

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Implementasi

2.1.1. Pengertian Implementasi

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi sebuah catatan dan daftar keinginan jika program yang telah diformulasikan tersebut tidak diimplementasikan. Secara konsepsional, Rusli (2015:84) mengatakan bahwa

“Implementasi sebuah program atau kegiatan yang tertuang dalam kebijakan adalah sebuah tindakan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan”.

Tindakan ini berusaha untuk mentransformasikan apa yang tertuang dalam keputusan-keputusan tersebut menjadi pola-pola operasional serta berusaha mencapai hasil yang diinginkan. Intinya adalah pencapaian sebuah tujuan. Ripley dan Franklin berpendapat dalam Rusli (2015:87)

“Bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan atau suatu jenis keluaran yang nyata”.

Implementasi mencakup tindakan-tindakan oleh berbagai aktor (pelaku implementasi), khususnya para birokrat, yang dimaksudkan untuk membuat program berjalan. Sementara Mazmanian & Sabatier dalam Rusli (2015:87) mengartikan implementasi

“Sebagai pelaksanaan berbagai keputusan, baik yang berasal dari legislatif, eksekutif, maupun yudikatif. Dapat disimpulkan bahwa implementasi merupakan cara agar sasaran yang ingin dicapai dapat terpenuhi melalui tindakan-tindakan yang dilakukan”.

Selanjutnya secara umum, menurut Grindle (Rusli, 2015:87) tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan dapat direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah. Dengan kata lain, terbentuknya “*a policy delivery system*” menjadi cakupan tugas implementasi. Di dalam *policy delivery system* tersebut harus terdapat sarana-sarana tertentu yang dirancang dan dijalankan agar tujuan yang diinginkan tercapai.

2.2. Kebijakan

2.2.1. Pengertian Kebijakan

Secara umum, istilah kebijakan atau *policy* digunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (suatu kelompok maupun suatu Lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu. Menurut O. Jones dalam Rusli (2015:33) kebijakan adalah unsur-unsur atau

ekspresi-ekspresi dari program-program dan keputusan-keputusan. Rumusan sederhana menurut kamus Weber mengenai kebijakan ialah

“Kebijakan adalah prinsip atau cara bertindak yang dipilih untuk mengarahkan pengambilan keputusan.”

Sedangkan menurut *United Nations*, kebijakan adalah suatu aturan tertulis hasil keputusan formal organisasi yang mengatur nilai dan perilaku seluruh komponen dalam organisasi yang bersifat mengikat untuk mencapai suatu tata nilai baru. (Rusli, 2015:33)

2.3. Pengertian Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan tahap pelaksanaan dari desain kebijakan yang telah dirumuskan. Dalam proses pelaksanaan tersebut diperlukan berbagai aktivitas dari pihak-pihak yang melaksanakan (Rusli, 2015:85). Mazmanian dan Sabatier (Rusli, 2015:91) mendefinisikan

“Implementasi kebijakan sebagai pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan”.

Lazimnya keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, terdapat tujuan atau sasaran yang ingin dicapai dan berbagai cara untuk mengatur proses implementasinya. Sedangkan Nugroho dalam Rusli (2015:90) mengungkapkan bahwa implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Di sisi lain, Van Meter mengungkapkan bahwa implementasi kebijakan mencakup tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu atau kelompok publik maupun privat untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan (Sulistio, 2009:39). Van Meter dan Van Horn juga mengungkapkan bahwa implementasi kebijakan sangat ditentukan oleh arah atau tujuan yang ditentukan (Sulistio: 38). Rusli (2015:91) menyebutkan bahwa implementasi kebijakan menyangkut kedalam tiga hal, yaitu adanya tujuan atau sasaran kebijakan; adanya aktivitas atau kegiatan dalam rangka pencapaian tujuan; adanya hasil dari kegiatan yang telah dilaksanakan.

2.4. Faktor yang dapat mempengaruhi Implementasi

Meter dan Horn dalam Rusli (2015:106) mengatakan bahwa terdapat 6 faktor yang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan, yakni:

1. Standar dan sasaran kebijakan. Kedua faktor ini harus jelas, spesifik serta terukur, agar di akhir pelaksanaan implementasi dapat diketahui dan ditentukan keberhasilan atau kegagalan implementasinya.

2. Sumber daya. Implementasi tidak dapat berjalan tanpa adanya sumberdaya. Baik SDA, SDM maupun sumber daya lainnya menjadi faktor yang sama penting dalam pelaksanaan program atau kebijakan. Hal itu karena dengan adanya sumberdaya-sumberdaya tersebut maka hasil dari implementasi kebijakan akan menjadi maksimal.
3. Hubungan antar organisasi. Komunikasi antar badan pelaksana menjadi faktor penting karena implementasi dapat berjalan lancar apabila koordinasi yang tercipta dari para implementor baik.
4. Karakteristik pelaksana implementasi. Faktor ini berkaitan dengan struktur, budaya atau nilai serta dukungan dari organisasi yang melaksanakan implementasi.
5. Kondisi politik, sosial, dan ekonomi. Ketiga faktor ini dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu program atau kebijakan karena faktor-faktor tersebut memberikan dampak pada SDA, SDM, dan sumber daya lainnya.
6. Disposisi. Sikap implementor kebijakan dapat mempengaruhi pelaksanaan implementasi. Seberapa antusias implementor menerima kebijakan, bagaimana respon implementor terhadap kebijakan yang diberikan dan lain sebagainya, menjadi faktor penting dalam keberlangsungan pelaksanaan sebuah implementasi kebijakan.

Selain itu, dalam Meutia (2013:79) terdapat pula beberapa hal yang harus diperhatikan dalam implementasi, yakni:

1. Pembentukan staf pelaksana untuk memahami tujuan kebijakan sehingga tujuan tersebut dapat diwujudkan.
2. Penjabaran tujuan ke dalam berbagai bentuk aturan pelaksana seperti SOP (*Standard Operating Procedures*) dan sebagainya.
3. Koordinasi antar pihak yang terlibat, pengeluaran untuk kelompok sasaran serta pembagian tugas diantara para pelaksana.
4. Alokasi sumber-sumber guna mencapai tujuan yang diinginkan.

2.5 Model-Model Implementasi

1. Model Top-Down

Menurut Parsons, model ini adalah model implementasi pertama yang muncul. Model ini disebut juga sebagai model sistem rasional. Model ini berisi gagasan bahwa implementasi adalah menjadikan orang melakukan apa-apa yang diperintahkan dan mengontrol urutan tahapan dalam sebuah sistem. (Rusli, 2015:94)

2. Model Grindle

Model ini dianggap sangat sederhana namun telah terbukti cukup akurat untuk digunakan sebagai pengukur keberhasilan proses implementasi kebijakan dalam mencapai tujuannya. Menurut Grindle, terdapat dua kelompok faktor utama yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan yaitu:

- a. Variabel isi kebijakan yang sangat berkaitan dengan kepentingan, tujuan yang hendak dicapai, sumber-sumber yang dapat disediakan

serta latar belakang yang dimiliki oleh pihak yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan.

- b. Variabel konteks kebijakan yang berkaitan dengan lingkungan dan aktivitas yang dilaksanakan pada lingkungan tersebut. (Rusli, 2015:95)

3. Model Mazmanian dan Sabatier

Model ini mengemukakan bahwa peran penting dari implementasi kebijakan adalah kemampuan dalam mengidentifikasi variable-variable yang mempengaruhi tercapainya tujuan pada keseluruhan proses implementasi. (Rusli, 2015:108)

4. Model Edward III

Edward III menegaskan bahwa implementasi kebijakan merupakan kegiatan yang kompleks dengan begitu banyak faktor yang mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan. Lebih lanjut, Edward III menyebutkan bahwa terdapat empat faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan yaitu *communication, resource, disposition, or attitudes dan bureaucratic structures*. Berikut penjelasan lebih lengkap mengenai masing-masing dari faktor tersebut dalam Rusli (2015:100) : Communication berkenaan dengan bagaimana kebijakan yang telah ditetapkan dikomunikasikan dengan baik kepada organisasi dan/atau publik yang berlaku sebagai pihak yang terlibat dalam

pelaksanaan implementasi. Hal ini berperan penting dalam implementasi karena menjadi acuan bagi implementor agar mengetahui dengan persis apa yang akan dikerjakan. *Communication* dapat juga dinyatakan sebagai pengarah agar pelaksanaan kebijakan tidak keluar dari sasaran yang diinginkan. Edwards III menyatakan bahwa syarat pertama agar pelaksanaan kebijakan efektif adalah kebijakan harus dapat disampaikan dan diketahui oleh pihak yang memiliki keterlibatan dalam pelaksanaan kebijakan tersebut. Lebih lanjut Edwards III menambahkan bahwa agar penyampaian dapat dilakukan dengan baik diperlukan komunikasi yang akurat dan tepat. *Resource* berkenaan dengan ketersediaan sumber daya yang mencakup SDM yang memadai dari segi jumlah dan kemampuan; dan sumber daya lain seperti sarana, prasarana, wewenang serta sumber daya informasi.

Implementasi kebijakan akan berjalan dengan tidak efektif apabila implementor kekurangan sumber daya. Sumber daya manusia berkaitan dengan kecakapan pelaksana kebijakan untuk menjalankan kebijakan secara efektif. Sedangkan sumber daya lainnya juga turut diperlukan untuk mendukung pelaksanaan kebijakan. *Disposition* atau sikap pelaksana berkenaan dengan kesediaan dari para implementor untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Hal ini diartikan sebagai kemauan atau kesepakatan di kalangan pelaksana untuk menerapkan kebijakan. Di dalam melaksanakan kebijakan tidak hanya kemampuan dan pengetahuan saja yang diperlukan, namun kemauan untuk menerapkan

kebijakan pun juga diperlukan. Sebab hal tersebut turut andil dalam proses pelaksanaan kebijakan.

Implementasi kebijakan tidak akan dapat terlaksana apabila tidak ada kemauan dari implementor untuk menerapkan kebijakan tersebut. Sementara *bureaucratic structures* berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan tersebut. Hal ini nantinya akan memberikan dampak bagi pelaksanaan kebijakan, sebab apabila organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi memiliki struktur birokrasi yang buruk atau lemah, maka hasil dari penerapan kebijakan pun tidak akan baik atau bahkan gagal. Struktur birokrasi yang kuat juga sangat diperlukan untuk mendukung kinerja sumber daya yang ada dalam proses implementasi kebijakan agar dapat diadakan pembagian tugas yang jelas sehingga ketimpangan tugas dalam pelaksanaan dapat terhindari.

Setelah model-model implementasi dijabarkan diatas, penelitimemutuskan untuk menggunakan model implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh Grindle. Model implementasi ini akan peneliti gunakan sebagai dasar untuk menganalisis implementasi kebijakan aplikasi k-mob dalam meningkatkan kinerja pegawai pada UPTD Pelayanan Pengolahan Hasil Hutan Dinas Kehutanan Provinsi Jawa Barat.

2.6. Indikator Kinerja

Kinerja adalah sesuatu yang seharusnya dapat dikuantitatifkan, sehingga dapat diukur. Pengukuran kinerja ini penting untuk mengetahui sejauh mana kinerja individu atau organisasi secara keseluruhan dalam mencapai tujuan-tujuan individual atau organisasi. Individu atau organisasi bisa dikatakan berhasil dalam mencapai tujuannya apabila ditunjukkan dengan kinerja yang tinggi. Kinerja bisa diukur dengan menggunakan indikator-indikator kinerja. Indikator kinerja menurut Sudarmanto (2009: 11) adalah aspek-aspek yang menjadi ukuran dalam menilai kinerja. Berikut ini adalah beberapa pendapat tentang indikator kinerja. Wibowo (2013: 102-104) mengadopsi pendapat Hersey, Blanchard, dan Johnson dalam menjelaskan bahwa terdapat tujuh indikator kinerja;

“Yaitu (1) tujuan, (2) standar, (3) umpan balik, (4) Alat atau sarana, (5) kompetensi, (6) motif, dan (7) peluang. Penjelasanannya adalah sebagai berikut. Tujuan menunjukkan kearah mana kinerja harus dilakukan, baik oleh organisasi maupun anggota organisasi secara individual ataupun secara berkelompok”.

Standar merupakan ukuran apakah tujuan yang diinginkan bisa dicapai atau tidak. Tanpa standar maka sulit diketahui kapan suatu tujuan bisa dicapai. Kinerja seseorang atau organisasi dikatakan berhasil apabila standar yang telah ditentukan telah dipenuhi. Umpan balik – umpan balik memberikan masukan untuk mengukur kemajuan kinerja, standar kinerja dan 36 pencapaian tujuan. Umpan balik diperlukan untuk proses evaluasi

dan perbaikan. Alat atau sarana merupakan sumber daya pembantu yang dipergunakan untuk mencapai tujuan. Tanpa alat atau sarana, pencapaian tujuan akan sulit diwujudkan. Kompetensi merupakan kemampuan seseorang untuk menjalankan pekerjaan yang diberikan kepadanya, dan ini menjadi syarat utama dalam kinerja. Kompetensi memungkinkan orang atau kelompok orang dalam organisasi untuk melakukan pekerjaan-pekerjaan yang diperlukan dalam rangka mewujudkan tujuan. Motif merupakan alasan dan pendorong bagi individu dalam organisasi untuk melakukan sesuatu. Organisasi perlu memberikan insentif atau dukungan materi atau non materi kepada individu dalam organisasi supaya individu tersebut memiliki menghasilkan kinerja yang baik. Peluang – para individu dalam organisasi perlu mendapat kesempatan untuk menunjukkan prestasi kerjanya. Waprestasi bisa disebabkan oleh dua faktor, yakni ketersediaan waktu (atau adanya peluang) dan kemampuan untuk memenuhi syarat yang diperlukan untuk mencapai prestasi.

2.6.1. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kinerja

Organisasi dibentuk untuk mencapai tujuan tertentu. Tujuan organisasi dapat berupa perbaikan pelayanan pelanggan, pemenuhan permintaan pasar, peningkatan kualitas produk atau jasa, meningkatnya daya saing, dan meningkatnya kinerja organisasi. Setiap organisasi, tim, atau individu dapat menentukan tujuannya sendiri. Pencapaian tujuan organisasi menunjukkan hasil kerja atau prestasi kerja organisasi, dan juga menunjukkan sebagai kinerja atau performa organisasi. Hasil kerja

organisasi diperoleh dari serangkaian aktivitas yang dijalankan organisasi. Aktivitas organisasi dapat berupa pengelolaan sumber daya organisasi, termasuk sumber daya manusianya, maupun proses pelaksanaan kerja yang diperlukan untuk mencapai tujuan organisasi. Kinerja organisasi merupakan sesuatu yang kompleks dan terdiri atas beberapa variabel yang saling berhubungan. Salah satunya adalah kinerja individu setiap anggota organisasi. Donnelly, Gibson, dan Ivancevich (dalam Lijan Poltak Sinamblea, 2012: 11) mengemukakan bahwa kinerja individu dipengaruhi oleh 15 enam faktor; yaitu (1) Harapan mengenai imbalan, (2) dorongan, (3) kemampuan, kebutuhan dan sifat, (4) Persepsi terhadap tugas, (5) imbalan internal dan eksternal, dan (6) Persepsi tentang tingkat imbalan dan kepuasan kerja.

Hersey, Blanchard, dan Johnson (dalam Wibowo, 98-99) menggambarkan hubungan antara kinerja dengan faktor-faktor yang mempengaruhinya dalam bentuk Model Satelit. Menurut Model Satelit, kinerja organisasi diperoleh dari terjadinya integrasi dari faktor-faktor pengetahuan, sumber daya bukan manusia, posisi strategis, proses sumber daya manusia, dan struktur. Kinerja dilihat sebagai pencapaian tujuan dan tanggung jawab bisnis dan sosial dari perspektif pihak yang mempertimbangkan. Faktor pengetahuan meliputi masalah-masalah teknis, administratif, proses kemanusiaan dan sistem. Sumber daya non-manusia meliputi peralatan, pabrik, lingkungan kerja, teknologi, kapital, dan dana yang dapat dipergunakan. Posisi strategis meliputi masalah bisnis atau

pasar, kebijakan sosial, sumber daya manusia dan perubahan lingkungan. Proses kemanusiaan terdiri dari masalah nilai, sikap, norma, dan interaksi. Sementara itu, struktur mencakup masalah organisasi, sistem manajemen, sistem informasi, dan fleksibilitas. Hersey, Blanchard, dan Johnson kemudian merumuskan adanya tujuh faktor mempengaruhi kinerja dan dirumuskan dengan singkatan *ACHIEVE*.

- *A - Ability* (pengetahuan dan keterampilan)
- *C - Clarity* (pemahaman dan persepsi peran)
- *H - Help* (dukungan organisasi)
- *I - Incentive* (motivasi dan kerelaan)
- *E - Evaluation* (pembinaan dan umpan balik kinerja)
- *V - Validity* (praktik personel yang valid dan syah)
- *E - Environment* (kesesuaian dengan lingkungan)

Pelaksanaan kinerja akan sangat dipengaruhi oleh beberapa faktor baik yang bersumber dari pekerja sendiri maupun yang bersumber dari organisasi. Dari pekerja sangat dipengaruhi oleh kemampuan atau kompetensinya. Sementara itu, dari segi organisasi dipengaruhi oleh seberapa baik pemimpin memberdayakan pekerjanya; bagaimana mereka memberikan penghargaan pada pekerja; dan bagaimana mereka membantu meningkatkan kemampuan kinerja pekerja melalui *coaching*, *mentoring*, dan *counselling*.