

KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA BERPIKIR DAN PROPOSISI

2.1 Kajian Pustaka

2.1.1 Kajian Penelitian Terdahulu

Kajian penelitian terdahulu digunakan sebagai sumber dasar, acuan dan penguat dalam hal teori ataupun argumentasi dalam penelitian ini. Kesesuaian antara penelitian yang akan dilakukan dengan penelitian terdahulu menjadi pertimbangan dalam pemilihannya. Penelitian terdahulu mengenai Implementasi Sistem Merit akan sangat membantu memecahkan permasalahan pada penelitian ini, kendati demikian memiliki perbedaan dalam lokus serta fokus penelitian.

Berikut ini tiga penelitian terdahulu yang terpilih :

Tabel 2. 1 Kajian Penelitian Terdahulu

No.	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Persamaan dan Perbedaan			
			Teori yang digunakan	Pendekatan	Metode	Teknik Analisis
1	Pemili Yafertinus Zebua	Implementasi Sistem Merit dalam Penempatan Kerja di Dinas Pemberdayaan Masyarakat Desa Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Toba Samosir	Teori Implementasi Kebijakan Van Meter dan Van Horn	Deskriptif	Kualitatif	Reduksi Data, Penyajian Data, dan Penarikan kesimpulan
2	M. Irham Rizki Adam	Pengaruh Implementasi Kebijakan Sistem Merit dalam Promosi Jabatan Terhadap	Teori Implementasi Kebijakan George C. Edward III	Metode Survei	Kuantitatif	Pengolahan Data, dan Analisis Data

		Kinerja Pegawai di Badan Kepegawaian, Pendidikan, dan Pelatihan (BKPP) Kota Bandung				
3	Adi Suryanto, Mariman Darto	Penerapan Kebijakan Sistem Merit: Praktik Terbaik di Lembaga Administrasi Negara	Sistem Merit	Metode Eksploratif	Kualitatif	Reduksi Data, Penyajian Data, dan Penarikan kesimpulan

Sumber : Peneliti, 2022

1. Kajian penelitian terdahulu yang pertama yaitu Skripsi yang dibuat dan dimiliki oleh Pemili Yafertinus Zebua dengan Judul “Implementasi Sistem Merit dalam Penempatan Kerja di Dinas Pemberdayaan Masyarakat Desa Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Toba Samosir”, Program Studi Administrasi Publik Universitas Sumatera Utara. Penelitian tersebut memiliki tujuan mengidentifikasi serta mendeskripsikan berbagai gagasan dari sistem merit yang berdasarkan pada Undang - Undang Aparatur Sipil Negara, serta tujuan untuk mengetahui pelaksanaan sistem merit pada manajemen aparatur sipil negara di Dinas Pemberdayaan Masyarakat Desa Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Toba Samosir. Hasil penelitian tersebut menyebutkan bahwa implementasi kebijakan sistem merit di lokus tersebut belum dilaksanakan secara optimal, hal ini diketahui dengan melalui model Implementasi Kebijakan Van Meter dan Van Horn. Beberapa aspek yang belum dilaksanakan secara optimal yakni aspek tujuan dan sasaran kebijakan, sumber daya, serta disposisi atau sikap pelaksana. Disebutkan bahwa sasaran dari pelaksanaan sistem merit sendiri belum tercapai dengan optimal, hal ini disebabkan oleh Sumber Daya Manusia Aparatur yang belum siap dan belum memadai. Dikatakan bahwa penempatan kerja, serta penempatan jabatan tidak berdasarkan pada kompetensi,

kualifikasi, dan kinerja aparatur melainkan hanya untuk memenuhi jabatan yang kosong. Karena sumber daya manusia aparatur yang masih belum baik ini, maka berpengaruh pada sikap para pelaksana di lokus tersebut tidak menerima dan melaksanakan dengan baik, sehingga konsistensi dan komitmen untuk melakukan Implementasi Kebijakan Sistem Merit dengan baik dan benar serta proporsional tidak tercapai. **Perbedaan Penelitian:** a) Lokus penelitian b) tujuan penelitian, pada penelitian tersebut memiliki tujuan untuk mengetahui pelaksanaan kebijakan sistem merit serta manajemen aparatur sipil negara, namun pada penelitian ini hanya akan mengetahui pelaksanaan sistem merit dari sudut pandang implementasi kebijakannya saja. **Persamaan Penelitian:** menggunakan model teori implementasi kebijakan yang sama yakni Model Van Meter dan Van Horn, dan persamaan pada metode serta pendekatan penelitian.

2. Kajian penelitian terdahulu yang kedua yaitu Skripsi yang dibuat dan dimiliki oleh M. Irham Rizki Adam dengan judul “Pengaruh Implementasi Kebijakan Sistem Merit dalam Promosi Jabatan Terhadap Kinerja Pegawai di Badan Kepegawaian, Pendidikan, dan Pelatihan (BKPP) Kota Bandung, Program Studi Administrasi Publik Universitas Pasundan. Penelitian ini memiliki tujuan untuk memperoleh data serta informasi dengan jelas dan akurat mengenai pengaruh implementasi kebijakan sistem merit dalam promosi terhadap kinerja. Hasil penelitian tersebut menyebutkan bahwa pengaruh implementasi kebijakan sistem merit dalam promosi jabatan terhadap kinerja pegawai di BKPP Kota Bandung sangat berpengaruh erat. Disebutkan pula bahwa dalam Implementasi Kebijakan sistem Merit di BKPP Kota Bandung sudah cukup baik walaupun masih ada kekurangan dalam sumber daya manusia aparatur, yakni seperti kurang memahami mengenai kebijakan sistem merit dan masih berpikir bahwa kenaikan jabatan masih menggunakan aturan baru yaitu tergantung masa

jabata, padahal kebijakan yang terbaru berdasarkan sistem merit untuk kenaikan jabatan diperlukan kompetensi, kualifikasi, serta kinerja yang baik dari ASN. Selanjutnya dikatakan bahwa Komunikasi dalam perihal penyampaian informasi belum dilakukan dengan baik, ada keterlambatan dalam menentukan kebijakan jadi hal tersebut berpengaruh pada disposisi yang masih belum baik sepenuhnya namun masuk kategori cukup struktur birokrasi tidak terlalu gemuk dan cukup ramping, serta Hambatan yang terjadi yaitu; masih adanya politisasi birokrasi, serta terlalu banyak aturan yang membuat ASN tidak melakukan tugasnya secara fleksibel. **Perbedaan Penelitian** : Penggunaan model teori implementasi kebijakan, metode penelitian, serta fokus penelitian. **Persamaan Penelitian** : dilakukan di Lokus yang sama di Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan Kota Bandung, yang sekarang mengganti nama menjadi Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia.

3. Kajian penelitian terdahulu yang kedua yaitu Jurnal yang di buat oleh Adi Suryanto dan Mariman Darto dalam Jurnal Borneo Administrator Lembaga Administrasi Negara (LAN) Samarinda. Tujuan penelitian dalam jurnal tersebut yakni untuk mengetahui dengan jauh atau eksplor mengenai alasan LAN menerapkan sistem merit, serta untuk mengetahui apa yang sudah dilakukan. Hasil penelitian tersebut menyebutkan bahwa alasan LAN menerapkan sistem merit adalah sebagai upaya untuk percepatan Reformasi Birokrasi di LAN, serta sistem merit merupakan langkah transformatif dalam tata pengelolaan pembinaan ASN. Serta dikatakan dalam hasil penelitian bahwa dengan adanya komitmen, konsistensi dalam menerapkan kebijakan, dukungan dari seluruh *stakeholders* internal dan eksternal, serta kekuatan tim internal yang akan menjadikan berjalannya dengan baik dan tercapainya tujuan dari Implementasi Kebijakan Sistem Merit. **Perbedaan Penelitian** : Penggunaan model teori karena hanya menjelaskan definisi, sejarah serta pendapat para ahli mengenai

sistem merit tidak tercantum model implementasi kebijakan, pendekatan peneliti, serta lokus penelitian. **Persamaan Penelitian** : metode penelitian kualitatif, serta fokus pada terlaksana dengan baik atau tidaknya Kebijakan Sistem Merit

2.1.2 Adminisitrasi

Definisi Administrasi

Administrasi sering kali dikaitkan dengan pemberkasan ataupun kegiatan yang melibatkan pencatatan atau disebut dengan kegiatan tata usaha. Pengertian ini tidaklah salah, namun hanya menjelaskan pengertian administrasi secara sempit. Seperti yang diungkapkan oleh J. Wajong (2016:5) dalam buku “Studi Tentang Ilmu Administrasi” bahwa Administrasi meliputi kegiatan yang berkaitan dengan pekerjaan tata usaha yang bersifat mencatat segala sesuatu yang terjadi di dalam organisasi.

Istilah Administrasi memiliki banyak pengertian ataupun makna, hal ini dilatarbelakangi oleh fokus, kepentingan dan sudut pandang pembuat definisi. Administrasi secara luas berhubungan dengan kegiatan kerja sama dalam sekelompok tertentu untuk mencapai tujuan. Seperti pengertian Administrasi menurut (Ulbert Silalahi, 2016) mengemukakan bahwa pengertian Administrasi adalah “Kegiatan kerja sama yang dilakukan oleh sekelompok orang yang berdasarkan pembagian kerja sebagaimana ditentukan dalam struktur dengan mendayagunakan sumberdaya - sumberdaya untuk mencapai tujuan secara efektif dan efisien”.

Pengertian lain pun dikemukakan oleh Stephen P. Robbins (2016:9) dalam buku “Studi Tentang Ilmu Administrasi” bahwa “Administrasi adalah keseluruhan

proses dari aktivitas-aktivitas pencapaian tujuan secara efisien dengan dan melalui orang lain”. Dari berbagai definisi yang telah disebutkan dapat disimpulkan bahwa administrasi merupakan suatu kegiatan yang melibatkan lebih dari dua orang untuk menentukan tujuan dengan perencanaan yang baik serta mencapai tujuan tersebut secara efektif dan efisien.

Ciri – Ciri Pokok Administrasi (Ulbert Silalahi, 2016)

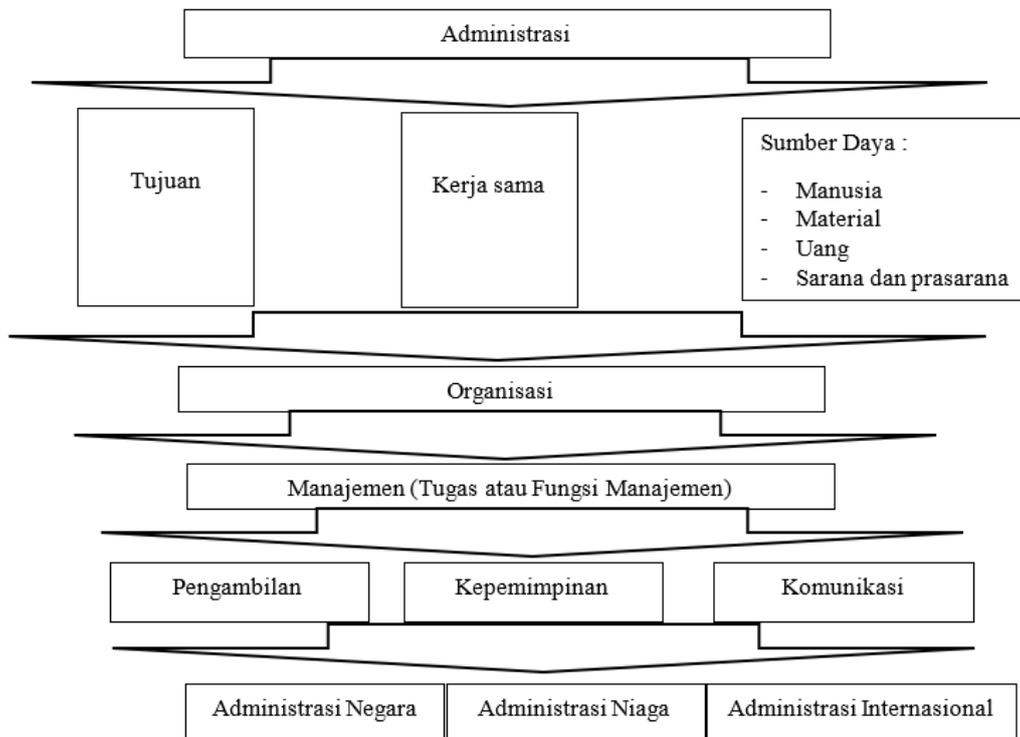
- 1) Sekelompok orang; artinya kegiatan administrasi hanya mungkin terjadi jika dilakukan oleh lebih dari satu orang.
- 2) Kerja sama; artinya kegiatan administrasi hanya mungkin terjadi jika dua orang atau lebih bekerja sama.
- 3) Pembagian tugas; artinya kegiatan administrasi bukan sekadar kegiatan kerja sama, melainkan kerja sama tersebut harus didasarkan pada pembagian kerja yang jelas.
- 4) Kegiatan yang runtun dalam suatu proses; artinya kegiatan administrasi berlangsung dalam tahapan-tahapan tertentu secara berkesinambungan.
- 5) Tujuan; artinya sesuatu yang diinginkan untuk mencapai melalui kegiatan kerja sama

Dimensi Studi Administrasi Publik (Ulbert Silalahi, 2016)

Dimensi dalam studi administrasi terdiri dari:

- 1) Organisasi
- 2) Manajemen
- 3) Kepemimpinan
- 4) Pengambilan Keputusan
- 5) Komunikasi atau Hubungan Manusia

Bagan 2. 1 Dasar Filosofis Studi Administrasi



Sumber : Silalahi, 2016, hal: 100

Kelima dimensi tersebut berhubungan satu sama lain, dimana suatu organisasi akan berjalan dengan adanya manajemen, lalu di dalam manajemen akan ada seseorang yang akan menggerak kelompok yakni seorang pemimpin yang memiliki kemampuan dalam kepemimpinan. Suatu organisasi memiliki tujuan yang akan dicapai, maka salah satu usaha untuk mencapainya yaitu dengan adanya pengambilan keputusan dan masalah yang akan dihadapi, serta faktor terpenting agar berjalannya suatu administrasi yaitu adanya komunikasi di antara individu dalam organisasi.

2.1.2.1 Administrasi Publik

Definisi Publik

Kata publik berasal dari bahasa Inggris yakni "*Public*" yang memiliki arti umum, orang banyak, rakyat. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia arti kata publik yakni berkaitan dengan orang banyak. Kata publik sendiri memiliki banyak pengertian dan pemahaman, hal ini dipengaruhi oleh kepentingan, latar belakang pendidikan dan sudut pandang. Menurut H. George Fredrickson dalam (Pasolong, 2017, hal. 7-8) menjelaskan berbagai perspektif dari "Publik", yakni:

- 1) Publik sebagai kelompok kepentingan, yaitu publik dilihat sebagai manifestasi dari interaksi kelompok yang melahirkan kepentingan masyarakat,
- 2) Publik sebagai pemilih yang rasional, yaitu masyarakat terdiri atas individu-individu yang berusaha memenuhi kebutuhan dan kepentingan sendiri,
- 3) Publik sebagai perwakilan kepentingan masyarakat, yaitu kepentingan publik yang diwakili melalui "suara",
- 4) Publik sebagai konsumen, yaitu konsumen sebenarnya tidak terdiri dari individu-individu yang tidak berhubungan satu sama lain, namun dalam jumlah yang cukup besar mereka menimbulkan tuntutan pelayanan birokrasi,
- 5) Publik sebagai warga negara, yaitu warga negara dianggap sebagai publik karena partisipasi masyarakat sebagai keikutsertaan warga negara dalam sebuah proses penyelenggaraan pemerintahan dipandang sebagai sesuatu yang penting.

Definisi Administrasi Publik

Menurut (Pasolong, 2017, hal. 9) mendefinisikan Administrasi Publik sebagai berikut :

"administrasi publik adalah kerja sama yang dilakukan oleh sekelompok orang atau lembaga dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dalam memenuhi kebutuhan publik secara efisien dan efektif, serta untuk lebih memahami hubungan pemerintah dengan publik dan untuk meningkatkan responsibilitas kebijakan terhadap berbagai kebutuhan publik, dan juga melembagakan praktik-praktik manajerial agar terbiasa melaksanakan suatu kegiatan dengan efektif, efisien dan rasional."

Jhon M. Pfiffner dan Robert V. Presthuis dalam (Pasolong, 2017, hal. 8-9) mendefinisikan administrasi publik dalam beberapa poin, administrasi publik meliputi:

- 1) Implementasi kebijakan pemerintah yang telah ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik,
- 2) Koordinasi usaha-usaha perorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijakan pemerintah, hal ini meliputi kegiatan sehari-hari pemerintah,
- 3) Sebagai suatu proses yang bersangkutan dengan pelaksanaan kebijakan-kebijakan pemerintah, pengarahan kecakapan dan teknik-teknik yang tidak terhingga jumlahnya, memberikan arah dan maksud terhadap usaha sejumlah orang.

Dari kedua definisi di atas dapat ditemukan kunci penting dari administrasi publik yakni adanya peran pemerintah, melibatkan masyarakat, berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan dan kepentingan orang banyak, tujuan yang tercapai dengan efektif dan efisien.

Ruang Lingkup Administrasi Publik

Ruang lingkup administrasi publik sangat luas, hal ini dikarenakan isu dan kepentingan publik dalam administrasi publik yang tidak terbatas. Penjelasan ruang lingkup administrasi publik dalam setiap buku memiliki pemahaman dan pembatasan tersendiri, tergantung pada cakupan pembahasan. Dalam penelitian ini hanya mencantumkan ruang lingkup administrasi publik yang berdasarkan pada buku “Teori Administrasi Publik” menurut (Pasolong, 2017, hal. 24), ruang lingkup tersebut yakni :

- 1) Kebijakan Publik
- 2) Birokrasi Publik
- 3) Manajemen Publik
- 4) Kepemimpinan
- 5) Pelayanan Publik
- 6) Administrasi Kepegawaian Negara
- 7) Manajemen Kinerja
- 8) Etika Administrasi Publik
- 9) *Good Governance*

2.1.3 Kebijakan Publik

Definisi Kebijakan Publik

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia menyebutkan bahwa Kebijakan Publik merupakan keputusan yang dibuat oleh pemerintah atau pejabat publik yang ditujukan kepada masyarakat. Secara garis besar, kebijakan publik berarti keputusan yang melibatkan publik. Menurut Carl I. Friedrich dalam (Nugroho, 2018, hal. 203) menjelaskan bahwa :

“Kebijakan publik merupakan serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, dengan ancaman dan peluang yang ada, di mana kebijakan yang diusulkan tersebut ditujukan untuk memanfaatkan potensi sekaligus mengatasi hambatan yang ada dalam rangka mencapai tujuan tertentu.”

Di samping itu (Nugroho, 2018, hal. 207) menjelaskan bahwa “kebijakan publik merupakan strategi untuk mengantar masyarakat pada masa awal, memasuki masyarakat pada masa transisi, untuk menuju kepada masyarakat yang dicita-citakan.” Dengan adanya kebijakan publik maka adanya aturan yang akan mengatur kehidupan dalam suatu negara yang akan berdampak pada kehidupan masyarakat dalam negara tersebut. (Nugroho, 2018, hal. 210) menyebutkan pula bahwa kebijakan mencakup pada *masalah bersama*, atau *masalah pribadi* bahkan *golongan*, serta disebutkan bahwa contoh masalah kemacetan merupakan masalah bersama bukan hanya masalah pemilik kendaraan atau pengguna jalan, maka untuk mengatasi masalah tersebut yaitu hanya bisa dengan *kebijakan publik*.

Bentuk Kebijakan Publik

Menurut (Nugroho, 2018) secara umum kebijakan dibagi menjadi empat bentuk, yakni kebijakan formal, kebijakan umum lembaga publik yang telah

diterima bersama (konvensi), pernyataan pejabat publik dalam forum publik, serta perilaku pejabat publik. Dalam penelitian ini hanya akan membahas mengenai kebijakan formal yang berkaitan dengan penelitian ini.

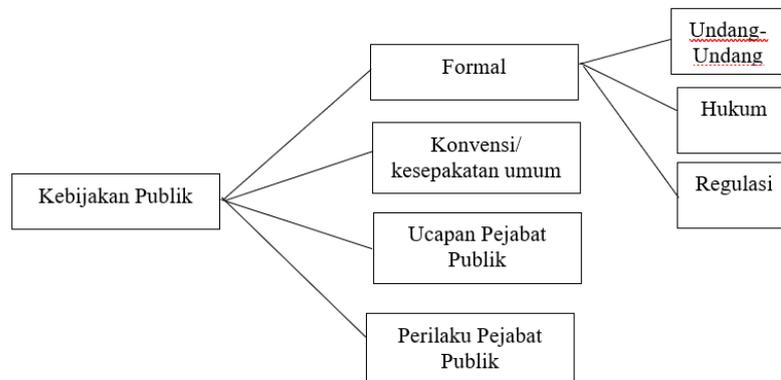
Kebijakan Formal merupakan bentuk kebijakan yang di konsifikasikan atau kumpulan berbagai peraturan menjadi undang-undang secara tertulis serta di sahkan. Berdasarkan (Nugroho, 2018) dalam buku “Public Policy” disebutkan bahwa kebijakan formal terdiri dari perundang-undangan, hukum, dan regulasi. “Perundang - Undangan adalah kebijakan publik yang berkenaan dengan usaha-usaha pembangunan nasional, baik yang berkenaan dengan negara ataupun rakyat”, terdapat dua tipe perundang-undangan yakni pola Anglo Saxon dan pola Kontinental, berdasarkan buku tersebut bahwa Indonesia menganut pola Kontinental yang memiliki ciri berikut, yakni tidak lengkap, perlu kebijakan penjas dan pelaksana (kebijakan “makro, meso, mikro”), serta kebijakan eksekutif adalah kebijakan turunan (devirat). Berikut hirarki peraturan perundang-undangan berdasarkan kebijakan tentang perundangan dalam UU Nomor 12 tahun 2011, berikut hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia sebagai berikut:

- a. Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
(Kebijakan Makro)
- b. TAP MPR (Kebijakan Makro)
- c. Undang - Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
(Kebijakan Makro)
- d. Peraturan Pemerintah (Kebijakan Meso)
- e. Peraturan Presiden (Kebijakan Meso)

- f. Peraturan Daerah Provinsi (Kebijakan mikro)
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota (Kebijakan mikro).

Kebijakan formal yang kedua ialah hukum yang memiliki pengertian sebagai aturan yang memiliki sifat membatasi, dengan tujuan untuk menciptakan ketertiban dalam kehidupan publik. Jenis hukum di Indonesia yakni hukum pidana, perdata, tata negara dan hukum khusus seperti hukum penindakan korupsi dan hukum militer. Kebijakan formal yang ketiga yaitu regulasi yang erat kaitannya dengan alokasi aset dan kekuasaan negara oleh pemerintah regulasi akan memberikan lisensi kepada suatu organisasi untuk menyelenggarakan misi yang bertujuan untuk membangun masyarakat.

Bagan 2. 2 Bentuk Kebijakan Publik



Sumber : Nugroho, 2018, hal: 126

- 2) Isu kebijakan lalu menggerakkan pemerintah untuk merumuskan kebijakan publik dalam rangka menyelesaikan permasalahan tersebut. Rumusan kebijakan ini akan menjadi hukum bagi seluruh negara dan warganya, termasuk pimpinan negara.
- 3) Setelah perumusan lalu dilaksanakan dengan baik oleh pemerintah, masyarakat, atau pemerintah bersama dengan masyarakat.
- 4) Namun dalam proses perumusan, pelaksanaan, dan pasca pelaksanaan, diperlukan tindakan pengendalian, yang mencakup monitoring, evaluasi dan penganggaran, sebagai sebuah siklus baru sebagai penilaian yang menyatakan apakah kebijakan tersebut sudah dirumuskan dengan baik dan benar serta sudah diimplementasikan dengan baik dan benar.
- 5) Implementasi kebijakan bermuara kepada *output* yang dapat berupa kebijakan tersebut sudah sesuai apa yang diharapkan dan dirasakan manfaatnya.
- 6) Dalam jangka panjang kebijakan tersebut menghasilkan *outcome* dalam *impact* kebijakan yang diharapkan semakin meningkatkan tujuan yang hendak dicapai dengan kebijakan tersebut.

2.1.4 Impelementasi Kebijakan Publik

Definisi Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi secara garis besar memiliki arti sebagai pelaksanaan atau penerapan. Menurut (Nugroho, 2018) implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya, tidak lebih dan tidak kurang. Implementasi kebijakan merupakan tahap kedua dalam proses kebijakan,

yakni sesudah formulasi kebijakan dan sebelum evaluasi kebijakan. Implementasi kebijakan juga disebut sebagai bagian dari operasionalisasi kegiatan serta proses dalam pelaksanaan kebijakan untuk mencapai sasaran tujuan yang telah ditentukan. Penjelasan lain mengenai implementasi kebijakan menurut (Syahrudin, 2018) adalah bahwa proses implementasi kebijakan berperan dalam pengendalian fungsi yang sudah ditetapkan dalam undang - Undangan atau program agar tidak ada penyimpangan tujuan dalam pelaksanaannya serta diharapkan dapat memberikan manfaat positif serta bentuk *output* yang jelas. Mazmanian dan Sabtier dalam (Syahrudin, 2018, hal. 30) mengemukakan pemahaman yang sama, yakni

“Implementasi kebijakan merupakan pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk Undang-undang, namun pula dapat berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif atau keputusan badan peradilan, serta lazimnya bahwa keputusan tersebut mengidentifikasikan masalah yang ingin diatasi, dan menyebutkan secara tegas tujuan dan sasaran yang ingin dicapai, serta berbagai cara untuk menstrukturkan pengaturan implementasinya.”

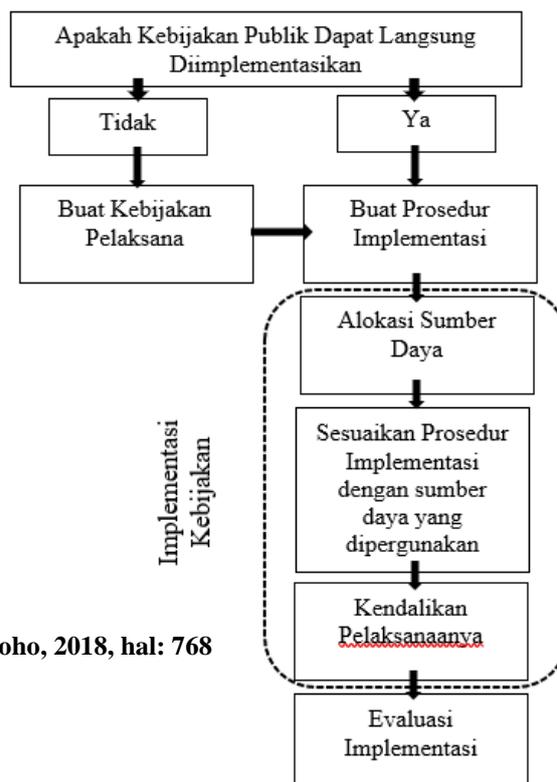
Maka demikian, dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan akan terjadi jika sudah ada ketetapan peraturan atau undang-undang, karena di dalamnya akan tercantum sasaran serta tujuan dari suatu kebijakan. Serta bahwa implementasi kebijakan merupakan hal yang penting dalam proses kebijakan, dalam hal ini karena akan menentukan tercapai atau tidaknya tujuan. Udoji dalam Wahab serta dikutip kembali oleh (Syahrudin, 2018, hal. 29) mengatakan bahwa “Pelaksanaan kebijakan adalah suatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting dari pada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan. (Wahab, 2012)

Unsur Pokok Implementasi Kebijakan

Menurut Abdullah dalam (Tjilen, 2019) mengungkap beberapa unsur pokok dalam implementasi kebijakan, yakni sebagai berikut :

- 1) Proses implementasi kebijakan program merupakan rangkaian kegiatan tindak lanjut (setelah sebuah program atau kebijakan ditetapkan) yang terdiri atas pengambilan keputusan dan langkah-langkah strategis dan operasional yang ditempuh untuk mewujudkan suatu program atau kebijakan sehingga tercapai sasaran yang semula ditetapkan.
- 2) Proses implementasi dalam realitas sesungguhnya dapat berhasil, kurang berhasil atau gagal sama sekali ditinjau dari hasil atau *outcomes* yang dicapai, karena dalam proses tersebut turut bermain dan terlibat berbagai unsur yang pengaruhnya dapat bersifat mendukung atau menghambat pencapaian sasaran program.
- 3) Dalam proses implementasi, terdapat tiga unsur yang penting dan mutlak yaitu; program atau kebijakan yang dilaksanakan, kelompok target atau kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dan diharapkan akan menerima manfaat dari program tersebut, sehingga ada perubahan ke arah peningkatan, unsur pelaksana baik per orang ataupun organisasi yang bertanggung jawab dalam pengelolaan, implementasi dan pengawasan dari proses implementasi tersebut.
- 4) Implementasi program atau kebijakan tidak mungkin dilaksanakan dalam keadaan vakum, karena itu aspek lingkungan (fisik, sosial, budaya dan politik) akan mempengaruhi proses implementasi program pembangunan pada umumnya.
- 5) Keberhasilan dan kegagalan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh komponen yang saling berkaitan satu sama lain. Komponen tersebut yakni terdiri dari aktor yang bertanggung jawab dalam proses implementasi, memiliki kelompok sasaran sebagai target kebijakan, serta operasionalisasi kebijakan dalam bentuk program.

Bagan 2. 4 Tahapan Implementasi



Sumber : Nugroho, 2018, hal: 768

Dalam gambar tahapan implementasi kebijakan tersebut dijelaskan bahwa kebijakan bisa langsung dilaksanakan dengan tanpa kebijakan penjas, hal ini disesuaikan dengan maksud dari kebijakan tersebut, dengan demikian maka akan menekan anggaran dengan rendah. Lalu yang menjadi sorotan penting adalah bahwa implementasi kebijakan akan sangat dipengaruhi oleh sumber daya yang ada, sumber daya itu terdiri dari komponen sumber daya manusia, anggaran dana, satuan unit kerja, aktor kepentingan, serta partisipasi masyarakat. Pada tahap selanjutnya yakni pengendalian implementasi kebijakan untuk mencegah terjadinya penyimpangan tujuan kebijakan, menurut (Nugroho, 2018) pengendalian implementasi kebijakan dapat dilakukan melalui :

- 1) Organisasi pemerintah atau negara
- 2) Organisasi masyarakat, seperti Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), yayasan sosial budaya
- 3) Organisasi media massa, seperti koran, majalah, TV
- 4) Organisasi bisnis, seperti asosiasi pengusaha
- 5) Organisasi politik, seperti partai politik
- 6) Organisasi kuasi negara, seperti Badan Regulator
- 7) Tokoh Masyarakat, melalui jaringan atau secara individual

Lima Tepat Keefektifan Implementasi Kebijakan

Menurut Nugroho dalam (Syahrudin, 2018, hal. 36-37) terdapat lima dasar

ketepatan dalam mencapai keefektifan implementasi kebijakan, yakni :

- 1) Ketepatan Kebijakan, yang dinilai dari sejauh mana kebijakan ada telah bermuatan hal-hal yang memang memecahkan masalah yang hendak dipecahkan.
- 2) Ketepatan Pelaksana, aktor implementasi kebijakan tidaklah hanya pemerintah, ada tiga lembaga yang dapat menjadi pelaksana, yaitu pemerintah, kerja sama antara pemerintah masyarakat atau swasta atau implementasi kebijakan yang diswastakan.
- 3) Ketepatan Target Implementasi, berkenaan dengan tiga hal, yaitu: a)Apakah target yang diintervensi sesuai dengan yang direncanakan, apakah tidak ada tumpang tindih dengan intervensi kebijakan lain; b)Apakah targetnya dalam kondisi siap untuk diintervensi ataukah tidak, kesiapan bukan saja dalam arti secara alami, namun juga apakah kondisi target ada dalam konflik atau harmoni, apakah kondisi target ada dalam kondisi mendukung atau menolak; c)Apakah intervensi

implementasi kebijakan bersifat baru atau memperbaiki implementasi kebijakan sebelumnya.

- 4) Ketepatan Lingkungan Implementasi, ada dua lingkungan yang akan menentukan, yaitu lingkungan kebijakan yang merupakan interaksi antara lembaga perumus kebijakan, pelaksana kebijakan, dan lembaga lain terkait, serta lingkungan eksternal kebijakan yang terdiri dari *public opinion*, yaitu persepsi publik akan kebijakan implementasi kebijakan.
- 5) Ketepatan Proses. Secara umum implementasi kebijakan publik terdiri dari tiga proses, yaitu: a) *policy acceptance*, di sini publik memahami kebijakan sebagai sebuah aturan main yang diperlukan untuk masa depan, disisi lain pemerintah memahami kebijakan sebagai tugas yang harus dilaksanakan; b) *policy adoption*, publik menerima kebijakan sebagai sebuah aturan main yang diperlukan untuk masa depan, disisi lain pemerintah menerima kebijakan sebagai tugas yang harus dilaksanakan; c) *strategic readiness* publik siap melaksanakan atau menjadi bagian dari kebijakan, di sisi lain birokrat pelaksana siap menjadi pelaksanaan kebijakan.

2.1.4.1 Model Implementasi Kebijakan Publik

Model atau kerangka disebut juga dengan gambaran akan suatu objek atau proses. Dalam hal ini bahwa model implementasi kebijakan publik merupakan suatu kerangka yang akan menjelaskan komponen serta proses yang akan berpengaruh pada implementasi kebijakan publik. Ada banyak berbagai model implementasi kebijakan publik. Namun hanya Model Van Meter dan Van Horn , Model Edward III dan Mazmanian dan Sabatier yang akan dijelaskan dalam penelitian ini.

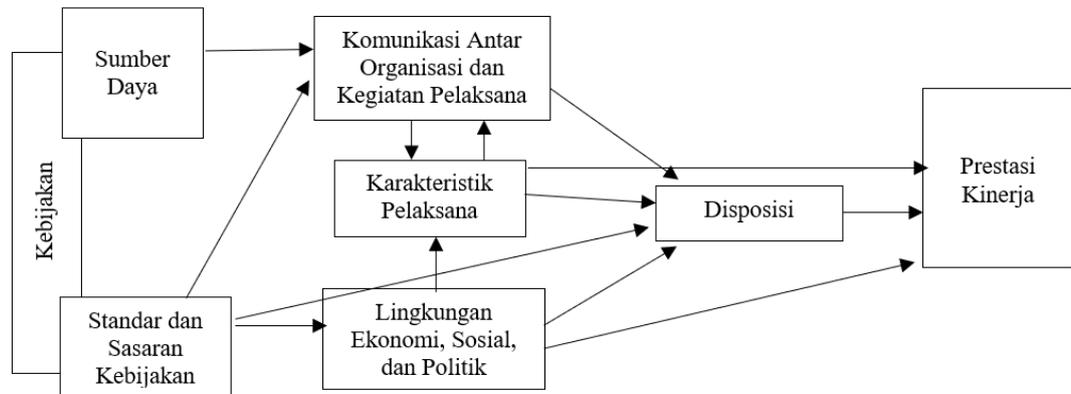
Model Implementasi Kebijakan Van Meter dan Van Horn

Pengertian implementasi kebijakan menurut Donald Van Meter dan Carl Van Horn dalam (Wahab, 2012, hal. 135-136), menyatakan bahwa “Implementasi kebijakan merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individual/pejabat-pejabat atau kelompok pemerintah swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.” Model implementasi kebijakan ini dalam prosesnya berjalan secara linear dari kebijakan publik, implementator dan kinerja kebijakan publik.

Berikut beberapa faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik model Van Meter dan Van Horn (Syahrudin, 2018, hal. 41-43):

- 1) *Standar dan Sasaran Kebijakan*; setiap kebijakan harus memiliki standar dan sasaran kebijakan yang jelas dan terstruktur dengan ditentukannya ketentuan tersebut maka tujuan dapat terwujud.
- 2) *Sumber daya*; keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia adalah sumber daya yang terpenting dalam menentukan keberhasilan suatu proses implementasi. Tahapan-tahapan tertentu dari keseluruhan proses implementasi menuntut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara politik. Ketika kompetensi dan kapabilitas dari sumber-sumber daya itu rendah, maka kinerja kebijakan publik akan sulit optimal.
- 3) *Komunikasi antar organisasi*; Pusat ada perhatian pada agen pelaksanaan meliputi organisasi formal dan informal yang akan terlibat dalam pengimplementasian kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan akan sangat dipengaruhi oleh corak para agen pelaksana. misalnya, implementasi kebijakan publik yang berusaha untuk merubah perilaku masyarakat agar tidak radikal menerima keputusan apapun dari para pembuat kebijakan, maka agen pelaksana haruslah berkarakteristik tegas dan taat pada aturan hukum sebagai pedoman kebijakan.
- 4) *Karakteristik Agen Pelaksana atau Implementor*; koordinasi merupakan mekanisme yang tangguh dalam implementasi kebijakan publik. semakin baik koordinasi dan arus komunikasi di antara pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi, maka semakin kecil kemungkinannya akan terjadi kesalahan yang dapat menimbulkan konflik, begitu pula sebaliknya.
- 5) *Kecenderungan (disposisi) pelaksana atau implementor*; sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana sangatlah mempengaruhi berhasil dan tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik. Di Indonesia, Hal tersebut sangatlah mungkin dapat terjadi, mengingat proses kebijakan publik bukanlah lahir atau dari hasil formulasi masyarakat setempat yang mengenal sangat persoalan dan permasalahan yang dihadapi. Tapi kebijakan yang dibuat cenderung bersifat umum dengan (Top-Down Policy). Karenanya maka permasalahan yang dihadapi oleh suatu daerah belum tentu sama dengan permasalahan yang dihadapi daerah lain.
- 6) *Kondisi Ekonomi, sosial dan Politik*; pada bagian ini yang perlu menjadi perhatian dalam menilai kinerja implementasi kebijakan publik sebagaimana yang ditawarkan oleh Van meter dan Van Horn adalah sejauh mana lingkungan sosial ekonomi dan politik mendorong terciptanya keberhasilan kebijakan publik sesuai dengan yang telah ditetapkan. lingkungan sosial ekonomi dan politik yang tidak kondusif akan berpengaruh dan menjadi potensi kegagalan kinerja implementasi kebijakan publik. karena itu keberhasilan pelaksanaan kebijakan sangat ditentukan adanya dukungan dan lingkungan yang kondusif.

Bagan 2. 5 Model Van Meter dan Van Horn



Sumber : Nugroho, 2018, hal.738

Kelebihan dari model implementasi ini yakni akan terwujudnya faktor-faktor implementasi yang jelas serta hubungan antar faktor yang saling mempengaruhi akan terukur dengan jelas. Kelemahan dari model implementasi ini yaitu terjadinya tumpang tindih antar indikator dan dimensi dari faktor prestasi kinerja (Syahrudin, 2018).

Berikut tabel penjelasan model implementasi kebijakan Van Horn dan Van Meter yang dikembangkan oleh (Nugroho, 2018) :

Tabel 2. 2 Penjabaran Model Van Meter dan Van Horn

Faktor	Indikator	Catatan
Standar dan sasaran kebijakan	Realistis versus utopis	Para pelaksana (<i>Officials</i>) memahami standar dan tujuan kebijakan; karena standar dan tujuan kebijakan berhubungan dengan sikap para pelaksana
Sumber Daya	Kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia	Sumber daya manusia, uang dan waktu
Karakteristik organisasi pelaksana	Prosedur-prosedur kerja standar (SOP) dan fragmentasi	Fragmentasi adalah kondisi akibat tekanan lingkungan birokrasi,

		termasuk lingkungan politik hingga konstitusi
Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan	Ada kejelasan dan konsistensi serta keseragaman terhadap suatu standar dan tujuan kebijakan	Para pelaksana kebijakan dapat mengetahui apa yang diharapkan darinya dan tahu apa yang harus dilakukan. Keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh komunikasi yang akurat dan konsisten kepada para pelaksana kebijakan, serta koordinasi di antara pihak-pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan
Disposisi atau sikap para pelaksana	Penerimaan versus penolakan; bergantung pada pengaruh kebijakan itu terhadap kepentingan pribadi dan organisasinya	Kebijakan publik biasanya bersifat <i>top down</i> yang sangat mungkin para pengambil keputusan tidak mengetahui bahkan tak mampu menyentuh kebutuhan, keinginan atau permasalahan yang harus diselesaikan
Lingkungan sosial, ekonomi dan politik	Lingkungan eksternal kebijakan publik: mendukung versus menekan	Konsivitas lingkungan sosial, ekonomi dan politik

Sumber : Nugroho, 2018, hal: 738-739

Model Implementasi Kebijakan Edward III

Edward III mengatakan secara tegas Bahwa masalah utama dari Administrasi Publik adalah. Kurangnya perhatian pada implementasi, karena tanpa implementasi yang efektif maka keputusan yang di buat pembuat kebijakan tidak akan berhasil dilaksanakan. Terdapat empat indikator dalam model implementasi kebijakan ini di antaranya :

1. Sumber daya ; Sumber daya berkaitan Dengan ketersediaan sumber daya yang mendukung Seperti sumber daya manusia yang sangat penting dalam hal ini karena berkenaan dengan kecakapan dari pelaksanaan kebijakan publik secara efektif.
2. Komunikasi; Komunikasi berkaitan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan kepada organisasi atau publik atau masyarakat dan sikap serta tanggapan dari berbagai pihak yang terlibat.
3. Disposisi atau sikap; disposisi atau sikap para pelaksana berkaitan dengan kesediaan dari para iklan mentor untuk melakukan kebijakan publik tersebut.
4. Struktur birokrasi; dalam struktur birokrasi akan menjadi tantangan yaitu Bagaimana menjadikan proses implementasi jadi lebih efektif dengan adanya struktur birokrasi yang telah ditentukan.

Model Implementasi Kebijakan Mazmanian dan Sabatier

Pengertian implementasi kebijakan menurut Daniel A Mazmanian dan Paul A. Sabatier dalam (Wahab, 2012) menyebutkan bahwa implementasi kebijakan yaitu memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan publik yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat atau dampak yang nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian. Mazmanian dan

Sabatier Membagi proses implementasi kebijakan ke dalam tiga variabel (Nugroho, 2018, hal. 739-740)

1. Pertama yaitu variabel independen yang merupakan mudah tidaknya suatu masalah dikendalikan serta berkenaan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan keragaman objek, dan perubahan seperti apa yang akan dilakukan.
2. Kedua yaitu variabel intervening yaitu variabel dengan kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan dipergunakannya teori kausal ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hierarkis di antara lembaga pelaksana aturan pelaksanaan dari lembaga pelaksana komandan perekrutan pejabat pelaksana dan keterbukaan pada pihak luar serta variabel diluar kebijakan yang akan mempengaruhi proses implementasi serta berkenaan dengan indikator pada kondisi sosial ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dan risorsis dari konstituen Oma dukungan pejabat yang lebih tinggi dan komitmen serta kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana.
3. Ketiga yaitu variabel dependen yang merupakan tahapan dalam proses implementasi kebijakan dengan 5 tahap yaitu pemahaman dari lembaga atau badan pelaksana dalam bentuk di susunnya, kepatuhan objek, hasil nyata, penerimaan atas hasil nyata tersebut, dan akhirnya mengarahkan kepada revisi atas kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan tersebut ataupun keseluruhan kebijakan yang bersifat mendasar.

Tabel 2. 3 Klasifikasi Model Implementasi Kebijakan Publik

No.	Van Meter dan Van Horn	George C Edwards III	Mazmanian dan Sabatier
1	Komunikasi Antar Organisasi dan Penguatan Aktivitas	Komunikasi	Kejelasan dan konsistensi tujuan aturan keputusan dari implementor
2	Sumber Daya	Sumber Daya	Ketepatan alokasi sumber daya rekrutmen agen pelaksana
3	1. Karakteristik agen pelaksana 2. Disposisi implementor	Disposisi	Dukungan publik sikap dan sumber-sumber yang dimiliki konstituen dukungan penguasa
4	Standar dan sasaran kebijakan	Struktur birokrasi	Integritas agen pelaksana
5	Kondisi lingkungan Sosial, Politik, dan Ekonomi		Sosio ekonomi dan teknologi

Sumber : Tjilen, 2018, hal: 37

2.1.5 Sistem Merit

Menurut yang ditulis (Bengkalis, 2020) sejarah sistem merit sudah dikenal sejak zaman dinasti Qin dan Han di China pada saat itu penerapan sistem merit dilakukan melalui pendidikan serta pelatihan dengan proses ujian serta seleksi Bagi siapa pun calon yang akan menjabat di pemerintahan pada ada zaman dinasti saat itu. sistem merit ini berlandaskan karena pada saat itu terlalu banyaknya permasalahan sosial masyarakat, sehingga menyebabkan setiap posisi jabatan dalam pemerintahan bersifat tidak terbatas dan boleh ditempati oleh siapa pun tanpa ada ikatan keluarga ataupun derajat seseorang, melainkan berdasarkan percakapan dan kemampuan dari calon tersebut. Sistem merit menurut Ensiklopedi Administrasi (1987) diartikan sebagai suatu sistem kepegawaian di mana pengangkatan seseorang untuk menduduki suatu jabatan didasarkan atas kecakapan seorang calon tersebut. Menurut Moekijat dalam (Karepesina, 2011) sistem merit adalah suatu sistem kepegawaian di mana pengangkatan atau penunjukan pegawai berdasarkan atas kecakapan-kecakapan tersebut dibagi menjadi dua yaitu kecakapan praktis dan kecakapan teoritis. Menurut Young dalam (Adi Suryanto, 2020) menyebutkan bahwa meritokrasi atau sistem merit merupakan konsep yang menggabungkan antara kecerdasan dengan tindakan. Maka dengan itu meritokrasi dianggap sebagai keunggulan dalam birokrasi sektor publik yang lebih modern. Kecakapan praktis dibuktikan dan bagaimana seorang calon tersebut berhasil lulus dalam praktik bekerja sehari-hari titik kecakapan teoritis dibuktikan dengan calon lulus dalam ujian jabatan tersebut. Menurut (Karepesina, 2011) :

“Penerapan sistem merit yaitu adanya kesesuaian antara kecakapan yang dimiliki seorang pegawai dengan jabatan yang dipercayakan kepadanya, meliputi tingkat

pendidikan formal, tingkat pendidikan non formal pendidikan dan latihan teknis, tingkat pengalaman kerja, dan tingkat penguasaan tugas dan pekerjaan. dan faktor-faktor yang mempengaruhi penerapan sistem merit yaitu adanya kebijakan yang meliputi regulasi eksternal dan komitmen para pendiri.”

Sedangkan menurut Undang - Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menyebutkan bahwa sistem merit adalah kebijakan dan manajemen ASN yang berdasarkan pada kualifikasi kompetensi dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik ras warna kulit agama, asal-usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur atau kondisi kesehatan. Sistem merit berdasarkan Pengertian tersebut memiliki dua Penjelasan yang berbeda yakni kebijakan dan manajemen aparatur sipil negara dalam hal ini Dalam penelitian ini sistem merit yang akan digunakan adalah sebagai kebijakan. Pada dasarnya bahwa sistem merit memiliki prinsip untuk melahirkan aparatur sipil negara yang profesional serta berkompeten dengan tidak melakukan diskriminasi.

Aspek - Aspek Sistem Merit

Berdasarkan PERMENPAN Nomor 40 Tahun 2018 Tentang Pedoman Sistem Merit dalam Manajemen Aparatur Sipil Negara, disebutkan bahwa sistem merit terdiri atas 8 aspek, yakni sebagai berikut:

- a) Perencanaan kebutuhan
- b) Pengadaan
- c) Pengembangan karier
- d) Promosi dan mutasi
- e) Manajemen kinerja
- f) Penggajian, penghargaan dan disiplin
- g) Perlindungan dan pelayanan
- h) Sistem informasi

Ruang Lingkup Sistem Merit

Berdasarkan pada Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 40 Tahun 2018, menyebutkan beberapa ruang lingkup sistem merit, yakni :

- a. Melakukan rekrutmen seleksi dan promosi berdasarkan kompetensi yang terbuka dan adil dengan menyusun perencanaan sumber daya manusia aparatur secara berkelanjutan
- b. Memperlakukan pegawai ASN secara adil dan setara
- c. Mengelola pegawai ASN secara efektif dan efisien
- d. Memberikan remunerasi yang setara untuk pekerjaan-pekerjaan yang setara dengan perhatikan hasil kinerja
- e. Memberikan penghargaan atas kinerja pegawai yang tinggi
- f. Memberikan hukuman atas pelanggaran disiplin
- g. Menjaga standar yang tinggi untuk integritas, perilaku, dan kepedulian untuk kepentingan masyarakat.
- h. Menerapkan pengisian jabatan dengan uji kompetensi sesuai standar kompetensi jabatan yang dipersyaratkan.
- i. Memberikan kesempatan untuk mengembangkan kompetensi kepada pegawai ASN.
- j. Melaksanakan manajemen kinerja pegawai untuk mencapai tujuan organisasi titik melindungi pegawai ASN dari intervensi politik dan tindakan sewenang-wenang.
- k. Memberikan perlindungan kepada pegawai.

Tujuan dan Manfaat Sistem Merit di Indonesia

Tujuan sistem merit berdasarkan pada (Negara K. A., 2018) , yakni;

- a. Merekrut ASN yang profesional dan berintegritas dan menepatkan pada jabatan-jabatan birokrasi yang sesuai dengan kompetensinya
- b. Mengembangkan kemampuan dan kompetensi ASN
- c. Memberikan kepastian karier dan melindungi karier ASN dari intervensi politik dan tindakan kesewenang-wenangan
- d. Mengelola ASN secara efektif dan efisien
- e. Memberikan penghargaan bagi ASN yang adil dan layak sesuai kinerja.

Manfaat Sistem Merit bagi ASN, Organisasi, Birokrasi, dan Masyarakat

Tabel 2. 4 Manfaat Sistem Merit

Manfaat			
ASN	Organisasi	Birokrasi	Masyarakat
▪ ASN dapat mengembangkan diri sesuai dengan kebutuhannya	▪ Dapat merekrut ASN yang profesional dan	▪ Slogan birokrasi kuat	▪ Tujuan birokrasi untuk

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Melindungi karier ASN dari politisasi kebijakan yang bertentangan dengan sistem merit ▪ Meningkatkan motivasi ASN ▪ ASN memiliki jalur karier yang jelas 	<p>berintegritas, serta menempatkan sesuai dengan kompetensinya sehingga target organisasi mudah tercapai</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Mempermudah Pejabat Pembuat Komitmen dalam pengisian jabatan ▪ Dapat mempertahankan ASN yang berkompeten dan berkinerja dengan kompensasi yang layak 	<p>negara maju akan tercapai</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Birokrasi mandiri ▪ Birokrasi menjadi pusat inovasi dan kreativitas 	<p>memberikan pelayanan kepada masyarakat akan terjamin</p>
--	---	---	---

Sumber : diolah oleh peneliti, KASN, 2018

2.1.6 Reformasi Birokrasi

Menurut (Daraba, 2019) menyebutkan bahwa reformasi birokrasi adalah usaha untuk melakukan perubahan dan pembaharuan mendasar atas suatu sistem penyelenggaraan pemerintahan, yang terdiri dari aspek-aspek ketatalaksanaan, kelembagaan, dan sumber daya manusia aparatur. Reformasi pada dasarnya adalah keinginan untuk mengubah tatanan dan sistem yang ada menuju ke arah pembaharuan serta menciptakan sesuatu yang baru. Di era globalisasi saat ini, sudah banyak reformasi yang terjadi salah satunya di bidang teknologi informasi dan komunikasi yang cenderung akan memudahkan dalam memenuhi kebutuhan dalam hidup. Selain daripada reformasi bidang teknologi informasi dan komunikasi, reformasi pemerintah pun diperlukan hal ini disadari bahwa dengan adanya reformasi pemerintah yang tepat maka akan mampu mendorong negara menjadi

kuat dan dapat menciptakan hukum serta kebijakan untuk kepentingan masyarakat dan akan ditaati oleh masyarakat serta akan mencapai kesejahteraan masyarakat yang menjamin pada keamanan, ketertiban dan kebebasan. Menurut (Effendi, Strategi Reformasi Birokrasi, 2010)

dalam buku “ABC Reformasi Birokrasi” menyebutkan reformasi birokrasi pemerintah memiliki beberapa peran strategis, di antaranya sebagai berikut :

1) Reformasi Birokrasi pemerintah menjadi kunci perubahan ke arah

perbaikan; Reformasi menjadi kunci bagi perubahan ke arah perbaikan serta ke arah pembaharuan berbagai aspek penyelenggaraan pemerintah. Jika Pemerintah dianggap buruk, penuh praktik korupsi kolusi dan nepotisme, pelayanan publik yang buruk, pegawai negeri yang malas, anggaran dipergunakan secara tidak efektif dan efisien, Serta ketika sebuah pemerintahan mencapai suatu titik kinerja terendah dalam menjalankan fungsi dan perannya maka reformasi birokrasi pemerintah menjadi tawaran bagi dilakukannya perubahan ke arah lebih baik. reformasi birokrasi pemerintah mudah diucapkan tetapi dalam perumusan kebijakan dan upaya penerapan dihadapkan pada kompleksitas berbagai faktor yang mempengaruhinya.

2) Reformasi Birokrasi pemerintah menjadi kebutuhan bagi peningkatan

kualitas pelayanan publik; masyarakat akan mengetahui kinerja terbaik seorang aparatur pemerintah berdasarkan apa yang mereka terima dan rasakan manfaatnya, yaitu melalui pelayanan publik. Oleh karenanya

pelayanan publik menjadi peran yang sangat penting dalam rangka reformasi pemerintah.

- 3) **Reformasi Birokrasi pemerintah menjadi kebutuhan global;** Baik dan buruknya birokrasi pemerintah sering kali di ungkapkan dalam angka-angka peringkat atau indeks yang diperhitungkan oleh negara-negara lain dalam melakukan komunikasi atau hubungan dengan negara lainnya. selama tahun 2000 hingga tahun 2008 Indonesia mengalami kenaikan yang cukup baik namun nilainya masih berada di bawah 3 dalam skala 10 yang paling baik penilaian ini berdasarkan *corruption perception index* yang mencerminkan kebersihan birokrasi pada tahun 2008/2009, Indonesia berada pada peringkat 122 dibandingkan dengan Singapura yang berada pada posisi 1 Hongkong pada posisi 3 dan Thailand pada posisi 12 dan Malaysia pada posisi 23 serta Vietnam yang berada di posisi 93 titik meskipun Indonesia dianggap negara yang paling banyak melakukan perubahan-perubahan kebijakan dalam rangka mendorong investasi asing Tetapi Indonesia belum mampu mencapai tingkat yang begitu signifikan maka tekanan macam ini yang kemudian mendorong pemerintah suatu negara mau tidak mau harus melakukan reformasi menjadi kebutuhan tidak hanya internal suatu negara tetapi sebutan global .
- 4) **Reformasi Birokrasi pemerintah sebagai tuntutan kebutuhan pengembangan ICT (*Information and Communication Technology*);** Perkembangan teknologi informasi dan komunikasi mengharuskan pemerintah sektor publik untuk terus melakukan inovasi, memenuhi

kebutuhan masyarakat, salah satunya adalah dengan menciptakan aplikasi pada hampir semua prosedur administrasinya serta juga sering organisasinya menciptakan kinerja yang efektif dan juga berorientasi pada masyarakat pendekatan saat ini dikenal dengan *electronic government* tidak hanya berbicara mengenai website email, akses digital terhadap Informasi Publik atau pembayaran pengadaan barang jasa dan elektronik namun adopsi teknologi dengan pendekatan manajerial yang baru mampu menciptakan lingkungan kerja yang baru serta individu yang bertanggung jawab dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

Di samping itu dijelaskan mengenai Agenda Reformasi yang tercantum dalam (Effendi, Agenda Reformasi, 2010), penulis mencantumkannya dalam bentuk tabel sebagai berikut

Tabel 2. 5 Agenda Reformasi

No.	Agenda Reformasi
1	Membangun birokrasi pemerintah yang memiliki keterbukaan (transparan) secara proporsional
2	Membangun birokrasi pemerintah yang akuntabel, keterbukaan akan mendorong birokrasi selalu berupaya untuk memenuhi akuntabilitasnya
3	Membangun birokrat yang handal
4	Menata kembali kelembagaan birokrasi
5	Mengubah peran birokrasi pemerintah kepada peran yang lebih melakukan pengaturan dan pemberian fasilitas
6	Menata ulang proses penyelenggaraan pemerintahan
7	Menata ulang sistem kepegawaian negara
8	Membangun budaya kinerja
9	Menekankan praktik desentralisasi secara benar

10	Meningkatkan kualitas pelayanan publik
11	Membangun birokrasi pemerintah berbasis teknologi informasi
12	Melakukan pengawasan secara tepat

Sumber : diolah oleh peneliti, Effendi, 2010

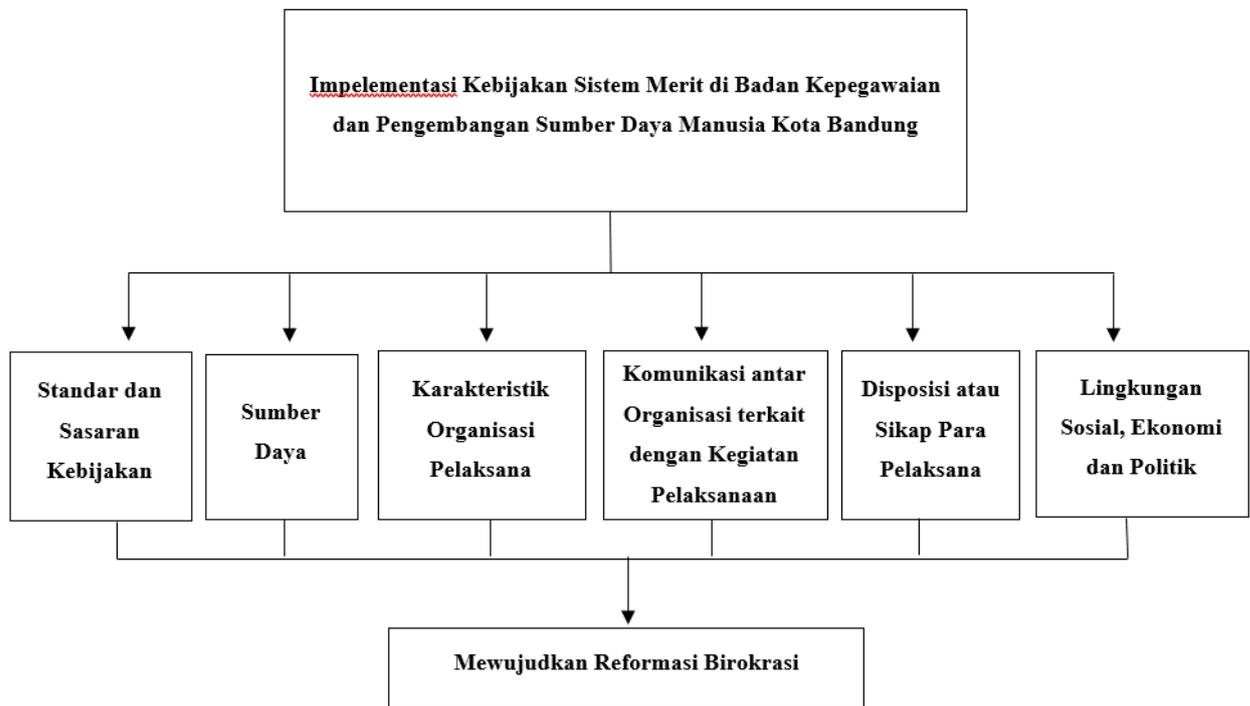
Dapat disimpulkan bahwa Agenda reformasi birokrasi meliputi banyak aspek dalam manajemen pemerintahan, seperti aspek organisasi, tata laksana, peraturan perundang-undangan, sumber daya manusia aparatur, pengawasan, akuntabilitas, pelayanan publik, serta pola pikir dan budaya kerja. Reformasi birokrasi mampu terwujud dengan baik, dengan adanya komitmen, konsistensi, koordinasi dan komunikasi yang baik, serta kerja sama antara pemerintah pusat dan daerah.

2.2 Kerangka Berpikir

Kerangka berpikir merupakan alur proses penelitian berbentuk bagan yang dibuat untuk menggambarkan hasil elaborasi atau penggarapan secara tekun dan cermat terhadap fenomena yang diteliti dengan teori yang akan digunakan dalam penelitian. Menurut (Sugiyono, 2013) mengatakan bahwa “Kerangka berpikir merupakan model konseptual tentang bagaimana teori berhubungan dengan berbagai faktor yang telah diidentifikasi sebagai masalah yang penting”.

Teori Model Impelementasi Van Meter dan Van Horn digunakan sebagai kerangka acuan serta pedoman alur pada penelitian Implementasi Kebijakan Sistem Merit Guna Mewujudkan Reformasi Birokrasi di Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia di Kota Bandung. Berikut alur kerangka berpikir penelitian ini :

Bagan 2. 6 Kerangka Berpikir



Sumber : Peneliti, 2022

2.3 Proposisi

Berdasarkan kerangka berpikir yang sudah diuraikan, maka proposisi mengenai Implementasi Kebijakan Sistem Merit Guna Mewujudkan Reformasi Birokrasi di Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia mengacu pada teori Model Implementasi Kebijakan Publik Donald Van Meter dan Carl Van Horn, (Nugroho, 2018) dengan faktor-faktor sebagai berikut yaitu; standar dan sasaran kebijakan, sumber daya, karakteristik organisasi pelaksana, komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan, sikap para pelaksana, dan lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang dijadikan sebagai acuan menjawab rumusan masalah berikut :

1. Mengetahui gambaran dalam pelaksanaan serta target yang sudah dilakukan dalam Implementasi Kebijakan Sistem Merit Guna Mewujudkan Reformasi Birokrasi di Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kota Bandung
2. Mengetahui upaya yang dilakukan untuk mengatasi hambatan dalam Implementasi Kebijakan Sistem Merit Guna Mewujudkan Reformasi Birokrasi di Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia.