

BAB II
KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA BERPIKIR DAN PROPOSISI

2.1 Kajian Pustaka

2.1.1 Kajian Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu ini salah satu acuan penulis dalam melakukan penelitian, sehingga, penulis dapat memperkaya teori yang digunakan dalam mengkaji penelitian yang dilakukan. Penulis mengangkat beberapa penelitian sebagai referensi dalam memperkaya bahan kajian pada penelitian penulis. Berikut beberapa penelitian terdahulu berupa jurnal terkait dengan penelitian yang dilakukan penulis.

Tabel 2.1
Hasil Penelitian Shela Marlian, Deasy Silvyia Sari 2016

No	Nama Peneliti	Judul Peneliti	Persamaan dan Perbedaan			
			Teori Yang digunakan	Pendekatan	Metode	Teknis Analisis
1	Shela Marlian, Deasy Silvyia Sari (Jurnal, 2020)	Implementasi Kebijakan Sabilulungan Sistem Penilaian Kinerja Pegawai (SASIKAP) Di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Bandung	Enam Dimensi Pengukuran Kinerja Implementasi Pandangan Van Meter & Van Horn (1975:462-474)	Kualitatif	Purposive Sampling	Wawancara, Observasi serta telaah buku, Jurnal, Peraturan Perundang-Undangan, Laporan dan Sumber lainnya yang relevan dengan penelitian.

Peneliti yang dilakukan Shela Marlian, Deasy Silvyia Sari Tahun 2010 yang berjudul Implementasi Kebijakan Sabilulungan Sistem Penilaian Kinerja Pegawai (SASIKAP) Di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Bandung.

Abstrak:

Urgensi Penilaian kinerja dalam konteks manajemen ASN melahirkan inovasi penilaian kinerja pegawai melalui pemanfaatan teknologi informasi, Artikel ini bertujuan untuk menggambarkan kondisi implementasi kebijakan Sabilulungan Sistem Penilaian Kinerja Pegawai (SASIKAP) sebagai instrumen penilaian kinerja Aparatur Sipil Negara (ASN) berbasis teknologi, dari berbagai aspek mulai dari kebijakan, implementasi, dan lingkungan. Hal ini terkait dengan fenomena masih terdapat pegawai yang tidak mengisi aplikasi sendiri, ketidakselarasan sasaran kerja individu dengan target kerja organisasi serta belum optimalnya proses pengawasan dan penilaian kinerja oleh pejabat penilai. Penulis menggunakan metode kualitatif deskriptif dan meneliti pada empat lokus Perangkat Daerah yang memiliki karakteristik dan kondisi berbeda di lingkungan Pemerintah Kabupaten Bandung. Penulis menemukan bahwa: Standar dan Tujuan kebijakan SASIKAP sudah tercantum dalam bentuk Peraturan Bupati Bandung Nomor 18 Tahun 2019 dan panduan teknisnya; sumber daya manusia dan sarana prasarana di Pemerintah Kabupaten Bandung mendukung operasionalisasi SASIKAP; Komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksanaan pada prinsipnya sudah berjalan sebagaimana mestinya; terdapat agen pelaksana yang mempermudah operasionalisasi SASIKAP; Lingkungan ekonomi, sosial, dan politik mendukung terhadap implementasi kebijakan SASIKAP; dan Pemberlakuan kebijakan SASIKAP secara umum direspon positif oleh ASN di lingkungan Pemerintah Kabupaten Bandung.

Kata Kunci: ASN, Implementasi Kebijakan, Penilaian Kinerja, SASIKAP

Tabel 2.2
Hasil Penelitian Rezki Fadjrin, 2014

No	Nama Peneliti	Judul Peneliti	Persamaan dan Perbedaan			
			Teori Yang digunakan	Pendekatan	Metode	Teknis Analisis

2	Rezki Fadjrין (Skripsi, 2014)	Implementasi Kebijakan E-Kinerja Sekretariat Daerah Kota Aceh	Konsep Implementasi Kebijakan menurut Van Meter dan Van Horn	Kualitatif	Deskriptif	Observasi, Wawancara dan Dokumentasi
---	-------------------------------	---	--	------------	------------	--------------------------------------

Penelitian yang dilakukan Rezki Fadjrין pada tahun 2014 yang berjudul Implementasi Kebijakan E-Kinerja Di Sekretariat Daerah Kota Aceh.

Abstrak:

Pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia sudah menghasilkan berbagai perubahan. Pelimpahan wewenang yang diberikan pemerintah pusat ke pemerintah daerah menjadi faktor dalam mempercepat referomasi birokrasi, salah satunya adalah lahirnya kebijakan e-kinerja di Kota Banda Aceh. Lahirnya kebijakan e-kinerja dikarenakan adanya pegawai yang bekerja tidak sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya, dengan demikian hasil pekerjaan yang dilakukan oleh pegawai tidak efektif, efesien, transparan dan akuntabel. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui implementasi kebijakan ekinerja di Sekretariat Daerah Kota Banda Aceh. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Teknik pengumpulan data dengan observasi, wawancara, dan dokumentasi. Sedangkan pengambilan sampel menggunakan *sampling purposive* dan Teknik pengumpulan data, reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pada awal penerapan kebijakan e-kinerja tidak semuanya berjalan dengan lancar ada beberapa masalah yang dihadapi seperti sumberdaya manusia yang tidak bisa menggunakan teknologi berbasis elektronik karena kapasitas yang dimiliki terbatas dan non manusia seperti kurangnya fasilitas komputer dan jaringan internet; Tangapan dari pegawai juga berbeda-beda, ada pegawai yang mendukung kebijakan e-kinerja karena adanya keadilan dalam pemberian tunjangan kerja serta timbulnya persaingan kerja yang sehat antar pegawai dan ada juga yang menolak karena merasa

kebijakan e-kinerja memberatkan; Faktor penghambat implementasi kebijakan e-kinerja adalah sumberdaya manusia serta sarana dan prasarana yang dimiliki belum memadai. Oleh karena itu, kekurangan terhadap sumberdaya manusia dan non manusia terus ditingkatkan seperti melakukan sosialisasi, pelatihan dan juga penambahan fasilitas komputer serta internet agar kebijakan e-kinerja dapat berjalan dengan maksimal.

Kata Kunci : Implementasi, Kebijakan, E-Kinerja

Tabel 2.3
Hasil Penelitian Aulia Religia Lazuardias 2018

Nama Peneliti	Judul Peneliti	Persamaan dan Perbedaan			
		Teori Yang digunakan	Pendekatan	Metode	Teknis Analisis
Aulia Religia Lazuardias (Skripsi, 2018)	Implementasi E-Government Dalam Pengembangan Sumber Daya Manusia (Implementasi Aplikasi E-Kinerja SEMANGAT Terhadap Pegawai Negeri Sipil Badan Kepegawaian Negara Jakarta)	Creswell (2012:277) analisis data-data dalam penelitian Kualitatif	Kualitatif	Deskriptif	Observasi, Wawancara dan Studi Pustaka

Penelitian yang dilakukan Aulia Religia Lazuardias, 2018 yang berjudul Implementasi E-Government Dalam Pengembangan Sumber Daya Manusia (Implementasi Aplikasi E-Kinerja SEMANGAT Terhadap Pegawai Negeri Sipil Badan Kepegawaian Negara Jakarta).

Abstrak:

Pelaksanaan Aplikasi e-Kinerja SEMANGAT ini didasarkan dengan kewenangan Badan Kepegawaian Negara Pusat Jakarta untuk meningkatkan Kinerja Aparatur Sipil Negara. Dengan Adanya Aplikasi ini, Pegawai Negeri Sipil tidak lagi merasa bingung dalam apa yang menjadi tugas jabatannya dan dapat memilah kegiatan tersebut dari Tahunan, Bulanan, dan Harian. Penilaian ini juga didasarkan input masing-masing Pegawai atas tugas maupun kegiatan hasil kerja mereka, serta berdasarkan Daftar Hadir. Kegiatan ini dilakukan setiap Bulan dan akan mendapatkan Reward berupa Tunjangan Kinerja. Aplikasi ini wajib digunakan oleh Kantor Regional, BKD dan Lembaga-lembaga pusat lainnya.

Penelitian ini adalah penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif dan dibatasi oleh 2 fokus penelitian yaitu (1) Implementasi Kebijakan Aplikasi e-Kinerja SEMANGAT di BKN Pusat Jakarta ; (2) Faktor Penghambat Aplikasi e-Kinerja SEMANGAT di BKN Pusat Jakarta. Data yang diperoleh melalui observasi, wawancara, dokumentasi di lapangan. Sedangkan Analisa data yang digunakan adalah Analisa data model Creswell.

Hasil Penelitian ini menunjukkan bahwa dengan adanya penilaian kinerja Pegawai Negeri Sipil dengan Aplikasi e-Kinerja SEMANGAT ini, lebih baik dari pada sebelumnya yang dilakukan secara objektif. Dalam penilaian ini, atasan dapat melihat kinerja masing-masing pegawai sesuai dengan Sasaran Kinerja Pegawai mereka yang sesuai dengan Jabatan mereka. Penilaian ini dirasa sangat efektif karena tidak memerlukan kertas untuk melaporkannya, dan dapat mempermudah untuk dilihat kembali sewaktu-waktu. Dalam pelaksanaan Aplikasi e-Kinerja SEMANGAT di Badan Kepegawaian Negara Pusat Jakarta ini

dirasa belum baik karena masih adanya keterbatasan pegawai dalam penggunaan teknologi. Pegawai yang dirasa masih ada keterbatasan dalam penggunaan teknologi ini adalah pegawai yang telah lanjut usia, mereka akan merasa kurang memahami meskipun telah diadakan sosialisasi. Pelaksanaan Aplikasi e-Kinerja SEMANGAT ini juga masih kurang dalam hal Sumber Daya Manusia, keterbatasan ini dikarenakan adanya pengukuran beban kerja unit yang tidak terencana dengan baik. Hal ini menjadi hal utama pelaksanaan kebijakan, karena keberhasilan kebijakan berasal dari Sumber Daya Manusianya, maka diperlukan lagi peningkatan Sumber Daya Manusia dan Sosialisasi khusus bagi pegawai yang telah lanjut usia.

Kata Kunci : Kinerja, Aplikasi e-Kinerja SEMANGAT

2.1.2 Konsep Administrasi, Administrasi Publik

2.1.2.1 Konsep Administrasi

Menurut **Anggara (2012:20)** mengemukakan bahwa istilah Administrasi dalam Bahasa Yunani disebut *administratie* yang berarti melayani, membantu, dan memenuhi. Sedangkan dalam Bahasa Inggris dapat dikatakan *administration* yang sebenarnya kata itu juga berasal dari Yunani yaitu AD yang berarti intensif dan *ministrate* yang berarti *to serve* atau melayani. Administrasi adalah pemberian pelayanan secara intensif. Jadi, tata usaha adalah bagian kecil kegiatan daripada administrasi yang akan dipelajari, yang bersifat teknis ketatausahaan *clerical work*.

Sedangkan administrasi dalam arti sempitnya yaitu sebagai tata usaha atau *office work*, yakni pekerjaan-pekerjaan yang berhubungan dengan catat-mencatat, surat-menyurat, pembukuan ringan, ketik-mengetik, dan agenda.

Menurut **Anggara (2020:20-21)** mengemukakan secara luas administrasi dapat dilihat dari tiga sudut, hingga mencakup tiga pengertian, yaitu dari sudut proses, fungsi, dan kelembagaan.

- 1) Dari sudut proses, administrasi yaitu suatu proses pemikiran, pengaturan, penentuan tujuan pekerjaan sehingga tujuan tersebut bisa mencapai target yang diinginkan.
- 2) Dari sudut fungsi, administrasi yaitu suatu aktivitas yang dilakukan oleh individu atau kelompok yang berfungsi sebagai administrator atau pemimpin. Di dalam kegiatan tersebut terdapat berbagai macam tugas (fungsi) kerja, misalnya tugas perencanaan pekerjaan, tugas mengorganisasi, tugas menggerakkan, tugas mengawasi, dan sebagainya.
- 3) Dari sudut kelembagaan, administrasi dapat ditinjau sekelompok orang, baik secara perseorangan maupun kolektif yang menjalankan kegiatan-kegiatan guna mencapai tujuan, sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.

Menurut **Keban (2008:2)** mengemukakan bahwa administrasi dapat diartikan arahan, pemerintahan, kegiatan implementasi dan menciptakan implementasi agar berarah kepada kebijakan publik, kegiatan melakukan analisis, menyeimbangkan dan mempresentasikan keputusan, kegiatan pekerjaan individu dan kelompok dalam menghasilkan barang dan jasa publik, dan sebagai area dalam bidang kerja akademik maupun teoritik.

Menurut **Handyaningrat (1990:3)** mengemukakan penggolongan Ilmu Administrasi dibagi menjadi 2 yaitu :

- 1) Administrasi Negara merupakan administrasi suatu negara sebagai organisasi dan administrasi yang mengejar tercapainya tujuan-tujuan yang bersifat kenegaraan. Mempunyai tujuan-tujuannya secara langsung maupun tidak langsung ditentukan oleh UU yang berlaku. Yang bersifat monopolistic karena sifatnya mengutamakan kepentingan umum.
- 2) Administrasi Swasta atau niaga merupakan administrasi dalam suatu organisasi niaga dan administrasi yang mengejar tercapainya tujuan-tujuan yang bersifat niaga (bisnis atau komersial). Biasanya organisasi niaga ini bertujuan mencapai keuntungan berupa perusahaan baik dengan atau tanpa badan hukum. Administrasi niaga dalam kegiatannya tidak mempertimbangkan bagi kepentingan kesejahteraan rakyat tetapi memperhitungkan kepentingan kesejahteraan rakyat tetapi memperhitungkan kepentingan kesejahteraan individu atau kelompoknya.

Jadi dapat ditarik kesimpulan dari Administrasi yaitu suatu kegiatan yang dilakukan untuk tercapai tujuan bersama yang bersifat umum. Yang paling terpenting adalah administrasi sebagai proses umum yang pengarahan, manajemen, dan pengawasan merupakan unsur-

unsurnya. Administrasi dapat diartikan sebagai suatu proses pengorganisasian sumber-sumber sehingga tugas pekerjaan dalam organisasi tingkat apapun dapat dilaksanakan dengan baik sehingga dilakukannya untuk bertugas mengendalikan usaha-usaha instansi pemerintahan agar tujuannya sampai target yang diinginkan.

2.1.2.2 Administrasi Publik

Dalam kajian administrasi public, ilmu social ini menghubungkan 3 (tiga) elemen utama negara (Lembaga Legislatif, Yudikatif, dan Eksekutif) dengan berbagai peraturan dan kebijakan yang berkaitan dengan tujuan negara, administrasi pembangunan, dan etika yang mengatur penyelenggaraan negara.

Dapat merujuk pada pendapat beberapa ahli. Dibawah ini adalah definisi Administrasi Publik (*Public Administration*) yaitu :

Menurut **Chandler dan Plano** dalam **Keban (2004:3)**, mengatakan bahwa administrasi public adalah “proses dimana sumber daya personal public diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan dan mengelola keputusan-keputusan dalam kebijakan public.”

Sedangkan menurut **Chandler dan Plano** dalam **Keban (2008:4)** mengemukakan bahwa administrasi public merupakan suatu proses dimana sumber daya manusia dan personel public diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola *manage* keputusan-keputusan dalam kebijakan public.

Menurut **Keban (2008:4)** mengemukakan bahwa administrasi public yaitu bagaimana pemerintah berperan sebagai agen tunggal yang berkuasa atau sebagai regulator, yang aktif dan selalu berinisiatif dalam mengambil langkah yang menurut pemerintah itu baik untuk

masyarakat, pemerintah mengasumsikan bahwa masyarakat menerima apa saja aturan-aturan yang dibuat pemerintah, dan masyarakat harus nurut kepada aturan pemerintah.

Dari beberapa definisi diatas penulis dapat menyimpulkan bahwa administrasi public adalah suatu kegiatan dimana sumber daya personal public diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan untuk melaksanakan kebijakan pemerintah. Yang didalamnya bertujuan eksekutif, legislative, dan yudikatif dimana pemerintah berperan dalam misi pelayanan, pelayanan yang diberikan sudah responsive dan tanggap mengutamakan kemandirian, serta kemampuan masyarakat.

2.1.3 Implementasi Kebijakan Publik

2.1.3.1 Pengertian Kebijakan Publik

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) pengertian kebijakan adalah sebuah konsep dan asas yang sudah menjadi garis besar dan dasar negara dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dan cara bertindak mengenai tentang pemerintahan, organisasi, dan lain sebagainya. Sedangkan menurut **Carl J. Federick** dalam **Agustino (2008:7)** mengemukakan bahwa :

“Kebijakan merupakan serangkaian kegiatan yang diusulkan seseorang atau sekelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan dalam rangka mencapai tujuan tertentu.”

Menurut pendapat tersebut bahwa kebijakan merupakan kebijakan melibatkan perilaku yang memiliki maksud dan tujuan dari bagian yang penting dari definisi kebijakan, bagaimanapun kebijakan harus ada menunjukkan apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah tertentu.

Di dalam kehidupan masyarakat yang ada di wilayah hukum suatu negara sering terjadi berbagai permasalahan. Negara yang memegang penuh tanggung jawab pada

kehidupan rakyatnya harus mampu menyelesaikan permasalahan-permasalahan tersebut. Jadi kebijakan public yang dibuat dan dikeluarkan oleh negeri diharapkan dapat menjadi solusi akan permasalahan-permasalahan tersebut.

Menurut **Hogwood dan Gunn** dalam **Indianhono (2009: 17-18)** menyatakan bahwa 10 istilah kebijakan dalam pengertian modern, yaitu :

1. Sebagai label untuk sebuah bidang aktivitas
2. Sebagai ekspresi tujuan umum atau aktivitas negara yang diharapkan
3. Sebagai proposal spesifik
4. Sebagai keputusan pemerintah
5. Sebagai otorasi formal
6. Sebagai sebuah program
7. Sebagai output
8. Sebagai hasil (outcome)
9. Sebagai teori dan model
10. Sebagai sebuah proses

Sementara itu, **Laswell** dalam **Indiahono (2009:18)** menginkanan ilmu kebijakan publik mencakup tiga hal yakni :

- 1) **Metode penelitian proses kebijakan**
- 2) **Hasil dari studi kebijakan**
- 3) **Hasil temuan penelitian yang memberikan kontribusi paling penting untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan intelegasi era sekarang**

Lingkup kebijakan publik sangat luas karena mencakup berbagai sektor atau bidang pembangunan, seperti kebijakan publik di bidang pendidikan, kebudayaan, kesehatan dan lain sebagainya. Disamping itu dilihat dari hirarkinya, kebijakan publik dapat bersifat nasional, regional, maupun lokal seperti undang-undang, peraturan pemerintah kabupaten/kota dan keputusan bupati/walikota.

Bahwa istilah kebijakan masih menjadi ajang perdebatan para ahli. Maka untuk memahami istilah kebijakan, **Wahab (2008: 40-50)** memberikan beberapa pedoman sebagai berikut :

- a) Kebijakan harus dibedakan dari keputusan
- b) Kebijakan tidak dapat dibedakan dari administrasi

- c) Kebijakan mencakup perilaku dan harapan-harapan
- d) Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan atau adanya Tindakan
- e) Kebijakan mempunyai hasil akhir yang akan dicapai
- f) Kebijakan memiliki tujuan dan sasaran tertentu baik eksplisit ataupun implisit
- g) Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu
- h) Kebijakan meliputi hubungan-hubungan yang bersifat antar organisasi dan yang bersifat intra organisasi
- i) Kebijakan public meski tidak eksklusif menyangkut peran kunci lembaga-lembaga pemerintah
- j) Kebijakan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif

Konsep kebijakan yang ditawarkan oleh Anderson menurut **Budi Winarno (2007:18)** yang dianggap lebih tepat karena memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bulan apa yang diusulkan atau dimaksudkan. Selain itu juga konsep ini bisa membedakan secara tegas antara kebijakan (*policy*) dengan keputusan (*decision*) yang mengandung arti pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada.

Menurut **Richard Rose** dikutip oleh **Agustino (2014:7)** mendefinisikan kebijakan public sebagai “sebuah rangkaian Panjang dari banyak atau sedikit kegiatan yang paling berhubungan dan memiliki konsekuensi bagi yang kepentingan sebagai keputusan yang berlainan.”

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut di atas maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan adalah kegiatan atau tindakan-tindakan yang disengaja yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh individu, kelompok, pemerintah yang didalamnya terdapat unsur keputusan berupa upaya pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada guna mencapai maksud dan tujuan tertentu. Kebijakan bisa dipahami bila mana telah diarahkan bukan sekedar suatu keputusan untuk melakukan sesuatu.

Sedangkan menurut **Tjilen (2019:15)** Kebijakan Publik adalah segala sesuatu tindakan atau kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah dengan adanya masalah-masalah yang berkembang dilingkungan masyarakat. Berdasarkan pendapat tersebut bahwa kebijakan public sering diartikan kegiatan-kegiatan yang dibuat oleh pemerintah dan bagian dari

keputusan politik untuk mengatasi berbagai persoalan dan isu-isu yang ada dan berkembang di masyarakat dengan sesuai tujuan kebijakan tertentu.

Di dalam kebijakan public, dimana negara memiliki kewajiban untuk berperan aktif di seluruh aspek kehidupan public, maka sebagai salah satu implementasi dari peran administrasi public (pemerintah) adalah merealisasikan kebijakan public secara konkrit dalam berbagai aspek termasuk kehidupan masyarakat. Kebijakan public yang diputuskan oleh pemerintah merupakan rangkaian keputusan yang dibuat agar mencapai suatu tujuan tertentu dan petunjuk-petunjuk yang diperlukan untuk menyelesaikan masalah public.

Menurut **Michael Howlet dan M. Ramesh** dalam **Subarsono (2009:13)** menyatakan proses kebijakan public terdiri dari lima tahapan sebagai berikut :

- a. Penyusunan agenda (*agenda setting*), yaitu suatu proses untuk suatu masalah bisa mendapatkan perhatian dari pemerintah.
- b. Formulasi kebijakan (*policy formulation*), yaitu proses perumusan pilihan-pilihan oleh pemerintah.
- c. Pembuatan kebijakan (*decision making*), yaitu proses Ketika pemerintah memilih agar melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu suatu Tindakan.
- d. Implementasi kebijakan (*policy implementation*), yaitu proses untuk melakukan kebijakan agar mencapai hasil dan tujuan.
- e. Evaluasi kebijakan *policy evaluation*, yaitu proses untuk memonitor dan menilai hasil kinerja kebijakan.

Sedangkan menurut pakar kebijakan public, **James Anderson** dalam **Subarsono, (2009:12)** menetapkan proses/langkah-langkah kebijakan public sebagai berikut :

- a. Formulasi masalah (*problem formulation*), apa yang membuat hal tersebut menjadi masalah kebijakan? Bagaimana masalah tersebut dapat masuk ke dalam agenda pemerintah?
- b. Formulasi kebijakan (*formulation*), bagaimana mengembangkan pilihan-pilihan atau alternatif-alternatif untuk memecahkan masalah tersebut? Siapa saja yang berpartisipasi dalam formulasi kebijakan?
- c. Penentuan kebijakan (*adoption*), bagaimana alternatif ditetapkan? Persyaratan atau criteria seperti apa yang harus dipenuhi? Siapa yang akan melaksanakan kebijakan? Bagaimana proses atau strategi untuk melaksanakan kebijakan? Apa isi kebijakan yang telah ditetapkan?
- d. Implementasi (*implementation*), siapa yang terlibat dalam implementasi kebijakan? Apa yang mereka kerjakan? Apa dampak dari isi kebijakan?

- e. Evaluasi (*evaluation*), bagaimana tingkat keberhasilan atau dampak kebijakan diukur? Siapa yang mengevaluasi kebijakan? Apa konsekuensi dari adanya evaluasi kebijakan? Adakah tuntutan untuk melakukan perubahan atau pembatalan?

Secara garis besar kebijakan public mencakup tahap-tahap perumusan masalah kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan. Sementara analisis kebijakan berhubungan dengan penyelidikan, deskripsi, sebab-sebab dan konsekuensi kebijakan public. Berikut 3 (tiga) pokok yang perlu diperhatikan dalam analisis kebijakan public: *pertama*, focus utamanya yaitu dengan menjelaskan kebijakan bukan mengenai anjuran kebijakan yang pantas. *Kedua*, sebab-sebab dan konsekuensi dari kebijakan-kebijakan public harus diselidiki dengan teliti dan dengan menggunakan metodeologi ilmiah. *Ketiga*, analisis perlu dilakukan dalam rangka mengembangkan teori-teori umum.

Tujuan dari kebijakan public adalah sebuah perangkat pemerintah untuk didesain agar mencapai hasil tujuan dan sasaran yang diharapkan oleh public sebagai konstituen pemerintah. Kebijakan public merupakan pilihan tindakan yang legal dan sah karena kebijakan public ini dibuat oleh lembaga yang memiliki legitimasi dalam system pemerintahan. Kebijakan public mempunyai peraturan perundang-undangan sebagai komoditas public yang menyangkut kepentingan public. Dengan demikian, kebijakan public pada pandangan yang dipersyaratkan bersifat fleksibel, harus bisa diperbaiki, dan disesuaikan dengan perkembangan dinamika pembangunan.

2.1.3.2 Pengertian Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu *To Implement* yang berarti mengimplementasikan. Implementasi merupakan penyediaan sarana untuk melaksanakan sesuatu yang menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu. Definisi implementasi mengalami perubahan seiring dengan perkembangan studi implementasi itu sendiri, Studi implementasi senantiasa terus mengalami perkembangan dari masa ke masa. Studi

implementasi telah melahirkan banyak publikasi yang berusaha untuk memahami fenomena implementasi baik yang bersifat deskriptif maupun model-model kausalitas hubungan sebab akibat antara kinerja implementasi dan variabel-variabel yang mempengaruhinya.

Implementasi kebijakan mempunyai makna pelaksanaan undang-undang sebagai actor, organisasi, prosedur dan teknik bekerja bersama-sama agar menjalankan dalam upaya unruk meraih tujuan atau program kebijakan yang telah dirancang.

Suatu program yang dimiliki kebijakan public harus di implementasikan sesuai tujuan dan harapan dari penetapan kebijakan. Implementasi kebijakan bisa diartikan dalam pengertian luas merupakan tahap dari proses kebijakan yang setelah penetapan undang-undang, disisi lain merupakan fenomena yang kompleks yang dapat dipahami sebagai suatu proses, suatu keluaran maupun sebagai suatu dampak. Suatu kebijakan bisa dikatakan berhasil jika penerapan kebijakan sudah sesuai dan harapan agar memiliki dampak dan tujuan yang diinginkan. Dengan demikian, suatu implementasi kebijakan adalah suatu hal yang terpenting karena dapat dilihat dari apakah suatu kebijakan tersebut bisa tepat dengan sasaran dan tujuan tertentu.

Implementasi merupakan salah satu kegiatan untuk mendistribusikan keluaran kebijakan (*to deliver policy output*) yang dilakukan oleh implementer kepada kelompok sasaran (*target group*) sebagai upaya untuk mewujudkan tujuan kebijakan. Tujuannya agar kebijakan tersebut mendapatkan *policy output* dapat diterima dan dimanfaatkan dengan baik oleh kelompok sasaran sehingga dalam jangka panjang menghasilkan kebijakan yang mampu mewujudkan tujuan dan sasaran yang diinginkan.

Menurut **Daniel A. Sabatier dan Paul A. Sabatier dalam Wahab (2001:65)**, bahwa makna implementasi kebijakan adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul setelah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan Negara baik usaha-usaha yang

mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat atau dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

Pada implementasi kebijakan public adalah untuk memfokuskan pada pengaruh signifikan dalam pembuatan kebijakan. Yang dijelaskan studi jenis ini adalah *Esensi Keputusan* Graham Allison. Menurut **Allison** dalam **Tangkilisan (2003:9)** menampilkan 3 (tiga) model pembuatan keputusan yaitu; actor rasional, proses organisasional dan model politik birokrasi. Dari kedua dan ketiga model tersebut berfokus kepada prosedur operasi standar (*Standard Operating Procedure (SOP)*) dan politik birokrasi, secara berurutan, dan telah melakukan banyak untuk membangkitkan perhatian pada arti penting dari berbagai faktor di dalam pembuatan keputusan.

Pendekatan yang digunakan terhadap implementasi kebijakan, dengan memperlihatkan empat faktor atau variabel dalam mengimplementasikan kebijakan public yaitu, komunikasi, sumber, disposisi atau sikap, dan struktur birokrasi.

Dari keempat faktor ini membantu satu sama lain untuk berinteraksi ataupun bersifat merintang implementasi kebijakan. Dengan adanya tujuan untuk meningkatkan pemahaman implementasi kebijakan, semacam sebuah pendekatan akan menjadi gagal sendiri. Agar tidak terjadi kegagalan maka, perlu dibagi penjelasan implementasi menjadi komponen-komponen pokok. Namun demikian, implementasi disetiap kebijakan adalah sebuah proses dinamis, yang meliputi interaksi berbagai variabel. Melalui pendekatan ini dapat memperoleh pemahaman lebih dalam tentang hubungan yang kompleks dari berbagai faktor yang melibatkan dalam implementasi kebijakan public.

Dalam setiap studi kasus yang dianalisis, ada faktor yang mempengaruhi implementasi dipertimbangkan di dalam keadaan, melalui pendekatan ini dapat memperoleh pemahaman yang lebih dalam tentang hubungan yang kompleks dari berbagai faktor yang terlibat dalam

implementasi kebijakan public, antaranya yaitu komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan struktur birokrasi

Model yang dirumuskan oleh George C. Edward III dalam pendekatan yang dikemukakan terdapat empat variable yang sangat menentukan keberhasilan suatu kebijakan dalam **Tangkilisan (2003:12-14)** yaitu:

1. Komunikasi

Untuk mengimplementasikan kebijakan mesti ditransmisikan kepada personalia yang tepat, dan kebijakan harus jelas, akurat, dan konsisten. Jika pembuat keputusan kebijakan ini melihat diimplementasikan tidak jelas dan bagaimana rinciannya, maka akan timbul kesalahpahaman antara implementor dan implementornya. Dengan demikian, para implementor yang harus dilakukan mningkatkan berbagai kesempatan yang mengimplementasikan sebuah kebijakan sebagaimana mereka yang meloloskan atau mengkomandokannya.

Komunikasi yang kurang juga memberikan impelementor dengan kewenangan ketika membalik kebijakan umum yang menjadi tindakan-tindakan khusus. Dengan demikian, perintah-perintah implementasi yang tidak ditransmisikan, yang terdistorsi dalam transmisi atau yang tidak pasti atau tidak konsisten mendatangkan rintangan-rintangan yang lebih serius bagi implementasi kebijakan. Dan sebaliknya, ukuran-ukuran yang terlalu akurat merintang implementasi dengan perubahan kreativitas dan daya adaptasinya.

Secara umum, semakin terdesentralisasi implementasi kebijakan public, semakin mungkin terjadi distorsi ketika proses transmisi terjadi, sehingga infromasi kurang akurat di tangan implemetor. Desentralisasi biasanya berarti bahwa sebuah keputusan mesti dikomunikasikan melalui beberapa level otoritas sebelum mencapai mereka yang akan

melakukannya. Lebih banyak Langkah sebuah komunikasi mesti bertentangan dari sumber aslinya, semakin lemah sinyal yang utama yang akan diterima.

Dari keberhasilan implemementasi kebijakan mensyaratkan bahwa untuk implementor mengetahui apa yang harus dilakukan dan apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransformasikan kepada kelompok sasaran (*target group*) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi.

2. Sumberdaya

Personalia harus bertanggungjawab atas telah dilaksanakan semua kebijakan kurang sumberdaya untuk melakukan sebuah pekerjaan yang efektif, implementasi tidak akan efektif pula. Sumberdaya yang penting meliputi, staf ukuran yang cepat dengan keahliannya yang diperlukan; informasi yang relevan dan akurat cukup tentang cara untuk mengimplementasikan kebijakan; kewenangan untuk meyakinkan bahwa kebijakan ini dilakukan semuanya; dan berbagai fasilitas termasuk (bangunan, peralatan, dan sebagainya) yang di dalamnya harus memberikan pelayanan. Sumberdaya yang tidak cukup harus undang-undang tidak akan diberlakukan, pelayanan tidak akan diberikan, dan peraturan-peraturan yang layak tidak akan dikembangkan.

Apabila sumberdaya yang kurang untuk melaksanakan kegiatan maka implementasi tidak akan berjalan dengan efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumberdaya manusia, yakni kompetensi implementor dan sumber daya finansial. Tanpa sumber daya maka kebijakan hanya tinggal dikertas menjadi dokumen saja.

3. Disposisi

Disposisi atau sikap dalam implementor adalah faktor ketiga dari pendekatan terhadap studi implementasi kebijakan public. Para implementor harus mengetahui apa yang harus dikerjakan dan memiliki kapasitas untuk melakukan, dan juga mereka harus berkehendak

untuk melakukan suatu kebijakan. Salah satu alasan untuk para implementor melakukan seleksi yang layak dalam implementasi kebijakan yaitu independensinya dari atasan atau pimpinan nominal yang merumuskan kebijakan, kompleksitas dari kebijakan itu sendiri. Cara para implementor ini melakukan seleksinya, bagaimanapun juga, bergantung seberapa besar pada disposisinya terhadap kebijakan.

Para implementor tidak selalu siap untuk mengimplementasikan kebijakan bagaimanapun mereka pembuat kebijakan. Dengan demikian, konsekuensinya para pembuat keputusan sering dihadapkan dengan mencoba untuk memanipulasi atau mengerjakan semua disposisi implemmtor atau untuk mengurangi opsi-opsinya.

Faktor-faktor yang menjadi perhatian **Edward III** dalam **Agustinus (2006:159-160)** mengenai disposisi dalam implementasi kebijakan terdiri dari:

- 1) Pengangkatan birokrasi. Disposisi atau sikap pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat yang lebih atas. Oleh 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 akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana menjalankan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi ataupun organisasi.

4. Struktur Birokrasi

Jika sumberdaya yang cukup untuk melakukan implementasi sebuah kebijakan ini ada dan para implementor tahu apa yang harus dikerjakan, implementasi masih dicegah karena kekurangan dalam struktur birokrasi. Dengan diselenggarakan kebijakan mengembangkan prosedur pengoperasian standar (*standard operating procedure (SOP)*) untuk menangani situasi rutin ini ada pola hubungan yang beraturan. Dengan adanya SOP yang telah dirancang sedemikian rupa untuk kebijakan sering tidak tepat bagi kebijakan-kebijakan baru dan menyebabkan perintang terhadap perubahan, penundaan, pemborosan atau tindakan-tindakan yang tidak diinginkan.

Disposisi implementor ini mencakup tiga hal yang penting, yakni: (a) respon implementor terhadap kebijakan, (b) kongsi, yaitu pemahamannya untuk melaksanakan kebijakan, dan (c) intensitas disposisi implementor, yaitu preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor.

Agar mengefektifkan Implementasi Kebijakan maka harus ditetapkan tahap-tahap implementasi kebijakan. Ada beberapa Langkah agar suatu implementasi kebijakan dapat dilakukan, sejalan dengan pendapat **Nugroho (2012:243)** memberikan langkah-langkah implementasi kebijakan sebagai berikut:

- 1. Penerimaan kebijakan. Pemahaman public bahwa kebijakan adalah “aturan permainan” untuk mengelola masa depan.**
- 2. Adopsi kebijakan. Publik setuju dan mendukung kebijakan sebagai “aturan permainan” untuk mengelola masa depan.**
- 3. Keasipaan strategis. Publik siap untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan dan birokrat siap untuk menjadi pengimplementasi utama**

Maka, dari pengertian diatas dapat diambil kesimpulan implementasi kebijakan akan berjalan dengan efektif bilamana dengan adanya harapan jika pegawai dapat memahami suatu kebijakan tersebut dibuat untuk mengelola masa depan pegawai, maka pegawai perlu mematahikan peraturan-peraturannya.

2.1.3.3 Sabilulungan Sistem Penilaian Kinerja Pegawai (SASIKAP)

2.1.3.3.1 Sistem Penilaian Kinerja Pegawai

Efektivitas sebagai hubungan antara hasil yang sesungguhnya yang telah dicapai dengan hasil yang diharapkan, efektivitas dapat dilihat dari kinerja organisasi dalam memanfaatkan dan mendapatkan sumber daya untuk mengejar tujuan organisasi atau perusahaan tertentu. Konsep efektivitas dapat meliputi berbagai faktor yaitu terdapat di dalam maupun diluar organisasi. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa efektivitas sebagai hasil yang telah didapat oleh suatu organisasi atau perusahaan agar mendapatkan suatu sasaran yang diinginkan dapat terwujud dengan tujuan yang telah ditetapkan.

Di dalam organisasi terdapat suatu system kerja yang dijalankan oleh sekumpulan prosedur untuk melaksanakan suatu tugas yang saling berkaitan. Suatu sistem pada dasarnya mempunyai fungsi untuk mencapai tujuan tertentu yang mengenai sekelompok unsur kuat hubungannya antar satu dengan yang lainnya. Dapat disimpulkan bahwa sistem sebagai kumpulan dari bagian-bagian yang saling terkait dan saling bekerja sama untuk membentuk suatu kesatuan dalam rangka mencapai tujuan dan sasaran yang telah direncanakan.

Penilaian kinerja adalah suatu evaluasi pada saat kinerja pegawai saat ini atau masa lalu relative terhadap standar prestasinya, dengan menggunakan penilaian kinerja ini menggunakan produser-produser formal dan sistematis untuk mengetahui atau menentukan urutan tingkatan pekerjaan agar bisa menentukan kinerja pegawai dengan memberikan dasar untuk upah secara adil. Menurut **T.R. Rao (1996:1)** dalam **Sinambela (2012:47)** mengemukakan bahwa penilaian kinerja adalah “sebuah mekanisme untuk memastikan bahwa orang-orang pada tiap tingkatan mengerjakan tugas-tugas menurut cara yang diinginkan oleh para majikan mereka.”

Bagi pegawai yang kurang memiliki kinerja yang kurang baik, biasanya diberikan pelatihan untuk pengembangan karyawan. Selain pelatihan, biasanya organisasi atau perusahaan dapat memberikan *reward* dan *punishment* kepada pegawai agar kinerja pegawai tersebut bisa lebih terpacu lebih baik dalam bekerja dan mencapai target yang telah ditentukan organisasi atau perusahaan.

Pada dasarnya, suatu organisasi dioperasikan oleh sumber daya manusia, maka penilaian kinerja yang sesungguhnya merupakan penilaian atas perilaku manusia dalam melaksanakan peran yang sumber daya manusia mainkan dalam organisasi. Di setiap organisasi harus memberikan kontribusi untuk menjadikan organisasi sebagai suatu institusi yang unggul, dan apabila keberhasilan suatu organisasi untuk mengadakan institusi yang unggul, maka faktor (*success factor*) yang digunakan sebagai pengukur keberhasilan personal. Maka demikian, yang dibutuhkan oleh penilaian kinerja dapat menggunakan sebagai landasan untuk mendesain system penghargaan agar pegawai menghasilkan kinerjanya yang sejalan dengan kinerja yang diharapkan organisasi.

Manfaat penilaian kinerja menurut **Mulyadi (1997:420)** sebagai berikut :

1. Bisa mengelola operasi organisasi secara efektif dan efisien melalui pemotivasian karyawan secara umum.
2. Membantu pengambilan keputusan yang bersangkutan dengan karyawan, seperti promosi, transfer dan pemberhentian.
3. Mendidentifikasi kebutuhan pelatihan dan pengembangan karyawan dan untuk menyediakan kriteria seleksi dan evaluasi program pelatihan karyawan.
4. Dan menyediakan umpan balik bagi karyawan mengenai bagaimana atasan mereka menilai kinerja mereka.

2.1.3.3.2 Sabilulungan Sistem Penilaian Kinerja Pegawai (SASIKAP)

Sabilulungan Sistem Penilaian Kinerja Pegawai yang biasa disebut SASIKAP ini merupakan sebuah penilaian kinerja melalui aplikasi yang bisa dikatakan sudah tepat, karena sebelumnya ketika proses penilaian ini manual sering kali ada pegawai yang tidak menilai dengan tepat waktu. Dengan adanya program SASIKAP pegawai dipaksa untuk melakukan

perencanaan tepat waktu, pelaporan tepat waktu karena selain dijadikan sebagai suatu dasar penilaian administrasi kepegawaian ini juga suatu *reward* dalam bentuk PP. Ketika pegawai terlambat maka pegawai mendapatkan *punishment* nya tidak bisa dibayarkan, jadi ini menjadi salah satu mitra pembayaran kinerja pegawai.

Tujuan dibentuknya kebijakan SASIKAP adalah untuk menerapkan Sistem Penilaian Kinerja Aparatur Sipil Negara (ASN) agar lebih objektif, terukur, akuntabel, partisipatif, dan transparan dengan memperhatikan sasaran kerja, capaian hasil kerja dan perilaku kerja. Melalui penilaian kinerja ini dapat melakukan secara komprehensif dan holistic diharapkan mampu menggambarkan kinerja pegawai secara utuh. Maka SASIKAP ini merupakan media pengawasan dan pengukuran kinerja yang dilakukan oleh atasan atau pejabat penilai terhadap ASN, dikarenakan penilaian ini dilakukan secara berkala yaitu harian, bulanan, dan tahunan. Sasaran kebijakan SASIKAP ini untuk seluruh ASN di lingkungan Pemerintah Kabupaten Bandung, terkecuali bagi jabatan fungsional guru, kepala sekolah dan tenaga Kesehatan yang berada pada lingkup Puskesmas serta Rumah Sakit Daerah.

Berlakunya kebijakan SASIKAP telah memberikan manfaat bagi para ASN di lingkungan Pemerintah Kabupaten Bandung yaitu terhadap pola perilaku kerja pegawai maupun pemerintah daerah. Dilihat dari dampak positif, yaitu secara tidak langsung SASIKAP menuntut pegawai untuk akrab dengan penggunaan teknologi seiring dengan makin masifnya disrupsi dalam tata Kelola pemerintahan. Selain itu juga SASIKAP mampu mendorong pegawai agar bisa berupaya meningkatkan produktivitas kerjanya, pemerintah pun memiliki basis data kinerja pegawai secara *real time* yang dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan kebijakan SASIKAP.

Melalui peraturan Bupati Bandung Nomor 87 Tahun 2017 tentang Penilaian Kinerja Pegawai Negeri Sipil Di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Bandung yang telah diubah

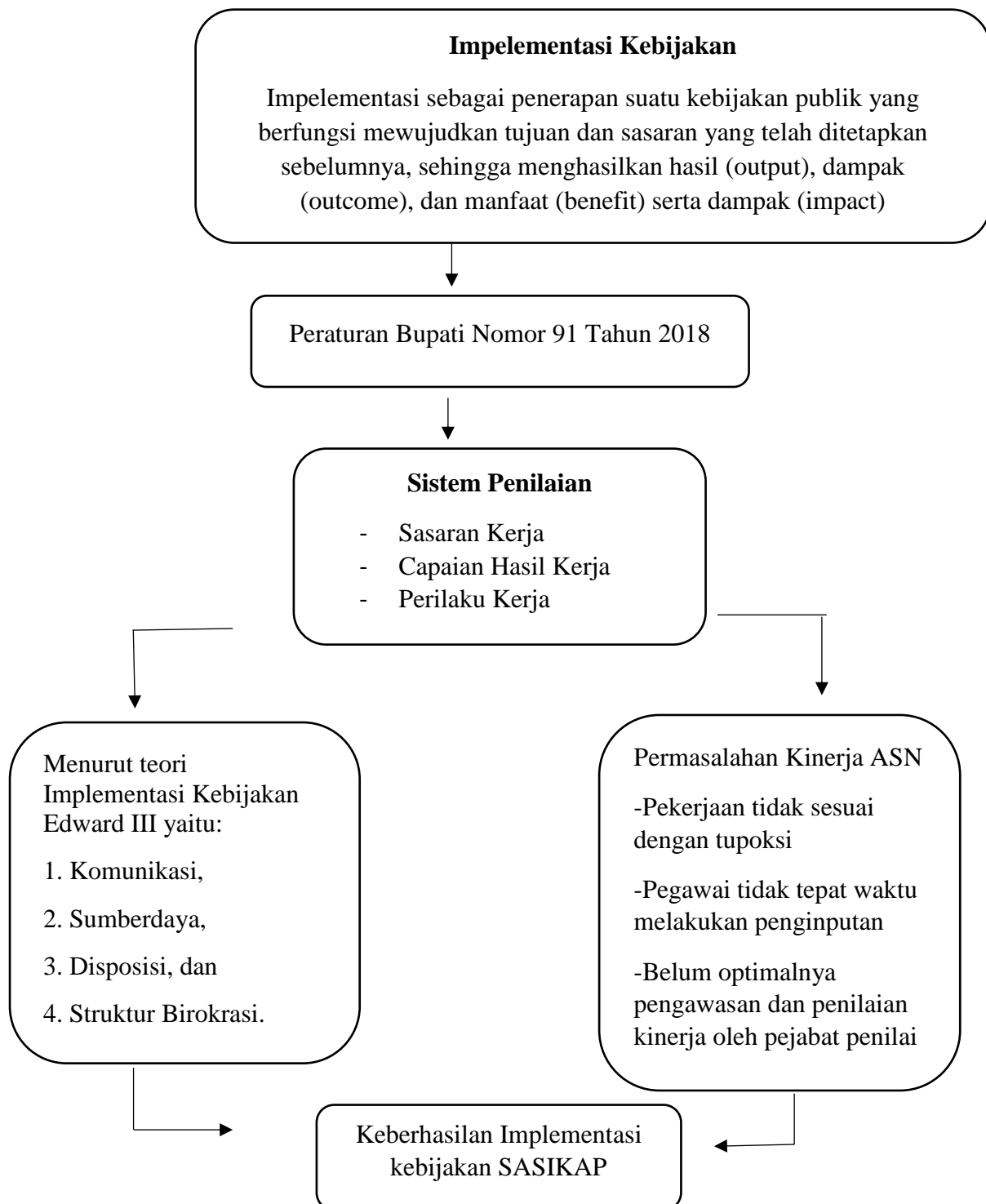
menjadi Peraturan Bupati Bandung Nomor 18 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Bupati Nomor 91 Tahun 2018 Tentang Penilaian Kinerja Bagi Pegawai Negeri Sipil Di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Bandung, yang mengatur mekanisme penilaian kinerja melalui aplikasi Sabilulungan Sistem Penilaian Kinerja Pegawai (SASIKAP). Ketentuan peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi Kerja PNS yang telah menjadi standar nasional dalam penilaian kinerja tahunan ASN. Dalam mengelola kebijakan SASIKAP, terdapat dua jenis agen pelaksana yang melakukan pengelolaan aplikasi SASIKAP, yaitu admin utama atau admin BKPSDM dan admin Perangkat Daerah. Dengan keterbatasan jumlah agen pelaksana yang ada, bukan berarti proses sosialisasi tidak dilakukan. Maka melalui saluran atau transmisi yang ada, BKPSDM menggunakan panduan teknis mensosialisasikan tata cara operasionalisasi aplikasi kepada ASN sebagai implementor kebijakan.

2.2 Kerangka Berpikir

Pada penyusunan ini peneliti mengacu kepada pendapat para ahli mengenai teori-teori yang berhubungan dengan focus penelitian, teori tersebut akan ditetapkan oleh peneliti sebagai kerangka berpikir. Maka, Implementasi kebijakan sebagai suatu penghubung yang memungkinkan tujuan-tujuan kebijakan mencapai hasil melalui aktivitas atau kegiatan dan program pemerintah.

Dengan demikian, peneliti menggambarkan implementasi kebijakan SASIKAP Badan Kepegawaian Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Bandung sebagai berikut :

Gambar 2.2
Kerangka Berpikir



2.3 Proposisi

Proposisi adalah suatu istilah dalam pernyataan dalam bentuk kalimat yang dapat dinilai benar dan salahnya. Dalam arti memiliki unit terkecil dari pemikiran yang mengandung maksud sempurna dan dapat dibuktikan kebenarannya.

Berdasarkan kerangka berpikir, maka peneliti membuat proposisi sejalan dengan rumusan masalah yang telah diuraikan, yaitu :

1. Implementasi Kebijakan penggunaan SASIKAP di Badan Kepegawaian Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Bandung yang masih kurang efektif.
2. Implementasi Kebijakan dapat tercapai dan efektif dengan memperhatikan Indikator yaitu Komunikasi, sumberdaya, disposisi dan struktur birokrasi.

Indikator diatas berguna terhadap Implementasi Kebijakan SASIKAP di BKPSDM Kabupaten Bandung agar lebih berjalan dengan baik dan menghasilkan tujuan sesuai dengan tujuan pemerintah Kabupaten Bandung.