihan-pilihan yang saling berhubungan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah pada bidang yang menyangkut tugas pemerintah. Dari uraian itu dapat dijelaskan bahwa kebijakan publik merupakan rangkaian kegiatan yang ditetapkan oleh lembaga/pejabat pemerintah. Lembaga/pejabat pemerintah dalam menetapkan kebijakannya baik mengenai program-program kegiatan maupun kegiatan-kegiatan lainnya merupakan suatu penetapan suatu putusan yang harus dilaksanakan oleh lembaganya dalam rangka mencapai tujuan yang dikehendakinya.

Eyestone (Winarno, 2012:20) mengartikan kebijakan publik secara luas sebagai hubungan satu unit pemerintah dengan lingkungannya. Pendapat yang diutarakan oleh Eyestone tentang kebijakan publik sangat luas dan mencakup banyak hal sehingga terlihat tidak ada batasan dalam definisi.

Friedrich (Wahab, 2004:3) mendefinisikan kebijakan publik sebagai perangkat tindakan yang dilakukan pemerintah dengan mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu, sehingga mencapai sasaran dan tujuan yang telah diinginkan.

Pendapat lain juga dikatakan oleh Dye (Agustino, 2008:7) mengatakan bahwa kebijakan publik adalah apa yang dipilih oleh pemerintah untuk dikerjakan atau yang tidak dikerjakan. Yang dimaksud Dye, kebijakan bahwa sesuatu yang

dipilih untuk dilaksanakan atau tidak dilaksanakan tetapi mempunyai dampak yang sama terhadap sasaran/tujuan.

Sedangkan Anderson merumuskan kebijakan publik sebagai kegiatan-kegiatan pemerintah yang dimaksudkan untuk mengatasi satu masalah. Maksudnya bahwa suatu kebijakan yang ditetapkan dapat mengatasi suatu masalah yang sedang dihadapinya.

Dari pendapat beberapa ahli bisa disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah usaha yang dilakukan oleh pemerintah dalam rangka mencapai tujuan yang diusulkan oleh individu atau kelompok guna memecahkan masalah yang sedang dihadapi yang diharapkan bisa memberikan solusi terhadap masalah publik. Pada pelaksanaan kebijakan tentu saja nantinya akan ditemui hambatan-hambatan. Oleh sebab itu maka untuk menetapkan satu kebijakan bukanlah perkara yang mudah, kebijakan yang akan dibuat harus disesuaikan dengan mempertimbangkan nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat.

2.1.4 Perilaku organisasi

2.1.4.1 Pengertian perilaku organisasi

Pengertian perilaku organisasi menurut Cummings (Thoha, 2014:8) yaitu: “Perilaku Organisasi adalah suatu cara berfikir, suatu cara untuk memahami persoalan-persoalan dan menjelaskan secara nyata hasil-hasil penemuan berikut tindakan-tindakan pemecahan.” Perilaku organisasi merupakan suatu cara pemahaman persoalan serta tindakan pemecahan masalahnya.

Adapun pengertian lain dari perilaku organisasi menurut Duncan (Thoha, 2014:5): “Perilaku organisasi adalah suatu studi yang menyangkut aspek-aspek

tingkah laku manusia dalam suatu organisasi atau suatu kelompok tertentu. Ia meliputi aspek yang ditimbulkan dari pengaruh organisasi terhadap manusia demikian pula aspek yang ditimbulkan dari pengaruh manusia terhadap organisasi. Tujuannya praktis dari penelaahan studi ini adalah untuk mendeterminasikan bagaimanakah perilaku manusia itu mempengaruhi usaha pencapaian tujuan-tujuan organisasi.” Yang dimaksud di atas memberikan pengertian bahwa perilaku organisasi merupakan ilmu yang mempelajari tingkah laku manusia dalam organisasi dimana mereka bergabung.

Menurut Kelly (Thoha, 2014:9) yaitu: “Perilaku organisasi dapat dirumuskan sebagai suatu sistem studi dari sifat organisasi seperti misalnya: bagaimana organisasi dimulai, tumbuh, dan berkembang, dan bagaimana pengaruhnya terhadap anggota-anggota sebagai individu, kelompok-kelompok pemilih, organisasi-organisasi lainnya, dan instansi-instansi yang lebih besar.” Dari pengertian tersebut mengandung arti bahwa perilaku organisasi merupakan suatu sistem atau mekanisme yang diterapkan pada suatu organisasi tentang hal yang berkaitan dengan organisasi baik itu orangnya maupun wadahnya (organisasinya) untuk dikembangkan demi masa yang akan datang.

Berdasarkan pendapat para ahli di atas, peneliti dapat menyimpulkan bahwa perilaku organisasi adalah suatu ilmu yang mempelajari tentang perilaku/tingkah laku individu dan atau kelompok dalam suatu organisasi serta dampaknya terhadap kinerja, baik kinerja individual, kelompok maupun organisasi.

2.1.4.2 Indikator perilaku organisasi

Perilaku organisasi sangatlah penting dalam suatu kegiatan organisasi karena setiap orang memiliki perilaku yang tidak sama, maka dari itu dalam mempelajari perilaku organisasi menurut Davis yang dikutip oleh Dharma (1993:5) yaitu:

- a. Orang-orang membentuk sistem sosial intern organisasi, mereka terdiri dari orang-orang dan kelompok, baik kelompok besar maupun kelompok kecil, selain itu ada kelompok yang lebih resmi dan formal.
- b. Struktur menentukan hubungan resmi orang-orang dalam organisasi. Berbagai pekerjaan yang berbeda diperlukan untuk melakukan semua aktivitas organisasi, ada manajer dan pegawai.
- c. Teknologi menyediakan sumber daya yang digunakan orang-orang untuk bekerja dan sumber daya itu mempengaruhi tugas yang mereka dapat menghasilkan banyak hal dengan tangan kosong. Jadi, mereka mendirikan bangunan, merancang, mesin menciptakan proses kerja dan merakit sumber daya.
- d. Lingkungan semua organisasi beroperasi di dalam lingkungan luar, organisasi tidak berdiri sendiri. Ia merupakan bagian dari sistem yang lebih besar yang banyak memuat unsur lain, seperti pemerintah, keluarga dan organisasi lainnya. Semua unsur ini saling mempengaruhi dalam suatu sistem yang rumit yang menjadi corak hidup sekelompok orang.

Indikator yang saya pakai dalam penelitian kali ini adalah indikator-indikator dari perilaku organisasi yang dikemukakan oleh Thoha (2014 :36), yaitu:

1. Manusia berbeda perilakunya, karena kemampuannya tidak sama. Prinsip dasar kemampuan ini amat penting diketahui untuk memahami mengapa seseorang berbuat dan berperilaku berbeda dengan yang lain. Karena sejak lahir manusia ditakdirkan tidak sama kemampuannya. Ada pula yang beranggapan bukan disebabkan sejak lahir, melainkan karena perbedaan menyerap informasi dari suatu gejala, dan ada pula yang beranggapan kemampuan disebabkan oleh kombinasi keduanya. Oleh karenanya kecerdasan merupakan salah satu perwujudan dari kemampuan seseorang.
2. Manusia mempunyai kebutuhan yang berbeda. Ahli-ahli ilmu perilaku umumnya membicarakan bahwa manusia ini berperilaku karena didorong oleh serangkaian kebutuhan. Dengan kebutuhan ini dimaksudkan adalah beberapa pernyataan didalam seseorang yang menyebabkan seseorang itu berbuat untuk mencapai suatu obyek atau hasil. Kebutuhan seseorang berbeda dengan kebutuhan orang lain. Seseorang karyawan yang didorong untuk mendapatkan tambahan gaji, tingkah perilakunya jelas akan berbeda dengan karyawan yang didorong oleh keinginan memperoleh kedudukan agar mendapatkan harga diri di dalam masyarakat.
3. Orang berfikir tentang masa depan, dan membuat pilihan tentang bagaimana bertindak. Kebutuhan-kebutuhan manusia dapat dipenuhi lewat perilaku masing-masing didalam banyak hal, seseorang dihadapkan dengan sejumlah kebutuhan yang potensial harus dipenuhi lewat perilaku yang dipilihnya. Misalnya: seseorang diberikan pilihan pada dua hal dan harus dapat memutuskan salah satu dari kedua keputusan tersebut dan harus dapat

menerima resiko yang diambil. Cara untuk menjelaskan bagaimana seseorang mengambil keputusan yaitu dengan mempergunakan teori expectancy, teori ini didasarkan atas proposisi yang sederhana yakni bagaimana seseorang memilih perilaku, karena ia yakin dapat mengarahkan untuk mendapatkan suatu hasil yang diharapkannya. Perilaku dicatat bahwa teori ini tidak bisa digunakan untuk meramal suatu tujuan yang diinginkan. Model ini hanya membuat asumsi-asumsi bahwa seseorang membuat suatu keputusan yang rasional itu berdasarkan pada persepsi terhadap lingkungannya.

4. Seseorang memahami lingkungan sekitarnya dalam hubungannya dengan pengalaman masa lalu. Memahami lingkungan adalah suatu proses aktif, dimana seseorang berusaha membuat lingkungan menjadi berarti baginya. Proses aktif ini melibatkan seseorang individu untuk mengakui secara selektif aspek-aspek yang berada dari lingkungan, menilai apa yang dilihat dari lingkungannya, menilai apa yang dilihat dari hubungannya dengan pengalaman masa lalu, dan dapat mengevaluasi dari yang dialaminya, serta bagaimana kaitannya dengan pemenuhan kebutuhan-kebutuhannya. Jadi pengalaman dari seseorang sangatlah penting di dalam suatu organisasi. Jadi lingkungan sangat memberikan objek dan peristiwa ketimbang dengan kemampuan manusia yang dimilikinya untuk memahami obyek dan peristiwa tersebut, aspek-aspek yang sudah diketahui atau yang sudah berjalan dapat dijadikan pengalaman oleh seseorang untuk bertindak.
5. Seseorang itu mempunyai reaksi-reaksi senang atau tidak senang. Orang-orang jarang-jarang bertindak netral mengenai tentang sesuatu hal yang mereka

ketahui atau alami, dan mereka cenderung mengevaluasi terhadap sesuatu yang dialami dengan cara senang atau tidak senang. Selanjutnya evaluasi ini merupakan faktor yang teramat sulit di dalam mempengaruhi perilaku dimasa yang akan datang. Perasaan senang atau tidak senang ini akan membuat seseorang berbuat berbeda-beda dengan orang lain, seseorang merasa puas dengan gaji di kantor tertentu, tetapi ada sebagian orang yang tidak puas dengan gajinya. Kepuasan atau ketidakpuasan timbul karena adanya perbedaan antara sesuatu yang diterima dengan sesuatu yang diharapkan. Oleh karena itu salah persepsi ini merupakan bidang yang amat penting untuk diketahui, maka amatlah sulit bagi pimpinan organisasi untuk mendistribusikan beberapa penghargaan seperti misalnya naik haji dan promosi suatu acara untuk memberikan kepuasan kepada semua pihak.

6. Banyak faktor yang menentukan sikap dan perilaku seseorang telah disinggung di atas beberapa yang mempengaruhi bagaimana seseorang itu terangsang untuk berperilaku, dan telah ditekankan pula bahwa kemampuan seseorang adalah suatu pengaruh yang amat penting didalam pelaksanaan pekerjaan. Organisasi biasanya bisa mempengaruhi perilaku seseorang dengan mengubah satu atau lebih faktor-faktor penentu dari perilaku individu, hanya mudah diubah. Tetapi semuanya terbuat untuk dipengaruhi. Perilaku seseorang ditentukan oleh banyak faktor, adakalanya perilaku seseorang dipengaruhi oleh kemampuannya, adapula karena kebutuhannya dan adapula karena dipengaruhi oleh pengharapan dan lingkungannya. Oleh karena banyaknya faktor yang mempengaruhi perilaku manusia, maka sering kali suatu keadaan yang

memimpin kearah tercapainya efektivitas pelaksanaan kerja. Sejalan dengan pendapat para ahli diatas maka peneliti dapat memberi kesimpulan bahwa perilaku organisasi adalah suatu cara berfikir, cara untuk memahami persoalan-persoalan dalam suatu organisasi atau suatu kelompok tertentu. Ia meliputi aspek yang ditimbulkan dari pengaruh organisasi terhadap manusia.

2.1.5 Pengertian manajemen sumber daya manusia

Manajemen sumber daya manusia merupakan salah satu bagian dari organisasi dan manajemen, karena manajemen sumber daya manusia merupakan faktor yang penting dalam menggerakkan organisasinya. Pengertian manajemen sumber daya manusia menurut beberapa para ahli selalu berbeda, untuk itu akan diuraikan dulu pengertian tentang manajemen sumber daya manusia.

A. Anwar Prabu Mangkunegara (2013:2), menyatakan bahwa “Manajemen sumber daya manusia merupakan suatu perencanaan, pengorganisasian, pengkoordinasian, pelaksanaan, dan pengawasan terhadap pengadaan, pengembangan, pemberian balas jasa, pengintegrasian, dan pemisahan tenaga kerja dalam rangka mencapai tujuan organisasi”. Manajemen sumber daya manusia dapat didefinisikan pula sebagai suatu pengelolaan dan pendayagunaan sumber daya yang ada pada individu (pegawai). Pengelolaan dan pendayagunaan tersebut dikembangkan secara maksimal di dalam dunia kerja untuk mencapai tujuan organisasi dan pengembangan individu pegawai.

A. F Stoner yang dikutip oleh Sondang P. Siagian (2013:6), “Manajemen sumber daya manusia yaitu suatu prosedur berkelanjutan yang bertujuan untuk memasok suatu organisasi atau perusahaan dengan orang-orang yang tepat untuk

ditempatkan pada posisi dan jabatan yang tepat pada saat organisasi memerlukannya”.

Pendapat para ahli diatas dapat disimpulkan bahwa manajemen sumber daya manusia adalah sebuah kegiatan yang di dalamnya terdapat cara untuk mengatur dan merealisasikan setiap kegiatan yang telah direncanakan di dalam organisasi dengan efektif dan efisien.

2.1.6 Implementasi kebijakan

2.1.6.1 Pengertian implementasi

Implementasi dipandang secara luas mempunyai makna pelaksanaan peraturan perundang-undangan diberbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program. Implementasi dimaksudkan membawa ke suatu hasil (akibat) yang telah dilakukannya demi untuk melengkapi dan menyelesaikan suatu kegiatan yang telah ditetapkan. Implementasi juga dimaksudkan menyediakan sarana (alat) untuk melaksanakan sesuatu, memberikan hasil yang bersifat praktis terhadap sesuatu.

Menurut Pressman dan Wildavsky, 1978:21 memberikan pengertian sebagai berikut : “*implimentation as to carry out, accomplish, fullfil, produce, complete*” maksudnya : membawa, menyelesaikan, mengisi, menghasilkan, melengkapi. Maksud implementasi di atas bahwa implementasi merupakan sesuatu hal yang dapat melakukan kegiatan-kegiatan dalam rangka mengisi, melakukan, menghasilkan, maupun memecahkan suatu permasalahan yang harus segera diatasinya.

Sedangkan Dunn, (2003:132) mengistilahkan implementasi secara lebih khusus, menyebutnya dengan istilah implementasi kebijakan, menyatakan bahwa implementasi kebijakan (*policy implementation*) adalah pelaksanaan pengendalian aksi-aksi kebijakan di dalam kurun waktu tertentu.

Perkembangan berikutnya, pemaknaan terhadap implementasi terus mengalami perkembangan. Bagi para peneliti generasi III, contohnya implementasi dipahami secara lebih kompleks sebagai sebuah transaksi (pertukaran) berbagai sumber daya yang melibatkan banyak stakeholder. Secara lebih lengkap Warwick (Brynard, 2005:13) mengemukakan :

“Implementation means transaction. To carry out of program, implementers must continually deal with tasks, environments, clients, and each other. The formalities of organization and the mechanics of administration are important as background, but the key to succes in continual coping with contexts, personalities, alliances, and events. And crucial to such adaption is the wilingness to acknowledge and correct mitstakes, to shifts directions, and to learns from doing.nothing is more vital to implementation than self-correction; nothing more lethal than blind persevaration”.

Purwanto dan Sulistyastuti (2012:21) memberi penegasan terhadap definisi implementasi, yang intinya adalah “kegiatan untuk mendistribusikan keluaran kebijakan (*to deliver policy input*) yang dilakukan oleh para implementer kepada kelompok sasaran (*target group*) sebagai upaya untuk mewujudkan tujuan kebijakan”. Tujuan kebijakan diharapkan dapat muncul manakala *policy output* dapat diterima dan dimanfaatkan dengan baik oleh kelompok sasaran sehingga dalam jangka panjang hasil kebijakan akan mampu diwujudkan.

Anderson (Purwanto dan Sulistyastuti, 2012:22). Pemahaman terhadap implementasi kebijakan dapat dilakukan melalui dua pendekatan. Pendekatan

pertama, memahami implementasi sebagai bagian dari proses atau siklus suatu kebijakan. Dalam hal ini implementasi dilihat sebagai “*administration of the law ini which various actors, organizations, procedures, and techniques work together to put adopted policies into effect in an effort to attain policy or program goals*”. Pendekatan kedua, implementasi kebijakan dilihat sebagai suatu studi atau sebagai suatu bidang kajian (*field of study*).

Berdasarkan uraian di atas, dapat dijelaskan bahwa implementasi yang sesuai dengan aturan yang berlaku dapat bermanfaat bagi kemajuan suatu perusahaan. Kajian secara filsafat bahwa tiga unsur penting dalam implementasi, di antaranya *subject matter* (ontologi), cara memahami obyek dipelajari (epistemologi), dan rekomendasi tindakan yang diperlukan (aksiologi).

2.1.6.2 Pengertian kebijakan

Istilah kebijakan secara etimologis, berasal dari Bahasa Inggris yaitu “*policy*”. Akan tetapi, kebanyakan orang berpandangan bahwa istilah kebijakan senantiasa disamakan dengan istilah kebijaksanaan. Padahal apabila dicermati berdasarkan tata bahasa, istilah kebijaksanaan berasal dari kata “*wisdom*”. Peneliti berpandangan bahwa istilah kebijakan berbeda dengan istilah kebijaksanaan. Hal ini didasarkan pada pertimbangan bahwa pengertian kebijaksanaan memerlukan pertimbangan-pertimbangan yang lebih lanjut, sedangkan kebijakan mencakup peraturan-peraturan yang ada di dalamnya termasuk konteks politik.

Edi Suharto (2012:7) mendefinisikan kebijakan adalah prinsip atau cara bertindak yang dipilih untuk mengarahkan pengambilan keputusan. Sementara

menurut Ealau dan Prewitt (Edi Suharto, 2012:7) mendefinisikan kebijakan adalah sebuah ketepatan yang berlaku yang dicirikan oleh perilaku yang konsisten dan berulang, baik dari yang membuatnya maupun yang menaatinya (yang terkena kebijakan itu).

United Nations (Abdul Wahab, 2012:9) menjelaskan sebagai berikut:

“Kebijakan ialah pedoman untuk bertindak. Pedoman itu bisa saja amat sederhana atau kompleks, bersifat umum atau khusus, luas atau sempit, kabur atau jelas, longgar atau terperinci, bersifat *kualitatif* atau kuantitatif, publik atau privat. Kebijakan dalam maknanya seperti ini mungkin berupa suatu deklarasi mengenai suatu dasar pedoman bertindak, suatu arah tindakan tertentu, suatu program mengenai aktivitas-aktivitas tertentu, atau suatu rencana”.

(dapat dijelaskan bahwa kebijakan merupakan suatu pedoman/aturan untuk melakukan suatu tindakan, baik secara umum atau khusus, luas atau sempit, dll. Kebijakan merupakan suatu pedoman dalam melakukan suatu kegiatan guna mencapai tujuan sesuai dengan rencana yang telah ditentukannya).

Kebijakan menurut Dye (Kusumanegara, 2010:2) terdapat beberapa aspek yang perlu dilakukan dalam mengukur dan menganalisa suatu kebijakan, di antaranya : mendeskripsikan kebijakan publik, mengkaji alasan-alasan yang mendorong pemerintah melancarkan kebijakan tertentu.

Kebijakan mengandung suatu unsur tindakan untuk mencapai tujuan dan umumnya tujuan tersebut ingin dicapai oleh seseorang, kelompok ataupun pemerintah. Kebijakan tentu mempunyai hambatan-hambatan tetapi harus mencari peluang-peluang untuk mewujudkan tujuan dan sasaran yang diinginkan. Hal tersebut berarti kebijakan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai dan praktik-praktik sosial yang ada dalam masyarakat. Apabila kebijakan berisi nilai-nilai yang bertentangan dengan nilai-nilai kehidupan dalam masyarakat, maka

kebijakan tersebut akan mendapat kendala ketika diimplementasikan. Sebaliknya, suatu kebijakan harus mampu mengakomodasikan nilai-nilai dan praktik-praktik kehidupan dan perkembangan dalam masyarakat.

2.1.6.3 Pengertian implementasi kebijakan

Kebijakan yang telah direkomendasikan untuk dipilih oleh pembuat kebijakan merupakan suatu kebijakan yang pasti berhasil dalam implementasinya. Banyak variabel yang dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan baik yang bersifat individual maupun kelompok atau institusi. Implementasi dari suatu program melibatkan upaya-upaya pembuat kebijakan untuk mempengaruhi perilaku birokrat sebagai pelaksana kebijakan.

Dunn (2003:132) mengistilahkan implementasi secara lebih khusus, menyebutnya dengan istilah implementasi kebijakan, didefinisikan bahwa implementasi kebijakan (*Policy Implementation*) adalah pelaksanaan pengendalian aksi-aksi kebijakan di dalam kurun waktu tertentu. Dari uraian itu dijelaskan bahwa dalam melaksanakan kebijakan dibatasi dengan waktu tertentu, cara tertentu atas aktifitas-aktifitas yang dilakukannya.

Budi Winarno (Winarno, 2012:147) menguraikan pengertian implementasi kebijakan, sebagai berikut:

“Implementasi kebijakan merupakan melaksanakan undang-undang dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih dampak atau tujuan-tujuan kebijakan atau program-program yang diinginkan”.

Definisi tersebut menjelaskan bahwa implementasi kebijakan merupakan pelaksanaan kegiatan administratif yang legitimasi hukumnya ada. Pelaksanaan

kebijakan melibatkan berbagai unsur dan diharapkan dapat bekerjasama guna mewujudkan tujuan yang telah ditetapkan.

Pendapat Budi Winarno tersebut sejalan dengan pendapat Riant Dwijowijoto (Dwijowijoto, 2004:158) yang mengemukakan bahwa :

“Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung meng-implementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan derivate atau turunan dari kebijakan publik tersebut”.

Implementasi kebijakan menurut pendapat di atas, tidak lain berkaitan dengan cara agar kebijakan dapat mencapai tujuan kebijakan tersebut melalui bentuk program-program serta melalui derivate. Derivate atau turunan dari kebijakan publik yang dimaksud yaitu melalui proyek intervensi dan kegiatan intervensi.

Berkaitan dengan faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan suatu program, Subarsono mengutip pendapat G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli mengemukakan bahwa terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan program-program pemerintah yang bersifat desentralistis.

Faktor-faktor tersebut diantaranya :

- 1) Kondisi lingkungan
Lingkungan sangat mempengaruhi implementasi kebijakan, yang dimaksud lingkungan ini mencakup lingkungan sosio kultural serta keterlibatan penerima program.
- 2) Hubungan antar organisasi
Dalam banyak program, implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Untuk itu diperlukan koordinasi dan kerjasama antar instansi bagi keberhasilan suatu program.
- 3) Sumberdaya organisasi untuk implementasi program

Implementasi kebijakan perlu didukung sumber daya baik sumber daya manusia (*human resources*) maupun sumberdaya non-manusia (*non human resources*).

4) Karakteristik dan kemampuan agen pelaksana

Yang dimaksud karakteristik dan kemampuan agen pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semuanya itu akan mempengaruhi implementasi suatu program. (Subarsono, 2005:101)

Ada beberapa variabel penting yang dapat menentukan keberhasilan implementasi kebijakan. Beberapa pakar mengklasifikasikan variabel-variabel penting dalam implementasi kebijakan. Pandangan Edwards III (1980:9-10) bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yaitu:

“Four critical factors or variables in implementing public police: communication, resources, dispositions or attitude, and bureaucratic structure”. (empat faktor atau variabel kritis dalam melaksanakan kebijakan publik : komunikasi, sumber-sumber, disposisi atau sikap dan stuktur birokrasi).

Berdasarkan pandangan Edwards III keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh empat faktor penting sebagai berikut, yaitu:

Pertama komunikasi kebijakan, berarti merupakan proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan (*policy maker*) kepada pelaksana kebijakan (*policy implementors*). Komunikasi kebijakan memiliki beberapa macam dimensi, antara lain dimensi penyampaian informasi (*transmission*), kejelasan (*clarity*), dan konsistensi (*consistency*). Dimensi *transmission* yaitu menghendaki agar kebijakan publik disampaikan tidak hanya kepada pelaksana kebijakan, tetapi juga disampaikan kepada kelompok sasaran kebijakan. Dimensi kejelasan (*clarity*) berarti menghendaki agar kebijakan yang dtransmisikan kepada para pelaksana, sasaran kebijakan dapat diterima dengan jelas, sehingga diantara

mereka mengetahui apa yang menjadi maksud, tujuan dari kebijakan. Dimensi konsistensi (*consistency*) yaitu perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi harus konsisten dan jelas untuk ditetapkan atau dijalankan.

Kedua yaitu sumber daya, bagaimanapun jelas dan konsistensinya ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan, jika para pelaksana kebijakan yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber daya maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan efektif. Dimensi sumber daya meliputi : manusia (*staff*), peralatan (*facilities*), informasi/metode (*information/method*) dan kewenangan (*authority*). Dimensi sumber daya manusia berarti, efektivitas pelaksanaan kebijakan sangat tergantung kepada sumber daya manusia (aparatur) yang bertanggung jawab melaksanakan kebijakan. Dimensi sumber daya peralatan yang didalamnya ada anggaran merupakan sarana yang digunakan untuk operasionalisasi implementasi suatu kebijakan. Dimensi informasi/metode merupakan suatu informasi dan suatu cara/metode yang dipergunakan oleh para implementor dalam melaksanakan kebijakan tersebut agar tujuan yang diharapkan dapat tercapai. Dan dimensi kewenangan yaitu suatu cara yang dilakukan berkaitan dengan kewenangan seseorang dalam hal bagaimana cara mengimplementasikan suatu kebijakan. Kewenangan sangat diperlukan terutama untuk menjamin dan meyakinkan bahwa kebijaksanaan yang akan dilaksanakan adalah sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Ketiga yaitu disposisi; disposisi ini merupakan karakteristik yang menempel erat kepada pelaksana kebijakan. Disposisi terdiri dari tanggung jawab dan patuh terhadap perintah atasan. Dimensi pegawai pelaksana kebijakan

haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi dan tanggung jawab pada kebijakan yang telah ditetapkan dan dilaksanakan. Dimensi patuh terhadap perintah atasan merupakan suatu sikap para pelaksana kebijakan yang harus patuh terhadap aturan yang telah ditetapkan dalam organisasinya dan patuh terhadap atasannya dalam menjalankan kebijakan tersebut.

Keempat yaitu struktur birokrasi; struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Aspek penting dari struktur birokrasi yaitu adanya kewenangan pemerintah dalam mendukung pengembangan organisasi, jelasnya status badan hukum, pimpinan bertanggung jawab terhadap atasannya, rekrutmen sesuai dengan aturan. Setiap kewenangan aturan/pedoman sangat mendukung terhadap pengembangan organisasi yang harus dikembangkannya. Dan suatu organisasi harus jelas dasar hukum yang membentuknya, agar organisasi tersebut eksis dalam operasionalisasinya. Pimpinan suatu organisasi harus tunduk dan patuh terhadap aturan yang memayunginya serta yang mengangkat dan memberhentikannya, begitu pula suatu organisasi harus dapat bekerjasama dengan pihak-pihak terkait.

2.1.6.4 Faktor pendukung implementasi kebijakan

Winarno (2012:147) Implementasi kebijakan bila dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan.

Adapun syarat-syarat untuk dapat mengimplementasikan kebijakan negara secara sempurna menurut teori implementasi Hogwood dan Gun yang dikutip Wahab (2012: 71-78) yaitu :

- a. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan atau instansi pelaksana tidak akan mengalami gangguan atau kendala yang serius. Hambatan-hambatan tersebut mungkin sifatnya fisik, politis dan sebagainya;
- b. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai;
- c. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia;
- d. Kebijaksanaan yang akan diimplementasikan didasarkan oleh suatu hubungan kausalitas yang handal;
- e. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya;
- f. Hubungan saling ketergantungan kecil;
- g. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan;
- h. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat;
- i. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna;
- j. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

Menurut teori implementasi kebijakan George Edward III yang dikutip oleh Winarno (2012:177), faktor-faktor yang mendukung implementasi kebijakan, yaitu :

1) Komunikasi.

Ada tiga hal penting yang dibahas dalam proses komunikasi kebijakan, yakni transmisi, konsistensi, dan kejelasan (*clarity*). Faktor pertama yang mendukung implementasi kebijakan adalah transmisi. Seorang pejabat yang mengimplementasikan keputusan harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan.

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

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

- 2) Sumber-sumber.
Sumber-sumber penting yang mendukung implementasi kebijakan meliputi: staf yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang dapat menunjang pelaksanaan pelayanan publik.
- 3) Kecenderungan-kecenderungan atau tingkah laku-tingkah laku.
Kecenderungan dari para pelaksana mempunyai konsekuensi-konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu yang dalam hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal.
- 4) Struktur birokrasi.
Birokrasi merupakan salah satu badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan, baik itu struktur pemerintah dan juga organisasi-organisasi swasta.

Menurut teori proses implementasi kebijakan menurut Van Meter dan Horn yang dikutip oleh Budi Winarno (2012:160), faktor-faktor yang mendukung implementasi kebijakan yaitu:

- (a) Ukuran-ukuran dan tujuan kebijakan
Dalam implementasi, tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran suatu program yang akan dilaksanakan harus diidentifikasi dan diukur karena implementasi tidak dapat berhasil atau mengalami kegagalan bila tujuan-tujuan itu tidak dipertimbangkan.
- (b) Sumber-sumber kebijakan
Sumber-sumber yang dimaksud adalah mencakup dana atau perangsang (*incentive*) lain yang mendorong dan memperlancar implementasi yang efektif.
- (c) Komunikasi antar organisasi
Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan Implementasi dapat berjalan efektif bila disertai dengan ketepatan komunikasi antar para pelaksana.
- (d) Karakteristik badan-badan pelaksana

Karakteristik badan-badan pelaksana erat kaitannya dengan struktur birokrasi. Struktur birokrasi yang baik akan mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan.

(e) Kondisi ekonomi, sosial dan politik

Kondisi ekonomi, sosial dan politik dapat mempengaruhi badan-badan pelaksana dalam pencapaian implementasi kebijakan.

(f) Kecenderungan para pelaksana

Intensitas kecenderungan-kecenderungan dari para pelaksana kebijakan akan mempengaruhi keberhasilan pencapaian kebijakan.

Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah tidak hanya ditujukan dan dilaksanakan untuk intern pemerintah saja, akan tetapi ditujukan dan harus dilaksanakan pula oleh seluruh masyarakat yang berada di lingkungannya. Menurut James Anderson yang dikutip oleh Bambang Sunggono (1994:144), masyarakat mengetahui dan melaksanakan suatu kebijakan publik dikarenakan :

- (1) Respek anggota masyarakat terhadap otoritas dan keputusan-keputusan badan-badan pemerintah;
- (2) Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan;
- (3) Adanya keyakinan bahwa kebijakan itu dibuat secara sah, konstitusional, dan dibuat oleh para pejabat pemerintah yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan;
- (4) Sikap menerima dan melaksanakan kebijakan publik karena kebijakan itu lebih sesuai dengan kepentingan pribadi;
- (5) Adanya sanksi-sanksi tertentu yang akan dikenakan apabila tidak melaksanakan suatu kebijakan.

2.1.6.5 Faktor penghambat implementasi kebijakan

Menurut Sunggono (1994:54) menyatakan bahwa implementasi kebijakan mempunyai beberapa faktor penghambat, yaitu:

a. Isi kebijakan

Pertama, implementasi kebijakan gagal karena masih samarnya isi kebijakan, maksudnya apa yang menjadi tujuan tidak cukup terperinci, sarana-sarana dan penerapan prioritas, atau program-program kebijakan terlalu umum atau sama sekali tidak ada. Kedua, karena kurangnya

ketetapan intern maupun ekstern dari kebijakan yang akan dilaksanakan. Ketiga, kebijakan yang akan diimplementasikan dapat juga menunjukkan adanya kekurangan-kekurangan yang sangat berarti. Keempat, penyebab lain dari timbulnya kegagalan implementasi suatu kebijakan publik dapat terjadi karena kekurangan-kekurangan yang menyangkut sumber daya-sumber daya pembantu, misalnya yang menyangkut waktu, biaya/dana dan tenaga manusia.

b. Informasi

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

c. Dukungan

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

d. Pembagian potensi

Sebab musabab yang berkaitan dengan gagalnya implementasi suatu kebijakan publik juga ditentukan aspek pembagian potensi diantara para pelaku yang terlibat dalam implementasi. Dalam hal ini berkaitan dengan diferensiasi tugas dan wewenang organisasi pelaksana.

Sunggono (1994:149-153) menyatakan bahwa struktur organisasi pelaksanaan dapat menimbulkan masalah-masalah apabila pembagian wewenang dan tanggung jawab kurang disesuaikan dengan pembagian tugas atau ditandai oleh adanya pembatasan pembatasan yang kurang jelas.

Adanya penyesuaian waktu khususnya bagi kebijakan-kebijakan yang kontroversial yang lebih banyak mendapat penolakan warga masyarakat dalam implementasinya. Menurut James Anderson yang dikutip oleh Bambang Sunggono (1994:144-145), faktor-faktor yang menyebabkan anggota masyarakat tidak mematuhi dan melaksanakan suatu kebijakan publik, yaitu :

- a) Adanya konsep ketidakpatuhan selektif terhadap hukum, dimana terdapat beberapa peraturan perundang-undangan atau kebijakan publik yang bersifat kurang mengikat individu-individu;

- b) Karena anggota masyarakat dalam suatu kelompok atau perkumpulan dimana mereka mempunyai gagasan atau pemikiran yang tidak sesuai atau bertentangan dengan peraturan hukum dan keinginan pemerintah;
- c) Adanya keinginan untuk mencari keuntungan dengan cepat diantara anggota masyarakat yang mencenderungkan orang bertindak dengan menipu atau dengan jalan melawan hukum;
- d) Adanya ketidakpastian hukum atau ketidakjelasan “ukuran” kebijakan yang mungkin saling bertentangan satu sama lain, yang dapat menjadi sumber ketidakpatuhan orang pada hukum atau kebijakan publik;
- e) Apabila suatu kebijakan ditentang secara tajam (bertentangan) dengan sistem nilai yang dianut masyarakat secara luas atau kelompok-kelompok tertentu dalam masyarakat.

Suatu kebijakan publik akan menjadi efektif apabila dilaksanakan dan mempunyai manfaat positif bagi anggota-anggota masyarakat. Dengan kata lain, tindakan atau perbuatan manusia sebagai anggota masyarakat harus sesuai dengan apa yang diinginkan oleh pemerintah atau negara, sehingga apabila perilaku atau perbuatan mereka tidak sesuai dengan keinginan pemerintah atau negara, maka suatu kebijakan publik tidaklah efektif.

2.1.6.6 Dimensi variabel implementasi kebijakan

1) Model implementasi kebijakan dari Edward III

Secara etimologis pengertian implementasi menurut Kamus Webster yang dikutip oleh Abdul Wahab (2012:64) adalah “*to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); dan *to give practical effect to* (untuk menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu)”.

Sementara Donald S. Van Metter dan Carl E. Va (Widodo, 2010:86) memberikan pengertian implementasi dengan mengatakan:

“Policy implementation encompasses those action by public and private individual (or group) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decision. This include both one time

efforts to transform decisions into operational terms, as well as continuing efforts to achieve the large and small changes mandated by policy decision.”

Mazmanian dan Sabatier (Widodo, 2010:87) menjelaskan makna implementasi dengan mengatakan :

“To understand what actually happens after a program is enacted or formulated is the subject of policy implementation. Those event and activities that occur after the issuing of authoritative public policy directives, which included both the effort to administer and the substantives, which impacts on the people and event”.

Widodo (2010:88) memberikan kesimpulan pengertian bahwa :

“Implementasi merupakan suatu proses yang melibatkan sejumlah sumber yang termasuk manusia, *dana*, dan kemampuan organisasional yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta (individu atau kelompok). Proses tersebut dilakukan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya oleh pembuat kebijakan”.

Sebuah implementasi kebijakan yang melibatkan banyak organisasi dan tingkatan birokrasi dapat dilihat dari beberapa sudut pandang. Menurut Abdul Wahab (2012:63) “implementasi kebijakan dapat dilihat dari sudut pandang (1) Pembuat kebijakan, (2) Pejabat-pejabat pelaksana di lapangan, dan (3) Sasaran kebijakan (*target group*)”. Perhatian utama pembuat kebijakan menurut Abdul Wahab (2012:63) memfokuskan diri pada “sejauh mana kebijakan tersebut telah tercapai dan apa alasan yang menyebabkan keberhasilan atau kegagalan kebijakan tersebut”.

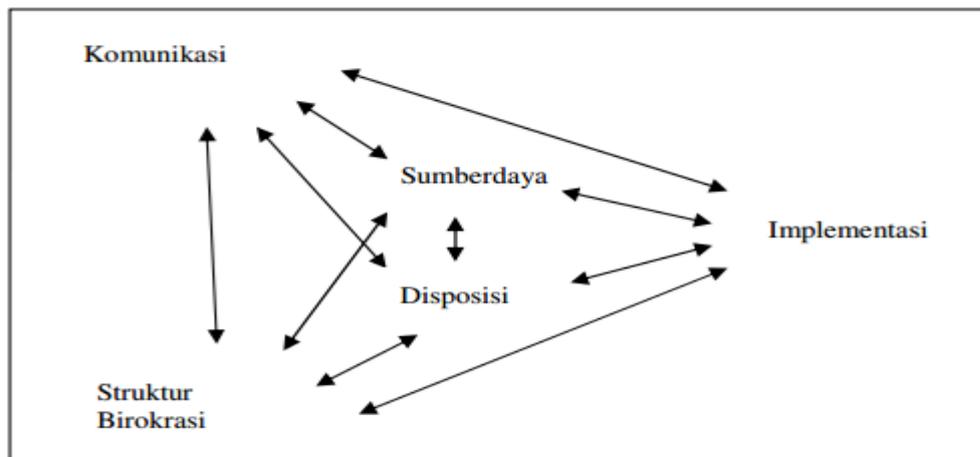
Sudut pandang implementor, menurut Abdul Wahab (2012:64) implementasi akan terfokus pada “tidakan pejabat dan instansi di lapangan untuk mencapai keberhasilan program”. Sementara dari sudut pandang target groups, implementasi akan lebih dipusatkan pada “apakah implementasi kebijakan

tersebut benar-benar mengubah pola hidupnya dan berdampak positif panjang bagi peningkatan mutu hidup termasuk pendapatan mereka”. Dari pengertian tersebut mengandung makna bahwa implementasi ditujukan pada tindakan-tindakan yang dilakukan oleh para pejabat dalam menentukan arah kebijakan yang akan dicapainya.

Perlu disadari bahwa dalam melaksanakan implementasi suatu kebijakan tidak selalu berjalan mulus. Banyak faktor yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan. Untuk menggambarkan secara jelas variabel atau faktor-faktor yang berpengaruh penting terhadap implementasi kebijakan publik serta guna penyederhanaan pemahaman, maka akan digunakan model-model implementasi kebijakan.

Terdapat banyak model implementasi menurut para ahli, diantaranya model implementasi kebijakan publik menurut Van Metter dan Van Horn (1975), George Edward III (1980), Grindle (1980) dan Masmanian dan Sabatier (1987). Menurut George Edward III (Widodo, 2010:96) terdapat 4 faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan antara lain yaitu faktor (1) Komunikasi, (2) Sumberdaya, (3) Disposisi dan (4) Struktur birokrasi.

Faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan dapat digambarkan sebagai berikut :



Gambar 2.1

Faktor penentu keberhasilan implementasi menurut Edward III

a. Komunikasi

Menurut Edward III (Widodo, 2010:97), komunikasi diartikan sebagai “proses penyampaian informasi komunikator kepada komunikan”. Informasi mengenai kebijakan publik perlu disampaikan kepada pelaku kebijakan agar para pelaku kebijakan dapat mengetahui apa yang harus mereka persiapkan dan lakukan untuk menjalankan kebijakan tersebut sehingga tujuan dan sasaran kebijakan dapat dicapai sesuai dengan yang diharapkan.

Menurut Edward III, menyatakan komunikasi kebijakan memiliki beberapa dimensi, antara lain dimensi transmisi (*trasmision*), kejelasan (*clarity*) dan konsistensi (*consistency*).

- 1) Indikator transmisi menghendaki agar kebijakan publik disampaikan tidak hanya disampaikan kepada pelaksana (*implementors*) kebijakan tetapi juga disampaikan kepada kelompok sasaran kebijakan dan pihak lain yang berkepentingan baik secara langsung maupun tidak langsung.

- 2) Indikator kejelasan (*clarity*) menghendaki agar kebijakan yang ditransmisikan kepada pelaksana, target grup dan pihak lain yang berkepentingan secara jelas sehingga diantara mereka mengetahui apa yang menjadi maksud, tujuan, sasaran, serta substansi dari kebijakan publik tersebut sehingga masing-masing akan mengetahui apa yang harus dipersiapkan serta dilaksanakan untuk mensukseskan kebijakan tersebut secara efektif dan efisien.
- 3) Indikator konsistensi (*consistency*) diperlukan agar kebijakan yang diambil tidak simpang siur sehingga membingungkan pelaksana kebijakan, target grup dan pihak-pihak yang berkepentingan.

b. Sumber daya

Edward III (Widodo, 2010:98) mengemukakan bahwa faktor sumber daya mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan. Edward III menyebutkan bahwa sumber daya tersebut meliputi sumber daya manusia, sumber daya anggaran, sumber daya peralatan dan sumber daya kewenangan, antara lain :

1) Sumber daya manusia

Sumber daya manusia merupakan salah satu variabel yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Edward III menyatakan bahwa “*probably the most essential resources in implementing policy is staff*”. Edward III menambahkan bahwa:

“no matter how clear and consistent implementation order are and no matter accurately they are transmitted, if personnel responsible for carrying out policies lack the resources to do an effective job, implementing will not effective”.

2) Sumber daya anggaran

Edward III menyatakan dalam kesimpulan studinya “*budgetary limitation, and citizen opposition limit the acquisition of adequate facilities. This in turn limit the quality of service that implementor can be provide to public*”. Edward III, menyatakan terbatasnya anggaran yang tersedia menyebabkan kualitas pelayanan yang seharusnya diberikan kepada masyarakat juga terbatas.

Edward III menyatakan bahwa “*new towns studies suggest that the limited supply of federal incentives was a major contributor to the failure of the program*”. Edward III, menyatakan terbatasnya insentif yang diberikan kepada implementor merupakan penyebab utama gagalnya pelaksanaan program.

Edward III menyimpulkan bahwa terbatasnya sumber daya anggaran akan mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Disamping program tidak bisa dilaksanakan dengan optimal, keterbatasan anggaran menyebabkan disposisi para pelaku kebijakan rendah.

3) Sumber daya peralatan

Edward III menyatakan bahwa sumber daya peralatan merupakan sarana yang digunakan untuk operasionalisasi implementasi suatu kebijakan yang meliputi gedung, tanah, dan sarana yang semuanya akan memudahkan dalam memberikan pelayanan dalam implementasi kebijakan. Edward III menyatakan:

“Physical facilities may also be critical resources in implementation. An implementor may have sufficient staff, may understand what he supposed to do, may have authority to exercise his task, but without the necessary building, equipment, supplies and even green space implementation will not succeed.”

4) Sumber daya kewenangan

Sumber daya lain yang cukup penting dalam menentukan keberhasilan suatu implementasi kebijakan adalah kewenangan. Menurut Edward III menyatakan pendapat bahwa:

“Kewenangan (authority) yang cukup untuk membuat keputusan sendiri yang dimiliki oleh suatu lembaga akan mempengaruhi lembaga itu dalam melaksanakan suatu kebijakan. Kewenangan ini menjadi penting ketika mereka dihadapkan suatu masalah dan mengharuskan untuk segera diselesaikan dengan suatu keputusan.”

Oleh karena itu, Edward III menyatakan bahwa pelaku utama kebijakan harus diberi wewenang yang cukup untuk membuat keputusan sendiri untuk melaksanakan kebijakan yang menjadi kewenangannya.

c. Disposisi

Pengertian disposisi menurut Edward III (Widodo, 2010:104) dikatakan sebagai “kemauan, keinginan dan kecenderungan para pelaku kebijakan untuk melaksanakan kebijakan secara sungguh-sungguh sehingga apa yang menjadi tujuan kebijakan dapat diwujudkan”.

Edward III mengatakan bahwa :

“Jika implementasi kebijakan ingin berhasil secara efektif dan efisien, para pelaksana (implementors) tidak hanya mengetahui apa yang harus dilakukan dan mempunyai kemampuan untuk melakukan kebijakan tersebut, tetapi mereka juga harus mempunyai kemauan untuk melaksanakan kebijakan tersebut.”

Faktor-faktor yang menjadi perhatian Edward III (Agustinus, 2006:159) mengenai disposisi dalam implementasi kebijakan terdiri dari:

- 1) Pengangkatan birokrasi. Disposisi atau sikap pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang 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 haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan, lebih khusus lagi pada kepentingan warga masyarakat.
- 2) 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 memanipulasi 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.

d. Struktur birokrasi

Edward III (Widodo, 2010:106) menyatakan bahwa “implementasi kebijakan bisa jadi masih belum efektif karena ketidakefisienan struktur birokrasi”. Struktur birokrasi ini menurut Edward III mencakup aspek-aspek seperti struktur birokrasi, pembagian kewenangan, hubungan antara unit-unit organisasi dan sebagainya. Meskipun sumber-sumber untuk

mengimplementasikan suatu kebijakan cukup dari para pelaksana (*implementors*) untuk mengetahui apa dan bagaimana cara melakukannya, serta mempunyai keinginan untuk melakukannya.

Menurut Edward III (Winarno, 2005:150) terdapat dua karakteristik utama dari birokrasi yakni: “*Standard Operational Procedure (SOP)* dan fragmentasi”.

Menurut Edward III, *Standard operational procedure (SOP)* merupakan perkembangan dari tuntutan internal akan kepastian waktu, sumber daya serta kebutuhan penyeragaman dalam organisasi kerja yang kompleks dan luas”.

Edward III (Widodo, 2010:107) menyatakan bahwa demikian pula dengan jelas tidaknya standar operasi, baik menyangkut mekanisme, sistem dan prosedur pelaksanaan kebijakan, pembagian tugas pokok, fungsi dan kewenangan, dan tanggung jawab diantara pelaku, dan tidak harmonisnya hubungan diantara organisasi pelaksana satu dengan yang lainnya ikut pula menentukan keberhasilan implementasi kebijakan.

Berdasarkan Edward III (Winarno, 2005:152) menjelaskan bahwa :

“Standard Operasional Prosedur sangat mungkin dapat menjadi kendala bagi implementasi kebijakan baru yang membutuhkan cara-cara kerja baru atau tipe-tipe personil baru untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan.”

Semakin besar kebijakan membutuhkan perubahan dalam cara-cara yang lazim dalam suatu organisasi, semakin besar pula probabilitas SOP menghambat implementasi. Edward III (Winarno, 2005:155) menjelaskan

bahwa “fragmentasi merupakan penyebaran tanggung jawab suatu kebijakan kepada beberapa badan yang berbeda sehingga memerlukan koordinasi”.

Edward III (Widodo, 2010:106), mengatakan bahwa :

“Struktur birokrasi yang terfragmentasi (terpecah-pecah atau tersebar red.) dapat meningkatkan gagalnya komunikasi, karena kesempatan untuk instruksinya terdistorsi sangat besar. Semakin terdistorsi dalam pelaksanaan kebijakan, semakin membutuhkan koordinasi yang intensif”.

Ripley dan Franklin (Winarno, 2005:149-160) mengidentifikasi enam karakteristik birokrasi sebagai hasil pengamatan terhadap birokrasi di Amerika Serikat, yaitu:

- 1) Birokrasi diciptakan sebagai instrumen dalam menangani keperluan-keperluan publik (*public affair*).
- 2) Birokrasi merupakan institusi yang dominan dalam implementasi kebijakan publik yang mempunyai kepentingan yang berbeda-beda dalam setiap hierarkinya.
- 3) Birokrasi mempunyai sejumlah tujuan yang berbeda.
- 4) Fungsi birokrasi berada dalam lingkungan yang kompleks dan luas.
- 5) Birokrasi mempunyai naluri bertahan hidup yang tinggi dengan begitu jarang ditemukan birokrasi yang mati.
- 6) Birokrasi bukan kekuatan yang netral dan tidak dalam kendali penuh dari pihak luar.

Model implementasi kebijakan Marilees S. Grindle (1980) dipengaruhi oleh dua variable besar yaitu isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan

implementasi (*context of implementation*). Ide dasarnya adalah bahwa kebijakan ditransformasikan, maka implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat implementabilitas dari kebijakan tersebut. Menurut Wibawa (Hariyono, 2005:51). Adapun cakupan implementasi kebijakan sebagai berikut :

- a) Sejauhmana kepentingan kelompok sasaran termuat dalam isi kebijakan;
- b) Jenis manfaat yang diterima oleh kelompok sasaran;
- c) Sejauhmana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan;
- d) Apakah letak sebuah program sudah tepat;
- e) Apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan pelaksanaannya dengan rinci;
- f) Apakah sebuah program didukung oleh sumber daya yang memadai;
- g) *Context of implementation*;
- h) Seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan;
- i) Karakteristik institusi dan rezim yang sedang berkuasa;
- j) Tingkat kepatuhan dan responsibilitas kelompok sasaran.

2) Model implementasi kebijakan Donald Van Meter dan Carl E. Van Horn.

Menurut Van Meter dan Van Horn, ada lima variable yang mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan. Lima variable tersebut adalah standar dan sasaran kebijakan, sumber daya, komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas, karakteristik agen pelaksana, dan kondisi sosial, ekonomi dan politik. Menurut Van Meter dan Van Horn (Hariyono, 2005:5) dengan uraian sebagai berikut :

- a) Standar dan sasaran kebijakan
Standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasikan. Apabila standar dan sasaran kebijakan kabur, maka akan menjadi multi-interpretasi dan mudah menimbulkan konflik diantara para agen implementasi.
- b) Sumber daya
Implementasi kebijakan perlu dukungan sumber daya manusia maupun sumber daya non-manusia.

- c) Komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas
 Dalam banyak program, implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Untuk itu, diperlukan koordinasi dan kerjasama antar instansi bagi keberhasilan suatu program.
- d) Karakteristik agen pelaksana
 Yang dimaksud karakteristik agen pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semuanya itu akan mempengaruhi implementasi suatu program.
- e) Kondisi sosial, ekonomi dan politik
 Variable ini mencakup 5 faktor. Lima faktor tersebut adalah sumber daya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan, sejauh mana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan, karakteristik para partisipan, yakni mendukung atau menolak bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan, dan apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan.
- f) Disposisi implementor
 Disposisi implementor ini mencakup tiga hal penting. Tiga hal tersebut adalah (i) respon implementor terhadap kebijakan, yang akan mempengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan; (ii) kognisi, yaitu pemahaman terhadap kebijakan; dan (iii) intensitas disposisi implementor, yakni preferens nilai yang dimiliki oleh implementor.

Berdasarkan teori yang dikemukakan oleh para ahli, terdapat banyak faktor dalam implementasi suatu kebijakan. Namun tidak seluruh faktor-faktor tersebut relevan untuk dipergunakan dalam menjawab permasalahan yang dihadapi oleh suatu kebijakan. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Hariyono (2005:52) bahwa model implementasi tidak perlu diaplikasikan mentah-mentah, melainkan dapat disintesis sesuai dengan kebutuhan.

2.1.7 Budaya organisasi

2.1.7.1 Pengertian dan konsep budaya organisasi

Budaya merupakan konsep penting untuk memahami masyarakat dan kelompok manusia dalam jangka waktu panjang, tak terkecuali di dalam sebuah

organisasi. Mengidentifikasi dan memahami budaya organisasi mempengaruhi keberhasilan dalam hal intelektual dan finansial dalam perusahaan. Menurut Mowat (2002:2) budaya organisasi adalah *“the personality of the organization: the shared beliefs, values and behaviours of the group. It is symbolic, holistic, and unifying, stable, and difficult, stable, and difficult to change.”*

Menurut Robbins (2005:525), budaya organisasi *“A system of shared meaning held by members that distinguishes the organization from other organization”* (Budaya organisasi merupakan suatu sistem dari makna atau arti bersama yang dianut para anggotanya yang membedakan organisasi dari organisasi lainnya). Dari pengertian tersebut mengandung arti bahwa budaya organisasi tersebut merupakan suatu aturan atau prosedur yang ada dalam organisasinya yang membedakan antara organisasi satu dengan organisasi lainnya.

Menurut Umar (2010:207), budaya organisasi adalah suatu sistem nilai dan keyakinan bersama yang diambil dari pola kebiasaan dan falsafah dasar pendirinya yang kemudian berinteraksi menjadi norma-norma, dimana norma tersebut dipakai sebagai pedoman cara berpikir dan bertindak dalam upaya mencapai tujuan bersama. Dari uraian tersebut menjelaskan bahwa budaya organisasi merupakan suatu norma-norma atau aturan-aturan yang ada pada organisasi tersebut yang dijadikan landasan berpikir, berperilaku, beraktivitas dalam rangka mencapai tujuan.

Marquis, (2010:73) budaya organisasi adalah simbol dan interaksi unik pada setiap organisasi. Hal ini meliputi cara berpikir, berperilaku, berkeyakinan yang sama-sama dimiliki oleh anggota unit.

Robbins (2010:248), memberikan tujuh karakteristik budaya organisasi, ketujuh karakteristik tersebut sebagai berikut :

1. Inovasi dan keberanian pengambilan resiko
Inovasi adalah suatu gagasan baru yang ditetapkan untuk memprakarsai atau memperbaiki suatu produk, proses atau jasa. Melalui inovasi dapat diketahui seberapa jauh anggota organisasi didorong untuk menemukan cara-cara baru yang lebih baik, tingkat kreativitas, dorongan untuk melakukan terobosan-terobosan baru dalam bekerja dan dorongan untuk mengembangkan kemampuan. Pengambilan resiko merupakan dorongan kepada anggota organisasi untuk melaksanakan gagasan baru dalam bekerja dan dorongan untuk tanggap dalam memanfaatkan peluang yang ada.
2. Perhatikan ke rincian
Seberapa besar pegawai diberikan wewenang dalam menjalankan tugasnya, kepercayaan untuk bertanggung jawab, tuntutan untuk bertanggung jawab dan kebebasan memiliki cara penyelesaian pekerjaan sesuai dengan fungsinya.
3. Orientasi hasil
Bagaimana manajemen memfokuskan pada hasil bukannya pada teknik dan proses yang digunakan untuk mencapai hasil, meliputi : kejelasan informasi keberhasilan kerja pegawai, tingkat efisiensi dan tingkat efektivitas.
4. Orientasi orang/individu
Seberapa jauh keputusan manajemen memperhitungkan efek hasil-hasil pada orang-orang di dalam organisasi itu melalui pemberdayaan organisasi, ada tidaknya persetujuan atasan, kesempatan yang diberikan atasan untuk belajar terus menerus, diperbolehkan atau tidak diperbolehkan adanya kritik dan saran satu dengan yang lainnya, serta sistem penghargaan yang jelas.
5. Orientasi pada tim
Bagaimana unit-unit di dalam organisasi didorong melakukan kegiatannya dalam suatu koordinasi yang baik. Seberapa jauh keterkaitan dan kerjasama ditekankan dalam pelaksanaan tugas dan seberapa dalam interdependensi antar anggota ditanamkan.
6. Agresivitas
Sejauh mana orang-orang itu agresif dan kompetitif dan bukannya santai-santai dalam penyelesaian pekerjaan dan persaingan kerja.

7. Stabilitas

Kegiatan organisasi menekankan dipertahankannya status quo sebagai kontras dari pertumbuhan. Tiap karakteristik ini berlangsung pada suatu kontinum (suatu kesatuan) dari rendah ke tinggi. Maka dengan menilai organisasi berdasarkan tujuh karakteristik ini, akan diperoleh gambaran majemuk dari budaya organisasi itu. Gambaran ini menjadi dasar bagi anggota organisasi untuk memahami organisasi itu, bagaimana penyelesaian di dalamnya, dan cara para anggota diharapkan berperilaku.

Budaya organisasi memiliki karakteristik yang penerapannya mendukung pencapaian sasaran organisasi. Karakteristik ini merupakan ciri utama budaya organisasi yang tidak dapat dipisahkan satu sama lainnya, juga berlaku pada semua jenis organisasi baik yang berorientasi kepada jasa atau produk. Selanjutnya Luthans (2002:123), memaparkan bahwa budaya organisasi memiliki beberapa karakteristik :

1. Peraturan-peraturan perilaku yang harus dipenuhi;
2. Norma-norma;
3. Nilai-nilai yang dominan;
4. Filosofi;
5. Aturan-aturan;
6. Iklim organisasi.

Karakteristik budaya organisasi tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lainnya. Artinya unsur-unsur tersebut mencerminkan budaya yang berlaku dalam suatu jenis organisasi baik yang berorientasi pada pelayanan jasa atau organisasi yang menghasilkan produk barang.

2.1.7.2 Manfaat budaya organisasi

Budaya organisasi merupakan mekanisme untuk mengarahkan masing-masing individu menuju tujuan bersama. Tujuan dan cara mencapai tujuan tidak dapat diubah tanpa memahami budaya organisasi. Kemampuan dalam

memperoleh keuntungan atau profit serta menanggapi masalah perusahaan sebenarnya tidak dapat ditemukan dalam struktur, kepemimpinan atau karyawannya tetapi pada budaya organisasi tersebut. Dengan memahami budaya organisasi, Mowat (2002:6-9), mengatakan terdapat manfaat yang dapat dirasakan oleh perusahaan yaitu :

1. Menempatkan karyawan secara tepat, baik dalam hal rekrutmen, pengembangan dan pemeliharaan SDM serta biaya-biaya manajemen. Perlu adanya kesesuaian antara kebiasaan karyawan dalam bekerja dengan budaya organisasi;
2. Membuat kebijakan dan tugas untuk meningkatkan keuntungan dan merespon permintaan pasar;
3. Melakukan perubahan secara signifikan terhadap perusahaan dalam menanggapi ancaman nyata akibat perubahan lingkungan bisnis yang sangat cepat;
4. Memfasilitasi penggabungan perusahaan (*mergers*) dan akuisisi (*acquisitions*);
5. Meningkatkan keuntungan dan pertumbuhan perusahaan.

2.1.7.3 Dimensi budaya organisasi

Robbins (2010:72) mengartikan budaya organisasi merupakan sistem makna bersama yang dianut oleh anggota-anggota yang membedakan organisasi itu dengan organisasi lainnya. Pengukuran variabel ini diperoleh melalui pengukuran dimensi dan indikatornya yang meliputi : inovasi dan penempatan risiko, perhatian secara jelas, orientasi hasil, orientasi orang, orientasi tim, keagresifan dan stabil.

Robbins (2010:96) menjelaskan bahwa budaya organisasi adalah sebuah proses deskripsi mengenai keadaan organisasi. Budaya organisasi berfokus pada anggota organisasi mampu merasakan budaya organisasi, terlepas dari mereka suka atau tidak suka pada budaya organisasi tersebut. Budaya organisasi dapat dirasakan keberadaannya melalui perilaku anggota dalam organisasi tersebut. Hal

ini dapat dilihat dari pola dan cara-cara berpikir, merasa, menanggapi dan menuntun para anggota organisasi dalam mengambil keputusan maupun kegiatan kegiatan lainnya dalam organisasi. Robbins (2010:102) menjelaskan bahwa pelaksanaan budaya organisasi dapat dikaji dari dimensi budaya organisasi. Dimensi budaya organisasi tidak ditetapkan secara mudah melainkan berdasarkan studi empiris. Studi empiris ini biasanya tidak dilakukan menggunakan sampel kecil melainkan menggunakan sampel besar yang melibatkan beberapa organisasi. Hasilnya tidak ditemukan dimensi budaya yang berlaku secara umum. Sehingga dapat ditarik kesimpulan bahwa memahami budaya organisasi melalui dimensi-dimensinya dapat menggambarkan budaya organisasi dari suatu organisasi tersebut. Banyak ahli yang menguraikan dimensi-dimensi dalam budaya organisasi salah satunya menurut Denison.

Denison and Mirsha (Casida, 2007:67) mengaitkan budaya organisasi dengan efektifitas organisasi. Efektifitas organisasi tersebut dipengaruhi oleh empat faktor di dalam budaya organisasi yaitu keterlibatan (*Involvement*), konsistensi (*consistency*), adaptasi (*Adaptation*), Misi (*Mision*).

1. Keterlibatan (*involvement*)

Keterlibatan merupakan kunci yang tampak dan dapat dirasakan dalam setiap budaya organisasi. Sobirin (2007) menyatakan bahwa keterlibatan merupakan dimensi budaya organisasi yang menunjukkan tingkat partisipasi staf dalam proses pengambilan keputusan. Denison (Casida, 2007) menyatakan, keterlibatan adalah suatu perlakuan yang membuat staf merasa diikutsertakan dalam kegiatan organisasi sehingga membuat staf bertanggung jawab tentang

tindakan yang dilakukannya. Keterlibatan (*involvement*) adalah kebebasan atau independensi yang dipunyai setiap individu dalam mengemukakan pendapat. Keterlibatan tersebut perlu dihargai oleh kelompok atau pimpinan suatu organisasi sepanjang menyangkut ide untuk memajukan dan mengembangkan organisasi/perusahaan.

Wesemann (Zwan, 2006) menjelaskan bahwa keterlibatan mencakup kemampuan organisasi untuk membangun profesional dan administrasi staf. Cho (2006) menyatakan bahwa staf yang memiliki perasaan terlibat dalam organisasi, mereka akan merasa bagian di dalam organisasi dan pendapat serta tindakan yang mereka lakukan akan terhubung langsung dengan tujuan organisasi. Denison (Zwan, 2006) menyatakan bahwa keterlibatan menciptakan partisipasi dan komitmen staf terhadap organisasi. Staf yang terlibat di dalam organisasi maka akan meningkat kinerjanya, dan juga bahwa keterlibatan terdiri dari tiga indikator yaitu pemberdayaan (*Empowerment*), kerja tim (*Team Orientation*) dan kemampuan berkembang (*Capability Development*):

a. Pemberdayaan (*Empowerment*)

Pemberdayaan (*empowerment*) adalah proses yang memungkinkan staf untuk memiliki input dan kontrol atas pekerjaan mereka, serta kemampuan untuk secara terbuka berbagi saran dan ide mengenai pekerjaan mereka (Richard, 2010).

Christensen (2012) menyatakan bahwa pemberdayaan akan membuat staf memiliki kekuasaan untuk mampu membuat pilihan dan berpartisipasi pada tingkat yang lebih bertanggung jawab yang pada akhirnya akan

menimbulkan perasaan bahagia pada diri staf tersebut serta mengakibatkan staf akan berpikiran positif terhadap lingkungannya. King (2005) menunjukkan staf yang bekerja pada konstruksi dengan peraturan yang ketat terhadap pemberian kebebasan staf dalam bekerja maka akan mempengaruhi pekerjaan yang dilakukan.

b. Kerja tim (*Team orientation*)

Kerja tim (*Team orientation*) menunjukkan efektifnya kerja secara tim dalam memberikan kontribusi pada organisasi yang mana proses di dalam kerja tim merupakan usaha untuk memecahkan suatu masalah dan meningkatkan inovasi anggotanya (Denison (Zwan, 2006)). Penelitian yang dilakukan oleh Scoot (2003) menunjukkan kerja tim yang dilakukan oleh tim kesehatan akan meningkatkan mutu pelayanan kesehatan.

c. Kemampuan berkembang (*Capability development*)

Denison (Zwan, 2006) mendefinisikan kemampuan berkembang (*Capability development*) adalah kemampuan suatu organisasi untuk meningkatkan kemampuan stafnya sehingga mampu berkompetisi dan mencapai tujuan organisasi. Sedangkan menurut Fang (2005) melakukan penelitian kepada 136 staf yang tidak pernah diberi kesempatan oleh managernya untuk mengikuti pelatihan ataupun pendidikan, menunjukkan nilai yang rendah untuk kemampuan berkembang.

Berdasarkan hasil analisa indikator pemberdayaan (*Empowerment*), kerja tim (*Team Orientation*), kemampuan berkembang (*Capability Development*) maka terlihat keterlibatan merupakan dimensi penting di dalam suatu

organisasi karena mengatur faktor internal di dalam organisasi dan dapat langsung dirasakan oleh stafnya. Denison (Zwan, 2006) menyatakan bahwa keterlibatan merupakan dimensi paling penting yang akan mempengaruhi kepuasan staf.

2. Konsistensi (*Consistency*)

Konsistensi (*Consistency*) merupakan tingkat kesepakatan anggota organisasi terhadap asumsi dasar dan nilai-nilai inti organisasi (Sobirin, 2007). Sutrisno (2010) menambahkan bahwa konsistensi menekankan pada sistem keyakinan-keyakinan, nilai-nilai, dan simbol-simbol yang dimengerti dan dianut bersama oleh para anggota organisasi serta pelaksanaan kegiatan-kegiatan yang terkoordinasi. Adanya konsistensi dalam suatu organisasi ditandai oleh staf merasa terikat; ada nilai-nilai kunci; kejelasan tentang tindakan yang dapat dilakukan dan tidak dapat dilakukan. Denison (Zwan, 2006) menyatakan bahwa konsistensi di dalam organisasi merupakan dimensi yang menjaga kekuatan dan stabilitas di dalam organisasi. Denison dan Mirsha (Casida, 2007) menyatakan bahwa konsistensi dapat dilihat dari tiga indikator yaitu nilai inti (*core value*), kesepakatan (*Agreement*), koordinasi dan integrasi (*Coordination and Integration*).

a. Nilai inti (*core value*)

Nilai inti (*core value*) adalah pedoman atau kepercayaan permanen mengenai sesuatu tepat dan tidak tepat yang mengarahkan tindakan dan perilaku staf dalam mencapai tujuan organisasi (Wirawan, 2007). Sejalan dengan penelitian Denison (Zwan, 2006) di *Russian Organisations*

menunjukkan bahwa staf menganggap nilai-nilai inti di organisasi merupakan hal yang penting di dalam organisasi yang menjadi pertahanan untuk integritas organisasi sehingga staf bertindak berdasarkan nilai-nilai di dalam organisasi tersebut. Price (2003) menjelaskan bahwa organisasi yang memiliki seperangkat nilai dan aturan yang jelas mengakibatkan staf lebih terarah dalam melakukan pekerjaan.

b. Kesepakatan (*Agreement*)

Denison (Casida, 2006) mendefinisikan kesepakatan (*Agreement*) adalah suatu proses ketika staf di dalam organisasi dapat mencapai kesamaan pendapat tentang masalah-masalah yang terjadi atau suatu hal yang mendasari dan mampu menyelesaikan perbedaan pendapat yang terjadi di dalam organisasi. Tappen (1995) menyatakan bahwa salah satu cara untuk menyelesaikan masalah di dalam organisasi jalan mencapai kesepakatan (*Reaching Agreement*). Mencapai kesepakatan memberikan pengertian bahwa orang yang berkonflik mampu mencapai pemahaman yang sama mengenai masalah dan penyelesaian dari masalah tersebut. Di dalam kesepakatan masing-masing orang yang berkonflik mampu terbuka dengan masalah yang mereka hadapi dan membuka diskusi untuk menyelesaikan masalah tersebut.

c. Koordinasi dan integrasi (*Coordination and Integration*)

Denison (Zwan, 2006) menyatakan bahwa koordinasi dan integrasi (*Coordination and Integration*) adalah berbagai fungsi serta unit di dalam organisasi yang bekerjasama untuk mencapai tujuan organisasi tanpa

mengganggu hak masing-masing. Baker (2002) menyatakan bahwa koordinasi dan integrasi sangat bermanfaat untuk meningkatkan efisiensi, kualitas, dan pelayanan yang diberikan kepada publik. Berdasarkan penjelasan-penjelasan sebelumnya terlihat bahwa konsistensi merupakan perwujudan dari kemampuan menerapkan nilai-nilai yang mengatur anggota organisasi, kemampuan mencapai pemahaman bersama terhadap masalah yang terjadi dan kemampuan mengkoordinasikan berbagai unit di dalam organisasi untuk bekerjasama mencapai tujuan bersama.

3. Adaptasi (*Adaptability*)

Denison (Zwan, 2006) menyatakan bahwa kemampuan adaptasi merupakan kemampuan organisasi untuk menerjemahkan pengaruh lingkungan terhadap organisasi. Adaptasi merupakan suatu kemampuan organisasi dalam merespon perubahan-perubahan lingkungan eksternal dengan melakukan perubahan internal organisasi dengan baik. Dengan kata lain bahwa adaptasi merupakan kemampuan organisasi menerjemahkan pengaruh lingkungan dengan cara melakukan perubahan di dalam organisasi dengan tujuan pengembangan dan pertumbuhan organisasi. Denison dan Mirsha (Casida, 2007) menyatakan bahwa kemampuan adaptasi dapat dilihat dari tiga indikator yaitu perubahan (*Creating change*), berfokus pada pelanggan (*Customer focus*) dan keadaan organisasi (*Organizational learning*).

a. Perubahan (*Creating change*)

Perubahan (*Creating change*) adalah kemampuan organisasi untuk melakukan pembaharuan, mampu mengikuti perkembangan dan bereaksi

dengan cepat terhadap tren serta mengantisipasi dampak dari pembaharuan tersebut. Perubahan ini dapat berupa metode baru, contohnya memberikan cara pengobatan yang lebih efektif, atau menemukan penyelesaian masalah kesehatan dengan mengadakan penelitian.

b. Berfokus pada pelanggan (*Customer focus*)

Berfokus pada pelanggan (*Customer focus*) adalah kemampuan organisasi untuk mampu memberikan perhatian pada kepuasan pelanggan.

c. Keadaan organisasi (*Organizational learning*)

Keadaan organisasi (*Organizational learning*) merupakan suatu proses yang mendukung organisasi dalam mengadaptasikan terhadap perubahan, serta mampu tumbuh ke arah yang lebih baik melalui penciptaan dan pengaplikasian hal-hal baru seperti pengetahuan, kemampuan dan kompetensi sekaligus mampu mentransformasikannya kepada anggota lainnya.

Keadaan organisasi merupakan kemampuan organisasi untuk menerima, menerjemahkan, dan menginterpretasi dengan lingkungan eksternal guna menjadi suatu usaha untuk mendorong inovasi, memperoleh pengetahuan dan meningkatkan pengetahuan. Sejalan dengan penelitian Baker (2002) di salah satu organisasi di Kanada menunjukkan bahwa keadaan organisasi meningkatkan staf untuk mengembangkan keahliannya, mengaplikasikan kemampuannya tersebut, serta berbagi dengan staf lainnya.

Berdasarkan penjelasan-penjelasan sebelumnya terlihat bahwa adaptasi merupakan perwujudan dari kemampuan suatu organisasi untuk

mengadakan perubahan di dalam internal organisasi sesuai perubahan eksternal dengan cara mengembangkan kemampuan, meningkatkan pengetahuan, serta mendorong inovasi demi mencapai pelayanan yang memuaskan pelanggan.

4. Misi (*Mission*)

Misi merupakan dimensi budaya yang menunjukkan tujuan inti organisasi yang menjadikan anggota organisasi teguh dan fokus terhadap apa yang dianggap penting oleh organisasi (Sobirin, 2007). Sesuai dengan penelitian Denison (Zwan, 2006) menyatakan bahwa organisasi yang kurang dalam menerapkan misi akan mengakibatkan staf tidak mengerti hasil yang akan dicapai dan tujuan jangka panjang yang ditetapkan menjadi tidak jelas.

Denison dan Mirsha (Casida, 2006) menyatakan bahwa kemampuan adaptasi dapat dilihat dari tiga indikator yaitu strategi yang terarah dan tetap (*Strategic direction and Intent*), Tujuan dan objektivitas (*Goals and objectif*), Visi (*Vision*) yaitu sebagai berikut:

a. Strategi yang terarah dan tetap (*Strategic direction and Intent*)

Denison (Zwan, 2006) mendefinisikan strategi yang terarah dan tetap (*Strategic direction and Intent*) merupakan rencana yang jelas mengenai tujuan organisasi dan membuat anggota organisasi memahami kontribusi dan fungsi mereka di dalam organisasi. Sejalan dengan pernyataan Marquis (2010) bahwa manager tingkat pertama yang secara umum lebih dilibatkan dalam penetapan strategi.

Strategi merupakan elemen penting yang memberikan penjelasan mengenai cara-cara untuk melaksanakan suatu tindakan. Baker (2002) memberikan penjelasan bahwa strategi merupakan elemen yang sangat penting untuk mempertahankan budaya organisasi. Davidson (2004) menunjukkan staf yang berada salah satu kantor di Afrika Selatan, dimana tidak terdapat kejelasan strategi di dalam organisasi tersebut mengakibatkan staf tidak mengerti tujuan yang akan dicapai organisasi tersebut.

b. Tujuan dan objektivitas (*Goals and Objective*)

Tujuan dan objektivitas (*Goals and Objective*) merupakan hasil yang diinginkan melalui usaha yang terarah dapat diukur, ambisius namun tetap realistis (Marquis, 2010). Denison (Zwan, 2006) menyatakan bahwa tujuan dan objektivitas merupakan kumpulan sasaran yang dikaitkan dengan misi, visi, serta strategi dan mampu memberikan arahan yang jelas bagi staf untuk bertindak.

c. Visi (*Vision*)

Visi (*Vision*) merupakan pandangan bersama mengenai tujuan yang akan dicapai yang terdiri dari nilai-nilai dan pemikiran bersama yang mampu memberikan arahan bagi anggota organisasi (Denison (Zwan, 2006)). Menurut Wibisono (2006), visi merupakan rangkaian kalimat yang menyatakan cita-cita atau impian sebuah organisasi atau perusahaan yang ingin dicapai di masa depan atau dapat dikatakan bahwa visi merupakan pernyataan “apa yang diinginkan” dari organisasi atau perusahaan. Visi juga merupakan hal yang sangat krusial bagi perusahaan untuk menjamin

kelestarian dan kesuksesan jangka panjang. Dalam penelitian yang dilakukan oleh Rondeau dan Wagner (1999) menyelidiki peran budaya organisasi di rumah sakit, menunjukkan bahwa rumah sakit yang menerapkan visi yang kuat akan menghasilkan produktivitas yang baik dan pencapaian tujuan. Hal ini karena dengan penerapan visi maka staf memahami tugas dan tanggung jawab yang harus dilakukan untuk mencapai tujuan organisasi tersebut.

Berdasarkan penjelasan-penjelasan tersebut dapat ternarasikan bahwa misi merupakan salah satu dimensi penting didalam organisasi yang merupakan inti penggerak dalam organisasi. Hal ini karena strategi dapat memberikan kejelasan cara-cara tindakan yang dilakukan, tujuan yang akan dicapai serta tindakan-tindakan yang dilakukan untuk mencapai tujuan tersebut.

Dimensi dan indikator budaya organisasi mengacu pada pendapat Robbins (2010:721) yang terdiri dari inovasi dan penempatan risiko, perhatian secara jelas, orientasi hasil, orientasi orang, orientasi tim, keagresifan dan stabil. Adapun penjelasan dari masing-masing dimensi sebagai berikut :

- 1) Inovasi dan penempatan resiko, terbagi ke dalam indikator: inovasi dalam pekerjaan, kreatif dalam bekerja, dan penerimaan risiko atas hasil pekerjaan;
- 2) Perhatian secara jelas, terdiri dari indikator: ketelitian dalam pekerjaan, dan kecermatan dalam bekerja;
- 3) Orientasi hasil, terdiri dari indikator: fokus pada pencapaian tujuan akhir, dan fokus pada akhir pekerjaan yang dihasilkan;

- 4) Orientasi orang, terdiri dari indikator: perhatian kepada karyawan, dan penerimaan karyawan atas saran dan kritikan yang sifatnya membangun, dan memperbaiki dalam pekerjaan;
- 5) Orientasi tim, terdiri dari indikator: kekompakan seluruh unsur organisasi, sikap proaktif yang dimiliki pegawai, dan kepercayaan yang diperoleh dari pimpinan terhadap pekerjaan yang dilaksanakan;
- 6) Keagresifan, terdiri dari indikator: system komunikasi yang dibangun, dan situasi kerja yang mendukung terhadap proses kelancaran organisasi;
- 7) Stabil, terdiri dari indikator: kemampuan dalam menciptakan tantangan dalam pekerjaan, dan system kondisi kerja yang memungkinkan untuk dapat berkarya lebih baik.

2.1.8 Kinerja Pegawai

2.1.8.1 Pengertian Kinerja

A. Anwar Mangkunegara (2009:67) mendefinisikan kinerja merupakan tingkat pencapaian hasil atas pelaksanaan tugas tertentu. Dalam konteks pengembangan sumber daya manusia kinerja seorang karyawan dalam sebuah perusahaan sangat dibutuhkan untuk mencapai prestasi kerja bagi karyawan itu sendiri dan juga untuk keberhasilan perusahaan. Istilah kinerja berasal dari *job performance* atau *actual performance* (prestasi kerja atau prestasi sesungguhnya yang dicapai oleh seseorang), atau juga hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang ingin dicapai oleh seorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya.

Berdasarkan defenisi di atas bahwa kinerja merupakan suatu konsep yang strategis dalam rangka menjalin hubungan kerja sama antara pihak manajemen dengan para karyawan untuk mencapai kinerja yang baik, unsur yang paling dominan adalah sumber daya manusia, walaupun perencanaan telah tersusun dengan baik dan rapi tetapi apabila orang atau personil yang melaksanakan tidak berkualitas dengan tidak memiliki semangat kerja yang tinggi, maka perencanaan yang telah disusun tersebut akan sia-sia.

2.1.8.2 Arti penting kinerja

Sedarmayanti (2010:260) menyatakan arti penting dari kinerja adalah hasil kerja yang dapat dicapai seseorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing dalam upaya mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral maupun etika. Unit sumber daya manusia dalam suatu organisasi seharusnya berperan untuk menganalisis dan membantu memperbaiki masalah-masalah dalam pencapaian kinerja.

Robbins (2010:82) menyatakan apa yang sesungguhnya menjadi peranan unit sumber daya manusia dalam suatu organisasi ini seharusnya tergantung pada apa yang diharapkan manajemen tingkat atas, seperti fungsi manajemen manapun, kegiatan manajemen sumber daya manusia harus dievaluasi dan direkayasa sedemikian rupa, sehingga mereka dapat memberikan kontribusi untuk kinerja yang kompetitif dari organisasi dan individu pada pekerjaan.

Hasil kerja yang dicapai oleh seorang karyawan haruslah dapat memberikan kontribusi yang penting bagi perusahaan dapat dilihat dari segi

kualitas yang dirasakan oleh perusahaan dan sangat besar manfaatnya dimasa mendatang.

2.1.8.3 Kinerja pegawai

Menurut Sinambela, dkk. (2012:54) mengemukakan bahwa kinerja pegawai didefinisikan sebagai kemampuan pegawai dalam melakukan sesuatu keahlian tertentu. Kinerja pegawai sangatlah perlu, sebab dengan kinerja ini akan diketahui seberapa jauh kemampuan pegawai dalam melaksanakan tugas yang dibebankan kepadanya. Untuk itu diperlukan penentuan kriteria yang jelas dan terukur serta ditetapkan secara bersama-sama yang dijadikan sebagai acuan.

Mangkunegara (2010:67) bahwa kinerja karyawan adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seseorang karyawan dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang di berikan kepadanya. Dari uraian tersebut mengandung arti bahwa setiap karyawan dalam perusahaan mempunyai tugas dan tanggung jawab yang harus diembannya, sehingga dalam bertugas harus dapat menjalankan pekerjaannya sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya masing-masing.

Edy Sutrisno (2010:172) menyimpulkan kinerja sebagai hasil kerja karyawan dilihat dari aspek kualitas, kuantitas, waktu kerja, dan kerja sama untuk mencaai tujuan yang sudah di tetapkan oleh organisasi.

Menurut Harsuko (2011:86) kinerja adalah sejauh mana seseorang telah memainkan baginya dalam melaksanakan strategi organisasi, baik dalam mencapai sasaran khusus yang berhubungan dengan peran perorangan dan atau dengan memperlihatkan kompetensi yang dinyatakan relevan bagi organisasi.

Kinerja adalah suatu konsep yang multi dimensional mencakup tiga aspek yaitu sikap (*attitude*), kemampuan (*ability*) dan prestasi (*accomplishment*).

Berdasarkan uraian di atas dapat ditegaskan bahwa kinerja karyawan merupakan perbandingan hasil kerja yang dicapai oleh karyawan dengan standar yang telah ditentukan. Kinerja juga berarti hasil yang dicapai oleh seseorang, baik kuantitas maupun kualitas dalam suatu organisasi sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya.

2.1.8.4 Penilaian kinerja pegawai

Davis and Newstorm (1996:86) mendefinisikan penilaian kinerja dapat diartikan sebagai proses dimana organisasi menilai kinerja individu pegawai. Penilaian ini dapat meliputi produktivitas, sikap, disiplin, dan lain sebagainya. Untuk menemukan di level mana seorang pegawai melaksanakan pekerjaannya. Bagi organisasi yang cukup maju hasil penilaian kinerja dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan untuk promosi, demosi, diklat, kompensasi, pemutusan hubungan kerja dan sebagainya. Dengan digunakannya penilaian kinerja ini sebagai bahan pertimbangan dalam memotivasi pegawai untuk selalu meningkatkan kinerjanya, yang pada akhirnya akan mempengaruhi pula kinerja organisasi.

Melihat betapa pentingnya hasil penilaian kinerja ini baik terhadap organisasi maupun pegawai, maka pelaksanaannya perlu diupayakan seobyektif mungkin, dengan menghindari faktor suka dan tidak suka dari penilai. Menurut Henry Simamora (1999), maksud ditetapkan tujuan kinerja adalah untuk menyusun sasaran yang berguna tidak hanya evaluasi kinerja pada akhir periode,

tetapi juga untuk mengelola proses kerja selama periode tersebut. Terdapat 3 (tiga) alasan yang berkaitan mengapa penentuan sasaran mempengaruhi kinerja :

1. Mengarahkan karyawan untuk memfokuskan kegiatan-kegiatan kearah tertentu (sasaran).
2. Karyawan akan dapat mengarahkan kemampuannya secara proporsional terhadap kualitas dalam pencapaian sasaran
3. Sasaran yang sukar akan membuahkan suatu kekuatan.

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa penilaian kinerja sebuah organisasi itu sangat penting baik proses maupun hasil, baik para karyawan maupun organisasi, khususnya organisasi publik/pemerintah guna mengetahui apakah kinerja yang dilakukan karyawan itu sudah memenuhi harapan atau sebaliknya.

Pengukuran kinerja, menurut Gibson et.al (1995) dapat dilakukan berdasarkan waktu:

1. Waktu jangka pendek; a. Produksi, b. Mutu, c. Efisiensi dan fleksibilitas;
2. Waktu jangka menengah; a. Produksi, b.Mutu, c. Efisiensi dan fleksibilitas, d.Persaingan, dan e.. Pengembangan;
3. Waktu jangka panjang adalah merupakan kelangsungan hidup suatu organisasi dari produksi, mutu, efisiensi dan fleksibilitas, persaingan serta pengembangan.
(maksudnya bahwa kinerja yang baik dari seorang pegawai/karyawan harus mempunyai kemampuan (produksi), kualitas bekerjanya yang baik, harus memanfaatkan waktu secara efisien, berani untuk bersaing, dan bagaimana melakukan pengembangan baik pengembangan sumber daya manusia maupun pengembangan organisasi).

Menurut Robbins (2012:20) hakekat penilaian kinerja terhadap individu merupakan hasil kerja yang diharapkan berupa sesuatu yang optimal. Penilaian pekerjaan yang mencakup: kerja sama, kepemimpinan, kualitas pekerjaan,

kemampuan teknik, inisiatif, semangat, kehandalan/tanggung jawab, kuantitas pekerjaan.

2.1.8.5 Jenis-jenis kriteria kinerja

Menurut Robbins (2012:155) mengatakan hampir semua cara pengukuran kinerja mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut :

1. Kuantitas, yaitu jumlah yang harus diselesaikan atau dicapai. Pengukuran kuantitatif melibatkan perhitungan keluaran dari proses atau pelaksanaan kegiatan. Ini berkaitan dengan jumlah keluaran yang dihasilkan.
2. Kualitas, yaitu mutu yang harus dihasilkan (baik tidaknya). Pengukuran kualitatif keluaran mencerminkan pengukuran “tingkat kepuasan”, yaitu seberapa baik penyelesaiannya. Ini berkaitan dengan bentuk keluaran.
3. Ketepatan waktu, yaitu sesuai tidaknya dengan waktu yang direncanakan. Pengukuran ketepatan waktu merupakan jenis khusus dari pengukuran kuantitatif yang menentukan ketepatan waktu penyelesaian suatu kegiatan.

2.1.8.6 Faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja

Mangkunegara (2007:67) menyatakan faktor-faktor yang dapat mempengaruhi pencapaian kinerja yaitu faktor kemampuan (*ability*) dan faktor motivasi (*motivation*) :

1. Faktor Kemampuan
Secara psikologis, kemampuan terdiri dari kemampuan potensi (IQ) dan kemampuan realita, artinya karyawan yang memiliki IQ yang rata-rata (IQ 110-120) dengan memadai untuk jabatannya dan terampil dalam mengerjakan pekerjaannya sehari-hari, maka ia akan lebih mudah mencapai kinerja yang diharapkan, oleh karena itu karyawan perlu ditempatkan pada pekerjaan yang sesuai dengan keahliannya.
2. Faktor Motivasi
Motivasi terbentuk dari sikap (*Attitude*) seorang karyawan dalam menghadapi situasi kerja. Motivasi merupakan kondisi menggerakkan diri karyawan yang terarah untuk mencapai tujuan organisasi (tujuan kerja). Sikap mental merupakan kondisi mental yang mendorong diri

pegawai untuk berusaha mencapai prestasi kerja secara maksimal. (Sikap mental yang siap secara psikofik) artinya, seorang karyawan harus siap mental, mampu secara fisik, memahami tujuan utama dan target kerja yang akan dicapai, mampu memanfaatkan dalam mencapai situasi kerja.

Kinerja dipengaruhi oleh faktor intrinsik yaitu personal individu dan faktor ekstrinsik yaitu kepemimpinan, sistem, tim, situasional, dan konflik. dalam (Sjafri, 2007:155) Uraian rincian faktor-faktor tersebut sebagai berikut :

- a. Faktor personal/individual, meliputi unsur pengetahuan, keterampilan (skill), kemampuan, kepercayaan diri, motivasi dan komitmen yang dimiliki oleh tiap individu karyawan;
- b. Faktor kepemimpinan, meliputi aspek kualitas manajer dan tim leader dalam memberikan dorongan, semangat, arahan dan dukungan kerja kepada karyawan;
- c. Faktor tim, meliputi kualitas dukungan dan semangat yang diberikan oleh rekan dalam satu tim, kepercayaan terhadap sesama anggota tim, kekompakan dan keeratan anggota tim;
- d. Faktor sistem, meliputi sistem kerja, fasilitas kerja atau infrastruktur yang diberikan oleh organisasi, proses organisasi dan kultur kinerja dalam organisasi;
- e. Faktor situasional, meliputi tekanan dan perubahan lingkungan eksternal dan internal;
- f. Konflik, meliputi konflik dalam diri individu/konflik peran, konflik antar individu, konflik antar kelompok/organisasi.

2.1.8.7 Dimensi kinerja pegawai

Kinerja merupakan suatu fungsi dari motivasi dan kemampuan untuk menyelesaikan tugas atau pekerjaan. Seseorang sepatutnya memiliki derajat kesediaan dan tingkat kemampuan tertentu. Kesediaan dan keterampilan seseorang tidaklah cukup efektif untuk mengerjakan sesuatu tanpa pemahaman yang jelas, tentang apa yang akan dikerjakan dan bagaimana mengerjakan.

Kinerja merupakan perilaku nyata dapat ditampilkan setiap orang sebagai prestasi kerja yang dihasilkan oleh pegawai sesuai dengan perannya dalam instansi. Kinerja karyawan merupakan suatu hal yang sangat penting dalam upaya instansi untuk mencapai tujuan. Instansi umumnya mendasarkan perencanaan tujuan yang hendak dicapai dimasa depan dengan perilaku yang diharapkan dari keseluruhan personel dalam mewujudkan tujuan tersebut. Tujuan utama penilaian kinerja pegawai adalah untuk memotivasi karyawan dalam mencapai sasaran operasi dan dalam memenuhi standar perilaku yang telah ditetapkan sebelumnya.

Bernadin dan Russel yang dikutip Gomes Lardoso Faustino (2000:135): “Kinerja adalah *outcome* yang dihasilkan dari fungsi suatu pekerjaan tertentu atau kegiatan selama satu periode tertentu.” Indikator kinerja merupakan ukuran kuantitatif dan kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang telah ditentukan atau ditetapkan. Indikator kinerja digunakan untuk meyakinkan bahwa suatu organisasi/unit kerja yang bersangkutan hari demi hari akan menunjukkan kemajuan. Kemajuan suatu organisasi tidak terlepas dari kinerja yang diperankan oleh pegawainya/anggota organisasi untuk bekerja sebaik-baiknya.

Ukuran-ukuran yang dapat digunakan untuk mengukur sejauh mana kinerja pegawai, menurut Gomes (2003:142) mengemukakan beberapa dimensi-dimensi kinerja sebagai berikut :

1. Kuantitas hasil pekerjaan
Jumlah pekerjaan yang harus dilakukan oleh pegawai dalam suatu periode waktu. Jumlah pekerjaan yang diberikan sesuai dengan kemampuan pegawai.

2. **Kualitas hasil pekerjaan**
Kualitas kerja yang dicapai berdasarkan syarat-syarat kesesuaian dan kesiapannya yang tinggi pada gilirannya akan melahirkan penghargaan dan kemajuan serta perkembangan organisasi memulai peningkatan pengetahuan dan ketrampilan secara sistematis sesuai tuntutan ilmu pengetahuan dan teknologi yang semakin berkembang pesat.
3. **Pengetahuan pekerjaan**
Yaitu seberapa luasnya pengetahuan dan ketrampilan seorang pegawai dalam mengetahui atau memahami tugas-tugas yang diberikan dalam melaksanakan pekerjaannya.
4. **Gagasan**
Yaitu keaslian gagasan-gagasan yang diberikan oleh seorang pegawai dari tindakan-tindakannya untuk membantu menyelesaikan persoalan-persoalan yang timbul.
5. **Kerjasama**
Kesediaan pegawai untuk bekerjasama dan membantu orang lain atau sesama anggota organisasi.
6. **Dapat dipercaya**
Memiliki kesadaran dalam hal kehadiran dan dapat dipercaya dalam penyelesaian pekerjaan.
7. **Inisiatif**
Memiliki semangat dan tanggungjawab dalam pekerjaan.
8. **Kepribadian**
Memiliki kepribadian, jiwa kepemimpinan, sikap melayani dan integritas pribadi yang tinggi.

2.1.9 Kualitas pelayanan

2.1.9.1 Konsep kualitas dan pelayanan

Pengertian atau makna atas konsep kualitas telah diberikan oleh banyak pakar dengan berbagai sudut pandang yang berbeda, sehingga menghasilkan definisi-definisi yang berbeda pula. Goesth dan Davis (Tjiptono, 2012:51), mengemukakan bahwa kualitas diartikan “sebagai suatu kondisi dinamis dimana yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan”. Pendapat itu hampir serupa dinyatakan oleh

Trilestari (Hardiansyah, 2012:35) pada dasarnya terdapat tiga orientasi kualitas yang seharusnya konsisten antara yang satu dengan yang lain, yaitu persepsi pelanggan, produk dan proses.

Zeithaml, Berry dan Parasuraman (Tjiptono, 2012:12) kualitas yang dirasakan didefinisikan sebagai penilaian konsumen terhadap keseluruhan keunggulan produk, sedangkan kualitas pelayanan yang dirasakan merupakan pertimbangan global yang berhubungan dengan superioritas dari pelayanan.

Perspektif TQM (*Total Quality Management*) kualitas dipandang secara luas, yaitu tidak hanya aspek hasil yang ditekankan, tetapi juga meliputi proses, lingkungan dan manusia. Hal ini jelas tampak dalam definisi yang dirumuskan oleh Goeth dan Davis (Tjiptono, 2012:51) bahwa kualitas merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses, dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan. Sebaliknya, definisi kualitas yang bervariasi dari yang kontroversial hingga kepada yang lebih strategik.

Garvin (Tjiptono, 2012:143) menyatakan bahwa terdapat lima perspektif mengenai kualitas, salah satunya yaitu bahwa kualitas dilihat tergantung pada orang yang menilainya, sehingga produk yang paling memuaskan preferensi seseorang merupakan produk yang berkualitas paling tinggi.

Kualitas adalah penilaian subyektif pelanggan. Penilaian ini ditentukan oleh persepsi pelanggan terhadap jasa, persepsi tersebut dapat berubah karena pengaruh. Misalnya: iklan yang efektif, reputasi suatu jasa tertentu, pengalaman, teman dan sebagainya. Jadi yang penting bagi kita adalah bagaimana jasa kita dipersepsikan oleh pelanggan dan kapan persepsi pelanggan berubah.

Pelayanan dapat didefinisikan sebagai segala bentuk kegiatan/aktifitas yang diberikan oleh satu pihak atau lebih kepada pihak lain yang memiliki hubungan dengan tujuan untuk dapat memberikan kepuasan kepada pihak kedua atas barang dan jasa yang diberikan. Pelayanan memiliki pengertian yaitu terdapatnya dua unsur atau kelompok orang dimana masing-masing saling membutuhkan dan memiliki keterkaitan, oleh karena itu peranan dan fungsi yang melekat pada masing-masing unsur tersebut berbeda. Hal-hal yang menyangkut tentang pelayanan yaitu faktor manusia yang melayani, alat atau fasilitas yang digunakan untuk memberikan pelayanan, mekanisme kerja yang digunakan dan bahkan sikap masing-masing orang yang memberi pelayanan dan yang dilayani.

Istilah pelayanan berasal dari kata “layan” yang artinya menolong menyediakan segala apa yang diperlukan oleh orang lain untuk perbuatan melayani. Menurut Sinambela (2010:3) pada dasarnya setiap manusia membutuhkan pelayanan, bahkan secara ekstrim dapat dikatakan bahwa pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia. Moenir (2006:16-17) mengemukakan pendapatnya bahwa pelayanan adalah proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung.

Membicarakan pelayanan berarti membicarakan suatu proses kegiatan yang konotasinya lebih kepada hal yang abstrak. Pelayanan adalah merupakan suatu proses, proses tersebut menghasilkan suatu produk yang berupa pelayanan, yang kemudian diberikan kepada pelanggan.

Beberapa pakar yang memberikan pengertian mengenai pelayanan, para ahli mengemukakan pengertian tersebut diantaranya Pasolong (2007:4), pelayanan

pada dasarnya dapat didefinisikan sebagai aktivitas seseorang, sekelompok dan/atau organisasi baik langsung maupun tidak langsung untuk memenuhi kebutuhan.

Menurut Suit dan Almasdi (2012:88) untuk melayani pelanggan secara prima kita diwajibkan untuk memberikan layanan yang pasti handal, cepat serta lengkap dengan tambahan empati dan penampilan menarik. Sedangkan menurut Gronroos (Ratminto, 2005:2) menyatakan bahwa pelayanan adalah suatu aktifitas atau serangkaian aktifitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dengan karyawan atau hal-hal lain yang disediakan oleh perusahaan pemberi layanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen/pelanggan.

Ciri-ciri pelayanan yang baik menurut Kasmir (2005:39) dirumuskan sebagai berikut:

- a. Bertanggung jawab kepada setiap pelanggan/pengunjung sejak awal hingga selesai.
- b. Mampu melayani secara cepat dan tepat.
- c. Mampu berkomunikasi.
- d. Mampu memberikan jaminan kerahasiaan setiap transaksi.
- e. Memiliki pengetahuan dan kemampuan yang baik.
- f. Berusaha memahami kebutuhan pelanggan/pengunjung.
- g. Mampu memberikan kepercayaan kepada pelanggan/pengunjung.

Pengertian kualitas jasa atau pelayanan berpusat pada upaya pemenuhan kebutuhan dan keinginan pelanggan serta ketetapan penyampaian untuk mengimbangi harapan pelanggan. Menurut Lewis & Booms (Tjiptono, 2012:157) mendefinisikan kualitas pelayanan secara sederhana, yaitu ukuran seberapa bagus tingkat layanan yang diberikan mampu sesuai dengan ekspektasi pelanggan. Artinya kualitas pelayanan ditentukan oleh kemampuan perusahaan atau lembaga

tertentu untuk memenuhi kebutuhan yang sesuai dengan apa yang diharapkan atau diinginkan berdasarkan kebutuhan pelanggan/pengunjung. Dengan kata lain, faktor utama yang mempengaruhi kualitas pelayanan adalah pelayanan yang diharapkan pelanggan/pengunjung dan persepsi masyarakat terhadap pelayanan tersebut. Nilai kualitas pelayanan tergantung pada kemampuan perusahaan dan stafnya dalam memenuhi harapan pelanggan secara konsisten.

Kualitas pelayanan memberikan suatu dorongan kepada pelanggan atau dalam hal ini pengunjung untuk menjalin ikatan hubungan yang kuat dengan lembaga atau instansi pemberi pelayanan jasa. Ikatan hubungan yang baik ini akan memungkinkan lembaga pelayanan jasa untuk memahami dengan seksama harapan pelanggan/pengunjung serta kebutuhan mereka. Dengan demikian penyedia layanan jasa dapat meningkatkan kepuasan pengunjung dengan memaksimalkan pengalaman pengunjung yang menyenangkan dan meminimumkan pengalaman pengunjung yang kurang menyenangkan. Apabila layanan yang diterima atau dirasakan sesuai dengan harapan pelanggan, maka kualitas yang diterima atau dirasakan sesuai dengan harapan pelanggan, maka kualitas layanan dipersepsikan sebagai kualitas ideal, tetapi sebaliknya jika layanan yang diterima atau dirasakan lebih rendah dari yang diharapkan maka kualitas layanan dipersepsikan rendah.

2.1.9.2 Dimensi kualitas pelayanan

Berkaitan dengan masalah kualitas pelayanan, pada dasarnya kualitas pelayanan merupakan suatu konsep yang abstrak dan sukar dipahami (Tjiptono, 2012:51). Hal ini dikarenakan adanya empat karakteristik jasa/layanan yang unik

untuk membedakannya dari barang, yaitu tidak berwujud, tidak terpisah antara produksi dan konsumsi, outputnya tidak terstandar dan tidak dapat disimpan (Kotler dan Keller, 2012:115). Ada 2 (dua) faktor utama yang mempengaruhi kualitas layanan, yaitu layanan yang diharapkan (*expected service*) dan layanan yang diterima (*perceived service*). Apabila layanan yang diterima atau dirasakan sesuai dengan yang diharapkan konsumen, maka kualitas layanan dipersepsikan sebagai kualitas ideal, tetapi sebaliknya jika layanan yang diterima atau dirasakan lebih rendah dari pada yang diharapkan, maka kualitas layanan dipersepsikan buruk.

Dengan demikian baik tidaknya kualitas layanan bukanlah berdasarkan sudut pandang atau persepsi penyedia jasa/layanan melainkan berdasarkan pada persepsi konsumen. Seperti dikemukakan Kotler dan Keller (2012:116) bahwa kualitas harus dimulai dari kebutuhan konsumen dan berakhir pada persepsi konsumen. Persepsi konsumen terhadap kualitas layanan itu sendiri merupakan penilaian menyeluruh konsumen atas keunggulan suatu layanan.

Mengukur kualitas pelayanan berarti membandingkan kinerja suatu jasa dengan seperangkat standar yang telah ditetapkan terlebih dahulu. Dikemukakan oleh Lehtinen (Tjiptono, 2012:97) bahwa ada dua dimensi kualitas jasa, yaitu *process quality* (yang dievaluasi pelanggan selama jasa diberikan) dan *output quality* (yang dievaluasi setelah jasa diberikan).

Berdasarkan penelitian yang dilakukan sebelumnya oleh Parasuraman, Zeithaml dan Berry diidentifikasi 10 (sepuluh) faktor utama yang menentukan kualitas jasa, yaitu (Tjiptono, 2005:69) :

1. *Reliability*, mencakup dua hal pokok, yaitu konsistensi kerja (*performance*) dan kemampuan untuk dipercaya (*dependability*).
2. *Responsiveness*, yaitu kemauan atau kesiapan para karyawan untuk memberikan jasa yang dibutuhkan pelanggan.
3. *Competence*, artinya setiap orang dalam suatu perusahaan memiliki keterampilan dan pengetahuan yang dibutuhkan agar dapat memberikan jasa tertentu.
4. *Access*, meliputi kemudahan untuk dihubungi dan ditemui.
5. *Courtesy*, meliputi sikap sopan santun, respek, perhatian dan keramahan yang dimiliki para contact person.
6. *Communication*, artinya memberikan informasi kepada pelanggan dalam bahasa yang mereka pahami, serta selalu mendengarkan saran dan keluhan pelanggan.
7. *Credibility*, yaitu sifat jujur dan dapat dipercaya.
8. *Security*, yaitu aman dari bahaya, risiko, keragu-raguan.
9. *Understanding/knowing the customer*, yaitu usaha untuk memahami kebutuhan pelanggan.
10. *Tangibles*, yaitu bukti fisik dari jasa, bisa berupa fasilitas fisik, peralatan yang dipergunakan, representasi fisik dari jasa.

Dari sepuluh dimensi kualitas pelayanan tersebut, kemudian Zeithaml (1990:26) menyederhanakan menjadi lima dimensi, yaitu dimensi SERVQUAL (kualitas pelayanan) sebagai berikut :

(1) Tangible. Appearance of physical facilities, equipment, personnel, and communication materials; (2) Reliability. Ability to perform the promised service dependably and accurately; (3) Responsiveness. Willingness to help customers and provide prompt service; (4) Assurance. Knowledge and courtesy of employees and their ability to convey trust and confidence; and (5) Empathy. The firm provides care and individualized attention to its customer.

Berdasarkan uraian di atas jelas menunjukkan bahwa pelayanan yang diberikan oleh aparatur negara sesungguhnya tidak dapat lepas dari birokrasi dan tidak dapat lepas dari etika pelayanan birokrat itu sendiri. Sebagaimana telah dikemukakan oleh Zeithaml dkk. lebih relevan dijadikan dimensi dan indikator

dalam penelitian ini, karena dalam pendapatnya mengatakan bahwa metode SERVQUAL (*service quality*) tersebut dapat digunakan dan dipraktekkan untuk semua tipe pelayanan organisasi yang berorientasi profit maupun non-profit.

Kemudian, dari berbagai dimensi yang ada pada metode SERVQUAL tersebut, semuanya relevan untuk mengukur tinggi atau rendahnya kualitas pelayanan yang dilakukan, termasuk bila dihubungkan dengan kinerja pegawai dengan berbagai dimensinya. Metode SERVQUAL tersebut telah dilakukan oleh berbagai peneliti dan hasilnya dapat menjelaskan berbagai kasus pelayanan, baik yang dilakukan oleh perusahaan maupun oleh organisasi pelayanan publik.

Ukuran atau dimensi yang telah dikemukakan di atas tentang kualitas pelayanan, bahwa kelima dimensi yang dikemukakan oleh Zeithaml tersebut menunjukkan kualitas pelayanan yang diberikan oleh perusahaan kepada pelanggan sangat ditentukan oleh penerapan kelima ukuran tersebut agar apa yang diharapkan dalam pelayanan dapat dilakukan dengan baik.

Berkenaan dengan hal tersebut di atas, dalam rangka memenuhi harapan pelanggan akan pelayanan yang berkualitas, maka dimensi-dimensi kualitas pelayanan dimaksud secara teoretis dapat dijelaskan sebagai berikut :

1. Bukti fisik (*tangible*), yaitu kemampuan suatu perusahaan dalam menunjukkan eksistensinya kepada pihak eksternal. Penampilan dan kemampuan sarana dan prasarana fisik lembaga pemerintahan dan keadaan lingkungan sekitarnya adalah bukti nyata dari pelayanan yang diberikan oleh pemberi jasa.

2. Keandalan (*reliability*), yaitu kemampuan instansi untuk memberikan pelayanan sesuai yang dijanjikan dengan tepat dan terpercaya.
3. Ketanggapan (*responsiveness*), yaitu suatu kemauan untuk membantu dan memberikan pelayanan cepat dan tepat kepada para masyarakat dengan penyampaian informasi yang jelas.
4. Asuransi (*assurance*), yaitu pengetahuan dan kesopansantunan pegawai serta kemampuan mereka untuk menimbulkan kepercayaan dan keyakinan para masyarakat kepada instansi.
5. Empati (*emphaty*), yaitu memberikan perhatian yang tulus dan bersifat individual atau pribadi yang diberikan kepada para masyarakat dengan berupaya memahami keinginan masyarakat.

2.2 Penelitian terdahulu

Kajian terhadap penelitian terdahulu dapat diuraikan pada tabel sebagai berikut :

Tabel 2.1
Persamaan dan perbedaan penelitian terdahulu

No	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Hasil	Persamaan	Perbedaan
1	Rahman Yada, e Jurnal Katalogis, Volume 4 Nomor 7, Juli 2016 ISSN : 2302-2019	Implementasi kebijakan pelayanan Perusahaan Daerah Air Mimun Kabupaten Banggai	Menguraikan model penarapan implementasi kebijakan pelayanan Perusahaan Daerah Air Minum	Terdapat pada variabel Implementasi kebijakan pelayanan air bersih	Penggunaan indikator hanya untuk implementasi kebijakan pelayanan Teknik analisis berbeda, yaitu metode kualitatif

					Lokus penelitian berbeda
2	Asep Sopyan (2017) Jurnal publik P-ISSN 1412-7083, E-ISSN 2579-9266	Pengaruh Pelaksanaan Kebijakan Air Minum dan Manajemen Perusahaan Daerah Air Minum terhadap Kinerja Karyawan dalam mewujudkan Pelayanan Prima	Menemukan model pengaruh implementasi kebijakan terhadap kinerja serta dampaknya pada pelayanan prima	Terdapat pada variable implementasi kebijakan, kinerja pegawai dan pelayanan	Dimensi dan indikator berbeda Spesifikasi kebijakan berbeda Lokus penelitian berbeda
3	Kadek Ayu Pramita Dewi, I Made Pradana Adiputra, Anantawikrama Tungga Atmadja (2014) e-Journal S1 Ak Universitas Pendidikan Ganesha (Volume: 2 No. 1 Tahun 2014)	Pengaruh kapasitas sumber daya manusia, tindakan Supervisi, budaya organisasi dan kepribadian terhadap Informasi laporan keuangan (Studi pada PDAM Kabupaten Buleleng)	Menemukan model pengaruh kapasitas sumber daya manusia, tindakan Supervisi, budaya organisasi dan kepribadian terhadap Informasi laporan keuangan	Terdapat pada variabel budaya organisasi, sumber daya manusia	Dimensi dan indikator berbeda Teknik analisis berbeda Lokus penelitian berbeda
4	Lukman Hakim dan Kusdiyanto (2011) penelitian kompetitif. Universitas Muhamadiyah Surakarta	Analisis pengaruh budaya organisasi Terhadap kinerja karyawan (Studi Kasus PDAM Kota Surakarta)	Menemukan model pengaruh budaya organisasi Terhadap kinerja	Terdapat pada variabel budaya organisasi dan kinerja pegawai	Dimensi dan indikator berbeda Teknik analisis berbeda Lokus penelitian berbeda

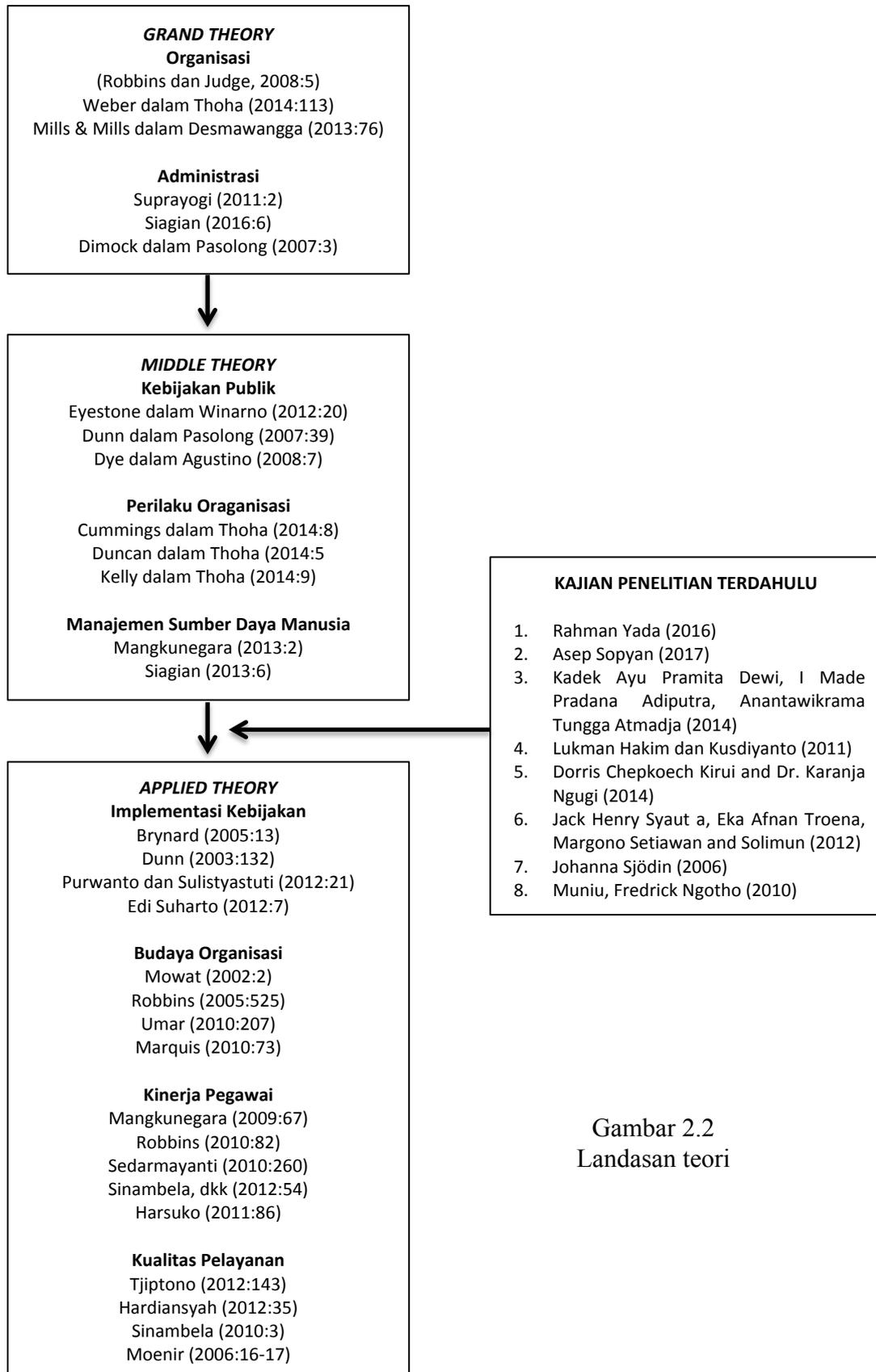
5	Dorris Chepkoech Kirui and Dr. Karanja Ngugi (2014) European Journal of Business Management; Vol.2, Issue 1, 2014	<i>Determinants influencing performance of regulators in kenya, A case of water services regulatory board.</i>	Menemukan model pengaruh <i>performance of regulators</i>	Terdapat pada variabel kebijakan dan pelayanan	Dimensi dan indikator berbeda Teknik analisis berbeda Lokus penelitian berbeda
6	Jack Henry Syaut a ; Eka Afnan Troena; Margono Setiawan and Solimun (2012)	<i>The Influence of Organizational Culture, Organizational Commitment to Job Satisfaction and Employee Performance (Study at Municipal Waterworks of Jayapura, Papua Indonesia)I</i>	Menemukan model pengaruh <i>Organizational Culture, Organizational Commitment to Job Satisfaction and Employee Performance</i>	Terdapat pada variabel budaya organisasi dan kinerja	Dimensi dan indikator berbeda Teknik analisis berbeda Lokus penelitian berbeda
7	Johanna Sjödin (2006) <i>Paper written during an internship at the division of natural resources and infrastructure in the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), Santiago, Chile.</i>	<i>Determinants of the performance of public water services in Chile</i>	Menemukan model pengaruh <i>performance of public water services i</i>	Terdapat pada variabel pelayanan	Dimensi dan indikator berbeda Teknik analisis berbeda Lokus penelitian berbeda
8	Muniu, Fredrick Ngotho (2010) ; URI: http://erepository.uonbi.ac.ke:8080/handle/123456789/40	<i>Factors influencing the performance of Nyeri water and sewerage</i>	Menemukan model pengaruh <i>the performance of Nyeri water and</i>	Terdapat pada variabel kinerja	Dimensi dan indikator berbeda Teknik analisis

	23.	<i>company in provision of water and sewerage services in Nyeri Central District, Kenya</i>	<i>sewerage company in provision of water and sewerage services i</i>		berbeda Lokus penelitian berbeda
--	---------------------	---	---	--	---

Berdasarkan tabel 2.1, dapat diringkas mengenai perbedaan yang cukup mendasar dengan penelitian yang dilakukan. Adapun perbedaan mendasar dari penelitian sebelumnya dengan penelitian yang dilakukan, diuraikan sebagai berikut :

1. Model penelitian yang dibangun antara penelitian sebelumnya dengan penelitian yang dilakukan memiliki perbedaan yang cukup signifikan.
2. Penggunaan dimensi dan indikator pada variabel penelitian sebelumnya dan penelitian yang dilakukan sangatlah berbeda.
3. Lokasi penelitian antara penelitian sebelumnya dengan penelitian yang dilakukan memiliki perbedaan.
4. Teknik analisis yang digunakan antara penelitian sebelumnya dengan penelitian yang dilakukan sangatlah berbeda.
5. Hasil penelitian dari penelitian sebelumnya dengan penelitian yang dilakukan hasilnya sangat berbeda.

2.3 Kerangka Pemikiran



Gambar 2.2
Landasan teori

Pemerintah daerah diberikan keleluasaan dalam pengambilan kebijakan untuk mengembangkan potensi yang dimiliki. Dalam upaya meningkatkan serta mendukung penyelenggaraan otonomi daerah sesuai dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang dirubah menjadi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 tahun 2015 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah, yang merupakan landasan hukum pelaksanaan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab, maka sesungguhnya daerah telah diberi kewenangan yang sangat luas untuk dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Sebagai perwujudannya, penyediaan sebagian besar kebutuhan air bersih dilakukan oleh Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM), yang terdapat di setiap provinsi, kabupaten, dan kota di seluruh Indonesia. PDAM merupakan perusahaan daerah sebagai lembaga penyedia air bersih yang diawasi dan dimonitor oleh aparat-aparat eksekutif maupun legislatif di daerah. PDAM sebagai perusahaan daerah diberi tanggung jawab untuk mengembangkan dan mengelola sistem penyediaan air bersih serta melayani semua kelompok konsumen dengan harga yang terjangkau oleh masyarakat.

Terwujudnya PDAM sebagai lembaga pemerintah daerah yang menerapkan implementasi kebijakan peraturan daerahnya sesuai dengan tugas dan fungsi lembaga tersebut dalam pemberian pelayanan air bersih kepada masyarakat secara kualitas, kuantitas dan kontinuitas, hal ini sangatlah tergantung pada jalan atau tidaknya suatu implementasi kebijakan yang diterapkannya. Pelaksanaan kebijakan dapat diibaratkan sebagai nadi dalam proses kebijakan. Edward III

(Iskandar 2016:221) mengemukakan bahwa pelaksanaan kebijakan akan berhasil apabila terdapat empat faktor kritis yang mendukung meliputi komunikasi, sumber daya, disposisi atau sikap, dan struktur birokrasi tentu saja dibutuhkan komunikasi yang tepat. Pesan dalam komunikasi kebijakan merupakan isi kebijakan yang akan disampaikan kepada penerima informasi.

Pelaksanaan kebijakan yang efektif, tergantung pada dukungan yang berorientasi pada kultur organisasi yang diterapkan secara dinamis dan terbuka. Budaya organisasi merupakan suatu persepsi individu atau kelompok yang diterapkan dalam organisasinya. Budaya organisasi dapat menentukan identitas dari suatu kelompok, dan dalam kelompok itu dapat diartikan sebagai suatu organisasi yang melakukan kegiatan-kegiatannya. Hasil studi Kotter dan Heskett (Suharto dan Cahyono, 2005) menyatakan bahwa budaya perusahaan dapat memberikan dampak yang berarti terhadap kinerja ekonomi jangka panjang dan perusahaan akan menjadi faktor penentu yang bahkan lebih penting lagi dalam menentukan keberhasilan organisasi. Budaya organisasi yang kuat akan memicu karyawan untuk berpikir, berperilaku dan bersikap sesuai dengan nilai-nilai organisasi.

Kesesuaian antara budaya organisasi dengan anggota organisasi yang mendukungnya akan menimbulkan kepuasan kerja dan kinerja karyawan meningkat, sehingga akan meningkatkan kinerja organisasi secara keseluruhan (Sutanto, 2002). Kotter & Heskett (Thoyib, 2005:60-73) hasil penelitiannya mereka menemukan bahwa terdapat 4 (empat) faktor yang menentukan perilaku kerja manajemen suatu perusahaan, yaitu (1) budaya perusahaan; (2) struktur,

sistem, rencana dan kebijakan formal; (3) kepemimpinan (*leadership*); dan (4) lingkungan yang teratur dan bersaing. Ditegaskan pula oleh Hickman and Silva (1986) bahwa *strategy* ditambah dengan budaya organisasi (*Culture*) akan menghasilkan suatu keistimewaan (*Excellence*).

Keberhasilan suatu korporat dalam mencapai tujuannya ternyata tidak lagi hanya ditentukan oleh keberhasilan implementasi prinsip-prinsip manajemen, seperti *planning*, *organizing*, *leading* dan *controlling* saja, melainkan ada faktor lain yang “tidak tampak” yang lebih menentukan berhasil tidaknya organisasi mencapai tujuannya; menentukan apakah manajemen dapat diimplementasikan atau tidak. Faktor tersebut adalah budaya organisasi. Keunggulan organisasi menurut Moeljono adalah ditentukan oleh unggul tidaknya budaya organisasi yang dimiliki (Moelyono, 2003).

Implementasi kebijakan menurut Dunn (2003:132), mengemukakan implementasi kebijakan yaitu: “Pelaksanaan pengendalian aksi-aksi kebijakan di dalam kurun waktu tertentu”. Implementasi kebijakan merupakan aktivitas praktis yang mengarah pada pemilihan tindakan dan pengamatan sampai selesainya waktu pelaksanaan kebijakan yang bersangkutan. Implementasi kebijakan dibedakan dari formulasi kebijakan yang dapat dipandang sebagai tahapan yang bersifat teoritis. Implementasi kebijakan publik merupakan proses kegiatan administratif yang dilakukan setelah kebijakan ditetapkan/disetujui.

Implementasi kebijakan sangat menentukan apakah organisasi akan berhasil atau gagal untuk mencapai tujuan sasaran yang telah digariskan dalam kebijakan tersebut sebelumnya. Oleh karena itu implementasi kebijakan berkaitan

erat dengan waktu tertentu dalam pelaksanaannya, dengan kata lain adanya target yang diarahkan untuk dilaksanakan. Proses implementasi suatu kebijakan dibutuhkan adanya komponen implementasi kebijakan yaitu unsur pelaksana, program dan kelompok sasaran.

Pihak yang terutama mempunyai kewajiban untuk melaksanakan kebijakan publik adalah unit-unit administratif atau unit-unit birokratik. Unit-unit administratif atau unit-unit birokratik ini berfungsi sebagai wahana melalui dan dalam hal mana berbagai kegiatan administratif yang bertalian dengan proses kebijakan publik dilakukan. Dalam implementasi kebijakan memiliki diskresi mengenai instrumen apa yang paling tepat untuk digunakan. Berdasarkan otoritas dan kapasitas administratif yang dimilikinya melakukan berbagai tindakan, mulai dari penentuan tujuan dan sasaran organisasional, analisis serta perumusan kebijakan dan strategi organisasi, pengambilan keputusan, perencanaan, penyusunan program, pengorganisasian, penggerakan manusia, pelaksanaan kegiatan operasional, pengawasan dan penilaian. Program merupakan rencana yang bersifat komprehensif yang sudah menggambarkan sumber daya yang akan digunakan dan terpadu dalam satu kesatuan.

Program tersebut menggambarkan sasaran, kebijakan, prosedur, metoda, standar dan budget. Isi program harus menggambarkan volume (bobot) pekerjaan dan sumber dayanya, isi program harus jelas dan dapat dipahami dengan mudah oleh pelaksana atau dengan kata lain program dapat menggambarkan atau mencerminkan secara menyeruh mengenai arah, strategi dan sasaran yang ditempuh oleh setiap unit administratif dalam memecahkan masalah-masalah yang

berkembang serta tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang hendak dicapai. Implementasi kebijakan pemerintah akan berhasil, jika memperhatikan faktor-faktor yang mempengaruhinya, menurut Horn dan Meter (Widodo, 2011:85) yaitu:

1) Ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan

Variabel ini didasarkan pada kepentingan utama terhadap faktor-faktor yang menentukan kinerja kebijakan. Menurut Horn dan Meter, identifikasi indikator-indikator kinerja meliputi kejelasan kebijakan dan keterukuran keberhasilan kebijakan.

2) Sumber-sumber kebijakan

Keberhasilan implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan keberhasilan suatu implementasi kebijakan. Setiap tahap implementasi menuntut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara apolitik. Selain sumber daya manusia, sumber daya finansial menjadi perhitungan penting dalam keberhasilan implementasi kebijakan.

3) Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan

Implementasi akan berjalan efektif bila ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan dipahami oleh individu-individu yang bertanggung jawab dalam kinerja kebijakan. Komunikasi di dalam dan antar organisasi merupakan suatu proses yang kompleks dan sulit. Dalam meneruskan pesan-pesan ke bawah

dalam suatu organisasi atau dari satu organisasi ke organisasi yang lain, para komunikator dapat menyimpangkannya atau menyebarkanluaskannya, baik secara sengaja atau tidak disengaja.

4) Karakteristik badan-badan pelaksana

Dalam melihat karakteristik badan pelaksana, tidak akan terlepas dari struktur birokrasi. Struktur birokrasi dapat diartikan sebagai karakteristik-karakteristik, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi berulang-ulang dalam badan-badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dengan menjalankan kebijakan.

5) Kondisi-kondisi ekonomi, sosial dan politik

Hal yang perlu diperhatikan guna menilai kinerja implementasi kebijakan adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi sumber masalah dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Karena itu, upaya implementasi kebijakan mensyaratkan kondisi lingkungan eksternal yang kondusif

6) Kecenderungan pelaksana (*implementors*)

Implementasi kebijakan yang berhasil harus diikuti oleh kesadaran terhadap kebijakan tersebut secara menyeluruh. Hal ini berarti bahwa kegagalan suatu implementasi kebijakan sering diakibatkan oleh ketidak taatan para pelaksana terhadap kebijakan. Intensitas kecenderungan-kecenderungan pelaksana akan mempengaruhi kinerja kebijakan, karena para pelaksana yang mempunyai

pilihan-pilihan negatif mungkin secara terbuka akan menimbulkan sikap menentang tujuan-tujuan program.

Teori implementasi kebijakan dan analisis implementasi kebijakan yaitu suatu faktor yang dapat mempengaruhi terhadap implementasi kebijakan publik yang diterapkan pada suatu organisasi. Implementasi kebijakan yang diterapkan oleh para implementor pada organisasinya, sangat tergantung pada sikap dan perilaku para implementor dalam menerapkannya. Sikap dan perilaku para implementor tersebut disebut dengan istilah kinerja.

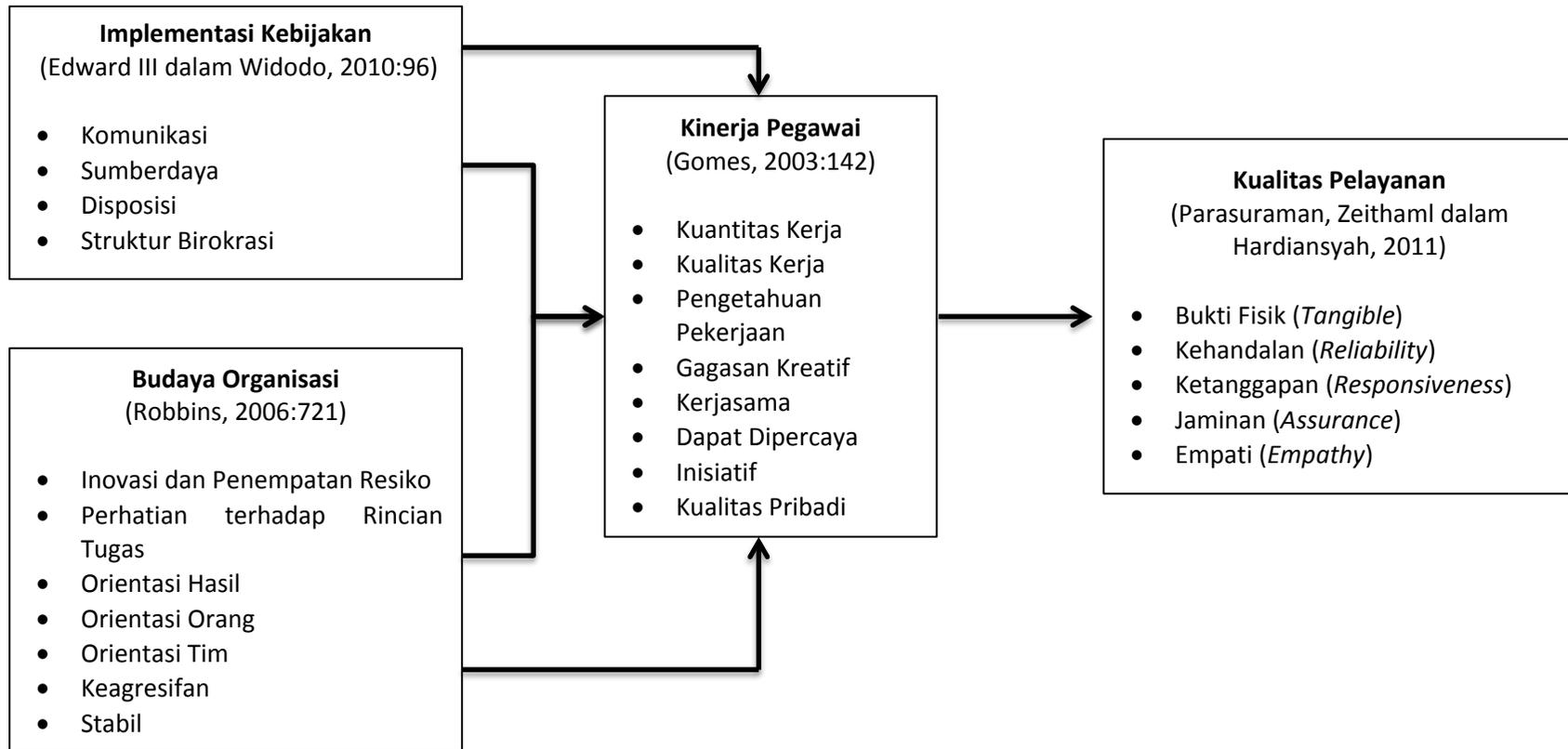
Pengertian kinerja pegawai, menurut Sedarmayanti (2001:50) *performance* yang diterjemahkan menjadi kinerja juga berarti prestasi kerja, pelaksanaan kerja, pencapaian kerja, hasil kerja untuk kerja dan penampilan kerja.

Kinerja pegawai dalam melaksanakan tugasnya untuk mencapai sasaran dan waktu yang telah ditetapkan tanpa menghiraukan jumlah biaya, tenaga dan alat-alat yang telah dipergunakan sesuai yang dimilikinya sehingga untuk mendapatkan kejelasan pelaksanaan implementasi kebijakan tersebut. Pengukuran kinerja merupakan salah satu faktor penting dalam meningkatkan daya saing sebuah organisasi. Rancangan sistem pengukuran kinerja yang akurat dan kontekstual merupakan jembatan emas kearah mana keunggulan sebuah organisasi akan dibawa.

Menurut Gomes (2003:142), menyebutkan aspek-aspek yang meliputi kinerja yang dapat dijadikan ukuran kinerja seseorang, yaitu: kuantitas dan kualitas kerja, pengetahuan pekerjaan, gagasan kreatif, kerjasama, dapat dipercaya, inisiatif dan kualitas kepribadian. Aspek-aspek yang disebutkan di atas

dapat memberikan gambaran dari kinerja seorang karyawan disuatu organisasi atau perusahaan. Dari faktor-faktor tersebut di atas merepresentasikan baik tidaknya kualitas seorang karyawan. Menurut Patton & Sawicky (Ndraha, 2003:503)) mengemukakan policy (kebijakan) adalah “*a seuled course of action to be followed by a government body or intitutions*”. Setiap kebijakan mengandung ramalan (prediksi, proyeksi) tentang suatu yang akan atau dapat terjadi di masa depan. Ditambah dengan pernyataan Polidano (Ndraha, 2003:503) menyatakan bahwa “kegagalan sebuah kehilangan daya prediktifnya maka kinerja sangat penting agar kebijakan dapat diterapkan pada waktu yang tepat agar berhasil dan berguna”.

Landasan teori yang peneliti gunakan sebagai landasan berpikir dan paradigma penelitian yaitu menggunakan teori-teori para ahli : variabel implementasi kebijakan menurut Edward III, variabel budaya organisasi menurut Robbins, kinerja menurut Gomes, dan Kualitas pelayanan menurut Parasuraman, Zeithaml. Teori para ahli tersebut menurut hemat peneliti merupakan teori-teori yang dapat digunakan dan sesuai dengan kondisi lokasi penelitian. Sehingga dapat diketahui pengaruh implementasi kebijakan terhadap kinerja pegawai. Pengaruh budaya organisasi terhadap kinerja pegawai. Pengaruh implementasi kebijakan dan budaya organisasi terhadap kinerja pegawai. Pengaruh kinerja pegawai terhadap kualitas pelayanan.



Gambar 2.3
Paradigma penelitian

2.4 Hipotesis penelitian

1. Implementasi kebijakan pelayanan air bersih besar pengaruhnya terhadap kinerja pegawai pada PDAM di Kota Cirebon, Kabupaten Cirebon, Kabupaten Kuningan, Kabupaten Majalengka, Kabupaten Indramayu;
2. Budaya organisasi besar pengaruhnya terhadap kinerja pegawai pada PDAM di Kota Cirebon, Kabupaten Cirebon, Kabupaten Kuningan, Kabupaten Majalengka, Kabupaten Indramayu;
3. Implementasi kebijakan pelayanan air bersih dan budaya organisasi besar pengaruhnya secara simultan terhadap kinerja pegawai pada PDAM di Kota Cirebon, Kabupaten Cirebon, Kabupaten Kuningan, Kabupaten Majalengka, Kabupaten Indramayu;
4. Kinerja pegawai besar pengaruhnya terhadap kualitas pelayanan pada PDAM di Kota Cirebon, Kabupaten Cirebon, Kabupaten Kuningan, Kabupaten Majalengka, Kabupaten Indramayu.