

Vol 1 Nomor 4, APRIL 2011

ISSN : 1978-8452

Jurnal
FORMAS
Media Informasi & Komunikasi Ilmiah Mahasiswa - Masyarakat



Diterbitkan Oleh:
PUSAT INFORMASI & KOMUNIKASI (FORMAS PRESS)
FORUM KERUKUNAN MAHASISWA SULAWESI UTRA DI MALANG
Akta Notaris No. 3 Tahun 2008 & Terdaftar Dikepaniteraan PN Malang No/22/UR/2008
Kantor Jurnal FORMAS MALANG
Jl. M.T. Haryono XII No. 434 Malang 65114 Tel. (0341) 553198 Faks. (0341) 470579
Surat-e: formas_malang@yahoo.com
http://www.formas_malang.com

EDITORIAL

Lingkungan hidup pada akhir-akhir ini menjadi suatu tema yang "keren" dibahas dan menimbulkan pro dan kontra di antara agen-agen lingkungan, terutama oleh manusia sebagai pelaku utama (antroposentris) yang sering mengakibatkan masalah-masalah lingkungan bahkan sampai berakibat pada bencana ekologis. Pembahasan secara serius masalah lingkungan hidup ini dimulai sejak Konferensi PBB tentang Lingkungan Hidup di Stockholm pada tahun 1972. Mengapa dalam kurun waktu dua dekade keberadaan bumi sebagai penyedia sumberdaya alam (natural resources) berada dalam status terancam? Permasalahan lingkungan hidup mendapat perhatian yang besar di hampir semua negara di dunia sejak tahun 1970-an. Salah satu sumberdaya yang terancam adalah ekosistem hutan mangrove yang sebenarnya menjadi garda terdepan dalam menahan gelombang tsunami yang akhir-akhir ini menjadi momok yang menakutkan bagi kawasan pesisir. Tema foto kali ini, diambil di lokasi hutan mangrove yang berada di Taman Nasional Bunaken Selatan.

Sebagaimana visi dari media ini sebagai wadah komunikasi ilmiah antara mahasiswa sebagai masyarakat ilmiah dengan masyarakat umumnya yang diarahkan untuk memuat informasi tentang ilmu-ilmu dasar dan terapan (eksakta dan non eksakta) yang bersumber dari ringkasan penelitian, hasil pemikiran/tinjauan ilmiah dalam bentuk konseptual, pengalaman riset dan pengabdian pada masyarakat. Media ini merupakan media terbitan berkala tidak tetap dengan intensitas terbitan diharapkan dua bulanan sekali terbit plus edisi khusus seperti kegiatan diskusi atau seminar.

Tulisan-tulisan yang dimuat telah melalui penyuntingan seperlunya dari penerbit tanpa merubah substansi dari naskah aslinya. **Tulisan dalam setiap penerbitannya merupakan tanggung jawab pribadi penulisnya dan bukan mencerminkan pendapat penerbit.**

Diterbitkan oleh:

Pusat Informasi dan Komunikasi (**FORMAS PRESS**)

FORUM KERUKUNAN MAHASISWA SULAWESI UTARA DI MALANG

*Akta Notaris No. 3 Tahun 2008 & Telah terdaftar Dikepaniteraan PN Malang
No/22/UR/2008*

TIM REDAKSI JURNAL FORMAS-MALANG

Berdasar SK Pengurus FORMAS-MALANG Nomor: 003/FORMAS-MALANG/XII/2009

Penasehat Redaksi/Penanggung jawab:

Pengurus FORMAS-MALANG

Ketua Redaksi:

Joi Daniel Kimbal, STP, M.Sc

Sekretaris Redaksi:

Romels C. A. Lumintang, ST

Anggota Redaksi:

Drs. Herry M. Sumampouw, M.Pd, Dra. T. D. Kaunang, M.Si, Dra. Ferny M. Tumbel, MS, Dra. Anatje Lihang, MP, Edwin Wantah, SPd, Mariana Rengkuan, SPd, MPd, Allen Ch. Manongko, SPd, Reynold Simandjuntak, SH, Deisy Batunan, SPd, Livianni Lambe, SS

Layout/Produksi:

Joseph N. Tangon, SE., Ak

Dewan Editor:

Dr. Jemmy Kumendong, M.Si, Jovialine Rungkat, M.Si,

Drs. Wilson Bogar, M.Si, Ir. Edy Lengkong, MSi, George Kawung, SE., ME, Greis M. Sendow, SE, MAB, Drs. Rian R. Pioh, MSi, Charles Tangkau, S.Sos, MAP
Rahel W. Kimbal, SP, ME, Dr. Alfonds A. Maramis, SSI, MSi

Mitra Bestari:

Dr. Mozes Wuflur, MPd (Unima), Dr. Zetly Tamod, SP, M.Si (Unsrat),

Jurnal FORMAS	Vol 1	No.4	Malang April 2011	ISSN 1978-8452
------------------	-------	------	----------------------	-------------------

DAFTAR ISI

EKOLOGI - TEKNIK MESIN - PENDIDIKAN - ADMINISTRASI PUBLIK

PERAN VEGETASI MANGROVE DALAM MENDEPOSISI KARBON DI WILAYAH KEPESISIRAN (*BLUE CARBON*)

Oleh: Joi Daniel Kimbal 185-192

ANALISIS GAYA PEMOTONGAN MESIN BUBUT PADA Pengerjaan BAJA KARBON

Oleh: Yohanis Rampo 193-197

STRATEGI GENERATIF ATM DALAM EKSPERIMEN UNTUK MENINGKATKAN AKTIVITAS DAN HASIL BELAJAR FISIKA SISWA KELAS XI IPA SMA NEGERI 2 BITUNG

Oleh: Daniel Taawoeda 198-209

PENERAPAN SISTEM MONITORING DAN EVALUASI FAKULTAS TEKNIK UNIVERSITAS NEGERI MANADO

Oleh: Wiem Kumajas 210-219

BIOTEKNOLOGI - ADMINISTRASI PUBLIK – MANAJEMEN – TATA BOGA

HIDROLISIS XILAN TONGKOL JAGUNG MENGGUNAKAN ENZIM XILANASE *Streptomyces costaricanus* 45I-3

Oleh: Emma Mauren Moko 220-229

SUATU ANALISIS HISTORIS MENGENAI REFORMASI ADMINISTRASI PUBLIK YANG DEMOKRATIS MELALUI KOMITMENT MORAL, PERUBAHAN PARADIGMA DAN MODAL SOSIAL

Oleh: Charles Henry Saroinsong Tangkau 230-242

MEMBANGUN BIROKRASI PEMERINTAHAN MELALUI PENDEKATAN *NEW PUBLIC MANAGEMENT* (STUDI KASUS PENERAPAN SISTEM INSENTIF TUNJANGAN KINERJA DAERAH DI PROVINSI GORONTALO)

Oleh: Jusdin Puluhulawa 243-256

PEMASARAN PRODUK PERTANIAN : MASALAH DAN SOLUSINYA

Oleh: Nikolas Fajar Wuryaningrat 257-268

KEMAMPUAN IBU RUMAH TANGGA YANG BEKERJA DAN YANG TIDAK BEKERJA DALAM MENGELOLA KEUANGAN KELUARGA DI KELURAHAN WATULAMBOT KECAMATAN TONDANO BARAT KABUPATEN MINAHASA

Oleh: Jenny Christien Tambahani 269-278

AKUNTABILITAS PEMERINTAHAN DAERAH DALAM PENYELENGGARAAN DESENTRALISASI PENDIDIKAN

Oleh: Hatijah Yahya 279-287

MEMBANGUN BIROKRASI PEMERINTAHAN MELALUI PENDEKATAN *NEW PUBLIC MANAGEMENT* (STUDI KASUS PENERAPAN SISTEM INSENTIF TUNJANGAN KINERJA DAERAH DI PROVINSI GORONTALO)

Oleh : Jusdin Puluhulawa

(Staf Pengajar Fakultas Ilmu Sosial dan Pemerintahan Universitas Gorontalo)

ABSTRACT

This article will examine and describe the efforts the Government of Gorontalo Province to conduct an internal restructuring local government bureaucracy, ie to develop performance-based bureaucracy, through the implementation of regional performance incentive system benefits (TKD). This implementation will bring consequences to encourage the spirit, responsibility and job performance of each official / employee judged on performance. For officials / employees have a high responsibility on the job and performing well based on the mechanisms and standards that have been determined will get a regional performance incentive allowances. (TKD). This article discusses the problems of how the process of implementation of regional performance benefits (TKD) in government bureaucracy in the province of Gorontalo? The conclusion of this article that the New Public Management (NPM) is not a new concept in building bureaucracy, but the government of Gorontalo Province tried to make it as a valuable concept that can be implemented real through cultural structuring local government. At the implementation level there needs to be some supporting instruments such as: (1) the application of the legal umbrella regional performance benefits (TKD) must be clear. (2) Obtain a clear source of financing and not burden the budget.

Keywords: *Bureaucracy, NPM (New Public Management), TKD*

PENDAHULUAN

Membangun birokrasi, dilihat dari prinsip administrasi publik sebenarnya tidak dapat dilepaskan dari persoalan manusia yang hidup dalam suatu organisasi negara. Adapun sumber daya manusia organisasi birokrasi mempunyai ciri yang menunjukkan kedinamisan, perilaku, sifat dan motivasi kerja yang berbeda-beda. Oleh karena itu bila administrasi publik tidak dinamis dan tidak pula mendorong kearah kemajuan, maka orang akan cepat berpaling dan kurang respek terhadapnya. Dalam perkembangannya administrasi publik di era tahun 1990-an lahirlah paradigma baru yang disebut "*Post Bureaucratic-Paradigm*" oleh Barzelay dan Armajani (1992). Pada saat yang sama muncul juga paradigma yang begitu cepat populer karena bersifat normatif, yaitu:

Reinventing Government oleh D. Osborne dan T. Gaebler (1992) yang kemudian dioperasionalkan oleh Osborn dan Plastrik (1997). Dalam paradigma *reinventing government*, pemerintahan harus bersifat: (1) *catalytic*; (2) *community owned*; (3) *competitive*; (4) *mission-driven*; (5) *result-oriented*; (6) *customer-driven*; (7) *enterprising*; (8) *anticipatory*; (9) *decentralized*; dan (10) *market oriented*.

Paradigma tersebut dikenal juga dengan nama *New Public Management* yang memiliki tujuh doktrin penting yaitu: (1) Pemanfaatan manajemen profesional dalam sektor publik; (2) penggunaan indikator kinerja; (3) penekanan yang lebih besar pada kontrol *output*; (4) pergeseran perhatian keunit-unit yang lebih kecil; (5) Pergeseran kompetensi ke yang lebih tinggi; (6) penekanan gaya sektor swasta pada

teknik manajemen; dan (7) penekanan pada disiplin dan penghematan yang lebih tinggi dalam penggunaan sumber daya (Vigoda, 2002).

Dari paradigma dan doktrin tersebut, menunjukkan bahwa karakteristik utama NPM adalah perubahan lingkungan birokrasi yang didasarkan pada aturan baku menuju sistem manajemen yang lebih fleksibel dan lebih berorientasi pada kepentingan publik. *New Public Management* menghendaki organisasi sektor publik dikelola secara profesional. Kesan amatiran dan tidak profesional harus dihilangkan. Konsekuensi dilakukannya manajemen profesional di sektor publik adalah adanya kebebasan dan keleluasaan manajer publik untuk mengelola secara akuntabel organisasi yang dipimpinnya. Manajemen profesional mensyaratkan ditentukannya batasan tugas pokok dan fungsi serta deskripsi kerja yang jelas. Selain itu juga adanya kejelasan wewenang dan tanggung jawab.

Selain itu, menurut Chriptopher Hood (1991, 4-5) bahwa konsep *New Public Management* memiliki doktrin sebagai berikut: berfokus pada manajemen, bukan kebijakan, debirokratisasi, berfokus pada kinerja dan penilaian kinerja, akuntabilitas berbasis hasil (*results-based accountability*), pemecahan birokrasi publik kedalam unit-unit kerja, penerapan mekanisme pasar melalui pengontrakan atau *outsourcing* untuk membantu perkembangan persaingan disektor publik; pemangkasan biaya (*cost cutting*) dan efisiensi; *kompensasi berbasis kinerja* (*performance based pay*); dan kebebasan manajer untuk mengelola organisasi. Pendapat tersebut ditegaskan lagi oleh Widodo (2008:23) bahwa doktrin NPM sangat terkait dengan semakin pentingnya devolusi, reformasi regulasi; reformasi proses anggaran menuju penganggaran kinerja (*performance budgeting*), *accrual budgeting* dan pelayanan kepada pelanggan (*customer service*). Saat ini, upaya untuk memberikan layanan yang berkualitas kepada pelanggan menjadi perhatian utama dari berbagai organisasi diseluruh

dunia, baik organisasi privat maupun publik. Keterbukaan informasi juga ikut mendorong masyarakat kian sadar tentang hak dan kewajibannya dikaitkan dengan aktifitas pelayanan. Oleh karena itu, harapan untuk bisa mendapatkan pelayanan yang baik tersebut kini juga mulai digantungkan kepada organisasi pemerintahan.

Fokus kajian dalam tulisan ini adalah bagaimana membangun birokrasi pemerintahan berbasis kinerja melalui pendekatan *New Public Management* (NPM), khususnya penerapan sistem insentif merupakan faktor pengaruh dalam karakteristik internal birokrasi. Diera otonomi daerah dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah dan lahirnya Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, perubahan atas UU Nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah, dimana setiap daerah otonom diberi kesempatan seluas-luasnya untuk melakukan urusan rumah tangganya sendiri sesuai dengan potensi dan kapasitas yang dimilikinya. Kapasitas yang dimiliki oleh setiap daerah bagaimana caranya memberdayakan potensi yang ada untuk dikelola secara kreatif dan inovatif, baik untuk kepentingan pemerintahan daerah maupun untuk masyarakatnya.

Untuk memperbaiki citra birokrasi pemerintahan, maka pemerintah Provinsi Gorontalo melalui visi pemerintahannya mengarahkan pada *enterpreneurial government system*. Pendekatannya adalah dengan melakukan *re-engineering* terhadap kelembagaan dan proses penyelenggaraan pemerintahan, termasuk antara lain kebijakan pemberian insentif tunjangan kinerja daerah (TKD). Penerapan tunjangan kinerja daerah (TKD) merupakan manifestasi dari pendekatan *New Public Management* (NPM), merupakan jawaban untuk membangun birokrasi pemerintahan yang berbasis kinerja. Menjadi permasalahan disini adalah bagaimanakah proses implementasi tunjangan kinerja daerah (TKD) pada birokrasi pemerintahan di Provinsi Gorontalo?

Pengertian Birokrasi Pemerintahan.

Terminologi birokrasi pertama kali diperkenalkan oleh Gournay pada abad 18 yang berasal dari perbendaharaan kata, "biro" (*bureau*) yang berarti meja tulis yang selalu diartikan dengan suatu tempat dimana pejabat bekerja. Tetapi istilah birokrasi yang dalam bahasa Jerman disebut "*burokratie*" itu digunakan oleh publik di Jerman untuk menggambarkan sistem pemerintahan yang dijalankan oleh para pejabat. (Albrow, 1996). Gournay menganggap birokrasi adalah salah satu dari empat tipe pemerintahan, disamping Monarki, aristokrasi dan oligarki. Pengertian dari Gournay ini merupakan elaborasi yang sengaja diambil dari kerangka pikir klasik tentang pemerintahan. Istilah "*burokratie*" kemudian dipopulerkan oleh Balzac kedalam bahasa Perancis dan kata *burokratie* segera berubah menjadi *bureaucratie* (Albrow, 2005). Sementara Palidano, dkk (1998): berpendapat "*Bureaucracy means different things to different people in time and space*". Pengertian-pengertian tentang birokrasi dapat berbeda terhadap setiap orang pada ruang dan waktu yang berbeda. Untuk menyatukan pemahaman mengenai arti dan makna dari birokrasi,

Kamus Akademi Perancis kemudian memasukkan kata birokrasi dalam suplemennya pada tahun 1798 dan mengartikannya sebagai: kekuasaan, pengaruh dari para kepala dan staf biro pemerintahan. Sementara kamus Weber's (1991), memberikan arti birokrasi adalah :

- a). *The administration of Government through departments and subdivision managed by sets of appointed officials following an inflexible routine* (administrasi pemerintahan melalui departemen-departemen dan sub bagian-sub bagian yang dilaksanakan oleh seperangkat pejabat yang ditetapkan mengikuti sebuah kebiasaan-kebiasaan kerja yang kaku).
- b). *The officials collectively* (kumpulan pejabat-pejabat).
- c). *Governmental officialism of inflexible*

routine (red tape). (pejabat-pejabat pemerintahan yang memiliki kebiasaan-kebiasaan kerja yang kaku).

- d). *The concentration on authority in a complex structure of administration* (perumusan kewenangan dalam sebuah struktur administrasi yang kompleks) (dalam Abas A: 5)

Berdasarkan uraian diatas, akhirnya istilah dan konsep birokrasi telah disimpulkan oleh Downs, (dalam, Widodo, 2008:18) mengemukakan *Pertama*, birokrasi biasanya menunjuk suatu lembaga atau tingkatan lembaga khusus. Dalam pengertian ini, birokrasi dinyatakan sebagai suatu konsep yang sama dengan biro (walaupun tidak semua pengarang setuju dengan konsep tersebut). *Kedua*, birokrasi juga dapat berarti suatu metode tertentu untuk mengalokasikan sumber daya dalam suatu organisasi yang berskala besar. Pengertian ini sama dengan pembuatan keputusan birokratis (*bureaucratic decision making*). *Ketiga*, birokrasi diartikan sebagai *bureauness or quality that distinguishes bureaus from other types of organization*. Dalam pengertian ini, birokrasi merujuk pada kualitas yang dihasilkan oleh suatu organisasi. *Ketiga* pengertian birokrasi ini sering digunakan dalam berbagai kesempatan. Akan tetapi, baru menjadi jelas jika dilihat konteksnya, yakni pengertian tadi digunakan.

Dalam perspektif ilmu administrasi publik, pengertian birokrasi tidak dapat dilepaskan dari birokrasi pemerintahan (Henry, 2004). Almond dan Powel (1966) memberikan pengertian tentang birokrasi pemerintahan sebagai: *a group of formally organized offices and duties, linked in a complex grading subordinates to the formal roles makers*. Atau kelompok tugas dan jabatan yang diorganisir secara formal yang satu sama lain saling terkait dalam sebuah jenjang yang kompleks antara bawahan dengan para pembuat peraturan formal. Birokrasi terdapat disemua bidang kehidupan dan diperlukan oleh setiap organisasi formal. Birokrasi yang terdapat didalam organisasi formal memproses *Public*

... dapat disebut birokrasi publik (*Public Bureaucracy*). Birokrasi menurut *makers* mempunyai kaitan antara administrasi publik dengan apa yang disebutnya dengan birokrasi publik. Birokrasi publik memusatkan perhatiannya pada aspek administrasi yang bersifat "*nondiscretionary*." Menyatakan bahwa birokrasi hadir disektor publik maupun privat, sehingga birokrasi pun dapat dikelompokkan menjadi birokrasi publik (yang intinya adalah Birokrasi Eksekutif dan Birokrasi Privat (Riggs, dalam, Ndraha, 2003: 519)

Birokrasi, yang dijadikan sasaran kajian ilmu politik, oleh Katz dan Danet (1973) disebut *Government bureaucracy*. (birokrasi pemerintahan) Ini sama saja dengan *public Bureaucracy*. Seperti diketahui, pemerintahan adalah proses penyediaan jasa-publik dan layanan-*civil* bagi masyarakat dan bagi setiap orang. Karakteristik jasa publik menonjol sejak muncul paham *the right to welfare* (T.H. Marshall, *The Right to Welfare*, 1981) dan negara kesejahteraan (*welfare state*). Kata publik berarti masyarakat secara keseluruhan. *Public* dalam *public policy* yang menjadi dasar bagi pelayanan publik, adalah hal yang menyangkut kepentingan masyarakat umum. Berbeda dengan jasa pasar yang dapat dijual belikan menurut mekanisme pasar, (misalnya jasa Bank, jasa wisata, jasa dokter), jasa publik produk yang menyangkut kebutuhan hidup orang banyak. (dalam, Ndraha, 2003)

Jadi masyarakat lapisan bawah, seperti air minum, jalan raya, listrik, telkom, proses produksinya disebut kontrol pemerintah. Aspek yang dikontrol pemerintah terutama aspek mutu, harga, pelayanan, jumlah yang cukup, distribusi dan ketersediaan pada saat dibutuhkan. Pada saat tingkat kemampuan (keberdayaan) masyarakat masih rendah, pemerintah bertindak sebagai *provider* tunggal layanan publik. Dibawah sistem politik yang mendudukan pemerintah pada *dual position*, yaitu *policy maker* dan *policy implementor*, pemerintah dengan mudah dapat mengendalikan pesan (tuntutan) masyarakat (publik) sesuai

dengan kehendak dan kepentingan rezim yang sedang berkuasa. (Kasus PLN Paitongate, 1998/1999) merupakan sebuah contoh.

Dalam kaitannya dengan politik, birokrasi seringkali didudukkan sebagai pabrik jasa-publik dan layanan *civil*, yang memproduksi jasa dan layanan yang telah dipilih dan ditetapkan oleh *policy makers* (jadi politik menggunakan logika pasar; ingat ungkapan "dagang sapi"). Birokrasi pemerintahan didudukkan setara dengan manajemen pada perusahaan, walaupun keduanya berbeda, sementara dinas didudukkan sebagai pelaksana pelayanan (*server, seller, marketer*). Mengingat produk birokrasi itu bersifat jasa dan layanan, yang satu bersumber dari kewenangan sedangkan yang lain sebagai kewajiban, birokrasi mempunyai dua bos, atasan dan *consumer*. Yang pertama berorientasi pada atasan (vertikal), sedangkan yang kedua berorientasi pada konsumen (horizontal). Jack H. Knott dan Gary J. Miller dalam *Reforming Bureaucracy* (1987:15) menyebut yang pertama *Bureaucracy and Boss Politics*. Kenampakan birokrasi yang mengalami ketegangan antara *accountabilitynya* keatas (an) dengan tuntutan *performancenya* ke publik (konsumer), oleh Michael Barzelay dalam *Breaking Through Bureaucracy* (1992,3) disebut salah satu *bureaucratic paradigm*.

Paradigma "birokrasi dalam ketegangan" seperti diatas terbaca jelas di Indonesia lebih-lebih selama 3 dekade terakhir sebagai strategi *top-down*, keseragaman, keserentakan, wadah satu-satunya, target, inpres, tata niaga, dan penggunaan manajemen proyek disegala bidang. Semakin totaliter plus otoriter sistem kenegaraan, semakin merimba raya aturan yang dikeluarkan oleh pejabat, semakin banyak kebutuhan masyarakat akan layanan birokrasi, dan semakin berat *bureaucratic cost* yang dibebankan kepada masyarakat, semakin lemah kemampuan masyarakat untuk membayarnya, semakin sukar bagi masyarakat untuk memperoleh layanan dari birokrasi.

Berdasarkan uraian diatas, birokrasi pemerintahan dapat disimpulkan, sebagai struktur pemerintahan yang berfungsi memproduksi jasa-publik atau layanan tertentu berdasarkan kebijakan yang ditetapkan dengan mempertimbangkan berbagai pilihan dari lingkungan. Pemerintah sebagai *provider* harus mengantar dan menyerahkan produk itu sampai ditangan (hati) konsumen (pasien) pada saat dibutuhkan, dan tidak sebaliknya, dengan harapan konsumen mampu menggunakan produk tersebut sedemikian rupa sehingga manfaatnya maksimal. Supaya harapan itu menjadi kenyataan, konsumen harus disiapkan atau diberdayakan, sehingga konsumen mendapat manfaat sebesar-besarnya.

Mewujudkan Konsep *New Public Management* dalam birokrasi.

Pengertian *New Public Management* (NPM).

Organisasi sektor publik sering digambarkan tidak produktif, tidak efisien, selalu rugi, rendah kualitas, miskin inovasi dan kreativitas, dan berbagai kritikan lainnya. Munculnya kritik keras yang ditujukan kepada organisasi-organisasi sektor publik tersebut kemudian menimbulkan gerakan untuk melakukan reformasi manajemen sektor publik. Salah satu gerakan reformasi sektor publik adalah munculnya konsep *New Public Management*. Konsep *New Public Management* atau *Reinventing Government* yang didasarkan atas pengalaman Eropa, Amerika Serikat, Australia dan Selandia Baru pada beberapa dekade terakhir (Hood, 1991; Pollit; Osborn & Gaebler, 1993; Ferlie, 1996) secara berangsur-angsur dipromosikan ke dalam manajemen pemerintahan di perlbagai negara termasuk negara sedang berkembang. (Muhammad, 2008:4). Pendekatan NPM pada waktu itu adalah pelaksanaan desentralisasi, devolusi, dan modernisasi pemberian pelayanan publik. (Mwita, 2000).

Pada perkembangannya, pendekatan manajerial moderen tersebut memiliki banyak sebutan, misalnya, "

managerialism, new public management, market-based public administration, Post-bureaucratic paradigm, dan entrepreneurial government." Istilah yang kemudian banyak dipakai untuk menyebut model manajemen publik moderen tersebut adalah *New Public Management*. Istilah *New Public Management* dan *managerialism* sering saling menggantikan, namun istilah *New Public Management*-lah yang kemudian banyak dipakai. (Mahmudi, 2007:32). NPM merupakan teori manajemen publik yang beranggapan bahwa praktik manajemen sektor swasta adalah lebih baik dibandingkan dengan praktik manajemen sektor publik. Oleh karena itu, untuk memperbaiki kinerja sektor publik perlu diadopsi beberapa praktik dan tehnik manajemen yang diterapkan disektor swasta ke dalam sektor publik, seperti pengadopsian mekanisme pasar, kompetisi tender (*Compulsory Competitive Tendering-CCT*), privatisasi perusahaan-perusahaan publik (Hughes, 1998; Jackson, 1995; Broadbent & Guthrie, 1992). Tema pokok dalam *New Public Management* ini antara lain bagaimana menggunakan mekanisme pasar dan terminologi disektor publik. Bahwa dalam melakukan hubungan antara instansi-instansi pemerintah dengan pelanggannya (*customers*) dipahami sama dengan proses hubungan transaksi yang dilakukan oleh mereka dunia pasar (*market place*). Dengan mentranformasikan kinerja pasar seperti ini maka dengan kata lain akan mengganti atau mereform kebiasaan kinerja sektor publik dari tradisi berlandaskan aturan (*rule-based*) dan proses yang menggantungkan pada otoritas pejabat (*authority-driven processes*) menjadi orientasi pasar (*market-based*), dan dipacu untuk berkompentisi sehat (*competition-driven tactics*). (Thoha, 2008 : 74).

Didalam doktrin NPM atau *reinventing government*, pemerintah dianjurkan untuk meninggalkan paradigma administrasi tradisional yang cenderung mengutamakan sistem dan presedur, dan menggantikannya dengan orientasi

biaya atau hasil. Pemerintah juga dianjurkan untuk melepaskan diri dari birokrasi klasik dengan mendorong organisasi dan pegawai agar lebih fleksibel, dan menetapkan tujuan serta target organisasi secara lebih jelas sehingga memungkinkan pengukuran hasil. Disamping itu, pemerintah juga diharapkan menerapkan sistem desentralisasi, memberi perhatian pada pasar, melibatkan sektor swasta dan melakukan privatisasi (Hood, 1991). Penerapan sistem desentralisasi sebagai unsur penting dari prinsip NPM atau manajemen kewirausahaan. Sistem ini telah diakui memiliki sisi positif secara ekonomis dan sosial politik. Secara ekonomis sistem ini dapat memperbaiki tingkat efisiensi, mengurangi biaya, memperbaiki *output*, dan lebih efektif memanfaatkan sumber daya manusia. Secara sosial politik dan memperkuat akuntabilitas, ketrampilan berpolitik, dan integrasi nasional, membawa pemerintah dekat dengan rakyat, dan mempromosi atau mendorong kebebasan, kesetaraan serta kesejahteraan. (Smith, 1996).

Dari beberapa pandangan diatas akhirnya untuk lebih mewujudkan konsep *New Public Management* (NPM) dalam birokrasi, maka diupayakan agar para pemimpin birokrasi meningkatkan produktifitas dan menemukan alternatif cara-cara pelayanan publik berdasarkan perspektif ekonomi. Mereka didorong untuk memperbaiki dan mewujudkan akuntabilitas publik kepada pelanggan, meningkatkan kinerja, restrukturisasi lembaga birokrasi publik, merumuskan kembali misi organisasi, melakukan *streamlining* proses dan prosedur birokrasi, dan melakukan desentralisasi proses pengambilan kebijakan.

Karakteristik *New Public Management*.

Karakteristik utama NPM adalah perubahan lingkungan birokrasi yang didasarkan pada aturan baku menuju sistem manajemen publik yang lebih fleksibel dan lebih berorientasi pada kepentingan publik. Karakteristik NPM menurut Christopher Hood (1991; P 4-5) menjelaskan bahwa konsep *New Public*

Management (NPM) mengandung tujuh komponen utama yaitu :

1. Manajemen profesional disektor publik;
2. Adanya standar kinerja dan ukuran kinerja
3. Penekanan yang lebih besar terhadap pengendalian *output* dan *outcome*;
4. Pemecahan unit-unit kerja disektor publik;
5. Menciptakan persaingan disektor publik;
6. Penganadopsian gaya manajemen disektor bisnis kedalam sektor publik;
7. Penekanan pada disiplin dan penghematan yang lebih besar dalam menggunakan sumber daya. (dalam, Mahmudi, 2007 : 39).

Pandangan lain tentang karakteristik NPM ini oleh Michael Barzeley, dalam bukunya *"Breaking Through Bureaucracy : A New Vision for Managing ini Government"* (1992), menggunakan istilah *"post-bureaucratic paradigm"* untuk menggambarkan perubahan dari model birokrasi tradisional menuju sistem manajemen publik modern. Konsep manajemen publik baru menurut Barzeley memiliki karakteristik-karakteristik sebagai berikut:

- a. Pergeseran dari kepentingan publik menjadi fokus pada hasil dan citizen's value;
- b. Pergeseran dan efisiensi menjadi fokus pada kualitas dan value (efektifitas);
- c. Pergeseran dari administrasi menjadi produksi pelayanan;
- d. Pergeseran dari ketaatan pada aturan (norma) ke fokus pada pengendalian;
- e. Pergeseran dari penentuan fungsi, otoritas dan struktur menjadi fokus pada misi, pelayanan pelanggan, dan outcomes;
- f. Pergeseran dari pertimbangan biaya menjadi fokus pada pemberian nilai (value)
- g. Pergeseran dari memaksakan tanggung jawab menjadi membangun tanggung jawab;
- h. Pergeseran dari mengikuti aturan dan prosedur menjadi berfokus pada pemahaman dan penerapan norma, identifikasi dan penyelesaian masalah,

serta perbaikan proses secara berkelanjutan;

- i. Pergeseran dari pemenuhan sistem administratif menjadi fokus pada pelayanan dan pengendalian, memperluas pilihan publik, mendorong tindakan kolektif, pemberian insentif, pengukuran dan analisis hasil kinerja serta pemberian *feedback*.

Dari pandangan-pandangan tersebut, bahwa membangun birokrasi dengan pendekatan konsep NPM, mengacu pada sebuah kluster ide-ide dan praktek kontemporer yang pada intinya, berusaha untuk menggunakan pendekatan sektor bisnis swasta kedalam sektor publik. Manajemen publik baru menjadi sebuah model normatif, model yang menandai perubahan yang sangat besar tentang bagaimana kita berpikir mengenai peran administrator publik, sifat profesi dan bagaimana melakukan suatu perubahan pada sisi manajemen publik. Perubahan pada manajemen publik, penekanannya yang lebih besar terhadap pengendalian *output* dan *outcome*; yang berorientasi pada hasil dan kinerja. Oleh karena itu pengukuran kinerja sebagai elemen yang esensial dalam konsep NPM. Kinerja akan sulit diukur frekuensinya tanpa mengadakan suatu perubahan dalam mekanisme pasar melalui sistem insentif yang wajar dan proporsional untuk merangsang sebagai daya dukung pada sumber daya yang ada.

Pengukuran Kinerja Birokrasi Sebagai Elemen NPM Kinerja Birokrasi.

Konsep kinerja pada dasarnya dapat dilihat dari dua segi, yaitu kinerja pegawai (*individu*) dan kinerja organisasi. Kinerja pegawai adalah hasil kerja perorangan dalam suatu organisasi. Sedangkan kinerja organisasi adalah totalitas hasil kerja yang dicapai suatu organisasi. Kinerja pegawai dan kinerja organisasi memiliki keterkaitan yang sangat erat. Tercapainya tujuan organisasi tidak bisa dilepaskan dari sumber daya yang dimiliki oleh organisasi yang digerakkan atau dijalankan pegawai yang berperan aktif sebagai pelaku dalam

upaya mencapai tujuan organisasi tersebut. (Pasolong, 2007: 175). Pendapat lain kinerja (*performance*) sebagai kata benda (*noun*) mengandung arti "*Thing done*" (sesuatu hasil yang telah dikerjakan). Kinerja merupakan suatu hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau kelompok orang dalam suatu organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing, dalam rangka mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral dan etika (Prawirosentono, dalam Widodo, 2008: 206). Lembaga Administrasi Negara (2000: 3) kinerja diartikan sebagai gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi, visi, organisasi.

Pendapat lain tentang kinerja, seperti dikemukakan oleh Rue (dalam Pasolong, 2007:176) mengatakan bahwa kinerja adalah sebagai tingkat pencapaian hasil. Kinerja menurut Interplan dalam, Pasolong adalah berkaitan dengan operasi, aktivitas, program, dan misi organisasi. Masalah pengukuran kinerja baik organisasi publik maupun swasta terkait erat dengan akuntabilitas dan kinerja dari institusi yang bersangkutan, sebagaimana apa yang dikemukakan oleh Johnson dan Levin (dalam, Widodo: 2001, 206) "*the problem of measuring the performance of private and public sector organization is fundamental to any society concerned with the accountability and performance of its institutions*". Untuk melihat derajat akuntabilitas birokrasi publik, diperlukan standar kinerja (*performance*), yang harus disepakati terlebih dahulu mengenai informasi kinerja sektor publik dan standar pelaporan informasi tadi.

Dengan demikian, agar bisa melihat derajat kemajuan yang telah dicapai birokrasi publik dalam menjalankan tugas, wewenang dan tanggung jawab yang diberikan kepadanya standar ukuran kinerja harus ditetapkan dan mendapatkan persetujuan atau kesepakatan terlebih dahulu antara

organisasi publik dengan pihak yang melaksanakan tugas, wewenang dan tanggung jawab.

Pengukuran Kinerja Birokrasi

Pengukuran kinerja merupakan faktor yang esensial dalam konsep NPM. Pengukuran kinerja digunakan untuk penilaian atas keberhasilan/kegagalan pelaksanaan kebijakan, program dan kegiatan sesuai dengan sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan dalam rangka mewujudkan visi dan misi instansi pemerintah. (Widodo, 2001:209). Menurut LAN-RI bahwa indikator pengukuran kinerja adalah ukuran kuantitatif dan kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan dengan mempertimbangkan indikator masukan (*inputs*) keluaran (*outputs*), hasil (*outcomes*), manfaat (*benefit*) dan dampak (*Impacts*). LAN-RI mendefinisikan indikator masukan (*inputs*) adalah segala sesuatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan dapat berjalan untuk menghasilkan keluaran. Indikator ini dapat berupa dana, sumber daya manusia, informasi, kebijakan atau peraturan perundang-undangan, dan sebagainya. Indikator keluaran (*outputs*) adalah sesuatu yang dicapai dari suatu kegiatan yang dapat berupa fisik dan atau non fisik. Indikator hasil (*Outcomes*) adalah segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya keluaran kegiatan pada jangkah menengah (efek langsung). Indikator manfaat (*benefit*) adalah sesuatu yang terkait dengan tujuan akhir dari pelaksanaan kegiatan. Indikator dampak (*impacts*) adalah pengaruh yang ditimbulkan baik positif maupun negatif pada setiap tingkatan indikator berdasarkan asumsi yang ditetapkan. (dalam, Pasolong, 2007:178).

Dalam konteks kinerja birokrasi pelayanan publik di Indonesia, pemerintah melalui Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (Menpan) Nomor 81 Tahun 1995, telah memberikan rujukan dalam pemberian

pelayanan, seperti (1) kesederhanaan, (2) kejelasan, (kepastian), (4) keamanan, (5) keterbukaan, (6) efisiensi, (7) ekonomis, dan (8) keadilan yang merata.

Dengan demikian, mengukur kinerja organisasi publik harus dilakukan kegiatan evaluasi. Evaluasi kinerja merupakan kegiatan untuk menilai atau melihat keberhasilan dan kegagalan suatu organisasi atau unit kerja dalam melaksanakan tugas dan fungsi yang dibebankan kepadanya. Karena evaluasi kinerja merupakan analisis dan interpretasi keberhasilan dan kegagalan pencapaian kinerja. Kegiatan evaluasi baru dapat dilakukan manakala kegiatan pengukuran kinerja telah selesai dilakukan. Pengukuran kinerja merupakan metode untuk menilai kemajuan yang telah dicapai dibandingkan dengan tujuan yang telah ditetapkan.

Membangun Birokrasi Melalui Penerapan Sistem Insentif.

Perilaku memberi insentif merupakan bagian integral dari upaya memotivasi, terutama dilihat dari dimensi eksternal. Manusia organisasional senantiasa ditantang oleh tuntutan-tuntutan ekonomi, non ekonomi dan semi ekonomi. Ketiganya sangat dominan bagi motivasi seseorang dalam mengemban misi organisasi.

Pada saat tertentu manusia terangsang dengan insentif ekonomi atau materi (*material incentives*) atau keuntungan-keuntungan ekonomi (*economic rewards*). Pada saat lain terangsang dengan insentif yang bersifat nir-material (*non-material incentives*) atau keuntungan-keuntungan semi material (*semi-material incentives*) atau keuntungan-keuntungan semi material (*semi material incentives*).

Edgar H. Schein (1996) dalam teorinya *People in organization* mengemukakan empat model dalam memotivasi pekerja :

1. Model rasional ekonomi (*the rational economic model*). Dalam model ini ia menyarankan apabila ingin berhasil dalam pencapaian tujuan organisasi adalah dengan mengerti mental para pekerja dan yang harus dipegang dan

dimanipulasi oleh para manajer (organisasi) adalah dengan pemberian insentif ekonomi. Asumsi dasar yang diajukan oleh model ini adalah bahwasanya para pekerja pada dasarnya pasif, malas, menolak untuk mengambil/menangani tanggung jawab dan harus dikontrol oleh manajer.

2. Model Sosial (*Social Model*), dikembangkan karena adanya kesadaran serta kebutuhan pekerja untuk berserikat untuk melakukan hubungan dengan lain terutama sekali dalam kelompok kerjanya.
 3. *Self-aktuating* model adalah pengembangan lebih lanjut dari model sosial, dimana dalam model ini menggaris bawahi tipikal organisasi yang sangat adaptif terhadap kebutuhan para pekerja tidak hanya dihargai melainkan lebih mendapatkan pelatihan untuk memahami kapasitasnya dan keterampilannya.
 4. Model kompleks (*Complex model*) dikembangkan oleh Shein, melihat kekurangan dan kelebihan dari ketiga model yang diajukan diatas. Ia berpendapat bahwa model-model sebelumnya terlalu sederhana dan disama ratakan untuk setiap kasus. Lanjut pendapatnya bahwa kebutuhan manusia masuk ke banyak kategori dan bervariasi sesuai dengan individu yang bersangkutan dalam rangka pengembangan kepribadian serta situasi hidup yang dialaminya. Dengan demikian akan sangat bervariasi dari satu orang ke lainnya, satu situasi kelainnya. Insentif bisa juga bervariasi bagi mereka: uang sebagai contoh, biasanya memuaskan kebutuhan ekonomi dasar, tetapi bisa juga untuk mewujudkan aktualisasi diri.
- Dari pandangan Schein diatas, jika dimaknai menunjukkan bahwa implikasi terpenting untuk para manajer atau pemimpin adalah mereka harus melakukan diagnostik dengan baik terhadap situasi yang berkembang. Mereka harus fleksibel untuk memvariasi perilaku milik mereka sendiri maupun dengan sub ordinat dalam hubungan

dengan kebutuhan untuk mencapai tujuan organisasi, khususnya situasi. Mereka dapat menggunakan manapun dari model yang disajikan diatas. Faktor kunci yang menentukan motivasi dari individu didalam organisasi adalah kontrak psikologis. Kontrak psikologis biasanya tidak tertulis, namun demikian dampaknya sangat luar biasa terhadap sekumpulan harapan dari para pekerja dalam organisasi. Tidak hanya dari aspek ekonomi (membayar, waktu kerja, jaminan kerja, dan lain-lain) tetapi ada derajat otonomi dalam pekerjaan, mempunyai peluang untuk belajar dan berkembang. Dengan demikian timbul suatu dorongan yang kuat dari para pekerja untuk tidak melakukan pelanggaran. Sebaliknya organisasi juga mempunyai ekspektasi terhadap karyawan yaitu memiliki loyalitas, menjaga rahasia perusahaan dll. Situasi seperti ini menurut penulis jika ditranformasikan ke sektor publik sangat relevan dalam membangun birokrasi pemerintahan daerah untuk meningkatkan kinerja pegawai. Manajemen insentif/kompensasi merupakan salah satu elemen penting dalam sistem manajemen kinerja birokrasi. Manajemen insentif/kompensasi merupakan mekanisme penting untuk memotivasi dan mempengaruhi personel dalam organisasi untuk mencapai tujuan organisasi.

PEMBAHASAN

Implementasi Tunjangan Kinerja Daerah pada Birokrasi Pemerintahan di Provinsi Gorontalo

Implementasi penerapan tunjangan kinerja daerah (TKD) adalah salah satu pendekatan dalam bentuk manifestasi dari konsep *New Public Management* (NPM), merupakan jawaban untuk membangun birokrasi pemerintahan di Provinsi Gorontalo. Pada tataran implementasinya agar tidak terjadi mis manajemen, maka perlu beberapa instrumen yang bersifat strategis, utamanya payung hukum, dan sumber pembiayaan TKD sebagai berikut :

- Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, yaitu perubahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
2. Peraturan Pemerintah Nomor 105 tahun 2000 tentang pengelolaan dan pertanggung jawaban keuangan daerah, pasal 29 Ayat (2), menyatakan pemerintah daerah dapat memberikan tambahan penghasilan kepada *pegawai negeri sipil* daerah berdasarkan pertimbangan yang obyektif dengan memperhatikan kemampuan keuangan daerah dan memperoleh persetujuan DPRD.
 3. Peraturan Pemerintah Nomor 58 tahun 2005, tentang pengelolaan keuangan daerah, pasal 63 Ayat (2), menyatakan pemerintah daerah dapat memberikan tambahan penghasilan kepada *pegawai negeri sipil* daerah berdasarkan pertimbangan yang obyektif dengan memperhatikan kemampuan keuangan daerah dan memperoleh persetujuan DPRD.
 4. Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, pasal 39 ayat (1) menyatakan pemerintah daerah dapat memberikan tambahan penghasilan kepada *pegawai negeri sipil* daerah berdasarkan pertimbangan yang obyektif dengan memperhatikan kemampuan keuangan daerah dan memperoleh persetujuan DPRD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
 5. Pedoman penyusunan APBD baik untuk Provinsi maupun Kabupaten/Kota setiap tahunnya diterbitkan oleh Departemen Dalam Negeri, yang menyatakan pemerintah daerah dapat memberikan tambahan penghasilan kepada *pegawai negeri sipil* daerah maupun tenaga kontrak berdasar pertimbangan obyektif dengan memperhatikan kemampuan keuangan daerah dan memperoleh persetujuan DPRD.
 6. Peraturan Daerah Nomor 1, yang setiap tahunnya diproduksi/ditetapkan tentang APBD Provinsi Gorontalo,

mulai tahun 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 bahkan sampai sekarang tahun 2009.

7. Untuk Penjabaran APBD setiap tahun, Pemerintah Provinsi Gorontalo mengeluarkan Peraturan Gubernur tentang Pelaksanaan APBD.
8. Surat Keputusan Gubernur Gorontalo setiap tahun diterbitkan untuk mengatur sistim pembayaran dan pendistribusiannya.

Kedelapan payung hukum tersebut, menjadi dasar hukum penerapan sistim insentif tunjangan kinerja daerah di Provinsi Gorontalo dan urutan-urutannya secara hirarkhi saling berhubungan satu sama lain. Sehingga penerapan TKD ini dari sisi hukum syah dan kuat pada tataran implementasinya bagi pegawai negeri sipil. Sebaliknya, jika mencermati peraturan perundang-undangan tersebut pada poin 2, 3, 4, dan 5, bagi pejabat negara setingkat Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati semestinya tidak boleh menerimanya, karena TKD sebagai tambahan penghasilan yang ditujukan kepada pegawai negeri sipil. Tapi kenyataannya Gubernur dan Wakil Gubernur menerima TKD. Lebih krusial lagi jika terjadi pembayaran ganda (*double*) yaitu menerima honor-honor proyek non APBD, dalam arti menerima honor-honor kegiatan proyek bersumber dari dana dekonsentrasi, bencana alam, pembantuan maupun kegiatan-kegiatan lainnya. Sistem seperti ini jika dicermati dari sisi pengelolaan keuangan menurut pandangan penulis kurang rasional. Pada akhirnya penerapan sistem insentif tunjangan kinerja daerah (TKD) ini bagi pejabat negara, dari sisi pendapatan agak berkurang atau kebijakan penerapan sistem ini merugikan bagi pejabat negara, dan bagi pegawai negeri sipil disini sangat diuntungkan.

Sumber Pembiayaan TKD.

Pertama kali perumusan penerapan sistim insentif tunjangan kinerja daerah (TKD) oleh pemerintah Provinsi Gorontalo, baik kalangan akademisi, pemerhati dan praktisi, memandang

bahwa sistem ini cukup akomodatif dan produktif, terutama dilihat dari sisi sosial dan psikologis. Karena ini secara tidak langsung dapat merubah perilaku birokrasi serta memotivasi pegawai lebih bersemangat bekerja dalam pencapaian kinerja dan produktifitas kerja. Tetapi disisi lain cukup merisaukan berbagai kalangan, dari mana sumber pendanaannya itu? Apakah sistem insentif ini tidak membebani APBD? Sementara digit anggaran sudah jelas dan terdistribusi secara proporsional pada seluruh komponen belanja. Apalagi Provinsi Gorontalo, daerah baru masih banyak lebih urgen perlu dibiayai untuk kepentingan masyarakat, ketimbang penerapan sistem insentif ini.

Pandangan-pandangan tersebut oleh pemerintah daerah dijadikan pemicu semangat menjadi bahan masukan perlu diakomodir untuk lebih menambah penyempurnaan pola penerapan sistem insentif TKD, dalam membangun birokrasi pemerintahan daerah. Sistem insentif TKD, sifatnya memberikan *driving forces* bagi kalangan pegawai pada jajaran pemerintahan Provinsi Gorontalo. Penerapan sistem insentif tunjangan kinerja daerah sebetulnya sama dengan format yang dilakukan oleh daerah-daerah lain di seluruh Indonesia sebelum sistem ini di TKD-kan. Hanya membedakan sifat penyajiannya saja. Pola lama, lazimnya dikenal dengan honor-honor proyek atau administrasi proyek (AP). Setiap kegiatan terutama untuk komponen belanja langsung, baik dalam bentuk fisik maupun non fisik ada honorinya. Besar kecilnya honor tergantung pada volume kegiatan, semakin banyak kegiatannya maka semakin banyak pula honor yang diterima oleh pelaksana proyek, termasuk para penanggung jawab, berdasarkan hirarki struktur organisasi birokrasi, yang dilegalkan dalam surat keputusan oleh pimpinan birokrasi tertinggi di daerah itu atau pada unit kerja masing-masing. Pola penyajian yang lama ini dikalangan birokrasi bahkan sampai masyarakat luas ada pandangan klasik istilah instansi basah versus instansi kering. Ini dikaitkan

dengan jumlah proyek yang dikelola oleh masing-masing badan/dinas. Semakin banyak proyek yang dikelola maka semakin besar peluang pejabat/pegawai untuk mendapatkan penghasilan tambahan melalui honorarium yang diterima.

Dari uraian diatas tentang sistem penyajian yang lama ini, setelah dicermati bisa menciptakan iklim kurang sehat (*inhygien*) bagi organisasi birokrasi di daerah, antara lain :

1. Terjadinya diskrepansi yang besar diantara satu dinas/badan dengan lainnya. Nampak ada perbedaan antara satu unit kerja dengan unit yang lain, nantinya mempengaruhi secara psikologis akan tidak meratanya motivasi dan semangat pelaksana birokrasi, jika dilihat dari sisi sosial dan ekonomi.
2. Dari sisi kinerja setiap dinas sulit mengukurnya karena instrumen *driving forces* tidak merata dan akan mempengaruhi pada produktifitas kerja.
3. Dalam sejarah birokrasi tidak terlepas dari intrik politik praktis, sehingga dapat mempengaruhi interelasi diantara pegawai dengan pegawai maupun antara pegawai dengan pimpinan birokrasi.
4. Akan menciptakan iklim birokrasi tidak sehat dan tidak bertanggung jawab.
5. Berpotensi adanya penyimpangan atau kebocoran anggaran, terutama pada dinas yang mengelola anggaran banyak.
6. Sulit mengukurnya dari sisi efisiensi antara indikator kinerja yaitu proses *input, output* dan *outcome*.
7. Penyajian pola lama ini dalam bentuk honor-honor, secara kuantitas tidak efisien untuk memecahkan banyaknya persoalan-persoalan pemerintahan dan masyarakat yang ada.

Dari beberapa sumber resmi yang ada dan hasil dialog dengan beberapa pegawai dilingkungan pemerintah Provinsi Gorontalo, konsep yang diungkapkan diatas, ternyata relevan dengan pernyataan Fadel Muhammad, selaku Gubernur Gorontalo pada awal

menangku jabatan gubernur. Berikut cuplikan dalam bukunya *Reinventing local government* sebagai berikut :

Saya sering mendapatkan amplop berisi uang yang katanya honorarium proyek. Saya tanyakan kepada Sekda uang itu berasal dari mana dan untuk apa? Katanya honorarium proyek dan itu sah. Saya tidak pikir, uang yang saya terima itu kalau dijumlahkan lumayan besar. Saya pun menelisik ingin tahu. Rupanya dalam pengelolaan proyek tersebut dibenarkan adanya honor-honor untuk panitia pelaksana proyek. (2008:191) Lebih lanjut Fadel Muhammad mengungkapkan :

Proyek-proyek seperti itu banyak sekali dan uang hanya mengalir kepada sejumlah kecil pegawai maka ada istilah jabatan basah dan jabatan kering. Hal ini menyebabkan adanya gab dikalangan pegawai. Ini tidak baik bagi terbentuknya faktor *hygien* kerja. Saya cepat mengambil keputusan, segala bentuk kegiatan tidak lagi dalam bentuk proyek tetapi menjadi tanggung jawab kepala dinas, honor-honor proyek saya hapuskan sebagai gantinya honor itu dipusatkan pada satu tempat dan nantinya digunakan sebagai insentif bagi pegawai yang berkinerja baik. Saya mempunyai obsesi membuat sistim pengupahan pegawai pada Pemerintahan Provinsi Gorontalo berbasis kinerja. Selain gaji pokok semua pegawai akan mendapatkan tunjangan kinerja jika mampu menunjukkan kinerja yang baik sesuai dengan kriteria yang telah ditetapkan, Besaran gaji bergeser dari sesuatu yang tetap (seperti dipraktekkan selama ini) kesesuatu yang bervariasi berdasarkan produktifitas karyawan. (2008:192).

Dari pernyataan Fadel Muhammad diatas, bila dicermati ternyata sumber pendanaan TKD dari honor-honor kegiatan proyek, sumber keuangannya pada pos dana perimbangan atau dana alokasi umum (DAU), terjabarkan pada batang tubuh APBD setelah disahkan oleh DPRD. Memang kalau dilihat walaupun masuk dalam batang tubuh APBD dari segi penganggaran tidak

membebani APBD, tetapi sumber uangnya dari negara. Dalam arti pemerintah pusat menyerahkannya kedaerah untuk dikelola dengan baik, yang nota benenya uang rakyat juga. Penerapan sistem insentif ini hanya beda penyajiannya saja, tadinya honor-honor proyek, disatukan dan dipusatkan pada satu tempat untuk dijadikan tunjangan kinerja daerah (TKD), dikelola oleh Badan Pengelola Keuangan Daerah (BPKD) Provinsi Gorontalo. Tetapi secara administratif tersebar pada semua Badan/Dinas maupun unit-unit kerja (SKPD) yang terjabarkan pada struktur belanja tidak langsung pada APBD sesuai jumlah pegawai dan tenaga kontrak. Kecuali TKD untuk para kepala Desa dan Camat diatur pada struktur belanja pos tersendiri yaitu pada pos bantuan. TKD untuk para kepala desa ini sepertinya agak rancu, sekalipun mereka melaksanakan tugas pembantuan Gubernur, tapi peruntukannya tidak sesuai dengan dasar hukum pelaksanaannya. Karena sifat TKD sesuai ketentuan yang ada dikhususkan sebagai tambahan penghasilan bagi pegawai negeri sipil berdasarkan penilaian yang obyektif. Penempatan anggarannya pun pada pos bantuan tidak tepat, karena pos bantuan sudah ada batasannya. Dalam pedoman penyusunan APBD, pos bantuan yang setiap tahun peruntukannya jelas untuk kegiatan sifatnya darurat seperti terjadi bencana alam, bantuan parpol. Uniknya lagi dikelola langsung oleh Badan Pengelola Keuangan Daerah (BPKD), seharusnya kegiatan dimaksud tercantum pada anggaran SKPD yang tupoksinya membina dan mengembangkan kegiatan tersebut.

Dengan demikian sudah jelas bahwa sumber pendanaan insentif TKD itu bersumber dari honor-honor proyek yaitu berasal dari dana alokasi umum (DAU) telah diatur dalam APBD. Tetapi pada prinsipnya sekalipun tidak membebani APBD, dilihat dari subtansinya juga adalah uang rakyat yang harus diatur dengan baik peruntukannya. Kalau dilihat penerapan TKD ini secara administratif sangat menguntungkan bagi organisasi dalam peningkatan produktifitas dan efisiensi

anggaran. Ketika penyajiannya masih dalam bentuk honor-honor proyek biasanya pembayarannya harus sesuai dengan nilai anggaran yang ada untuk dikeluarkan. Tetapi setelah di satukan dalam bentuk sistem insentif TKD, pemerintah daerah dapat menghemat dalam arti surplus anggaran. (Silpa) Kondisi ini berjalan hingga sekarang setiap tahunnya.

Sistem penyajian tersebut pertama kali diterapkan mulai tahun 2004, dimana pada tahun-tahun sebelumnya setelah dievaluasi honor-honor proyek itu mencapai Rp 22.000.000.000,00.- (dua puluh dua milyar rupiah) (hasil wawancara dengan BPKD). Setelah sistem insentif TKD ini diterapkan pemerintah daerah surplus Rp 3 milyar pada waktu itu. Jadi sangat menguntungkan bagi pegawai, pemerintah daerah dan masyarakat. Sistem penggajian seperti ini memang dipandang sebagai komponen kunci untuk meningkatkan dan mempertahankan motivasi, kinerja dan integritas pelayanan publik. Semakin tinggi kontribusi karyawan terhadap organisasi semakin tinggi pula insentif yang diterimanya. Dengan sendirinya kinerja pegawai dan kinerja organisasi akan membaik, dan berimplikasi pada

pelayanan yang berkualitas serta mendapat *suport* dan kepercayaan dari masyarakat.

Kesimpulan.

Setelah menguraikan materi ini maka penulis akan menarik beberapa kesimpulan sebagai berikut :

1. *New Public Management* (NPM) bukanlah konsep baru dalam membangun birokrasi pemerintahan, namun pemerintah Provinsi Gorontalo berusaha menjadikannya sebagai suatu konsep bernilai yang dapat diimplementasikan secara nyata melalui penataan budaya pemerintahan daerah.
2. Penerapan sistem insentif Tunjangan Kinerja Daerah (TKD) salah satu bentuk manifestasi dari konsep *New Public Management* (NPM), merupakan jawaban dalam membangun birokrasi pemerintahan yang baik.
3. Pada tataran implementasinya perlu adanya beberapa instrumen pendukung seperti: (1) payung hukum penerapan tunjangan kinerja daerah (TKD), (2) Memperoleh sumber pembiayaan yang jelas dan tidak membebani APBD.

DAFTAR RUJUKAN

- Almond, Gabriel & Bingham, Powel, 1966, *Comparative Politics Development Approach*, Little Brown Company, Bombay, India.
- Albrow, Martin, 2005, *Birokrasi*, Alih bahasa, M, Rusli Karim dan Totok Daryanto, PT. Tiara Wacana, Yogyakarta. .
- Abbas, Asy'arie, tanpa tahun, *Akuntabilitas Birokrasi Publik dalam pelayanan Publik*, Proposal Disertasi, Program Administrasi Publik, Program Pasca Sarjana, Universitas Brawijaya Malang.
- Barzelay, M., & Babak.J. Armajani, 1992. in Shafritz, Jay M; Albert C. Hyde; & Sandra J. Parkes, 2004, *Classics of Public Administration*, Fifth Edition, Wordaworth, Thomson Learning Academic Resource Center, Belmont, CA.
- Common, Richard, & Elizabeth, Mellon, 1993, *Managing Public Service: Competotion and Decentralization*, Butterworth, Heinemann, Ltd. Licence House, Yordan Hill, Oxford.
- Depdagri, 2000, *Peraturan Pemerintah Nomor 105 tahun-2000 tentang pengelolaan dan pertanggung jawaban keuangan daerah*, Jakarta.
-, 2005, *Peraturan Pemerintah Nomor 58 tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah*, Jakarta.
-, 2006, *Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah*, Jakarta.

- Hamid, Sudarwan, 2004, *Motivasi Kepemimpinan & Efektifitas Kelompok*, Rineka Cipta, Jakarta
- Irwanto, Agus, dkk, 2006, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Federickson, H.G., 1997, *The Spirit of Public Administration*, Jossey – Bass Publisher, San Francisco.
-, 2003, *The Public Administration Theory Primer*, A Member of the Perseus Books Group, University of Nebraska.
- Gore, Al. , 1995, *Common Sense Government Works Better and Costs Less*, Third Report of the National Performance Review.
- Gibson, at. Al. 1995, 1995. *Organization*, Terjemahan Nanuk Adiami, Bina Aksara, Jakarta.
- Henry, Nicholas, 2004, *Public Administration and Public Affairs*, Upper Saddle River, New Jersey, Georgia Southern University.
-, 1995, *Administrasi Negara dan Masalah-masalah Publik*, Manajemen, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Hood, C. 1991, *A Public Management for All Seasons. Public Administration*. Vol. 69: 19.
- Minougue, Martin & Charles Palidano, (eds), 1998, *Reyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices in Governance*, Edward Elgar, United Kingdom.
- Muhammad, Fadel, 2008, *Reinventing Local Government, Pengalaman dari daerah*, PT. Elex Komputindo, Kompas Gramedia, Jakarta.
- Mahmudi, 2007, *Manajemen Kinerja Sektor Publik*, Edisi Revisi, UPP, YKPN, Yogyakarta.
- Minougue, Martin & Charles Palidano, (eds), 1998, *Reyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices in Governance*, Edward Elgar, United Kingdom.
- Mwita, J.I.,2000, *Performance Management Model: A Systems-Based Approach to Public Service Quality*, The International Journal of Public Sector Management, Vol. 13, PP. 19-32.
- Ndraha, Talizuduhu, 2003, *Kybernologi (Ilmu Pemerintahan Baru)*, Jilid satu, Rineka Cipta, Jakarta.
- Osborne, David and Gaebler, 1995. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*; Terjemahan Abdul Rosyid. Mewirausahakan Birokrasi, PT.Pustaka Binaman Pressindo, Jakarta.
- Pasolong, Harbani, 2007, *Teori Administrasi Publik*, Alfa Beta, Bandung.
-, 2008, *Kepemimpinan Birokrasi*, Alfa Beta, Bandung.
- Schein, E. H, 1996, *People in Organizations*, dalam, Pugh, D.S, 1995 and D.J. Hickson, *Writers on organizations*, Exploring Management across the World, a companion volume to Management Worldide, is soon to be published by Pengeuin.
- Smith, Peter, 1996, *Measuring Outcome in the Public Sector*, London: Taylor & Francis.
- Thoha, Miftah, 2002, *Birokrasi & Politik di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- , -----, 2008, *Ilmu Administrasi Publik Kontemporer*, Edisi pertama, Cetakan ke-1, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- Vigoda, Eran (editor). 2002. *The Legacy of Public Administration: Bankground and Review*. Dalam *Public Administration: An Interdisciplinary Critical Analysis*. Marcel Dekker, Inc. New York.
- Vroom, V, H, 1996, *Decision making in Organizations*, dalam, Pugh, D.S, 1995 and D.J. Hickson, *Writers on organizations*, Exploring Management across the World, a companion volume to Management Worldide, is soon to be published by Pengeuin.
- Undang-Undang Republik Indonesia nomor 22 Tahun 1999 tentang *Pemerintahan Daerah*
- Undang-Undang Republik Indonesia, nomor 32 Tahun 2004, tentang *Pemerintahan Daerah*, Fokusmedia, Bandung.
- Wibawa, Samudra, 2001, *Neues Steuerungs model*, Belajar Otonomi dari Jerman. ISTAWA, Yogyakarta.
- Widodo, Joko, 2001, *Good Governance, telaah dari dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi, pada era Desentralisasi dan Otonomi daerah*, Insan Cendekia, Surabaya.
- , 2008, *Membangun Birokrasi Berbasis Kinerja*, Malang, Bayu Media, Publishing

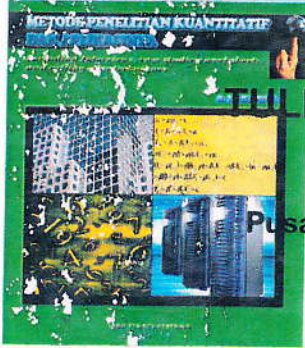
Info Jurnal, informasi mahasiswa Sulut di Malang

Kunjungi Situs:

www.formas-malang.com

Alamat E-mail:

formas_malang@yahoo.com



**TULISAN ANDA INGIN DITERBIKAN...?
KAMI SOLUSINYA...**

Penerbit

Pusat Informasi dan Komunikasi FORMAS-Malang:

**Penyuntingan Naskah
Pengeditan Buku**

**Menerbitkan Buku Yang Memiliki ISBN.
Buku Ilmiah, Buku Populer dan sebagainya.**



Yang Berminat Hubungi:
Penerbit FORMAS-Malang
Email: penerbitformas@yahoo.com



ISSN 1978-8452
9 771978 845269