**BAB 1**

**PENDAHULUAN**

* 1. **Latar Belakang Penelitian**

Pertumbuhan penduduk di Indonesia, terutama di kota-kota besar meningkat dengan pesat setiap tahun. Peningkatan ini terjadi selain karena meningkatnya jumlah kelahiran, juga disebabkan karena terjadinya arus urbanisasi. Secara kuantitatif laju urbanisasi lebih dominan mempengaruhi pertumbuhan penduduk di kota-kota besar. Tingginya laju urbanisasi tersebut dipengaruhi oleh banyak faktor, antara lain karena tingginya produktivitas kota.

Perkotaan sebagai pusat dari kegiatan ekonomi dengan produktivitasnya yang tinggi dan infrastrukturnya yang lebih lengkap telah menjadi faktor penarik bagi penduduk di luar wilayah perkotaan untuk mendapatkan pekerjaan dengan harapan dapat mencapai taraf hidup yang lebih baik. Terdapat banyak keuntungan ekonomi dengan tumbuh dan berkembangnya kota-kota akibat meningkatnya jumlah aktivitas ekonomi, walaupun demikian pada saatnya nanti keuntungan tersebut akan tertekan (terkompensasi) dengan sendirinya akibat yang akan muncul yaitu meningkatnya biaya-biaya sosial. Pada kondisi demikian, akan dapat mencapai skala disekonomis tentunya biaya sosial akan menjadi mahal.

Peran dan fungsi pemerintah dalam kondisi seperti ini sangat penting dalam melayani masyarakat, memberdayakan sumber daya yang dimiliki dan membangun masyarakat harus berjalan secara optimal. Diberlakukannya otonomi daerah, peran dan fungsi pemerintah juga semakin kompleks.

Pelaksanaan otonomi daerah memberikan keleluasaan bagi pemerintah daerah untuk menyusun organisasi perangkat daerahnya. Dasar utama penyusunan perangkat daerah dalam bentuk suatu organisasi adalah adanya urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, namun tidak berarti bahwa setiap penanganan urusan pemerintahan harus dibentuk ke dalam organisasi tersendiri. Tuntutan masyarakat akan kualitas pelayanan mengharuskan pemerintah untuk menyusun kelembagaannya secara efektif dan efisien. Dengan membentuk kelembagaan, maka pemerintah daerah dapat menyelenggarakan pemerintahan secara efisien untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kebutuhan daerah dan beragamnya masalah yang dihadapi di setiap daerah.

Upaya mewujudkan pelayanan publik yang memuaskan tentunya tidak terlepas dari syarat penyelenggaraan pemerintahan yang bersih, bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN), yaitu pemerintahan yang memenuhi karakteristik partisipatif publik, *rule of low,* adil dan tidak memihak, transparan yang ditunjukan bahwa pengambilan keputusan atau kebijakan efektif, responsif, berorientasi pada konsensus umum, *equity* yang memberikan peluang yang sama untuk sejahtera, efektif. Efesien, akuntabilitas tinggi terhadap masyarakat luas, bervisi strategi, *legitimasi, resources prudence, empowering dan enabling*, kemitraan dengan melibatkan pihak swasta dan publik serta berorientasi pada masyarakat luas. Syarat penyelenggaraan pemerintahan diatas diajabarkan dalam serangkaian paket kebijakan baik di tingkat nasional maupun daerah, sebagai acuan pelaksanaan program dan kegiatan yang akan dijalankan.

Lahirnya serangkaian paket kebijakan otonomi daerah yang telah diimplementasikan melalui Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, tidak serta merta mampu mengubah keadaan masyarakat di daerah menjadi lebih sejahtera. Berbagai langkah strategis dan teknis masih dilakukan agar pemerintah daerah melalui dinas-dinas daerah mampu melaksanakan otonomi daerah secara efektif dan efisien sebagai implikasi dari adanya perubahan kebijakan otonomi daerah yang sifatnya mendasar.

Sejalan dengan semakin besarnya kewenangan pemerintah daerah, berimplikasi pada terjadinya perubahan beban tugas dan struktur organisasi yang mewadahinya. Bagi setiap daerah, penyusunan Organisasi Perangkat Daerah mutlak diperlukan. Penyusunan Organisasi Perangkat Daerah menghasilkan struktur organisasi Penyusunan Organisasi Perangkat Daerah menghasilkan struktur organisasi. Penataan struktur organisasi ditujukan untuk mencapai efektifitas dan efisiensi organisasi. Dengan adanya struktur organisasi, maka komponen dan posisi pendukung organisasi dapat diuraikan secara jelas. Selain itu, struktur organisasi juga menggambarkan kegiatan koordinasi dan kewenangan yang dimiliki oleh unit organisasi sesuai dengan tujuan organisasi.

Kota Banjar sebagai daerah otonomi baru terus berbenah dalam struktur Organisasi Perangkat Daerah, termasuk pada Dinas/Badan yang menangani masalah teknis. Peraturan Daerah mengenai Organisasi Perangkat Daerah Kota Banjar telah mengalami beberapa perubahan untuk memfasilitasi kebutuhan pelayanan masyarakat, terutama dalam hal-hal yang bersifat teknis seperti pelayanan Keluarga Berencana.

Berdasarkan Peraturan Daerah Banjar Nomor 11 Tahun 2008, Badan Keluarga Berencana dan Pemberdayaan Perempuan di Kota Banjar, mempunyai tugas pokok melaksanakan urusan Pemerintah Daerah di bidang pelayanan, pengelolaan informasi, penyelenggaraan, pembinaan, pengawasan, pengendalian, serta pemeliharaan sarana dan prasarana teknis Keluarga Berencana dan Pemberdayaan Perempuan berdasarkan asas Otonomi Daerah dan tugas pembantuan tingkat Kota Banjar. Disamping itu, melakukan optimalisasi peran dan perluasan Pegawai berupa penempatan Penyuluh KB sampai ke tingkat Desa/Kelurahan yang langsung berhubungan dengan Pasangan Usia Subur (PUS) dan Peserta KB, keluarga, dan Institusi Masyarakat Pedesaan (IMP). Perluasan cakupan pelayanan ini diwadahi oleh Unit Pelaksana Teknis Badan di masing-masing kecamatan.

Badan Keluarga Berencana dan Pemberdayaan Perempuan di Kota Banjar termasuk salah satu badan yang memiliki Unit Pelaksana Teknis Badan yang ditetapkan melalui Peraturan Daerah dan Peraturan Walikota Banjar. Tugas pokok dan fungsi Unit Pelaksana Teknis Badan juga ditetapkan melalui Peraturan Walikota Banjar.

Ditetapkannya Peraturan Daerah Kota Banjar Nomor 10 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Daerah Kota Banjar Nomor 11 Tahun 2008 tentang Organisasi Perangkat Daerah Kota Banjar, mendasari ditetapkannya Peraturan Walikota Banjar Nomor 3 Tahun 2012 tentang Pembentukan Unit Pelaksana Teknis Dinas/Badan di Lingkungan Pemerintah Kota Banjar.

Sesuai dengan Peraturan Walikota Banjar Nomor 3 Tahun 2012 tentang Pembentukan Unit Pelaksana Teknis Dinas/Badan di Lingkungan Pemerintah Kota Banjar, dibentuk 36 Unit Pelaksana Teknis Dinas/Badan. Diantara 36 Unit Pelaksana Teknis Dinas/Badan yang dibentuk tersebut, terdapat empat Unit Pelaksana Teknis Badan dibawah Organisasi Perangkat Daerah Badan Keluarga Berencana dan Pemberdayaan Perempuan Kota Banjar. Empat Unit Pelaksana Teknis Badan tersebut adalah:

1. Unit Pelaksana Teknis Badan KB Kecamatan Banjar

2. Unit Pelaksana Teknis Badan KB Kecamatan Pataruman

3. Unit Pelaksana Teknis Badan KB Kecamatan Purwaharja

4. Unit Pelaksana Teknis Badan KB Kecamatan Langensari

Sesuai dengan Peraturan Walikota Nomor 51 Tahun 2010 tentang Tugas Pokok Fungsi dan Tata Kerja Unsur Organisasi Unit Pelaksana Teknis Badan (UPTB) Keluarga Berencana Pada Badan Keluarga Berencana dan Pemberdayaan Perempuan Kota Banjar, Sub Bagian Tata Usaha yang dipimpin oleh Kepala Sub Bagian Tata Usaha memiliki tugas pokok melaksanakan urusan umum, kepegawaian dan keuangan, organisasi dan tata laksana pemberian layanan teknis administrasi. Susunan organisasi Unit Pelaksana Teknis Badan Keluarga Berencana menurut Peraturan Walikota Banjar Nomor 3 Tahun 2012 belum lengkap. Sampai dengan penelitian ini dilakukan, Sub Bagian Tata Usaha dan Pelaksana Teknis belum ada.

Kondisi seperti ini memiliki konsekuensi kepada pelaksanaan pembagian tugas pokok dan fungsi. Dengan tidak adanya Sub Bagian Tata Usaha, maka pelaksanaan urusan umum, kepegawaian dan keuangan, organisasi dan tata laksana pemberian layanan teknis administrasi dilakukan bersama-sama oleh Kepala UPT dan Kelompok Jabatan Fungsional sebagai pelaksana teknis. Dengan adanya “tugas tambahan” bagi Kepala UPT dan Kelompok Jabatan Fungsional, waktu yang dibutuhkan mengerjakan tugas pokok berkurang. Kondisi seperti ini dikhawatirkan membawa dampak negatif terhadap kinerja pegawai dan kualitas pelayanan penyuluhan, pelaporan dan pembinaan kepada masyarakat.

Marwansyah (2010:228) menyebutkan bahwa: Kinerja adalah pencapaian/prestasi seseorang berkenaan dengan tugas-tugas yang dibebankan kepadanya. Kinerja dapat pula dipandang sebagai perpaduan antara **hasil kerja** (apa yang harus dicapai oleh seseorang) dan **kompetensi** (bagaimana seseorang mencapainya). Dalam permasalahan yang disebutkan jika dikaitkan dengan pengertian kinerja diatas, terletak pada beban kerja yang bertambah bagi pegawai yang dapat mempengaruhi hasil kerja dan bagaimana pegawai Badan Keluarga Berencana Dan Pemberdayaan Perempuan Kota Banjar mencapai hasil kerjanya dalam kondisi kerja tersebut.

Ketidaklengkapan Struktur Organisasi Unit Pelaksana Teknis Badan Keluarga Berencana Dan Pemberdayaan Perempuan Kota Banjar telah berlangsung sekitar 5 tahun dan belum ada langkah-langkah yang ditempuh untuk mengatasi masalah ini. Islamy (2002:18) mengemukakan bahwa kebijakan adalah:

Apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu maka harus ada tujuannya (objektif) dan kebijakan negara itu harus meliputi semua tindakan pemerintah. Jadi bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saja. Di samping itu sesuatu yang tidak dilaksanakan pemerintah pun termasuk kebijakan negara. Hal ini disebabkan karena sesuatu yang tidak dilakukan oleh pemerintah akan mempunyai pengaruh (dampak) yang sama besarnya dengan suatu yang dilakukan oleh pemerintah.

Terkait dengan masalah kinerja pegawai pada Badan Keluarga Berencana Dan Pemberdayaan Perempuan Kota Banjar, jika dihubungkan dengan pendapat diatas yang menyatakan bahwa kebijakan tidak hanya yang dilakukan oleh pemerintah, tetapi juga apa yang tidak dilakukan oleh pemerintah. Hal ini karena apa yang tidak dilakukan oleh pemerintah juga memiliki pengaruh yang besar terhadap masyarakat. Dalam permasalahan implementasi Peraturan Walikota Banjar Nomor 3 Tahun 2012 tentang Pembentukan Unit Pelaksana Teknis Dinas/Badan di Lingkungan Pemerintah Kota Banjar pada Badan Keluarga Berencana Dan Pemberdayaan Perempuan Kota Banjar diduga belum optimal dan belum ada tindak lanjut menangani permasalahan tersebut.

Permasalahan rendahnya kinerja pegawai yang ditemukan oleh peneliti dapat dijelaskan dalam indikator permasalahan kinerja pegawai antara lain sebagai berikut:

1. Kuantitas pekerjaan rendah. Contohnya untuk satu pekerjaan yang seharusnya dapat dikerjakan dalam waktu yang singkat, ternyata diselesaikan dalam waktu yang sangat lama. Pada bulan Maret sampai dengan Juli 2014, Pembuatan Laporan Rutin F1/dal dan F2/KB dari beberapa kecamatan masih ada yang terlambat melebihi tanggal 3 setiap bulannya.

Begitu pula dengan Laporan Pertanggungjawaban Keuangan (LPJ) kegiatan dari setiap bidang pada semester 1 (satu) Tahun 2014 mengalami keterlambatan sehingga berpengaruh kepada penyerapan anggaran pada semester 1 (satu) Tahun 2014.

1. Inisiatif pegawai masih rendah. Contohnya masih ada pegawai yang tidak mengetahui tugas pokok dan fungsi sub bagian tempat mereka bekerja, tetapi kurang berupaya untuk mencari pemecahan masalah. Masalah ini terlihat dalam pelaksanaan kegiatan, misal pelayanan rutin Medis Operasi Pria dan Medis Operasi Wanita diselenggarakan oleh Sub Bidang Pelayanan maupun pelayanan rutin IUD dan Implant di masing-masing Unit Pelaksana Teknis. Memperjelas penguatan masalah di atas maka peneliti memberikan data sekunder berupa tabel yang memberikan gambaran kuantitas pegawai masih rendah.

**Tabel 1.1**

**Hasil Kerja Pegawai**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **No** | **Uraian** | **Hasil Pekerjaan** |
| **Target** | **Realisasi** |
| 1. | Pembuatan SPJ (pertanggungjawaban keuangan) | 7 hari | 10 hari |
| 2. | Pembuatan Laporan Rutin F1/dal dan F2/KB | Maximal tanggal 3 setiap bulan | Rata-rata disetorkan sekitar tanggal 5 setiap bulannya |
| 3. | Pembuatan angka kredit bagi petugas fungsional | 3 bulan sekali | 1 tahun sekali |
| 4. | Pelayanan Keluarga Berencana Terpusat dan Rutin | Seluruh PKB/PLKB membawa calon akseptor | Tidak seluruh PKB/PLKB membawa calon akseptor |

**Sumber : Diolah Peneliti, 2014.**

Indikator masalah tersebut diduga disebabkan oleh implementasi kebijakan Pembentukan Unit Pelaksana Teknis yang belum berjalan secara optimal. Permasalahan diatas melatarbelakangi ketertarikan peneliti untuk melakukan penelitian yang berjudul: **“Pengaruh Implementasi Kebijakan Terhadap Kinerja Pegawai Badan Keluarga Berencana dan Pemberdayaan Perempuan Kota Banjar (Studi Peraturan Walikota Banjar Nomor 3 Tahun 2012 tentang Pembentukan Unit Pelaksana Teknis Dinas/Badan di Lingkungan Pemerintah Kota Banjar)”**

* 1. **Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang penelitian tersebut, maka peneliti mengemukakan pernyataan masalah (*problem statement*), yaitu rendahnya kinerja pegawai yang diduga disebabkan oleh implementasi kebijakan yang belum efektif. Selanjutnya berdasarkan *problem statement* tersebut peneliti merumuskan identifikasi masalah sebagai berikut:

1. Berapa besar pengaruh implementasi kebijakan terhadap kinerja pegawai Badan Keluarga Berencana dan Pemberdayaan Perempuan Kota Banjar?
2. Berapa besar pengaruh implementasi kebijakan diukur melalui Komunikasi, Sumber daya, Disposisi dan Struktur Birokrasi terhadap kinerja pegawai Badan Keluarga Berencana dan Pemberdayaan Perempuan Kota Banjar?
	1. **Tujuan Penelitian**
3. Menganalisis Besarnya pengaruh implementasi kebijakan terhadap kinerja pegawai Badan Keluarga Berencana dan Pemberdayaan Perempuan Kota Banjar
4. Mengembangkan teori dan konsep tentang implementasi kebijakan dan kinerja pegawai Badan Keluarga Berencana dan Pemberdayaan Perempuan Kota Banjar
5. Menerapkan secara teoritis konsep implementasi kebijakan dalam memecahkan permasalahan kinerja pegawai Badan Keluarga Berencana dan Pemberdayaan Perempuan Kota Banjar
	1. **Kegunaan Penelitian**
6. Kegunaan penelitian secara teoritis, hasil penelitian ini dapat mengembangkan teori dan konsep dalam disiplin ilmu administrasi publik, khususnya ilmu kebijakan publik yang berkaitan dengan implementasi kebijakan publik dan kinerja pegawai.
7. Kegunaan penelitian secara praktis, hasil penelitian ini dapat memberikan manfaat dan menjadi bahan pertimbangan dalam pemecahan masalah implementasi kebijakan publik dan kinerja pegawai Badan Keluarga Berencana dan Pemberdayaan Perempuan Kota Banjar

**BAB II**

**KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN DAN HIPOTESIS**

* 1. **Kajian Pustaka.**

Kajian pustaka merupakan proses penelaahan atau pengkajian secara luas berbagai literatur mengenai konsep yang digunakan untuk menemukan landasan teoritik dan relevansinya dengan masalah dan fokus yang akan diteliti. Pembahasan berikut ini merupakan hasil penelaahan peneliti mengenai konsep implementasi kebijakan dan pengaruhnya terhadap kinerja pegawai, serta penelitian terdahulu yang mendukung dan memiliki relevansi dengan pembahasan variabel-variabel dalam penelitian ini.

1. **Hasil Penelitian Muhammad Jufri**

Penelitian pertama yang dianggap relevan dengan penelitian yang dilakukan peneliti adalah Pengaruh Implementasi Kebijakan dan Kualitas Sumber Daya Aparatur Terhadap Kinerja Organisasi Dinas Daerah Di Kota Bekasi yang dilakukan oleh Muhammad Jufri. Muhammad Jufri melakukan penelitian ini didasarkan pada masalah pokok, yaitu kinerja organisasi rendah, mekanisme kerja dan disiplin kerja juga rendah pada organisasi dinas daerah di Kota Bekasi. Permasalahan ini diduga disebabkan oleh implementasi kebijakan dan kualitas sumber daya aparatur yang belum berjalan secara optimal di Dinas Daerah Kota Bekasi.

Penelitian ini menggunakan metode survey dengan teknik analisis data yang digunakan untuk menguji model dan hipotesis yang digunakan adalah analisis SEM. Hasil perhitungan statistik dalam penelitian ini menggambarkan bahwa secara kuantitatif variabel implementasi kebijakan dan Kualitas sumber daya aparatur telah memberikan pengaruh terhadap kinerja organisasi dalam pengembangan dan pengelolaan sistem di lingkungan Dinas Daerah Kota Bekasi sebesar 0,817 atau 81,7%. Hasil penelitian secara deskriptif dapat dijelaskan bahwa implementasi kebijakan, kualitas sumber daya aparatur dan kinerja organisasi Dinas Daerah di Kota Bekasi sudah berjalan dengan baik, walaupun dalam pelaksanaannya secara umum belum sepenuhnya didasarkan pada dimensi implementasi kebijakan, kriteria kualitas sumber daya aparatur dimensi dan dimensi kinerja organisasi.

Lebih lanjut dijelaskan hasil penelitian menunjukkan bahwa secara simultan implementasi kebijakan dan kualitas sumber daya aparatur memberikan pengaruh cukup besar dan signifikan terhadap kinerja organisasi Dinas Daerah di Kota Bekasi. Hal ini mengandung makna bahwa implementasi kebijakan dan kualitas sumber daya aparatur sangat dominan dan menjadi prioritas dalam mempengaruhi terhadap kinerja organisasi Dinas Daerah di Kota Bekasi. Penelitian ini juga menemukan bahwa terdapat variabel-variabel lain diluar implementasi kebijakan dan kualitas sumber daya aparatur yang turut serta menentukan dan mempengaruhi terhadap kinerja organisasi Dinas Daerah di Kota Bekasi.

Secara parsial implementasi kebijakan memberikan pengaruh paling kecil dibandingkan kualitas sumber daya aparatur terhadap kinerja organisasi Dinas Daerah di Kota Bekasi. Hal ini bahwa implementasi kebijakan paling dominan dalam mempengaruhi kinerja organisasi. Adapun dimensi implementasi kebijakan yang pengaruhnya paling besar sampai terkecil terhadap kinerja organisasi secara berurutan adalah dimensi sumber-sumber kebijakan, komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan pelaksana, ciri-ciri atau sifat badan/instansi pelaksana, ukuran dan tujuan kebijakan, sikap para pelaksana dan lingkungan eksospol. Dimensi sumber-sumber kebijakan pengaruhnya paling besar, artinya dimensi ini sangat dominan pengaruhnya sehingga menjadikan prioritas dalam meningkatkan kinerja organisasi Dinas Daerah di Kota Bekasi. Sedangkan dimensi lingkungan eksospol pengaruhnya kecil, artinya bahwa prinsip ini tidak dominan pengaruhnya sehingga tidak menjadi prioritas dalam meningkatkan kinerja organisasi.

Secara parsial kualitas sumber daya aparatur memberikan pengaruh paling besar dibandingkan implementasi kebijakan terhadap kinerja organisasi. Artinya kualitas sumber daya aparatur sangat dominan dalam mempengaruhi kinerja organisasi. Adapun kriteria yang pengaruhnya paling besar sampai terkecil terhadap kinerja organisasi secara berurutan adalah kriteria kompetensi, aturan hukum, legitimasi dan akuntabilitas. Kriteria kompetensi pengaruhnya paling besar, artinya kriteria ini sangat dominan pengaruhnya sehingga menjadikan prioritas dalam meningkatkan kinerja organisasi. Sedangkan kriteria akuntabilitas pengaruhnya kecil, artinya kriteria ini tidak dominan pengaruhnya sehingga tidak menjadi prioritas dalam meningkatkan kinerja organisasi.

1. **Hasil Penelitian Bustomi (2010)**

Penelitian ini berjudul Analisis Pengaruh Implementasi Kebijakan dan Pengawasan Terhadap Kineria Pegawai Pada Dinas Pariwisata Kota Bandung. Penelitian ini didasarkan pada masalah pokok, yaitu kinerja pegawai pada Dinas Pariwisata Kota Bandung masih rendah. Rendahnya kinerja pegawai tersebut diduga karena belum efektifnya pelaksanaan implementasi kebijakan dan pengawasan yang dilakukan oleh Dinas Pariwisata Kota Bandung.

Metode penelitian yang digunakan adalah deskriptif explanatory survei, dengan metode analisis data Path Analisis. Hasil Penelitian menunjukkan bahwa melalui pembuktian analisis kuantitatif (statistik) dapat dinyatakan, bahwa implementasi kebijakan dan pengawasan berpengaruh kuat terhadap Kinerja Pegawai Pada Dinas Pariwisata Kota Bandung. Secara parsial, variabel implementasi kebijakan mempunyai nilai pengaruh sebesar 63,24% dan pengaruh pengawasan 76,05%. Secara simultan, diketahui bahwa implementasi kebijakan dan pengawasan berpengaruh terhadap kinerja pegawai Dinas Pariwisata Kota Bandung sebesar 60,30%. Sedangkan pengaruh lain yang tidak diteliti atau sering diistilahkan dengan epsilon memiliki besaran pengaruh terhadap kinerja pegawai sebesar 39.70%. Keberhasilan suatu proses kerja pegawai dalam organisasi, khususnya pada Pegawai Dinas Pariwisata Kota Bandung, yaitu sangat ditentukan oleh ketepatan implementasi kebijakan dan pengawasan.

1. **Relevansi dengan Hasil Penelitian Terdahulu**

Kedua penelitian terdahulu memperoleh hasil penelitian yang menjelaskan bahwa implementasi kebijakan mempunyai pengaruh yang besar terhadap kinerja pegawai. Penelitian-penelitian tersebut dapat dijadikan acuan bagi peneliti. Relevansi dengan hasil penelitian terdahulu dijelaskan dalam tabel sebagai berikut:

**Tabel 2.1**

**Keterkaitan Antara Penelitian Terdahulu dengan Penelitian Peneliti**

| **No** | **Nama** | **Teori yang Digunakan Peneliti Terdahulu** | **Teori yang Digunakan Peneliti** | **Persamaan/****Perbedaan** |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 1 | Jufri.Analisis Pengaruh Implementasi Kebijakan dan Kualitas Sumber Daya Aparatur Terhadap Kinerja Organisasi Dinas Daerah di Kota Bekasi | Implementasi Kebijakan:Meter dan Horn (Wahab: 2002)Kinerja Organisasi:(Keban: 2008) | Implementasi Kebijakan:Edward III (Satibi:2011)Kinerja Pegawai:Hodgetts dan Kuratko (Amins:2012) | * Sama- sama meneliti pengaruh implementasi kebijakan dan kinerja pegawai.
* Implementasi
* kebijakan dan kinerja pegawai menggunakan teori berbeda
* Lokus berbeda
 |
| 2 | Bustomi.Analisis Pengaruh Implementasi Kebijakan dan Pengawasan Terhadap Kineria Pegawai pada Dinas Pariwisata Kota Bandung | Implementasi Kebijakan:Meter dan Horn (Wahab: 2002)Kinerja Pegawai:(Mangkunegara: 2001) | Implementasi Kebijakan:Edward III (Satibi:2011)Kinerja Pegawai:Hodgetts dan Kuratko (Amins:2012) | * Sama- sama meneliti pengaruh implementasi kebijakan dan kinerja pegawai.
* Implementasi kebijakan dan kinerja pegawai menggunakan teori berbeda
* Lokus berbeda
 |

Sumber : Diolah Peneliti, 2014.

Tabel diatas menjelaskan persamaan dan perbedaan antara penelitian terdahulu dengan penelitian ini. Penelitian terdahulu dan penelitian ini sama-sama meneliti pengaruh implementasi kebijakan terhadap kinerja pegawai, namun teori yang digunakan pada penelitian terdahulu dan penelitian ini berbeda. Begitu pula dengan obyek penelitian pada penelitian terdahulu dan penelitian ini berbeda. Dapat disimpulkan bahwa penelitian yang dilakukan peneliti terjamin originalitas penelitian baik dalam objek penelitian, teori yang digunakan dan masalah yang diteliti.

* + 1. **Lingkup Administrasi Publik**

Beberapa pengertian mengenai administrasi menyebutkan bahwa administrasi merupakan aktivitas kerjasama sejumlah orang untuk mencapai tujuan tertentu dan terdapat kegiatan yang dilakukan untuk mencapai tujuan tersebut. Administrasi secara sempit yaitu: tata usaha kantor, tata usaha warkat, tulis menulis, atau *clerical work*; pengertian ini dari kata bahasa Belanda “*administratie*“. Sedang administrasi secara luas yaitu: segala kegiatan sekelompok orang yang bekerjasama secara rasional untuk mencapai tujuan bersama. Pengertian ini yang dipakai dari kata bahasa inggris “*administration*“.

Simon (1996:3) mendefinisikan administrasi sebagai berikut: *Administration as the activities of group cooperating to accomplish common goals*. Sedangkan White (1994:11) mendefinisikan administrasi sebagai berikut: “*Administration is a process common to all group effort, public or private, civil or militery, large scale or small scale etc*”. Dari pendapat para ahli mengnai definisi administrasi tersebut, peneliti menyimpulkan bahwa administrasi mengandung beberapa unsur penting, yaitu : 1) adanya kelompok yang terdiri dari dua orang atau lebih, 2) adanya kerjasama diantara kelompok tersebut, 3) adanya tujuan yang ditentukan dan hendak dicapai dan 4) adanya kegiatan yang diproses. Faktor-faktor tersebut merupakan keseluruhan yang tidak terpisahkan dalam kerangka mencapai tujuan bersama.

Sistem kerja, prosedur kerja dan tata kerja tersebut memaknai kelancaran dalam bekerja untuk mencapai tujuan secara efisien dan efektif. Administrasi merupakan kegiatan yang sangat luas dalam penyelenggaraan negara sebagaimana dikemukakan Soedjadi (1997:17) yaitu :

Penyelenggaraan administrasi dalam suatu organisasi harus menjadi satu kesatuan dengan penyelenggara manajemen. Penyelenggara administrasi sering disebut dengan administrator dan penyelenggara manajemen sering disebut manajer. Keduanya tidak dapat dipisahkan karena administrasi memiliki peran sebagai proses dan manajemen memiliki peran sebagai alat yang harus bergerak dalam satu wadah yaitu organisasi.

Pencapaian tujuan organisasi memiliki tugas yang sangat luas. Karena harus bergerak dalam berbagai bidang yang berhubungan dengan proses kerjasama untuk mencapai tujuan organisasi. Salah satu tugas yang sangat penting dengan menentukan terhadap keberhasilan dengan mencapai tujuan, terutama bagi dinas atau badan yang menangani masalah teknis.

Administrasi publik (*public administration)* yang lebih dikenal di Indonesia dengan istilah administrasi negara, adalah salah satu aspek dari kegiatan pemerintah. Administrasi publik merupakan salah satu bagian dari ilmu administrasi yang erat kaitannya dengan perumusan berbagai kebijakan negara. Administrasi publik sangatlah berpengaruh tidak hanya terhadap tingkat perumusan kebijakan, melainkan pula pada tingkat implementasi kebijakan. Hal ini karena administrasi publik memang berfungsi untuk mencapai tujuan program yang telah ditentukan oleh pembuat kebijakan politik, sehingga pada tingkat implementasi kebijakan, administrasi publik juga sangat berpengaruh.

Peranan administrasi negara dalam mewujudkan kebijakan-kebijakan politik serta mewujudkan rasa aman dan kesejahteraan masyarakat, melalui kegiatan yang bersifat rutin maupun pembangunan. Pemerintah memerlukan administrasi negara yang berdaya guna dan berhasil guna. Peran administrasi negara atau administrasi publik merupakan proses dalam perumusan kebijakan sebagaimana pendapat Nigro dan Nigro (1983:18) yaitu *Public Administration has an important role formulating of public policy and thus a part of the political process.* Pendapat di atasmenurut pendapat peneliti bahwa administrasi negara mempunyai peranan penting dalam perumusan kebijakan pemerintah dan karenanya merupakan sebagian dari proses politik.

Pendapat Pfiffner dan Presthus (1975:3) administrasi negara mempunyai arti:

*Public administration may be defines as the art and science of design and carrying out public policy. As the scale and complex* of *government uncreased, civil sevants assumed a large role in policy making, in addition to their traditional and still mayor role of implementing polities designed by the elected master.*

Berdasarkan pendapat tersebut peneliti menyimpulkan bahwa: administrasi publik dapat didefinisikan sebagai seni dan ilmu pengetahuan mendesain dan melaksanakan kebijakan publik. Skala dan kompleksitas dari urusan pemerintah yang semakin bertambah, asumsi pelayanan sipil merupakan pengaturan yang besar dalam pembuatan kebijakan, peran dari implementasi kebijakan untuk melengkapi kebiasaan yang didesain melalui pilihan mereka. Administrasi publik berperan dalam keseluruhan proses tersebut.

Pendapat di atas diasumsikan bahwa administrasi publik mempunyai peranan penting di dalam pembuatan kebijakan publik. Pendapat lain mengenai administrasi negara yaitu menurut Pfiffner dan Presthus (1975:4) sebagai berikut: *Public administration involves the implementation of public which has been determine by representative political bodies.*

Menurutpendapat tersebut, peneliti menyimpulkan bahwa administrasi publik meliputi implementasi kebijakan pemerintah yang telah ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik. Definisi tersebut menjelaskan bahwa administrasi publik merupakan proses dari kebijakan-kebijakan pemerintah dalam kerangka mencapai tujuan publik. Lebih jauh Pfiffner dan Presthus (1975:6) menjelaskan sebagai berikut: *In sum, public administration is a process concerned with carrying out public policied, encompassing innumerable skills an techniques large numbers of people.* Definisi tersebut menjelaskan bahwa pengertian secara global, administrasi publik adalah suatu proses bersangkutan dengan kebijakan-kebijakan pemerintah, pengarahan kecakapan dan teknik-teknik yang tidak terhingga jumlahnya, memberikan arah dan maksud terhadap usaha sejumlah orang.

Administrasi publik merupakan salah satu bagian dari ilmu administrasi yang erat kaitannya dengan proses politik, terutama kaitannya dengan perumusan kebijakan. Kasim (1994:8) menyatakan bahwa:

Administrasi publik sangat berpengaruh tidak hanya terhadap tingkat perumusan kebijakan, melainkan pula terhadap implementasi kebijakan, karena memang administrasi publik berfungsi untuk mencapai tujuan program yang telah ditentukan oleh para pembuat kebijakan.

Pendapat tersebut memperlihatkan bahwa administrasi publik berdampak pada tingkat perumusan kebijakan, juga pada implementasi kebijakan karena implementasi publik memiliki tujuan program yang yang ditentukan oleh para perumus kebijakan.

* + 1. **Lingkup Implementasi Kebijakan Publik**

Thomas Dye dalam Subarsono (2009:2) mendefinisikan kebijakan publik sebagai pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Definisi kebijakan publik ini mengandung makna bahwa kebijakan publik dibuat oleh pemerintah bukan swasta dan kebijakan publik menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan. Definisi kebijakan publik yang hampir sama dikemukakan oleh James A. Anderson dalam Subarsono (2009:2). Anderson mendefinisikan kebijakan publik sebagai kebijakan yang ditetapkan oleh badan-badan dan aparat pemerintah. Thoha (2003:52) menyatakan bahwa:

Banyak orang memberikan penafsiran bahwa *public policy* adalah hasil dari suatu pemerintahan, sedangkan administrasi publik adalah sarana mempengaruhi terjadinya hasil-hasil tersebut, sehingga *public policy* lebih diartikan sebagai apa yang dikerjakan oleh pemerintah dibandingkan dari pada bagaimana proses hasil-hasil itu dibuat.

Pendapat di atas dapat dijelaskan bahwa kebijakan adalah sebuah usaha atau keputusan yang tetap yang meliputi tingkah laku atau tindakan. Lebih lanjut, Islamy (2002:18) mengemukakan bahwa kebijakan tidak hanya apa yang dilakukan, tetapi juga yang tidak dilakukan pemerintah karena dampaknya sama besar. Pendapat tersebut sebagai berikut:

Apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu maka harus ada tujuannya (objektif) dan kebijakan negara itu harus meliputi semua tindakan pemerintah. Jadi bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saja. Di samping itu sesuatu yang tidak dilaksanakan pemerintah pun termasuk kebijakan negara. Hal ini disebabkan karena sesuatu yang tidak dilakukan oleh pemerintah akan mempunyai pengaruh (dampak) yang sama besarnya dengan suatu yang dilakukan oleh pemerintah.

Secara luas, kebijakan publik adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah, merupakan upaya untuk memecahkan, mengurangi, mencegah suatu masalah yang ada di masyarakat dengan cara tertentu, yaitu dengan tindakan yang terarah dan dilakukan oleh pemerintah. Anderson dalam Tachjan (2006:16), mengemukakan bahwa: *Public policies are those policies developed by governmental bodies and officials*. Maksudnya, kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah. Hoogerwerf dalam Tachjan (2006:16) menyebutkan tujuan penting kebijakan tersebut dibuat untuk: memelihara ketertiban umum (negara sebagai stabilisator); melancarkan perkembangan masyarakat (negara sebagai stimulator); menyesuaikan berbagai aktivitas (negara sebagai koordinator); memperuntukan dan membagi berbagai materi (negara sebagai pembagi, alokator).

Tachjan (2006:24) menyebutkan apabila pengertian implementasi dirangkaikan dengan kebijakan publik, maka kata implementasi kebijakan publik dapat diartikan sebagai aktivitas penyelesaian atau pelaksanaan suatu kebijakan publik yang telah ditetapkan/disetujui dengan penggunaan sarana (alat) untuk mencapai tujuan kebijakan. Tachjan (2006:24) lebih lanjut menjelaskan:

Implementasi kebijakan publik merupakan proses kegiatan administratif yang dilakukan setelah kebijakan ditetapkan/disetujui. Kegiatan ini terletak di antara perumusan kebijakan dan evaluasi kebijakan. Implementasi kebijakan mengandung logika yang *top-down*, maksudnya menurunkan/menafsirkan alternatif-alternatif yang masih abstrak atau makro menjadi alternatif yang bersifat konkrit atau mikro. Sedangkan formulasi kebijakan mengandung logika *bottom-up*, dalam arti proses ini diawali dengan pemetaan kebutuhan publik atau pengakomodasian tuntutan lingkungan lalu diikuti dengan pencarian dan pemilihan alternatif cara pemecahannya, kemudian diusulkan untuk ditetapkan.

Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang sangat penting dalam keseluruhan struktur kebijakan. Tahap ini menentukan apakah kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah benar-benar aplikabel di lapangan dan berhasil menghasilkan *output* dan *outcomes* seperti direncanakan. Untuk dapat mewujudkan *output* dan *outcomes* yang ditetapkan, maka kebijakan publik perlu untuk diimplementasikan. Tanpa diimplementasikan maka kebijakan tersebut hanya akan menjadi catatan-catatan elit sebagaimana dipertegas oleh Udoji dalam Agustino (2006) yang mengatakan bahwa pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. kebijakan-kebijakan hanya akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan.

Dalam sistem politik, kebijakan publik diimplementasikan oleh badan-badan pemerintah. Badan-badan tersebut melaksanakan pekerjaan pelaksanaan kebijakan tersebut hari demi hari sehingga menuju kinerja kebijakan. Implementasi tersebut dapat melibatkan banyak aktor kebijakan sehingga sebuah kebijakan bisa menjadi rumit. Kerumitan dalam tahap implementasi kebijakan bukan hanya ditunjukkan dari banyaknya aktor kebijakan yang terlibat, namun juga variabel-variabel yang terkait di dalamnya.

* + 1. **Lingkup Kinerja Pegawai**

Kinerja pegawai dalam organisasi mengarah kepada kemampuan pegawai dalam melaksanakan keseluruhan tugas-tugas yang menjadi tanggung jawabnya. Tugas-tugas tersebut biasanya berdasarkan indikator-indikator keberhasilan yang sudah ditetapkan. Sebagai hasilnya akan diketahui bahwa seseorang pegawai masuk dalam tingkatan kinerja tertentu. Mangkunegara (2002:67) menjelaskan kinerja adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya.

Kinerja individu pada dasarnya dipengaruhi oleh beberapa faktor, seperti yang dikemukakan oleh Donnelly, Gibson dan Ivancevich dalam Amins (2012:44) sebagai berikut:

* + - 1. Harapan mengenai imbalan
			2. Dorongan
			3. Kemampuan
			4. Kebutuhan dan sifat
			5. Persepsi terhadap tugas
			6. Imbalan internal dan eksternal
			7. Kepuasan kerja

Kinerja pada dasarnya ditentukan oleh kemampuan, keinginan dan lingkungan. Kinerja sangat erat hubungannya dengan perilaku individu. Ketika berbicara mengenai kinerja pegawai, tidak dapat dipisahkan dengan penilaian kinerja pegawai. Diperlukan adanya strandar kinerja yang tepat untuk mengukurnya. Sejalan dengan hal tersebut, lebih lanjut Strauss dalam Sedarmayanti (2001:50-51) menjelaskan:

*Manager expected to be held to standard of accountability and most manager prefer to have their established unambiguously, so they where to carry out their energies. In effect, the standard established a target and at the end of the target periode (week, month or year) both manager and boss can compare the expected standard of performance with the actual level of achievement*.

Pendapat tersebut menyatakan bahwa standar kinerja perlu dirumuskan untuk dijadikan tolok ukur dalam mengadakan perbandingan antara apa yang telah dilakukan dengan apa yang diharapkan, kaitannya dengan pekerjaan atau jabatan yang telah dipercayakan kepada seseorang. Standar tersebut juga dapat dijadikan sebagai ukuran dalam mengadakan pertanggungjawaban terhadap apa yang telah dilakukan.

Dimensi untuk melakukan penilaian kinerja menurut Hodgetts dan Kuratko dalam Amins (2012:96-97) adalah sebagai berikut:

1. *Quantity of work* adalah jumlah kerja yang dilakukan dalam suatu periode waktu yang ditentukan
2. *Quality of work* adalah kualitas kerja yang dicapai berdasarkan syarat-syarat kesesuaian dan kesiapan, yang mencakup akurasi kualitas pekerjaan (*accuracy quality of work*), kemampuan untuk mengkoordinir (*ability to coordinate*), kemampuan untuk menganalisis (*ability to analyze*) dan kemampuan untuk mengevaluasi (*ability to evaluate*)
3. *Job Knowledge* adalah kejelasan pemahaman atau luasnya pengetahuan karyawan yang berhubungan dengan pekerjaan dan keterampilan
4. *Creativeness* adalah keaslian gagasan-gagasan yang dimunculkan dan tindakan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan yang timbul
5. *Cooperation* adalah kesediaan pegawai untuk melakukan kerjasama dengan orang lain atau sesama anggota dari organisasi
6. *Dependability* adalah kesadaran yang dapat dipercaya pegawai dalam hal kehadiran, kesungguhan, kebersamaan dalam penyelesaian pekerjaan
7. *Initiative* adalah semangat pegawai untuk melaksanakan tugas-tugas baru dalam memperbesar tanggungjawabnya
8. *Personal Qualities* adalah menyangkut kepribadian, keramahtamahan, kepemimpinan dan integrasi pribadi
	1. **Kerangka Berpikir Penelitian**

Uma Sekaran dalam Sugiyono (2011:65) menjelaskan bahwa kerangka berpikir merupakan model konseptual tentang bagaimana teori berhubungan dengan berbagai faktor yang telah diidentifikasi sebagai masalah yang penting. Dalam penelitian ini, masalah yang diteliti adalah rendahnya kinerja pegawai yang diduga disebabkan oleh implementasi kebijakan yang belum efektif. Peneliti merumuskan pendapat para ahli menjadi kerangka berpikir untuk mempermudah proses penelitian.

Berbagai definisi mengenai kebijakan publik disimpulkan peneliti. Secara umum, kebijakan publik adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah, merupakan upaya untuk memecahkan, mengurangi, mencegah suatu masalah yang ada di masyarakat dengan cara tertentu, yaitu dengan tindakan yang terarah dan dilakukan ataupun tidak dilakukan oleh pemerintah.

Kebijakan adalah upaya untuk memecahkan, mengurangi, atau mencegah suatu masalah dengan cara tertentu; yaitu dengan tindakan yang terarah. Sehingga dalam hal ini diharapkan permasalahan publik dapat teratasi walaupun secara perlahan. Tachjan (2006:24) lebih lanjut menjelaskan pengertian implementasi kebijakan sebagai berikut:

Implementasi kebijakan publik merupakan proses kegiatan administratif yang dilakukan setelah kebijakan ditetapkan/disetujui. Kegiatan ini terletak di antara perumusan kebijakan dan evaluasi kebijakan. Implementasi kebijakan mengandung logika yang *top-down*, maksudnya menurunkan/menafsirkan alternatif-alternatif yang masih abstrak atau makro menjadi alternatif yang bersifat konkrit atau mikro. Sedangkan formulasi kebijakan mengandung logika *bottom-up*, dalam arti proses ini diawali dengan pemetaan kebutuhan publik atau pengakomodasian tuntutan lingkungan lalu diikuti dengan pencarian dan pemilihan alternatif cara pemecahannya, kemudian diusulkan untuk ditetapkan.

Sedangkan implementasi kebijakan dalam prakteknya, setiap kebijakan yang ditetapkan tingkat keberhasilannya tidak terjamin pasti berhasil dalam tahap implementasi. Terdapat banyak variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan baik dari individu, kelompok maupun institusi. Implementasi kebijakan juga melibatkan banyak faktor. Terdapat banyak teori yang menjelaskan faktor yang sangat menentukan keberhasilan implementasi kebijakan.

Dalam penelitian ini, teori yang dipakai untuk menganalisis implementasi kebijakan Pembentukan Unit Pelaksana Teknis Dinas/Badan di Lingkungan Pemerintah Kota Banjar adalah teori yang dikemukakan oleh Edwards III yang menjelaskan bahwa implementasi kebijakan merupakan pelaksanaan dari suatu program yang ditujukan untuk mencapai tujuan dari kebijakan. Edwards III dalam Satibi (2011:167) mengemukakan bahwa: *Policy implementations … is the stage of policy making between the establishment of a policy … and the consequences of the policy for people whom is affects*

Menurut Edwards III dalam Satibi (2011:168) terdapat 4 (empat) faktor yang sangat menentukan keberhasilan implementasi kebijakan yaitu: Komunikasi, Sumber Daya, Disposisi, dan Struktur Birokrasi. Lebih lanjut, Edward III dalam Satibi (2011:168) menyebutkan untuk mengukur faktor keberhasilan **Komunikasi** dalam implementasi kebijakan dapat dilihat dari indikator: (1) *Transmisi* yaitu penyaluran komunikasi dalam implementasi kebijakan. Komunikasi yang baik dapat menghasilkan implementasi yang baik. (2) *Kejelasan* yaitu komunikasi yang diterima para pelaksana kebijakan harus jelas dan tidak membingungkan.

(3) *Konsistensi* yaitu perintah yang diberikan dalam pelaksanaan komunikasi harus konsisten dan jelas untuk dilaksanakan.

Edwards III dalam Satibi (2011:168-169) menyebutkan indikator untuk melihat sejauhmana **Sumber Daya** dapat berjalan dengan baik dalam implementasi kebijakan, yaitu: (1) *Staff* yaitu pegawai yang tidak mencukupi atau tidak kompeten di bidangnya dapat menyebabkan kegagalan implementasi. (2) *Informasi* yaitu informasi cara pelaksanaan kebijakan dan informasi data kepatuhan para pelaksana terhadap peraturan yang ditetapkan. (3) *Wewenang* yaitu otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan. (4) *Fasilitas* yaitu sarana dan prasarana pendukung implementasi kebijakan.

Faktor **Disposisi** dilihat dari (1) *Pengangkatan Birokrat* berdasarkan kompetensi dan dedikasi terhadap kebijakan. (2) *Insentif* yaitu menambah penghasilan bagi pelaksana kebijakan. **Struktur Birokrasi** indikatornya (1) *Melaksanakan Standard Operating Prosedures*. (2) *Fragmentasi* yaitu upaya penyebaran tanggung jawab kegiatan di beberapa unit kerja.

Menurut Robbins dalam Amins (2012:45), kinerja merupakan tolok ukur keberhasilan dalam melakukan suatu pekerjaan. Dikaitkan dengan peran individu dalam organisasi, kinerja adalah serangkaian perilaku atau kegiatan individu yang sesuai dengan harapan atau keinginan organisasi tempat ia bekerja. Marwansyah (2010:228) menyebutkan bahwa:

Kinerja adalah pencapaian/prestasi seseorang berkenaan dengan tugas-tugas yang dibebankan kepadanya. Kinerja dapat pula dipandang sebagai perpaduan antara **hasil kerja** (apa yang harus dicapai oleh seseorang) dan **kompetensi** (bagaimana seseorang mencapainya).

Kinerja pegawai erat kaitannya dengan penilaian kinerja pegawai. Dimensi untuk melakukan penilaian kinerja menurut Hodgetts dan Kuratko dalam Amins (2012:96-97) adalah sebagai berikut:

1. *Quantity of work* adalah jumlah kerja yang dilakukan dalam suatu periode waktu yang ditentukan
2. *Quality of work* adalah kualitas kerja yang dicapai berdasarkan syarat-syarat kesesuaian dan kesiapan, yang mencakup akurasi kualitas pekerjaan (*accuracy quality of work*), kemampuan untuk mengkoordinir (*ability to coordinate*), kemampuan untuk menganalisis (*ability to analyze*) dan kemampuan untuk mengevaluasi (*ability to evaluate*)
3. *Job Knowledge* adalah kejelasan pemahaman atau luasnya pengetahuan karyawan yang berhubungan dengan pekerjaan dan keterampilan
4. *Creativeness* adalah keaslian gagasan-gagasan yang dimunculkan dan tindakan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan yang timbul
5. *Cooperation* adalah kesediaan pegawai untuk melakukan kerjasama dengan orang lain atau sesama anggota dari organisasi
6. *Dependability* adalah kesadaran yang dapat dipercaya pegawai dalam hal kehadiran, kesungguhan, kebersamaan dalam penyelesaian pekerjaan
7. *Initiative* adalah semangat pegawai untuk melaksanakan tugas-tugas baru dalam memperbesar tanggungjawabnya
8. *Personal Qualities* adalah menyangkut kepribadian, keramahtamahan, kepemimpinan dan integrasi pribadi

Dwiyanto (2006:51) mengatakan bahwa besarnya kebijakan publik dan kegiatan birokrasi publik dapat dilihat dari besarnya kinerja organisasi birokrasi publik yang konsisten dengan kehendak publik. Hal ini menunjukkan keterkaitan antara implementasi kebijakan publik dengan kinerja organisasi. Kinerja organisasi sendiri sangat tergantung kepada kinerja pegawai yang ada di dalamnya.

Wahab (2002:13) menjelaskan bahwa keberhasilan dalam mengimplementasikan kebijakan dibutuhkan kemampuan sumber daya manusia yang berkualitas baik *skill* maupun keahlian khusus lainnya untuk melaksanakan program sehingga dapat meningkatkan kinerja program dalam organisasi. Implementasi kebijakan tentang Pembentukan Unit Pelaksana Teknis Dinas/Badan di Lingkungan Pemerintah Kota Banjar pada Badan Keluarga Berencana dan Pemberdayaan Perempuan Kota Banjar yang dinilai belum efektif diduga berpengaruh kepada kinerja sumber daya yang dimiliki oleh Badan Keluarga Berencana dan Pemberdayaan Perempuan Kota Banjar.

Administrator publik sebagai pelaku kebijakan merupakan salah satu komponen dari sistem kebijakan publik. Goggin dalam Tacjhan (2006:82) menjelaskan bahwa dalam implementasi kebijakan publik, organisasi (birokrasi) publik yang berperan dominan sebagai implementator, kinerjanya secara internal akan ditentukan oleh kapasitas organisasi yang dimiliknya. Adapun kapasitas organisasi tersebut adalah mengacu pada kemampuan tindakan yang dimaksudkan oleh organisasi, dimana kapasitas ini merupakan suatu fungsi dari struktur, personil, dan karakteristik finansial yang dimiliki oleh badan pemerintahan sebagai *implementing organization*.

Berdasarkan uraian kerangka berpikir penelitian sebagai landasan teori dalam penelitian ini, yang berdasar pada teori implementasi kebijakan dan kinerja pegawai yang diuraikan di atas, selanjutnya untuk memfokuskan penelitian maka disusun kerangka berpikir penelitian sebagai berikut:

**Dimensi Penilaian Kinerja**

**(Hodgetts dan Kuratko)**

**dalam Amins (2012:96-97)**

1. *Quantity of work 5. Cooperation*
2. *Quality of work 6. Dependability*
3. *Job Knowledge 7. Initiative*

*4. Creativeness 8. Personal Qualities*

**Dimensi Implementasi Kebijakan**

**(Edward III) dalam Satibi (2011:168-169)**

1. Komunikasi,
2. Sumber Daya,
3. Disposisi,
4. Struktur Birokrasi.

**Gambar 2.1**

**Kerangka Berpikir Penelitian**

* 1. **Hipotesis Penelitian**

Berdasarkan identifikasi masalah dan kerangka berpikir penelitian diatas, peneliti mengajukan hipotesis utama sebagai berikut:

1. Implementasi kebijakan besar pengaruhnya terhadap kinerja pegawai pada Badan Keluarga Berencana dan Pemberdayaan Perempuan Kota Banjar
2. Implementasi kebijakan diukur melalui Komunikasi, Sumber daya, Disposisi dan Struktur Birokrasi besar pengaruhnya terhadap kinerja pegawai Badan Keluarga Berencana dan Pemberdayaan Perempuan Kota Banjar