

## **BAB II**

### **KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA BERPIKIR DAN PROPOSISI**

#### **2.1 Kajian Pustaka**

Kajian pustaka menjadi salah satu unsur atau bagian yang harus ada di dalam karya ilmiah atau karya tulis lainnya. Kajian yang berisi kajian penelitian terdahulu

##### **2.1.1 Kajian Penelitian Terdahulu**

Penelitian yang relevan ditulis oleh Putri dkk, 2014 “Pengaruh Penerapan E-Kinerja Dan Penghargaan (Reward) Terhadap Kinerja Aparatur Pengelolaan Keuangan Di Lingkungan Pemerintahan Kota Banda Aceh”. Dalam penelitian ini di paparkan bahwa penelitian ini bertujuan guna menguji pengaruh e-kinerja dan penghargaan terhadap kinerja aparatur pengelelola keuangan daerah. Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa e-kinerja dan penghargaan secara simultan sangat berpengaruh terhadap kinerja aparatur pengelolaan keuangan daerah.

Penelitian yang relevan lain juga lakukan oleh Diva Riza Fahlefi, 2016 “Upaya Peningkatan Kinerja Di Pemerintah Kota Semarang Melalui Program E-Kinerja Dan Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP)”. Dalam penelitiannya, peneliti menyimpulkan bahwa Pemerintah Kota Semarang memberikan sebuah gagasan baru mengenai tunjangan yang diterima para aparatur. Guna membantu terlaksananya produktivitas pegawai berbasis kinerja, Pemerintah membuat suatu

program yang dapat memasukkan data-data yang telah pegawai kerjakan melalui e-kinerja, sedangkan untuk Penambahan Penghasilan penilaian yang diberikan dari data hands key tiap aparatur dengan penilaian absensi aparatur, disiplin tidaknya aparatur tersebut masuk dan pulang kerja, serta sering mangkir atau tidak aparatur dalam bekerja. Dari data-data itulah yang nantinya dibuat menjadi uang kinerja dan Tambahan Penghasilan Pegawai. Disini dipaparkan mulai dari mekanisme, e-kinerja, mekanisme TPP, sampai Dampak dari penggajian berbasis kinerja melalui e-kinerja dan TPP.

Penelitian yang relevan lain juga ditulis oleh Pratiwi, 2018 “Pengawasan Kinerja Birokrasi Melalui E-Kinerja Studi Kasus Pemerintah Kota Semarang”. Berdasarkan hasil penemuan penelitian, peneliti telah membuat kesimpulan bahwa pengawasan kinerja birokrasi melalui e-Kinerja di Kota Semarang telah berhasil mewujudkan dan mampu merubah kinerja buruk Aparatur Sipil Negara di Kota Semarang menjadi ke arah yang lebih baik, terlebih dalam kaitannya langsung dengan pelayanan publik di Kota Semarang. E-kinerja mampu memaksa kinerja aparatur menjadi lebih disiplin, bertanggung jawab dan bekerja sesuai dengan kegiatan pekerjaannya masing-masing. Keterpaksaan ini membawa dampak positif bagi kinerja Pemerintah Kota Semarang dimata nasional. Keterpaksaan ini mengarahkan Aparatur Sipil Negara di Kota Semarang agar menjadi abdi negara yang mampu bersaing secara sehat, disiplin, bertanggung jawab dan mampu mengerjakan kegiatan pekerjaannya menjadi lebih baik.

Tabel 2.1 Penelitian Terdahulu

No	Nama Peneliti	Judul Peneliti	Persamaan dan Perbedaan			
			Pendekatan	metode	Teknik Analisis	Hasil Penelitian
1.	Putri dkk (2014)	Pengaruh Penerapan E-Kinerja Dan Penghargaan (Reward) Terhadap Kinerja Aparatur Pengelolaan Keuangan Di Lingkungan Pemerintahan Kota Banda Aceh	Pendekatan Kualitatif	Metode yang digunakan deksriptif dengan pengumpulan data observasi, wawancara, dan dokumentasi	Metode analisis yang digunakan adalah reduksi data, penyajian data, dan verifikasi.	e-kinerja dan penghargaan secara simultan sangat berpengaruh terhadap kinerja aparatur pengelolaan keuangan daerah.
2.	Diva Riza Fahlefi (2016)	Upaya Peningkatan Kinerja Di Pemerintah Kota Semarang Melalui Program E-Kinerja Dan Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP)	Pendekatan kuantitatif	Teknik pengumpulan data yang dilakukan adalah Survei	Metode analisis yang digunakan adalah metode deskriptif kuantitatif menguraikan, menganalisis serta menggambarkan tentang konsep-konsep yang membicarakan tentang pengembangan Motivasi.	Pemerintah Kota Semarang membuat program baru yang dinamakan e-kinerja. Program ini digunakan untuk melihat seberapa baik pegawai bekerja, terutama dalam hal kehadiran dan disiplin. Mereka ingin mendorong pegawai agar lebih produktif dengan memberikan bonus berdasarkan kinerja kerja mereka.
3.	Pratiwi (2018)	Pengawasan Kinerja Birokrasi Melalui E-	Pendekatan Kualitatif	Metode yang digunakan deksriptif , pengumpulan	Metode analisis yang digunakan adalah	penggunaan e-Kinerja di Kota Semarang telah berhasil membuat pegawai pemerintah bekerja lebih

		Kinerja Studi Kasus Pemerintah Kota Semarang		data observasi, wawancara, dan dokumentasi	pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, dan verifikasi.	baik, terutama dalam memberikan pelayanan publik. E-kinerja membuat mereka lebih disiplin dan bertanggung jawab dalam tugas mereka. Hal ini memberikan dampak positif pada reputasi Pemerintah Kota Semarang di tingkat nasional, dan mendorong para pegawai untuk menjadi lebih kompeten dan bekerja dengan baik.
--	--	--	--	--	---	--

Sumber : Peneliti (2024)

### 2.1.2 Konsep Administrasi Publik

Konsep dan teori menjelaskan suatu teori konsep yang relevan dengan judul yang diangkat sebagai dasar acuan penelitian. Teori dan konsep juga dapat dikatakan sebagai sebuah landasan teori pada suatu penelitian.

Kata administrasi telah menjadi istilah yang umum dalam kehidupan sehari-hari maupun dalam lingkungan kerja. Penggunaan istilah ini sering kita temui dalam berbagai konteks. Namun, tidak semua orang memahami sepenuhnya makna yang terkandung dalam konsep administrasi itu sendiri. Definisi administrasi secara sempit diartikan oleh Handayani : Administrasi, yaitu meliputi kegiatan mencatat, surat menyurat, pembukuan ringan, pengetikan, agenda, dan sebagainya yang bersifat teknik.

Administrasi dalam arti luas Menurut Dr. Sondang Siagian (2012:13) administrasi dapat didefinisikan sebagai berikut “keseluruhan proses kerja sama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.”

Selain itu, administrasi dalam arti luas juga dapat diartikan Menurut Parajudi Atmosudirjo “administrasi adalah pengendalian dan penggerak dari suatu organisasi sedemikian rupa sehingga organisasi itu menjadi hidup dan bergerak menuju tercapainya segala sesuatu yang telah ditetapkan oleh administrator, yakni kepala organisasi.”

Administrasi Publik (*Public Administration*) atau Administrasi Negara adalah suatu bahasan ilmu sosial yang mempelajari tiga elemen penting dalam kehidupan bernegara yang meliputi lembaga legislatif, yudikatif, dan eksekutif serta hal-hal yang saling berkaitan dengan publik yang meliputi kebijakan publik, manajemen publik, administrasi pembangunan, tujuan negara, dan etika yang mengatur penyelenggara negara. Secara sederhana, administrasi publik adalah ilmu yang mempelajari mengenai bagaimana pengelolaan sebuah organisasi publik. Walaupun sama-sama mengkaji tentang organisasi, administrasi publik ini sangat berbeda dengan ilmu manajemen: jika manajemen mengkaji mengenai pengelolaan organisasi swasta, maka administrasi publik mengkaji mengenai organisasi publik/pemerintah, seperti departemen-departemen, dan dinas-dinas, mulai dari tingkat kecamatan sampai tingkat pusat. Kajian ini termasuk mengenai birokrasi; penyusunan, pengimplementasian, dan pengevaluasian kebijakan publik; administrasi pembangunan; pemerintahan daerah; dan good governance.

Masyarakat Indonesia disaat era kolonial Belanda sudah akrab dengan istilah administrasi karena adanya fakta berhubungan dengan kegiatan sosial dan ekonomi masyarakat. Kegiatan sosial dan ekonomi ini sudah menjadi sebuah sarana yang mengenalkan secara tidak langsung terhadap istilah administrasi. Beberapa karya ilmiah telah memberikan bukti terhadap hal tersebut.

Masyarakat Indonesia mengetahui istilah “administrasi” ketika mereka berurusan dengan pemerintah setempat setingkat desa/ kelurahan dalam rangka memperoleh pelayanan surat-surat keterangan berupa keterangan penduduk yang sekarang dikenal dengan nama kartu tanda penduduk, demikian pula bagi penduduk yang akan menikah harus mengurus surat keterangan nikah dari pemerintah setempat atau ketika orang tua mendaftarkan anak-anaknya sekolah, pemeriksaan kesehatan atau pengobatan anggota masyarakat pada rumah sakit dan lain-lain kebutuhan masyarakat yang berhubungan dengan kantor pemerintah semuanya diwajibkan membayar sejumlah uang yang disebut sebagai “biaya administrasi” (Thoha, 1983).

Pemahaman istilah administrasi bagi masyarakat umum di Indonesia adalah sebuah praktik ketatausahaan seperti tulis-menulis maupun catat-mencatat, yang dilakukan oleh pegawai kantor pemerintah. Pemahaman tersebut tampaknya sudah tertanam dalam kehidupan masyarakat Indonesia, khususnya masyarakat biasa ataupun masyarakat yang belum pernah belajar atau mendalami ilmu administrasi secara teoritis (Silalahi, 2009).

Kecenderungan dalam masyarakat umum di Indonesia mempersepsikan administrasi dalam pengertian yang keliru. Administrasi dikenal hanya sebagai aktivitas kantor maupun urusan surat-menyurat atau yang sering disebut tata usaha. Alasannya karena kajian secara ilmiah menunjukkan bahwa ilmu administrasi sangat luas yaitu sebagai proses, sebagai fungsi dan sebagai institusi dari setiap kegiatan kerjasama. Secara definitif juga menyatakan bahwa administrasi adalah organisasi dan manajemen dari setiap kerjasama dalam rangka mencapai tujuan.

Pandangan yang dijelaskan di atas tidak dapat disalahkan sepenuhnya juga, tetapi yang lebih penting adalah tanggung jawab moral dan akademik bagi para ilmuwan atau pakar ilmu administrasi untuk memperkenalkan arti administrasi menurut pandangan ilmiah.

Konsep administrasi secara garis besar dapat dipahami melalui (1) arti administrasi secara epistemologi; (2) administrasi dalam arti sempit; dan (3) administrasi dalam arti luas.

### **1. Arti Administrasi secara Etimologis**

Memahami istilah administrasi sebagai sebuah konsep ilmiah bagi masyarakat Indonesia dapat ditelusuri dari asal lahirnya istilah tersebut. Pengertian administrasi dapat ditelusuri dari: Herbert A. (Simon et al., 1950) mengungkapkan bahwa administrasi dapat dirumuskan sebagai kegiatan dari kelompok orang-orang yang bekerja sama untuk mencapai tujuan bersama.

Dan Ordway (Tead, 1951)., mengungkapkan bahwa administrasi meliputi kegiatan-kegiatan yang harus dilakukan oleh pejabat-pejabat eksekutif dalam sebuah organisasi yang bertugas mengatur, memajukan dan melengkapi usaha kerjasama kelompok orang yang sengaja dibentuk untuk mencapai tujuan tertentu.

Sedangkan Sondang P. (Siagian, 2008), mengungkapkan bahwa administrasi adalah sebuah keseluruhan proses pelaksanaan kegiatan yang dilakukan oleh dua orang atau lebih yang terlibat dalam suatu usaha kerjasama demi tercapainya tujuan yang telah disepakati sebelumnya.

## **2. Administrasi dalam Arti Sempit**

Berbagai tulisan oleh para ahli ilmu administrasi menggunakan istilah administrasi dalam arti sempit berdasarkan pendekatan teori administrasi dan mencoba mengakomodasi pemahaman istilah administrasi yang sudah dipahami oleh masyarakat umum. Berikut beberapa pendapat administrasi dalam arti sempit yang dikemukakan oleh beberapa para ahli administrasi: J. Wajong (Wajong, 1962), mengungkapkan bahwa administrasi secara sempit sebagai pekerjaan tata usaha yang bersifat mencatat segala sesuatu yang terjadi dalam sebuah organisasi guna menjadi bahan keterangan bagi pimpinan.

Dan menurut Ulbert Silalahi (Silalahi, 2003) , menjelaskan sebuah administrasi lebih tepat disebut tata usaha (*clerecal work or office work*) berupa pengelolaan data dan informasi yang keluar dan masuk ke sebuah organisasi, yang dimana keseluruhan rangkaian kegiatan tersebut terdiri dari atas penerimaan, pencatatan, pengklasifikasian, pengolahan, penyimpanan, pengetikan,



penggandaan, pengiriman informasi dan data secara tertulis yang diperlukan oleh sebuah organisasi.

Sedangkan menurut Wempy Banga (Banga, 2018), mengungkapkan bahwa administrasi sebagai keseluruhan aktivitas yang memiliki sifat ketatausahaan, yaitu mencakup kegiatan surat-menyurat, dimulai dari pencatatan atau agenda surat masuk dan surat keluar, pengetikan, penggandaan, pendistribusian, dan pengarsipan surat, termasuk pencatatan dan pengelolaan data dan informasi yang diperlukan oleh pimpinan dalam rangka penentuan sebuah kebijakan dan pengambilan keputusan yang terkait dengan tugas dan fungsi organisasi.

### **3. Administrasi dalam Arti Luas**

Administrasi dalam arti luas ditandai dengan munculnya pemikiran ilmiah dalam dunia administrasi di Amerika Serikat dan Eropa yang ditandai karya ilmiah yang berjudul "*shop management*" (Taylor, 1911) dan "*general and industrial management*" (Henry Fayol, 1930). Kedua karya ilmiah ini menjadi awal mula berkembangnya administrasi sebagai ilmu. Administrasi sebagai suatu disiplin ilmu atau pemahaman administrasi berdasarkan telaah secara ilmiah merupakan pengertian administrasi dalam arti luas.

Konsep administrasi dalam arti luas, dapat dilihat dari definisi administrasi dari sejumlah ahli dalam ilmu administrasi, antara lain sebagai berikut: menurut Dwight Waldo (Waldo, 1971), menyatakan bahwa administrasi adalah suatu daya upaya manusia yang kooperatif, yang mempunyai tingkat rasionalitas yang tinggi. The Liang Gie (Gie, 1980), mengungkapkan bahwa administrasi adalah segenap

rangkaian penataan terhadap pekerjaan pokok yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam kerjasama guna mencapai tujuan tertentu. Stephen P. Robbins (Robbins, 1983), menyebut administrasi adalah keseluruhan proses dari kegiatan - kegiatan pencapaian tujuan secara efisien dengan dan melalui orang lain. Ralph C. dan Jack C. Plano (Chandler dan Plano, 1988), menjelaskan bahwa administrasi adalah proses dimana keputusan dan kebijakan diimplementasikan.

### **2.1.3 Pengertian Implementasi**

Implementasi adalah sebuah kegiatan atau sebuah tindakan dari sebuah rencana yang telah dibuat secara terperinci guna mencapai sebuah tujuan. Implementasi mulai dilakukan apabila seluruh perencanaan sudah dianggap sempurna. Implementasi menurut teori Jones bahwa *“Those Activities directed toward putting a program into effect”* (Proses mewujudkan program hingga memperlihatkan hasilnya). Jadi Implementasi adalah tindakan yang dilakukan setelah sebuah kebijakan telah ditetapkan. Implementasi merupakan cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya.

Pengertian implementasi menurut Nurdin Usman (Usman, 2002:70) dalam bukunya yang berjudul *“Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum menjelaskan mengenai implementasi”* sebagai berikut: *“Implementasi adalah bermuara pada aktivitas, aksi, tindakan, atau adanya mekanisme suatu sistem. Implementasi bukan sekedar aktivitas, tetapi suatu kegiatan yang terencana dan untuk mencapai tujuan kegiatan”*

Pengertian implementasi diatas memaparkan bahwa implentasi itu bukan hanya sekedar kegiatan saja, tetapi juga kegiatan yang telah di rencanakan yang dilaksanakan dengan benar-benar berdasarkan acuan-acuan yang telah direncanakan dengan sungguh-sungguh. Oleh karena itu implementasi tidak berdiri sendiri tetapi dipengaruhi oleh sebuah objek berikutnya yaitu terlaksananya sebuah program.

#### **2.1.4 Pengertian Kebijakan**

Secara luas kebijakan atau *policy* digunakan untuk memperlihatkan perilaku seseorang aktor misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun lembaga tertentu guna memecahkan masalah yang sedang dihadapi. Pada dasarnya ada banyak penjelasan dengan batasan-batasan atau pengertian mengenai kebijakan.

Menurut Noeng Muhadjir (2000:15) kebijakan merupakan usaha untuk memecahkan masalah sosial bagi kepentingan Masyarakat atas asas keadilan dan kesejahteraan masyarakat. Dan dalam kebijakan setidaknya harus memenuhi empat hal penting yakni; (1)tingkat hidup masyarakat meningkat, (2)terjadi keadilan : *By the law, social justice*, dan peluang prestasi dan kreasi individual, (3)diberikan peluang aktif partisipasi masyarakat (dalam membahas masalah, perencanaan, keputusan dan implementasi), dan (4)terjaminnya pengembangan berkelanjutan.

Kemudian Monahan dan Hengst (1993:123) seperti yang dikutip oleh Syafaruddin bahawa kebijakan (*policy*) secara etimologi diturunkan dalam bahasa Yunani, yaitu "*Polis*" yang artinya kota (*city*).<sup>2</sup> Pendapat ini menjelaskan kebijakan

mengacu kepada cara-cara dari seluruh bagian yang ada di pemerintahan mengarahkan guna mengelola kegiatan mereka. Dalam hal ini, kebijakan berkenaan dengan gagasan peraturan organisasi yang merupakan pola formal yang sama-sama telah diterima pemerintah atau lembaga sehingga dengan hal itu mereka berupaya menggapai tujuannya.

Berdasarkan pemaparan di atas telah diketahui bahwa kebijakan adalah sebuah petunjuk dan batasan secara umum yang dijadikan arah dari tindakan yang dilakukan dan aturan yang perlu diikuti oleh para pelaku dan pelaksana kebijakan karena sangat penting bagi pengolahan dalam sebuah organisasi serta pengambilan keputusan atas perencanaan yang sudah dibuat dan disepakati secara seksama. Dengan demikian kebijakan menjadi sarana pemecahan masalah atas tindakan yang telah terjadi.

Sementara menurut Wehrich dan Koontz dikutip dari Priatna (2008:15) bahwa kebijakan adalah sebuah alat untuk membersihkan hati atau harapan yang mendorong, inisiatif tetapi dalam batasan. Kebebasan tergantung pada kebijakan dan begitu juga sebaliknya akan mereflesikan posisi dan kekuasaan dalam organisasi. Kebijakan adalah sebuah perencanaan, kebijakan itu sebagai pernyataan atau pemahaman atau pengertian yang mengarahkan pikiran dalam membuat sebuah keputusan. Tidak semua kebijakan merupakan pernyataan, tetapi sering juga diimplikasikan dari sebuah tindakan menejer. Sementara Koontz, Donnell dan Wehrich mengatakan bahwa kebijakan adalah sebagai tuntunan dalam berfikir untuk mengambil keputusan, keputusan tersebut diambil dalam batas-batas.

Keputusan memerlukan tindakan tetapi dimaksudkan untuk menuntun manager dalam memutuskan komitmen.

Berarti kebijakan berdasarkan pendapat diatas adalah sebagai pedoman untuk menuntun manager dalam membuat sebuah keputusan komitmen. Untuk itu kebijakan yang dibuat dapat meliputi ruang lingkup yang sempit maupun luas. Oleh karena itu Frederick, Davis dan Post berpendapat bahwa kebijakan pada tingkat publik ditujukan kepada tindakan yang diambil pemerintah untuk mempromosikan perhatian umum (masyarakat) banyak kebijakan publik (umum) mulai dari pajak, pertahanan nasional sampai perlindungan lingkungan mempengaruhi bisnis secara langsung. Kebijakan publik dan program ini membuat perbedaan antara keuntungan dan kegagalan.

Muhadjir berkata bahwa kebijakan bisa dibedakan menjadi dua yaitu kebijakan substantif dan kebijakan implementatif. Kebijakan substantif ialah suatu keputusan yang bisa diambil berupa milih alternatif yang dianggap benar untuk mengatasi masalah. Tindak lanjut dari kebijakan substantif ialah kebijakan implementatif yaitu keputusan-keputusan yang berupa upaya upaya yang harus dilakukan untuk menjalankan kebijakan substantif.

Secara empiris kebijakan berupa undang-undang, petunjuk, dan program, dalam sebuah Negara kebijakan dianggap sebagai sebuah rangkaian tindakan yang dikembangkan oleh suatu badan atau pemerintah yang mempunyai tujuan tertentu, diikuti dan dilaksanakan oleh seseorang atau sekelompok pelaku untuk menyelesaikan masalah tertentu.

Dengan demikian berdasarkan beberapa pendapat tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa kebijakan adalah sebagai rangkaian konsep dan azas yang menjadi garis besar dari dasar pada masalah yang menjadi rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dan cara bertindak, pernyataan citacita, prinsip, atau maksud dalam memecahkan masalah sebagai garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran atau tujuan. Dengan kata lain sebagai pedoman untuk bertindak bagi pengambilan keputusan.

### **2.1.5 Konsep Implementasi Kebijakan**

Implementasi kebijakan publik merupakan sebuah tindakan yang dilakukan guna mencapai suatu tujuan yang telah direncanakan sebelumnya terhadap pengambilan keputusan. Implementasi kebijakan publik adalah tahapan yang sebuah yang penting dalam merealisasikan kebijakan publik secara komprehensif. Dan dalam bagian ini akan dipaparkan beberapa pendapat mengenai implementasi kebijakan publik. Menurut Cleaves (Waluyo, 2007:49), “implementasi kebijakan dianggap sebagai suatu proses tindakan administrasi dan politik (*a proces of moving to ward a policy objective by mean administrative and political steps*)”.

Dan menurut Edwards III (1980: 1), studi implementasi kebijakan adalah krusial bagi administrasi publik dan kebijakan publik. Implementasi kebijakan adalah sebuah tahap dalam pembuatan kebijakan antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya.

Pemahaman umum mengenai implementasi kebijakan dapat diperoleh dari pernyataan Grindle (1980: 7) yang menyatakan bahwa implementasi merupakan

proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu. Proses implementasi baru akan dimulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan, program kegiatan telah tersusun dan dana telah siap dan disalurkan untuk mencapai sasaran. Jika pemahaman ini diarahkan pada lokus dan fokus (perubahan) dimana kebijakan diterapkan akan sejalan dengan pandangan Van Meter dan van Horn yang dikutip oleh Parsons (1995: 461) dan Wibawa, dkk., (1994: 15) mengungkapkan bahwa implementasi kebijakan merupakan tindakan yang dilakukan oleh (organisasi) pemerintah dan swasta baik secara individu ataupun secara kelompok yang bertujuan guna mencapai tujuan.

Penjelasan sederhana mengenai konsep implementasi dijelaskan oleh Lane bahwa implementasi sebagai konsep dapat dibagi ke dalam dua bagian yaitu implementasi merupakan sebuah persamaan fungsi dari maksud, *output* dan *outcome*. Berdasarkan ungkapan tersebut, formula implementasi merupakan sebuah fungsi yang terdiri dari maksud dan tujuan, hasil sebagai produk, dan hasil dari akibat. Berikutnya, implementasi merupakan sebuah persamaan fungsi dari kebijakan, formator, implementor, inisiator, dan waktu (Sabatier, 1986: 21-48). Penekanan utama kedua fungsi ini adalah kepada kebijakan itu sendiri, dan hasil yang digapai dan dilakukan oleh implementor dalam kurun waktu tertentu.

Konsep implementasi kebijakan merupakan sebuah konsep yang memiliki berbagai perspektif yang berbeda-beda sehingga cukup sulit untuk merumuskan batasannya secara definitif. Dalam kamus Webster Wahab, (2005) pengertian implementasi dirumuskan secara pendek, dimana "*to implementation*" (mengimplementasikan) berarti "*to provide means for carrying out*" (menyediakan

untuk melakukan sesuatu); “*to give practical effect to*” (menimbulkan dampak/ akibat terhadap sesuatu). Melalui dari rumusan implementasi tersebut dapat diperoleh kesimpulan bahwa “*to implementation* (mengimplementasikan) berkaitan dengan suatu aktifitas yang terlaksana melalui penyediaan sarana (misalnya: undang-undang, peraturan pemerintah, pedoman pelaksanaan, sumber daya dan lain-lain) sehingga dari aktifitas tersebut akan menyebabkan dampak/ akibat terhadap sesuatu.

Menurut Edward III dalam Widodo (2010:96) memberikan pandangan bahwa suatu implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yakni: (1) komunikasi (*communication*), (2) sumberdaya (*resources*), (3) disposisi /sikap (*disposition/ attitude*), (4) struktur birokrasi (*bureaucratic structure*) dan keempat variabel tersebut saling berhubungan satu sama lain : Komunikasi (*communication*): Implementasi akan berjalan dengan efektif apabila ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan kebijakan dipelajari oleh individu-individu yang bertanggungjawab dalam pencapaian tujuan kebijakan. Komunikasi dalam sebuah organisasi ini merupakan sebuah proses yang sangat kompleks dan rumit. Seseorang bisa menahannya untuk kepentingan tertentu atau disebar luaskan. Disamping itu, sumber informasi yang berbeda juga akan menimbulkan interpretasi yang berbeda.

Sumberdaya (*resources*) komponen sumberdaya ini melibatkan jumlah staf, keahlian dari para pelaksana, informasi yang relevan dan memadai untuk mengimplementasikan kebijakan dan sumber-sumber terkait dalam pelaksanaan program dapat diarahkan kepada yang diharapkan serta adanya fasilitas-fasilitas



pendukung yang dapat dipakai untuk melaksanakan kegiatan program seperti dana dan sarana prasarana.

Disposisi atau Sikap (*diposition/attitude*) merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi efektifitas implementasi kebijakan adalah sikap implementor. Jika implementor menyetujui dengan bagian-bagian isi dari kebijakan maka mereka akan menjalankan dengan pembuat kebijakan maka proses implementasi akan mengakibatkan banyak masalah. Ada tiga sikap/respon implementor terhadap kebijakan yakni kesadaran pelaksana, petunjuk/arahan pelaksana untuk merespon program ke arah penerimaan atau penolakan dan intensitas dari respon tersebut.

Dan Struktur Birokrasi (*Bureaucratic Structure*) membahas mengenai badan pelaksana sebuah kebijakan, terikat dari struktur birokrasi. Struktur birokrasi merupakan sebuah karakteristik, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi berulang-ulang dalam sebuah badan-badan eksekutif yang memiliki hubungan, baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka punya dalam melaksanakan kebijakan.

#### **2.1.6 Model Implementasi Kebijakan**

Dalam mengimplementasikan kebijakan publik, muncul beberapa model yang dipakai untuk menjadi sebuah pedoman atau penuntun supaya pada saat melaksanakan kebijakan tersebut tidak akan terjadi penyimpangan dari yang sebelumnya sudah dirumuskan. Model implementasi kebijakan merupakan sebuah kerangka dalam melakukan sebuah analisis terhadap sebuah proses implementasi kebijakan sebagai alat guna menjelaskan situasi dan kondisi yang terjadi setelah

ditetapkannya kebijakan tersebut, sehingga perilaku yang terjadi di dalamnya dapat dijelaskan. Oleh karena itu, menggunakan model implementasi kebijakan diperlukan untuk melakukan studi implementasi kebijakan. Ada beberapa model implementasi kebijakan menurut para ahli yang sering digunakan. Pada umumnya, model-model tersebut menjelaskan faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan untuk sebuah pencapaian kebijakan.

Menurut Sabatier (1986: 21-48) menjelaskan ada dua model yang mengarah ke dalam tahap implementasi kebijakan, yaitu model *top down* dan model *bottom up*. Kedua model ini ada pada proses pembuatan kebijakan. Model elit, model proses dan model inkremental dianggap menjadi sebuah gambaran pembuatan kebijakan berdasarkan model *top down*. Sedangkan gambaran model *bottom up* dapat dilihat pada model kelompok dan model kelembagaan.

Grindle (1980: 6-10) memaparkan model implementasi sebagai sebuah proses politik dan administrasi. Model tersebut menjelaskan sebuah proses pengambilan keputusan yang dilakukan oleh berbagai aktor, dimana keluaran akhirnya ditentukan oleh materi program yang telah dicapai maupun melalui interaksi para pembuat keputusan dalam konteks politik administratif. Proses politik dapat dilihat melalui sebuah proses pengambilan keputusan yang melibatkan berbagai aktor kebijakan, sedangkan sebuah proses administrasi dapat dilihat melalui proses umum mengenai aksi administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu.

Menurut Wahab (2005:63) “implementasi kebijakan dapat dilihat dari sudut pandang (1) pembuat kebijakan, (2) pejabat-pejabat pelaksana di lapangan, dan (3) sasaran kebijakan (target group)”. Perhatian utama pembuat kebijakan menurut Wahab (2005:63) memfokuskan diri pada “sejauh mana kebijakan tersebut sudah tercapai dan apa yang menyebabkan keberhasilan atau kegagalan kebijakan tersebut”. Dari sudut pandang implementor, menurut Wahab (2005:64) implementasi akan terfokus pada “tidakan pejabat dan instansi di lapangan untuk mencapai keberhasilan program”.

Donald S. Van Metter dan Carl E. Va dalam Widodo (2010:86) memberikan penjelasan implementasi dengan mengatakan *“Policy implementation encompasses those action by public and private individual (or group) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decision. This include both one time efforts to transfrom decisions into operational terms, as well as continuing efforts to achieve the large and small changes mandated by policyyy decision”*

Dan sedangkan Mazmanian dan Sabatier dalam Widodo (2010:87) menjelaskan implementasi dengan mengatakan *“To understand what actually happens after a program is enacted or formulated is the subject of policy implementation. Those event and activities that occur after the isuing of outhoritative public policy directives, wich included both the effort to administer and the substantives, which impacts on the people and event”*

Sehingga Joko Widodo (2010:88) memberikan kesimpulan pengertian bahwa : Implementasi merupakan sebuah proses yang melibatkan sejumlah bagian yang termasuk manusia, dana, dan kemampuan organisasional yang dilakukan oleh pemerintah atau swasta (individu atau kelompok). Proses tersebut dilakukan untuk mencapai target yang telah disepakati sebelumnya oleh pembuat kebijakan.

### **2.1.7 Konsep Kinerja**

Kinerja adalah hasil dari sebuah proses yang mengacu dan terukur selama periode waktu tertentu berdasarkan ketentuan atau kesepakatan yang sudah ditetapkan sebelumnya. Menurut Sutrisno (2016:172) “Kinerja adalah hasil kerja karyawan bisa dilihat dari aspek kualitas, kuantitas, waktu kerja, dan kerja sama guna mencapai tujuan yang sudah ditetapkan oleh organisasi.”

Menurut Mangkunegara (2001:67) menjelaskan bahwa kinerja didefinisikan sebagai sebuah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dapat dicapai oleh seorang pegawai dalam menjalankan tugas sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya. Perilaku individu di dalam organisasi menghasilkan sesuatu yang berkuantitas dan kualitas individu dan organisasi.

Waldman (1994) mendefinisikan sebuah kinerja merupakan gabungan perilaku dengan prestasi dari yang diharapkan dan pilihannya atau bagian syarat-syarat tugas yang ada pada masing-masing individu di dalam sebuah organisasi. Perilaku dan prestasi merupakan harapan dan pilihan syarat-syarat tugas

yang oleh organisasi yang harus dipenuhi dalam rangka guna mencapai tujuan organisasi.

Edison (2016:79) menyatakan bahwa, kinerja adalah hasil dari suatu proses yang mengacu dan diukur selama periode waktu tertentu berdasarkan ketentuan atau kesepakatan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Menurut Sutrisno (2016:154), kinerja adalah kesuksesan seseorang dalam melaksanakan tugas, hasil kerja yang dapat dicapai seseorang atau kelompok orang dalam suatu organisasi sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing atau tentang bagaimana seseorang diharapkan dapat berfungsi dan berperilaku sesuai dengan tugas yang telah dibebankan kepadanya serta kuantitas, kualitas dan waktu yang digunakan dalam menjalankan tugas. Dapat disimpulkan bahwa kinerja seseorang ditentukan oleh kemampuan dan motivasinya untuk melaksanakan pekerjaan. Kinerja juga dapat diartikan sebagai kualitas, kuantitas, dan waktu yang digunakan dalam menjalankan tugas. Kuantitas adalah hasil yang dapat dihitung sejauh mana seseorang dapat berhasil mencapai tujuan yang telah ditetapkan, sedangkan kualitas adalah bagaimana seseorang menjalankan tugasnya.

Dari teori-teori yang dipaparkan diatas maka peneliti mengambil kesimpulan bahwa kinerja adalah sebuah proses atau hasil kerja yang dihasilkan oleh aparatur melalui beberapa aspek yang perlu dilalui serta ada tahapan-tahapan untuk mencapainya yang bertujuan guna meningkatkan kinerja aparatur itu sendiri. Maka dari itu kinerja merupakan elemen yang sangat penting dalam maju

mundurnya sebuah organisasi. Karena kinerja merupakan gambaran bagaimana sebuah organisasi itu menuju ke arah yang benar atau hanya berjalan ditempat saja.

Menurut Mangkunegara (2017:75) mengemukakan indikator kinerja pegawai, sebagai berikut: (1) Kualitas kerja adalah seberapa baik seorang karyawan mengerjakan apa yang seharusnya dikerjakan. (2) Kuantitas kerja adalah seberapa lama seseorang pegawai bekerja dalam satu harinya. Kuantitas kerja ini dapat dilihat dari kecepatan kerja setiap pegawai itu masing-masing. (3) Pelaksanaan tugas adalah seberapa jauh pegawai mampu melakukan pekerjaannya dengan akurat atau tidak ada kesalahan. (4) Tanggung jawab terhadap pekerjaan adalah kesadaran akan kewajiban pegawai untuk melaksanakan pekerjaan yang diberikan perusahaan.

Menurut Sutrisno (2016:154), kinerja adalah kesuksesan seseorang dalam melaksanakan tugas, hasil kerja yang dapat dicapai seseorang atau kelompok orang dalam suatu organisasi sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing atau tentang bagaimana seseorang diharapkan dapat berfungsi dan berperilaku sesuai dengan tugas yangtelah dibebankan kepadanya serta kuantitas, kualitas dan waktu yang digunakan dalam menjalankan tugas.

Dapat disimpulkan bahwa kinerja seseorang ditentukan oleh kemampuan dan motivasinya untuk melaksanakan pekerjaan. Kinerja juga dapat diartikan sebagai kualitas, kuantitas, dan waktu yang digunakan dalam menjalankan tugas. Kuantitas adalah hasil yang dapatdihitung sejauh mana seseorang dapat berhasil

mencapai tujuan yang telah ditetapkan, sedangkan kualitas adalah bagaimana seseorang menjalankan tugasnya.

Adapun faktor yang mempengaruhi kinerja, Mangkunegara (2017:67) menyatakan menyatakan bahwa faktor yang mempengaruhi kinerja adalah faktor kemampuan (*ability*) dan faktor motivasi (*motivation*).

### **1. Kemampuan (*ability*)**

Faktor kemampuan (*ability*) pegawai terdiri dari kemampuan potensi (IQ) dan kemampuan reality (*knowledge + skill*). Pegawai yang memiliki IQ diatas rata-rata dengan pendidikan memadai untuk jabatannya yang sesuai dengan kemampuan dalam mengerjakan tugas dan tanggungjawabnya, maka tujuan suatu organisasi akan lebih mudah tercapai. Pendidikan merupakan faktor utama yang menjadi dasar tingkat kemampuan seorang pegawai, semakin tinggi taraf pendidikan pegawai kemungkinan besar kemampuan yang dimiliki pegawai tersebut akan lebih tinggi yang berkaitan dengan bidang yang ditekuninya. Namun, pengembangan kemampuan ini tidak hanya dari pendidikan saja tapi juga keinginan atau inisiatif dari individu atau pegawai itu sendiri, sehingga kemampuan tidak nilai hanya berdasarkan dari pendidikan saja.

Selain itu, kemampuan pegawai juga berdampak pada adaptasi diri terhadap tuntutan persaingan yang sangat kompetitif. Jika pegawai memiliki kemampuan yang rendah maka kemajuan organisasi akan terhambat karena pegawainya tidak mampu berkembang untuk dapat bertahan menghadapi persaingan yang ada (Notoatmojo 2009:161).

## **2. Motivasi (*motivation*)**

Faktor motivasi terbentuk dari sikap (*attitude*) seorang pegawai dalam menghadapi situasi kerja. Motivasi merupakan kondisi yang menggerakkan diri pegawai dengan terarah untuk mencapai tujuan organisasi (tujuan kerja). David C McClelland dalam (1987) Mangkunegara (2017:68) berpendapat bahwa terdapat hubungan positif antara motif berprestasi dengan pencapaian kinerja. Motif berprestasi adalah suatu dorongan dalam diri pegawai untuk melakukan suatu kegiatan atau tugas dengan maksimal agar dapat mencapai prestasi kerja (kinerja) dengan predikat terpuji.

Mangkunegara (2010:14) menyatakan bahwa motivasi diartikan suatu sikap (*attitude*) pimpinan dan karyawan terhadap situasi kerja (*situation*) di lingkungan kerjanya. Pegawai yang bersikap positif (*pro*) terhadap situasi kerjanya akan menunjukkan motivasi kerja yang tinggi dan sebaliknya pegawai yang bersikap negatif (*kontra*) terhadap situasi kerjanya akan menunjukkan motivasi kerja yang rendah.

### **2.1.8 Pengertian E-Kinerja**

Sistem aplikasi E-Kinerja merupakan suatu aplikasi berbasis web yang digunakan untuk menilai dan menganalisis jabatan dan beban pekerjaan Aparatur Sipil Negara. Seiring dengan berkembangnya aplikasi ini dinilai cukup efektif guna menilai kinerja Aparatur Sipil Negara melalui teknologi informasi dan komunikasi. E-Kinerja Aparatur Sipil Negara yang dilaksanakan oleh Badan Kepegawaian Negara ini merupakan salah satu upaya untuk melaksanakan meryt sistem. Sistem



informasi ini memberikan rekomendasi dalam bentuk data kepada suatu organisasi guna melakukan pembenahan tata kelola organisasi dan informasi kepada setiap individu dalam upaya meningkatkan kinerja pada setiap individu Aparatur Sipil Negara.

Perkembangan teknologi menuntut pemerintah agar melakukan reformasi birokrasi sesuai dengan keadaan sekarang. Memperbaiki mutu Aparatur Sipil Negara menjadi fokus Pemerintah untuk lebih efektif dan efisien. Selain itu juga perkembangan teknologi informasi ini merubah pekerjaan sehari-hari menjadi lebih efektif dan efisien dalam pemerintahan. Tidak heran hampir segala aspek pekerjaan yang ada pada saat ini ditopang oleh teknologi informasi. Guna memperbaiki kinerja Aparatur Sipil Negara, dibuatlah aplikasi untuk menilai sebuah kinerja sehari-hari. Aplikasi ini bernama Aplikasi E-Kinerja, dimana E-Kinerja merupakan sistem berbasis web yang berguna untuk menilai kinerja harian, mingguan, bulanan dan tahunan Aparatur Sipil Negara dalam Pemerintahan.

Aplikasi E-kinerja ini akan mengacu pada tunjangan yang akan diberikan kepada para aparatur sehingga Aparatur Sipil Negara yang penilaian kinerjanya tidak mencapai target kinerja akan diberikan sanksi administrasi hingga pemberhentian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tunjangan kinerja sebagaimana yang dimaksud diberikan sesuai dengan pencapaian kinerja.

Konsep dari E-kinerja berdasarkan teori E-Government yakni *Government to Employess*, aplikasi ini dibuat untuk diperuntukkan guna meningkatkan kinerja

dan kesejahteraan para Aparatur Sipil Negara pada pemerintahan yang mengacu pada pelayanan publik. Jenis dari aplikasi E-kinerja sendiri yakni aplikasi terpadu untuk mengelola berbagai tunjangan kesejahteraan yang merupakan hak untuk para aparatur pemerintahan sehingga yang bersangkutan dapat terjaga hak-hak individualnya.

Guna memperbaiki dan mengatur kinerja, Aparatur Sipil Negara wajib mempunyai target dalam pekerjaan per hari, per minggu, per bulan bahkan tahunan, karena itu E-Kinerja diterapkan. E-Kinerja diciptakan dengan harapan agar seluruh Aparatur Sipil Negara mempunyai target kinerja yang pasti sehingga mereka tau beban tugas serta apa yang perlu dilakukan. Dengan kehadiran aplikasi E-Kinerja ini perbaikan dalam segi kinerja Aparatur Sipil Negara diharapkan dapat lebih transparan dan objektif dalam penilainnya. Selain itu Aparatur dituntut agar bisa memahami pelaksanaan E-Kinerja sesuai peraturan yang berlaku guna meningkatkan kreativitas dan inovasi dalam pekerjaan.

## **2.2 Kerangka Berpikir**

Kerangka pemikiran atau berpikir merupakan kerangka untuk menggambarkan alur pikir yang logis (*logical construct*). Dengan kata lain, kerangka berpikir ini disusun untuk menjawab secara rasional atas masalah yang telah dirumuskan.

Implementasi kebijakan e-kinerja di PT Pos Indonesia cabang Kota Serang dengan adanya aplikasi LIVIE merupakan upaya untuk mempermudah dan

meningkatkan kinerja para karyawan yang ada di PT Pos Indonesia cabang Kota Serang supaya lebih efektif dan efisien. Namun, masih ada kekurangan dalam aplikasi LIVIE tersebut yaitu masih kurangnya beberapa menu yang dapat membantu dan mempermudah karyawan dalam menjalankan pekerjaannya, seperti masih ada beberapa pekerjaannya yang manual tidak menggunakan LIVIE, sedangkan hal-hal tersebut bisa menggunakan aplikasi tersebut jika ditambahkan menu untuk mempermudah dan mempercepat kinerja para karyawan seperti laporan kinerja harian, tanda tangan elektronik, work from home. Guna mengukur penerapan implementasi kebijakan e-kinerja di PT Pos Indonesia cabang Kota Serang, peneliti menggunakan indikator implementasi kebijakan menurut Edward III yaitu ada empat faktor yang mempengaruhi keberhasilan proses implementasi kebijakan yaitu:

### **1. Komunikasi**

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

## **2. Sumberdaya**

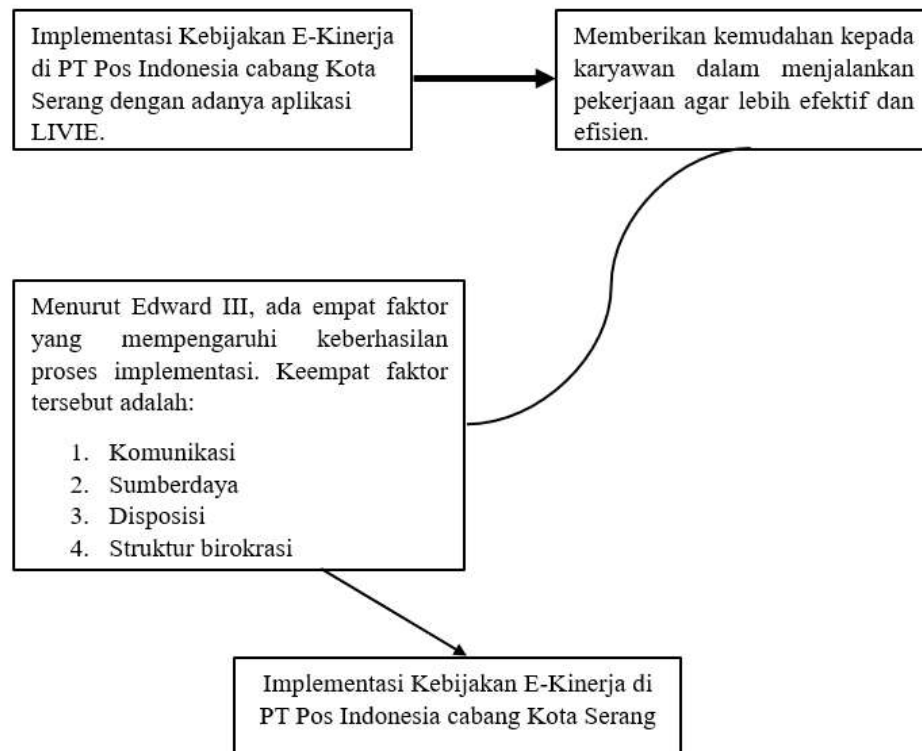
Edward III dalam Widodo (2010:98) mengemukakan bahwa faktor sumberdaya mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan. Menurut Edward III dalam Widodo (2010:98) bahwa sumberdaya tersebut meliputi sumber daya manusia, sumber daya anggaran, dan sumber daya peralatan dan sumber daya kewenangan.

## **3. Disposisi**

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

## **4. Struktur Birokrasi**

Meskipun sumber-sumber untuk mengimplementasikan suatu kebijakan cukup dan para pelaksana (*implementors*) mengetahui apa dan bagaimana cara melakukannya, serta mempunyai keinginan untuk melakukannya, namun Edward III dalam Widodo (2010:106) menyatakan bahwa “implementasi kebijakan bisa jadi masih belum efektif karena ketidakefisienan struktur birokrasi”. Struktur birokrasi ini menurut Edward III dalam Widodo (2010:106) mencakup aspek-aspek seperti struktur birokrasi, pembagian kewenangan, hubungan antara unit-unit organisasi dan sebagainya.



**Gambar 2.1 Kerangka Berpikir**

**Sumber: Peneliti (2024)**

### **2.3 Proposisi**

Berdasarkan kerangka berpikir, peneliti membuat proposisi dari permasalahan yang akan diteliti. Maka peneliti membuat proposisi berdasarkan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Implementasi kebijakan e-kinerja di PT Pos Indonesia cabang Kota Serang ditentukan oleh komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur organisasi.
2. Terdapat kendala atau hambatan yang di alami karyawan dalam pelaksanaan kebijakan e-kinerja di PT Pos Indonesia cabang Kota Serang.