BAB II

TINJAUAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN, DAN HIPOTESIS

2.1 Tinjauan Pustaka

Tinjauan pustaka adalah proses penelitian atau peninjauan yang dilakukan terhadap berbagai sumber perpustakaan atau literatur. Proses ini bertujuan untuk menentukan pegangan atau landasan teoritis yang kuat dan memiliki tingkat kebenaran yang tinggi. Tinjauan pustaka membantu mendukung penelitian yang dilakukan dengan memperinci pembahasan mengenai variabel-variabel yang dibahas dalam penelitian tersebut. Dengan melakukan tinjauan pustaka secara cermat, peneliti dapat memahami konteks penelitian yang lebih luas, mengidentifikasi penelitian terdahulu yang relevan, mengevaluasi metode yang digunakan, serta menyusun kerangka konseptual yang kuat untuk penelitian yang akan dilakukan.

2.1.1 Implementasi Kebijakan

2.1.1.1 Pengertian Kebijakan

Penelitian kebijakan merupakan suatu proses analisis terhadap masalah sosial yang mendasar dengan tujuan memberikan saran kepada pembuat kebijakan untuk mengambil langkah-langkah konkret dalam memecahkan masalah tersebut. Dalam konteks kebijakan publik, terdapat dua fokus utama, yaitu pada tindakan pemerintah dan pada pelaksanaan serta dampak dari kebijakan tersebut. Menurut

Anderson (2006:6), "*..the behavior of some actors, such as an official, a governmental agency, or a legislature, in an area of activity such as puclic transpiration or consumer protection*". Dapat disimpulkan bahwa kebijakan merupakan perilaku yang dilakukan oleh sejumlah aktor atau serangkaian aktor seperti pejabat, instansi pemerintah, atau badan legislatif dalam suatu bidang kegiatan tertentu seperti transportasi publik atau perlindungan konsumen. Kebijakan publik menjadi alat penting bagi pemerintahan dalam mengendalikan rakyat dan juga pemerintahannya sendiri dalam segala aspek di negara tersebut, dengan tujuan mencapai target yang telah ditetapkan. Oleh karena itu, kebijakan publik memiliki peran yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan suatu negara.

Menurut Budi Winarno (2008:16), istilah "kebijakan" atau "policy" secara umum digunakan untuk merujuk pada perilaku seorang aktor (seperti pejabat, kelompok, atau lembaga pemerintahan) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu. Meskipun pengertian kebijakan seperti ini dapat digunakan secara relatif memadai dalam percakapan sehari-hari, namun kurang memadai untuk pembicaraan yang lebih ilmiah dan sistematis mengenai analisis kebijakan publik. Oleh karena itu, diperlukan batasan atau konsep kebijakan publik yang lebih tepat untuk pembahasan yang lebih mendalam dan terstruktur.

2.1.1.2 Pengertian Implementasi

Implementasi berasal dari bahasa Inggris, yaitu "*to implement*", yang artinya adalah mengimplementasikan. Dalam konteks yang lebih luas, implementasi

merujuk pada penyediaan sarana untuk melaksanakan sesuatu yang menghasilkan dampak atau akibat terhadap suatu hal. Proses implementasi ini dapat berkaitan dengan berbagai hal, seperti undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan, dan kebijakan yang dibuat oleh lembaga-lembaga pemerintah dalam kehidupan kenegaraan.

Menurut Nurdin Usman (2005:70), implementasi mengacu pada aktivitas, aksi, atau tindakan, serta adanya mekanisme dalam suatu sistem. Implementasi bukan hanya sekedar aktivitas, tetapi merupakan suatu kegiatan yang direncanakan dengan tujuan untuk mencapai hasil atau tujuan tertentu. Dengan kata lain, implementasi melibatkan proses yang terencana dan dilakukan untuk mencapai tujuan dari kegiatan yang dilakukan.

2.1.1.3 Implementasi Kebijakan

Menurut Nugroho (2003:158).Implementasi kebijakan pada dasarnya adalah langkah-langkah yang diambil oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu kebijakan. Namun, sebelum mengimplementasikan kebijakan, pemerintah perlu melakukan kajian terlebih dahulu untuk memastikan bahwa kebijakan tersebut tidak akan berdampak buruk atau merugikan masyarakat. Hal ini dilakukan untuk mencegah kebijakan yang bertentangan dengan kepentingan masyarakat. Implementasi kebijakan yang dijelaskan oleh Nugroho memiliki dua opsi yang dapat dipilih, yaitu melalui program-program langsung atau melalui formulasi kebijakan turunan.

Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang krusial dalam proses kebijakan, di mana kebijakan yang telah dirancang dijalankan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Proses implementasi melibatkan berbagai aktivitas setelah kebijakan secara resmi diarahkan, termasuk manajemen input guna menghasilkan output atau hasil yang diinginkan. Ini mencakup penggunaan anggaran atau insentif lainnya yang dapat mendukung pelaksanaan kebijakan. Keberhasilan implementasi sangat penting karena tanpa itu, keputusan pembuat kebijakan tidak akan dapat dijalankan dengan sukses.

Van Meter dan Van Horn (1974:462) mendefinisikan implementasi secara lebih spesifik sebagai berikut: "*Policy implementation encompasses those actions by public or private individuals (or group) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions*." Artinya, implementasi mencakup tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu atau kelompok baik dari sektor publik maupun swasta yang bertujuan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijakan sebelumnya. Model pendekatan top-down yang dirumuskan oleh Van Metter dan Van Horn disebut "*A Model of Policy Implementation*". Proses implementasi ini merupakan abstraksi atau performansi suatu implementasi kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan publik yang tinggi, yang terjadi dalam hubungan antara berbagai variabel. Ada enam variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan:

1. *Standard and Objective*.
2. *Resources*.
3. *Interorganizational Communication and Enforcement Activities*.

4. *Characteristics of The Implementing Agencies*.
5. *The Disposition of Implementors*.
6. *Economic, social, and Political Conditions*.
   (Van Metter dan Van Horn, 1975:463)

Variabel-variabel implementasi kebijakan yang telah disebutkan di atas kemudian peneliti uraikan sebagai berikut:

1. *Standard and Objective*

Proses implementasi kebijakan dalam *A Model Of The Policy Implementation* yang pertama, *standard and objective* (ukuran dan tujuan kebijakan) menurut Van Metter yaitu "*Performance indikators assess the extent to which the policy's standards and objectives are realized. Standards and objectiveselaborate on the overall goals of the policy decision.* (Van Metter Van Horn, 1975:464) "

Ukuran dan tujuan kebijakan menjadi pedoman utama untuk pelaksanaan kebijakan yang telah direncanakan. Ini terdiri dari dua aspek utama. Pertama, kesesuaian program (kebijakan), yang mengacu pada keberlanjutan kebijakan sesuai dengan yang telah dilaksanakan sebelumnya. Kedua, penetapan sasaran, yang mencakup tindakan yang dilakukan oleh para pelaksana untuk melaksanakan kebijakan. Keberhasilan implementasi kebijakan dapat diukur dengan tingkat kesesuaian kebijakan tersebut dengan kondisi sosial dan budaya yang ada di tingkat pelaksana dan masyarakat. Hal ini menunjukkan bahwa kebijakan haruslah realistis dan disesuaikan dengan kondisi sosial dan budaya baik di kalangan pelaksana maupun masyarakat dalam proses perumusannya.

2. *Recources*

Proses implementasi kebijakan dalam *A Model of The Policy Implementation* yang kedua, *Resources* (sumber daya) menurut Van Metter yaitu "*Policies furnish make available resources which facilitate their administration. These resources may include funds or other incentives in the program that might encourage or facilitate effective implementation*. (Van Metter Van Horn, 1975:465)"

Sumber daya kebijakan merupakan elemen yang memberikan manfaat dalam pelaksanaan agar sesuai dengan rencana. Sumber daya ini meliputi sumber daya manusia, biaya, dan waktu. Sumber daya manusia mencakup aparatur yang menjalankan kebijakan. Sumber daya biaya mencakup anggaran untuk mendukung pengawasan kebijakan. Sementara itu, sumber daya waktu menjadi patokan dalam pelaksanaan kebijakan. Keberhasilan implementasi kebijakan sangat bergantung pada pengelolaan sumber daya yang ada. Manusia memiliki peran penting dalam kesuksesan implementasi kebijakan. Ketika sumber daya tidak mencukupi, khususnya sumber daya manusia yang berkualitas dan sesuai dengan kebutuhan kebijakan, maka kinerja kebijakan publik akan terhambat. Selain itu, aspek finansial dan waktu juga perlu diperhatikan.

3. Interorganizational Communication and Enforcement Activities

Proses implementasi kebijakan dalam *A Model of The Policy Implementation* yang ketiga, *Interorganizational Communication and Enforcement Activities* (Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan) menurut Van Metter yaitu :

> *"Communication within and between organizations is complex and difficult process. In the context of interorganizational (or intergovernmental) relations, two types of emforcment or follow-up activities are important. First, technical advice and assistance can be provided. Second, superiors (or federal officials) can relly on a wide variety of sanctions-both positive and negative. (Van Metter Van Horn, 1975:466-467)"*

Komunikasi antara organisasi dan aktivitas pelaksanaan merupakan strategi yang digunakan oleh staf pelaksana untuk menjelaskan maksud dan tujuan dari kebijakan yang dibentuk. Ini terdiri dari tiga elemen, Pertama, Transmisi, yang melibatkan penyampaian informasi oleh staf agar pelaksanaan kebijakan dapat berjalan lancar. Kedua, Kejelasan, adalah proses penerimaan informasi kebijakan oleh staf pemerintahan tanpa adanya konflik dengan kebijakan tersebut. Ketiga, Konsistensi, menunjukkan konsistensi staf dalam menjalankan kebijakan yang sudah diterapkan.

Komunikasi antar organisasi dan kegiatan pelaksanaan merupakan mekanisme yang efektif dan penting dalam implementasi kebijakan publik. Semakin baik koordinasi komunikasi di antara pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi kebijakan, semakin kecil kemungkinan terjadinya kesalahan dan semakin memudahkan pencapaian tujuan kebijakan.

4. Characteristics of The Implementing Agencies

Proses implementasi kebijakan dalam *A Model of The Policy Implementation* yang keempat, *Characteristics of The Implementing Agencies* (Karakteristik agen pelaksana) menurut Van Metter yaitu *"Characteristics, norms, and recurring paterns of relations inside the*

executive agencies that have either potential or actual relation to what they do in the way of policy. (Van Metter Van Horn, 1975:470)"

Karakteristik agen pelaksana mencakup sikap yang ditunjukkan oleh setiap pelaksana kebijakan, yang dapat dijadikan pedoman oleh mereka. Ini tercermin dalam dua hal: Pertama, Tingkat pendidikan, yang merupakan langkah yang harus diambil oleh staf kebijakan dalam pengawasan kebijakan. Kedua, Kejujuran, merupakan sikap yang esensial bagi staf pelaksana kebijakan dalam menjalankan tugasnya.

Karakteristik agen pelaksana menjadi fokus utama di mana kinerja implementasi kebijakan publik sangat dipengaruhi oleh sifat-sifat yang sesuai dan cocok dengan agen pelaksananya. Secara analogi, jika implementasi kebijakan publik bertujuan untuk mengubah perilaku atau tindakan manusia secara drastis, maka agen pelaksana harus memiliki karakteristik yang keras dan tegas dalam penerapan aturan serta sanksi hukum.

5. The Disposition of Implementors

Proses implementasi kebijakan dalam *A Model of The Policy Implementation* yang kelima, *The Disposition of Implementors* (Kecenderungan pelaksana) menurut Van Metter yaitu :

> "*Each of the components of the model discussed above must be filtered through the perceptions of the implementor within the juridistiion where the policy is delivered the elements of the implementors response may affect their ability and willingness to carry out the policy: their cognition (comprehension, understanding) of the policy, the direction of their response toward it (acceptence, neutrality, rejection), and the intensity of that response*. (Van Metter Van Horn, 1975:472)"

Menurut Van Metter, kecenderungan pelaksana (implementor) adalah sikap dominan yang dimiliki oleh staf kebijakan, yang tercermin dalam beberapa hal, Pertama, Kognisi (pemahaman), yang mengacu pada pemahaman staf kebijakan tentang isi kebijakan. Kedua, Tanggapan, adalah reaksi yang ditunjukkan oleh pelaksana kebijakan sehubungan dengan pemahaman mereka tentang kebijakan. Ketiga, Intensitas tanggapan, mencerminkan tingkat reaksi dari pelaksana kebijakan terhadap pemahaman yang mereka miliki tentang kebijakan tersebut.

Sikap atau kecenderungan para pelaksana kebijakan akan memiliki dampak besar terhadap keberhasilan atau kegagalan kinerja implementasi kebijakan publik. Hal ini mungkin terjadi karena kebijakan yang diterapkan tidak berasal dari perumusan oleh warga setempat yang memahami persoalan dan masalah yang mereka hadapi. Sebaliknya, kebijakan yang akan diimplementasikan adalah kebijakan yang berasal dari "atas" (top down), di mana pembuat keputusan mungkin tidak memiliki pemahaman atau bahkan tidak mampu merasakan kebutuhan, keinginan, atau masalah yang ingin diselesaikan oleh warga.

6. Economic, social, and Political Conditions

Proses implementasi kebijakan dalam *A Model of The Policy Implementation* yang keenam, *Economic, social, and Political Conditions* (Kondisi-kondisi ekonomi, sosial dan politik) menurut Van Metter yaitu :

> *"The impact of economic, social, and political conditions on public policy has been the focus of much attention during the past decade. Although the impact of these factors on the implementationof policy decisions has received little attention, they may have a profound effect*

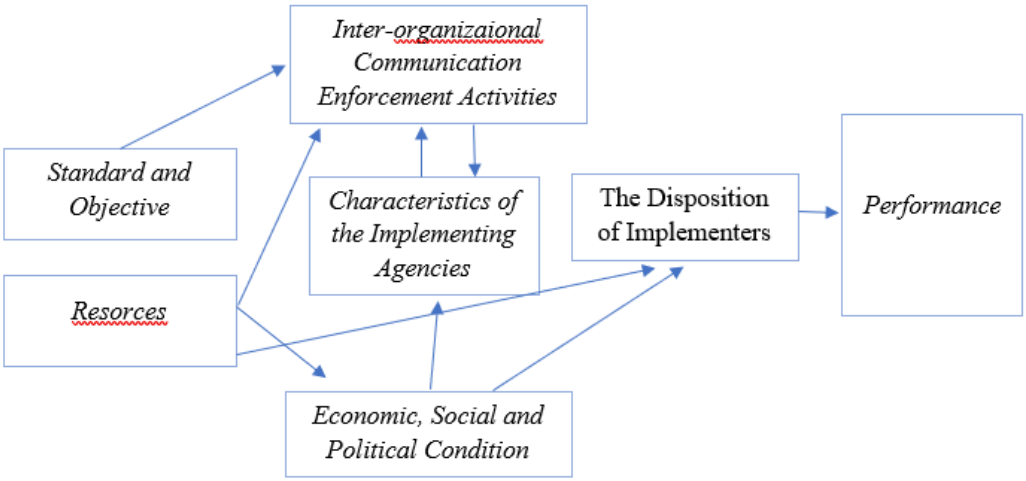
> *on the performance of implementing agencies.* (Van Metter Van Horn, 1975:471)"

Kondisi ekonomi, sosial, dan politik merupakan faktor yang sangat berpengaruh pada pelaksanaan kebijakan pemerintahan. Hal ini tercermin dalam beberapa aspek, Pertama, Sumber ekonomi, yang mencakup alokasi anggaran yang diperlukan untuk mendukung pelaksanaan kebijakan. Kedua, Tanggapan masyarakat, yaitu respon yang diberikan oleh masyarakat terhadap kebijakan, yang dapat memengaruhi kondisi sosial secara keseluruhan. Ketiga, Kekuasaan, merujuk pada wewenang yang dimiliki oleh pejabat untuk menentukan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan kebijakan.

Lingkungan ekonomi, sosial, dan politik memiliki peran penting dalam menilai kinerja implementasi kebijakan. Pendekatan yang diajukan oleh Van Metter dan Van Horn menunjukkan bahwa lingkungan eksternal juga dapat mempengaruhi keberhasilan kinerja publik yang telah ditetapkan. Lingkungan yang tidak kondusif dari segi sosial, ekonomi, dan politik dapat menyebabkan kegagalan dalam pelaksanaan kebijakan.

Model implementasi kebijakan Van Metter dan Van Horn digambarkan sebagai berikut:

Gambar 2.1
Model Proses Implementasi Kebijakan



(Sumber : Van Metter, Van Horn, 1975:463)

Konsep teori implementasi kebijakan menurut Merilee S. Grindle (1980:52) yang dikenal sebagai "*Implementation as Political and Administrative Process*". Keberhasilan suatu program dinilai dari hasil akhir yang tercapai (*outcomes*), yang mencerminkan pencapaian tujuan program tersebut. Ada dua aspek yang menentukan keberhasilan program, yakni proses kebijakan, yang mengacu pada sejauh mana pelaksanaan kebijakan sesuai dengan rencana, serta dampak atau efeknya, baik secara individu maupun dalam masyarakat secara keseluruhan, termasuk perubahan yang terjadi dan tingkat penerimaan oleh kelompok sasaran. Faktor-faktor seperti konten kebijakan dan konteks pelaksanaannya juga berpengaruh terhadap keberhasilan kebijakan publik karena mempengaruhi sejauh mana kebijakan dapat diimplementasikan dengan efektif.

Menurut Merilee S. Grindle (1980:52), implementasi kebijakan dipengaruhi oleh dua variabel utama. Pertama, keberhasilan implementasi kebijakan publik

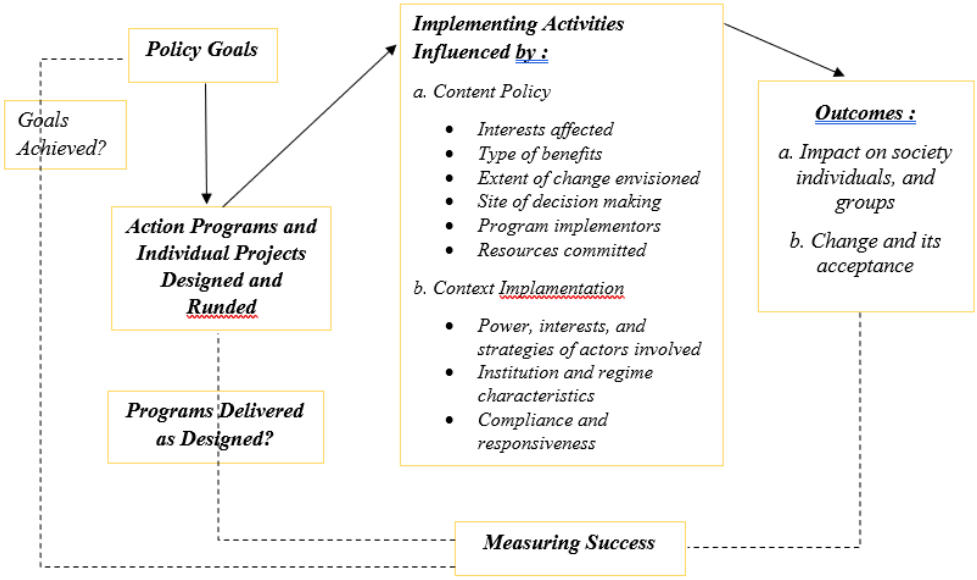
dapat dilihat dari pencapaian hasil akhir (outcomes), yaitu apakah tujuan yang ingin dicapai telah terpenuhi. Penilaian keberhasilan ini melibatkan dua aspek utama. Pertama, dilihat dari proses pelaksanaannya, yang mengukur sejauh mana kebijakan dijalankan sesuai dengan desain atau rencana yang telah ditentukan. Kedua, dilihat dari pencapaian tujuan kebijakan, yang diukur berdasarkan dampaknya terhadap masyarakat, baik individu maupun kelompok, serta perubahan yang terjadi dan bagaimana penerimaan kelompok sasaran terhadap perubahan tersebut.

Menurut Grindle, keberhasilan implementasi kebijakan publik juga sangat bergantung pada tingkat "*implementability*" kebijakan itu sendiri, yang terdiri dari beberapa aspek penting terkait isi kebijakan (*content of policy*). Pertama, kepentingan yang terpengaruh (*interest affected*) menekankan pada berbagai kepentingan yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan dan penting untuk diteliti lebih lanjut. Kedua, jenis manfaat (*type of benefits*) menggarisbawahi bahwa kebijakan harus memberikan manfaat yang jelas dan positif. Ketiga, derajat perubahan yang diinginkan (*extent of change envision*) menilai sejauh mana perubahan yang diinginkan dari kebijakan dan harus memiliki target yang jelas. Keempat, tempat pengambilan keputusan (*site of decision making*) mengidentifikasi di mana keputusan tentang kebijakan dibuat dan apakah tempat tersebut tepat untuk keberhasilan implementasi. Kelima, pelaksana program (*program implementer*) menilai penting adanya pelaksana yang kompeten untuk memastikan keberhasilan pelaksanaan kebijakan, yang harus dijelaskan secara rinci. Terakhir, sumber daya yang digunakan (*resources committed*) mengevaluasi

apakah kebijakan didukung oleh sumber daya yang memadai, yang sangat penting untuk memastikan kelancaran pelaksanaannya.

Lingkungan implementasi kebijakan, menurut Grindle, juga mempengaruhi kekuasaan, kepentingan, dan strategi dari para aktor yang terlibat. Faktor-faktor ini sangat penting untuk diperhitungkan agar pelaksanaan kebijakan berjalan dengan lancar. Kekuasaan dan kepentingan dari berbagai aktor dapat memengaruhi bagaimana kebijakan diterapkan, sementara strategi yang mereka gunakan dapat menentukan efektivitas proses implementasi. Jika aspek-aspek ini tidak diperhatikan secara matang, besar kemungkinan kebijakan yang diimplementasikan akan gagal mencapai hasil yang diharapkan.

Gambar 2.2
Model Implementasi Kebijakan Grindle



(Sumber : Grindle, 1980:53)

Dalam perspektif masalah kebijakan yang diperkenalkan oleh Edwards III (1984: 9-10), implementasi kebijakan menjadi penting karena adanya masalah

kebijakan yang harus diselesaikan. Edwards III mengenalkan pendekatan masalah implementasi dengan mengajukan pertanyaan tentang faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan. Berdasarkan pertanyaan ini, ia merumuskan empat faktor sebagai sumber masalah sekaligus prakondisi bagi keberhasilan proses implementasi, yaitu komunikasi, sumber daya, sikap birokrasi atau pelaksana, dan struktur organisasi termasuk tata aliran kerja birokrasi. Keempat faktor ini dianggap sebagai kriteria yang penting dalam implementasi suatu kebijakan.

Menurut model pendekatan implementasi Edward III, perspektifnya adalah *top-down*, yang menyatakan bahwa terdapat 4 variabel yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu:

1. *Communication*.
2. *Resources*.
3. *Disposition*.
4. *Bureauratice Structure*.
   (Edwards III, 1980:10)

Berdasarkan faktor-faktor implementasi kebijakan yang telah disebutkan di atas, peneliti menjelaskan sebagai berikut:

a. Komunikasi

Menurut Edwards, syarat utama untuk implementasi kebijakan yang efektif adalah bahwa pelaksana keputusan harus mengetahui dengan jelas apa yang harus mereka lakukan. Dalam model *Direct and Indirect Impact of Implementation*, aspek pertama adalah komunikasi, seperti yang dijelaskan oleh Edwards III:

> "*The first requirement for effective policy implementation is that those who are implement a decision must know what they are supposed to do.*

> *Policy decisions and implementation orders must be followed. Naturally, these communications need to be accurate and they must be accurately perceived by implementers. Many obstacles lie in the path of transmission of implementation communication*." (Edwards III, 1980:53).

Keberhasilan pencapaian tujuan dari pelaksanaan sangat ditentukan oleh komunikasi. Pelaksanaan yang efektif terjadi ketika para pembuat keputusan telah memiliki pemahaman yang jelas tentang apa yang harus dilakukan. Menurut Agustino (2014;149) Komunikasi adalah proses penyampaian pesan, informasi, ide, dan gagasan dari satu pihak kepada pihak lain.

Menurut Agustino (2014;149) Ada 3 (tiga) indikator yang dapat dipakai mengukur keberhasilan variabel komunikasi :

1. Transmisi : Penyaluran komunikasi yang baik akan menghasilkan suatu implementasi yang baik pula;
2. Kejelasan : Komunikasi yang diterima oleh para implementor haruslah jelas dan tidak membingungkan, ketidakjelasan akan selalu menghalangi efektivitas implementasi;
3. Konsistensi : Perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi haruslah konsisten (tidak boleh berubah-ubah) dan jelas.

b. Sumber Daya

Sumber daya merupakan faktor penting dalam pelaksanaan kebijakan publik. Sumber-sumber krusial termasuk staf yang memadai dengan keterampilan yang sesuai untuk melaksanakan tugas mereka, serta

kewenangan dan fasilitas yang diperlukan untuk menerjemahkan proposal ke dalam tindakan nyata dalam menyediakan layanan publik.

Indikator kedua yang memengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan adalah sumber daya. Dalam model *Direct and Indirect Impact of Implementation*, aspek kedua adalah Sumber Daya menurut. Edwards III:

> "*No matter how clear and consistent implementation orders are and no matter how accurately they are transmitted, if the personnel responsible for carrying out policies lack the resources to do an effective. Important resources include staff of the proper size and with the necessary expertise; relevant and adequate information on how to implement policies and on the compliance of the others involved in implementation; the outhority to ensure that policies are carried out as they are intended; and facilities (including buildings, equipment, land and supplies) in which or with which to provide services. Insufficient resources will mean that laws will mean that laws will not be enforced, services will not provided, and reasonable regulation in policy implementation*". (Edwards III, 1980:53)

Keberhasilan implementasi kebijakan tidak hanya bergantung pada sejauh mana para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang harus dilakukan dan mampu melakukannya, tetapi juga pada keinginan mereka untuk memiliki komitmen yang kuat terhadap kebijakan yang sedang diimplementasikan. Sumber daya memainkan peran penting dalam implementasi kebijakan, karena ketegasan dan konsistensi ketentuan atau aturan dari sebuah kebijakan menjadi penting terlepas dari seberapa jelasnya.

Menurut Agustino (2014;149) Ada 4 (empat) elemen-elemen sumber daya yang sangat penting untuk keberhasilan implementasi kebijakan, meliputi :

1. Sumber Daya Manusia : Meliputi keahlian, pengetahuan, dan keterampilan yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan dengan efektif.
2. Sumber Daya Finansial: Merujuk pada alokasi anggaran yang memadai untuk mendukung pelaksanaan kebijakan, termasuk biaya operasional, pengadaan peralatan, dan gaji pegawai.
3. Sumber Daya Fisik: Termasuk infrastruktur, peralatan, dan fasilitas yang diperlukan untuk menjalankan kebijakan dengan efisien.
4. Sumber Daya Informasi: Meliputi data, informasi, dan teknologi yang diperlukan untuk mendukung pengambilan keputusan dan pelaksanaan kebijakan.

c. Disposisi

Kecenderungan dari para pelaksana kebijakan adalah faktor ketiga yang memiliki konsekuensi penting dalam implementasi kebijakan yang efektif. Jika para pelaksana memiliki sikap yang mendukung terhadap suatu kebijakan tertentu, hal ini mengindikasikan adanya dukungan, dan kemungkinan besar mereka akan melaksanakan kebijakan sesuai dengan keinginan pembuat keputusan awal. Sebaliknya, jika perilaku atau pandangan para pelaksana berbeda dengan pembuat keputusan, proses implementasi kebijakan menjadi semakin sulit.

Dalam model *Direct and Indirect Impact of Implementation*, aspek ketiga adalah Disposisi menurut George C. Edwards III:

> *"The dispositions or attitudes of implementation is the third critical factor in our approach to the study of public policy implementation. If*

> *implementation is to proceed effectively, not only must implementers know what to do and have the capability to do it, but they must also desire to carry out a policy. Most implementers can exercise considerable discretion in the implementation of policies. One of the reasons for this is their independence from their nominal superiors who formulate the policies. Another reasons is the complexity of the policies them selves. The way in which implementers exercise their direction, however, defend in large part upon their dispositions toward the policies, their attitudes, in turn, will be influenced by their view toward the policies per see and by how they see the policies effecting their organizational and personal interest*.". (Edwards III, 1980:89).

Disposisi merujuk pada karakteristik atau watak yang dimiliki oleh pelaksana kebijakan, seperti kejujuran, komitmen, dan sifat demokratis. Jika pelaksana kebijakan memiliki karakteristik atau watak yang positif, maka dia cenderung untuk melaksanakan kebijakan dengan baik sesuai dengan tujuan dan keinginan pembuat kebijakan.

Menurut Agustino (2014;149) Terdapat 2 (dua) variabel disposisi, yaitu:

1. Pengangkatan birokrasi : Pemilihan dan penempatan staf yang melaksanakan kebijakan harus memperhatikan bahwa mereka harus berdedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan, terutama yang berkaitan dengan kepentingan warga.
2. Insentif : Penting untuk memengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan, dengan mengatur insentif agar mereka melaksanakan kebijakan dengan baik karena kepentingan pribadi mereka terpenuhi, seperti dengan menambah keuntungan.

d. Struktur Birokrasi

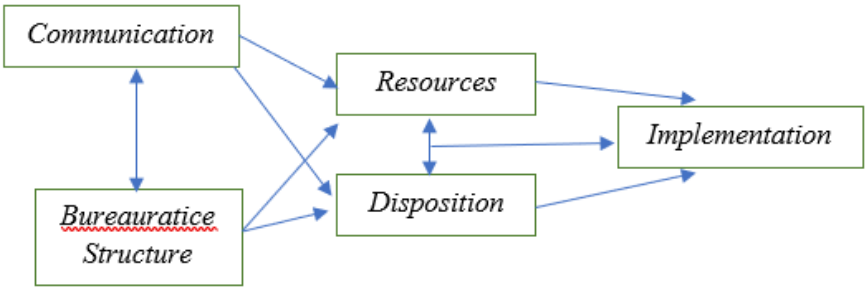
Menurut Agustino (2014;149) Birokrasi merupakan salah satu badan yang seringkali, bahkan secara menyeluruh, bertindak sebagai pelaksana kebijakan. Birokrasi, baik dengan sadar maupun tidak sadar, memilih bentuk-bentuk organisasi untuk mencapai kesepakatan kolektif dalam menangani masalah-masalah sosial dalam masyarakat modern. Mereka tidak hanya ada dalam struktur pemerintahan, tetapi juga hadir dalam berbagai organisasi swasta, bahkan dalam institusi pendidikan. Kadang-kadang, suatu sistem birokrasi sengaja dibentuk untuk menjalankan kebijakan tertentu.

Kebijakan publik sering kali merupakan hal yang kompleks dan memerlukan kerjasama yang baik dari banyak pihak. Ketika struktur birokrasi tidak mendukung kebijakan yang ada, maka sumber daya menjadi tidak efektif. Sebagai pelaksana kebijakan, birokrasi harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik melalui koordinasi yang baik.

Menurut Agustino (2014;149) untuk meningkatkan kinerja struktur birokrasi atau organisasi menuju arah yang lebih baik, salah satu pendekatan adalah melalui implementasi SOP (*Standard Operating Procedure*) dan fragmentasi. Salah satu cara untuk melakukan fragmentasi adalah dengan mendistribusikan tanggung jawab kegiatan atau aktivitas pegawai di antara beberapa unit kerja.

Model implementasi kebijakan Edwards III dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 2.3
Model Implementasi Kebijakan Edwards III



(Sumber : Edwards III, 1980)

2.1.2 Kinerja

2.1.2.1 Pengertian Kinerja Aparatur

Secara umum, kinerja adalah melakukan suatu pekerjaan dan menyelesaikannya sesuai dengan tanggung jawab yang ada, menghasilkan output yang diharapkan. Definisi kinerja ini penting untuk menjaga kejelasan pemikiran dalam pembahasan lebih lanjut. Meskipun definisi kinerja aparatur sangat luas dan beragam, intinya tetap pada apa yang dilakukan dan dihasilkan oleh aparatur. Sesuai dengan itu, kinerja menurut Wirawan adalah:

> "Konsep kinerja merupakan singkatan dari kinetika energi kerja yang padanannya dalam bahasa Inggris adalah *Performance* sering diindonesiakan sebagai performa kinerja adalah keluaran yang dihasilkan oleh fungsi-fungsi atau indikator-indikator suatu pekerjaan atau suatu profesi daam waktu tertentu ". (Wirawan,2009:5).

Definisi kinerja di atas menggambarkan tingkat pencapaian pelaksanaan kerja oleh seluruh aparatur dalam suatu organisasi atau instansi pemerintah. Peningkatan kinerja aparatur tersebut menjadi tujuan dan target yang ingin dicapai oleh semua

aparatur di dalam organisasi atau instansi pemerintah, dengan tujuan melaksanakan kegiatan secara maksimal.

Kinerja adalah keseluruhan hasil kerja yang dicapai oleh suatu organisasi atau instansi. Kinerja aparatur sangat erat kaitannya dengan pencapaian tujuan organisasi atau instansi tersebut. Hal ini tidak bisa dipisahkan dari sumber daya yang dimiliki oleh organisasi atau instansi tersebut. Aparatur yang aktif berperan sebagai penggerak dalam mencapai tujuan organisasi akan membantu pencapaian tujuan tersebut jika kinerjanya selalu diperhatikan. Kinerja adalah terjemahan dari kata "Performance" (*Job Performance*), yang secara etimologis berasal dari kata "*to perform*" yang berarti menampilkan atau melaksanakan. Wibowo menyatakan bahwa:

> “Pengertian performance sering diartikan sebagai kinerja, hasil kerja atau prestasikerja. Kinerja mempunyai makna yang lebih luas, bukan haya menyatakan sebagai suatu hasil kerja, tetapi juga bagaimana proses kerja berlangsung. Kinerja adalah tentang melakukan tersebut. Kinerja adalah tentang apa yang dikerjakan dan bagaimana cara mengerjakannya. Kinerja merupakan hasil pekerjaan yang mempunyai hubugan kuat dengan tujuan strategis organisasi, kepuasan konsumen dan memberikan kontribusi ekonomi “. (Wibowo, 2007:7).

Dari pengertian yang dijelaskan di atas, dapat disimpulkan bahwa hasil kerja seorang aparatur dapat diukur berdasarkan pekerjaan yang dilakukan sesuai dengan kemampuan dan keahlian yang dimilikinya. Untuk memaksimalkan kinerja, aparatur memerlukan pengetahuan yang luas agar dapat melaksanakan tugas dengan baik, sehingga tujuan utama dapat tercapai. Pengertian lain menurut Prawirosentono adalah:

> “Kinerja adalah hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing, dalam rangka upaya mencapai tujuan

> organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral maupun etika". (Prawirosentono, 2008:2).

Sesuai dengan pendapat Prawirosentono, kinerja adalah hasil kerja yang dicapai oleh seseorang atau kelompok dalam suatu organisasi yang sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing. Hal ini dilakukan untuk mencapai tujuan organisasi tersebut secara legal dan sesuai dengan etika.

Aparatur adalah orang-orang yang bekerja untuk menjalankan roda pemerintahan. Mereka memiliki peranan strategis dalam melaksanakan tugas-tugas umum pemerintah dan pembangunan. Peran aparatur ini harus sesuai dengan perkembangan zaman, terutama untuk menghadapi tantangan di masa yang akan datang.

Aparatur merupakan pelaksana roda birokrasi. Menurut Sendarmayanti dalam bukunya yang berjudul Manajemen Sumber Daya Manusia, Reformasi Birokrasi, dan Manajemen Pegawai Negeri Sipil, birokrat adalah:

1. Birokrat adalah pegawai yang bertindak secara demokratis.
2. Birokrat adalah:
    a. Sistem pemerintahan yang dijalankan oleh pegawai pemerintah yang berpegang pada hierarki dan jenjang jabatan.
    b. Cara bekerja atau susunan pekerjaan yang serba lamban serta mengikuti tata aturan (adat dan sebagainya) yang banyak liku-likunya.
    c. Birokrasi sering melupakan tujuan pemerintahan yang sejati karena terlalu mementingkan cara dan bentuk. Hal ini menghalangi pekerjaan yang cepat, menimbulkan semangat menanti, menghilangkan inisiatif, terikat dalam peraturan yang rumit, bergantung pada perintah atasan,

dan berjiwa statis sehingga menghambat kemajuan (Sendarmayanti, 2009: 319-320).

Birokrat adalah aparatur yang bertindak secara birokratis dan menjunjung tinggi nilai-nilai secara sistematis. Mereka menghargai inovasi dalam bekerja, namun kemajuan sering tidak menjadi target utama karena terlalu terpaku pada aturan yang ada. Aparatur sebagai pelaksana sering melupakan tujuan pemerintah sebagai pelayan masyarakat, lebih memprioritaskan bentuk organisasi dan cara-cara yang sudah biasa dilakukan.

Menurut Mangkunegara (2016:67), istilah kinerja berasal dari kata *job performance* atau *actual performance* (prestasi kerja atau prestasi sesungguhnya yang dicapai seseorang). Pengertian kinerja adalah hasil kerja seseorang baik secara kualitas maupun kuantitas yang dicapai dalam melaksanakan tugas sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya. Secara umum kinerja dapat diartikan sebagai keseluruhan proses bekerja dari individu yang hasilnya dapat digunakan landasan untuk menentukan apakah pekerjaan individu tersebut baik atau sebaliknya.

2.1.2.2 Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Kinerja Aparatur

Aparatur berperan sebagai sarana untuk melayani masyarakat, dengan kewajiban memberikan pelayanan terbaik guna mencapai kinerja optimal yang dapat memuaskan masyarakat. Namun, mencapai kinerja yang sesuai dengan harapan tidaklah mudah karena ada beberapa tantangan yang harus dihadapi. Menurut Mangkunegara (2005;13-14), terdapat beberapa faktor yang memengaruhi

pencapaian kinerja, yaitu faktor kemampuan dan faktor motivasi aparatur. Berdasarkan hal tersebut, akan dijelaskan sebagai berikut:

> "Faktor yang mempengaruhi pencapaian kerja adalah faktor kemampuan (ability) dan faktor motivasi (motivation), yang dirumuskan sebagai berikut : "Human performance = ability + motivaton, motivation = atitude + situation, ability = knowledge + skil" dalam (Mangkunegara 2005 : 13- 14).

Dari pengertian tersebut, dapat disimpulkan bahwa untuk mencapai kinerja yang maksimal, seorang aparatur harus memiliki motivasi dan kemampuan kerja yang sungguh-sungguh. Beberapa kemampuan yang dimiliki oleh seorang aparatur meliputi kemampuan berpikir cerdas dan bakat yang dimilikinya. Sementara itu, motivasi aparatur dapat dilihat dari sikap dan kondisi kerja yang kondusif, yang berkaitan dengan pencapaian prestasi kerja atau kinerja dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Kinerja pegawai dalam suatu organisasi atau instansi selalu akan tercermin dari kemampuan pegawai dalam menjalankan keseluruhan tugas yang menjadi tanggung jawabnya. Tugas-tugas yang diemban oleh pegawai tersebut biasanya didasarkan pada indikator-indikator keberhasilan yang telah ditetapkan oleh perusahaan atau instansi tersebut. Sebagai hasilnya, akan terlihat bahwa seorang pegawai masuk dalam tingkatan kinerja tertentu berdasarkan pencapaian dan efektivitasnya dalam menjalankan tugas-tugas tersebut.

2.1.2.3 Kemampuan Kerja

Kemampuan adalah kapasitas seorang individu untuk menyelesaikan berbagai tugas yang diberikan dalam suatu pekerjaan. Selain itu, kemampuan juga merupakan penilaian teknis atas apa yang dapat dilakukan seseorang, sehingga

kemampuan kerja yang dimiliki oleh seorang aparatur menjadi kekuatan dalam menyelesaikan setiap pekerjaan dan mengatasi berbagai masalah di lingkungan kerja. Kemampuan aparatur yang terbentuk dengan baik dan sesuai dengan yang diinginkan akan memberikan dampak positif terhadap kinerja organisasi. Dalam menyelenggarakan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat, maka memerlukan kemampuan dan kecakapan tinggi (profesionalisme) dengan beberapa persyaratan.(Widodo, 2004 : 51)

Aparatur adalah alat yang digunakan oleh pemerintah untuk menjalankan program-programnya. Dalam menjalankan program pemerintah, aparatur yang terlibat harus memiliki kemampuan individu yang baik dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya sebagai perwakilan dari pemerintah.

Organisasi dalam mencapai tujuannya selalu dipengaruhi oleh tujuan individu, dan untuk itu, kegiatan-kegiatan dibuat untuk mengasah kemampuan individu tersebut. Peningkatan kemampuan individu diperoleh melalui pendidikan, pelatihan, dan pengalaman. Ketika karyawan memiliki kemampuan yang baik, mereka dapat dengan mudah menerjemahkan rancangan kegiatan yang merupakan tanggung jawab mereka untuk mencapai tujuan organisasi. kemampuan kerja seorang pegawai dapat dinilai melalui tiga indikator utama yang saling berkaitan, yaitu:

a. Tingkat Pendidikan: Pendidikan formal yang dimiliki seorang pegawai memberikan landasan pengetahuan yang kuat untuk menjalankan tugas-tugas pekerjaannya. Semakin tinggi tingkat pendidikan, semakin luas pengetahuan

dan keterampilan teoritis yang dimiliki, yang pada akhirnya akan memengaruhi kemampuan kerja.

b. Pengetahuan tentang pekerjaan: Pemahaman yang mendalam mengenai pekerjaan yang diemban juga menjadi indikator kemampuan kerja. Seorang pegawai yang memiliki pengetahuan baik tentang tugas, peran, dan tanggung jawab dalam pekerjaan tertentu akan lebih efektif dalam melaksanakan tugas-tugasnya.

c. Pengalaman: Pengalaman kerja juga sangat penting karena melalui pengalaman, pegawai memperoleh keterampilan praktis dan pemahaman langsung dari tantangan yang dihadapi di lapangan. Pengalaman ini memungkinkan mereka bekerja lebih efisien dan menghadapi situasi kerja dengan lebih baik.

Secara keseluruhan, ketiga indikator ini membantu menentukan seberapa kompeten dan efektif seorang pegawai dalam menjalankan tugas-tugasnya di tempat kerja.

2.1.2.4 Pengukuran Kinerja

Menurut Robertson (2002:115), pengukuran kinerja adalah suatu proses evaluasi terhadap kemajuan pekerjaan dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Proses ini mencakup informasi mengenai efisiensi penggunaan sumber daya dalam menghasilkan barang dan jasa, kualitas pekerjaan, perbandingan hasil kinerja dengan target yang telah ditetapkan, serta efektivitas tindakan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Menurut Bernardin dan

Russel (1993:135), kinerja atau *performance* dapat didefinisikan sebagai pencatatan tentang hasil-hasil dan fungsi-fungsi dari pekerjaan tertentu atau kegiatan tertentu selama periode waktu tertentu. Mereka mengemukakan 6 (enam) kriteria utama untuk mengukur kinerja, yaitu:

1. *Quality*
2. *Quantity*
3. *Timelines*
4. *Cost-effectiveness*
5. *Supervision needs*
6. *Interpersonal influence"*

Bernardin dan Russel (1993:135)

Kriteria-kriteria ini saling terkait untuk mengevaluasi kemampuan kinerja secara keseluruhan. Ningrum,E.R,:2021:4 menjelaskan yang dipaparkan oleh Bernardin dan Russel (1993:135) bahwa:

1. Kualitas adalah tingkat di mana proses atau hasil dari suatu tugas dapat mencapai kesempurnaan. Dengan kata lain, ini berarti melakukan tugas dengan cara yang optimal atau sesuai dengan standar, sehingga tugas dapat diselesaikan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Kualitas dapat diukur melalui :
    a. Tujuan: Kualitas dapat dinilai berdasarkan sejauh mana suatu produk atau layanan mencapai tujuan yang ditetapkan. Misalnya, jika produk atau layanan berhasil mencapai tujuan yang diinginkan, maka dapat dikatakan memiliki kualitas yang baik.
    b. Proses: Kualitas juga dapat diukur dari bagaimana suatu proses dilaksanakan. Proses yang efisien, terstruktur, dan sesuai dengan

standar akan cenderung menghasilkan produk atau layanan yang berkualitas tinggi.

c. Hasil: Kualitas dapat dilihat dari hasil akhir produk atau layanan. Ini mencakup seberapa baik produk atau layanan tersebut memenuhi kebutuhan atau harapan pengguna, seberapa andal produk tersebut, dan seberapa baik kinerja produk atau layanan tersebut dalam lingkungan yang berbeda.

2 Kuantitas, merupakan besaran yang dihasilkan dalam bentuk nilai uang, sjumlah unit, atau sejumlah kegiatan yang diselesaikan. Kuantitas dapat diukur melalui :

a. Beban Kerja: Kuantitas sering kali diukur melalui jumlah pekerjaan atau tugas yang harus diselesaikan. Beban kerja mengacu pada seberapa banyak pekerjaan atau tanggung jawab yang diberikan kepada individu atau tim dalam suatu periode waktu tertentu. Semakin banyak beban kerja yang ditangani, semakin tinggi kuantitasnya.

b. Besaran Hasil: Kuantitas juga dapat diukur melalui jumlah atau volume hasil yang dihasilkan. Ini mencakup produk yang diproduksi, layanan yang diberikan, atau tugas yang diselesaikan. Semakin besar jumlah atau volume hasil yang dihasilkan, semakin tinggi kuantitasnya.

3 *Timeliness* adalah tingkat dimana suatu kegiatan diselesaikan lebih cepat dari yang ditetapkan, dan memanfaatkan waktu yang tersedia untuk kegiatan lain dengan efisien. *Timeliness* atau ketepatan waktu dapat diukur melalui :

a. Waktu Penyelesaian Tugas: Pengukuran waktu penyelesaian tugas melibatkan memantau berapa lama waktu yang dibutuhkan untuk menyelesaikan suatu tugas atau proyek. Semakin cepat tugas diselesaikan, semakin tinggi tingkat ketepatan waktunya. Ini berarti tugas diselesaikan sesuai dengan tenggat waktu yang ditetapkan atau lebih cepat dari yang diharapkan.

b. Kehadiran: Kehadiran merujuk pada seberapa sering individu atau tim hadir pada waktu yang telah ditentukan. Kehadiran yang baik menunjukkan bahwa individu atau tim siap bekerja sesuai dengan jadwal yang ditetapkan. Jika mereka hadir tepat waktu, ini dapat dianggap sebagai indikator ketepatan waktu dalam kaitannya dengan ketersediaan dan kesiapan untuk bekerja.

4 *Cost-effectiveness* merujuk pada tingkat penggunaan sumber daya, termasuk sumber daya manusia, keuangan, teknologi, dan sarana prasarana, yang dimaksimalkan untuk mencapai target tertinggi atau sebaliknya.

a. Kebutuhan SDM: Efektivitas biaya dapat tercermin dari seberapa efisien penggunaan sumber daya manusia (SDM) dalam mencapai tujuan organisasi. Ini mencakup jumlah dan kualitas SDM yang diperlukan untuk mencapai hasil tertentu. Jika kebutuhan SDM dapat diminimalkan tanpa mengurangi kinerja, ini menunjukkan efisiensi biaya yang baik.

b. Penggunaan Dana: Ini mencakup seberapa efisien penggunaan dana yang dilakukan untuk mencapai tujuan tertentu. Pengukuran dapat

dilakukan dengan membandingkan antara dana yang digunakan dengan hasil yang dicapai. Semakin efisien penggunaan dana, semakin tinggi efektivitas biayanya.

c. Pemanfaatan Teknologi: Penggunaan teknologi yang tepat dapat meningkatkan efisiensi dan produktivitas, sehingga menurunkan biaya operasional. Pemanfaatan teknologi yang baik dapat menghasilkan lebih banyak output dengan biaya yang sama atau bahkan lebih sedikit. Pengukuran pemanfaatan teknologi dapat dilakukan dengan memantau tingkat adopsi teknologi yang relevan dan dampaknya terhadap produktivitas dan biaya.

d. Pemberdayaan Sarana dan Prasarana: Efektivitas biaya juga dapat tercermin dari seberapa baik sumber daya fisik (sarana dan prasarana) dimanfaatkan untuk mencapai tujuan organisasi. Pemberdayaan sarana dan prasarana mencakup penggunaan optimal fasilitas, peralatan, dan infrastruktur untuk mencapai hasil yang diinginkan dengan biaya yang minimal. Jika sumber daya fisik dimanfaatkan secara efektif dan efisien, biaya operasional dapat ditekan.

5 *Supervision needs* adalah tingkat dimana seseorang dapat melaksanakan pekerjaan tanpa kehadiran pengawas atau tanpa memerlukan intervensi dari pengawas untuk menghasilkan hasil kerja yang baik. *Supervision needs* atau kebutuhan pengawasan dapat diukur melalui :

a. Sikap Aparatur: Sikap aparatur mengacu pada bagaimana sikap dan perilaku para pekerja dalam melaksanakan tugas-tugas mereka. Sikap

yang positif dapat mengurangi kebutuhan akan pengawasan yang intensif. Pengukuran sikap aparatur dapat dilakukan melalui survei atau evaluasi kinerja.

b. Banyaknya Kesalahan: Ini mencakup seberapa sering kesalahan terjadi dalam pelaksanaan tugas. Semakin sering kesalahan terjadi, semakin tinggi kebutuhan akan pengawasan. Pengukuran dapat dilakukan dengan memantau dan mencatat jumlah kesalahan yang terjadi dalam suatu periode waktu tertentu.

6 *Interpersonal influence* mengacu pada tingkat dimana seseorang dapat menjaga harga diri, reputasi, dan kerjasama dengan rekan kerja dan bawahan. *Interpersonal influence* atau pengaruh interpersonal dapat diukur melalui :

a. Kepercayaan Diri: Kepercayaan diri memengaruhi kemampuan seseorang untuk memengaruhi orang lain. Orang yang percaya diri cenderung lebih mampu membujuk atau mempengaruhi orang lain. Pengukuran dapat dilakukan dengan memantau tingkat keyakinan dan kemampuan seseorang untuk berkomunikasi secara efektif dalam situasi sosial.

b. Ketulusan: Ketulusan dalam berinteraksi dapat meningkatkan kepercayaan dan keterbukaan antara individu, sehingga memperkuat pengaruh interpersonal. Pengukuran ketulusan dapat dilakukan melalui evaluasi sejauh mana seseorang terlihat tulus dalam interaksi dan komunikasi dengan orang lain.

c. Kerjasama: Kemampuan untuk bekerja sama dengan orang lain adalah indikator penting dari pengaruh interpersonal yang positif. Pengukuran dapat dilakukan dengan memperhatikan seberapa baik seseorang bekerja dalam tim, berkolaborasi dengan orang lain, dan membangun hubungan kerja yang harmonis. (Ningrum,E.R,:2021:4)

Dwiyanto (2012:51) menyatakan bahwa untuk menilai kinerja organisasi birokrasi publik, penting untuk memiliki indikator-indikator atau kriteria-kriteria yang jelas untuk pengukuran. Menurutnya, indikator-indikator yang digunakan dapat mencakup beberapa aspek yang esensial.

1. Produktifitas
2. Kualitas Layanan
3. Responsivitas
4. Responsibilitas
5. Akuntabilitas.
   (Dwiyanto, 2012:51)

Model kinerja yang mencakup lima indikator utama, yaitu produktivitas, kualitas layanan, responsivitas, responsibilitas, dan akuntabilitas. Produktivitas dalam konsep ini tidak hanya mengevaluasi tingkat efisiensi, tetapi juga efektivitas dari pelayanan yang diberikan. Produktivitas biasanya diukur sebagai rasio antara input dengan output, namun konsep ini dianggap terlalu sempit. *General Accounting Office* (GAO) mencoba untuk memperluas konsep produktivitas dengan memasukkan seberapa besar pelayanan publik mampu mencapai hasil yang diharapkan sebagai salah satu indikator kinerja yang penting. (Dwiyanto, 2012:51)

2.1.2.5 Tujuan Pengukuran Kinerja

Menurut Mulyadi (2002:420) tujuan utama dari pengukuran kinerja adalah untuk menginspirasi pegawai dalam mencapai tujuan organisasi dan memastikan kepatuhan terhadap standar perilaku yang telah ditetapkan sebelumnya, dengan harapan menghasilkan hasil dan tindakan yang diinginkan. Pengukuran kinerja dapat digunakan untuk menekan perilaku yang tidak diinginkan dan untuk merangsang serta menegakkan perilaku yang diharapkan, melalui umpan balik atas hasil kinerja yang diberikan secara tepat waktu serta pemberian penghargaan, baik yang berasal dari dalam diri maupun eksternal.

2.1.3 Hubungan Implementasi Kebijakan Dengan Kinerja

Apabila pengertian implementasi kebijakan dihubungkan dengan kinerja pegawai maka dapat diperoleh kesimpulan yang menjelaskan implementasi kebijakan memiliki pengaruh yang sangat besar terhadap kinerja pegawai. Sebagaimana dikemukan oleh pendapat menurut Wahab (2004:78- 79), yaitu :

> Bahwa perbedaan-perbedaan dalam proses implementasi akan dipengaruhi oleh sifat kebijakan yang akan dilaksanakan. Selanjutnya mereka menawarkan suatu pendekatan yang mencoba untuk menghubungkan antara isu kebijakan dengan implementasi dan suatu model konseptual yang mempertalikan kebijakan dengan performance. (Wahab 2004:78- 79)

Hasil Penelitian menurut Purwanto dan Sulistyastuti (2012: 99-100). Kinerja diartikan sebagai keberhasilan atau kesuksesan dari suatu tindakan, tugas, atau operasi yang dilakukan oleh individu, kelompok, atau organisasi. Ini mencakup hasil (*outcome*), keluaran (*output*), dan pencapaian. Dalam konteks kebijakan, kinerja merujuk pada seberapa baik suatu kebijakan dapat mencapai tujuan dan

sasarannya, baik dalam bentuk hasil kebijakan (*policy outcome*) maupun keluaran kebijakan (policy output).

Sedangkan hasil penelitian menurut Rochmat (2016:67) Implementasi kebijakan yang efektif pada akhirnya akan berdampak pada kinerja, baik pada tingkat individu, kelompok, maupun organisasi. Oleh karena itu, pelaksanaan kebijakan di suatu organisasi atau instansi akan memengaruhi kinerja pegawai. Ini berarti bahwa kinerja pegawai akan mempengaruhi kinerja kelompok, yang pada gilirannya akan memengaruhi kinerja keseluruhan organisasi atau instansi.

2.2 Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran adalah rangkaian pikiran yang menjadi dasar bagi peneliti dalam merancang skema pemikiran yang melatar belakangi penelitian ini untuk mendukung penelitian ini. Dalam kerangka pemikiran ini, peneliti akan berusaha untuk menguraikan inti dari masalah penelitian. Penjelasan yang disusun akan mengintegrasikan teori dengan isu-isu yang menjadi fokus penelitian ini.

Untuk mengetahui sebarapa besar pengaruh Implementasi Kebijakan Mang Bagja terhadap Kinerja ASN BKPSDM Kota Bandung. Perlu dilakukan penelitian secara mendalam. Pada kerangka pemikiran, peneliti membahas permasalahan penelitian yang diangkat dengan menggunakan 2 (dua) variabel, variabel X yaitu Implementasi Kebijakan Sistem Manajemen Bandung Kinerja (Mang Bagja) dan variabel Y yaitu Kinerja Aparatur Sipil Negara BKPSDM Kota Bandung.

Penulis mengambil definisi dan indikator dari ahli yang akan dijadikan sebagai titik tolak atau landasan berfikir dalam penelitian ini, sebagai berikut:

Implementasi kebijakan, peneliti mengambil teori dari Edwards III yang menyebutkan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh empat variabel, yaitu *Communication, Resources, Disposition, and Bureauratice Structure.*

Untuk mengukur variabel *Communication* atau komunikasi dilakukan melalui :

a. Transmisi, Merupakan penyaluran informasi terkait kebijakan dan peraturan yang berkaitan dengan Mang Bagja, seperti peraturan pemerintah, penggunaan, dan hal-hal terkait lainnya.
b. Kejelasan, Merupakan informasi yang diterima oleh ASN terkait dengan Mang Bagja harus jelas dan tidak membingungkan.
c. Konsistensi, BKPSDM perlu menjaga konsistensi dalam menyampaikan kebijakan Mang Bagja kepada ASN. Sehingga dapat memahami standar kinerja yang diharapkan.

Variabel *Resources* atau sumber daya diukur melalui :

a. Sumber Daya Manusia, Memberikan pelatihan, pengembangan dan pengelolaan terkait Mang Bagja agar para ASN di Kota Bandung memiliki keahlian serta pengetahuan yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan tersebut.
b. Sumber Daya Finansial, Merencanakan anggaran yang sesuai dengan kebutuhan SDM yakni ASN di Kota Bandung. Ini termasuk alokasi dana untuk pelatihan, pengembangan, dan kompensasi ASN di Kota Bandung.

c. Sumber Daya Fisik, Memastikan bahwa infrastruktur, peralatan, dan fasilitas kerja, seperti komputer, perangkat lunak, peralatan kantor, dan akses internet yang stabil memadai untuk mendukung aktivitas dalam melaksanakan kebijakan tersebut.

d. Sumber Daya Informasi, Memastikan bahwa data, informasi, dan teknologi yang diperlukan dalam melaksanakan kebijakan tersebut sudah bejalan dengan baik.

Variabel *Disposition* atau disposisi diukur melalui :

a. Pengangkatan Birokrasi, BKPSDM dapat melakukan analisis kebutuhan tenaga kerja untuk menentukan jumlah dan jenis karyawan yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan dari kebijakan Mang Bagja.

b. Insentif, Merupakan bonus kinerja yang dapat diberikan kepada ASN di Kota Bandung yang berhasil mencapai atau melebihi target kinerja yang ditetapkan.

Variabel *Bureauratice Structure* atau struktur birokrasi diukur melalui :

a. *Standard Operating Procedure* (SOP), Merupakan langkah-langkah atau panduan opersional yang harus diikuti oleh ASN di Kota Bandung dalam melakukan suatu tugas atau proses tertentu agar dapat berjalan dengan baik.

b. Fragmentasi, BKPSDM dapat menjalin kolaborasi yang lebih baik antara departemen-departemen yang berbeda dan akan membantu memastikan bahwa kebijakan serta proses yang ada diintegrasikan dengan baik.

Kemudian peneliti mengambil teori kinerja dari Bernardin dan Russel yang menyebutkan bahwa keberhasilan kinerja dapat diukur melalui enam kriteria, yaitu *Quality, Quantity, Timelines, Cost-effectiveness, Supervision Needs, and Interpersonal Influence.*

Variabel *Quality* atau kualitas diukur melalui :

a. Tujuan, Mang Bagja telah memberikan arah yang jelas untuk meningkatkan kinerja. Sehingga jika tujuan tersebut tercapai, maka dapat dikatakan memiliki kualitas yang baik.
b. Proses, dalam melakukan implementasi Mang Bagja, Proses yang efisien, terstruktur, dan sesuai dengan standar akan cenderung menghasilkan kinerja yang berkualitas tinggi. Dalam konteks implementasi Mang Bagja, jika proses pelaksanaan berjalan dengan baik, ini menunjukkan kualitas yang baik dalam pelaksanaan kebijakan.
c. Hasil, Ini mencakup seberapa baik Mang Bagja tersebut memenuhi kebutuhan atau harapan pengguna, seberapa andal, dan seberapa baik kinerja Mang Bagja atau layanan tersebut dalam lingkungan yang berbeda.

Variabel *Quantity* atau Kuantitas diukur melalui :

a. Beban Kerja, para ASN memiliki beban kerja yang harus diselesaikan. Pengukuran dapat dilakukan dengan memperhatikan jumlah tugas yang harus diselesaikan oleh ASN dan seberapa efektif mereka dalam menangani beban kerja tersebut. Namun, penting untuk dicatat bahwa tingginya beban kerja tidak selalu menunjukkan kualitas atau efisiensi.

b. Besaran Hasil, dapat dilihat dari seberapa besar keberhasilan dalam mencapai tujuan kebijakan tersebut. Pengukuran dapat dilakukan dengan membandingkan antara target pencapaian dengan pencapaian yang sebenarnya.

Variabel *Timeliness* atau ketepatan waktu diukur melalui :

a. Waktu Penyelesaian Tugas, Ini mengukur seberapa cepat tugas diselesaikan dengan kualitas yang baik. Jadi, jika suatu tugas dikerjakan dengan cepat dan hasilnya baik, maka itu menunjukkan tingkat ketepatan waktu yang tinggi. Pengukuran dapat dilakukan dengan membandingkan target waktu penyelesaian dengan waktu sebenarnya yang dibutuhkan untuk menyelesaikan tugas tersebut.

b. Kehadiran, menekankan pada seberapa sering ASN hadir pada waktu yang dijadwalkan. Dalam konteks implementasi Mang Bagja, kehadiran ASN yang baik menunjukkan bahwa mereka hadir di tempat kerja pada waktu yang telah ditetapkan. Ini penting karena kehadiran yang konsisten memungkinkan pekerja untuk menyelesaikan tugas-tugasnya tepat waktu dan mempertahankan produktivitas yang baik.

Variabel *Cost-effectiveness* atau efektivitas biaya diukur melalui :

a. Kebutuhan SDM, Ini termasuk dalam penugasan tugas dan tanggung jawab yang sesuai dengan keahlian dan kapasitas ASN. Jika kebutuhan SDM dipenuhi dengan tepat, organisasi akan lebih efisien dalam pencapaian tujuan dengan biaya yang optimal. Pengukuran dapat

dilakukan dengan membandingkan jumlah SDM yang diperlukan untuk menyelesaikan suatu tugas atau proyek dengan hasil yang dicapai.

b. Penggunaan Dana, Ini mengacu pada seberapa efisien penggunaan dana yang dilakukan untuk mencapai tujuan tertentu. Dalam konteks ini, efektivitas biaya akan tinggi jika dana yang digunakan mencapai hasil yang diinginkan dengan biaya yang minimal. Pengukuran bisa dilakukan dengan membandingkan antara dana yang digunakan dengan hasil yang dicapai.

c. Pemanfaatan Teknologi, Ini mencakup seberapa baik teknologi digunakan untuk mencapai tujuan dengan biaya yang efisien. Pemanfaatan teknologi yang baik dapat menghemat biaya dalam jangka panjang, karena teknologi yang tepat dapat meningkatkan efisiensi, mengurangi biaya operasional, dan meningkatkan produktivitas. Pengukuran dapat dilakukan dengan membandingkan efisiensi dan efektivitas sebelum dan sesudah penerapan teknologi.

d. Pemberdayaan Sarana dan Prasarana, Ini menekankan pada penggunaan sumber daya fisik (sarana dan prasarana) secara efektif untuk mencapai tujuan organisasi dengan biaya yang efisien. Pengukuran dapat dilakukan dengan membandingkan penggunaan sarana dan prasarana dengan hasil yang dicapai.

Variabel *Supervision needs* atau Kebutuhan Pengawasan diukur melalui :

a. Sikap Apartur, Ini mengacu pada bagaimana sikap dan perilaku aparatur dalam melaksanakan tugasnya. Sikap yang baik, termasuk

kedisiplinan dan tanggung jawab, dapat mengurangi kebutuhan akan pengawasan yang intensif. Pengukuran sikap aparatur dapat dilakukan melalui survei atau evaluasi kinerja.

b. Banyaknya Kesalahan, Ini mengacu pada seberapa sering kesalahan terjadi dalam pelaksanaan tugas. Jika ada banyak kesalahan, itu menunjukkan bahwa pengawasan mungkin diperlukan lebih banyak. Pengukuran dapat dilakukan dengan memantau dan mencatat jumlah kesalahan yang terjadi dalam suatu periode waktu tertentu.

Variabel *Interpersonal influence* atau pengaruh interpersonal diukur melalui:

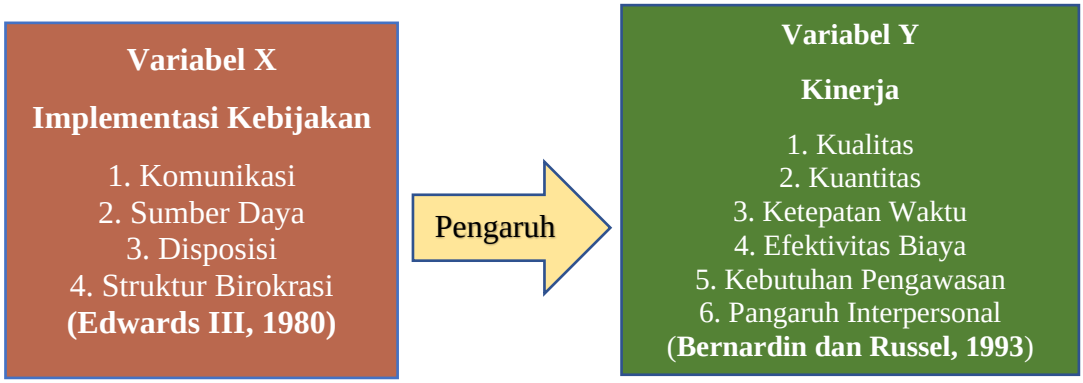
a. Kepercayaan Diri, Memengaruhi kemampuan seseorang untuk memengaruhi orang lain. Seseorang yang percaya diri cenderung lebih mampu membujuk atau mempengaruhi orang lain. Pengukuran dapat dilakukan dengan melihat seberapa yakin seseorang dalam mengekspresikan diri dan mengambil inisiatif dalam berinteraksi dengan orang lain.

b. Ketulusan, Ketulusan memainkan peran penting dalam membangun hubungan yang kuat antara individu. Ketulusan dalam berkomunikasi dapat meningkatkan kepercayaan dan keterbukaan antara individu, sehingga memperkuat pengaruh interpersonal. Pengukuran dapat dilakukan melalui evaluasi sejauh mana seseorang terlihat tulus dalam interaksi dan komunikasi dengan orang lain.

c. Kerjasama, Kemampuan untuk bekerja sama dengan orang lain adalah indikator penting dari pengaruh interpersonal yang positif. Orang yang

dapat bekerja sama dengan baik cenderung memiliki pengaruh yang kuat dalam mencapai tujuan bersama. Pengukuran dapat dilakukan dengan memperhatikan seberapa baik seseorang bekerja dalam tim, berkolaborasi dengan orang lain, dan membangun hubungan kerja yang harmonis.

Gambar 2.4
Model Kerangka Pemikiran



(Sumber : Hasil Olahan Peneliti, 2024)

2.3 Hipotesis

2.3.1 Hipotesis Penelitian

Dalam penelitian ini perlu di berikan hipotesis dimana hipotesis ini merupakan dugaan yang mungkin benar atau salah, hipotesis dalam penelitian ini adalah terdapat pengaruh antara Implementasi Kebijakan Sistem Manajemen Bandung kinerja (Mang Bagja) terhadap Kinerja Aparatur Sipil Negara BKPSDM Kota Bandung.

2.3.2 Hipotesis Statistik

H0: $\rho \leq 0$ = Tidak ada pengaruh Implementasi Kebijakan Sistem Manajemen Bandung Kinerja (Mang Bagja) terhadap Kinerja Aparatur Sipil Negara BKPSDM Kota Bandung.

H1: $\rho > 0$ = Terdapat Pengaruh Implementasi Kebijakan Sistem Manajemen Bandung Kinerja (Mang Bagja) terhadap Kinerja Aparatur Sipil Negara BKPSDM Kota Bandung.