

**IMPLEMENTASI PP NO. 25 TAHUN 1994
TENTANG TANDA KEHORMATAN
SATYALANCANA KARYA SATYA**

(Studi di Lingkungan Sekretariat Daerah Propinsi Jawa Timur)

SKRIPSI

**Diajukan Untuk Menempuh Ujian Skripsi
Pada Fakultas Ilmu Administrasi
Universitas Brawijaya**

**FAIZAL ISHAK
0710313017**



**UNIVERSITAS BRAWIJAYA
FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI
JURUSAN ILMU ADMINISTRASI PUBLIK
MALANG
2011**

TANDA PENGESAHAN

Telah dipertahankan di depan majelis penguji skripsi, Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya, Pada:

Hari : Kamis

Tanggal : 14 Juli 2011

Jam : 09.00

Skripsi atas nama : Faizal Ishak

Judul : Implementasi PP No.25 Tahun 1994 tentang Tanda Kehormatan Satyalancana Karya Satya (Suatu Studi di Sekretariat Provinsi Jawa Timur)

Dan dinyatakan lulus

MAJELIS PENGUJI

Ketua



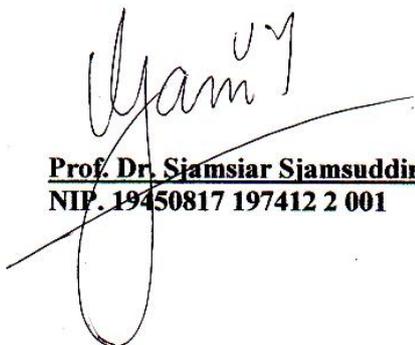
Dr. Imam Hanafi, M.Si, MS
NIP.19691002 199802 1 001

Anggota



Drs. Minto Hadi, M.Si
NIP. 19540127 198103 1 003

Anggota



Prof. Dr. Sjamsiar Sjamsuddin
NIP. 19450817 197412 2 001

Anggota

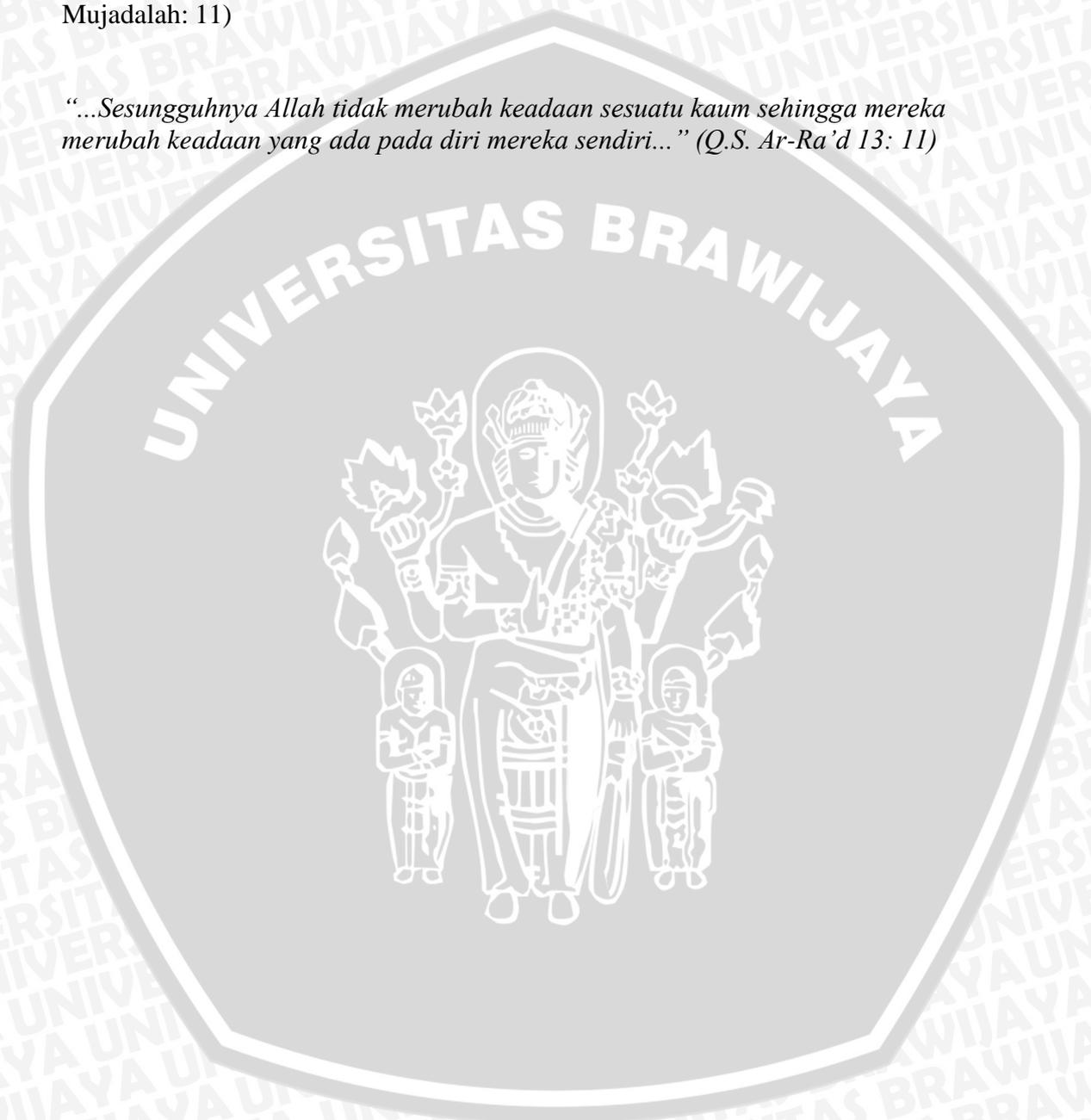


Drs. M. Shobaruddin, MA
NIP. 19590219 198601 1 001

MOTTO

“Dan Allah Akan Meninggikan Orang-orang yang Beriman Diantaramu dan Orang-orang yang Diberi Ilmu Pengetahuan Beberapa Derajat” (QS. Al-Mujadalah: 11)

“...Sesungguhnya Allah tidak merubah keadaan sesuatu kaum sehingga mereka merubah keadaan yang ada pada diri mereka sendiri...” (Q.S. Ar-Ra'd 13: 11)



TANDA PERSETUJUAN SKRIPSI

Judul : Implementasi PP. No. 25 Tahun 1994 Tentang Tanda Kehormatan Satyalancana Karya Satya (Suatu Studi Di Lingkungan Sekretariat Daerah Propinsi Jawa Timur)

Disusun oleh : Faizal Ishak

NIM : 0710313017

Fakultas : Ilmu Administrasi

Jurusan : Ilmu administrasi Publik

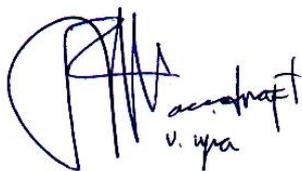
Konsentrasi :-

Malang, Juni 2011

Komisi Pembimbing

Ketua

Anggota




Dr. Imam Hanafi, M.Si, MS
NIP.19691002 199802 1 001

Drs. Minto Hadi, M.Si
NIP. 19540127 198103 1003

PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI

Saya menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa sepanjang pengetahuan saya, di dalam naskah skripsi ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh pihak lain untuk mendapatkan karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebut dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila ternyata di dalam naskah skripsi ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur jiplakan, saya bersedia skripsi ini digugurkan dan gelar akademik yang telah saya peroleh (S-1) dibatalkan, serta diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (UU No 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, pasal 2 dan pasal 70).

Malang, Juni 2011



Faizal Ishak
0710313017

RINGKASAN

Faizal Ishak, 2011, Implementasi Pp No. 25 Tahun 1994 Tentang Tanda Kehormatan Satyalancana Karya Satya (Suatu Studi di Lingkungan Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Timur), DR. Imam Hanafi, S. Sos, M. Si, M. S., Drs. Minto Hadi, M.Si, Halaman 122 + xix

Penelitian ini berjudul Implementasi Pp No. 25 Tahun 1994 Tentang Tanda Kehormatan Satyalancana Karya Satya (Suatu Studi di Lingkungan Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Timur). Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis penyebab Implementasi PP. No. 25 Tahun 1994 tentang Tanda Kehormatan Satyalancana Karya Satya tidak berjalan dengan baik di lingkungan Sekretariat Daerah Propinsi Jawa Timur. Fokus penelitian ini yaitu penyebab Implementasi PP. No. 25 Tahun 1994 tentang tanda kehormatan Satyalancana Karya Satya yang tidak berjalan dengan baik di Lingkungan Sekretariat Daerah Propinsi Jawa Timur yang dibagi menjadi empat yaitu: (a) Komunikasi, sumber daya, disposisi dan Struktur birokrasi dalam Implementasi PP. No. 25 Tahun 1994.

Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif karena melalui penelitian ini diharapkan akan dapat mengetahui dan mendeskripsikan penyebab Implementasi PP. No. 25 Tahun 1994 tentang Tanda Kehormatan Satyalancana Karya Satya tidak berjalan dengan baik di lingkungan Sekretariat Daerah Propinsi Jawa Timur. Pada penelitian ini yang menjadi lokasi penelitian ini adalah Lingkungan Sekretariat Daerah Propinsi Jawa Timur, karena di Lingkungan Sekretariat Daerah Propinsi Jawa Timur. Sedangkan situs penelitian ini adalah pimpinan Sekretariat Daerah Propinsi Jawa Timur, Kepala Badan Kepegawaian Daerah (BKD) khususnya pada Kepala Bagian Kesejahteraan Pegawai berkaitan dengan bidang pengusulan penghargaan untuk pegawai.

Hasil dari penelitian ini bahwa penyebab Implementasi PP. No. 25 Tahun 1994 tentang tanda kehormatan Satyalancana Karya Satya yang tidak berjalan dengan baik di Lingkungan Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Timur dikarenakan yang pertama, (a) Komunikasi, sosialisasi dan komunikasi yang dilakukan oleh aparat yang berwenang dalam pengajuan tanda kehormatan Satyalancana Karya Satya masih belum optimal. Hal tersebut dapat dilihat dari pemahaman para pegawai yang masih rendah atas maksud dan tujuan adanya tanda kehormatan tersebut dan dengan pemahaman yang rendah tersebut tidak akan mendorong para pegawai untuk mengajukan untuk mendapatkan tanda kehormatan Satyalancana Karya Satya tersebut. Kualitas dalam komunikasi tampak kurang begitu baik sehingga apa yang menjadi esensi dari Peraturan Pemerintah No 25 Tahun 1994 tidak bisa dipahami dengan baik oleh para pegawai di lingkungan Sekretariat Daerah. (b) Sumber Daya, sebenarnya jumlah aparat yang menangani pengusulan tanda kehormatan Satyalancana Karya Satya sudah optimal dan sesuai dengan jumlah beban tanggung jawab yang dihadapinya. Dari sisi pemahaman tugas juga bisa ditarik pemahaman bahwa para aparat yang melaksanakan tugas pengusulan tersebut telah memiliki kemampuan yang memadai terhadap tugas dan tanggung

jawabnya. Namun kurangnya motivasi yang mendorong terhadap pelaksanaan tugas dan tanggung jawabnya tersebut membuat aparat jadi tidak bersemangat. (c) Disposisi, karena lemahnya keinginan dari para aparat terkait dalam proses pelaksanaan kebijakan tersebut intensitas pengecekan dari para pegawai yang sudah dianggap layak untuk mendapatkan tanda kehormatan tersebut. Hal tersebut menggambarkan terdapat motivasi kerja yang kurang tinggi pada aparat yang menangani pengusulan tanda kehormatan Satyalancana Karya Satya di lingkungan Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Timur. (d) Struktur birokrasi, dari sisi persyaratan administratif, para responden berpendapat bahwa dari sisi persyaratan administratif sudah mencukupi, namun sebagian besar responden menyatakan bahwa tanda kehormatan tersebut secara fisik tidak memberikan manfaat apa-apa bagi responden yang bersifat memicu semangat kerja dan karir. Secara psikologis, dengan mendapat tanda kehormatan tersebut para pegawai yang menjadi responden dalam penelitian ini akan mendapat kebanggaan dan kepuasan tersendiri karena mendapat penghargaan dari negara atas pengabdianya selama ini.

Dari hasil penelitian, ada beberapa saran yang dapat diberikan oleh peneliti antara lain, Perlu ditinjau kembali PP. No. 25 Tahun 1994 tentang tanda kehormatan Satyalancana Karya Satya guna mendapatkan sebuah rumusan yang tepat tentang *reward* atau penghargaan yang akan diberikan bila seseorang mendapat tanda kehormatan tersebut. Bagi perbaikan dari sisi sumber daya manusia dan birokrasi guna meningkatkan keterlibatan aparat-aparat dapat dikemukakan beberapa masukan yang dapat meningkatkan profesionalisme aparat dan sistem birokrasi pada lingkungan Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Timur adalah Perlunya diadakan evaluasi-evaluasi yang bersifat mengukur setiap kemampuan sumber daya manusianya dalam hal pelaksanaan tugas-tugas dan pendelegasian yang bersifat teknis guna memantau setiap kemajuan yang didapat.

Keyword: Implementasi Kebijakan Publik, Penghargaan, Pegawai Negeri Sipil

SUMMARY

Faizal Ishak, 2011, Implementation No. Pp. 25 Year 1994 on Signs of Honor Satyalancana Karya Satya (A Study on the Environment Secretariat of East Java Province), DR. Imam Hanafi, S. Sos, M.Si, M. S., Drs. Minto Hadi, M. Si, page122+xix

This study, entitled Implementation No. Pp. 25 Year 1994 on Signs of Honor Satyalancana Karya Satya (A Study on the Environment Secretariat of the East Java Province). This study aims to determine and analyze the causes of PP implementation. No. 25 of 1994 on Signs of Honor Satyalancana Karya Satya does not run well in the neighborhood of East Java Province Regional Secretariat. The focus of this research is the cause of Implementation PP. No. 25 of 1994 on Satyalancana Karya Satya honors that do not run well on the Environment Secretariat of the Province of East Java are divided into four namely: (a) communication, resources, disposition and bureaucratic structure in the Implementation Regulation. No. 25 of 1994.

The research method used is descriptive research with a qualitative approach because it is through this research will hopefully be able to know and describe the cause of Implementation PP. No. 25 of 1994 on Signs of Honor Satyalancana Karya Satya does not run well in the neighborhood of East Java Province Regional Secretariat. In this study, the location of this research is the Regional Secretariat of Environment of East Java Province, for the Environment Secretariat of the Province of East Java. While this research site was the leader of the East Java Provincial Secretariat, Head of Regional Personnel Agency (BKD), especially at the Chief Welfare Officer relating to the award nomination field for employees.

Results from this study that the cause of Implementation PP. No.25 of 1994 on Satyalancana Karya Satya honors that do not run well on the Environment Secretariat Province of East Java due to the first, (a) communication, socialization and communication conducted by the competent authorities in the filing honors Satyalancana Karya Satya still not optimal. This can be seen from the understanding of the officials who are still low on the intent and purpose of the honors and with the understanding that low will not encourage employees to apply for honors such Satyalancana Karya Satya. The quality of communication seems less so good so what is the essence of the Government Regulation No 25 of 1994 can not be well understood by the staff of the Regional Secretariat.(B) Resources, the actual number of officers who deal with the nomination honors Satyalancana Karya Satya were optimal and in accordance with the amount of the burden of responsibility that it faces. In terms of understanding the task can also

be drawn the understanding that the officers who carry out such proposal has sufficient capability to the duties and responsibilities. However, lack of motivation that drives the implementation of duties and responsibilities is to make the apparatus so not excited. (C) Disposition, for lack of willingness of the concerned officials in the process of implementing the policy of checking the intensity of the employees who are deemed eligible for such honors. It illustrates that there is less motivation to work high on the apparatus which handles the nomination honors Satyalancana Karya Satya within the Regional Secretariat of East Java Province. (D) The structure of the bureaucracy, in terms of administrative requirements, the respondents argued that in terms of administrative requirements are sufficient, but the majority of respondents stated that the distinction is physically not provide any benefit to the respondent which are triggered morale and careers. Psychologically, to receive honors those employees who were respondents in this study will have pride and satisfaction because it received an award from the state for his dedication over the years.

From the research, there are a few suggestions that can be given by the researchers, among others, should be revisited PP. No. 25 Year 1994 concerning honors Satyalancana Karya Satya in order to obtain a precise formulation of the rewards or awards will be given when a person gets honors tersebut. Bagi improvement in terms of human resources and bureaucracy in order to increase the involvement of the officers could be suggested that some input enhance the professionalism of the bureaucratic apparatus and systems on the environment of East Java Province Regional Secretariat is held need for evaluations that are measured every human resource capacity in terms of implementation of tasks and assignments that are technical in order to monitor any progress gained.

Title: Implementation of Public Policy, Awards, Civil Servants

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT karena berkat rahmat dan hidayahnya penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul Implementasi Pp No. 25 Tahun 1994 Tentang Tanda Kehormatan Satyalancana Karya Satya (Suatu Studi di Lingkungan Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Timur).

Skripsi ini merupakan tugas akhir yang diajukan untuk memenuhi syarat dalam memperoleh gelar sarjana Ilmu Administrasi Publik pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang.

Penulis menyadari bahwa penyusunan skripsi ini tidak akan terwujud tanpa adanya bantuan dan dorongan dari berbagai pihak, khususnya orang tua. Oleh karena itu pada kesempatan ini penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada yang terhormat:

1. Kedua orang tua dan keluarga besar yang telah memberikan doa dan semangat untuk menulis
2. DR. Imam Hanafi, S. Sos, M. Si, M.S selaku Ketua Komisi Pembimbing
3. Drs. Drs. Minto Hadi, M.Si, selaku Anggota Komisi Pembimbing
4. Prof. Dr. Sumartono, MS, selaku Dekan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang
5. Dr. Khairil Muluk, M.Si, S.Sos, selaku Ketua Jurusan Administrasi Publik Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang
6. Teman-teman publik 2007 serta teman-teman lainnya yang telah memberikan semangat dan dukungannya
7. Keluarga besar Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Timur yang telah membantu
8. Serta semua pihak yang telah membantu penulis dalam menyelesaikan skripsi ini, yang tidak bisa disebutkan satu per satu.

Demikian kesempurnaan skripsi ini, saran dan kritik yang sifatnya membangun sangat penulis harapkan. Semoga karya skripsi ini bermanfaat dan dapat memberikan sumbangan yang berarti bagi pihak yang membutuhkan.

Malang, Juni 2011

Penulis

DAFTAR ISI

	Halaman
MOTTO	i
TANDA PERSETUJUAN SKRIPSI	ii
PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI	iii
RINGKASAN	iv
SUMMARY	vi
KATA PENGANTAR	viii
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR TABEL	xi
DAFTAR GAMBAR	xii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	7
C. Tujuan Penelitian	7
D. Kontribusi Penelitian	8
E. Sistematika Pembahasan	9
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	10
A. Kebijakan Publik.....	10
1. Pengertian Kebijakan Publik	10
2. Ciri – ciri Kebijakan Publik.....	14
3. Proses Kebijakan Publik	15
B. Implementasi Kebijakan Publik	18
1. Pengertian implementasi kebijakan publik	18
2. Langkah-langkah implementasi kebijakan	20
3. Faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan Publik	22
4. Model Implementasi Kebijakan Publik	25
C. PP No 25 Tentang Tanda Kehormatan Satyalancana Karya Satya.....	30
1. Penegertian Satyalancana Karya Satya	30
2. Macam dan Bentuk Satyalancana Karya Satya.....	31
3. Persyaratan, Penganugerahan, Pemakaian dan Pencabutan Satyalancana Karya Satya.....	32
BAB III METODE PENELITIAN	33
A. Jenis penelitian	33
B. Fokus Penelitian	34
C. Lokasi dan Situs Penelitian	35
D. Sumber Data	36
E. Teknik Pengumpulan Data	37
F. Instrumen Penelitian.....	39
G. Analisis Data	40

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN	43
A. Gambaran Umum dan Kondisi Lokasi Penelitian.....	43
1. Gambaran Umum Provinsi Jawa Timur	
a. Keadaan Geografi.....	43
b. Wilayah Administrasi.....	43
c. Kependudukan.....	44
d. Perekonomian.....	44
2. Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Timur	45
a. Gambaran Umum.....	45
b. Visi dan Misi.....	45
B. Penyajian Data	61
1. Implementasi PP. No. 25 Tahun 1994 tentang tanda kehormatan Satyalancana Karya Satya di Lingkungan Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Timur	61
2. Faktor – faktor yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan.....	64
a. Komunikasi dalam Implementasi PP. No. 25 Tahun 1994.....	64
b. Sumber Daya dalam Implementasi PP. No. 25 Tahun 1994.....	67
c. Disposisi dalam Implementasi PP. No. 25 Tahun 1994.....	71
d. Struktur Birokrasi dalam Implementasi PP. No. 25 Tahun 1994	74
C. Analisis Data.....	76
1. Implementasi PP. No. 25 Tahun 1994 tentang tanda kehormatan Satyalancana Karya Satya di Lingkungan Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Timur	77
2. Faktor – faktor yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan.....	79
a. Komunikasi dalam Implementasi PP. No. 25 Tahun 1994.....	79
b. Sumber Daya dalam Implementasi PP. No. 25 Tahun 1994.....	85
c. Disposisi dalam Implementasi PP. No. 25 Tahun 1994.....	89
d. Struktur Birokrasi dalam Implementasi PP. No. 25 Tahun 1994	90
BAB V PENUTUP.....	93
A. Kesimpulan	93
B. Saran	93

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN



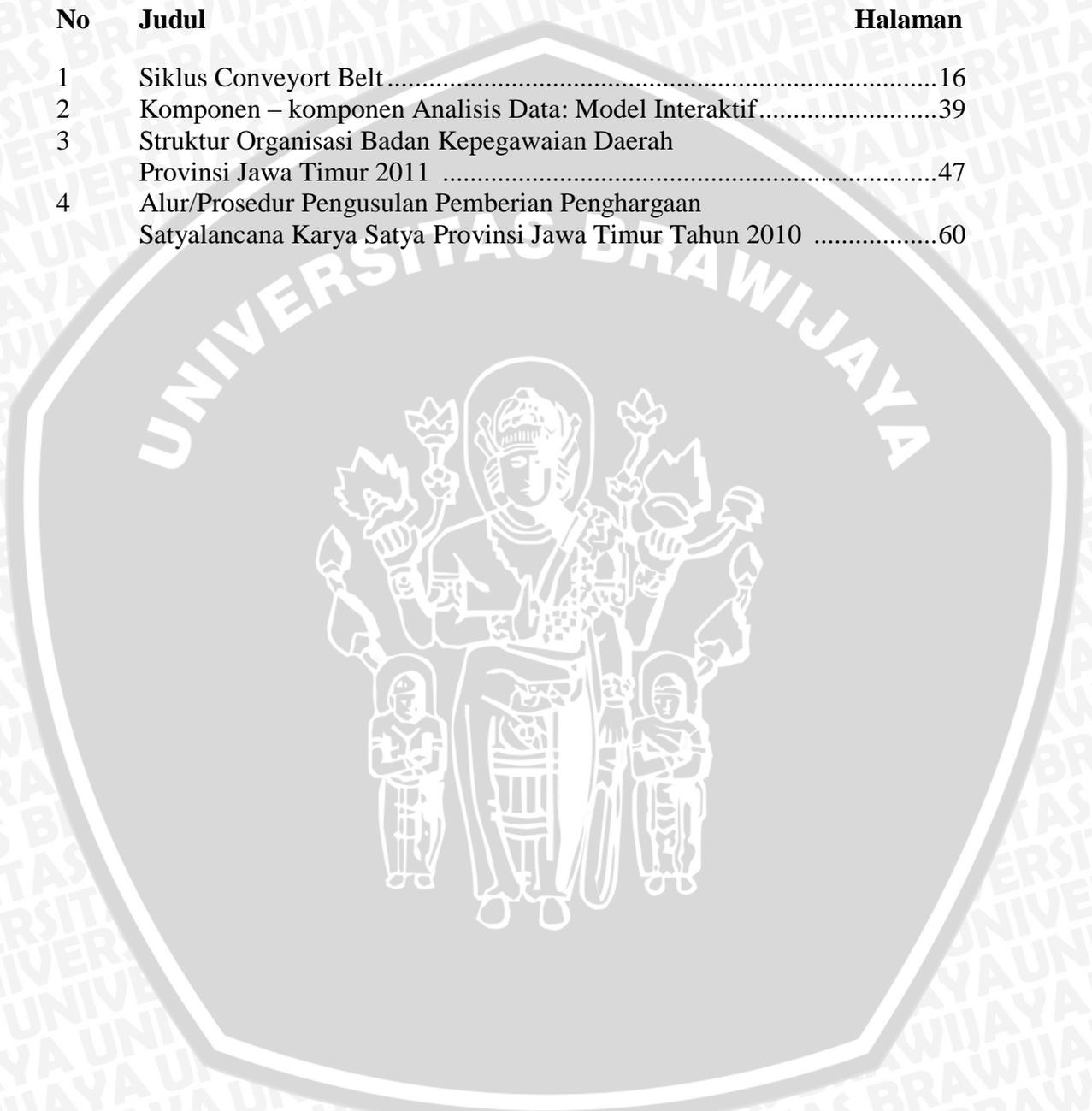
DAFTAR TABEL

No	Judul	Halaman
1	Perbandingan antara Jumlah Pegawai dengan Penerima Satyalancana Karya Satya 2006-2010.....	6
2	Penyampaian Kuesioner PP No. 25 Tahun 1994 Lingkungan Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2011	65
3	Mengetahui Maksud dan Tujuan PP No. 25 Tahun 1994 Lingkungan Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2011	66
4	Sosialisasi PP No. 25 Tahun 1994 Lingkungan Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2011	67
5	Pegawai yang menangani Tanda Kehormatan Satyalancana Karya Satya Lingkungan Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2011	68
6	Tingkat Pendidikan Aparat Penanggung Jawab Tanda Penghargaan Lingkungan Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2011	69
7	Intensitas Pengecekan Pegawai yang Dicalonkan Lingkungan Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2011	70
8	Kecepatan Penyampaian Surat Edaran Lingkungan Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2011	72
9	Manfaat terhadap Karir dan Kesejahteraan Lingkungan Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2011	73



DAFTAR GAMBAR

No	Judul	Halaman
1	Siklus Conveyort Belt	16
2	Komponen – komponen Analisis Data: Model Interaktif.....	39
3	Struktur Organisasi Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Timur 2011	47
4	Alur/Prosedur Pengusulan Pemberian Penghargaan Satyalancana Karya Satya Provinsi Jawa Timur Tahun 2010	60



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Administrasi publik, menurut Chandler dan Plano (dalam Keban 2004: 3), adalah proses dimana sumberdaya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola keputusan-keputusan dalam kebijakan publik. Lebih Lanjut, administrasi publik didefinisikan sebagai seni dan ilmu yang ditujukan untuk mengatur *public affairs* dan melaksanakan berbagai tugas yang telah ditetapkan. Jadi administrasi publik merupakan bagian dari proses dan kegiatan implementasi kebijakan ataupun program terkait realisasi pemenuhan kebutuhan publik atau penyelesaian urusan-urusan publik seperti urusan sumber daya aparatur negara atau biasa disebut dengan Pegawai Negeri Sipil.

Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagai abdi negara dan abdi masyarakat serta sebagai penyelenggara dan atau sebagai aparatur pemerintah dituntut untuk senantiasa konsisten dan konsekuen, bersih, bertanggung jawab, berorientasi ke masa depan, serta memiliki semangat pengabdian dan kemampuan profesional dalam penyelenggaraan negara dan pembangunan dalam rangka mensukseskan pembangunan yang sedang berjalan. Untuk itu kualitas dari para aparatur negara harus senantiasa ditingkatkan (Abidin, 2006:67)

Peningkatan kualitas aparatur negara pada hakekatnya merupakan upaya penyempurnaan, pendayagunaan, dan pembinaan keseluruhan unsur sistem administrasi negara yang pada pokoknya meliputi penataan organisasi,

pemantapan sistem manajemen serta peningkatan kualitas sumber daya manusia sehingga memiliki disiplin, kemampuan profesional, wawasan pembangunan dan semangat pengabdian kepada masyarakat, bangsa dan negara. Sebagai salah satu upaya meningkatkan kualitas aparatur negara adalah peningkatan kesetiaan dan ketaatan pada Pancasila dan Undang–Undang Dasar 1945, kesamaan pola pikir yang dinamis dan bernalar memiliki wawasan yang komprehensif, memantapkan semangat pengabdian, meningkatkan pengetahuan, keahlian atau keterampilan serta pembentukan sedini mungkin kepribadian pegawai negeri sipil.

Pegawai Negeri Sipil yang memiliki sikap pengabdian, mutu keterampilan dan kemampuan profesional tinggi diperlukan agar pelaksanaan tugas dapat dilaksanakan secara efisien dan efektif. Oleh karena itu peningkatan kualitas aparatur negara, tidak cukup hanya dengan memperbaiki kesejahteraan, profesionalisme serta memberlakukan sistem karier berdasarkan prestasi, namun yang lebih penting adalah dengan prinsip memberikan penghargaan dan sanksi. Seperti halnya di berbagai negara diadakan sistem pengakuan dan penghargaan atas jasa–jasa yang luar biasa didalam dinas pemerintahan, namun ini pun perlu dilakukan atas dasar standar–standar yang obyektif (Tjokroaminoto 1995:126).

Menerima suatu penghargaan atas perilaku adalah merupakan cermin bagi diri diungkapkan oleh Noe (1994:97), bahwa mempelajari mengenai diri menunjukkan pada penghargaan diri. Segala sesuatu dapat mempengaruhi kinerja seseorang dalam masa depan pekerjaan seharusnya dipertimbangkan. Penilaian diri yang realitas dapat membantu orang untuk menghindari kemajuan karirnya. Seringkali individu menerima pekerjaan tanpa mempertimbangkan apakah ini

sesuai dengan ketertarikan dan kemampuannya. Pendekatan ini seringkali menghasilkan kegagalannya. Penilaian diri yang cermat akan berjalan untuk membantu menyesuaikan kualitas khusus individu dan tujuan dengan pekerjaan yang benar atau profesi.

Pemerintah Republik Indonesia dalam meningkatkan kualitas manusia Indonesia khususnya terhadap Pegawai Negeri Sipil selain melalui pendidikan dan latihan, perjenjangan juga diwujudkan dalam bentuk penghargaan Tanda Kehormatan Satyalancana Karya Satya. Penghargaan Tanda Kehormatan Satyalancana Karya Satya dimaksudkan sebagai kebanggaan yang mempunyai arti penting bagi Pegawai Negeri Sipil untuk lebih meningkatkan semangat kerjanya. Tidak ada seorang pegawai negeri pun yang merasa tidak bangga apabila mendapat penghargaan. Tidak ada seorang pegawai negeri pun yang merasa tidak bangga apabila dapat naik pangkat dengan predikat istimewa. Demikian pula tidak ada seorang pegawai negeri yang tidak merasa bangga apabila dalam menikmati hari tuanya ia dapat menceritakan kepada anak cucunya bahwa ia pernah mendapat bintang jasa sebagai tanda penghargaan yang diberikan oleh pemerintah karena ketekunan, kesetiaan dan pengabdianya kepada negara dan pemerintah (Wursanto, 1994:104)

Penghargaan dari Negara terhadap Pegawai Negeri Sipil adalah penghargaan bagi pegawai yang telah bekerja dengan penuh kesetiaan kepada Pancasila, Undang–Undang Dasar 1945 Negara dan Pemerintah serta penuh dengan pengabdian, kejujuran, kecakapan, dan disiplin, sehingga dapat dijadikan teladan bagi Pegawai Negeri Sipil lainnya. Oleh karena itu di dalam pemberian

Tanda Kehormatan Satyalancana Karya Satya tidak dibedakan pangkat dan golongan akan tetapi dibedakan menurut lamanya bekerja kepada Negara atau Pemerintah. Sesuai dengan Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara nomor 02 tahun 1995 antara lain: (1). Pegawai Negeri Sipil yang dalam tugasnya telah menunjukkan kesetiaan, pengabdian, kecakapan dan kedisiplinan serta telah mempunyai masa kerja 10, 20, 30 tahun lebih secara terus menerus; (2). Tidak pernah dijatuhi hukuman disiplin tingkat sedang atau berat.

Pegawai Negeri Sipil yang telah memenuhi ketentuan tersebut di atas berhak diusulkan untuk mendapatkan Tanda Kehormatan Satyalancana Karya Satya. Namun pada kenyataannya pegawai negeri di Indonesia tidak merespon dengan baik peraturan tersebut. Hal ini terlihat dari masih banyaknya kasus Pegawai Negeri Sipil yang tidak disiplin dalam bekerja, seperti datang tidak tepat waktu, bekerja dengan tidak sungguh-sungguh, tidak ada inisiatif untuk berprestasi dan masih banyaknya pegawai yang berkeliaran di saat jam kerja yang menunjukkan dedikasi kinerja untuk melayani masyarakat sangat kurang. Hal ini ditambahkan oleh Abidin (2006: 68) dimana masalah yang dihadapi selama ini adalah, perilaku kerja PNS di Indonesia kurang dapat dipertanggungjawabkan. Keadaan ini antara lain berkaitan dengan banyak aspek, seperti PNS menganggap posisi rakyat yang rendah dalam proses penyelenggaraan pemerintahan, lembaga pemerintahan yang tumpang tindih, sehingga sulit dipisahkan kedudukan dan wewenang antar instansi, prosedur kerja yang berbelit-belit dan panjang serta sumber daya aparatur yang kurang profesional dan kurang bermoral. Keadaan ini satu sama lain tercermin pada adanya 'formalisme' dan 'simbiolisme' dalam

birokrasi. Kebijakan publik dianggap sudah selesai kalau itu sudah dirumuskan atau diputuskan, tanpa ada implementasi dan evaluasi atas pelaksanaannya.

Sebenarnya pemberian penghargaan untuk para pegawai bertujuan sangat bagus yaitu diharapkan akan meningkatkan kinerja pegawai. Hal ini disebabkan setiap manusia termotivasi pada sesuatu yang dapat memenuhi kebutuhannya khususnya pada konteks ini adalah kebutuhan dihargai dan mendapatkan penghargaan. Namun empirisnya dengan kualitas dan tingkat ketekunan para pegawai yang sangat kurang, implementasi penghargaan satyalancana karya satya tidak banyak diketahui orang dan *disrespect* oleh pegawai, karena PNS menganggap bahwa penghargaan itu tidak akan meningkatkan jabatannya lebih tinggi. Hal ini yang menjadi kendala komunikasi tujuan dari PP. No. 25 Tahun 1994 tidak banyak direspon dengan baik oleh para PNS. Isu tersebut sudah mengglobal di Indonesia, hal ini ternyata terjadi di lingkungan Sekretariat Daerah Propinsi Jawa Timur yang masih banyak para pegawai yang semestinya berhak untuk mengajukan dan mendapatkan penghargaan Tanda Kehormatan Satyalancana Karya Satya tidak mengajukan dan mendapatkan tanda penghargaan tersebut. Untuk lebih jelasnya tentang gambaran perbandingan antara jumlah karyawan dengan mereka yang telah mendapatkan tanda kehormatan dapat dilihat pada tabel 1 berikut:

Tabel 1
Perbandingan antara Jumlah Pegawai dengan Penerima Satyalancana
Karya Satya 2006-2010

No.	Tahun	Jumlah Pegawai	Masa kerja			PNS yang mendapatkan kehormatan satyalancana karya satya
			10 tahun	20 tahun	30 tahun	
1	2006	1417	892	292	20	16
2	2007	1229	801	206	19	5
3	2008	1178	809	88	18	-
4	2009	1228	834	115	14	26
5	2010	1242	847	121	15	22

Sumber: Biro Kepegawaian Daerah Propinsi Jatim, Tahun 2011

Berdasarkan pada tabel 1 diatas, maka dapat ditarik satu pemahaman bahwa terjadi kesenjangan yang cukup besar antara jumlah pegawai di lingkungan Sekretariat Daerah Propinsi Jatim dengan jumlah Tanda Kehormatan Satyalancana Karya Satya yang diberikan. Fenomena ini menggambarkan bahwa terdapat satu permasalahan yang cukup serius dalam proses implementasi PP. No. 25 Tahun 1994 tentang Tanda Kehormatan Satyalancana Karya Satya yang berjalan kurang baik dan respon yang kurang baik dari para pegawai di lingkungan Sekretariat Daerah Propinsi Jatim terhadap tanda penghargaan tersebut. Untuk itu, maka perlu diadakan pengamatan yang mendalam guna mengevaluasi pelaksanaan kebijakan PP. No. 25 Tahun 1994, sehingga dapat satu masukan yang positif guna mengoptimalkan kebijakan tersebut.

Dari latar belakang di atas mengenai fenomena permasalahan kesenjangan penerima penghargaan pegawai sebagai wujud dari motivasi kerja pegawai, maka peneliti muncul ketertarikan untuk mengadakan studi penelitian dengan judul

“Implementasi PP. No. 25 Tahun 1994 Tentang Tanda Kehormatan Satyalancana Karya Satya (Suatu Studi Di Lingkungan Sekretariat Daerah Propinsi Jawa Timur)”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dikemukakan diatas, maka dapat diajukan rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah Implementasi PP. No. 25 Tahun 1994 tentang Tanda Kehormatan Satyalancana Karya Satya di lingkungan Sekretariat Daerah Propinsi Jawa Timur?
2. Faktor – faktor apa sajakah yang mempengaruhi Implementasi PP No 25 Tahun 1994 tentang Tanda Kehormatan Satyalancana Karya Satya ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari dilakukannya penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis Implementasi PP. No. 25 Tahun 1994 tentang Tanda Kehormatan Satyalancana Karya Satya di lingkungan Sekretariat Daerah Propinsi Jawa Timur.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis faktor – faktor yang mempengaruhi Implementasi PP No 25 Tahun 1994 tentang Tanda Kehormatan Satyalancana Karya Satya di Lingkungan Sekretariat Daerah Propinsi Jawa Timur.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian tentang Implementasi PP. No. 25 Tahun 1994 tentang Tanda Kehormatan Satyalancana Karya Satya diharapkan akan memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Kontribusi Akademis

- a. Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai sumbangan pemikiran dalam khazanah keilmuan perkembangan administrasi publik, khususnya perkembangan kebijakan dan implementasi kebijakan publik dalam mendorong peningkatan kualitas kinerja Pegawai Negeri Sipil (PNS).
- b. Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai referensi dan informasi bagi penelitian selanjutnya tentang alasan Implementasi PP. No. 25 Tahun 1994 tentang Tanda Kehormatan Satyalancana Karya Satya di lingkungan Sekretariat Daerah Propinsi Jawa Timur yang tidak berjalan dengan baik.

2. Kontribusi praktis, penelitian ini diharapkan mampu memberikan informasi yang berharga kepada lingkungan Setda Propinsi Jatim tentang PP. No. 25 Tahun 1994 tentang Tanda Kehormatan Satyalancana Karya Satya.

E. Sistematika Pembahasan

BAB I: PENDAHULUAN

Dalam bab ini diuraikan mengenai gambaran umum skripsi yang meliputi: Latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika pembahasan.

BAB II: TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab kerangka dasar teori ini dikemukakan teori dasar yang digunakan untuk mendukung pembahasan masalah yang dikemukakan.

BAB III: METODE PENELITIAN

Bab ini berisi tentang metode penelitian yaitu dikemukakan mengenai jenis penelitian yang digunakan serta diuraikan pula metode penelitian.

BAB IV: HASIL DAN PEMBAHASAN

Pada bab ini dikemukakan hasil dari kegiatan pengumpulan data, serta pembahasan tentang PP. No. 25 Tahun 1994 tentang Tanda Kehormatan Satyalancana Karya Satya, serta unsur – unsur yang menjadi penghambat dari pelaksanaan fungsi tersebut.

BAB V: PENUTUP

Dalam bab ini dibahas mengenai kesimpulan yang ditarik dari hasil pembahasan yang telah dilakukan. Selanjutnya disampaikan saran – saran yang mendukung perbaikan pada isi penulisan secara keseluruhan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kebijakan Publik

1. Pengertian Kebijakan Publik

Sebelum memasuki pengertian dan konteks kebijakan publik, perlu terlebih dahulu dikaji mengenai definisi kebijakan dan publik itu sendiri. Hal ini dimaksudkan untuk mempermudah pemahaman teori sebagai acuan pelaksanaan penelitian di dalam penulisan skripsi ini. Mengingat karena istilah tersebut lazim digunakan di berbagai macam ranah keilmuan. Penggunaan istilah kebijakan (*policy*) secara umum digunakan untuk menunjukkan perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok maupun suatu lembaga pemerintahan) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu, Anderson (dalam Winaryo, 2007:16). Mempertegas pernyataan Anderson tersebut, maka David Easton (dalam Wahab 2008:40) menyatakan bahwa “*a policy consist of a web of decisions and action that allocate values*”. Pernyataan kedua pakar tersebut menegaskan bahwa kebijakan merupakan konsensus dari para aktor kebijakan yang di dalamnya termuat serangkaian keputusan dan tindakan untuk mengalokasikan nilai-nilai yang terdapat di dalam lingkup pelaksanaan kebijakan itu sendiri, yang menjadi faktor pengaruh pengambilan tindakan dan keputusan sehingga memerlukan pengalokasian yang tepat untuk menghasilkan kebijakan yang tepat.

Masih banyak berbagai definisi mengenai kebijakan, makna yang termuat dalam terminologi/istilah kebijakan itu sesungguhnya tidak hanya bersifat

tekstual, melainkan lebih bersifat kontekstual, karena dari waktu ke waktu mengalami perubahan (Wahab, 2008:17). Dengan demikian, jika lebih dispesifikan lagi maka penggunaan istilah kebijakan erat kaitannya dengan hal-hal yang mengarah pada kegiatan pemerintah, memiliki tujuan untuk kepentingan umum melalui usulan-usulan yang menghasilkan sebuah keputusan pemerintah yang merupakan bentuk otorisasi pemerintah sebagai lembaga formal, keputusan-keputusan itulah yang kemudian menjadi sebuah program, keluaran ataupun hasil akhir yang diterjemahkan ke dalam model yang melalui tahap pelaksanaan (proses).

Selanjutnya mengenai penggunaan istilah publik, sering didefinisikan sebagai masyarakat dan segala persoalan atau problematika yang ada disekitar masyarakat. Kata publik yang diidentikkan sebagai Negara atau pemerintah (*state/government*) (Suparto, 2008:22). Pengertian istilah publik ini dapat pula ditelusuri menurut asal katanya (secara estimologis). Dalam bahasa Inggris, kata publik (*public*) dapat ditemukan dalam dua bentuk. Sebagai kata benda, *the public* berarti *the community in general* atau *part of community having a particular interest in common*. Sedangkan sebagai kata sifat, *public* berarti *of or concerning people in general* atau *provided, especially by central or local government, for the use of people in general* atau *of or engaged in affairs, entertainment, service, etc. of the people* atau *open or known to people in general*. Dari pengertian tersebut dapat dimengerti secara garis besar bahwa kata publik dalam bahasa Inggris sangat erat berhubungan dengan segala hal yang menyangkut masyarakat atau orang banyak

seperti yang juga terkandung dalam kosa kata bahasa Indonesia (Agustinus, 2008:213).

Sehubungan dengan pemaknaan mengenai arti publik di atas, istilah publik memang selalu digunakan untuk hal-hal yang bersifat umum/kepentingan bersama seperti: opini publik (*public opinion*), barang-barang publik (*public goods*), hukum publik (*public law*), sektor publik (*public sector*), kesehatan public (*public health*), transportasi publik (*public transportation*), pendidikan publik (*public education*). Ini menunjukkan bahwa penggunaan istilah publik terdapat pada domain atau ruang dalam kehidupan yang bukan *privat* atau murni milik individual, tetapi milik bersama atau umum. Publik itu sendiri berisi aktivitas manusia yang dianggap/dipandang perlu untuk diatur oleh pemerintah atau aturan sosial atau setidaknya oleh tindakan bersama (Parsons, 2006: 213).

Dari bahasan mengenai istilah keduanya maka dapat ditarik kesimpulan bahwa di dalam kebijakan publik membahas isu atau permasalahan yang menyangkut kepentingan publik untuk kemudian disusun (*constructed*) dan didefinisikan ke dalam tahapan kebijakan, suatu kebijakan publik menitikberatkan pada publik dan problem-problemnya (Dewey dalam Parsons, 2006). Sebagai sebuah keputusan, sebuah kebijakan yang dibuat dapat dikatakan sebagai kebijakan publik apabila masih tercakup dalam batasan-batasan tertentu. Menurut W. I Jenkins (dalam Wahab, 2001:4) sebuah kebijakan publik merupakan “*a set of interrelated decisions taken by political actor or group of actors concerning the selection of goal and the means of archieving hem within the power of this actors to achieve* (serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh

seorang aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam suatu situasi dimana keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan daripada aktor tersebut”.

Mustopadidjaja AR (dalam LAN, 2008:13) mengartikan kebijakan publik sebagai suatu keputusan yang dimaksudkan untuk mengatasi permasalahan tertentu, untuk melakukan kegiatan tertentu, atau untuk mencapai kegiatan tertentu yang dilakukan oleh instansi berkewenangan dalam rangka penyelenggaraan Negara dan pembangunan.

Banyaknya pendefinisian mengenai kebijakan publik, memunculkan rumusan pemahaman tentang kebijakan publik, yaitu : *Pertama*, kebijakan publik adalah kebijakan yang dibuat administrasi Negara atau administrasi publik, jadi kebijakan publik adalah sesuatu yang dikerjakan atau tidak dikerjakan oleh pemerintah, “segala sesuatu” maksudnya adalah kebijakan publik berkenaan dengan setiap aturan main dalam kehidupan bersama yang saling berhubungan antar warga maupun antar warga dengan pemerintah, “yang dikerjakan atau tidak dikerjakan oleh pemerintah” merangkum proses pra dan pasca mulai dari dirumuskan, diterapkan serta dinilai hasilnya. *Kedua*, kebijakan publik adalah kebijakan yang mengatur kehidupan bersama atau kehidupan politik, bukan kehidupan antar seorang atau golongan. *Ketiga*, dikatakan kebijakan publik jika manfaat yang diperoleh masyarakat pengguna tidak langsung jauh lebih banyak atau lebih besar dibanding pengguna (konsep eksternalitas) (Nugroho, 2006:23).

Namun banyaknya anggapan bahwa setelah kebijakan disahkan oleh pihak-pihak yang berwenang dengan sendirinya kebijakan itu akan dapat dilaksanakan, dan hasilnya akan mendekati seperti yang diharapkan oleh pembuat kebijakan itu sendiri. Padahal sebenarnya, menurut Islamy (dalam Putra 2001:78) sifat kebijakan itu kompleks dan saling tergantung, sehingga hanya sedikit kebijakan publik yang bersifat *self executing*, artinya kebijakan publik perlu diwujudkan dan dilaksanakan oleh berbagai pihak sehingga mempunyai dampak seperti yang telah diterapkan.

2. Ciri-ciri Kebijakan Publik

Sebuah keputusan dikatakan sebagai kebijakan publik apabila memenuhi syarat atau kriteria-kriteria tertentu, dimana dari kriteria tersebut dapat dilihat dan disebutkan ciri-ciri tentang kebijakan publik, menurut Anderson (dalam Islamy, 1999:19). Kriteria-kriteria tersebut adalah:

- a) Bahwa kebijaksanaan Negara itu selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan orientasi pada tujuan;
- b) Bahwa kebijaksanaan Negara berisi tindakan-tindakan atas pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah;
- c) Bahwa kebijaksanaan itu adalah merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan merupakan apa pemerintah bermaksud akan melakukan sesuatu;
- d) Bahwa kebijaksanaan Negara itu bisa bersifat positif dalam arti merupakan berbagai bentuk tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu;
- e) Bahwa kebijaksanaan pemerintah setidaknya-tidaknya dalam arti yang positif didasarkan atau selalu dilandaskan peraturan perundang-undangan dan bersifat memaksa (otoritatif).

Dari penjelasan kriteria-kriteria kebijakan publik yang diungkapkan Anderson tersebut, maka bisa disebutkan tentang ciri-ciri dari kebijakan publik adalah:

- a) Kebijakan publik lebih merupakan tindakan yang mengarah kepada tujuan, daripada sebagai perilaku atau tindakan yang serba acak atau kebetulan.
- b) Kebijakan pada hakekatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling terkait dan berpola yang mengarah kepada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan yang berdiri sendiri.
- c) Kebijakan bersangkutan paut dengan apa yang senyatanya dilakukan oleh pemerintah dalam bidang-bidang tertentu
- d) Kebijakan Negara mungkin bisa berbentuk positif maupun negatif. (Wahab, 2001: 6-7).

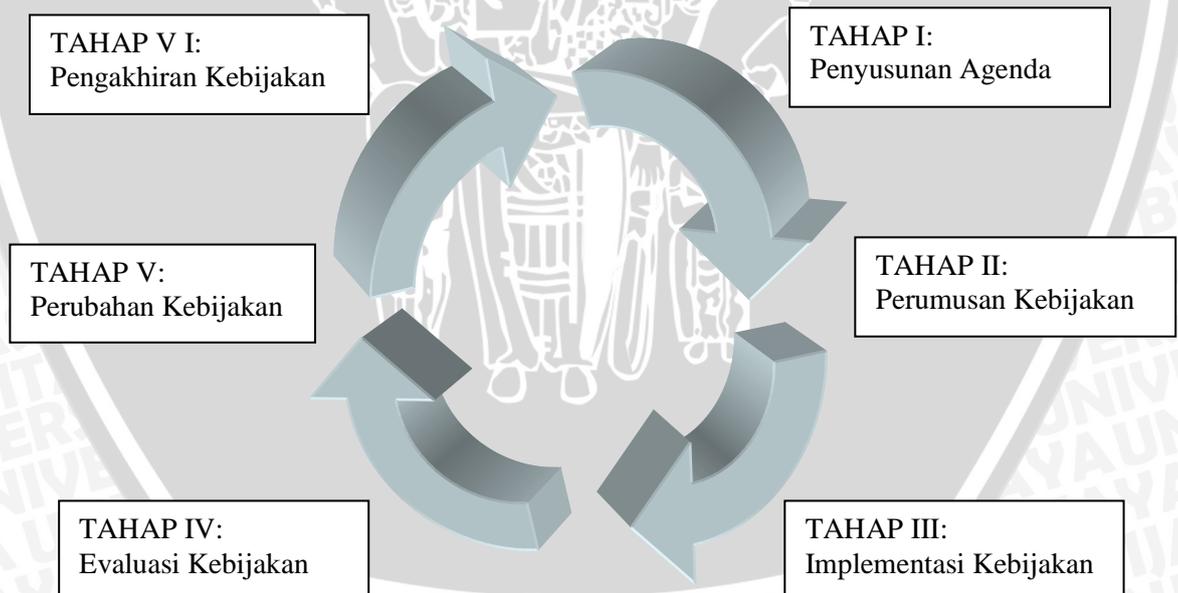
Lebih jelas lagi dapat dikatakan bahwa kebijakan publik merupakan tindakan yang dilakukan/daiambil oleh pemerintah dengan tujuan memecahkan berbagai persoalan yang ada di masyarakat dengan berlandaskan pada peraturan perundang-undangan yang ada.

3. Proses kebijakan publik

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan suatu proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Dalam maksud lain proses kebijakan merupakan proses sosial dan proses politik. Dikatakan proses sosial karena proses kebijakan melibatkan unsur masyarakat baik sebagai perilaku atau objek kebijakan, dalam proses ini sedikit banyak mempengaruhi perilaku dan perkembangan situasi masyarakat. Sedangkan dikatakan proses politik karena para pelaku dalam proses kebijakan menggunakan kekuasaan yang dimiliki untuk mempengaruhi arah dari proses kebijakan tersebut, selain itu proses ini berlangsung dalam setting politik, administrasi dan sosial

tertentu serta merupakan bagian penting dari proses penyelenggaraan kehidupan bernegara. (Wahab, 2001:83). Oleh karena itu, beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan politik membagi penyusunan kebijakan politik ke dalam beberapa tahap. Tujuan pembagian tersebut adalah untuk memudahkan dalam mengkaji kebijakan politik, Lindblom (dalam Winaryo, 2007:32). Namun beberapa ahli membagi tahap-tahap tersebut dengan urutan yang berbeda, seperti yang tercantum pada gambar 1 berikut dapat dilihat adanya enam tahap di dalam proses kebijakan publik. Tiap tahapan menunjukkan area/ranah yang dapat dikaji dalam kebijakan publik, dimulai dari penyusunan agenda kebijakan hingga pengakhiran kebijakan.

Gambar 1
Siklus Conveyort Belt



Sumber: (Wahab, 2008: 39)

Siklus di atas digambarkan sebagai sebuah siklus yang berupa *conveyort belt* atau seperti sebuah ban yang berjalan. Dengan demikian, maka pembuatan

kebijakan publik (*public policy-making*) akan bermula dari hanya isu-isu tertentu yang oleh pemerintah dianggap sebagai suatu masalah. Isu-isu tersebut yang kemudian mulai dibahas dalam penyusunan sebuah agenda kebijakan. Kemudian pemerintah sebagai aktor pembuat kebijakan mulai menyusun alternatif-alternatif tindakan kearah pemecahannya pada tahap perumusan kebijakan agar menghasilkan sebuah kebijakan yang tepat dan sesuai. Tahapan selanjutnya dapat merupakan adopsi kebijakan ataupun implementasi oleh institusi atau personel terkait. Dengan dilakukannya implementasi maka sebuah kebijakan perlu mendapat evaluasi, sehingga dapat melakukan penyempurnaan dengan adanya perubahan kebijakan dan pada akhirnya akan diakhiri atas dasar keberhasilannya.

Beberapa literatur yang memuat mengenai tahapan kebijakan ini secara substansi hampir sama. Ada beberapa perbedaan namun tidak signifikan karena pada dasarnya inti dari keseluruhan tahapan kebijakan itu terdapat pada perumusan kebijakan, implementasi kebijakan kemudian evaluasi kebijakan dan dimensi-dimensi kegiatan yang terdapat di dalam setiap tahapan, baik yang bersifat teknis maupun sosiopolitis dan kelembagaan, seperti yang diungkapkan oleh Mustopadidjaja (2008:2) bahwa :

Efektifitas kelembagaan suatu pemerintahan, dan tanggung jawab pimpinan pemerintah dan masyarakat dalam memikul tanggung jawab dan melakukan pertanggungjawabannya masing-masing kepada publik akan semakin ditentukan oleh kompetensinya dalam pengelolaan kebijakan publik (*managing policy process*). Kompetensi tersebut harus dibuktikan dalam keseluruhan proses kebijakan pada tahap formulasi, tahap implementasi, dan berujung pada evaluasi kinerja kebijakan.

Perhatian utama dalam studi kebijakan adalah ”proses” aktual dari pembuatan kebijakan (*policy making*) (Parsons, 2006:2). Pendapat lain

mengemukakan bahwa perencanaan adalah 20% keberhasilan, implementasi adalah 60% keberhasilan dan sisanya 20% adalah bagaimana mengendalikan implementasi.

B. Implementasi Kebijakan Publik

1. Pengertian implementasi kebijakan publik

Implementasi kebijakan merupakan salah satu proses kebijakan publik yang sangat penting. Karena dengan proses implementasi tersebut maka dapat dilihat dampak dari suatu kebijakan terhadap masyarakat secara langsung maupun tidak langsung. Bahkan Udoji (dalam Wahab, 2008:59) menyatakan bahwa “*the execution of policies is as important if not more important than policy-making. Political will remain dreams or blue prints file jackets unless they are implemented*” (pelaksanaan kebijakan adalah suatu yang sangat penting, bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip jika kebijakan tersebut tidak diimplementasikan).

Pembuatan kebijakan tidak berakhir setelah kebijakan ditentukan atau disetujui. Seperti yang dinyatakan oleh Anderson dalam Parsons (2006:464) “kebijakan dibuat saat sedang tidur dan diatur saat sedang dibuat”. Berkaitan dengan hal tersebut Parsons menjelaskan bahwa “implementasi kebijakan adalah pelaksanaan pembuatan kebijakan dengan cara-cara lain. Ini menunjukkan bahwa betapa pentingnya sebuah analisis untuk sebuah implementasi kebijakan. Sebab, terkadang yang menjadi persoalan adalah sebuah kebijakan dinilai dari segi

pembuat kebijakannya ketimbang segi implementasi dari gagasan para pembuat kebijakan.

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya (Nugroho, 2008:432). Implementasi kebijakan publik tidak hanya berkolerasi dengan mekanisme operasional kebijakan kedalam prosedur-prosedur birokrasi, akan tetapi juga sangat terkait dengan masalah konflik pengambilan keputusan serta bagaimana kebijakan tersebut mampu diperoleh oleh kelompok-kelompok sasaran. Sedangkan menurut Grindle dalam Wahab (2008:59) implementasi kebijakan sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik kedalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, yaitu menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan.

Lebih lanjut Lane (1995:99) merumuskan konsep implementasi kebijakan sebagai berikut: *implementation = F (policy, outcome, formator, implementator, initiator, time)*. Dengan demikian implementasi suatu kebijakan sangat dipengaruhi oleh kualitas kebijakan itu sendiri, dampak yang diperoleh, kepentingan para pembuat kebijakan, inisiator, serta waktu yang tepat untuk mengimplementasikan suatu kebijakan, dimana konsep implementasi kebijakan tersebut juga menentukan keterlibatan aktor-aktor dalam proses implementasi. Aktor tersebut dapat dibedakan menjadi inisiator, formator, dan implementator. Aktor yang ditentukan dalam politik seharusnya lebih berperan sebagai inisiator dan formator kebijakan, sebab proses implementasi kebijakan sesungguhnya tidak

hanya menyangkut kekuatan politik yang mempengaruhi semua pihak yang terlibat. Menurut Hood dalam Parsons (2006:147) implementasi yang ideal harus memenuhi lima kondisi atau syarat, yaitu:

- 1) Bahwa implementasi ideal adalah produk dari organisasi yang padu seperti militer, dengan garis otoritas yang tegas;
- 2) Bahwa norma-norma akan ditegakkan dan tujuan ditentukan;
- 3) Bahwa orang akan melaksanakan apa yang diminta dan diperintahkan;
- 4) Bahwa harus ada komunikasi yang sempurna didalam dan diantara organisasi;
- 5) Bahwa tidak ada tekanan waktu.

Dari beberapa pengertian diatas maka dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan publik adalah suatu proses tindakan kebijakan yang harus dilaksanakan dan ditaati sehingga dapat mencapai tujuan kebijakan yang telah ditetapkan sebelumnya yang sangat dipengaruhi oleh kualitas kebijakan itu sendiri, dampak yang diperoleh, kepentingan para pembuat kebijakan, inisiator, dan waktu.

2. Langkah-langkah Implementasi Kebijakan

Bertolak dari pengertian implementasi di atas, maka aspek teknis atau manajemen (dalam suatu organisasi) merupakan sarana untuk mewujudkan tujuan-tujuan yang ditetapkan dalam kebijakan publik. Proses implementasi kebijakan baru akan dimulai apabila tujuan-tujuan kebijakan telah ditetapkan, program-program pelaksanaan telah dibuat dan dana telah ditetapkan dan dialokasikan untuk pencapaian tujuan-tujuan tersebut. Van Meter dan Van Horn (dalam Wahab, 2008:65) merumuskan proses implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh inividu-individu, pejabat-pejabat atau

kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan.

Dalam implementasi, program pemerintah pasti akan melibatkan sejumlah pembuat kebijakan organisasi atau instansi pemerintah atau berbagai tingkatan struktur organisasi dan melalui berbagai langkah-langkah tertentu. Seperti yang diungkapkan oleh Mazmanian dan Sabatler (dalam Wahab, 2008:68-69) yang mengungkapkan lebih rinci mengenai proses implementasi kebijakan sebagai berikut:

“Implementation is the carrying out of a basic policy decision, usually incorporated in a statute but which can also take the form of important executive orders or courts decisions. Ideally, that decision identifies the problem(s) to be addressed, stipulated the objective(s) to be pursued, and, in a variety of ways,.....(implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan/sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan/mengatur prosesimplementasinya. Proses ini berlangsung setelah melalui sejumlah tahapan tertentu, biasanya diawali dengan tahapan pengesahan undang-undang, kemudian output kebijaksanaan dalam bentuk pelaksanaan keputusan oleh badan (instansi) pelaksanaan, kesediaan dilaksanakannya keputusan-keputusan tersebut oleh kelompok-kelompok sasaran, dampak nyata --- baik yang dikehendaki atau tidak --- dari output tersebut, dampak keputusan sebagai dipersepsikan oleh badan-badan yang mengambil keputusan, dan akhirnya perbaikan-perbaikan penting (atau upaya untuk melakukan perbaikan-perbaikan) terhadap perundang-undangan atau peraturan yang bersangkutan.

Lebih lanjut dalam Soenarko (2005:187-191) menyatakan bahwa langkah-langkah dalam implementasi kebijakan adalah sebagai berikut:

1) *Interpretation*

Yang dimaksud *“interpretation”* dalam kebijakan adalah berusaha untuk mengerti apa yang dimaksud oleh pembentuk kebijakan dalam mengetahui betul apa atau tidak dan bagaimana tujuan akhir (*goal*) itu harus diwujudkan, harus direalisasikan. Program pelaksanaan yaitu rencana yang

didukung dengan pendanaan, yang siap untuk diterapkan, haruslah sesuai dengan ide, keinginan dan motivasi dari pembentuk kebijakan;

2) *Organization*

“*Organization*” dalam pelaksanaan kebijakan, dimaksudkan sebagai pembentukan badan-badan atau uni-unit beserta metode-metode yang diperlukan untuk menyelenggarakan rangkaian kegiatan guna mencapai tujuan yang terkandung kebijakan tersebut;

3) *Application*

Yang dimaksud dengan “*application*” adalah penerapan segala keputusan dan peraturan-peraturan dengan melakukan kegiatan-kegiatan untuk terealisirnya tujuan kebijakan tersebut.

Apa yang dikemukakan di atas mengenai proses implementasi kebijakan, Anderson (dalam Islamy, 1997:92) secara ringkas menyatakan bahwa dalam mengimplementasikan suatu kebijakan ada empat aspek yang harus diperhatikan, yaitu:

- a) *Who is involved in policy implementation* (siapa yang dilibatkan dalam implementasi);
- b) *The sure of administrative process* (hakikat proses administrasi);
- c) *Compliance with policy* (keutuhan atas suatu kebijakan);
- d) *Effect of implementation on policy content and impact* (efek atas dampak dari isi implementasi),

3. Faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan Publik

Dalam melaksanakan implementasi kebijakan secara teoritik maupun secara empirik, implementasi program banyak dipengaruhi oleh berbagai faktor antara lain:

- 1) Komunikasi, yaitu suatu program hanya dapat berhasil apabila program tersebut sangat dipahami oleh para pelaksana. Pemahaman itu berangkat dari kejelasan program yang diinformasikan maupun konsistensi program yang diinformasikan

- 2) Sumber daya, para pelaksana harus mempunyai kapasitas, kewenangan, yang cukup untuk dapat melaksanakan tugasnya
- 3) Disposisi, yaitu keinginan dan kesepakatan di kalangan pelaksana untuk menerapkan kebijakan
- 4) Struktur birokrasi, yaitu sejauh mana tata aliran pekerjaan mendukung penerapan kebijaksanaan itu (Edward III, 1980:10–11).

Pemahaman demikian telah diperkuat oleh Donald Warmick, dimana tahap implementasi berbagai kekuatan berpengaruh sebagai faktor pendorong untuk memperlancar pelaksanaan itu sendiri, antara lain:

- 1) Komitmen politik, didalam praktek terutama komitmen pimpinan pemerintah
- 2) Kemampuan organisasi, terdiri dari kemampuan teknis dan kemampuan organisasi dalam menjalin hubungan dengan organisasi lain yang beroperasi dibidangnya dan kemampuan untuk mengembangkan SOPs (*standard operating procedures*)
- 3) Komitmen para pelaksana dan dukungan dari kelompok kepentingan (Warmick, 1979 : 12)

Namun demikian bukan berarti bahwa implementasinya tanpa ada suatu rintangan. Menurut Bryant dan White, dinyatakan bahwa pada hakekatnya banyak program pembangunan yang gagal oleh karena implementasinya sebagian berakar dari masalah manajemen dan organisasi (Bryant dan White, 1982:39)

Sedangkan menurut Donald Warmick terdapat beberapa kendala yang mempengaruhi atau sebagai faktor penghambat antara lain:

- 1) Masalah – masalah yang timbul karena kebutuhan operasional yang melekat dalam program itu sendiri
- 2) Masalah yang terkait dengan sumber daya yang digunakan untuk melaksanakan, dan
- 3) Masalah yang timbul karena terkait dengan organisasi atau birokrasi lainnya.

Kondisi kegagalan tersebut dianggap oleh Hagwood dan Gunn, sebagai suatu kegagalan oleh karena *non implementation* dan *unsuccessful implementation*, atau mungkin dari pelaksanaan yang jelek (*bad execution*) dan kebijaksanaannya sendiri memang sudah jelek atau kebijaksanaan tersebut berhasil buruk (Wahab, 1990:48).

Dengan melihat fenomena empirik maupun keyakinan teoritik tersebut, nampaknya kajian implementasi kebijaksanaan sebagai salah satu alur dalam administrasi dalam pembangunan harus dipandang sebagai sesuatu yang penting. Implementasi kebijaksanaan dapat dirumuskan sebagai tindakan yang dilakukan oleh individu atau kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan (Master, 1975).

Kemudian senada dengan konsep tersebut, Soeryono mengemukakan bahwa implementasi kebijakan sangat terkait dengan pejabat yang terlibat dalam perumusan, pengambilan keputusan, pelaksanaan kebijaksanaan, dan masyarakat yang terkena kebijakan serta usaha apa yang bisa dijalankan untuk menyempurnakan kebijaksanaan sehingga tujuan kebijaksanaan dan pelaksanaan sesuai dengan apa yang dikehendaki.

Dalam upaya untuk menjaga agar implementasi kebijaksanaan itu dapat dilaksanakan sesuai dengan apa yang diharapkan, menurut Ripley ada tiga komponen untuk mengukur keberhasilan suatu program implementasi antara lain:

- 1) Tingkat kepatuhan pada bagian birokrasi terhadap birokrasi di atasnya atau tingkat birokrasi sebagaimana diatur dalam undang–undang
- 2) Keberhasilan implementasi ditandai dengan lancarnya rutinitas dan tidak hanya masalah–masalah yang dihadapi
- 3) Keberhasilan implementasi mengacu dan mengarah pada pelaksanaan dan dampak yang dikehendaki dari semua program–program yang ada (Ripley, 1980)

Banyak faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan, sehingga setiap implementasi kebijakan public memiliki peluang untuk berhasil atau gagal. Jones (1986) mengartikan implementasi sebagai penyelesaian pekerjaan yang memerlukan sumber daya manusia, dana, dan kemampuan manajerial. Hal ini member pengertian bahwa tanpa dukungan ketiga faktor tersebut implementasi kebijakan publik tidak akan berhasil dengan baik. Menurut Samodra Wibawa (1994: 74), efektifitas implementasi kebijakan publik sangat tergantung kepada sejauh mana sumber daya, dan personil yang disediakan oleh sistem kebijakan memiliki jumlah dan kualitas yang memadai.

4. Model Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan publik dalam pelaksanaannya menggunakan beberapa bentuk pendekatan, dimana bentuk pendekatan ini dikenal dengan istilah model implementasi kebijakan publik. Model dalam hal ini berguna untuk

menyederhanakan suatu bentuk dan memudahkan untuk pelaksanaannya nanti, sehingga nantinya pemerintah dalam membuat kebijakan akan membuat model dari kebijakan tersebut yang nantinya akan mudah dipahami oleh kelompok sasaran. Pada dasarnya ada beberapa model implementasi kebijakan publik, penggolongan model implementasi kebijakan diantaranya adalah:

a) Model yang dikembangkan oleh Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn (1978)

Model ini kerap kali oleh para ahli disebut sebagai “*the top down approach*” (Wahab, 2008:71). Model *top down* pada dasarnya adalah sebuah teori perspektif dalam pengertian yang bisa dijumpai dalam Taylorisme dan manajemen ilmiah, dan arena itu bisa dikritik (Parsons, 2006:468). Bisa dilihat bahwa model ini terlalu banyak dikenakan pada definisi tujuan yang ditentukan dari atas, bukan pada peran pekerja di lapangan. Model ini banyak mengasumsikan tentang definisi tujuan dan interaksi manusia dan perilaku, atau mengesampingkan pertimbangan tentang seberapa adilkah orang berperilaku secara aktual, dan lebih berusaha memahami hubungan logis antara *input*, *process*, dan *output*. Menurut Hogwood dan Gunn (dalam Wahab, 2008:71), untuk dapat mengimplekasikan kebijakan Negara secara sempurna (*perfect implementation*) maka diperlukan beberapa persyaratan tertentu. Syarat-syarat tersebut yaitu:

- Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan/instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan/kendala yang serius
- Untuk pelaksana program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai
- Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia

- Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang andal
- Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya
- Hubungan saling ketergantungan harus kecil
- Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan
- Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat
- Komunikasi dan koordinasi yang sempurna
- Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

Berdasarkan hal di atas menegaskan, model *top down* atau rasional ini berisi gagasan bahwa implementasi adalah menjadikan orang, melakukan apa-apa yang diperintahkan, dan mengontrol urutan tahapan dalam sebuah sistem. Dengan kata lain konsen ini sangat memperhatikan tujuan kebijakan, prosedur pelaksanaan, badan pelaksana dan strategi yang diterapkan. Hal tersebut juga dipertegas oleh pendapat Dunsire (dalam Parsons 2006:468).

“...model rasional yang sengaja mengesampingkan semua soal ‘cinta, benci, cemburu, dan faktor motivasional apapun’. Jika implementasi gagal yakni tujuan kebijakan tidak tercapai mungkin itu disebabkan oleh faktor seperti pemilihan strategi yang keliru, atau ‘mesin’ atau ‘instrumen’ yang keliru, ‘pemograman’ birokrasi yang salah, operasionalisasinya buruk, ada yang salah pada ‘tingkat pelaksana’, atau respon yang buruk terhadap problem”.

b) Model yang dikembangkan oleh Van Meter dan Van Horn (1975)

Model ini disebut sebagai *A Model of the Policy Implementation Process* (model proses implementasi kebijakan). Van Meter dan Van Horn dalam teori ini beranjak dari suatu argumen bahwa perbedaan-perbedaan dalam proses implementasi akan dipengaruhi oleh sifat kebijaksanaan yang akan dilaksanakan. Selanjutnya ditawarkan suatu pendekatan yang mencoba untuk menghubungkan antara isu kebijaksanaan dengan implementasi dan suatu model konseptual yang

mempertalikan kebijaksanaan dengan prestasi kerja (*performance*), bahwa perubahan, kontrol dan kepatuhan bertindak merupakan konsep penting dalam prosedur implementasi. Dengan memanfaatkan konsep tersebut, maka permasalahan yang perlu dikaji dalam hubungan ini ialah hambatan-hambatan yang mungkin terjadi dalam mengenalkan perubahan pada sebuah organisasi, tingkat efektivitas mekanisme kontrol pada setiap jenjang struktur, serta seberapa penting rasa keterikatan masing-masing orang atau pihak dalam suatu organisasi (Wahab, 2008:78).

c) Model kerangka analisis implementasi (*A Framework for Implementation Analysis*) yang dikembangkan oleh Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier.

Mazmanian dan Sabatier mengklasifikasikan proses implementasi menjadi tiga variabel besar (dalam Nugroho, 2004:169). Pertama, variabel *independent*, yaitu mudah tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman obyek, dan perubahan seperti apa yang dikehendaki. Kedua, variabel *intervening*, yaitu kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan, dipergunakan teori kausal, ketepatan alokasi sumber dana, kepaduan hierarkis diantara lembaga pelaksana, aturan pelaksana dari lembaga pelaksana, perekrutan pejabat pelaksana dan keterbukaan kepada pihak luar, dan variabel diluar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi yang berkenaan dengan indikator kondisi sosial ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dan *resources* dari konstituen, dukungan pejabat yang lebih tinggi, serta komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana. Ketiga,

variabel *dependent*, yaitu tahapan dalam proses implementasi yang terdiri dari 5 (lima) tahapan, yaitu pemahaman dari lembaga/badan pelaksana dalam bentuk disusunnya kebijakan pelaksana, kepatuhan obyek, hasil nyata, penerimaan atas hasil nyata tersebut, dan akhirnya mengarah pada revisi atas kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan tersebut ataupun keseluruhan kebijakan yang bersifat mendasar.

Model Mazmanian dan Sabatier menurut Wahab (2008:83), bahwa dalam hubungan antar variabel tersebut setiap tahap akan berpengaruh terhadap tahap yang lain, misalnya: tingkat kesediaan kelompok sasaran untuk mengindahkan atau mematuhi ketentuan yang termuat dalam keputusan kebijaksanaan dari badan (instansi) pelaksanaan akan berpengaruh terhadap dampak nyata (*actual impact*) keputusan-keputusan tersebut.

d) Model yang dikembangkan oleh Elmore (1979), Lipsky (1971), dan H'Jern & O'Porter (1981)

Seperti yang dikutip Nugroho (2004:177) model ini dimulai dari mengidentifikasi jaringan aktor yang terlibat dalam proses pelayanan dan menanyakan tujuan, strategi, aktivitas dan kontak-kontak yang dimiliki oleh para pemberi pelayanan. Model ini didasarkan pada jenis kebijakan publik yang mendorong masyarakat untuk mengerjakan sendiri implementasi kebijakannya atau masih melibatkan pejabat pemerintah. Namun hanya ditataran rendah model ini biasanya diprakarsai oleh masyarakat, baik secara langsung maupun melalui lembaga-lembaga nirlaba kemasyarakatan (LSM).

Implikasi dari studi ini adalah bahwa kontrol atas orang bukanlah jalan langsung menuju implementasi yang efektif. Ketimbang menganggap masyarakat sebagai mata rantai dalam garis komando, pembuat kebijakan mestinya menyadari bahwa kebijakan paling baik diimplementasikan dengan apa yang oleh Elmore (dalam Parsons, 2006:270) diistilahkan sebagai “*backward mapping*” (pemetaan mundur) problem dan kebijakan yakni mendefinisikan sukses berdasarkan term manusia atau perilaku manusia dan karenanya kesuksesan bukanlah sekedar pemenuhan sebuah “hipotesis”. Pendekatan maju (*forward mapping*) atau pendekatan *top down* menurut Elmore adalah tidak lebih dari mitos yang semakin sulit dipertahankan dihadapan kenyataan dalam sifat proses implementasi.

C. PP No 25 tentang Tanda Kehormatan Satyalancana Karya Satya

1. Pengertian Satyalancana Karya Satya

Satyalancana Karya Satya adalah tanda kehormatan yang dianugerahkan kepada Pegawai Negeri Sipil sebagai penghargaan atas jasa-jasanya terhadap negara. Satyalancana Karya Satya dianugerahkan kepada Pegawai Negeri Sipil yang dalam melaksanakan tugasnya telah menunjukkan kesetiaan, pengabdian, kecakapan, kejujuran dan kedisiplinan sehingga dapat dijadikan teladan bagi pegawai lainnya.

Di dalam PP No 25 ini terdapat pasal – pasal yang menjelaskan tentang ketentuan umum, macam dan bentuk Satyalancan Karya Satya, persyaratan, penganugerahan, pemakaian dan pencabutan Satyalancana Karya Satya dan ketentuan – ketentuan lainnya.

2. Macam dan Bentuk Satyalancana Karya Satya

a. Macam – macam Satyalancana Karya Satya

Satyalancana Karya Satya dibedakan dalam 3 macam yaitu :

- a. Satyalancana Karya Satya Sepuluh Tahun berwarna perunggu
- b. Satyalancana Karya Satya Dua Puluh Tahun berwarna perak
- c. Satyalancana Karya Satya Tiga Puluh Tahun berwarna emas

b. Bentuk – bentuk Satyalancana Karya Satya

-- Satyalancana Karya Satya sebagaimana dimaksud di atas, dibuat dari logam berbentuk lingkaran relief sebagai berikut :

- a. Pada sisi bagian depan berupa setangkai kapas dan setangkai padi masing – masing terdiri dari 17 daun dan 8 bunga kapas serta 45 butir padi, ditengah – tengah lingkaran terdapat gambar perisai Pancasila yang di atasnya terdapat bintang persegi lima dan tulisan KARYA SATYA serta :

1. Angka romawi X untuk Satyalancana Karya Satya Sepuluh Tahun
2. Angka romawi XX untuk Satyalancana Karya Satya Dua Puluh Tahun
3. Angka romawi XXX untuk Satyalancana Karya Satya Tiga Puluh Tahun

- b. Pada sisi bagian belakang tertera tulisan REPUBLIK INDONESIA

- Satyalancana Karya Satya tersebut digantungkan pada pita berwarna dasar biru dengan 5 lajur berwarna abu – abu.

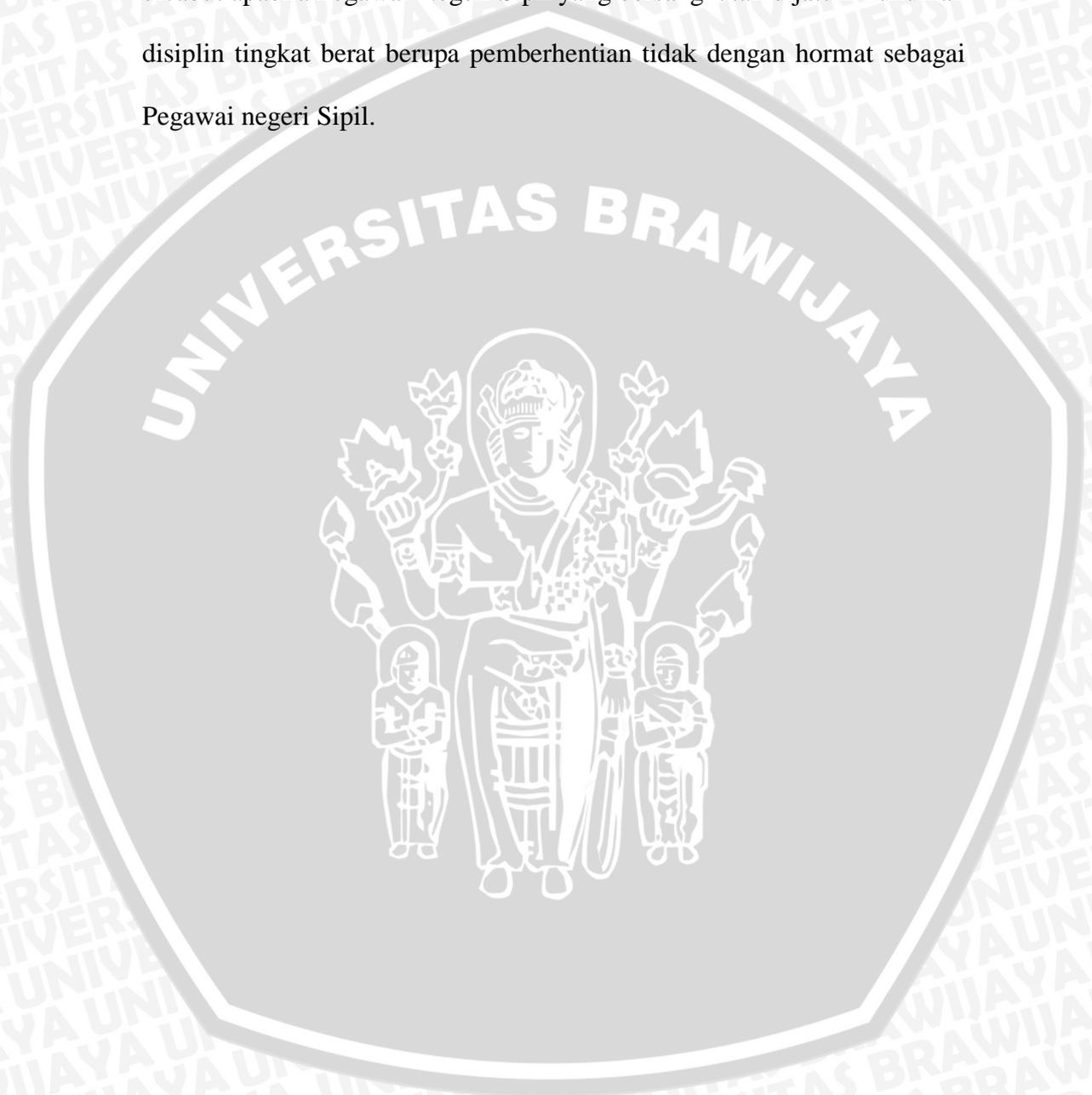
3. Persyaratan, Penganugerahan, Pemakaian dan Pecabutan Satyalancana Karya Satya

Satyalancana Karya Satya dianugerahkan kepada Pegawai Negeri Sipil yang dalam melaksanakan tugasnya telah menunjukkan ketiaan, pengabdian, kecakapan, kejujuran dan kedisiplinan. Syarat – syarat bagi Pegawai Negeri Sipil yang akan mengajukan yaitu :

- a. Satyalancana Karya Satya Sepuluh tahun apabila telah bekerja secara terus – menerus sekurang – kurangnya 10 tahun.
- b. Satyalancana Karya Satya Dua Puluh tahun apabila telah bekerja secara terus – menerus sekurang – kurangnya 20 tahun
- c. Satyalancana Karya Satya Tiga Puluh tahun apabila telah bekerja secara terus – menerus sekurang – kurangnya 30 tahun.
- d. Dalam Masa bekerja secara terus – menerus sPegawai negeri Sipil yang bersangkutan tidak pernah dijatuhi hukuman disiplin tingkat sedang atau berat berdasarkan peraturan yang berlaku.

Satyalancana Karya Satya dianugerahkan dengan Keputusan Presiden setelah mendapat pertimbangan dari Dewan Tanda – tanda Kehormatan Republik Indonesia atas usul Pimpinan Instansi, yang dikoordinasikan dengan Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara. Setiap pemberian Satyalancana Karya Satya disertai piagam tanda kehormatan yang ditandatangani Presiden. Penganugerahan Satyalancana Karya Satya dilaksanakan setiap tanggal 17 Agustus, hari besar Nasional dan hari ulang tahun instansi.

Satyalancana Karya Satya dipakai pada upacara hari besar nasional dan upacara resmi lainnya. Hak memakai Satyalancana Karya Satya dicabut apabila Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan dijatuhi hukuman disiplin tingkat berat berupa pemberhentian tidak dengan hormat sebagai Pegawai negeri Sipil.



BAB III

METODE PENELITIAN

Metode penelitian memiliki peranan penting dalam usaha mencapai tujuan penelitian yang telah ditetapkan. Pada dasarnya, kegiatan penelitian ini adalah usaha untuk mencari data yang relevan dengan permasalahan yang dibahas yang kemudian dianalisis untuk mendapat kesimpulan. Menurut Sugiyono, (2006:1) metode penelitian pada dasarnya merupakan cara ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu.

Secara rinci langkah-langkah yang dilakukan dalam penelitian ini adalah menentukan: jenis penelitian, fokus penelitian, lokasi dan situs penelitian, sumber dan jenis data, teknik pengumpulan data, instrumen penelitian, serta analisis data.

A. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang dipakai di dalam penelitian ini adalah jenis penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Penelitian kualitatif ini oleh Sugiyono (2005:1) dimaknai sebagai metode penelitian yang digunakan untuk meneliti pada kondisi obyek yang alamiah, (sebagai lawannya adalah eksperimen) dimana peneliti adalah sebagai instrumen kunci, teknik pengumpulan data dilakukan secara triangulasi (gabungan), analisis data bersifat induktif, dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan makna daripada generalisasi.

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif maka akan digunakan pendekatan kualitatif, sebagaimana disebutkan oleh Nazir (1985:52):

“suatu metode penelitian status kelompok manusia, suatu obyek, suatu situasi dan kondisi, suatu pemikiran ataupun suatu kelas peristiwa pada masa mendatang. Tujuan penelitian deskriptif adalah untuk membuat deskripsi, gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antara fenomena yang diselidiki”.

Dalam penelitian ini dimaksudkan untuk membuat deskripsi dan analisis terhadap data yang didapatkan dari berbagai sumber, baik berupa tulisan ataupun lisan mengenai implementasi PP. No. 25 Tahun 1994 tentang Tanda Kehormatan Satyalancana Karya Satya di lingkungan Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Timur.

B. Fokus Penelitian

Spradley (dalam Sugiono, 2005: 34) menyatakan bahwa “*A focused refer to single cultural domain or a few related domains*” maksudnya adalah bahwa fokus itu merupakan domain tunggal atau beberapa domain yang terkait dengan situasi sosial. Fokus penelitian merupakan faktor yang sangat penting, karena menyangkut masalah dan data yang dikumpulkan, diolah dan dianalisis. Fokus penelitian memberi batasan-batasan pada obyek yang diteliti agar tidak terlalu luas dan terkonsentrasi pada elemen-elemen yang diteliti, dengan demikian gambaran yang dihasilkan sesuai dengan permasalahan yang telah dirumuskan.

Sesuai dengan perumusan masalah dan tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini, maka yang menjadi batasan fokus dalam penelitian ini adalah :

1. Implementasi PP. No. 25 Tahun 1994 tentang tanda kehormatan Satyalancana Karya Satya di Lingkungan Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Timur.

2. Faktor – faktor yang mempengaruhi Implementasi PP No 25 Tahun 1995 tentang Tanda Kehormatan Satyalancana Karya Satya di Lingkungan Sekretariat Propinsi Jawa Timur :
 - a. Komunikasi dalam Implementasi PP. No. 25 Tahun 1994
 - b. Sumber daya dalam Implementasi PP. No. 25 Tahun 1994
 - c. Disposisi dalam Implementasi PP. No. 25 Tahun 1994
 - d. Struktur birokrasi dalam Implementasi PP. No. 25 Tahun 1994

C. Lokasi dan Situs Penelitian

Lokasi penelitian adalah tempat dimana peneliti menggambarkan kejadian yang sebenarnya dari obyek atau fenomena yang diteliti. Dari lokasi penelitian inilah nantinya akan didapat data dan informasi berkaitan dengan masalah yang akan diteliti. Sedangkan pengertian dari situs itu sendiri adalah menunjukkan dimana sebenarnya peneliti dapat menangkap keadaan dari obyek yang akan diteliti, sehingga keakuratan data yang diperlukan dapat diperoleh.

Adapun lokasi penelitian ini akan dilakukan di Lingkungan Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Timur, karena di Lingkungan Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Timur memiliki peran penting dalam melayani masyarakat sehingga pegawai di lingkungan Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Timur dituntut mempunyai profesionalisme kerja yang tinggi dan yang akan berdampak pula terhadap kesejahteraan pegawai baik dari segi peningkatan karier dan *reward* sehingga menarik peneliti untuk mendeskripsikan dan menganalisis sejauh mana implementasi PP. No. 25 Tahun 1994 tentang Tanda Kehormatan Satyalancana Karya Satya di Lingkungan Sekretarian Daerah Provinsi Jawa Timur. Sedangkan

situs penelitiannya adalah dengan mengambil data dari pimpinan Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Timur, Kepala Badan Kepegawaian Daerah (BKD) khususnya pada Kepala Bagian Kesejahteraan Pegawai berkaitan dengan bidang pengusulan penghargaan untuk pegawai.

D. Sumber Data

Sumber data adalah subyek data diperoleh atau dapat dijabarkan yaitu seseorang atau suatu hal atau benda dimana peneliti mengamati, bertanya, atau membaca tentang hal yang berkenaan dengan variabel yang diteliti, yang dijadikan sumber untuk mendapatkan data atau informasi yang berhubungan dengan masalah penelitian. Yang dimaksud sumber data dalam penelitian ini adalah subyek darimana data diperoleh. Menurut Lafland dan Lafland (1984 : 47) sumber data utama dalam penelitian kualitatif adalah kata - kata atau tindakan, selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen-dokumen, buku-buku, artikel dan lain-lain.

Sumber data dari penelitian ini adalah:

1. Data Primer

Data primer dari penelitian ini adalah:

- a. Hasil wawancara dengan pihak terkait di lingkungan Sekretariat Daerah

Provinsi Jawa Timur yaitu:

- Sub Bidang Kesejahteraan Pegawai: Dra. Sri Suhartini
- Sub Bidang Pengembangan Pegawai: Fitrotun, S.S, M.Pd

- b. Hasil wawancara dengan beberapa pegawai di Lingkungan Sekretariat

Daerah Provinsi Jawa Timur yaitu:

– Hermawati

- c. Kuesioner dengan 124 pegawai yang ada di Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Timur

2. Data Sekunder

Data sekunder yaitu berbagai dokumentasi yang memiliki relevansi dengan fokus penelitian, PP. No. 25 Tahun 1994 tentang Tanda Kehormatan Satyalancana Karya Satya, dokumen-dokumen yang berkaitan dengan fokus penelitian, peraturan daerah, jurnal dan buku-buku literatur yang diperoleh dari Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Timur.

E. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data adalah langkah yang sangat penting dalam sebuah penelitian ilmiah, karena data yang dihasilkan ini diharapkan dapat digunakan untuk menjawab sekaligus memecahkan permasalahan yang ada. Maka dari itu data tersebut harus valid dan akurat. Teknik pengumpulan data pada penelitian ini antara lain:

1. Observasi

Teknik observasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah observasi non partisipan, yakni peneliti tidak melibatkan diri dalam lingkungan yang sedang diamati sehingga mempengaruhi obyek amatan tersebut, peneliti hanya sebagai pengumpul data saja. Yang akan diamati dalam proses observasi ini dilakukan secara fleksibel melihat kondisi obyek dan lokasi penelitian. Pengamatan yang dilakukan oleh peneliti menggunakan semua panca indera

yang dimiliki oleh peneliti dan disesuaikan dengan obyek penelitian dan berlandaskan teori dan pengetahuan yang dimiliki oleh peneliti. Peneliti menggunakan catatan lapangan yang merupakan catatan-catatan digunakan untuk mencatat informasi yang diperoleh selama melakukan penelitian di lapangan.

2. Wawancara

Variabel-variabel yang terdapat dalam teknik wawancara, yaitu pewawancara, responden, materi wawancara dan hubungan antara pewawancara dengan responden. Sebelum melakukan wawancara, peneliti menyiapkan instrumen wawancara yang disebut dengan pedoman wawancara, peneliti menyiapkan instrumen (*interview guide*). Pedoman ini berisi sejumlah pertanyaan atau pernyataan yang meminta untuk dijawab atau direspon oleh responden. Isi pertanyaan atau pernyataan bisa mencakup fakta, data, pengetahuan, konsep, pendapat, persepsi atau evaluasi responden berkenaan dengan Implementasi PP. No. 25 Tahun 1994 tentang tanda kehormatan Satyalancana Karya Satya di Lingkungan Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Timur atau fokus masalah yang dikaji dalam penelitian.

3. Kuesioner

Kuesioner dalam penelitian ini dengan cara menyampaikan sejumlah pertanyaan tertulis untuk dijawab secara tertulis pula oleh responden sejumlah 124 responden (PNS di lingkungan Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Timur).

4. Dokumentasi

Kegiatan mengumpulkan dan mempelajari data-data sekunder yang meliputi dokumen atau arsip-arsip yang dianggap berhubungan dengan obyek penelitian. Dokumen–dokumen yang ada dipelajari untuk memperoleh data dan informasi dalam penelitian ini. Dokumen tersebut meliputi laporan dan atau berbagai artikel dari majalah, koran atau jurnal yang berkaitan dengan topik penelitian.

F. Instrumen Penelitian

Dalam melakukan suatu penelitian diperlukan instrumen penelitian di mana instrumen penelitian adalah alat bantu atau fasilitas yang digunakan oleh penulis dalam proses data agar pekerjaannya lebih mudah dan hasilnya lebih baik dalam arti cermat dan lengkap serta sistematis sehingga mudah diolah (Arikunto, 2000:150). Dalam penelitian ini, instrumen yang digunakan oleh peneliti:

1. Peneliti Sendiri (*Human Instrument*) adalah instrumen utama yang berfungsi sebagai penggali data, baik itu melalui wawancara, observasi dari dokumen–dokumen yang telah tersedia.
2. Pedoman wawancara (*interview guide*), adalah suatu petunjuk atau pedoman yang dipergunakan oleh peneliti untuk melakukan wawancara langsung dengan responden yang berisi rangkaian pertanyaan yang akan diajukan pihak-pihak sumber data dalam penelitian.
3. Catatan lapangan (*field notes*), merupakan catatan yang berisi pokok-pokok informasi (apa yang didengar, dilihat, dialami dan dipikirkan) yang diperoleh dari melakukan wawancara maupun penelitian di lapangan.
4. Alat penunjang lainnya, untuk tulis menulis dan dokumentasi.

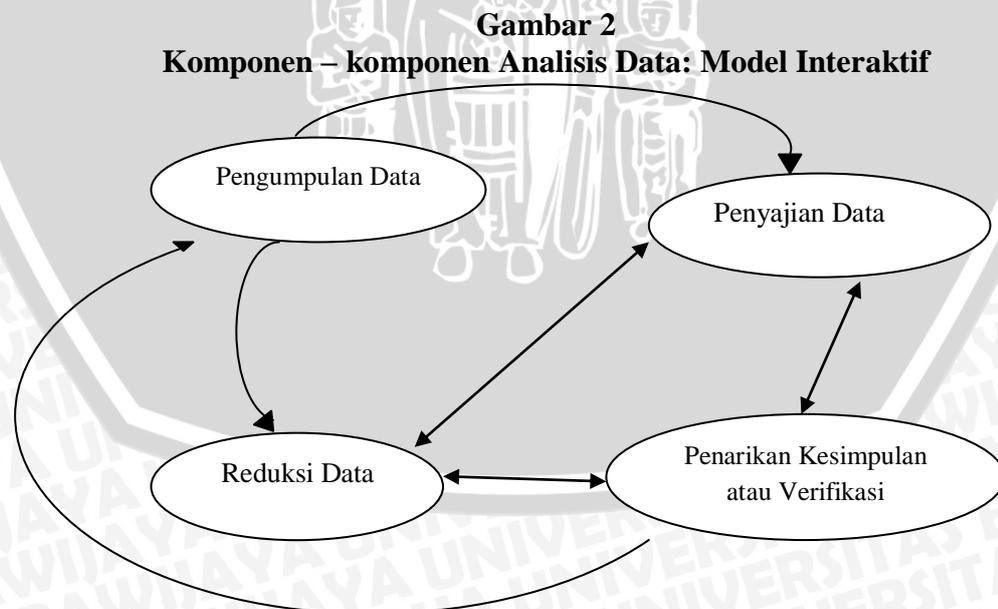
G. Analisis Data

Menurut Bogdan (dalam Sugiono, 2009:88) bahwa analisis data adalah proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara, catatan lapangan, dan bahan-bahan lain, sehingga dapat mudah dipahami. Analisis data dilakukan dengan mengkoordinasikan data, menjabarkannya ke dalam unit-unit, melakukan sintesa, menyusun ke dalam pola, memilih mana yang penting dan yang akan dipelajari, membuat kesimpulan yang dapat diceritakan kepada orang lain. Sedangkan Susan Stainback (dalam Sugiono, 2009:88) mengemukakan bahwa analisis data merupakan hal yang kritis dalam proses penelitian kualitatif. Hal ini mengarah pada pengakuan, studi dan pemahaman dari keterkaitan dan konsep dalam data yang kita miliki sehingga hipotesis dan pernyataan ini dapat dikembangkan dan dievaluasi.

Dalam penelitian dengan pendekatan kualitatif, analisis data dilakukan sepanjang penelitian dan dilakukan secara terus menerus dari awal sampai akhir penelitian. Adapun tahap-tahap analisis data kualitatif menurut Miles dan Huberman (dalam Sugiono, 2009:91-92), sebagai berikut:

1. Reduksi data, merupakan proses pemilihan, pemusatan perhatian “kasar” yang muncul dari catatan yang tertulis di lapangan. Dalam reduksi ini data yang diperoleh dari lokasi penelitian dituangkan dalam laporan yang lengkap. Kemudian laporan itu akan direduksi, dirangkum dan diseleksi hal-hal pokok, kemudian dicari tema atau polanya. Reduksi data berlangsung secara terus menerus selama proses penelitian berlangsung.

2. Penyajian data, merupakan suatu bentuk yang dibuat untuk dapat memudahkan peneliti melihat gambaran secara keseluruhan atau bagian-bagian tertentu dari penelitian, sehingga dengan melihat penyajian dapat memahami apa yang terjadi dan apa yang harus dilakukan, berdasarkan atas pemahaman yang di dapat dari penyajian tersebut.
3. Penarikan Kesimpulan, merupakan verifikasi data dalam penelitian kualitatif yang dilakukan secara terus menerus sepanjang proses penelitian dilakukan. Sejak awal memasuki lapangan dan selama proses pengumpulan data, peneliti berusaha untuk menganalisis dan mencari pola, tema, hubungan persamaan, hal-hal yang sering timbul, hipotesis dan sebagai yang dituangkan dalam kesimpulan yang bersifat sementara. Untuk lebih jelasnya mengenai analisis data model interaktif dapat dilihat pada gambar berikut:



Sumber: Sugiono, 2009: 27

Pandangan tiga jenis kegiatan analisis dan kegiatan pengumpulan data itu sendiri merupakan proses siklus dan interaktif. Model analisis interaktif ini merupakan model yang akomodatif bagi penelitian ini. Data sekunder atau data primer yang dikumpulkan sebelum disajikan untuk digunakan dalam penelitian ini harus diklasifikasikan melalui proses yang dinamakan dengan reduksi data, setelah itu dianalisis sehingga diperoleh kesimpulan.

Dari uraian di atas, maka dalam penyajian data dan analisa nantinya peneliti akan merujuk pada poin-poin di atas. Sehingga nantinya skripsi yang dibuat akan lebih terarah dalam pembatasannya.



BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum dan Kondisi Lokasi Penelitian

1. Gambaran Umum Provinsi Jawa Timur

a. Keadaan Geografis

Provinsi Jawa Timur merupakan salah satu Provinsi yang terletak di Pulau Jawa, dengan posisi berada pada 111,0' hingga 114,4' Bujur Timur dan 7,12' hingga 8,48' Lintang Selatan. Batas daerah disebelah utara berbatasan dengan Pulau Kalimantan Selatan, disebelah Timur berbatasan dengan Pulau Bali, sebelah selatan dengan perairan terbuka yaitu Samudera Indonesia dan disebelah barat berbatasan dengan Provinsi Jawa Tengah. Secara umum wilayah Jawa Timur dapat dibagi menjadi dua bagian besar, yaitu Jawa Timur daratan dan Kepulauan Madura, dimana luas wilayah Jawa Timur daratan hampir mencakup 90 persen dari seluruh wilayah Provinsi Jawa Timur, sedangkan luas Kepulauan Madura hanya sekitar 10 persen.

b. Wilayah Administrasi

Luas wilayah Provinsi Jawa Timur mencapai 46.428,57 km, berupa daratan dan luas lautan 110.000 km dengan jumlah pulau 74 buah, yang habis terbagi menjadi 38 Kabupaten/Kota dengan 29 Kabupaten dan 9 Kota. Terdapat 5 daerah dengan wilayah terluas, yaitu Kabupaten Banyuwangi, Malang, Jember, Sumenep dan Kabupaten Tuban. Provinsi Jawa Timur terdiri dari 657 Kecamatan dan 8.486 Desa/Kelurahan.

c. Kependudukan

Data kependudukan sangat penting dan mempunyai arti yang sangat strategis dalam pembangunan pada umumnya dan bidang kesehatan pada khususnya, hampir semua kegiatan pembangunan kesehatan obyek sasarannya adalah masyarakat atau penduduk. Jumlah penduduk dari hasil proyeksi penduduk berdasarkan PBB 2010 yaitu sebesar 37.071.731 jiwa dengan pertumbuhan sebesar 2,39 persen, dengan kepadatan penduduk sebesar 798 jiwa setiap 1 km, dengan rasio rata-rata jiwa/kk adalah 4 jiwa, kepadatan penduduk di kota umumnya lebih tinggi dibandingkan dengan kepadatan penduduk di kabupaten.

d. Perekonomian

Dana pembangunan daerah di lingkungan Badan Pemberdayaan Masyarakat Provinsi Jawa Timur yang bersumber dari APBD Provinsi pada tahun 2005 mencapai Rp. 77.992,03 Milyar, yang terbagi menjadi dua jenis pengeluaran yaitu belanja aparatur dan belanja publik. Program Gerdu Taskin mencapai 70,36 persen dari total pengeluaran belanja publik, kemudian disusul oleh program pengembangan ekonomi wilayah desa potensial berbasis *cluster* (8,99%) dan program gerdu taskin kerja sama dengan PT/LSM (4,26 %). Untuk belanja aparatur mencapai 7,38%, sedangkan untuk belanja publik mencapai 92,62% dari total APBD Provinsi Jawa Timur tahun 2005.

Pertumbuhan ekonomi Jawa Timur tahun 2005 terutama didukung oleh pertumbuhan pada sektor perdagangan, hotel dan restoran yang mampu tumbuh sebesar 9,15%, sektor industri 4,61%, sedangkan sektor pertanian tumbuh sebesar 3,16%. Dari PDRB atas dasar harga konstan tahun 2000, diketahui bahwa

pertumbuhan ekonomi Jawa Timur selama tiga tahun terakhir masing-masing 4,48% (tahun 2003), 5,83% (tahun 2004) dan 5,84% (tahun 2005) (*Sumber: Jawa Timur Dalam Angka 2006*).

2. Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Timur

a. Gambaran Umum

Secara garis besar sejarah pembentukan lembaga Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Timur berawal dari upaya pemerintah dalam mereformasi birokrasi sebagai salah satu prasyarat mewujudkan *good governance*, yang diimplementasikan dengan diundangkannya Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 2007 tentang organisasi perangkat daerah, yang selanjutnya pemerintah Provinsi Jawa Timur mewujudkannya dalam Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 10 Tahun 2008 tentang organisasi dan tata kerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dan Lembaga Teknis Daerah Provinsi Jawa Timur serta Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 110 Tahun 2008 tentang uraian tugas sekretariat, bidang, subbagian dan subbidang Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Timur.

b. Visi dan Misi

1) Visi

Dalam upaya menyikapi permasalahan dan isu-isu strategis serta tantangan perubahan dan perkembangan yang terjadi berdasarkan tugas pokok dan fungsi Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Timur, maka diperlukan visi agar mampu mengarahkan penyelenggaraan manajemen Pegawai Negeri Sipil dalam

rangka mendukung Gubernur Jawa Timur dalam pencapaian tujuan pembangunan daerah 2009-2014, adapun visi Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Timur adalah: **“Menjadi Lembaga Penyelenggara Manajemen Kepegawaian Daerah Yang Akuntabel”**.

2) Misi

Mengingat pernyataan visi merupakan cita-cita yang ingin diwujudkan, maka dipandang perlu untuk menjabarkan lebih lanjut dalam pernyataan misi agar dapat menjadi pedoman penyelenggaraan program kerja jangka menengah lima tahunan dalam susunaan Renstra Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Timur. Adapun misi Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Timur:

- a) mewujudkan penyelenggaraan manajemen sumber daya aparatur yang akuntabel
- b) mengembangkan nilai-nilai budaya kerja dan etika pelayanan
- c) meningkatkan kesejahteraan PNS

3) Tujuan Dan Sasaran

Misi mewujudkan penyelenggaraan manajemen sumber daya aparatur yang akuntabel dan amanah melalui pengembangan nilai-nilai budaya kerja dan etika pelayanan menuju peningkatan kesejahteraan PNS bertujuan untuk:

- a) Meningkatkan profesionalisme sumber daya manusia aparatur
- b) Meningkatkan kualitas pelayanan kepegawaian
- c) Meningkatkan kinerja aparatur Badan Kepegawaian Daerah

Sedangkan sasaran pembangunan yang dijalankan adalah:

- a) Terwujudnya PNS yang memiliki pengetahuan, keterampilan, dan perilaku kerja produktif yang akuntabel
- b) Terwujudnya peningkatan kualitas pelayanan kepegawaian
- c) Terwujudnya peningkatan kualitas sumberdaya dan sarana Badan Kepegawaian Daerah

4) Tugas Pokok Dan Fungsi serta Struktur Organisasi

Badan Kepegawaian Daerah yang dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 10 Tahun 2008 tentang organisasi dan tata kerja inspektorat, badan perencanaan pembangunan daerah dan lembaga teknis daerah Provinsi Jawa Timur dan Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 110 Tahun 2008 tentang uraian tugas sekretariat, bidang, subbagian dan Subbidang Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Timur.

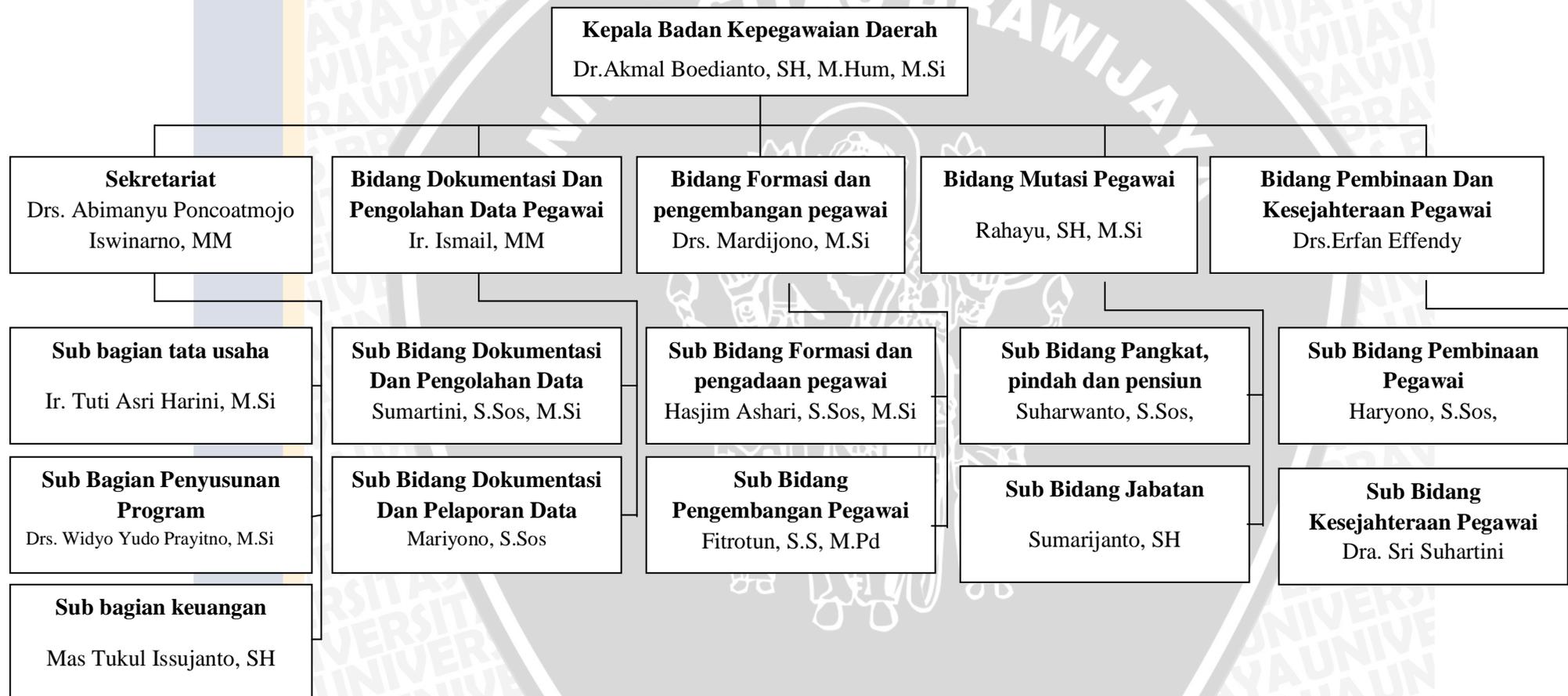
Dalam pelaksanaannya, kedudukan Badan Kepegawaian Daerah sebagai unsure pendukung gubernur dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik di bidang kepegawaian daerah, berada di bawah dan bertanggung jawab kepada gubernur melalui sekretaris daerah, dengan fungsi antara lain:

- a) Perumusan kebijakan teknis di bidang kepegawaian daerah
- b) Pemberian dukungan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah
- c) Pembinaan dan pelaksanaan tugas sesuai dengan lingkup tugasnya
- d) Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh gubernur

Sedangkan struktur organisasi Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Timur seperti pada gambar di bawah ini:



Gambar 3
Struktur Organisasi Badan Kepegawaian Daerah
Provinsi Jawa Timur 2011



Sumber: BKD Provinsi Jawa Timur, 2011

5. Aspek Normatif

a) Organisasi Pelaksana

Biro Kepegawaian mempunyai tugas, melaksanakan koordinasi pembinaan dan pengawasan pegawai, mutasi, kesejahteraan, dokumentasi dan informasi kepegawaian, dimana dalam melaksanakan tugasnya, biro kepegawaian mempunyai fungsi:

- 1) Penyiapan pembinaan administrasi kepegawaian dan peraturan kepegawaian
- 2) Pelaksanaan pembinaan disiplin dan pengawasan kepegawaian
- 3) Pelaksanaan administrasi mutasi pegawai
- 4) Pengelolaan upaya peningkatan kesejahteraan pegawai
- 5) Pengumpulan, pengolahan data dan informasi kepegawaian
- 6) Pelaksanaan tugas – tugas lain yang diberikan oleh asisten administrasi dan umum

Secara struktural biro kepegawaian terdiri dari bagian – bagian yang masing – masing dipimpin oleh seorang kepala bagian sebagai berikut:

- 1) Bagian Pembinaan dan Pengawasan
- 2) Bagian Mutasi
- 3) Bagian Kesejahteraan
- 4) Bagian Dokumentasi dan Informasi

Bagian Pembinaan dan Pengawasan, mempunyai tugas menyiapkan bahan peraturan perundang-undangan, pembinaan disiplin, pengawasan, pengembangan

kariier dan peningkatan sumber daya pegawai. Untuk melaksanakan tugas, Bagian Pembinaan dan Pengawasan mempunyai fungsi :

- 1) Pengumpulan bahan petunjuk pelaksanaan peraturan perundang-undangan dibidang kepegawaian
- 2) Pengumpulan bahan koordinasi dalam rangka pembinaan disiplin dan pengawasan dan pengembangan kariier pegawai serta peningkatan sumber daya pegawai
- 3) Pelaksanaan pembinaan evaluasi dan koordinasi tugas pembinaan dan pengawasan kariier pegawai
- 4) Pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Biro Kepegawaian

Bagian mutasi mempunyai tugas menyiapkan bahan pengisian formasi dan pengadaan pegawai, pengisian jabatan struktural dan fungsional, kepangkatan dan pemindahan pemberhentian dan pensiun. Untuk melaksanakan tugas, bagian mutasi mempunyai tugas:

- 1) Penyiapan bahan penyusunan formasi dan penganalisa rencana kebutuhan serta pengadaan pegawai
- 2) Penyiapan penyusunan formasi dan pelaksanaan pengadaan pegawai
- 3) Penyiapan bahan pembinaan, petunjuk teknis dan pengusulan pengisian jabatan struktural, non struktural dan fungsional
- 4) Penyiapan bahan dan pengelolaan administrasi pengangkatan CPNS, PNS, kenaikan pangkat, gaji berkala dan perpindahan pegawai

- 5) Penyiapan dan pengelolaan administrasi pemberhentian dan pensiunan pegawai
- 6) Pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Biro Kepegawaian

Bagian Kesejahteraan mempunyai tugas menyiapkan bahan pemberian penghargaan dan fasilitas kepada pegawai yang berhak menerima sesuai ketentuan yang berlaku serta melaksanakan tata usaha biro. Untuk melaksanakan tugas, Bagian Kesejahteraan mempunyai fungsi:

- 1) Penyiapan data dan program dalam rangka pembinaan dan pemberian penghargaan serta fasilitas kepada pegawai di lingkungan pemerintah provinsi
- 2) Pelaksanaan pengelolaan data pegawai yang berhak menerima tanda penghargaan
- 3) Pelaksanaan pengelolaan data pegawai yang berhak menerima fasilitas
- 4) Pelaksanaan tata usaha biro
- 5) Melaksanakan tugas-tugas yang lain yang diberikan oleh Kepala Kepegawaian

Sebagai bagian yang secara langsung menangani kesejahteraan pegawai, bagian kesejahteraan terdiri atas beberapa sub bagian yang dipimpin oleh kepala sub bagian sebagai berikut:

- 1) Sub Bagian Penghargaan
- 2) Sub Bagian Fasilitas
- 3) Sub Bagian Tata Usaha Biro

Sub Bagian Penghargaan, mempunyai tugas:

- 1) Menyiapkan bahan pemberian tanda penghargaan Satyalancana Karya Satya yang telah mempunyai masa kerja 10 tahun, 20 tahun dan 30 tahun
- 2) Menyiapkan bahan pemberian tanda penghargaan bagi pegawai yang purna tugas
- 3) Menyiapkan bahan pemberian tanda penghargaan bagi pegawai yang berprestasi dan atau teladan
- 4) Menyiapkan pemberian penghargaan
- 5) Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Bagian Kesejahteraan

Sub Bagian Fasilitas, mempunyai tugas:

- 1) Menyiapkan program usaha peningkatan kesejahteraan pegawai
- 2) Menyiapkan rencana program pembangunan perumahan pegawai
- 3) Menyiapkan rencana pelaksanaan penyelenggaraan *general check up*, dan asuransi kecelakaan diri pegawai
- 4) Menyiapkan penyelesaian permohonan kartu ASKES, TASPEN, bantuan uang duka dan bantuan uang pension
- 5) Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Bagian Kesejahteraan

Sub Bagian Tata Usaha Biro, mempunyai tugas:

- 1) Menerima dan mengolah surat masuk dan surat keluar biro

- 2) Memelihara dan mensistematisasikan arsip surat atau laporan atau data lain pada Biro
- 3) Menyusun rencana kebutuhan dan mengurus permintaan alat-alat tulis kantor serta memelihara perlengkapan intern Biro
- 4) Menyelesaikan urusan administrasi pegawai intern Biro yang meliputi kenaikan pangkat, kenaikan gaji berkala, cuti, kesejahteraan pegawai dan laporan berkala
- 5) Menyelesaikan administrasi keuangan intern Biro yang meliputi gaji pegawai keuangan, perjalanan dinas serta hal-hal keuangan lainnya
- 6) Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan kepada Kepala Bagian Kesejahteraan

Bagian Dokumentasi dan Informasi, mempunyai tugas menyiapkan data dan informasi. Untuk melaksanakan tugas sebagaimana, Bagian Dokumentasi dan informasi mempunyai tugas:

- 1) Penyiapan bahan dan penyusunan rencana kerja, pengolahan dokumentasi dan informasi pegawai
- 2) Penyiapan pengembangan sistem informasi manajemen kepegawaian
- 3) Pengumpulan, pengolahan dan pemeliharaan data dokumentasi dan informasi kepegawaian secara elektronik dan manual
- 4) Pengumpulan, pengolahan dan pemeliharaan data fisik PNS
- 5) Penyajian data dan informasi kepegawaian
- 6) Penyusunan mekanisme pelaporan data pegawai

- 7) Pelaksanaan tugas–tugas lain yang diberikan Kepala Bagian Dokumentasi dan Informasi

6. Aspek Legalitas

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 1994, pemberian tanda–tanda kehormatan adalah pernyataan penghargaan jasa–jasa dengan maksud untuk memberi dorongan yang kuat buat memelihara kebanggaan, kegembiraan serta kegiatan bekerja, dan semangat kepahlawanan. Untuk mencapai hasil yang sebaik-baiknya dari maksud pemberian tanda-tanda kehormatan itu, maka pemberian itu harus dilakukan dengan sangat berhati-hati, secara adil dan seksama. Tanda-tanda kehormatan harus diberikan kepada mereka yang benar-benar berhak memperolehnya. Pemberian tanda kehormatan secara murah akan merusak tujuan yang mulia dari pemberian itu.

Sebaliknya, apabila suatu jasa yang patut mendapat penghargaan yang sebenarnya, tidak diberi tanda kehormatan yang selayaknya, itupun akan merusak tujuan yang mulia dari pemberian tanda-tanda kehormatan. Oleh karena itu, maka teranglah bahwa pertimbangan dan keputusan tentang pemberian tanda kehormatan itu adalah persoalan yang sungguh-sungguh yang harus diserahkan kepada orang-orang yang berhubungan dengan nama dan kedudukannya mempunyai keperbawaan dan kepercayaan penuh dari masyarakat. Tugas yang berat ini diserahkan. Kepada Dewan Tanda–tanda kehormatan yang terdiri dari pemilik-pemilik bintang tertinggi, yaitu Bintang Republik Indonesia, yang diatur dalam pasal 8. Sebagai petunjuk untuk menentukan siapa yang berhak mendapat tanda-tanda kehormatan maka dalam pasal 7 ini diadakan syarat-syarat khusus

selanjutnya ditetapkan dalam tiap-tiap peraturan tentang sesuatu tanda kehormatan.

Sesuai dengan ketentuan Peraturan Pemerintah nomer 25 tahun 1994 tentang Tanda Kehormatan Satyalancana Karya Satya, pegawai Negeri Sipil yang dalam melaksanakan tugasnya telah menunjukkan kesetiaan, pengabdian, kecakapan, kejujuran dan kedisiplinan serta telah bekerja secara terus menerus sekurang-kurangnya 10 tahun, 20 tahun, atau 30 tahun dianugrahi Tanda Kehormatan Satyalancana Karya Satya.

Penganugrahan Satyalancana Karya Satya tersebut, disamping sebagai penghargaan atas jasa-jasanya, juga dimaksudkan sebagai pendorong untuk meningkatkan pengabdian dan prestasi kerjanya sehingga dapat dijadikan teladan bagi Pegawai Negeri Sipil lainnya.

Untuk keseragaman dalam pengusulan dan penganugrahan Satyalancana Karya Satya, dipandang perlu menetapkan ketentuan pelaksanaan atau sehingga dapat dilaksanakan dengan baik dan tetap pada pegawai negeri sipil yang benar-benar layak serta pantas untuk menerimanya.

Ketentuan pelaksanaan penganugrahan Tanda Kehormatan Satyalancana Karya Satya ini, dimaksudkan sebagai pedoman dan petunjuk teknis bagi pejabat yang berwenang dalam pelaksanaan pengajuan, penganugrahan, pemakaian dan pencabutan Satyalancana Karya Satya.

Untuk menentukan Pegawai Negeri Sipil yang layak dan pantas menerima anugerah Satyalancana Karya Satya, harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

- 1) Dalam melaksanakan tugasnya senantiasa menunjukkan kesetiaan, pengabdian, kecakapan, kejujuran dan kedisiplinan yang dapat dibuktikan dalam daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (DP3) Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan.
- 2) Telah memenuhi masa bekerja secara terus menerus dan tidak terputus:
 - a) Sekurang-kurangnya 10 tahun untuk Satyalancana Karya Satya Sepuluh Tahun
 - b) Sekurang-kurangnya 20 tahun untuk Satyalancana Karya Satya Dua Puluh Tahun, atau
 - c) Sekurang-kurangnya 30 tahun untuk Satyalancana Karya Satya Tiga Puluh Tahun
- 3) Dalam masa bekerja sebagaimana tersebut angka 2, tidak pernah dijatuhi hukuman disiplin tingkat sedang atau tingkat berat berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Masa bekerja yang dapat dihitung untuk penganugerahan satyalancana Karya Satya adalah masa bekerja yang dihitung sejak diangkat sebagai Calon Pegawai Negeri Sipil atau Pegawai Negeri Sipil. Masa bekerja tersebut dihitung berdasarkan system berkala dengan jangka waktu setiap 10 tahun yang dihitung secara bertahap, yaitu:

- 1) Masa 10 tahun tahap pertama
- 2) Masa 10 tahun tahap kedua, atau selama 20 tahun secara terus menerus tidak terputus

- 3) Masa 10 tahun tahap ketiga atau selama 30 tahun secara terus-menerus dan tidak terputus.

Pegawai Negeri Sipil yang dalam masa 10 tahun tahap pertama, telah memenuhi persyaratan yang ditentukan, dianugrahi Satyalancana Karya Satya Sepuluh Tahun. Pegawai Negeri Sipil yang pada saat berlakunya Peraturan Pemerintah Nomer 25 Tahun 1994 telah memiliki masa bekerja selama 20 tahun secara terus menerus dan tidak terputus serta memenuhi syarat yang ditentukan, langsung dianugrahi Satyalancana Karya Satya Dua Puluh tahun.

Pegawai Negeri Sipil yang pada saat berlakunya Peraturan Pemerintah Nomer 25 Tahun 1994 telah memiliki masa bekerja selama 20 tahun atau lebih, tetapi pada masa 10 tahun tahap pertama tidak memenuhi syarat yang ditentukan, yang bersangkutan dapat diberikan Satyalancana Karya Satya Sepuluh Tahun apabila dalam masa 10 tahun tahap kedua memenuhi syarat. Pegawai Negeri Sipil yang pada saat berlakunya Peraturan Pemerintah Nomer 25 Tahun 1994 telah memiliki masa bekerja selama 20 tahun atau lebih, tetapi pada masa 10 tahun tahap kedua yang bersangkutan tidak memenuhi syarat yang ditentukan, yang bersangkutan tidak dapat diusulkan untuk dianugrahi Satyalancana Karya Satya Sepuluh Tahun. Pegawai Negeri Sipil yang pada saat berlakunya Peraturan Pemerintah Nomer 25 Tahun 1994 telah memiliki masa bekerja selama 30 tahun secara terus menerus dan tidak pernah putus, serta memenuhi persyaratan lainnya langsung dianugrahi Satyalancana Karya Satya. Pegawai Negeri Sipil yang pada saat berlakunya Peraturan Pemerintah Nomer 25 Tahun 1994 telah memiliki masa bekerja selama 30 tahun atau lebih, tetapi pada masa 10 tahun tahap pertama tidak

memenuhi syarat yang ditentukan, dapat dianugerahi Satyalancana Karya Satya dua Puluh tahun.

Pegawai Negeri Sipil yang pada saat berlakunya Peraturan Pemerintah Nomer 25 Tahun 1994 telah memiliki masa bekerja selama 30 tahun atau lebih, tetapi pada masa 10 tahun tahap kedua tidak memenuhi syarat yang ditentukan, yang bersangkutan hanya diberikan Satyalancana Karya Satya Sepuluh Tahun, meskipun dalam masa 10 tahun tahap pertama dan 10 tahun tahap ketiga memenuhi syarat yang ditentukan.

Pegawai Negeri Sipil yang pada saat berlakunya Peraturan Pemerintah Nomer 25 Tahun 1994 telah memiliki masa bekerja selama 30 tahun atau lebih, tetapi pada masa 10 tahun tahap ketiga tidak memenuhi syarat yang ditentukan, yang bersangkutan tidak dapat dianugerahi Satyalancana Karya Satya. Masa selama menjalankan cuti diluar tanggungan Negara tidak dapat dihitung sebagai dasar untuk mempertimbangkan penganugerahan Satyalancana Karya Satya, kecuali cuti karena untuk persalinan anak. Pegawai Negeri Sipil yang dijatuhi hukuman disiplin yang masa hukuman disiplinya berada didalam dua masa tahapan, maka yang bersangkutan tidak memenuhi syarat untuk dianugerahi Satyalancana Karya Satya dalam masa tahapan ketika perbuatan pelanggaran dilakukan.

Pegawai Negeri Sipil yang pada saat berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 25 tahun 1994, telah menerima Satyalancana Karya Satya berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 31 tahun 1959 baik kelas satu, dua, tiga, empat maupun lima apabila telah memiliki masa bekerja 30 tahun secara terus menerus

dan memenuhi syarat lainnya, dapat diberikan Satyalancana Karya Satya Tiga Puluh tahun. Untuk persiapan penganugerahan Satyalancana Karya Satya, Badan Administrasi Kepegawaian Negara menerbitkan listing yang berisi daftar nominative Pegawai Negeri Sipil yang telah memiliki masa bekerja 10 tahun, 20 tahun, atau 30 tahun.

Listing yang dibuat disampaikan kepada pimpinan Instansi bagi Pegawai Negeri Sipil dan Gubernur Kepala Daerah tingkat I bagi Pegawai Negeri Sipil Daerah dan Pegawai Negeri Sipil Pusat yang diperuntukkan pada daerah otonom setiap bulan September atau I tahun sebelum penganugerahan. Untuk Pegawai Negeri Sipil Pusat yang berada di daerah, *listing* tersebut dikirim oleh pimpinan Instansi masing-masing kepada Kepala Kantor Wilayah Departemen atau Pimpinan Instansi Vertikal yang bersangkutan selambat-lambatnya pada bulan Oktober. Pimpinan Instansi, Kepala kantor Wilayah Departemen atau Pimpinan Instansi dan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I masing-masing berkewajiban melakukan pemeriksaan, penelitian dan penilaian terhadap data perorangan Pegawai Negeri Sipil yang tercantum dalam *listing*.

Kepala Kantor wilayah Depertemen atau Pimpinan Instansi menyampaikan daftar nama Pegawai Negeri Sipil yang dinilai memenuhi syarat untuk mempertimbangkan mendapatkan Satyalancana Karya Satya kepada Pimpinan Instansi yang bersangkutan, selambat – lambatnnya pada bulan November. Pimpinan Instansi mngusulkan Pegawai Negeri Sipil Pusat dan Pegwai Negeri Sipil Pusat yang berada didaerah yang dinilai memenuhi syarat untuk dipertimbangkan mendapatkan Satyalancana Karya Satya kepada Presiden

melalui Ketua Dewan Tanda – Tanda Kehormatan Republik Indonesia, dan tembusannya kepada Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara selambat – lambatnnya 3 bulan sebelum pelaksanaan penganugrahan. Gubernur Kepala Daerah Tingkat I mengusulkan Pegawai Negeri Sipil daerah dan Pegawai Negeri Sipil Pusat yang diperbentukan pada daerah otonom yang dinilai memenuhi syarat untuk dipertimbangkan mendapat Satyalancana Karya Satya kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri.

Penganugrahan Satyalancana Karya Satya Sepuluh Tahun, Dua Puluh Tahun dan Tiga Puluh Tahun, ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Pelaksanaan penganugrahan kepada Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan dilakukan oleh Pemimpin Instansi atau pejabat lain yang ditunjukan serendah–rendahnya Bupati atau Walikota/madya Kepala Daerah Tingkat II di wilayahnya masing–masing, atas nama Presiden pada upacara peringatan hari Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus, hari besar nasional lainnya atau hari Ulang tahun Instansi.

B. Penyajian Data Fokus Penelitian

1. Implementasi PP. No. 25 Tahun 1994 tentang tanda kehormatan Satyalancana Karya Satya di Lingkungan Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Timur

Satyalancana Karya Satya adalah tanda kehormatan yang dianugerahkan kepada Pegawai Negeri Sipil sebagai penghargaan atas jasa-jasanya terhadap negara. Satyalancana Karya Satya dianugerahkan kepada Pegawai Negeri Sipil

yang dalam melaksanakan tugasnya telah menunjukkan kesetiaan, pengabdian, kecakapan, kejujuran dan kedisiplinan.

Di bawah ini gambar alur/prosedur pengusulan pemberian penghargaan Satyalancana Karya Satya yang ada di kantor Sekretaris Daerah Propinsi Jawa Timur yang telah ditempelkan di bagian/tempat-tempat strategis sebagai berikut:

Gambar 4
Alur/Prosedur Pengusulan Pemberian Penghargaan
Satyalancana Karya Satya Provinsi Jawa Timur



Sumber: BKD Provinsi Jawa Timur, 2011

Dari gambar diatas dapat dijelaskan bahwa alur Alur/Prosedur Pengusulan Pemberian Penghargaan Satyalancana Karya Satya Provinsi Jawa Timur adalah pertama-tama BKD mengirimkan surat kepada SKPD untuk mengajukan persyaratan Pengusulan Tanda Kehormatan Satyalancana Karya Satya. Kemudian PNS yang bersangkutan melengkapi persyaratan Pengusulan Tanda Kehormatan Satyalancana Karya Satya melalui SKPD masing-masing dan diserahkan ke Sub Bidang Kesejahteraan Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten/Sekretariat Daerah. Sub Bidang Kesejahteraan Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten/Sekretariat Daerah akan menyaring data PNS yang diusulkan untuk menerima Tanda Kehormatan Satyalancana Karya Satya oleh SKPD masing-masing. Sub Bidang

Kesejahteraan Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten/Sekretariat Daerah mengusulkan daftar nama-nama PNS yang berhak menerima Tanda Kehormatan Satyalancana Karya Satya ke Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Timur. Apabila telah ada informasi tentang Pengusulan Tanda Kehormatan Satyalancana Karya Satya yang disetujui dan telah terbit (berupa piagam dan lencana), Sub Bidang Kesejahteraan Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten/Provinsi akan mengambil ke Kementerian Dalam Negeri di Jakarta. Tanda Kehormatan Satyalancana Karya Satya berupa piagam dan lencana akan diberikan kepada PNS yang berhak menerima.

Berdasarkan pelaksanaan penelitian di lapangan, dapat diungkap fakta bahwa terdapat kesenjangan yang cukup besar antara jumlah pegawai yang seharusnya mendapatkan tanda penghargaan Satyalancana Karya Satya di Lingkungan Sekretariat Daerah Propinsi Jawa Timur.

Mengacu pada penggambaran fakta sebagaimana tergambar pada tabel 1, dapat dilihat bahwa pada dasarnya terdapat kenyataan yang sangat jelas terdapat fakta yang menunjukkan ketidakefektifan pelaksana kebijakan PP No 25 Tahun 1994 tentang Tanda Kehormatan Satyalancana Karya Satya di Lingkungan Sekretariat Propinsi Jawa Timur yang dibuktikan dengan jumlah individu yang mendapatkan tanda kehormatan tersebut dengan jumlah karyawannya kurang dari 30% atau 2/3 jumlah pegawai yang ada.

Fakta yang ada diperkuat dengan pendapat menurut Drs. Erfan Effendy selaku kepala bidang pembinaan dan kesejahteraan pegawai menyatakan bahwa :

“Begini mas, memang disini implementasi PP. No. 25 Tahun 1994 belum berjalan dengan baik. Hal ini karena dalam implementasi ini mas, menurut

saya komunikasi yang menggambarkan penyampaian tujuan dari sebuah kebijakan atau peraturan tidak tersampaikan dengan jelas. Memang sosialisasi sudah dijalankan namun ya hanya sebatas pemberitahuan yang tidak formal, jadi mungkin para pegawai tidak *respect* dengan pemberlakuan peraturan tersebut. Nah, maksud dari implementasi peraturan tersebut adalah untuk meningkatkan kualitas kinerja para pegawai karena kan secara teori kalau manusia membutuhkan penghargaan maka ia akan mengaktualisasikannya dengan berusaha meningkatkan kualitas pekerjaan atau hidupnya agar mendapat penghargaan dari lingkungan sekitarnya. Semacam itu tidak berlaku mas di kantor ini, para pegawai belum termotivasi dan masih apatis karena mereka menganggap pemberian penghargaan tidak akan mempengaruhi peningkatan jabatan. Jadi gini mas, komunikasi dalam artian penyampaian peraturan ini dalam sosialisasi belum sampai pada pemahaman tujuan PP tersebut.” (wawancara pada tanggal 15 Juli 2011, pukul 09.30 WIB di Kantor BKD Jatim).

Hal tersebut didukung oleh pendapat Hermawati bahwa :

“Pemberian penghargaan satya lencana ini menurut saya belum efektif dan percuma saja. Karena tidak *reward* secara financial atau materi lainnya yang diberikan kepada oenerima. Jadi ya tidak ada motivasi atau acuan untuk mengajukan penghargaan itu. Lagian juga tidak ada pengaruhnya terhadap karir kita sebagai PNS. Setelah mendapatkan ya kembali seperti biasa, cuman ada rasa kebanggaan tersendiri namun kecil sekali” (wawancara pada tanggal 10 Mei 2011, pukul 09.30 WIB di Badan Kepegawaian Daerah).

Implementasi PP. No. 25 Tahun 1994 tentang tanda kehormatan Satyalancana Karya Satya di lingkungan Sekretariat Daerah Propinsi Jawa Timur yang belum berjalan dengan baik, hal ini disebabkan oleh beberapa hal sebagai berikut.

2. Faktor – faktor yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan

a. Komunikasi dalam Implementasi PP. No. 25 Tahun 1994

Komunikasi dalam implementasi suatu Undang-Undang atau kebijakan adalah tolak ukur dari keberhasilan pelaksanaan Undang-Undang atau kebijakan tersebut. Apabila komunikasi yang digunakan dalam implementasi Undang-

Undang atau kebijakan itu baik maka Undang-Undang atau kebijakan dapat berjalan dengan baik dan begitu juga sebaliknya.

Adanya komunikasi yang belum sejalan dengan tujuan PP. No. 25 Tahun 1994, dipertegas alasannya oleh Dra. Sri Suhartini selaku Ketua Sub bidang kesejahteraan pegawai BKD Provinsi Jawa Timur yang menangani tentang pengajuan penghargaan Satyalancana Karya Satya di Lingkungan Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Timur mengatakan sebagai berikut:

“kalau masalah bagaimana respon pegawai setelah sosialisasi saya berikan, PNS disini tu males buat ngajuin kayak gitu mas. Karna menurut mereka buat apa juga. Belum lagi alurnya yang panjang. Para pegawai cenderung tidak mau tau dan menggali informasi terkait PP tersebut. padahal sebenarnya bagus itu pemberian penghargaan. Dengan adanya penghargaan tersebut, bisa menonjolkan karir mereka, dicontoh oleh rekan-rekan dan lain sebagainya. Namun dari segi materi tidak memotivasi mereka untuk mengajukan penghargaan tersebut. Ya mas juga tau sendiri kalo penghargaan ini hanya mendapatkan sertifikat/piagam saja. Sedangkan mereka butuh sesuatu hal yang bisa bermanfaat dalam kehidupan mereka seperti peningkatan jabatan atau tunjangan naik. Menurut saya PP. No. 25 Tahun 1994 tentang tanda kehormatan Satyalancana Karya Satya di Lingkungan Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Timur ini perlu dibenahi dan diubah. Kalo itu bisa dilakukan, kemungkinan PNS kita lebih semangat dalam bekerja, mentaati peraturan, lebih disiplin mungkin dengan memberlakukan *reward and punisman* secara bertahap dan kontinyu” (wawancara pada tanggal 3 Mei 2011, pukul 08.30 WIB di Kantor BKD Jatim).

Sebenarnya tujuan dari PP. No. 25 Tahun 2005 merupakan cita-cita pemerintahan yang baik dan berwibawa sulit terwujud jika tidak ada disiplin skala nasional. Disiplin nasional tidak akan pernah ada tanpa diawali dengan eksistensi dari fungsi dan tugas aparatur. Sudah banyak peraturan ditertibkan oleh ulah tidak disiplin. Kenyataannya konsekuensi dari sebuah peraturan masih menjadi barang mahal ditengah gending pemerintah ditabuh dengan alunan lagu pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Pemerintah mencoba memperbaiki kinerja pegawai

negeri dengan mengimplementasikan PP. No. 25 Tahun 1994 mengenai pemberian tanda kehormatan penghargaan Satyalancana karya satya yang bertujuan untuk memotivasi pegawai agar berlomba-lomba berprestasi, sehingga kinerjanya semakin berkualitas (jujur, tanggungjawab, disiplin, dan professional). Terdapat perbedaan tajam antara penghargaan atas profesionalisme antara yang terjadi di pemerintahan dengan dibandingkan yang terjadi dikalangan swasta. Untuk itu perlu adanya regulasi standar kinerja professional, memperkuat kelembagaan kepegawaian dalam pembinaan profesionalitas yang sesuai standar hidup layak serta penegakan *reward* dan *punishment*.

Dalam sosialisasi yang telah beberapa kali disampaikan oleh bagian kesejahteraan pegawai di kantor Sekda Propinsi Jawa Timur selalu menyampaikan mengenai prosedur pengusulan Satyalancana Karya Satya tersebut dengan cukup jelas. Pengusulan Pemberian Penghargaan Satyalancana Karya Satya dengan syarat-syarat permohonan sebagai berikut:

- 1) Surat Keputusan Pengangkatan sebagai calon PNS dan Pegawai Negeri Sipil bagi karyawan yang alih status kepegawaian;
- 2) Surat Keputusan Pangkat dan Jabatan terakhir (bagi pejabat yang menjabat);
- 3) Surat Keterangan Tidak Pernah Dijatuhi Hukuman Disiplin Sedang dan Berat dari Bagian Kepegawaian Instansi yang bersangkutan;
- 4) Foto Copy Piagam Satyalancana Karya Satya sepuluh tahun (X), duapuluh tahun (XX), atau Satyalancana Karya Satya bentuk lama, apabila telah memilikinya;

- 5) Berkas masing-masing rangkap 2 (dua) set
- 6) CD atau *Flash Disk* berisi file lampiran surat usulan yang menggunakan format *Microsoft Word*.

Sedangkan berdasarkan kuesioner yang dilakukan oleh peneliti tentang pemahaman PP No. 25 Tahun 1994 tentang tanda kehormatan Satyalancana Karya Satya di Lingkungan Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Timur yang berfokus pada penyampaian PP No. 25 Tahun 1994 atau komunikasi dalam sosialisasinya adalah sebagai berikut:

Tabel 2
Penyampaian PP No. 25 Tahun 1994
Lingkungan Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2011

Jawaban angket	Jumlah responden	Prosentase
Sudah	87	70,2%
Belum	37	29,8%
Jumlah	124	100%

Sumber: Hasil Olahan

Mengacu pada tampilan pada tabel di atas, melalui kuesioner yang disebarkan pada 124 orang Pegawai Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Timur, yaitu 87 orang (70%) mengatakan bahwa Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 1994 sudah disampaikan kepada para pegawai yang bersangkutan, sedangkan 37 orang (30%) mengatakan bahwa Peraturan Pemerintah No 25 Tahun 1994 belum disampaikan, dengan demikian sebagian besar responden menganggap bahwa Peraturan Pemerintah No 25 Tahun 1994 telah dikomunikasikan dengan baik.

Namun demikian kualitas dalam komunikasi tersebut nampaknya kurang begitu baik sehingga apa yang menjadi esensi dari Peraturan Pemerintah No 25 Tahun 1994 tidak bisa dipahami dengan baik oleh para pegawai di lingkungan

Sekretariat Daerah. Hal tersebut nampak dalam jawaban sebagian besar responden pada indikator kedua yakni pemahaman atas peraturan pemerintah tersebut sebagaimana yang digambarkan pada tabel berikut:

Tabel 3
Mengetahui Maksud dan Tujuan PP No. 25 Tahun 1994
Lingkungan Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2011

Jawaban angket	Jumlah responden	Prosentase
Ya	24	19,4%
Tidak	100	80,6%
Jumlah	124	100%

Sumber: Hasil Olahan

Mengacu pada hasil penyebaran kuesioner pada 124 orang pegawai Sekretariat Daerah Provinsi Jatim dapat dilihat bahwa pada dasarnya sebagian besar responden yakni 80,7% menyatakan bahwa mereka masih belum mengetahui tentang maksud dan tujuan tentang Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 1994, sedangkan yang 24 orang (19,3) mengatakan mengetahui Peraturan Pemerintah Nomer 25 Tahun 1994 tentang Pemberian Tanda Kehormatan Satyalancana Karya Satya. Berdasarkan pada hasil tersebut, dapat ditarik pemahaman bahwa sebagian besar responden tidak mengetahui/paham maksud dan tujuan yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 1994 tentang Pemberian Tanda Kehormatan Satyalancana Karya Satya.

Kurangnya pengetahuan dan pemahaman responden terhadap maksud dan tujuan Peraturan Pemerintah No 25 tahun 1994 disebabkan oleh adanya aktivitas sosialisasi yang tidak berjalan dengan baik, sebagaimana yang dinyatakan oleh responden sebagaimana digambarkan pada tabel di bawah ini:

Tabel 4
Sosialisasi PP No. 25 Tahun 1994
Lingkungan Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2011

Jawaban angket	Jumlah responden	Prosentase
Ya	32	25,8%
Tidak	92	74,2%
Jumlah	124	100%

Sumber: Hasil Olahan

Mengacu pada tampilan tabel di atas, dapat ditarik pemahaman bahwa sebagian besar responden yakni sejumlah 92 orang atau 74,2% menyatakan bahwa aktivitas sosialisasi Peraturan Pemerintah No 25 tahun 1994 tidak dilaksanakan dengan baik. Kurang berjalannya sosialisasi atas peraturan pemerintah tersebut lebih banyak disebabkan karena para aparat yang bertanggung jawab atas aktivitas tersebut tidak memiliki motivasi yang tinggi untuk melaksanakan tugas tersebut dan disamping itu kurang adanya koordinasi dari bagian atau biro terkait untuk pelaksanaan sosialisasi tersebut.

b. Sumber daya dalam Implementasi PP. No. 25 Tahun 1994

Kantor Sekretaris Daerah Propinsi Jatim sudah membentuk tim atau petugas yang menangani PP. No. 25 Tahun 1994 terkait dengan yang menangani pengusulan dan pemberian tanda kehormatan penghargaan satyalancana karya satya. Tim atau pegawai yang bertugas di bidang tersebut dipilih oleh kepala bidang pembinaan dan kesejahteraan pegawai berdasarkan keahliannya. Hal ini dipertegas oleh bapak Drs.Erfan Effendy selaku kepala bidang pembinaan dan kesejahteraan pegawai Sekda Prop. Jatim menyatakan:

“Sebenarnya sudah ada mas sumber daya aparatur yang menangani peraturan ini di sini. Bahkan orang yang bertugas di bidang penghargaan tersebut dipilih berdasarkan keahliannya dan kemampuannya dalam

menyeleksi para pegawai secara objektif.” (wawancara pada tanggal 15 Juli 2011, pukul 09.40 WIB di Kantor BKD Jatim).

Sedangkan dari sisi rasio antara aparat yang menangani pengusulan dengan jumlah pegawai sebenarnya sudah cukup memadai, sebagaimana disampaikan oleh responden penelitian pada tabel berikut ini:

Tabel 5
Pegawai yang menangani Tanda Kehormatan
Satyalancana Karya Satya
Lingkungan Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2011

Jawaban angket	Jumlah responden	Prosentase
Memadai	85	68,5%
Tidak memadai	39	31,5%
Jumlah	124	100%

Sumber: Hasil Olahan

Mengacu pada hasil olahan jawaban responden yang digambarkan pada tabel di atas, dapat dilihat bahwa pada dasarnya sebagian besar responden yakni sejumlah 85 orang atau 68,5% menyatakan bahwa rasio tersebut memadai. Hal ini berarti dari sisi jumlah aparat yang menangani pengusulan tanda kehormatan Satyalancana Karya Satya sudah optimal dan sesuai dengan jumlah beban tanggung jawab yang dihadapinya.

Kecepatan dalam pengiriman berkas surat edaran pada para pegawai yang dinilai kurang cepat oleh responden tidak terlepas dari kualitas pendidikan yang memadai dari para aparat yang terlibat dalam tugas tersebut seperti yang disampaikan oleh responden penelitian tentang tingkat pendidikan aparat yang menangani pengusulan tanda kehormatan tersebut, pada tabel berikut:

Tabel 6
Tingkat Pendidikan Aparat Penanggung Jawab Tanda Penghargaan
Lingkungan Sekretariat Daerah Provinsi
Jawa Timur Tahun 2011

Jawaban angket	Jumlah responden	Prosentase
Sangat Tidak sesuai	42	33,9%
Tidak Sesuai	33	26,6%
Agak sesuai	23	18,5%
Sesuai	22	17,7%
Sangat Sesuai	4	3,2%
Jumlah	124	100%

Sumber: Hasil Olahan

Berdasarkan tabel di atas dapat dilihat bahwa penyebab implementasi PP. No. 25 tahun 1994 salah satunya adalah kurang cepatnya disposisi para pegawai yang mengajukan. Hal ini terlihat dari sebagian besar responden yakni sejumlah 42 orang atau 33,9% menyatakan bahwa tingkat pendidikan yang dimiliki oleh aparat yang terkait dengan kegiatan pengusulan tanda kehormatan Satyalancana Karya Satya tidak memadai atau tidak sesuai. Dengan demikian dari sisi pemahaman tugas bisa ditarik pemahaman bahwa para aparat yang melaksanakan tugas pengusulan tersebut yang menjadi salah satu indikator implementasi berjalan dengan tidak baik ternyata belum memiliki kemampuan yang memadai terhadap tugas dan tanggung jawabnya.

c. Disposisi dalam Implementasi PP. No. 25 Tahun 1994

Salah satu penyebab kurang berhasilnya pelaksanaan Peraturan Pemerintah No 25 tahun 1994 tentang Satyalancana Karya Satya di lingkungan Sekretariat Daerah Propinsi Jawa Timur, adalah karena lemahnya keinginan dari para aparat terkait dalam proses pelaksanaan kebijakan tersebut intensitas pengecekan dari

para pegawai yang sudah dianggap layak untuk mendapatkan tanda kehormatan tersebut, sebagaimana tergambar dalam tabel berikut :

Tabel 7
Intensitas Pengecekan Pegawai yang Dicalonkan
Lingkungan Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2011

Jawaban angket	Jumlah responden	Prosentase
Sangat Jarang	43	34,7%
Jarang	47	37,9%
Agak Intensif	5	4,0%
Intensif	18	14,5%
Sangat Intensif	11	8,9%
Jumlah	124	100%

Sumber: Hasil Olahan

Berdasarkan tabel di atas, dapat ditarik pemahaman bahwa pada dasarnya sebagian besar responden menyatakan pengecekan yang dilakukan oleh aparat yang berwenang jarang dilakukan sehingga para pegawai yang semestinya mendapatkan kesempatan untuk mengajukan tanda kehormatan Satyalancana Karya Satya menjadi terlewatkan, yang pada akhirnya akan menambah jumlah pegawai yang tidak mendapatkan tanda penghargaan tersebut. Dengan demikian dapatlah ditarik satu pemahaman bahwa terdapat motivasi kerja yang kurang tinggi pada aparat yang menangani pengusulan tanda kehormatan Satyalancana Karya Satya di lingkungan Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Timur.

Hasil penyebaran angket untuk responden (para pegawai Sekretaris Daerah Propinsi Jawa Timur) dipertegas juga oleh Ibu Dra. Sri Suhartini selaku ketua bidang pembinaan dan kesejahteraan yang menyatakan bahwa sebab dari implementasi PP. No. 25 Tahun 1994 belum berjalan dengan baik secara dampaknya yaitu, beliau berkata:

“...selama ini penghargaan satyalancana karya satya tidak banyak diajukan oleh para pegawai sini. Hal ini memang pegawai sini kurang motivasi untuk

mendapat penghargaan yang akan meningkatkan kualitas kinerjanya. Namun ya karena para pegawai menganggap bahwa penghargaan tersebut tidak berpengaruh pada peningkatan jabatan atau tunjangan sehingga ya dari situlah motivasi mereka sangat kurang. Mereka tidak memahami arti dedikasi mas...” (wawancara pada tanggal 15 Juli 2011, pukul 09.40 WIB di Kantor BKD Jatim).

Pernyataan dari Ibu Dra. Sri Suhartini sesuai juga dengan alasan Bapak Harahap, S. Sos selaku pegawai BKD yang menyatakan bahwa:

“Saya sudah lama mas menjadi pegawai dan saya memang tahu mengenai penghargaan satyalancana. Tapi sepengetahuan saya penghargaan tersebut hanya digunakan untuk bukti kinerja dan dedikasi kita pada pemerintah, bukan untuk meningkatkan kualitas jabatan dan tunjangan. Toh mas, meskipun dapat penghargaan ya tidak ada pengaruhnya..... ya mesti membanggakan sih tapi ya tidak sesuai dengan kesejahteraan pegawai. (wawancara pada tanggal 15 Juli 2011, pukul 09.40 WIB di Kantor BKD Jatim).

Mengacu pada tampilan tabel di atas dan hasil wawancara, dapat ditarik pemahaman bahwa pada dasarnya sebagian besar responden menyatakan pengecekan yang dilakukan oleh aparat yang berwenang jarang dilakukan sehingga para pegawai yang semestinya mendapatkan kesempatan untuk mengajukan tanda kehormatan Satyalancana Karya Satya menjadi terlewatkan, yang pada akhirnya akan menambah jumlah pegawai yang tidak mendapatkan tanda penghargaan tersebut. Dengan demikian dapatlah ditarik satu pemahaman bahwa terdapat motivasi kerja yang kurang tinggi pada aparat yang menangani pengusulan tanda kehormatan Satyalancana Karya Satya di lingkungan Sekretariat Daerah Propinsi Jawa Timur.

Pada tabel berikut ini akan disampaikan tentang pendapat responden atas kecepatan para pegawai menerima surat edaran pada proses pengajuan tanda

kehormatan Satyalancana Karya Satya tersebut. Adapun gambaran jawaban responden adalah sebagai berikut:

Tabel 8
Kecepatan Penyampaian Surat Edaran
Lingkungan Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2011

Jawaban angket	Jumlah responden	Prosentase
Sangat Lama	22	17,7%
Lama	54	43,5%
Cukup cepat	14	11,3%
Cepat	26	21,0%
Sangat Cepat	8	6,5%
Jumlah	124	100%

Sumber: Hasil Olahan

Mengacu pada tampilan tabel di atas, dapat ditarik satu pemahaman bahwa dari sisi penerimaan surat edaran oleh para pegawai yang akan diusulkan, sebagian besar responden yakni sebanyak 54 orang atau 43,5% menyatakan bahwa proses penerimaan tersebut berlangsung tidak cepat.

d. Struktur birokrasi dalam Implementasi PP. No. 25 Tahun 1994

Dari sisi persyaratan administratif peneliti menemukan bahwa para responden berpendapat bahwa dari sisi persyaratan administratif sudah mencukupi yakni SK Calon Pegawai serta SK pangkat terakhir. Namun demikian ada juga responden yang berpendapat aparat yang mengusulkan perolehan tanda kehormatan Satyalancana Karya Satya perlu berkoordinasi dengan bagian Tata Naskah Pegawai. Namun demikian secara umum dari pertanyaan terbuka yang diberikan kepada responden di dapat pemahaman bahwa dengan persyaratan yang ada sekarang dianggap sudah cukup memadai serta efisien bagi pegawai yang bersangkutan sehingga memudahkan dalam pemrosesannya.

Selanjutnya pada indikator manfaat yang diperoleh para pegawai apabila mendapatkan tanda kehormatan Satyalancana Karya Satya yang diajukan dalam bentuk pertanyaan terbuka, sebagian besar responden menyatakan bahwa tanda kehormatan tersebut secara fisik tidak memberikan manfaat apa-apa bagi responden yang bersifat memicu semangat kerja dan karir. Namun secara psikologis, dengan mendapat tanda kehormatan tersebut para pegawai yang menjadi responden dalam penelitian ini akan mendapat kebanggaan dan kepuasan tersendiri karena mendapat penghargaan dari negara atas pengabdianya selama ini. Sehingga dengan demikian para pegawai yang mendapatkan tanda kehormatan Satyalancana Karya Satya tersebut tetap mengharapkan adanya manfaat secara fisik yang dapat memacu motivasi dan semangat kerjanya.

Pada indikator manfaat tanda kehormatan Satyalancana Karya Satya bagi peningkatan karir dan kesejahteraan pegawai yang dinyatakan dalam pertanyaan tertutup respon dari para responden adalah nampak dalam tabel berikut:

Tabel 9
Manfaat terhadap Karir dan Kesejahteraan
Lingkungan Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2011

Jawaban angket	Jumlah responden	Prosentase
Sangat Tidak Setuju	44	35,5%
Tidak Setuju	48	38,7%
Agak Setuju	11	8,9%
Setuju	13	10,5%
Sangat Setuju	8	6,5%
Jumlah	124	100%

Sumber: Hasil Olahan

Mengacu pada tabel di atas, dapat dilihat bahwa pada dasarnya tanda penghargaan Satyalancana Karya Satya yang diberikan pada para pegawai dinilai tidak memberikan manfaat bagi karir dan kesejahteraan dirinya, dimana hal

tersebut dapat dilihat dari pendapat sebagian besar responden yakni sejumlah 48 orang atau 38,7% yang menyatakan tidak setuju. Dari hasil wawancara dengan beberapa PNS, salah satunya dengan bapak Fitrotun, S.S, M.Pd sebagai berikut :

“Benar sekali mas, bahwa PNS disini beranggapan bahwa implementasi PP No. 25 Tahun 1994 tentang tanda kehormatan Satyalancana Karya Satya yang di Lingkungan Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Timur tidak berjalan dengan baik, ya salah satunya karena anggapan ketidakefektifan dari PP tersebut. Masa memberikan penghargaan tidak diimbangi dengan pengembangan karir kita mas, atau kita mendapatkan tunjangan tambahan atau yang lainnya secara financial. Ya kita tidak tertarik mas” (*wawancara pada tanggal 10 Mei 2011, pukul 11.30 WIB di Badan Kepegawaian Daerah*).

Dari data diatas dapat disimpulkan bahwa bahwa implementasi PP No. 25 Tahun 1994 tentang tanda kehormatan Satyalancana Karya Satya di Lingkungan Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Timur tidak berjalan dengan baik dikarenakan anggapan ketidakefektifan terhadap peningkatan karir dan *reward* para pegawai di Lingkungan Sekretarian Daerah Provinsi Jawa Timur. Oleh karena itu, diperlukan suatu perubahan dan peninjauan kembali terhadap PP tersebut agar para PNS semakin terpacu untuk lebih disiplin, giat dalam melaksanakan pekerjaan.

C. Analisis Data

Pada pembahasan ini peneliti mencoba menganalisis data berdasarkan model analisis data dari Miles dan Huberman (dalam Sugiono, 2009: 91). Dimana melalui penarikan kesimpulan dari apa yang telah menjadi fokus penelitian dan sesuai dengan penyajian data, agar memudahkan untuk dipahami dan diperdalam melalui teori-teori di bab kajian pustaka yang telah dikaitkan dengan temuan data

di lapangan. Peneliti mencoba menganalisis apa yang terjadi di lapangan sesuai dengan judul penelitian ini tentang implementasi PP. No. 25 Tahun 1994 mengenai tanda kehormatan penghargaan Satyalancana Karya Satya di Sekretariat Daerah Propinsi Jawa Timur.

1. Implementasi PP. No. 25 Tahun 1994 tentang tanda kehormatan Satyalancana Karya Satya di Lingkungan Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Timur

Satyalancana Karya Satya adalah tanda kehormatan yang dianugerahkan kepada Pegawai Negeri Sipil sebagai penghargaan atas jasa-jasanya terhadap negara. Satyalancana Karya Satya dianugerahkan kepada Pegawai Negeri Sipil yang dalam melaksanakan tugasnya telah menunjukkan kesetiaan, pengabdian, kecakapan, kejujuran dan kedisiplinan.

Mengacu pada hasil pengumpulan data dengan menggunakan pertanyaan tertutup maupun dengan wawancara, maka dapat ditarik pemahaman bahwa pada dasarnya sebagian responden atau PNS menyatakan bahwa Implementasi PP No 25 Tahun 1994 belum optimal. Hal tersebut dapat dilihat dari pemahaman para pegawai yang masih rendah atas maksud dan tujuan adanya tanda kehormatan tersebut dan dengan pemahaman yang rendah tersebut tidak akan mendorong para pegawai untuk mengajukan Tanda Kehormatan Satyalancana Karya Satya tersebut.

Disamping disebabkan pemahaman yang rendah atas maksud dan tujuan dari adanya tanda kehormatan tersebut, para pegawai di Lingkungan Sekretariat Daerah Propinsi Jawa Timur merasa tidak yakin bahwa dengan mendapatkan

Tanda Kehormatan Satyalancana Karya Satya mereka akan mendapatkan manfaat yang nyata atau signifikan bagi peningkatan karir dan peningkatan reward yang secara fisik dan mereka nikmati.

Dilihat dari alur Implementasi PP No 25 Tahun 1994 dijelaskan di penyajian data bahwa alur Alur/Prosedur Pengusulan Pemberian Penghargaan Satyalancana Karya Satya Provinsi Jawa Timur adalah pertama-tama BKD mengirimkan surat kepada SKPD untuk mengajukan persyaratan Pengusulan Tanda Kehormatan Satyalancana Karya Satya. Kemudian PNS yang bersangkutan melengkapi persyaratan Pengusulan Tanda Kehormatan Satyalancana Karya Satya melalui SKPD masing-masing dan diserahkan ke Sub Bidang Kesejahteraan Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten/Sekretariat Daerah. Sub Bidang Kesejahteraan Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten/Sekretariat Daerah akan menyaring data PNS yang diusulkan untuk menerima Tanda Kehormatan Satyalancana Karya Satya oleh SKPD masing-masing. Sub Bidang Kesejahteraan Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten/Sekretariat Daerah mengusulkan daftar nama-nama PNS yang berhak menerima Tanda Kehormatan Satyalancana Karya Satya ke Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Timur. Apabila telah ada informasi tentang Pengusulan Tanda Kehormatan Satyalancana Karya Satya yang disetujui dan telah terbit (berupa piagam dan lencana), Sub. Bidang Kesejahteraan Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten/Provinsi akan mengambil ke Kementerian Dalam Negeri di Jakarta. Tanda Kehormatan Satyalancana Karya Satya berupa piagam dan lencana akan diberikan kepada PNS yang berhak menerima. Jika

dilihat dari alur yang dijelaskan di atas, alur ini sesuai dengan PP No 25 Tahun 1994.

Dari segi Implementasi PP No 25 Tahun 1994 tersebut tidak ada masalah sebab sesuai dengan yang diperintahkan dalam PP tersebut. Meskipun pelaksanaannya sudah sesuai dengan PP tetapi masih saja PP ini penerapannya belum berjalan dengan baik dan terkesan diabaikan. Untuk mengetahui permasalahan mengapa PP ini tidak berjalan dengan baik dikarenakan ada faktor – faktor yang tidak dijalankan secara maksimal. Faktor – faktor itu dapat dilihat dalam kajian saya yang kedua.

2. Faktor – faktor yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan

a. Komunikasi dalam Implementasi PP. No. 25 Tahun 1994

Potret Pegawai Negeri Sipil di Indonesia dewasa ini sering berkisar pada diskursus rendahnya profesionalisme, tingkat kesejahteraan yang belum memadai, distribusi dan komposisi yang belum ideal, penempatan dalam jabatan yang belum didasarkan pada kompetensi, penilaian kinerja yang belum objektif, kenaikan pangkat yang belum didasarkan pada prestasi kerja, budaya kerja dan etos kerja yang masih rendah, penerapan peraturan disiplin yang tidak dilaksanakan secara konsisten dan konsekuen serta persoalan-persoalan internal PNS lainnya. Persoalan-persoalan diatas saling berkaitan dan cenderung belum menemukan solusi yang komprehensif. Secara garis besar, persoalan pegawai negeri sipil dapat ditinjau dari tiga perspektif yaitu perspektif sistem (aturan hukum dan kebijakan), kelembagaan dan sumber daya manusia. Dari sisi peraturan perundang-undangan,

banyak peraturan perundang-undangan yang selama ini mengatur manajemen PNS yang dinilai sudah *out of date* sehingga tidak sesuai lagi dengan tuntutan perkembangan lingkungan global dewasa ini. Dalam hal pemberian penghargaan (*reward and punishment*) juga belum terlaksana sesuai dengan harapan dan keadilan.

Pemberian penghargaan perlu diikuti dengan pemberian hukuman. Bagi mereka yang berhasil menunjukkan kinerja yang mengagumkan diberikan penghargaan yang sesuai. Demikian pula untuk mereka yang tidak mampu menunjukkan kinerja yang bagus dan mereka yang melanggar aturan, sudah saatnya diberikan hukuman. Perbaikan yang perlu dilakukan menyangkut mekanisme dan kriteria yang lebih jelas dan objektif bagi PNS yang layak diberi penghargaan. Pemberian satyalencana karya satya dari presiden tampaknya hanya didasarkan pada lamanya masa pengabdian belaka. Indikator tunggal ini dapat menyebabkan penilaian menjadi subjektif dan mengurangi kebanggaan terhadap penghargaan dari presiden tersebut. Dari sisi hukuman, ke depan aturan-aturan disiplin PNS harus ditegakkan secara lebih tegas, konsisten dan terus menerus.

Berdasarkan pelaksanaan penelitian di lapangan, Implementasi PP. No. 25 Tahun 1994 tentang tanda kehormatan Satyalencana Karya Satya di Lingkungan Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Timur dapat diungkap fakta bahwa terdapat kesenjangan yang cukup besar antara jumlah pegawai yang sepatasnya sudah mendapatkan tanda penghargaan Satyalencana Karya Satya. Mengacu pada penggambaran fakta sebagaimana tergambar pada tabel 1, dapat dilihat bahwa pada dasarnya terdapat kenyataan yang sangat jelas bahwa terdapat fakta yang

menunjukkan ketidakefektifan pelaksanaan kebijakan PP No 25 tentang Tanda Kehormatan Satyalancana Karya Satya di lingkungan Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Timur yang dibuktikan dengan jumlah individu yang mendapatkan tanda jasa tersebut dengan jumlah karyawannya kurang dari 30% atau 2/3 jumlah pegawai yang ada. Hal tersebut membuktikan bahwa Implementasi PP. No. 25 Tahun 1994 tentang tanda kehormatan Satyalancana Karya Satya di Lingkungan Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Timur tidak berjalan dengan baik.

Menurut Udoji (dalam Wahab, 2008:59) menyatakan bahwa “*the execution of policies is as important if not more important than policy-making. Political will remain dreams or blue prints file jackets unless they are implemented*” (pelaksanaan kebijakan adalah suatu yang sangat penting, bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuat kebijakan. Kebijakan-kebijakan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip jika kebijakan tersebut tidak diimplementasikan). Dalam pelaksanaan kebijakan tersebut akan nampak bahwa kebijakan itu bisa diterapkan dengan baik atau tidak, dan dapat dievaluasi dan diperbaiki agar lebih baik lagi. Seperti halnya Implementasi PP. No. 25 Tahun 1994 tentang tanda kehormatan Satyalancana Karya Satya di Lingkungan Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Timur.

Berdasarkan kuesioner yang disebarakan pada 124 orang Pegawai Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Timur tentang pemahaman PP No. 25 Tahun 1994 tanda kehormatan Satyalancana Karya Satya di Lingkungan Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Timur yang berfokus pada penyampaian PP No. 25 Tahun 1994 dan sosialisasinya yaitu 87 orang (70%) mengatakan bahwa Peraturan

Pemerintah No. 25 Tahun 1994 sudah disampaikan kepada para pegawai yang bersangkutan, sedangkan 37 orang (30%) mengatakan bahwa Peraturan Pemerintah No 25 Tahun 1994 belum disampaikan, dengan demikian sebagian besar responden menganggap bahwa Peraturan Pemerintah No 25 Tahun 1994 telah dikomunikasikan dengan baik. Namun demikian kualitas dalam komunikasi tersebut nampaknya kurang begitu baik sehingga apa yang menjadi esensi dari Peraturan Pemerintah No 25 Tahun 1994 tidak bisa dipahami dengan baik oleh para pegawai di lingkungan Sekretariat Daerah.

Mengacu pada hasil penyebaran kuesioner pada 124 orang pegawai Sekretariat Daerah Provinsi Jatim dapat dilihat bahwa pada dasarnya sebagian besar responden yakni 80,7% menyatakan bahwa mereka masih belum mengetahui tentang maksud dan tujuan tentang Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 1994, sedangkan yang 24 orang (19,3) mengatakan mengetahui Peraturan Pemerintah Nomer 25 Tahun 1994 tentang Pemberian Tanda Kehormatan Satyalancana Karya Satya. Berdasarkan pada hasil tersebut, dapat ditarik pemahaman bahwa sebagian besar responden tidak mengetahui/paham maksud dan tujuan yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 1994 tentang Pemberian Tanda Kehormatan Satyalancana Karya Satya.

Kurangnya pengetahuan dan pemahaman responden terhadap maksud dan tujuan Peraturan Pemerintah No 25 tahun 1994 disebabkan oleh adanya aktivitas sosialisasi yang tidak berjalan dengan baik. Mengacu pada tampilan tabel 4 dalam penyajian data, dapat ditarik pemahaman bahwa sebagian besar responden yakni sejumlah 92 orang atau 74,2% menyatakan bahwa aktivitas sosialisasi Peraturan

Pemerintah No 25 tahun 1994 tidak dilaksanakan dengan baik. Kurang berjalannya sosialisasi atas peraturan pemerintah tersebut lebih banyak disebabkan karena para aparat yang bertanggung jawab atas aktivitas tersebut tidak memiliki motivasi yang tinggi untuk melaksanakan tugas tersebut dan disamping itu kurang adanya koordinasi dari bagian atau biro terkait untuk pelaksanaan sosialisasi tersebut.

Dari sisi rasio antara aparat yang menangani pengusulan dengan jumlah pegawai sebenarnya sudah cukup memadai. Mengacu pada hasil olahan jawaban responden yang digambarkan pada tabel di atas, dapat dilihat bahwa pada dasarnya sebagian besar responden yakni sejumlah 85 orang atau 68,5% menyatakan bahwa rasio tersebut memadai. Hal ini berarti dari sisi jumlah aparat yang menangani pengusulan tanda kehormatan Satyalancana Karya Satya sudah optimal dan sesuai dengan jumlah beban tanggung jawab yang dihadapinya.

Mengacu pada hasil pengumpulan data dengan menggunakan kuesioner baik berupa pertanyaan tertutup maupun dengan pertanyaan terbuka, maka dapat ditarik pemahaman bahwa pada dasarnya sebagian besar responden menyatakan dari sisi aktivitas sosialisasi dan komunikasi yang dilakukan oleh aparat yang berwenang dalam pengajuan tanda kehormatan Satyalancana Karya Satya masih belum optimal. Hal tersebut dapat dilihat dari pemahaman para pegawai yang masih rendah atas maksud dan tujuan adanya tanda kehormatan tersebut dan dengan pemahaman yang rendah tersebut tidak akan mendorong para pegawai untuk mengajukan untuk mendapatkan tanda kehormatan Satyalancana Karya Satya tersebut. Hal tersebut sesuai dengan pendapat Edward III (1980: 10–11)

menyatakan bahwa implementasi program banyak dipengaruhi oleh berbagai faktor, salah satunya adalah komunikasi. Komunikasi yaitu suatu program hanya dapat berhasil apabila program tersebut sangat dipahami oleh para pelaksana. Pemahaman itu berangkat dari kejelasan program yang diinformasikan maupun konsistensi program yang diinformasikan. Agar implementasi sebuah program dapat berjalan secara efektif, maka mereka yang bertanggung jawab untuk mengimplementasikan kebijakan harus mengetahui apa yang akan dikerjakannya. Oleh karena itu perintah untuk melaksanakan suatu kebijakan oleh pelaksana harus secara jelas dan akurat serta konsisten.

Disamping disebabkan pemahaman yang rendah atas maksud dan tujuan dari adanya tanda kehormatan tersebut, para pegawai di lingkungan Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Timur merasa tidak yakin bahwa dengan mendapatkan tanda kehormatan Satyalancana Karya Satya mereka akan mendapatkan manfaat yang signifikan bagi peningkatan karir dan peningkatan *reward* yang secara fisik dapat mereka nikmati.

Pada dasarnya setiap Pegawai Negeri Sipil yang memperoleh penghargaan Satyalancana Karya Satya adalah senang walaupun hanya sesaat pada waktu upacara penganugrahan. Tetapi menurut .Erfan Effendy para pegawai tidak *respect* dengan pemberlakuan peraturan tersebut. Nah, maksud dari implementasi peraturan tersebut adalah untuk meningkatkan kualitas kinerja para pegawai karena kan secara teori kalau manusia membutuhkan penghargaan maka ia akan mengaktualisasikannya dengan berusaha meningkatkan kualitas pekerjaan atau hidupnya agar mendapat penghargaan dari lingkungan sekitarnya. Semacam itu

tidak berlaku mas di kantor ini, para pegawai belum termotivasi dan masih apatis karena mereka menganggap pemberian penghargaan tidak akan mempengaruhi peningkatan jabatan.

b. Sumber Daya dalam Implementasi PP. No. 25 Tahun 1994

Berkaitan dengan apa yang dikemukakan pada penyajian data dan menjadi temuan menarik oleh peneliti, bahwa program ini melibatkan sumber daya pengelola khusus. Sumber daya pengelola khusus program ini adalah tim yang difungsikan agar dapat menjalankan program dengan baik dan tepat sasaran. Mengingat program ini adalah sekumpulan kegiatan yang harus terkoordinasi dan konsisten dalam pelaksanaannya (Zauhar, 1997), maka keberhasilan program sangat tergantung pada sumber daya pengelola yang terkait untuk dapat saling berkoordinasi satu sama lain dengan masing-masing tugasnya.

Dalam pelaksanaan kegiatan dan perwujudan prinsip-prinsip pengelolaan program, maka di bentuk suatu sistem organisasi pengelola atau sumber daya manusia yang menangani Satyalancana Karya Satya. Kesiapan kantor Sekretaris Daerah Propinsi Jawa Timur dalam mengimplementasikan PP. No. 25 Tahun 1994 terletak pada telah dibentuknya tim khusus atau sumber daya aparatur yang menangani khusus program ini. Seperti dikemukakan oleh (Wahab, 2002: 21) bahwa pihak-pihak yang terlibat dalam pelaksanaan program/ kebijakan dapat dilihat dari tiga sudut pandang, yaitu: 1) pembuat kebijakan, 2) pejabat-pejabat/instansi pelaksana lapangan dan, 3) aktor-aktor perorangan diluar badan-badan pemerintahan. Dalam analisis data ini bahwa pelaksana program ternyata

sumber daya aparaturnya tidak mendukung atau tidak dapat mengkomunikasikan tujuan dari PP. No. 25 tahun 1994.

Untuk melakukan perbaikan yang serius dalam mengatasi produktivitas PNS, maka upaya peningkatan efisiensi dan efektivitas PNS menjadi pilihan yang tidak bisa ditunda. Tidak dapat dipungkiri bahwa efisiensi dan efektivitas PNS merupakan masalah krusial dalam menata PNS sehingga banyak jenis pekerjaan yang seharusnya dapat dilakukan seorang saja, namun dalam prakteknya dikerjakan oleh banyak pegawai sehingga menyebabkan pengangguran terselubung. Kondisi tersebut sebenarnya tidak perlu terjadi apabila PNS tersebut mampu menciptakan pekerjaan bagi dirinya sendiri (kreatif). Keterbatasan kemampuan untuk menciptakan pekerjaan tidak akan dialami oleh orang-orang yang mempunyai etos kerja yang tinggi dan ditunjang oleh kompetensi yang memadai.

Sedikitnya ada tiga masalah mendasar dalam penataan PNS saat ini, yaitu:

(1) jumlah yang terlalu besar dibandingkan dengan beban pekerjaan yang ada sehingga terjadi pengangguran terselubung; (2) rendahnya etos kerja akibat tidak tersedianya pola insentif yang memadai; (3) rendahnya kompetensi PNS sebagai akibat pola rekrutmen yang tidak memenuhi standar meritokrasi. Berdasarkan kenyataan tersebut maka alternatif untuk memberikan peningkatan gaji saja jelas tidak cukup, bahkan berpotensi tidak memenuhi prinsip keadilan, di mana rendahnya produktivitas sebagian PNS bukannya mendapat *punishment* justru mendapat *reward* dalam bentuk kenaikan gaji. Sejak 1959 aparatur negara diberikan penghargaan untuk berbagai jenis sesuai dengan prestasinya. Namun

banyak diantara anugerah tersebut ditanggapi dingin karena bentuknya yang kurang memberi manfaat untuk meningkatkan kesejahteraan.

Puluhan tahun lalu, Abraham Maslow menengarai tentang penghargaan sejenis itu yang hanya bisa dinikmati kelompok masyarakat mapan. Sementara jika dilihat dari pendapatan mayoritas aparatur pemerintah saat ini, untuk menutup kebutuhan pokok saja tidak cukup. Intinya, kebutuhan akan sandang, pangan, papan lebih berarti dari sebuah penghargaan atas kesetiaan, prestasi dan darma bhakti yang diberikan. Untuk itu diperlukan usaha-usaha dari pemerintah untuk mengevaluasi kembali mengenai bentuk dan manfaat dari penghargaan yang akan diberikan seperti halnya PP. No. 25 Tahun 1994 tentang tanda kehormatan Satyalancana Karya Satya di Lingkungan Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Timur.

Dari sisi rasio antara aparat yang menangani pengusulan dengan jumlah pegawai sebenarnya sudah cukup memadai. Mengacu pada hasil olahan jawaban responden, dapat dilihat bahwa pada dasarnya sebagian besar responden yakni sejumlah 85 orang atau 68,5% menyatakan bahwa rasio tersebut memadai. Hal ini berarti dari sisi jumlah aparat yang menangani pengusulan tanda kehormatan Satyalancana Karya Satya sudah optimal dan sesuai dengan jumlah beban tanggung jawab yang dihadapinya.

Kecepatan dalam pengiriman berkas surat edaran pada para pegawai yang dinilai sudah cukup cepat oleh responden tidak terlepas dari dimilikinya kualitas pendidikan yang memadai dari para aparat yang terlibat dalam tugas tersebut seperti yang disampaikan oleh responden penelitian tentang tingkat pendidikan

aparatus yang menangani pengusulan tanda kehormatan tersebut. Berdasarkan hasil dari kuesioner dapat dilihat bahwa sebagian besar responden yakni sejumlah 42 orang atau 33,9 menyatakan bahwa tingkat pendidikan yang dimiliki oleh aparat yang terkait dengan kegiatan pengusulan tanda kehormatan Satyalancana Karya Satya sudah memadai. Dengan demikian dari sisi pemahaman tugas bisa ditarik pemahaman bahwa para aparat yang melaksanakan tugas pengusulan tersebut sudah memiliki kemampuan yang memadai terhadap tugas dan tanggung jawabnya. Namun kurangnya motivasi yang mendorong terhadap pelaksanaan tugas dan tanggung jawabnya tersebut membuat aparat jadi tidak bersemangat.

Banyak faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan, sehingga setiap implementasi kebijakan publik memiliki peluang untuk berhasil atau gagal. Jones (1986) mengartikan implementasi sebagai penyelesaian pekerjaan yang memerlukan sumber daya manusia, dana, dan kemampuan manajerial. Hal ini memberi pengertian bahwa tanpa dukungan ketiga faktor tersebut implementasi kebijakan publik tidak akan berhasil dengan baik. Menurut Samodra Wibawa (1994:74), efektifitas implementasi kebijakan publik sangat tergantung kepada sejauh mana sumber daya, dan personil yang disediakan oleh sistem kebijakan memiliki jumlah dan kualitas yang memadai.

Hampir sejalan dengan pemikiran Jones, George Edward III (1980) mengemukakan bahwa terdapat faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi yang perlu mendapat perhatian, yakni sumber daya mengandung makna bahwa agar implementasi sebuah kebijakan berhasil, disamping dukungan

faktor komunikasi, juga mutlak diperlukan dukungan sumber daya manusia, sumber daya keuangan, informasi, kewenangan, dan fasilitas.

c. Disposisi dalam Implementasi PP. No. 25 Tahun 1994

Salah satu penyebab kurang berhasilnya pelaksanaan Peraturan Pemerintah No 25 tahun 1994 tentang Satyalancana Karya Satya di lingkungan Sekretariat Daerah Propinsi Jawa Timur, adalah karena lemahnya keinginan dari para aparat terkait dalam proses pelaksanaan kebijakan tersebut. Berdasarkan tabel 8 tentang intensitas pengecekan pegawai yang dicalonkan, dapat ditarik pemahaman bahwa pada dasarnya sebagian besar responden menyatakan pengecekan yang dilakukan oleh aparat yang berwenang jarang (34,7%) dilakukan sehingga para pegawai yang semestinya mendapatkan kesempatan untuk mengajukan tanda kehormatan Satyalancana Karya Satya menjadi terlewatkan, yang pada akhirnya akan menambah jumlah pegawai yang tidak mendapatkan tanda penghargaan tersebut. Dengan demikian dapat ditarik satu pemahaman bahwa terdapat motivasi kerja yang kurang tinggi pada aparat yang menangani pengusulan tanda kehormatan Satyalancana Karya Satya di lingkungan Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Timur.

Selanjutnya disampaikan tentang pendapat responden atas kecepatan para pegawai menerima surat edaran pada proses pengajuan tanda kehormatan Satyalancana Karya Satya tersebut. Mengacu pada tampilan tabel di atas, dapat ditarik satu pemahaman bahwa dari sisi penerimaan surat edaran oleh para pegawai yang akan diusulkan, sebagian besar responden yakni sebanyak 54 orang atau 43,5% menyatakan bahwa proses penerimaan tersebut berlangsung cukup cepat.

Menurut Edward III (1980:10–11) disposisi, yaitu keinginan dan kesepakatan di kalangan pelaksana untuk menerapkan kebijakan. Pemahaman demikian telah diperkuat oleh Donald Warmick, dimana tahap implementasi berbagai kekuatan berpengaruh sebagai faktor pendorong untuk memperlancar pelaksanaan itu sendiri, antara lain: komitmen politik, didalam praktek terutama komitmen pimpinan pemerintah dan komitmen para pelaksana dan dukungan dari kelompok kepentingan (Warmick, 1979:12).

Jadi, dapat disimpulkan bahwa dalam pelaksanaan implementasi suatu kebijakan, diperlukan suatu komitmen yang kuat antara masing-masing pihak. Hal tersebut bisa mendorong pelaksanaan implementasi kebijakan bisa berjalan dengan baik.

d. Struktur birokrasi dalam Implementasi PP. No. 25 Tahun 1994

Dari sisi persyaratan administratif peneliti menemukan bahwa para responden berpendapat bahwa dari sisi persyaratan administratif sudah mencukupi yakni SK Calon Pegawai serta SK pangkat terakhir. Namun demikian ada juga responden yang berpendapat aparat yang mengusulkan perolehan tanda kehormatan Satyalancana Karya Satya perlu berkoordinasi dengan bagian Tata Naskah Pegawai. Namun demikian secara umum dari pertanyaan terbuka yang diberikan kepada responden di dapat pemahaman bahwa dengan persyaratan yang ada sekarang dianggap sudah cukup memadai serta efisien bagi pegawai yang bersangkutan sehingga memudahkan dalam pemrosesannya.

Selanjutnya pada indikator manfaat yang diperoleh para pegawai apabila mendapatkan tanda kehormatan Satyalancana Karya Satya yang diajukan dalam

bentuk pertanyaan terbuka, sebagian besar responden menyatakan bahwa tanda kehormatan tersebut secara fisik tidak memberikan manfaat apa-apa bagi responden yang bersifat memicu semangat kerja dan karir. Namun secara psikologis, dengan mendapat tanda kehormatan tersebut para pegawai yang menjadi responden dalam penelitian ini akan mendapat kebanggaan dan kepuasan tersendiri karena mendapat penghargaan dari negara atas pengabdianya selama ini. Sehingga dengan demikian para pegawai yang mendapatkan tanda kehormatan Satyalancana Karya Satya tersebut tetap mengharapkan adanya manfaat secara fisik yang dapat memacu motivasi dan semangat kerjanya.

Pada indikator manfaat tanda kehormatan Satyalancana Karya Satya bagi peningkatan karir dan kesejahteraan pegawai yang dinyatakan dalam pertanyaan tertutup respon dari para responden adalah nampak bahwa pada dasarnya tanda penghargaan Satyalancana Karya Satya yang diberikan pada para pegawai dinilai tidak memberikan manfaat bagi karir dan kesejahteraan dirinya, dimana hal tersebut dapat dilihat dari pendapat sebagian besar responden yakni sejumlah 48 orang atau 38,7% yang menyatakan tidak setuju.

Menurut Edward III (1980:10–11) struktur birokrasi, yaitu sejauh mana tata aliran pekerjaan mendukung penerapan kebijaksanaan itu. Hal tersebut didukung oleh pendapat Donald Warmick (1979:12) yaitu pada kemampuan organisasi, terdiri dari kemampuan teknis dan kemampuan organisasi dalam menjalin hubungan dengan organisasi lain yang beroperasi dibidangnya dan kemampuan untuk mengembangkan SOPs (*standard operating procedures*). Namun menurut Warmick terdapat beberapa kendala yang mempengaruhi atau

sebagai faktor penghambat salah satunya adalah masalah yang timbul karena terkait dengan organisasi atau birokrasi lainnya.

Dengan melihat fenomena empirik maupun keyakinan teoritik tersebut, nampaknya kajian implementasi kebijaksanaan sebagai salah satu alur dalam administrasi dalam pembangunan harus dipandang sebagai sesuatu yang penting. Implementasi kebijaksanaan dapat dirumuskan sebagai tindakan yang dilakukan oleh individu atau kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan (Master, 1975). Kemudian senada dengan konsep tersebut implementasi kebijakan sangat terkait dengan pejabat yang terlibat dalam perumusan, pengambilan keputusan, pelaksanaan kebijaksanaan, dan masyarakat yang terkena kebijakan serta usaha apa yang bisa dijalankan untuk menyempurnakan kebijaksanaan sehingga tujuan kebijaksanaan dan pelaksanaan sesuai dengan apa yang dikehendaki.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah dilakukan, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Dari sisi efektifitas pelaksana PP No 25 Tahun 1994 tentang Tanda Kehormatan Satyalancana Karya Satya didapat fakta bahwa terdapat ketidak efektifan pelaksanaan tersebut yang dibuktikan dengan rasio jumlah pegawai yang mendapatkan tanda penghargaan dengan yang tidak mendapatkan kurang dari 30%.
2. Dilihat dari faktor – faktor yang mempengaruhi pelaksanaan PP No 25 Tahun 1994 tentang Tanda Kehormatan Satyalancana Karya Satya mendasarkan pada pendapat Edward III adalah Komunikasi, Sumber Daya, Disposisi dan Struktur Birokrasi. Dimana dari pengamatan yang telah dilakukan pada bab sebelumnya didapat hasil bahwa kelemahan yang paling dominan terdapat pada variable komunikasi dan sumber daya.

B. Saran

Berdasarkan beberapa uraian kesimpulan tersebut, ada beberapa saran yang dapat diberikan oleh peneliti antara lain:

1. Perlu ditinjau kembali PP. No. 25 Tahun 1994 tentang tanda kehormatan Satyalancana Karya Satya dengan menyesuaikan keadaan PNS saat ini dan

bisa memotivasi kinerja PNS agar lebih baik lagi terutama pada pasal yang mengatur Ketentuan Lain-lain dan apabila memungkinkan melakukan tambahan atas manfaat pasti yang didapat oleh para pegawai yang mendapatkan tanda penghargaan tersebut pada pasal yang mengatur tentang Ketentuan Lain-lain tersebut. Peninjauan tersebut diperlukan guna mendapatkan sebuah rumusan yang tepat tentang *reward* atau penghargaan yang akan diberikan bila seseorang mendapat tanda kehormatan tersebut.

2. Bagi perbaikan dari sisi sumber daya manusia dan birokrasi guna meningkatkan keterlibatan aparat-aparat dapat dikemukakan beberapa masukan yang dapat meningkatkan profesionalisme aparat dan sistem birokrasi pada lingkungan Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Timur adalah Perlunya diadakan evaluasi-evaluasi yang bersifat mengukur setiap kemampuan sumber daya manusianya dalam hal pelaksanaan tugas-tugas dan pendelegasian yang bersifat teknis guna memantau setiap kemajuan yang didapat.

Daftar Pustaka

- Agustino, Leo. 2008. Dasar-Dasar Kebijakan Publik. Bandung: Alfabeta.
- Albrech, Karel. 1980. Public Policy, Terjemahan Antonius Tobing, 1980. Bandung: Sinar Kumala.
- Anderson, Fred. R. 1991. Public Policy Making. New York: New York Free Press.
- Dunn, William. 1993. Kebijakan Publik. Bandung: Sinar Kumala.
- Dye, Robert, R. 1990. Governmental Policy For Further Implication. New York: New York Free Press.
- Freeman, E. 1985. Strategic Management: A Stoakeholder Approach. Jakarta: Pt.Pustaka Binoman Presindo.
- Hasibuan H, Melayu Sp. 1997. Manajemen Sumber Daya Manusia Dasar Dan Kunci Keberhasilan. Jakarta: Toko Gunung Agung
- Islamy, Irfan. M. 1997. Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara. Jakarta: Bumi Aksara.
- Kasim, Azhar. 1995. Teori Pembuatan Keputusan. Jakarta: Lembaga Fakultas Ekonomi UI.
- Klingner, Donald E & John Nalbandian. 1985. Public Policy ,Management: Contects And Strategis. Prentice-Hall, Inc, Engelwood Cliffs, New Jersey.
- Lane, J-Erik. 1995. The Public Sector:Concept, Models, And Approach. London: Sage Publications.
- Lembaga Administrasi Negara (LAN). 2008. Modul Diklat Kepemimpinan Tingkat Ii: Kajian Kebijakan Publik. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara (LAN) Kedeputian Bidang Diklat Spimnan.
- Moleong, Lexy. J. 1994. Metode Penelitian Kualitatif. Jakarta: Rajawali Press.
- Mustopadidjaja Ar. 2008. Manajemen Proses Kebijakan Publik (Formulasi, Imlementasi Dan Evaluasi Kinerja). Jakarta: Lembaga Administrasi Negara (Lan) & Duta Pertiwi Foundation.

- Nugroho D, Riant. 2006. Kebijakan Publik Untuk Negara-Negara Berkembang (Model-Model Perumusan, Implementasi, Dan Evaluasi). Jakarta: Pt Elex Media Komputinda.
- O. Jones, Charles. 1997. Public Policy And Evaluations. Prentice- Hall, Inc, Engelwood Clift, New Jersey.
- Parsons, Wayne. 2006. Public Policy: Pengantar Teori Dan Praktek Analisis Kebijakan. Jakarta: Kencana.
- Putra, Fadilah. 2001. Paradigma Kritis Dalam Studi Kebijakan Publik. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Ripley, B. Rendal. 1994. Political Analysis In Political Sciences. Prentice- Hall, Inc, Engelwood Clift, New Jersey.
- Soenarko, H. Sd. 2005. Policy Pengantar Pokok-Pokok Untuk Memahami Dan Analisa Kebijaksanaan Pemerintah Publik. Surabaya: Airlangga University Press.
- Soenarko. 1994. Evaluasi Kebijakan Pemerintah. Jakarta: Bina Pustaka.
- Steers, Richard M. 1980. Efektifitas Organisasi (Kaidah Tingkah Laku), Terjemahan Jamin Magdalena. Jakarta: Erlangga.
- Sugiono. 2009. Memahami Penelitian Kualitatif. Bandung: Alfabeta.
- Swastha, Basu. 1996. Azas-Azas Manajemen Arahkan. Yogyakarta: Liberty.
- Wahab, Solichin A. 2001. Analisis Kebijaksanaan Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara. Jakarta: Bumi Aksara.
- Wahab, Solichin A. 2008. Pengantar Analisis Kebijakan Publik. Malang: UMM Press.
- Winaryo, Budi. 2007. Kebijakan Publik: Teori Dan Proses. Yogyakarta: Media Pressindo.

LAMPIRAN

Daftar Pertanyaan (Interview Guide)

Pertanyaan untuk Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Timur

1. Apa manfaat yang didapat oleh PNS yang mendapatkan Tanda Kehormatan Satyalancana Karya Satya ?
2. Apa perbedaan Tanda Kehormatan Satyalancana Karya Satya 10,20 atau 30 tahun ?
3. Apa syarat – syarat yang harus dipenuhi PNS agar dapat Tanda Kehormatan Satyalancana Karya Satya ?
4. Bagaimana alur pemberian Tanda Kehormatan Satyalancana Karya Satya ?
5. Bagaimana perasaan PNS yang mendapatkan Tanda Kehormatan Satyalancana Karya Satya ?
6. Apa yang mempengaruhi Tanda Kehormatan Satyalancana Karya Satya tidak berjalan dengan baik ?
7. Apa suka dan duka bagi PNS wanita dalam upacara penerimaan Tanda Kehormatan Satyalancana Karya Satya tersebut ?

Daftar pertanyaan kuesioner

1. Apakah Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 1994 tentang Pemberian Tanda Kehormatan Satyalancana Karya Satya telah disampaikan?

1.Sudah

b. Belum

2. Apakah Anda Mengetahui maksud dan tujuan dari Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 1994 tentang Pemberian Tanda Kehormatan Satyalancana Karya Satya?

a. Ya

b. Tidak

3. Apakah Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 1994 tentang Pemberian Tanda Kehormatan Satyalancana Karya Satya telah disosialisasikan?

a. Ya

b. Tidak

4. Bagaimanakah Pegawai yang menangani Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 1994 tentang Pemberian Tanda Kehormatan Satyalancana Karya Satya?

a. Memadai

b. Tidak memadai

5. Bagaimanakah Tingkat pendidikan aparat yang menangani Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 1994 tentang Pemberian Tanda Kehormatan Satyalancana Karya Satya?

a. Sangat tidak sesuai

b. Tidak sesuai

c. Agak sesuai

d. sesuai

e. Sangat sesuai

6. Bagaimanakah intensitas pengecekan pegawai yang dicalonkan terhadap Pemberian Tanda Kehormatan Satyalancana Karya Satya di lingkungan Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Timur?

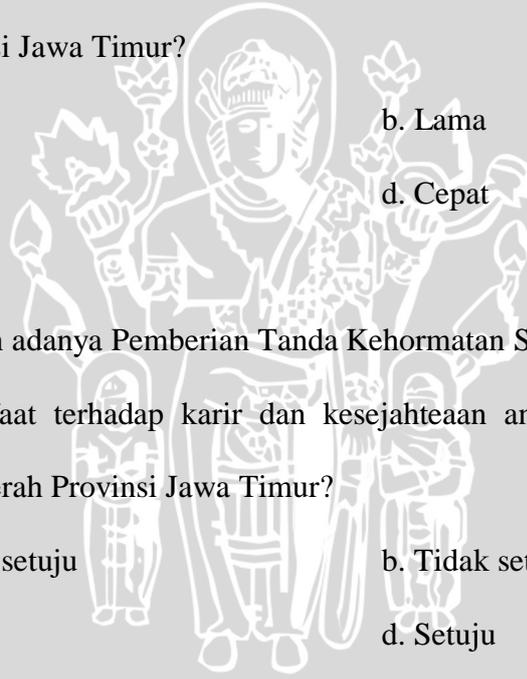
- a. Sangat jarang
- b. jarang
- c. Agak intensif
- d. intensif
- e. Sangat intensif

7. Bagaimanakah kecepatan penyampaian surat edaran dalam Pemberian Tanda Kehormatan Satyalancana Karya Satya di lingkungan Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Timur?

- a. Sangat lama
- b. Lama
- c. Cukup cepat
- d. Cepat
- e. Sangat cepat

8. Apakah dengan adanya Pemberian Tanda Kehormatan Satyalancana Karya Satya bermanfaat terhadap karir dan kesejahteraan anda di lingkungan Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Timur?

- a. Sangat tidak setuju
- b. Tidak setuju
- c. Agak setuju
- d. Setuju
- e. Sangat setuju





PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

PERATURAN PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 25 TAHUN 1994
TENTANG
TANDA KEHORMATAN SATYALANCANA KARYA SATYA

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA.

- Menimbang : a. bahwa penganugerahan Satyalancana Karya Satya merupakan penghargaan dari Negara terhadap Pegawai Negeri Sipil yang telah bekerja dengan penuh kesetiaan kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara dan Pemerintah serta penuh dengan pengabdian, kejujuran, kecakapan dan disiplin, sehingga dapat dijadikan teladan bagi pegawai lainnya;
- b. bahwa penghargaan tersebut merupakan kebanggaan yang mempunyai arti sangat penting bagi setiap Pegawai Negeri Sipil untuk lebih meningkatkan semangat kerja, berhubung dengan itu dipandang perlu mengatur kembali penganugerahan Tanda Kehormatan Satyalancana Karya Satya, sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1959;
- Mengingat : 1. Pasal 5 ayat (2) dan Pasal 15 Undang-Undang Dasar 1945;
2. Undang-undang Nomor 4 Drt Tahun 1959 tentang Ketentuan-ketentuan Umum Mengenai Tanda-tanda Kehormatan (Lembaran Negara Tahun 1959 Nomor 44, Tambahan Lembaran Negara Nomor 1789) jo. Undang-undang Nomor I Tahun 1961 (Lembaran Negara Tahun 1961 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2124);
3. Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian (Lembaran Negara Tahun 1974 Nomor 55, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3041);

4. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1979 tentang Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan Pegawai Negeri Sipil (Lembaran Negara Tahun 1979 Nomor 17, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3134);
5. Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil (Lembaran Negara Tahun 1980 Nomor 50, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3176);

MEMUTUSKAN :

Menetapkan : PERATURAN PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA TENTANG TANDA KEHORMATAN SATYALANCANA KARYA SATYA.

BAB I

KETENTUAN UMUM

Pasal 1

Dalam Peraturan Pemerintah ini yang dimaksud dengan:

1. Satyalancana Karya Satya adalah tanda kehormatan yang dianugerahkan kepada Pegawai Negeri Sipil sebagai penghargaan atas jasa-jasanya terhadap Negara;
2. Dewan Tanda-tanda Kehormatan Republik Indonesia adalah Dewan yang mempunyai tugas memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam menetapkan penganugerahan dan pencabutan hak memakai tanda kehormatan;
3. Pimpinan Instansi adalah Menteri, Jaksa Agung, Pimpinan Kesekretariatan Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara, Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen;
4. Menteri adalah menteri yang memimpin Departemen dan Menteri Sekretaris Negara;

5. Pegawai Negeri Sipil adalah Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974.

BAB II

MACAM DAN BENTUK SATYALANCANA KARYA SATYA

Pasal 2

Satyalancana Karya Satya dibedakan dalam 3 macam yaitu :

- a. Satyalancana Karya Satya Sepuluh Tahun berwarna perunggu;
- b. Satyalancana Karya Satya Dua Puluh Tahun berwarna perak;
- c. Satyalancana Karya Satya Tiga Puluh Tahun berwarna emas.

Pasal 3

- (1) Satyalancana Karya Satya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, dibuat dari logam berbentuk lingkaran dengan relief sebagai berikut :
 - a. Pada sisi bagian depan berupa setangkai kapas dan setangkai padi masing-masing terdiri dari 17 daun dan 8 bunga kapas serta 45 butir padi, ditengah-tengah lingkaran terdapat gambar perisai Pancasila yang di atasnya terdapat bintang bersegi lima dan tulisan KARYA SATYA serta :
 1. Angka romawi X untuk Satyalancana Karya Satya Sepuluh Tahun;
 2. Angka romawi XX untuk Satyalancana Karya Satya Dua Puluh Tahun;
 3. Angka romawi XXX untuk Satyalancana Karya Satya Tiga Puluh Tahun.
 - b. Pada sisi bagian belakang tertera tulisan REPUBLIK INDONESIA.
- (2) Satyalancana Karya Satya tersebut digantungkan pada pita berwarna dasar biru dengan 5 lajur berwarna abu-abu.
- (3) Bentuk, gambar, ukuran Satyalancana Karya Satya dan pitanya adalah sebagaimana tersebut dalam Lampiran Peraturan Pemerintah ini.

BAB III

PERSYARATAN, PENGANUGERAHAN, PEMAKAIAN DAN PENCABUTAN SATYALANCANA KARYA SATYA

Pasal 4

- (1) Satyalancana Karya Satya dianugerahkan kepada Pegawai Negeri Sipil yang dalam melaksanakan tugasnya telah menunjukkan kesetiaan, pengabdian, kecakapan, kejujuran dan kedisiplinan.
- (2) Bagi Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diberikan :
 - a. Satyalancana Karya Satya Sepuluh Tahun apabila telah bekerja secara terus-menerus sekurang-kurangnya 10 tahun;
 - b. Satyalancana Karya Satya Dua Puluh Tahun apabila telah bekerja secara terus-menerus sekurang-kurangnya 20 tahun;
 - c. Satyalancana Karya Satya Tiga Puluh Tahun apabila telah bekerja secara terus-menerus sekurang-kurangnya 30 tahun.
- (3) Dalam masa bekerja secara terus-menerus sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan tidak pernah dijatuhi hukuman disiplin tingkat sedang atau berat berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 5

- (1) Satyalancana Karya Satya dianugerahkan dengan Keputusan Presiden setelah mendapat pertimbangan dari Dewan Tanda-tanda Kehormatan Republik Indonesia atas usul Pimpinan instansi, yang dikoordinasikan dengan Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara.
- (2) Setiap pemberian Satyalancana Karya Satya disertai piagam tanda kehormatan yang ditandatangani Presiden.

Pasal 6

Penganugerahan Satyalancana Karya Satya dilaksanakan setiap tanggal 17 Agustus, hari besar nasional dan hari ulang tahun instansi.

Pasal 7

Satyalancana Karya Satya dipakai pada upacara hari besar nasional dan upacara resmi lainnya.

Pasal 8

- (1) Hak memakai Satyalancana Karya Satya dicabut apabila Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan dijatuhi hukuman disiplin tingkat berat berupa pemberhentian tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil.
- (2) Pencabutan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) ditetapkan dengan Keputusan Presiden setelah mendengar pertimbangan Dewan Tanda-tanda Kehormatan Republik Indonesia atas usul Pimpinan Instansi.

BAB IV

KETENTUAN LAIN-LAIN

Pasal 9

Anggaran yang diperlukan bagi penganugerahan Satyalancana Karya Satya dibebankan pada anggaran belanja Sekretariat Negara.

BAB V

KETENTUAN PERALIHAN

Pasal 10

- (1) Satyalancana Karya Satya yang telah dianugerahkan kepada Pegawai Negeri Sipil sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah ini, dinyatakan tetap berlaku
- (2) Pegawai Negeri Sipil yang pada saat diundangkannya Peraturan Pemerintah ini, telah memiliki masa bekerja 10 tahun, 20 tahun dan 30 tahun dapat dianugerahi Satyalancana Karya Satya berdasarkan Peraturan Pemerintah ini.

BAB VI

KETENTUAN PENUTUP

Pasal 11

Ketentuan pelaksanaan Peraturan Pemerintah ini, diatur lebih lanjut dengan Keputusan Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara.

Pasal 12

Dengan ditetapkannya Peraturan Pemerintah ini, Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1959 tentang Tanda Kehormatan Satyalancana Karya Satya (Lembaran Negara Tahun 1959 Nomor 44, Tambahan Lembaran Negara Nomor 1796), dinyatakan tidak berlaku lagi.

Pasal 13

Peraturan Pemerintah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Pemerintah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Ditetapkan di Jakarta
pada tanggal 29 Agustus 1994
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

ttd.

SOEHARTO

Diundangkan di Jakarta
pada tanggal 29 Agustus 1994

MENTERI/SEKRETARIS NEGARA
REPUBLIK INDONESIA

ttd

MOERDIONO

LEMBARAN-NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1994 NOMOR 47

Salinan sesuai aslinya
SEKRETARIAT KABINET RI
Kepala Biro Hukum
dan Perundang-undangan
u.b.
Kepala Bagian Penelitian
Perundang-undangan II
a.n.

Edy Sudiby, S.H.

CURRICULUM VITAE

Nama : Faizal Ishak

Nomor Induk Mahasiswa : 0710313017

Tempat dan tanggal lahir : Surabaya, 29 Juli 1989

Pendidikan : 1. SDN Penjaringan Sari 1 Rungkut Sby
Tamat tahun 2000

2. SMP Muhammadiyah 5 Sby
Tamat tahun 2003

3. SMU Muhammadiyah 2 Sby
Tamat tahun 2006

4. Jurusan Ilmu Administrasi Publik, Fakultas
Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya Malang
Masuk tahun 2007