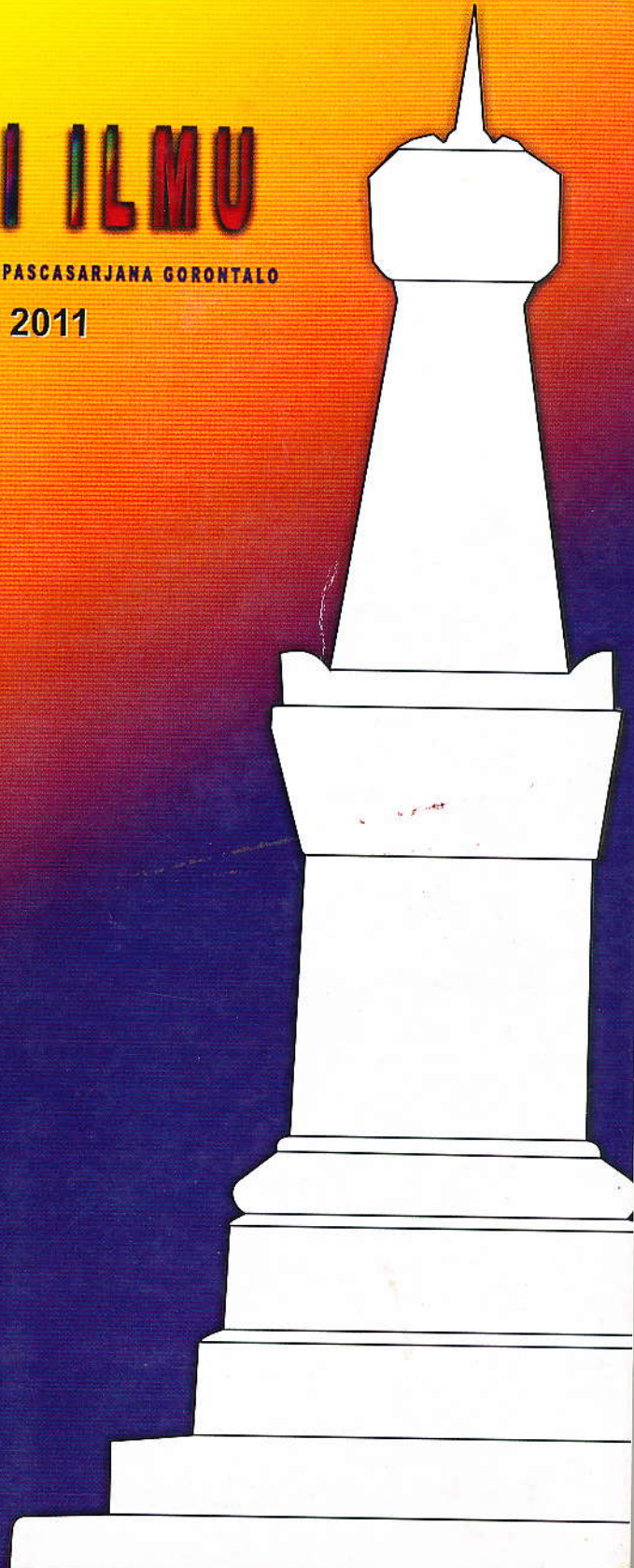


# PELANGI ILMU

JURNAL BERKALA FORUM MAHASISWA PASCASARJANA GORONTALO

VOL. 4 No. 1 Januari 2011



ISSN : 1979 - 5262

**ISSN 1979-5262**

**VOL 4. NOMOR 1. BULAN JANUARI 2011**

**Pelindung:**

**Ketua Forum Mahasiswa Pasca Sarjana  
Gorontalo di Yogyakarta**

**Ketua Penyunting:**

**Usman Pakaya SS., MA**

**Wakil Ketua Penyunting:**

**Munkizul Umam S.Ag M.Fil**

**Penyunting Ahli/Dewan Penyunting**

**Prof. Dr. Ishak Isa, M.Si  
Dr Fitriyane Lihawa. M.Si  
Dr. Udin Hamim M.Si**

**Penyunting Pelaksana:**

**Dra Mery Balango, M.Hum  
Drs. Ismail Djakaria, M.Si  
Fence Wantu, SH, MH**

**Desain Cover:**

**Amirudin Y. Dako, ST. M.Eng**

**Manajemen Pengembangan/Keuangan  
Jefriyanto Saud SPd. MA**

**Penerbit:**

**Pena Persada  
Desktop and Publishing  
Y o g y a k a r t a**

## DAFTAR ISI

Dampak Pemanasan global Dan Upaya penanggulangannya Oleh: <b>Hayatiningsih Gubali</b> .....	1
Strategi Pengendalian Wereng Batang Coklat ( <i>Nilaparvata lugens Stal</i> ) Dengan Memanfaatkan Potensi Musuh Alami Oleh: <b>Mohamad Lihawa</b> .....	11
Gerakan Lingkungan Dalam Perspektif Sosio-Ekologi Oleh: <b>Muhammad Obie</b> .....	22
Menuju Kehidupan Harmonis Dalam Masyarakat Yang Majemuk (Suatu Pandangan Tentang Pentingnya Pendekatan Multikultur dalam Pendidikan di Indonesia) Oleh: <b>Novianty Djafri</b> .....	30
Pentingnya Komunikasi Keluarga: (Menelaah Posisi Ibu Antara Menjadi Wanita Karir Dan Sebagai Pencipta Keluarga Berkualitas) Oleh: <b>Sukma Nurilawati Botutihe</b> .....	48
Peningkatan Hasil Belajar Siswa Melalui Model Pembelajaran <i>Kooperatif</i> <i>Tipe Jigsaw</i> Oleh: <b>Srie Isnawaty Pakaya</b> .....	64
Membangun Birokrasi Berbasis Kinerja (Studi Kasus Tunjangan Kinerja Daerah Bagi Pegawai Di Provinsi Gorontalo) Oleh: <b>Jusdin Puluhulawa</b> .....	73
Pandangan Dunia Pengarang Tentang Persoalan Kesenjangan Sosial Dalam Novel 'Laskar Pelangi' Karya Andrea Hirata (Kajian Strukturalisme Genetik) Oleh: <b>Herson Kadir</b> .....	89
Directed Reading Thinking Activity Technique to Increase Student's Comprehension in Reading Oleh: <b>Magvirah El Walidayni</b> .....	100
How Languages Are Learned (Revised Edition) Penulis: Patsy M. Lightbown And Nina Spada Penerbit: Oxford University Press. 1999. Tebal: 192 halaman Oleh: <b>Sri Rumiyaningsih Luwiti</b> .....	109

Perbandingan Kompleksitas Waktu Algoritma Insertion Sort, Bi-Partitioned Insertion Sort Dengan Prosedur Select Dan Bi-Partitioned Insertion Sort Tanpa Prosedur Select Oleh: <b>Manda Rohandi</b> .....	116
Deteksi Jenis Kulit Pada Citra Wajah Dengan Analisis Tekstur Gray Level Co-Occurrence Matrix (GLCM) Oleh: <b>Salmawaty Tansa</b> .....	128
Memahami Relativisme Etika: Usaha Membangun Kebersamaan Dalam Keberagaman Oleh: <b>Munkizul Umam</b> .....	140
Upaya Menciptakan Proses Peradilan Yang Bersih Sesuai Keadilan, Kepastian Hukum Dan Kemanfaatan Oleh: <b>Fence M. Wantu</b> .....	149

- Pasaribu, dkk. 1983. *Belajar dan Pembelajaran*. Gramedia Jakarta.
- Purwanto, dkk. 1984. *Konsep Belajar dari Lingkungan*. Rineka Cipta Jakarta
- Silverius, Suke. 1991. *Evaluasi Hasil Belajar Dan Umpan Balik*, Gramedia Widiasarana Indonesia Jakarta
- Sudjana, Nana, 1999. *Penilaian Hasil Proses Belajar Mengajar*, PT. Remaja Rosdakarya Bandung
- Sudibyo, Elok. 2004. *Teori Teori Belajar Yang melandasi Model Pembelajaran*, Depdiknas Jakarta.
- Sukardi, Anas 1983. *Model-model Pembelajaran*. PT Remaja Rosdakarya Bandung.
- Syaiful Bahri Djamarah. 2002. *Strategi Belajar Mengajar*. Rineka Cipta; Jakarta
- Uzer, Usman, 1993. *Upaya Optimalisasi Kegiatan Belajar Mengajar*, PT Remaja Rosdakarya. Bandung.

## Membangun Birokrasi Berbasis Kinerja (Studi Kasus Tunjangan Kinerja Daerah Bagi Pegawai Di Provinsi Gorontalo)

Oleh: Jusdin Puluhulawa

### Abstract

*This study outlines the government's efforts to reform Gorontalo province in the internal bureaucracy to build local government bureaucracy through the implementation of performance-based incentive system of regional performance benefits (TKD). Application of TKD will bring consequences to encourage the spirit, responsibility and job performance of each employee and assessed based on performance. For those 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)*

*The conclusion of this article are: first, establish performance-based bureaucracy through the implementation of systems approach to regional performance incentive allowances (TKD) as an effective instrument to motivate employees to perform well. Second, achievement of the performance of employees from year to year tend to increase. Assuming TKD has a positive impact on employee performance improvement, but from the assessment system and its implementation need to be monitored and evaluated.*

**Keywords:** Bureaucracy, Performance, TKD.

### Pendahuluan

Membangun birokrasi berbasis kinerja, 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 lahirilah 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 ke unit-unit yang lebih kecil; (5) Pergeseran kompetisi ke yang lebih tinggi; (6) penekanan gaya sektor swasta pada praktek manajemen; dan (7) penekanan pada disiplin dan penghematan yang lebih tinggi dalam penggunaan sumber daya (Vigoda, 2002).

Paradigm 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 Christopher 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 berbasis kinerja, studi kasus penerapan sistem insentif tunjangan kinerja daerah (TKD) merupakan faktor pengaruh dalam karakteristik internal birokrasi, khususnya bagi pegawai, agar termotivasi untuk mencapai kinerja dengan baik.. 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 *entrepreneurial 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 konsep *New Public Management* (NPM), merupakan jawaban untuk membangun birokrasi berbasis kinerja di Provinsi Gorontalo. Namun menjadi permasalahan disini adalah sejauh manakah implikasi TKD pada pencapaian kinerja pegawai di Provinsi Gorontalo?

### 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

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 *Monarkhi*, *aristokrasi* dan *oligarkhi*. 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, 1996). Sementara Palidano, dkk (2002) 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. 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:

1. *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).
2. *The officials collectively* (kumpulan pejabat-pejabat).

3. *Governmental officialism of inflexible routine (red tape)*. (pejabat-pejabat pemerintahan yang memiliki kebiasaan-kebiasaan kerja yang kaku).
4. *The concentration on authority in a complex structure of administration* (perumusan kewenangan dalam sebuah struktur administrasi yang kompleks).

Berdasarkan uraian di atas, 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 *bureaucracy or quality that distinguishes bureaus from other types of organization*.

Dalam perspektif ilmu administrasi publik, pengertian birokrasi tidak dapat dilepaskan dari birokrasi pemerintahan (Henry, 1988). Almond dan Powell (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 Goods* dapat disebut birokrasi publik (*Public Bureaucracy*). Birokrasi menurut Peters 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, 2002: 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.

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*. Kenampakkan birokrasi yang mengalami ketegangan antara *accountabilitynya* keatas (an) dengan tuntutan *performance-nya* 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 di segala 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. (Ndraha:2002: 48).

Berdasarkan uraian di atas, birokrasi pemerintahan dapat disimpulkan, sebagai struktur pemerintahan yang berfungsi memproduksi jasa-publik atau layanan civil 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.

### 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, 2001: 2006). 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 dan Byars (1981:375), mengatakan bahwa kinerja adalah sebagai tingkat pencapaian hasil. Kinerja menurut Interplan dalam, Pasolong adalah berkaitan dengan operasi, aktivitas, program, dan misi organisasi.

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 birokrasi publik dengan pihak yang memberikan tugas, wewenang dan tanggung jawab. Jadi dalam tulisan ini menjadi sasaran adalah kinerja pegawai secara individu yang disertai tugas oleh manajer/pimpinan organisasi dan dapat melaksanakan tugas pokoknya dengan penuh tanggung jawab.

### Pengukuran Kinerja Birokrasi

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 jangka 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 Pendekatan 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.

Konsep tersebut disajikan pada gambar berikut ini.

**Gambar 1 : Model hubungan insentif dengan produktifitas**



Sumber : Danim, 2004: 43)

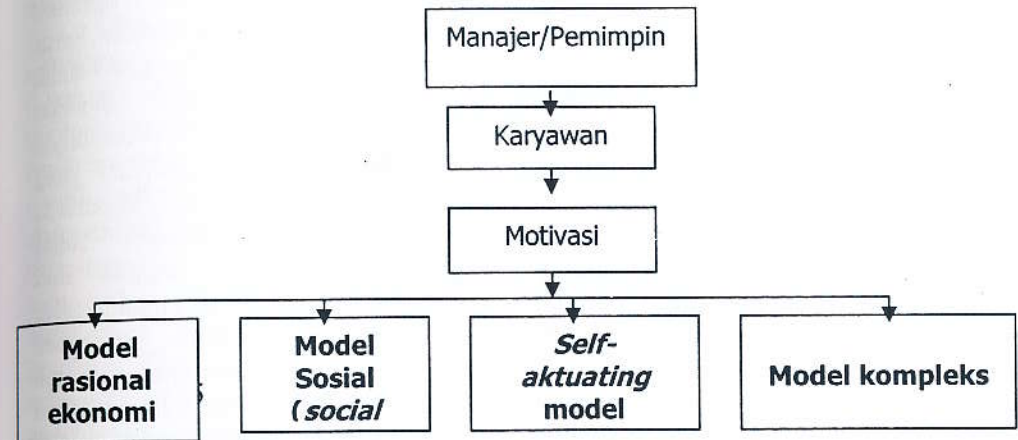
Pada saat tertentu manusia teransang dengan insentif ekonomi atau materi (*matrial incentives*) atau keuntungan-keuntungan ekonomi (*economic rewards*). Pada saat lain teransang dengan insentif yang bersifat nir-material (*non-material incentives*) atau keuntungan-keuntungan semi material (*semi-material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

Edgar H. Schein (1995) dalam teorinya *People in organization* mengemukakan empat model dalam memotivasi pekerja: Pertama, 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 manejer. Kedua, Model Sosial (*Social Model*),

dikembangkan karena adanya kesadaran serta kebutuhan pekerja untuk berserikat untuk melakukan hubungan dengan lain terutama sekali dalam kelompok kerjanya. Ketiga, *Self-aktuating model* adalah pengembangan lebih lanjut dari model sosial, dimana dalam model ini menggaris bawahi tipikal organisasi yang sangat adaktif terhadap kebutuhan para pekerja tidak hanya dihargai melainkan lebih mendapatkan pelatihan untuk memahami kapasitasnya dan keterampilannya. Keempat, 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 ke lainnya. Insentif bisa juga bervariasi bagi mereka: uang sebagai contoh,

biasanya memuaskan kebutuhan ekonomi dasar, tetapi bisa juga untuk mewujudkan aktualisasi diri.

**Gambar: 2. Model Memotivasi Pekerja.**



Sumber: Edgar H. Schein (1995)

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 ditransformasikan ke sektor publik sangat relevan dalam membangun birokrasi berbasis kinerja pada pemerintahan lokal 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.



## Implikasi Tunjangan Kinerja Daerah (TKD) Pada Kinerja Pegawai.

Implikasi TKD pada kinerja pegawai tidak lepas dari indikator pengukuran kinerja, terutama pada proses *input* menjadi *output*. Indikator *input*, yang digunakan indikator finansial berupa anggaran. Indikator *input* tersebut diperlukan untuk mengukur tingkat ekonomi. Namun harus dipahami bahwa indikator *input* saja tidak cukup bila tidak diikuti dengan penentuan indikator *output*. Ukuran *output* menunjukkan hasil implementasi program atau aktivitas. Dalam kerangka membangun birokrasi berbasis kinerja, setiap individu bertanggung jawab atas kinerja dan pelayanan dalam lingkup tugas pokoknya. Grote (1997) menyebutkan terdapat lima tanggung jawab utama yang harus dipenuhi oleh setiap individu dalam organisasi untuk mencapai hasil kinerja yang diinginkan. Tanggung jawab individu tersebut adalah: Pertama, Memberikan komitmen terhadap pencapaian tujuan. Kedua, Meminta umpan balik (*feedback*) atas kinerja yang telah ia lakukan. Ketiga, Melakukan komunikasi secara terbuka dan teratur dengan managernya. Keempat, Mendapatkan data kinerja dan membagi data itu kepada pihak lain. Kelima, Menyiapkan diri untuk dilakukan evaluasi atas kinerja yang telah ia capai. (dalam, Mahmudi, 2007: 22).

Setiap pegawai dalam organisasi harus memiliki komitmen yang tinggi terhadap pencapaian misi, visi dan tujuan organisasi. Apabila setiap pegawai memiliki komitmen

yang kuat untuk memberikan prestasi terbaiknya bagi negara dan pelayanan terbaik bagi masyarakat, maka tentunya kinerja sektor publik akan meningkat. Untuk menciptakan sistem manajemen kinerja yang optimal, setiap pegawai dalam organisasi harus secara aktif mencari umpan balik (*feedback*) atas kinerja mereka. Pegawai seperti ini mempunyai akuntabilitas, disiplin, dedikasi yang tinggi baik pada organisasi, dimana ia menyadari mengemban tugas organisasi merupakan bagian dari dirinya, sehingga selalu memberikan yang terbaik termasuk pelayanan kepada masyarakat. Manajer/pemimpin publik yang efektif perlu memberikan umpan balik atas kinerja bawahan serta memberikan pengarahan, agar dirangsang cara berpikir pegawai, sehingga akan muncul perilaku tanggung jawab pada tugas pokoknya.

Dalam kaitannya dengan pendapat tersebut, pemerintah Provinsi Gorontalo mempunyai konsepsi membangun birokrasi berbasis kinerja, yang perlu ditindak lanjuti sebagaimana disampaikan oleh Gubernur Gorontalo pada saat kegiatan *workshop Best Practices* reformasi birokrasi tahun 2007 silam sbb: Pertama, Tercapainya *good Governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kedua, Inti dari *good governance* adalah transparansi, partisipasi, akuntabilitas, supremasi hukum, ketanggapan dan efektifitas & efisiensi dalam penyelenggaraan pemerintahan sehingga mampu menghasilkan *output* dan *outcome* yang memiliki relevansi dengan kebutuhan masyarakat. Ketiga, *Good governance* adalah suatu akibat yang dipengaruhi oleh sejumlah kondisi

persyaratan tertentu. Keempat, Kinerja pemerintah adalah *proxy* untuk melihat kualitas *good governance*. Kelima, Semakin baik kinerja pemerintah maka semakin baik implementasi *good governance*.

Pencapaian kelima arah reformasi Pemerintah Provinsi Gorontalo diatas, tidak akan tercapai hasilnya, tanpa didukung oleh sistem birokrasi yang baik, terutama aparatur daerah sebagai pilar utama dituntut akuntabilitas, kinerja dalam melakukan tugas-tugas pokoknya untuk memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat. Olehnya itu Pemerintah Provinsi Gorontalo mengagendakan reformasi birokrasi daerah disamping mendorong pegawai secara moral, perlu memotivasi karyawan untuk menampilkan *performance* terbaik bagi organisasi maupun pelayanan kepada masyarakat.

Penerapan sistem insentif TKD merupakan instrumen yang tepat dan strategis dalam upaya membangun birokrasi berbasis kinerja. Langkah Pemerintah Provinsi Gorontalo ini sejalan dengan pemikiran Vrom (1964) bahwa kinerja itu dipengaruhi oleh interaksi dua faktor yaitu kemampuan dan motivasi. Jadi pemerintah daerah berpandangan bahwa penghasilan merupakan salah satu komponen penting yang berperan dalam membentuk motivasi. Secara umum sistem penggajian dalam bentuk insentif TKD ini dipandang sebagai komponen kunci untuk meningkatkan dan mempertahankan motivasi, kinerja dan integritas pelayanan publik. Jadi disini terdapat hubungan timbal balik secara emosional saling menguntungkan antara organisasi dan karyawan. Semakin tinggi kontribusi

karyawan terhadap organisasi, semakin tinggi pula insentif yang diterimanya, akibatnya kinerja instansi membaik. Kebutuhan pegawai dalam memenuhi kebutuhan hidupnya juga akan meningkat.

Penerapan sistem insentif TKD sudah memasuki tahun ketujuh. Milihat data perkembangan pada sistem penilaian kinerja, baik secara kelembagaan maupun personal, dari sisi akuntabilitas dan kinerja pelayanan publik menunjukkan kemajuan, sekalipun instrumen penilaian kinerja karyawan, tahap awal baru terbatas menilai aspek disiplin pegawai, sebagai parameter penilaian selama satu tahun. Misalnya saja ketepatan waktu masuk kantor dan pulang kantor, tidak meninggalkan kantor pada jam kerja tanpa izin, mengikuti atau tidak mengikuti kegiatan kenegaraan dan kegiatan kantor lainnya (seperti senam pagi) dll, yang menyangkut disiplin kehadiran. Hasil penerapan sistem insentif dan hukuman (*punishment*) kepada pegawai dengan model TKD tersebut, ternyata hasilnya cukup menggembarakan dari tahun-tahun sebelumnya.

Hasil evaluasi tahun 2004 ditemukan bahwa: Pertama, Hampir semua unit kerja telah melaksanakan apel pagi dan apel pulang sudah rutin dan tepat waktu. Kedua, Kehadiran pegawai disetiap hari pada setiap unit kerja mulai meningkat. Ketiga, Pegawai yang meninggalkan kantor pada jam kerja tanpa izin mulai berkurang drastis. Keempat, Pelaksanaan senam pagi setiap jum'at dapat dilaksanakan secara rutin dan jumlah yang hadir hampir 100%. Kelima, Kegiatan kenegaraan berupa upacara-upacara dilaksanakan dengan rutin dan

jumlah yang hadir hampir seratus persen. (Balitbangpedalda Provinsi Gorontalo, 2005).

Secara umum, implikasi penerapan TKD telah dapat meningkatkan disiplin aparat pemerintah daerah hingga mencapai 70-80% dengan indikator jumlah pegawai yang melanggar dan jumlah pegawai yang mentaati disiplin ( Data laporan BKD & Diklat Prov. Gorontalo, 2004). Pada tahap kedua lebih ditingkatkan, masih pada keseimbangan antara komponen disiplin bobotnya 60% dengan komponen pencapaian kinerja 40%. Unsur-unsur pengurangan disiplin tidak mengalami perubahan. Komponen pencapaian kinerja unsur-unsurnya terdiri atas: (a) pemahaman atas tupoksi, (b) Inovasi, (c) Kecepatan Kerja, (d) Keakuratan kerja, dan (e) Kerjasama.

Tahap uji coba penilaian berdasarkan unsur-unsur pencapaian kinerja tahun 2005 tersebut, penerapan sistem insentif TKD ternyata belum mempunyai daya pengaruh pada implikasi kinerja pegawai. Ini terlihat pada data hasil penelitian Balitbangpedalda kerjasama dengan Universitas Gorontalo rata-rata skor penilaian pada unsur-unsur pencapaian kinerja pada posisi 60%:70% yaitu komponen capaian kinerja 60% dan disiplin 70%. Komponen disiplin ternyata nilai persentasenya masih tinggi, karena ini mudah dipahami oleh pegawai, instrumennya tidak jauh beda dengan model DP3. Capaian komponen kinerja dimaklumi karena penerapannya baru pertama kali, banyak pegawai masih pada tahap

pembelajaran dan penyesuaian pada model penerapan sistim penilaian berbasis kinerja, terutama komponen inovasi, sulit bagi pegawai menerapkannya, sehingga inovasi muncul lebih banyak dari pimpinan. Sementara ada tanggapan sebagian pegawai mekanisme penilaian kinerja penerapannya belum optimal dan standar penilaian kinerja yang ada belum memenuhi unsur keadilan. (Hasil Penelitian UG bekerjasama dengan Prov. Gorontalo, 2008) Tetapi jika dimaknai hasil capaian kinerja seperti itu berarti implikasi TKD pada kinerja pegawai belum maksimal, namun ada kecenderungan sikap pegawai kearah pencapaian kinerja yang lebih baik.

Pada tahap ketiga, tahun 2006 pembobotan dua komponen tersebut dirubah dengan membalikkan bobot komponen disiplin menjadi 40% dan komponen pencapaian kinerja 60%. Kemungkinan besar pemerintah Provinsi Gorontalo bermaksud lebih memacu untuk mengejar target capaian aksi dan hasil, dengan tujuan membangun sistim birokrasi yang baik dan kinerja pegawai akan segera nampak kepada publik. Karena *performance* birokrasi diawal pemerintahan Gubernur Fadel Muhammad sangat jauh berbeda dari standar kinerja yang menjadi dambaan pemerintah dan masyarakat saat itu. Penjabaran lebih lanjut dalam kerangka memperbaiki sistem kinerja pegawai dibarengi penambahan pada bobot penilaian komponen pencapaian kinerja seperti pada Tabel Penilaian sebagai berikut:

Tabel  
(Perimbangan Komponen capaian kinerja 60%- Disiplin 40%)

No	Jenis Penilaian	Sifat Dan Tenaga Kontrak	Struktural
1	Sangat Baik	60%	60%
2	Baik	45%	45%
3	Sedang	35%	30%
4	Kurang Baik	5%	5%
5	Tidak Baik	0#	0%

Sumber : Muhammad, 2008 :196.

Capaian hasil kinerja dengan menggunakan format diatas, setelah diterapkan ternyata tidak jauh berbeda ketika posisi komponennya masih 40%. Setelah dievaluasi nilainya terpaut sedikit dengan hasil penelitian UG dan Prov Gorontalo yaitu capaian kinerja 65% sementara komponen disiplin rata-rata 75%. Dengan perbandingan persentase seperti ini ternyata implikasi Tunjangan Kinerja Daerah (TKD) pada kinerja pegawai masih pada posisi standar dalam arti implikasi TKD pada capaian kinerja pegawai belum menunjukkan capaian maksimal. Kedua komponen tersebut, menurut pendapat penulis harus seirama, seiring, tidak bisa dipisahkan, sehingga kadar pembobotan harus berimbang yaitu komponen disiplin 50% dan komponen pencapaian kinerja 50%. Sekarang penerapan insentif TKD memasuki tahun ketuju, instrumen penilaian dan sistim penerapannya masih perlu dievaluasi terus dimana letak kelemahannya. Sistem penilaian kinerja perlu dievaluasi, ada kecenderungan dalam sistem penilaian terlalu didominasi oleh kekerabatan ketimbang obyektivitas dalam penilaian. Sistem

penilaian perlu diawasi dan dievaluasi dengan mempercayakan pada bagian atau seksi tertentu yang dipercayai oleh manajer/pimpinan ditugaskan untuk menghandel data kinerja pegawai. Namun dari data perkembangan capaian kinerja pegawai di Provinsi Gorontalo, dua tahun terakhir sejak tahun 2008 hingga tahun 2009 menunjukkan peningkatan yang berarti diatas rata-rata 85%, kategori baik. (sumber BPKAD, Prov. Gorontalo, 2010). Dengan asumsi penerapan sistem insentif tunjangan kinerja daerah (TKD) berimplikasi positif pada pencapaian kinerja pegawai sebagai aparatur pelaksana pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan.

### Kesimpulan

1. Membangun birokrasi berbasis kinerja di Provinsi Gorontalo, melalui pendekatan penerapan sistem insentif tunjangan kinerja daerah (TKD) sebagai instrumen yang efektif untuk memotivasi pegawai agar berkinerja baik.
2. Capaian kinerja pegawai dari tahun ketahun cenderung meningkat. Dengan asumsi TKD

berimplikasi positif pada peningkatan kinerja pegawai di Provinsi Gorontalo, namun dari sisi sistem penilaian dan

penerapannya perlu diawasi serta dievaluasi.

#### Daftar Pustaka

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.

Danim, Sudarwan, 2004, *Motivasi Kepemimpinan & Efektifitas Kelompok*, Rineka Cipta, Jakarta

Dwiyanto, Agus, dkk, 2006, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.

Gore, Al. , 1995, *Common Sense Government Works Better and Costs Less*, Third Report of the National Performance Review.

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.

----, 2007, *Reformasi Birokrasi di Provinsi Gorontalo*, Power point

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.

Ndraha, Talizuduhu, 2003, *Kybernologi (Ilmu Pemerintahan Baru)*, Jilid satu, Rineka Cipta, Jakarta.

Osborne, David and Gaebler, 1995. *Reinventing Government: How the Enterpreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*; Terjemahan Abdul Rosyid. Mewirauahakan 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.

Vigoda, Eran (editor). 2002. *The Legacy of Public Administration: Bankground and Review. Dalam Publik Administation: 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.

Widodo, Joko, 2008, *Membangun birokrasi berbasis Kinerja*, Bayu Media Publishing, Malang.