

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Keberadaan administrasi publik diperlukan untuk mengelola masyarakat dan mencapai tujuan negara (Makmur, 2003). Administrasi publik juga memberikan perhatian pada pelayanan kepada masyarakat dan memberikan peluang kepada masyarakat dalam upaya mencapai tujuan negara. Tujuan negara Indonesia tercantum dalam pembukaan UUD 1945 yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia.

Dalam rangka mewujudkan tujuan negara yang tercantum dalam pembukaan UUD 1945, maka diperlukan dukungan dari sumber daya manusia. Di dalam sebuah birokrasi publik, sumber daya manusia yang dimaksud yaitu Aparatur Sipil Negara yang terdiri dari Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menjelaskan tugas PNS dan PPPK yaitu memberikan pelayanan kepada masyarakat secara adil, profesional, jujur, bertanggungjawab, loyalitas. Di samping itu Pegawai Negeri Sipil dalam menjalankan tugas harus terbebas dari unsur kepentingan politik dan berpegang teguh pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Keberhasilan suatu negara ditentukan dari kemampuan PNS dalam menjalankan tugasnya sebagai pemberi pelayanan kepada masyarakat. Jika masyarakat terlayani dengan baik maka akan timbul kepercayaan masyarakat

terhadap PNS. Oleh sebab itu keberadaan PNS di Indonesia sangat penting dalam mewujudkan tujuan negara melalui tugas yang dimilikinya. PNS memiliki peran besar dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat dan juga sebagai simbol keberlangsungan sistem pemerintahan yang bersih, akuntabel dan transparan. Di sisi lain keberadaan PNS tidak lepas dari berbagai persoalan yang dihadapi yaitu kondisi jumlah PNS yang berlebih yang disebabkan tidak seimbangnya dengan jumlah pegawai yang diangkat dengan jumlah pensiunan pegawai. Menurut Hasil Kajian Bank Dunia (2006) bahwa terdapat tiga masalah utama dalam Kinerja Pegawai Negeri Sipil yaitu **pertama**, promosi dan penerimaan PNS yang membuka banyak celah dengan menyogok seseorang agar diterima sebagai pegawai sehingga mutu aparat yang diterima rendah. **Kedua** adalah sistem penggajian yang tidak terkait dengan upaya meningkatkan kinerja karena gaji yang diterima tidak mencukupi kebutuhan hidup sehari hari. **Ketiga** adalah dengan rendahnya kualitas disiplin dan etos kerja PNS, kualitas pelayanan publik yang tidak akuntabel dan transparan.

Disamping permasalahan diatas masalah Pegawai Negeri Sipil Menurut (Bapennas, 2004) yaitu sistem gaji PNS belum mampu memenuhi kebutuhan hidup layak dan tidak mempertimbangkan pegawai dengan tingkat pendidikan, prestasi, produktivitas dan disiplin. Pegawai Negeri Sipil dengan kedudukan struktural yang sama baik produktif atau tidak produktif memiliki gaji yang sama jika memiliki golongan, masa kerja dan ruang pangkat yang sama. Kondisi tersebut dapat menurunkan semangat kerja dan prestasi kerja pegawai baik pada masa sekarang atau masa yang akan datang dan juga mendorong terjadinya penyalahgunaan kewenangan berupa tindakan korupsi, kolusi dan nepotisme.

Berdasarkan persoalan tersebut pemerintah membuat suatu kebijakan publik (Carl Federick dalam Agustino (2014:7). Kebijakan yang dikeluarkan pemerintah yaitu sistem *reward* dan *punishment* untuk meningkatkan kinerja dan produktivitas PNS (Wibowo 2016:307). Penghargaan yang diberikan kepada Pegawai Negeri Sipil berupa penghasilan tambahan tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah bahwa Pemerintah daerah dapat memberikan tambahan penghasilan kepada Pegawai Negeri Sipil dengan pertimbangan yang obyektif guna meningkatkan kesejahteraan pegawai. Kemudian Menteri Dalam Negeri mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 tahun 2011 tentang Pedoman Keuangan Daerah menetapkan bahwa Pemerintah Daerah dapat memberikan tambahan penghasilan. Provinsi Gorontalo menjadi pelopor pemberian tunjangan kinerja daerah. Tunjangan ini dinilai berdasarkan aspek kedisiplinan dan aspek prestasi kerja dengan detail dan mekanismenya telah diatur dalam Peraturan Gubernur (Pergub) Gorontalo Nomor 45 Tahun 2005, tentang Tunjangan Kinerja Daerah.

Pemerintah Kota Batu merupakan salah satu pemerintah yang menerapkan pemberian Penghargaan atau *reward* guna meningkatkan produktivitas dan kesejahteraan pegawai. Berdasarkan rekap pegawai tahun 2016 presentase jumlah golongan ruang pegawai (PNS dan CPNS) di lingkungan pemerintah Kota Batu yaitu golongan I 2,6%, golongan II 24,3%, golongan III 55,9%, golongan IV 17,2% (Simpeg,2016). Besarnya kualifikasi PNS lulusan sarjana dilihat dari presentasi jumlah golongan ruang pegawai di Kota Batu diharapkan dapat menjalankan tugas dan memberikan pelayanan publik dengan baik, Namun

berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Sub Bidang Kesejahteraan Pegawai Badan Kepegawaian Daerah Kota Batu bahwa kinerja dan disiplin pegawai pemerintah daerah Kota Batu masih rendah seperti datang dan pulang tidak sesuai ketentuan jam kerja dan tidak menyelesaikan tugas tepat waktu.

Berdasarkan kondisi tersebut Pemerintah Kota Batu mengeluarkan Kebijakan melalui Peraturan walikota Nomor 45 Tahun 2014 tentang Pendoman Pelaksanaan Absensi Sidik Jari di Lingkungan Pemerintah Kota Batu untuk meningkatkan disiplin pegawai. Namun pelaksanaan absensi elektronik tidak berjalan efektif karena tidak adanya *reward* atau penghargaan yang diberikan kepada pegawai. Sebagai upaya efisiensi pelaksanaan absensi elektronik maka pemerintah Kota Batu memberikan *reward* atau penghargaan berupa tambahan penghasilan melalui Peraturan Walikota Nomor 44 Tahun 2015 kemudian diperbaharui melalui Peraturan Walikota Batu Nomor 56 Tahun 2015 tentang Pemberian Tambahan Penghasilan Berdasarkan Beban Kerja di Lingkungan Pemerintah Kota Batu.

Pemberian tambahan penghasilan berdasarkan beban kerja di Pemerintah Kota Batu diberikan kepada Pegawai Negeri Sipil berdasarkan tingkat kehadiran yang meliputi keterlambatan masuk kerja, pulang sebelum waktunya dan ketidakhadiran kerja. Besarnya pemberian tambahan penghasilan yang diterima PNS setiap bulannya ditentukan dari hasil kali antara nilai jabatan, harga satuan yang ditetapkan dan tingkat kehadiran pegawai. Pelaksanaan Peraturan Walikota No.56 Tahun 2015 tentang pemberian tambahan penghasilan di lingkungan pemerintah Kota Batu sudah diterapkan sejak Desember 2015 namun masih dihadapkan berbagai gejala persoalan yang timbul seperti pegawai hadir dan

pulang pada waktu yang ditentukan namun di pertengahan jam kerja pegawai tidak melaksanakan kerja dengan efektif, pelayananan membutuhkan waktu yang lama dan berbelit-belit. Gejala ini timbul karena adanya suatu permasalahan antara lain:

1. kebijakan pemberian tambahan penghasilan belum memperhatikan pada penilaian kinerja hanya berdasarkan tingkat kehadiran pegawai.
2. keterlambatan pemberian penghasilan tambahan yang seharusnya diberikan maksimal tanggal 15 dibulan berikutnya sesuai dengan Pasal 12 Ayat 3 Peraturan Walikota Batu Nomor 56 Tahun 2015.
3. besaran harga jabatan yang masih rendah yaitu sebesar Rp 1000 yang seharusnya diberikan sebesar Rp 1.500 pada tahun anggaran 2016 hal ini tercantum dalam pasal 10 ayat 2(b) Peraturan Walikota Batu Nomor 56 Tahun 2015.
4. minimnya pemahaman setiap Pegawai SKPD tentang pemberian tambahan penghasilan.
5. ketidakmampuan pemberian tambahan penghasilan untuk mendorong motivasi pegawai dalam meningkatkan produktivitas kerja.

Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh Bapak M.Viata Aria Pranaka selaku Penyusun Data Absensi Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kota Batu :

“Kota Batu merupakan salah satu pemerintahan daerah di Provinsi Jawa Timur yang telah menerpkan pemberian tambahan penghasilan kepada PNS berdasarkan beban kerja. Namun hingga saat ini untuk pemberian tambahan penghasilan kepada Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Pemerintah Kota Batu masih mengalami keterlambatan lebih dari tanggal 15 dibulan berikutnya. Hal ini disebabkan karena rendahnya pemahaman setiap PNS di setiap SKPD sehingga sering terjadi komplain ketidaksesuaian antara data presensi dengan pemberian tambahan penghasilan yang diberikan kepada

pegawai.” (berdasarkan hasil wawancara pada hari Kamis 06 Oktober 2016 pukul 11.00 di Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia)”

Kelurahan Temas merupakan salah satu Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kota Batu yang melaksanakan pemberian tambahan penghasilan Kelurahan Temas secara administratif masuk dalam Kecamatan Batu, Kota Batu. Kelurahan Temas mengalami peningkatan jumlah pertumbuhan penduduk yang cukup tinggi mencapai 2,01% dengan jumlah kepadatan penduduk sebesar 3.926 dan memiliki luas lahan 377,93 ha (BPS,2014). Kelurahan Temas telah banyak membuat program yang mendukung visi misi Pemerintah Kota Batu, seperti sebagai pelopor Festival Tani yang telah mendatangkan pengunjung dari internasional, membuat kampung ekologi yang mengutamakan pertanian organik, dan juga Kelurahan Temas telah mendapatkan penghargaan kelurahan teladan dari Sekretariat Daerah Kota Batu pada tahun 2015. Keberhasilan Kelurahan Temas tidak lepas dari peran pemerintah dan partisipasi masyarakat.

Aparatur Kelurahan Temas berjumlah 21 orang terdiri dari 13 Pegawai Negeri Sipil dan 8 pegawai Honorer memiliki tugas memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pelayanan kepada masyarakat dilakukan selama 24 jam guna memberikan pelayanan yang terbaik. Hal ini selaras dengan pendapat *malangtimes.com* bahwa Pemerintah Kota Batu guna meningkatkan pelayanan kepada masyarakat memberlakukan pelayanan *non stop* pada Kecamatan Batu yang terdiri dari Kelurahan Temas, Kelurahan Songgokerto, Kelurahan Ngaglik Kelurahan Sisir, dan seluruh desa sejak 04 Januari 2015.

Pelayanan 24 jam atau pelayanan *non stop* membuat Pegawai Negeri Sipil di Kelurahan Temas harus melakukan banyak pekerjaan baik terjun langsung

kelapangan maupun pelayanan di kantor namun hal ini tidak di dukung dengan besarnya nilai jabatan yang telah ditentukan dan rendahnya pemahaman pegawai. kendala lain yang di hadapi Kelurahan Temas dalam implementasi Perwali Kota Batu No.56 tahun 2015 tentang pemberian tambahan penghasilan yaitu besaran harga jabatan yang diterima pegawai 1000 rupiah tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku dan mengalami keterlambatan pemberian tambahan penghasilan, sehingga pemberian tambahan penghasilan belum mampu mendongkrak motivasi pegawai dan kesejahteraan untuk melakukan kinerja yang lebih efektif. Di sisi lain pemberian tambahan penghasilan telah mampu meningkatkan disiplin kerja pegawai dengan hadir dan pulang tepat waktu sesuai dengan ketentuan waktu jam kerja yang telah ditentukan.

Tabel 1 Perhitungan Pemberian Tambahan Pegawai Tahun Anggaran 2016
Kelurahan Temas

Range	Jabatan Struktural	Jabatan Fungsional	Presentasi Kehadiran	Nilai Jabatan	Harga Jabatan	PTP PNS (belum termasuk pajak)
1355 – 1600	ESELON IV (Lurah Temas)		100	1540	1000	1.540.000
1105 – 1350	ESELON IV (Kepala Seksi, Sekretaris Lurah)		100	1190	1000	1.190.000
855 – 1100		Bendahara	100	1000	1000	1.000.000
655 – 850		Pengelola program perencanaan pembangunan	100	850	1000	850.000
375 – 450		Pemproses administrasi pelayanan umum	100	390	1000	390.000

Sumber : Olahan peneliti dari data PTP Kelurahan Temas dan Perwali No.41

Tahun 2015

Berdasarkan hasil kajian sementara dapat dipahami bahwa dalam hal ini ternyata pelaksanaan Pemberian Tambahan Penghasilan di Kelurahan Temas masih memiliki beberapa kelemahan yaitu kondisi pemberian tambahan penghasilan belum seimbang antara besarnya nilai jabatan dengan beban kerja yang harus diemban oleh seorang pegawai, besaran harga jabatan yang diterima PNS pada tahun anggaran 2016 sebesar 1000 rupiah tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku, dan pemberian tambahan penghasilan belum mampu mendorong produktivitas kerja pegawai. Maka dari itu diperlukan adanya alternatif agar pemberian tambahan penghasilan kepada Pegawai Negeri Sipil mampu mendorong produktivitas kerja pegawai dan kesejahteraan pegawai.

B. Rumusan masalah

1. Bagaimanakah implementasi Peraturan Walikota Batu Nomor 56 Tahun 2015 tentang pemberian tambahan penghasilan studi pada Pegawai Negeri Sipil di Kelurahan Temas?
2. Bagaimanakah kendala yang dihadapi dalam implementasi Peraturan Walikota Batu Nomor 56 Tahun 2015 tentang pemberian tambahan penghasilan studi pada Pegawai Negeri Sipil di Kelurahan Temas ?
3. Bagaimanakah upaya alternatif yang perlu diambil dalam implementasi Peraturan Walikota Batu Nomor 56 Tahun 2015 tentang pemberian tambahan penghasilan studi pada Pegawai Negeri Sipil di Kelurahan Temas?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas maka tujuan penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan dan menganalisis sebagai berikut:

1. Implementasi Peraturan Walikota Batu Nomor 56 Tahun 2015 tentang pemberian tambahan penghasilan studi pada Pegawai Negeri Sipil di Kelurahan Temas
2. Kendala yang dihadapi dalam implementasi Peraturan Walikota Batu Nomor 56 Tahun 2015 tentang pemberian tambahan penghasilan studi pada Pegawai Negeri Sipil di Kelurahan Temas
3. Upaya alternatif yang perlu diambil dalam implementasi Peraturan Walikota Batu Nomor 56 Tahun 2015 tentang pemberian tambahan penghasilan studi pada Pegawai Negeri Sipil di Kelurahan Temas

D. Kontribusi Penelitian

1. Kontribusi Teoritis
 - a. Menambah kajian teoritis dalam lingkup administrasi publik khususnya bidang ilmu kebijakan publik
 - b. Sebagai bahan referensi bagi penelitian atau studi lanjutan dengan topik terkait implementasi sebuah kebijakan yang dilakukan pemerintah daerah
2. Kontribusi praktis
 - a. Diharapkan memberikan sumbangan pemikiran kepada Badan Kepegawaian Daerah dalam meningkatkan konsistensi Pemberian Tambahan Penghasilan Kepada PNS berdasarkan Beban Kerja .

- b. Sebagai masukan bagi instansi terkait yaitu Kelurahan Temas Kota Batu sebagai pelaksana peraturan Walikota Batu Nomor 56 Tahun 2015 tentang pemberian tambahan penghasilan.

E. Sistematika Pembahasan

Gambaran terkait pembahasan penelitian tentang Implementasi Peraturan Walikota Batu Nomor 56 Tahun 2015 Tentang Pemberian Tambahan Penghasilan Studi Pada Pegawai Negeri Sipil di Kelurahan Temas. diantaranya adalah :

BAB I : PENDAHULUAN

Bab pendahuluan memuat tentang apa aja yang melatarbelakangi penelitian sehingga peneliti ingin mengetahui lebih rinci implementasi kebijakannya, khususnya pada Implementasi Peraturan Walikota Batu Nomor 56 Tahun 2015 Tentang Pemberian Tambahan Penghasilan Studi Pada Pegawai Negeri Sipil di Kelurahan Temas. Maka dari itu peneliti membuat rumusan masalah yang akan diteliti adalah: a) bagaimanakah implementasi Peraturan Walikota Batu Nomor 56 Tahun 2015 tentang pemberian tambahan penghasilan studi pada Pegawai Negeri Sipil di Kelurahan Temas. b) bagaimanakah kendala yang dihadapi dalam implementasi Peraturan Walikota Batu Nomor 56 Tahun 2015 tentang pemberian tambahan penghasilan studi pada Pegawai Negeri Sipil di Kelurahan Temas. c) bagaimanakah upaya alternatif yang perlu diambil dalam implementasi Peraturan Walikota Batu Nomor 56 Tahun 2015 tentang pemberian tambahan

penghasilan studi pada Pegawai Negeri Sipil di Kelurahan Temas. Adapun tujuan dari penelitian ini untuk mendeskripsikan dan menganalisis. Kontribusi penelitian ini bersifat praktis dan teoritis.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Tinjauan Pustaka Memuat teori–teori, konsep teoritis maupun normatif yang berhubungan dengan judul penelitian, serta kerangka berpikir peneliti. Adapun teori–teori maupun konsep yang ada dalam tinjauan pustaka antara lain : a) administrasi publik. b) Kebijakan Publik. c) Implementasi Kebijakan Publik. d) Aparatur Negara. e)Sistem Kompensasi. f)Beban Kerja.

BAB III : METODE PENELITIAN

Pada bab ini peneliti menjelaskan metode penelitian yang digunakan dalam proses penelitian terkait Implementasi Peraturan Walikota Batu Nomor 56 Tahun 2015 Tentang Pemberian Tambahan Penghasilan Studi Pada Pegawai Negeri Sipil di Kelurahan Temas. Adapun jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian kualitatif dengan pendekatan deskriptif, fokus penelitian mengacu pada teori implementasi kebijakan, lokasi penelitian di Kota Batu sedangkan sistus penelitian di Kelurahan Temas. Adapun sumber data yang digunakan adalah data primer data primer dan sekunder, teknik pengumpulan data melalui observasi,wawancara,dan dokumentasi.

BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Pada bab ini, peneliti menyajikan gambaran umum lokasi dan situs penelitian, penyajian data yang diperoleh dari lapangan baik melalui wawancara, observasi, ataupun dokumentasi, dan analisis data berdasarkan fokus permasalahan yang telah ditentukan.

BAB V : PENUTUP

Pada bab ini peneliti memberikan kesimpulan dari hasil penelitian yang dilakukan dengan adanya temuan pokok penelitian serta saran-saran terkait hasil penelitian sebagai upaya memecahkan permasalahan yang diangkat oleh peneliti.



BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Administrasi Publik

Pemerintah merupakan organisasi yang memiliki kekuasaan untuk mengatur negara yang berpendoman pada undang-undang dan nilai-nilai kemanusiaan yang berlaku pada negara tersebut. Studi yang mengembangkan ilmu administrasi publik banyak mengungkap studi teori organisasi, teori birokrasi, teori pengambilan keputusan, dan lain-lain. Administrasi publik mengalami perkembangan dengan beragam pendekatan, pemikiran, ruang lingkup yang dijadikan acuan dalam menyusun sebuah rumusan konsep administrasi publik. Adapun pengertian administrasi publik yang muncul dari rumusan konsep tersebut, antara lain sebagai berikut :

1. Menurut Indradi (2010:113) mengatakan bahwa administrasi publik adalah terjemahan dari bahasa Inggris *public administration* yang sering di terjemahkan menjadi administrasi negara atau administrasi pemerintahan.
2. Menurut R.C. Chandler dan J.C. Plano 1998 administrasi publik adalah proses dimana sumber daya dan personel publik di organisir dan di koordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola keputusan-keputusan dalam kebijakan publik (dikutip dalam Indradi,2010:114)
3. George J.Gordon mengatakan bahwa administrasi publik merupakan seluruh proses baik yang dilakukan organisasi maupun perorangan yang berkaitan dengan penerapan atau pelaksanaan hukum dan peraturan yang

dikeluarkan oleh badan-badan legislatif, eksekutif dan peradilan (dikutip dalam Indradi,2010:114)

4. *Public Administration* dalam bentuk “aksi” dari pemerintahan, atau merupakan alat/sarana untuk mewujudkan tujuan pemerintahan (Makmur, 2003:5).

Berdasarkan beberapa pengertian administrasi publik diatas, peneliti dapat merangkum bahwa administrasi publik merupakan disiplin ilmu yang mengacu pada instansi pemerintah, organisasi yang melayani publik (masyarakat) yang memiliki tujuan untuk mengatasi permasalahan publik. Adapun Objek administrasi antara lain kebijakan publik, pelayanan publik, organisasi publik, dan manajemen publik. Oleh karena ini kebijakan publik atau aturan yang dikeluarkan pemerintah merupakan bagian dari lingkup administrasi publik, seperti kebijakan Pemerintah tentang Pemberian Tambahan Penghasilan Kepada Pegawai Negeri Sipil (PNS).

B. Kebijakan Publik

1. Konsep Kebijakan Publik

Diskusi kebijakan publik dapat dimulai dari batasan-batasan dalam kebijakan publik. Menurut Dye dalam Pasalong (2011:39) kebijakan publik merupakan segala hal yang dipilih oleh pemerintah untuk dilaksanakan atau tidak. Berbeda dengan Eyestone dalam Winarno (2014:20) mendefinisikan kebijakan publik secara luas yaitu saling keterkaitan atau hubungan unit pemerintah dengan lingkungan. Sementara itu menurut Carl Federick sebagaimana dikutip oleh Agustino (2014:7) mengatakan bahwa kebijakan

publik serangkaian kegiatan yang di usulkan oleh pemerintah atau kelompok, seseorang yang terdapat hambatan dan kesempatan dalam melaksanakan usulan kebijakan dalam mencapai tujuan tertentu. Pendapat tersebut menunjukkan bahwa kebijakan publik melibatkan perilaku apa yang harus dikerjakan daripada apa yang diusulkan dalam mengatasi suatu masalah.

Dalam kehidupan bermasyarakat seringkali dihadapkan oleh berbagai masalah-masalah sosial karena semakin kuatnya arus daya saing untuk menguasai ilmu pengetahuan, pendidikan, ekonomi dan berbagai bidang lainnya. Masalah sosial yang terjadi dalam masyarakat menjadi tugas pemerintah untuk menyelesaikannya. Kebijakan atau peraturan yang dikeluarkan pemerintah merupakan tindakan pemerintah guna mengatasi masalah, mengendalikan masyarakat agar mewujudkan cita-cita dan tujuan negara. Hal ini jelas menggambarkan bahwa keberadaan kebijakan publik guna mengatasi suatu masalah atau tindakan untuk mencapai tujuan dan cita-cita negara.

Mewujudkan cita-cita negara harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Rumusan kebijakan publik yang dikeluarkan oleh pemerintah sebagai penyelenggara pemerintahan yang demokratis harus sesuai dengan kepentingan-kepentingan publik atau masyarakat. Oleh sebab itu kebijakan publik yang dikeluarkan oleh pemerintah harus berpengaruh terhadap seluruh lapisan masyarakat.

Kebijakan publik menurut Young dan Quinn dalam Jannah (2015:14-15) menjelaskan ada beberapa konsep kunci kebijakan publik antara lain:

- a. Tindakan pemerintah yang berwenang. Kebijakan publik merupakan tindakan yang dibuat dan di implementasikan oleh badan pemerintah

- melalui kewenangan hukum, politis, dan finansial untuk melakukannya.
- b. Sebuah reaksi terhadap kebutuhan dan permasalahan dunia nyata. Kebijakan publik merespon masalah maupun kebutuhan konkrit yang berkembang di masyarakat.
 - c. Seperangkat tindakan yang berorientasi pada tujuan. Kebijakan publik terdiri dari beberapa pilihan dan strategi yang dibuat untuk mencapai tujuan orang banyak.
 - d. Sebuah keputusan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Kebijakan publik dapat menjadi acuan yang berdasarkan keyakinan untuk memecahkan masalah baik dengan tindakan maupun tidak melakukan sesuatu.
 - e. Sebuah justifikasi yang dibuat oleh seseorang atau beberapa orang aktor. Kebijakan publik berisi sebuah pernyataan atau justifikasi terhadap rencana tindakan yang sudah dirumuskan oleh pemerintah maupun perwakilan pemerintah.

Berdasarkan pemikiran para tokoh dan konsep kunci kebijakan publik dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik pada dasarnya adalah kebijakan yang dikeluarkan pemerintah guna mengatur dan memberikan solusi atas persoalan yang terjadi di masyarakat melalui aturan-aturan. Kebijakan pemberian tambahan penghasilan kepada Pegawai Negeri Sipil berdasarkan beban kerja merupakan salah satu bentuk kebijakan publik yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Batu untuk meningkatkan produktivitas kerja dan disiplin pegawai sesuai dengan Peraturan Walikota Batu Nomor 56 Tahun 2015 Tentang Pemberian Tambahan Penghasilan Kepada PNS Berdasarkan Beban Kerja di Kelurahan Temas

2. Jenis-Jenis Kebijakan

Kebijakan publik dikategorikan ke dalam 3 kategori oleh pakar ilmu politik: (1) Kebijakan substantif (seperti: kebijakan kesejahteraan sosial, perburuhan, hak-hak sipil, masalah luar negeri); (2) kelembagaan (seperti: kebijakan legislatif, kebijakan yudikatif, kebijakan departemen); (3) kebijakan

menurut kurun waktu tertentu (misalnya: kebijakan masa Reformasi, kebijakan masa Orde Baru, dan kebijakan masa Orde Lama).

Kategori lain diungkapkan oleh Anderson dalam Utomo (2000:7-8) mengemukakan jenis kebijakan publik adalah sebagai berikut:

- a. Kebijakan substantif dan kebijakan prosedural. Kebijakan substantif adalah apa yang harus dilaksanakan oleh pemerintah dalam suatu kebijakan, sedangkan kebijakan prosedural adalah bagaimana penggunaan merode atau prosedur dalam kebijakan substantif.
- b. Kebijakan *distributive*, kebijakan regulatori, kebijakan redistributif. Kebijakan *distributive* menyangkut distribusi pelayanan atau kemanfaatan pada masyarakat atau segmen masyarakat tertentu atau individu. Kebijakan regulatori adalah kebijakan yang berupa pelarangan maupun pembatasan terhadap perilaku individu atau kelompok masyarakat. Sedangkan kebijakan re-distributif adalah kebijakan yang mengatur kekayaan, pendapatan, pemilikan, atau hak-hak di antara berbagai kelompok dalam masyarakat.
- c. Kebijakan material dan kebijakan simbolis. Kebijakan material adalah kebijakan yang memberikan keuntungan sumber daya konkrit pada kelompok sasaran. Kebijakan simbolis merupakan kebijakan yang memberikan manfaat simbolis pada kelompok sasaran.
- d. Kebijakan yang berhubungan dengan barang umum (*public goods*) dan barang privat (*private goods*). Kebijakan *public goods* adalah kebijakan yang mengatur pemberian barang maupun pelayanan publik kepada masyarakat. Sedangkan kebijakan *private goods* adalah

kebijakan yang mengatur penyediaan barang atau pelayanan untuk pasar bebas.

3. Tahapan Kebijakan Publik

Kebijakan publik dalam pelaksanaannya harus melalui beberapa tahapan.

Tahapan-tahapan tersebut digambarkan seperti gambar berikut:



Gambar 1 : Tahap-tahap dalam Kebijakan Publik

Sumber : Dunn dalam Winarno (2002:28)

Berdasarkan gambar diatas, berikut merupakan penjelasan tahap-tahap kebijakan publik:

- Tahap 1. *Problem Formulation*, yaitu mengidentifikasi masalah-masalah publik, kemudian masalah-masalah tersebut berkompetensi agar masuk ke dalam agenda kebijakan. Akhirnya masalah yang terpilih ke agenda kebijakan perumus kebijakan
- Tahap 2. *Policy Formulation*. Masalah yang masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh pembuat kebijakan. Kemudian masalah tersebut didefinisikan guna mencari solusi terbaik. Setiap aktor bermain untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik karena masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang akan diambil.
- Tahap 3. *Policy Adaption*. Dari sekian banyak kebijakan yang ditawarkan oleh perumus kebijakan kemudian diambil satu alternatif kebijakan untuk memecahkan masalah dan didukung oleh mayoritas perumus kebijakan.
- Tahap 4. *Policy implementation*. Kebijakan di implementasikan dan dilaksanakan
- Tahap 5. *Policy Evaluation*. Kebijakan yang dilaksanakan kemudian di evaluasi untuk mengetahui sejauh mana kebijakan tersebut memecahkan masalah dan memberikan dampak.

Penjelasan tersebut telah menunjukkan bahwa kebijakan publik bertujuan mencari solusi atas permasalahan yang ada dengan dengan berbagai proses dan pertimbangan. Kebijakan yang dibuat pemerintah memiliki tujuan

tertentu seperti kebijakan pemberian tambahan penghasilan berdasarkan beban kerja kepada Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Pemerintah Kota Batu (Perwali Kota Batu Nomor 56 Tahun 2015) yang memiliki tujuan meningkatkan produktivitas dan kesejahteraan pegawai.

4. Kebijakan Tambahan Penghasilan

Dalam mengatasi masalah rendahnya kinerja Aparatur Negara yang disebabkan rendahnya kesejahteraan pegawai. Oleh sebab itu pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah bahwa Pemerintah daerah dapat memberikan tambahan penghasilan kepada Pegawai Negeri Sipil dengan pertimbangan yang obyektif guna meningkatkan kesejahteraan pegawai. dengan adanya Peraturan Pemerintah, Menteri Dalam Negeri membuat peraturan untuk dijadikan pedoman pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 kemudian diubah menjadi Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Pedoman Keuangan Daerah menetapkan bahwa Pemerintah Daerah dapat memberikan Tambahan Penghasilan guna meningkatkan Kinerja Pegawai Negeri Sipil dan Kesejahteraan. Pemberian tambahan Penghasilan harus mempertimbangkan asas kepatuhan pegawai, efisiensi, kewajaran, karena gaji paling tinggi yang diterima PNS maksimal 2,5% dari belanja pegawai.

Terdapat 5 kriteria Kebijakan Tambahan Penghasilan, yang tercantum dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri yaitu:

- a. Kebijakan tambahan penghasilan berdasarkan beban kerja.

Tambahan penghasilan yang diberikan kepada Pegawai Negeri Sipil dimana pegawai menyelesaikan tugas yang melampaui beban kerjanya.

- b. Kebijakan tambahan penghasilan berdasarkan tempat bertugas.

Tambahan penghasilan yang diberikan kepada Pegawai Negeri Sipil yang berada di daerah terpencil yang memiliki kesulitan tingkat tinggi dalam melaksanakan tugas yang disebabkan minimnya insfrastruktur, jarak yang jauh, dan lain lain.

- c. Kebijakan tambahan penghasilan berdasarkan kondisi kerja.

Tambahan penghasilan yang diberikan kepada Pegawai Negeri Sipil yang kesulitan tingkat tinggi dalam melaksanakan tugas yang disebabkan minimnya insfrastruktur, jarak yang jauh, lingkungan kerja yang beresiko tinggi.

- d. Kebijakan tambahan penghasilan berdasarkan kelangkaan profesi.

tambahan penghasilan yang diberikan kepada Pegawai Negeri Sipil yang memiliki keterampilan khusus ataupun langka dalam melaksanakan tugasnya

- e. Kebijakan tambahan penghasilan berdasarkan prestasi kerja

Tambahan penghasilan yang diberikan kepada Pegawai Negeri Sipil yang mempunyai inovasi ataupun prestasi kerja yang tinggi.

Pemerintah Kota Batu Mengeluarkan Peraturan Walikota Nomor 56 Tahun 2015 tentang Pemberian Tambahan Penghasilan Berdasarkan Beban kerja kepada Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Kota Batu. Maka kebijakan pemberian tambahan penghasilan yang diterapkan di Kota Batu merupakan kebijakan tambahan penghasilan berdasarkan beban kerja.

Pemberian tambahan penghasilan berdasarkan beban kerja diberikan kepada pegawai PNS yang telah melampaui beban kerja normal.

C. Implementasi Kebijakan Publik

1. Definisi implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan publik adalah suatu alat yang digunakan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan. Adapun pengertian implementasi kebijakan publik menurut para ahli adalah sebagai berikut :

- a. Menurut Van Meter Horn dalam Agustino (2014:139) menyatakan bahwa implementasi kebijakan publik adalah tindakan yang dilakukan oleh individu atau organisasi untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan dalam pembuatan kebijakan publik.
- b. Menurut Daniel Mazmain dan Paul Sabiter dalam Agustino (2014 :139) menyatakan bahwa implementasi kebijakan publik adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar baik dalam bentuk undang-undang dan keputusan yang dibuat oleh lembaga negara. Keputusan tersebut lazimnya mengidentifikasi masalah yang akan diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan yang akan dicapai dan cara-cara untuk mengatur proses implementasinya.

Dari penjelasan para ahli mengenai implementasi kebijakan publik dapat ditraik kesimpulan bahwa implementasi kebijakan publik menyangkut tiga hal yaitu tujuan kebijakan, adanya kegiatan atau aktifitas untuk mencapai tujuan dan adanya hasil yang dicapai.

2. Tahap-Tahap Implementasi Kebijakan Publik

Tahapan dalam implementasi kebijakan publik diantaranya sebagai berikut:

a. Menurut Soenarko (2005:187-191) dalam mengimplementasikan kebijakan publik dibagi menjadi 3 tahap yaitu :

- 1) Tahap interpretasi merupakan tahapan yang masih bersifat abstrak kemudian dijabarkan menjadi kebijakan strategis dalam bentuk peraturan daerah yang dirumuskan lembaga legislatif. Kemudian kebijakan strategis dijabarkan menjadi kebijakan manajerial dalam bentuk keputusan lembaga eksekutif seperti keputusan kepala daerah. Kemudian kebijakan manajerial dijabarkan menjadi kebijakan operasional dalam bentuk kebijakan kepala dinas sebagai pelaksana teknis pemerintah. Pada tahap ini diperlukan adanya komunikasi dan sosialisasi agar kebijakan ini dapat berjalan dengan baik sesuai dengan tujuan dibuatnya kebijakan.
- 2) Tahap pengorganisasian merupakan tahap yang mengarah kepada proses kegiatan pengaturan dan penetapan aktor pelaksana kebijakan, penetapan sarana dan prasarana yang dibutuhkan dalam melaksanakan kebijakan, penetapan sumber daya anggaran yang akan dipakai, penetapan tata kerja (juklak dan juknis), dan penetapan manajemen dalam melaksanakan kebijakan.
- 3) Tahap aplikasi merupakan perwujudan dari aktor pelaksana dalam tahap organisasi. Dengan kata lain penerapan kebijakan publik yang awalnya masih sebagai rencana menjadi realitas kenyataan.

b. Menurut Islamy (2007:102) membagi tahap implementasi kebijakan publik menjadi dua bentuk yaitu :

- 1) Bersifat *self-excuting* adalah kebijakan publik yang telah ditetapkan akan terimplementasi dengan sendirinya.
- 2) Bersifat *non-selfexcuting* adalah kebijakan publik yang telah ditetapkan akan terimplementasi jika adanya beberapa aktor atau pelaksana.

3. Model Implementasi Kebijakan Publik

Pada studi kebijakan publik terdapat berbagai model implementasi kebijakan publik yang berpengaruh terhadap keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan, adapun model implementasi kebijakan publik yaitu:

Model Implementasi George C.Edward III

Implementasi kebijakan merupakan sesuatu yang dinamis karena terdapat banyak variabel yang saling berinteraksi dan mempengaruhi. Terdapat empat variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan yang disebutkan dalam pendekatan Edward III sebagaimana dikutip oleh Agustino (2016:137) yaitu:

a. Komunikasi

Komunikasi menjadi variabel pertama yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan publik. Karena melalui komunikasi terdapat informasi penting yang disampaikan kepada pelaku kebijakan agar dapat mengetahui tujuan, isi, arah dan sasaran kebijakan itu dibuat.

Indikator dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi yaitu transmisi, kejelasan, dan konsistensi.

b. Sumberdaya

Sumberdaya menjadi variabel kedua yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan publik. Sumberdaya merupakan sebagai alat untuk mencapai tujuan. Adapun sumberdaya yang dimaksud adalah sumber daya manusia, sumber daya anggaran, sumberdaya peralatan dan fasilitas.

c. Disposisi atau sikap

Disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan publik. Hal-hal penting yang perlu dicermati dalam variabel disposisi yaitu :

- 1) Pengangkatan birokrasi, sikap pelaksana dapat menimbulkan hambatan terhadap implementasi kebijakan, oleh sebab itu pengangkatan personil pelaksana kebijakan harus memiliki dedikasi yang tinggi terhadap kebijakan yang telah ditentukan.
- 2) Insentif, memberikan keuntungan atau tambahan biaya tertentu menjadi faktor pendorong pelaksana kebijakan menjalankan tugas dengan baik.

d. Struktur Birokrasi adalah hubungan kerja yang membagi dan mengkoordinasikan tugas seseorang atau kelompok untuk mencapai tujuan bersama. Dalam kebijakan publik yang begitu kompleks diperlukan kerjasama, apabila struktur birokrasi tidak efektif maka akan menyebabkan sumberdaya lain menjadi tidak efektif dan menghambat jalannya kebijakan. Menurut Edward III terdapat dalam Agustino (2016:141), terdapat dua karakteristik yang dapat mendongkrak kinerja struktur birokrasi ke arah yang lebih baik adalah

- 1) membuat SOP yang lebih flexibel. SOPs (*Standar Operating Procedures*) adalah suatu prosedur atau aktivitas terencana rutin yang memungkinkan para pegawai untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya pada setiap hari sesuai dengan standar yang telah ditetapkan.
- 2) Melaksanakan fragmentasi, tujuannya untuk menyebar tanggung jawab berbagai aktivitas, kegiatan atau program pada beberapa unit kerja yang sesuai dengan bidangnya masing-masing.

4. Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Publik

Kebijakan publik dapat terlaksana dengan baik jika adanya faktor pendukung dari pembuat kebijakan dan pelaksana kebijakan. Adapun yang menjadi faktor pendukung implementasi kebijakan publik menurut Agustino (2014 :157 -160) antara lain:

- a. Adanya respon positif masyarakat atas keputusan pemerintah.
- b. Kesadaran masyarakat untuk menerima secara sadar dan rasional serta ingin melaksanakan kebijakan publik yang telah ditetapkan pemerintah
- c. Adanya sanksi hukum yang tegas dan jelas.
- d. Terdapat kepentingan publik. Masyarakat memiliki keyakinan bahwa kebijakan publik dibuat secara sah, konstitusional, dan dibuat oleh pejabat yang berwenang.
- e. Adanya kepentingan pribadi.
- f. Adanya rentang jangka waktu sebuah implementasi kebijakan berguna untuk meraih keberhasilan implementasi kebijakan.

Implementasi kebijakan publik merupakan suatu proses untuk mewujudkan tujuan yang dipilih untuk dilaksanakan dalam kenyataan. Namun tidak seluruh kebijakan dapat berjalan dengan efektif dan efisien. Gejala tersebut dinamakan implementasi gap karena suatu kondisi dimana terjadi perbedaan dengan apa yang direncanakan dan dilaksanakan. Adapun faktor penghambat dalam proses implementasi kebijakan publik menurut Agustino (2014:160-161) antara lain :

- a. Adanya kebijakan yang bertentangan dengan nilai dan norma yang berlaku di masyarakat, sehingga kebijakan tersebut sulit diterima oleh masyarakat.
- b. Tidak adanya sanksi atau kepastian hukum yang mengikat yang dijadikan sumber ketidakpatuhan masyarakat terhadap implementasi kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah
- c. Adanya konsep ketidakpuasan selektif terhadap hukum
- d. Adanya keanggotaan seseorang dalam suatu organisasi.

Dalam setiap kebijakan publik yang telah ditetapkan oleh pemerintah secara sempurna tentunya tidak lepas dari faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik baik berupa faktor pendukung maupun faktor penghambat. Hal ini serupa dengan Kebijakan pemberian tambahan penghasilan berdasarkan beban kerja kepada Pegawai Negeri Sipil yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Batu melalui peraturan Walikota Batu Nomor 56 Tahun 2015 tentunya tidak lepas dari faktor pendukung dan faktor penghambat dalam implementasinya.

D. Pegawai Negeri Sipil

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menjelaskan bahwa Aparatur Sipil Negara yang disingkat ASN adalah Profesi Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. Adapun pengertian Pegawai Negeri Sipil sebagaimana di kutip pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 adalah warga negara indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan memiliki nomor induk pegawai, disertai tugas guna mencapai tujuan negara serta digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dari dua pengertian ini dapat ditarik kesimpulan bahwa Pegawai Negeri Sipil merupakan aparatur negara yang diangkat karena telah memenuhi syarat dan diberikan tugas untuk menyelenggarakan pemerintahan dalam rangka mewujudkan tujuan dan cita cita negara.

Adapun tugas dan peran Pegawai Negeri Sipil dalam menyelenggarakan pemerintahan, sebagaimana tercantum dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 pada pasal 11 adalah melaksanakan kebijakan publik, memberikan pelayanan publik yang profesional dan berkualitas, mempererat persatuan negara. Peran Pegawai Negeri Sipil sebagai perencana dan pengawas penyelenggara tugas di bidang pemerinta guna memberikan pelayanan publik yang bebas dari intervensi politik dan profesional.

Dalam menjalankan tugas Pegawai Negeri Sipil mendapatkan hak yang bertujuan memberikan penghargaan dan perlindungan. Hak PNS tencantum dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 2014 yaitu :

1. Berhak mendapat gaji, tunjangan dan fasilitas

Gaji, tunjangan dan fasilitas merupakan bentuk balas jasa yang diberikan oleh negara atas pekerjaan yang telah diselesaikan oleh PNS. Balas jasa yang diberikan bersifat adil dan layak sesuai beban kerja, tanggungjawab, resiko pekerjaan, dan diharapkan mampu memenuhi kebutuhan hidup PNS yang nantinya dapat meningkatkan motivasi dan produktivitas PNS dalam bekerja.

2. Berhak memperoleh cuti

Cuti merupakan ijin yang diberikan oleh pegawai guna mewujudkan kesejahteraan dan menjamin kesegaran jasmani maupun rohani. PNS yang hendak melaksanakan cuti harus mendapatkan persetujuan tertulis dari atasan atau pejabat yang berwenang, berbeda untuk cuti sakit harus menyertakan surat tertulis dari dokter yang membuktikan bahwa pegawai yang bersangkutan sedang sakit.

3. Berhak memperoleh jaminan pensiun dan jaminan hari tua

Jaminan pensiun dan jaminan hari tua diberikan sebagai perlindungan keberlangsungan penghasilan hari tua, sebagai penghargaan atau pengabdian PNS terhadap negara selama bertahun-tahun. Dana Jaminan pensiun dan jaminan hari tua berasal dari iuran PNS itu sendiri dan pemerintah, pemberiannya melalui Badan Asuransi Nasional Negara atau TASPEN.

4. Berhak memperoleh perlindungan

Perlindungan yang diperoleh oleh pegawai berupa jaminan kesehatan, jaminan kecelakaan kerja, jaminan kematian dan bantuan hukum.

5. Berhak memperoleh pengembangan kompetensi

Pegawai berhak mendapatkan pendidikan dan pelatihan sebagai bentuk pengembangan kompetensi agar dapat menambah keahlian dan kecakapan pegawai dalam melaksanakan tugas.

Setelah pegawai mendapatkan haknya sebagai penyelenggara pemerintah atau abdi negara, maka Pegawai negeri sipil berkewajiban untuk setia dan menaati pancasila sebagai falsafah bangsa, UUD 1945 sebagai dasar negara, dan seluruh peraturan yang berlaku. PNS juga berkewajiban menjadi persatuan dan kesatuan bangsa dengan menjaga rahasia negara dan menunjukkan keteladanan dari sikap dan berperilaku dalam berhubungan dengan orang lain.

E. Kompensasi

1. Tinjauan Umum

Kompensasi merupakan kontra prestasi atau imbalan atas penggunaan tenaga atau jasa yang diberikan oleh tenaga kerja (Wibowo, 2016:289). Berbeda dengan Wasto (2011:79) mengemukakan bahwa kompensasi adalah segala sesuatu yang diterima pegawai sebagai kontribusi tenaga dan pikiran yang telah disumbangkan pada organisasi. Dari pengertian kompensasi dapat dipahami bahwa kompensasi merupakan sesuatu yang diterima pegawai sebagai balas jasa atas kontribusi tenaga, waktu maupun pikiran kepada organisasi dalam melaksanakan tugas. Kompensasi dalam sudut pandang pegawai sebagai imbalan atas jasa yang telah dilakukan pegawai, sedangkan dalam sudut pandang organisasi kompensasi sebagai beban yang harus dipikul untuk memberikan imbalan dalam bentuk yang bervariasi dalam rangka mempengaruhi motivasi kerja dan kepuasan kerja pegawai.

Kompensasi menjadi salah satu faktor pendorong motivasi kerja pegawai. sistem kompensasi dalam setiap organisasi berbeda-beda sesuai dengan kondisi dan lingkungan organisasi. Namun apabila terjadi kesalahan dalam penerapan sistem kompensasi akan mengakibatkan demotivasi atau tidak adanya kepuasan kerja di kalangan pegawai. Kesalahan penerapan sistem kompensasi seperti ketidakseimbangan antara tugas yang diselesaikan dengan imbalan yang diterima. Jika hal ini terjadi maka akan menyebabkan menurunnya kualitas kerja baik dari segi pegawai maupun organisasi (Wibowo,2016:289).

Pemberian kompensasi kepada pegawai perlu memperhatikan efektivitas kompensasi agar tercipta keadilan baik dari segi pegawai maupun organisasi. Ivancevich dalam Wibowo (2016:292) mengemukakan bahwa terdapat tujuh kriteria untuk efektivitas kompensasi yaitu :

- a. *Adequate*, tingkat kompensasi minimum yang harus dipenuhi oleh organisasi
- b. *Equitable*, kejujuran dalam pembayaran usaha, kemampuan, dan pelatihan setiap orang atau individu.
- c. *Balanced*, kelayakan dalam memberikan bayaran,tunjangan, dan penghargaan lain.
- d. *Cost effective*, bayaran yang diberikan harus mempertimbangkan apa yang dapat diusahakan organisasi.
- e. *Secure*, imbalan yang diberikan harus mampu memenuhi kebutuhan dasar pegawai dan membantu pegawai merasa aman.

Pemberian kompensasi dapat meningkatkan kinerja pegawai dan juga mampu mendorong stabilitas dan pertumbuhan ekonomi negara. Hal ini sejalan dengan tujuan pemberian kompensasi, adapun tujuan pemberian kompensasi menurut Hardjanto (2012:96) yaitu:

a. Pemenuhan kebutuhan ekonomi

Dengan adanya kepastian menerima kompensasi baik berupa gaji, upah atau bentuk lainnya secara periodik dapat menjamin “*economic security*” bagi dirinya maupun keluarga pegawai.

b. Meningkatkan produktivitas pegawai

Pemberian kompensasi yang semakin baik dapat mendorong pegawai melakukan kinerja yang lebih baik.

c. Memajukan organisasi

Semakin tinggi kompensasi yang diberikan semakin menunjukkan bahwa pendapatan organisasi tinggi.

d. Menciptakan keseimbangan dan keadilan

Pemberian kompensasi berhubungan dengan syarat yang dipenuhi oleh pegawai pada jabatan, sehingga tercipta keseimbangan antara *input* dan *output*

Selain tujuan kompensasi juga mempunyai fungsi, adapun fungsi kompensasi menurut Hardjanto (2012:95) yaitu :

a. Pengalokasian sumberdaya manusia secara efisien

b. Penggunaan sumberdaya manusia secara lebih efisien dan efektif

c. Mendorong stabilitas dan pertumbuhan ekonomi.

2. Klasifikasi Kompensasi

Terdapat beragam pandangan para ahli dan pendapat mengenai klasifikasi kompensasi. Seringkali pembahasan klasifikasi kompensasi atau imbalan menimbulkan kerancuan dalam pemahaman. Wibowo (2016: 298) mengemukakan klasifikasi kompensasi yaitu :

a. Upah dan gaji

Upah dan gaji merupakan kompensasi sebagai kontra prestasi atas pengorbanan kerja. Upah diberikan pada pekerja tingkat bawah atau tenaga sebagai kompensasi atas waktu yang telah diserahkan, sedangkan gaji diberikan sebagai kompensasi atas tanggungjawab pada pekerjaan tertentu. Upah dan gaji dibayarkan dalam periode waktu tertentu seperti bulanan, namun upah lebih bervariasi tergantung jenis dan sifat pekerjaan. Sistem pembayaran gaji yang bersifat lebih spesifik adalah:

1) *Team – Based Pay*

Kompensasi yang memberikan penghargaan individu atas kerjasama dengan kelompok

2) *Skill – Based Pay*

Imbalan yang dibayarkan atas kemampuan individu menguasai tugas, dan keterampilan dalam mewujudkan tugas mereka.

b. Insentif

Pemberian imbalan yang tidak berdasarkan senioritas atau jam kerja karena insentif menghubungkan pembayaran dengan kinerja. Keberadaan insentif agar pegawai memberikan prestasi kerja melebihi standar kinerja yang diharapkan.

c. Penghargaan

Pemberian tambahan penerimaan dari pemimpin sebagai upaya lebih menghargai kinerja pekerjaan. sebagaimana yang dikemukakan oleh Gibson dalam Wibowo (2016:307) bahwa tujuan utama penghargaan adalah untuk menarik orang untuk bergabung dalam organisasi, menjaga pekerja agar datang untuk bekerja, memotivasi pekerja untuk mencapai kinerja tingkat tinggi.

d. Tunjangan

Tunjangan tidak dikaitkan dengan prestasi kerja, namun dikaitkan dengan pemberian kesejahteraan dan penciptaan kondisi kerja sehingga pekerja merasa lebih aman dan nyaman.

3. Metode Pembayaran

Adapun metode pembayaran menurut Ivancevich sebagaimana dikutip dalam Wibowo (2016:294) yaitu :

- a. *Flat rates* adalah pembayaran upah tanpa memandang senioritas atau kinerja.
- b. *Payment for timed worked* adalah pegawai dibayar atas waktu bekerja dalam bentuk upah dan gaji. Upah adalah bayaran diperhitungkan pada tarif perjam, sedangkan gaji diperhitungkan berdasarkan tarif bulanan atau tahunan.
- c. *Variable pay* adalah pembayaran yang diberikan atas keberhasilan organisasi .
- d. *Ownership* adalah pegawai menerima dari perusahaan untuk meningkatkan komitmen dan kinerja pegawai.

- e. *People-based pay* adalah metode pembayaran yang diberikan atas keahlian, pengetahuan dan keterampilan pegawai.
- f. *Executive pay* adalah metode pembayaran yang didasarkan pada kinerja pegawai atau hasil dan prestasi pegawai.

F. Beban Kerja

1. Tinjauan Umum

Setiap Pegawai Negeri Sipil memiliki beban kerja yang menjadi tanggung jawabnya untuk diselesaikan. Hal ini selaras dengan pendapat Amstrong (1995:186) bahwa setiap individu dalam organisasi dituntut untuk menyelesaikan pekerjaan. Berbeda dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 2008 yang mendefinisikan bahwa beban kerja merupakan pekerjaan yang harus dipikul oleh suatu jabatan/unit kerja organisasi dan merupakan hasil kali antara *volume* kerja dan norma waktu. Dari pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa beban kerja merupakan tanggung jawab Pegawai Negeri Sipil untuk menyelesaikan tugas sesuai dengan waktu yang telah ditentukan. Hasil yang diberikan Pegawai Negeri Sipil saat mengerjakan tugas berbeda-beda karena dipengaruhi faktor motivasi dan keahlian atau kemampuan pegawai.

Adapun faktor yang mempengaruhi beban kerja menurut Soleman (2011:85) terbagi menjadi dua yaitu :

a. Faktor eksternal

1) Tugas, Terdapat 2 (dua) sifat tugas yaitu sifat fisik dan sifat mental.

sifat fisik seperti stasiun kerja, tata ruang tempat kerja, kondisi

lingkungan kerja, sikap kerja, cara angkut, dan beban yang diangkat. Sedangkan sifat mental seperti tanggung jawab, kompleksitas dan emosi pekerja.

- 2) Organisasi kerja yang mempengaruhi beban kerja seperti waktu kerja, waktu istirahat, *shift* kerja dan system kerja.
- 3) Lingkungan kerja yang dapat memengaruhi beban kerja dan beban tambahan seperti lingkungan kerja fisik, lingkungan kerja kimiawi, biologis dan lingkungan kerja psikologis.

b. Faktor Internal

- 1) Faktor somatis, meliputi jenis kelamin, umur, ukuran tubuh, status gizi dan kondisi kesehatan
- 2) Faktor psikis, meliputi motivasi, persepsi, kepercayaan, keinginan dan kepuasan.

2. Pengukuran Beban Kerja

Pengukuran Beban Kerja menurut Kementrian Pendayagunaan Aparatur Negara merupakan salah satu teknik untuk mendapatkan informasi jabatan, melalui proses penelitian dan pengkajian yang dilakukan secara analisis. Hal ini selaras dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 tahun 2008 Tentang Pedoman Analisis Beban Kerja di Lingkungan Departemen Dalam Negeri dan Pemerintah Daerah bahwa pengukuran beban kerja dapat memperoleh informasi berupa efektifitas dan efesiensi jabatan, efektifitas dan efesiensi unit kerja, prestasi kerja jabatan dan prestasi kerja unit, jumlah kebutuhan pegawai dan jumlah beban kerja unit, standar dan norma kerja waktu. Berdasarkan pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa pengukuran

baban kerja merupakan suatu alat informasi atau teknik untuk memperoleh kesempurnaan organisasi dari seluruh aspek.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 2008 terdapat 3 aspek dalam pengukuran beban kerja yaitu :

- a. Norma waktu, merupakan waktu yang dipergunakan untuk menyelesaikan tugas/kegiatan sesuai dengan standar norma waktu kerja dengan asumsi tidak ada perubahan yang menyebabkan waktu tersebut berubah.
- b. Volume Kerja, diperoleh dari target pelaksanaan tugas yang diberikan untuk memperoleh hasil kerja.
- c. Jam kerja efektif, merupakan jam kerja yang digunakan sebagai alat ukur dalam melakukan analisis

G. Kinerja

1. Definisi Kinerja

Dalam suatu organisasi terdapat tugas yang dibebankan kepada setiap pegawai. Tugas yang dikerjakan oleh setiap pegawai dalam organisasi akan menimbulkan hasil guna mencapai sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya, hal ini dikatakan sebagai kinerja. Adapun pengertian kinerja menurut beberapa ahli yaitu :

- a. Menurut Tika (2006:121) mengemukakan bahwa kinerja adalah hasil-hasil fungsi pekerjaan / kegiatan seseorang atau kelompok dalam suatu organisasi yang dipengaruhi oleh berbagai faktor untuk mencapai tujuan organisasi dalam waktu tertentu.

- b. Menurut Bastian (2006:74) mengemukakan bahwa kinerja merupakan gambaran pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi.
- c. Menurut Wibowo (2016) mengemukakan bahwa kinerja memiliki makna yang lebih luas tidak hanya menyangkut hasil yang dicapai namun juga termasuk bagaimana proses pekerjaan itu berlangsung.

Berdasarkan pendapat para ahli dapat disimpulkan bahwa pengertian kinerja adalah suatu proses pekerjaan yang dilaksanakan untuk mencapai hasil pekerjaan guna mewujudkan tujuan tertentu dan dalam waktu tertentu. Kinerja bersifat multi dimensional dengan pengukuran yang bervariasi tergantung pada kompleksitas faktor-faktor yang membentuk kinerja.

2. Indikator Kinerja

Indikator kinerja merupakan suatu variabel yang digunakan untuk mengukur proses dan hasil kinerja dengan berpedoman pada target-target dan tujuan organisasi. Hasibuan dalam Siagian (2002:56) mengatakan bahwa kinerja pegawai dapat dinilai dari beberapa hal yaitu :

- a. Kesetiaan merupakan ketaatan, dan pengabdian kepada Pancasila, Undang-undang Dasar 1945, Negara dan Pemerintah yang dibuktikan dalam sikap dan perilaku sehari-hari dan perbuatan yang baik dalam melaksanakan tugas.
- b. Prestasi kerja merupakan hasil dari kinerja yang diperoleh pegawai dalam melaksanakan tugas yang menjadi tanggung jawabnya. Prestasi

kerja dipengaruhi oleh pendidikan, kemampuan dan pengalaman pegawai.

- c. Kedisiplinan adalah sejauh mana mentaati peraturan yang telah dibuat pemimpin berdasarkan keputusan bersama.
- d. Kreativitas merupakan kemampuan pegawai untuk mengembangkan ide-ide dan mengeluarkan potensi yang dimiliki dalam menyelesaikan tugas.
- e. Kerjasama adalah kemauan pegawai melakukan kerja bersama-sama dengan orang lain untuk mencapai hasil yang diharapkan.
- f. Kecakapan dapat diukur dari tingkat pendidikan pegawai yang disesuaikan dengan pekerjaan yang menjadi tugasnya.
- g. Tanggung jawab merupakan suatu bentuk kesanggupan untuk menyelesaikan tugas dengan tepat waktu dan berani mengambil resiko.

3. Jenis Indikator Kinerja

Jenis indikator kinerja menurut Mahsun (2006:77) meliputi indikator masukan, proses, keluaran, hasil, manfaat, dan dampak. Adapun penjelasan singkat mengenai indikator tersebut adalah :

- a. Indikator masukan adalah segala sesuatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan dapat berjalan untuk menghasilkan keluaran. Indikator ini mengukur jumlah sumberdaya seperti anggaran, sumberdaya manusia, peralatan, material dan masukan lainnya yang dipergunakan untuk melaksanakan kegiatan.
- b. Indikator Proses. Organisasi merumuskan ukuran kegiatan, baik dari segi kecepatan, ketepatan, maupun tingkat akurasi pelaksanaan

kegiatan tersebut. Hal yang paling dominan adalah tingkat efisiensi dan ekonomis pelaksanaan kegiatan organisasi. Efisiensi diperoleh dari besarnya hasil manfaat sejumlah input. Sedangkan ekonomis adalah sejauh mana penggunaan biaya dan waktu dapat dilakukan seminimal mungkin.

- c. Indikator keluaran adalah sesuatu yang diharapkan dapat dicapai dari suatu kegiatan, sehingga indikator keluaran harus sesuai dengan lingkup dan sifat organisasi.
- d. Indikator hasil adalah segala sesuatu yang mencerminkan berfungsi atau tidaknya keluaran kegiatan secara langsung.
- e. Indikator manfaat adalah segala sesuatu yang terkait dengan tujuan akhir dari pelaksanaan kegiatan. Indikator manfaat menggambarkan manfaat yang diperoleh dari indikator hasil. Manfaat dapat dirasakan beberapa waktu kemudian, khususnya dalam jangka menengah dan jangka panjang.
- f. Indikator dampak adalah pengaruh yang ditimbulkan baik positif maupun negatif dari indikator manfaat.

4. Konsep Pengukuran Kinerja

Pengukuran terhadap kinerja diperlukan untuk mengetahui apakah selama pelaksanaan kinerja terdapat kekurangan dari rencana yang telah ditentukan atau apakah kinerja dapat dilakukan sesuai dengan waktu yang telah ditentukan, atau apakah hasil kinerja telah tercapai sesuai dengan apa yang diharapkan. Menurut Mashun (2006:25) pengukuran kinerja adalah

“suatu proses penilaian kemajuan pekerjaan terhadap tujuan dan sasaran yang telah ditentukan sebelumnya, termasuk informasi atas efisiensi

penggunaan sumber daya dalam menghasilkan barang dan jasa, hasil kegiatan dibandingkan dengan maksud yang diinginkan dan efektivitas tindakan dalam mencapai tujuan yang telah ditentukan.”

Seringkali pengukuran kinerja menghadapi berbagai persoalan antara lain terdapatnya banyak ukuran, pengukuran tidak ada hubungannya dengan strategi, pengukuran bersifat bias terhadap hasil, sistem *reward* yang tidak sejajar dengan ukuran kinerja, pengukuran tidak mendukung struktur manajemen berdasar tim. Maka dari itu diperlukan Elemen Pokok Pengukuran Kinerja, Mashun (2006:26) menyebutkan bahwa terdapat empat elemen pokok suatu pengukuran kinerja antara lain :

a. Menetapkan tujuan, sasaran dan strategi organisasi

Tujuan, sasaran dan strategi yang ditetapkan harus berpedoman pada visi dan misi.

b. Merumuskan indikator dan ukuran kinerja.

Indikator kinerja dirumuskan berdasarkan tujuan, sasaran dan strategi yang telah dibuat dan penilaian secara tidak langsung hanya melalui indikasi kinerja. Sedangkan ukuran kinerja mengacu pada penilaian secara langsung. Indikator kinerja dan ukuran kinerja sangat diperlukan untuk menilai tingkat ketercapaian tujuan, sasaran, dan strategi.

c. Mengukur tingkat ketercapaian tujuan dan sasaran–sasaran organisasi.

Mengukur tingkat ketercapaian tujuan dan sasaran–sasaran organisasi adalah membandingkan hasil aktual antara indikator kinerja dengan ukuran kinerja. Analisis hasil aktual antara indikator kinerja dan ukuran kinerja menghasilkan penyimpangan positif, penyimpangan negatif dan penyimpangan nol. Penyimpang positif jika pelaksanaan kegiatan sudah

berhasil melampaui batas indikator kinerja dan ukuran kinerja yang telah ditetapkan. Penyimpangan negatif jika pelaksanaan kegiatan tidak mencapai indikator kinerja dan ukuran kinerja yang telah ditetapkan. Penyimpangan nol jika pelaksanaan kegiatan tercapai atau sama dengan indikator kinerja dan ukuran kinerja yang telah ditentukan.

d. Evaluasi Kinerja

Evaluasi kinerja memberikan gambaran mengenai nilai kinerja yang berhasil dicapai organisasi. Informasi capaian kinerja dapat dijadikan *feedback* dan *reward-punishment*, penilaian kemajuan organisasi, dan dasar peningkatan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas dari kinerja yang sebelumnya.

Adapun memberikan hasil yang dapat dibandingkan secara objektif dan adil diperlukan kriteria yang sama dalam ukuran kinerja. Ukuran kerja merupakan alat ukur yang bersifat obyektif. Menurut Amstrong dan Barong dalam Widodo (2016:158) mengemukakan bahwa kriteria suatu ukuran kerja seharusnya :

- a. Dikaitkan dengan tujuan strategis dan mengukur apa yang secara organisasioanal penting dan mendorong kinerja.
- b. Relevan dengan sasaran akuntabilitas tim maupun individu.
- c. Memfokuskan pada output yang terukur dan tingkah laku individu dalam proses penyelesaian tugas.
- d. Mengidentifikasi data yang akan tersedia.
- e. Dapat di vervifikasi tentang seberapa jauh tingkat harapan yang terpenuhi.