

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN TAMBAHAN  
PENGHASILAN DENGAN PERSPEKTIF  
PERATURAN WALIKOTA MALANG**

**NOMOR 4 TAHUN 2017**

(Studi Pada Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang)

**SKRIPSI**

Diajukan untuk Menempuh Ujian Skripsi pada Fakultas Ilmu Administrasi  
Universitas Brawijaya

**Devi Sheila Ismaya**

**NIM. 145030100111046**



**UNIVERSITAS BRAWIJAYA**

**FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI**

**JURUSAN ILMU ADMINISTRASI PUBLIK**

**MALANG**

**2018**



**MOTTO**

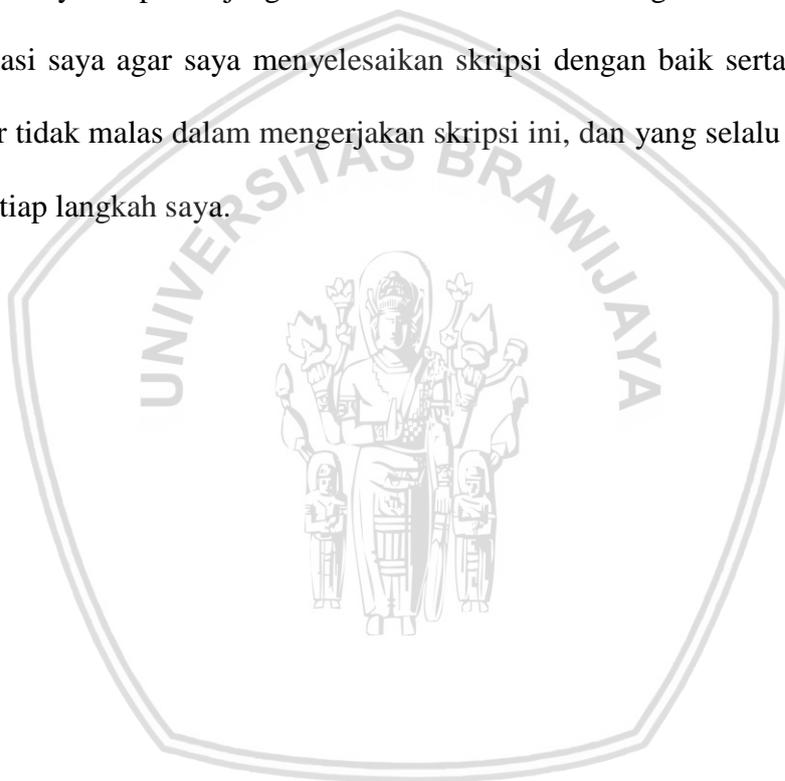
“Apa yang sudah kau cita-citakan teruslah berusaha agar kau bisa mendapatkannya serta jangan lupa selalu iringi langkahmu dengan DOA.

Karena tanpa DOA hidupmu tak akan bermakna.”



## HALAMAN PERSEMBAHAN

Bismillahirrahmanirrahim, atas kehendak dan pertolongan Allah SWT yang selalu memberikan rahmat, taufiq, dan hidayah-Nya kepada penulis dalam setiap langkah pengerjaan skripsi ini. Saya persembahkan skripsi ini kepada kedua orang tua saya Bapak Ujang Kasrun dan Ibu Sulistiningsih. Keduanya selalu memotivasi saya agar saya menyelesaikan skripsi dengan baik serta mendukung saya agar tidak malas dalam mengerjakan skripsi ini, dan yang selalu memberikan Doa disetiap langkah saya.



**TANDA PERSETUJUAN SKRIPSI**

Judul : Impementasi Kebijakan Tambahan Penghasilan Dengan  
Perspektif Peraturan Walikota Malang Nomor 4 Tahun  
2017 (Studi pada Badan Kepegawaian Daerah Kota  
Malang)

Disusun oleh : Devi Sheila Ismaya

NIM : 145030100111046

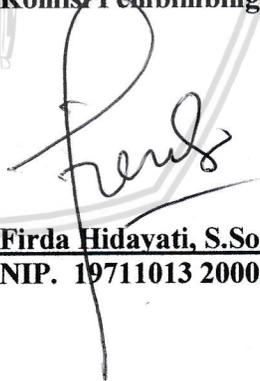
Fakultas : Ilmu Administrasi

Jurusan : Administrasi Publik

Konsentrasi/Minat : -

Malang, April 2018

**Komisi Pembimbing,**



**Firda Hidayati, S.Sos, M.PA, DPA**  
**NIP. 19711013 200003 2 001**

**LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI**

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

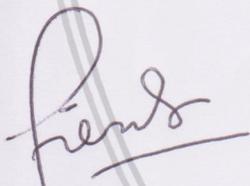
Hari : Kamis  
 Tanggal : 17 Mei 2018  
 Waktu : 09.00 – 10.00 WIB  
 Skripsi Atas Nama : Devi Sheila Ismaya  
 Judul : Implementasi Kebijakan Tambahan Penghasilan Dengan Perspektif Peraturan Walikota Malang Nomor 4 Tahun 2017 (Studi Pada Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang)

**Dan dinyatakan LULUS**

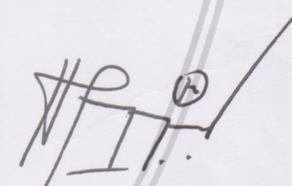
**MAJELIS PENGUJI**

Ketua

Anggota



**Firda Hidayati, S.Sos, M.PA, DPA**  
**NIP. 197110132000032001**



**Dr. Fadillah Amin., M.AP., Ph.D**  
**NIP. 196912052005011003**

Anggota



**Akhmad Amirudin, S.AP, M.AP.M.Pol.S.c**  
**NIP. 2014058704261100**



**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 didalam 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 (Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003, Pasal 25 ayat 2 dan Pasal 70).

Malang, April 2018

Mahasiswa



Nama : Devi Sheila Ismaya

NIM : 145030100111046

## RINGKASAN

Devi Sheila Ismaya, 2018. **Implementasi Kebijakan Tambahan Penghasilan Dengan Perspektif Peraturan Walikota Malang Nomor 4 Tahun 2017 (Studi Pada Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang)**. Skripsi. Jurusan Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya. Dosen Pembimbing: Firda Hidayati, S.Sos, M.PA, DPA.

---

Implementasi kebijakan adalah tindakan yang dilakukan oleh individu atau organisasi untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan dalam pembuatan kebijakan publik. Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang sudah melaksanakan implementasi kebijakan tambahan penghasilan namun belum efektif dan efisien. Dengan adanya tambahan penghasilan diharapkan dapat meningkatkan kinerja dan kesejahteraan namun karena adanya rentan bobot jabatan yang berbeda maka pemberian tambahan penghasilan belum dapat memenuhi kesejahteraan pegawai. Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan implementasi kebijakan tambahan penghasilan, faktor pendukung dan penghambat dalam implementasi kebijakan tambahan penghasilan.

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif yang berlokasi di Kota Malang, sedangkan situsnya berada di Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang. Sumber data primer diperoleh dari beberapa wawancara dari informan yang berkaitan, sedangkan data sekunder diperoleh dari dokumen-dokumen yang berhubungan dengan topik penelitian. Teknik pengumpulan data observasi, wawancara, dan dokumentasi. Instrumen penelitian yaitu peneliti sendiri dan beberapa alat penunjang seperti pedoman wawancara dan alat bantu lainnya. Analisis data yang digunakan adalah dengan menggunakan analisis data model interaktif menurut Miles, Huberman dan Saldana.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan tambahan penghasilan yang dilakukan oleh Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang sudah berjalan dengan baik namun belum sepenuhnya optimal. Terdapat faktor pendukung dan penghambat dalam implementasi kebijakan tambahan penghasilan. Adapun faktor pendukung meliputi komunikasi, sumberdaya, dan daa hukum yang kuat. Faktor penghambatnya meliputi disposisi, tidak adanya sanksi hukum yang tegas, adanya kecemburuan beban kerja, peraturan walikota dan teknis sistem eror. Adapun saran peneliti yakni hendaknya mengkaji lagi ketentuan dalam pemberian tambahan penghasilan serta memberikan sanksi yang tegas kepada pegawai yang melanggar, pimpinan secara aktif melakukan pengontrolan dan memotivasi pegawai Aparatur Sipil Negara agar senantiasa berdisiplin dalam kerja dan dapat memberikan pelayanan terbaik untuk masyarakat, dan setiap satu minggu sekali membackup data rekapitulasi absensi fingerprint.

Kata kunci: Implementasi, kebijakan, tambahan penghasilan

## SUMMARY

Devi Sheila Ismaya, 2018. **Implementation of Additional Income Policy With Perspective of The Regulation of The Mayor of Malang No. 4 Year 2017 (Study At The Regional Personnel Board of Malang)**. Essay. Public Administration, Faculty of Administrative Science, Brawijaya University. Supervisor Lecturer: Firda Hidayati, S.Sos, M.PA, DPA.

---

Implementation of policies is an action undertaken by an individual or organization to achieve the objectives specified in public policy making. Regional Personnel Board of Malang has implemented the implementation of additional income policy but it is not effective and efficient yet. With the additional income it is expected to improve performance and welfare but because of the vulnerability of different quality of different positions then the additional income can not fulfill the welfare of employees. This research aims to describe the implementation of additional income policies, supporting factors and inhibiting factors in the implementation of additional income policies.

This research uses descriptive research type with qualitative approach which is located in Malang City, while its website is in Regional Personnel Board of Malang. Primary data sources were obtained from interviews from related informants, while secondary data were obtained from documents relating to the research topic. Data collection techniques are observation, interviews, and documentation. The research instrument is the researcher herself and some supporting tools such as interview guides and other tools. Data analysis used is by using interactive data model analysis according to Miles, Huberman and Saldana.

The result of the research shows that the implementation of supplementary income policy conducted by the Regional Personnel Board of Malang has been running well but not optimally yet. There are supporting and inhibiting factors in the implementation of additional income policies. The supporting factors include communication, resources, and strong basic law. Inhibiting factors include disposition, lack of strict legal sanctions, jealousy of workload, mayor regulation and technical error system. The researcher suggest that it should review the provision in giving additional income and give a strict sanction to the violating employee, the leader actively do the controlling and motivate the employees of State Civil Apparatus in order to always be discipline in work and give the best service to society, and backed up fingerprint attendance recapitulation data every once a week.

Keyword: implementation, policy, additional income

## KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, yang telah melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya sehingga dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul **“Implementasi Kebijakan Tambahan Penghasilan Dengan Perspektif Peraturan Walikota Malang Nomor 4 Tahun 2017 (Studi Pada Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang)”**. Skripsi ini merupakan tugas akhir sebagai salah satu syarat untuk mendapatkan gelar sarjana Administrasi Publik pada prodi Ilmu Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya.

Penulis menyadari bahwa penyusunan skripsi ini tidak akan terwujud tanpa adanya bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak. Pada kesempatan kali ini penulis mengucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada berbagai pihak, khususnya kepada :

1. Bapak Prof. Dr. Bambang Supriyono, MS selaku Dekan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya
2. Bapak Drs. Andy Fefta Wijaya, MDA, Ph.D selaku Ketua Jurusan Administrasi Publik Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya
3. Bapak Fadillah Amin, Dr., MAP., Ph.D selaku Ketua Program Studi Ilmu Administrasi Publik Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya
4. Ibu Firda Hidayati, S.Sos, M.PA, DPA selaku Dosen Pembimbing yang telah bersedia mengarahkan, mendukung, dan membimbing penulis dalam menyelesaikan skripsi ini

5. Bapak dan Ibu Dosen Program Studi Ilmu Administrasi Publik Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya yang telah memberikan bimbingan dan ilmu yang bermanfaat bagi penulis
6. Keluarga Besar Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang yang senantiasa mengarahkan, mendampingi, membimbing, dan memberikan informasi selama penelitian berlangsung
7. Orang tua penulis, Bapak Ujang Kasrun dan Ibu Sulistiningsih yang setia dan tidak ada henti-hentinya memberikan doa dan dukungan bagi penulis selama penyusunan skripsi ini
8. Sahabat-sahabatku yaitu Tasya, Ricke, dan Tisha , Ristya serta teman-teman Administrasi Publik 2014 yang tidak dapat disebutkan satu-persatu yang telah memberikan semangat, doa serta motivasi kepada penulis dalam menyelesaikan skripsi ini
9. Teman-teman KSR Universitas Brawijaya yang telah memberikan wadah untuk saya dalam mengasah softskill
10. Bagi semua pihak yang telah membantu dan berkontribusi dalam penyusunan skripsi ini

Penulis menyadari bahwa skripsi ini masih terdapat banyak kekurangan sehingga kritik dan saran yang bersifat membangun akan sangat diharapkan untuk kesempurnaan skripsi ini. Semoga skripsi ini dapat bermanfaat dan dapat memberikan sumbangan yang berarti bagi pihak yang membutuhkan.

Malang, April 2018

Penulis

## DAFTAR ISI

MOTO.....	i
TANDA PERSETUJUAN SKRIPSI .....	ii
TANDA PENGESAHAN SKRIPSI .....	iii
PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI .....	iv
RINGKASAN .....	v
SUMMARY .....	vi
HALAMAN PERSEMBAHAN .....	vii
KATA PENGANTAR .....	viii
DAFTAR ISI.....	x
DAFTAR TABEL.....	xiii
DAFTAR GAMBAR.....	xiv
DAFTAR LAMPIRAN.....	xv
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah .....	5
C. Tujuan Penelitian.....	5
D. Kontribusi Penelitian.....	5
E. Sistematika Pembahasan .....	6
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....</b>	<b>8</b>
A. Kebijakan Publik .....	8
1. Definisi Kebijakan Publik.....	8
2. Tujuan Kebijakan Publik.....	9
3. Sifat Kebijakan Publik .....	9
4. Jenis-jenis Kebijakan Publik.....	10
5. Tahapan Kebijakan Publik .....	11
B. Implementasi Kebijakan Publik .....	13
1. Definisi Implementasi Kebijakan Publik .....	13
2. Tahap-tahap Implementasi Kebijakan Publik .....	14
3. Model-model Implementasi Kebijakan Publik.....	17
4. Faktor pendukung dan penghambat Implementasi Kebijakan Publik.....	22
C. Kompensasi .....	22
1. Definisi Kompensasi .....	22



2. Fungsi Kompensasi .....	23
3. Tujuan Kompensasi .....	24
4. Penentuan Kompensasi.....	25
5. Klasifikasi Kompensasi .....	28
6. Metode Pembayaran Kompensasi .....	29
D. Kinerja .....	30
1. Definisi Kinerja.....	30
2. Indikator Kinerja .....	31
3. Jenis Indikator Kinerja .....	32
4. Konsep Pengukuran Kinerja .....	34
E. Insentif.....	36
1. Definisi Insentif.....	36
2. Tujuan Insentif .....	38
3. Bentuk Insentif.....	39
4. Indikator Insentif.....	39

### **BAB III METODE PENELITIAN .....42**

A. Jenis Penelitian .....	42
B. Fokus Penelitian .....	42
C. Lokasi dan Situs Penelitian .....	44
D. Sumber Data .....	45
E. Teknik Pengumpulan Data .....	47
F. Instrument Penelitian.....	50
G. Analisis Data .....	51

### **BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....56**

A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian .....	56
1. Gambaran Umum Kota Malang .....	56
2. Gambaran Umum BKD Kota Malang.....	62
B. Penyajian Data Fokus Penelitian .....	73
1. Implmentasi Kebijakan Tambahan Penghasilan .....	73
a) Komunikasi .....	73
1) Transmisi .....	73
2) Kejelasan.....	75
3) Konsistensi.....	78
b) Sumber Daya .....	79
1) Staf .....	79
2) Informasi .....	80
3) Wewenang .....	84
4) Fasilitas .....	85
c) Disposisi .....	87
d) Struktur Birokrasi .....	88



2. Faktor Pendukung dan Penghambat Implementasi Kebijakan .....	91
a) Faktor Pendukung.....	91
1) Faktor Pendukung Internal .....	91
2) Faktor Pendukung Eksternal .....	93
b) Faktor Penghambat.....	94
1) Faktor Penghambat Internal .....	94
2) Faktor Penghambat Eksternal.....	97
C. Pembahasan Data Fokus Penelitian.....	98
1. Implementasi Kebijakan Tambahan Penghasilan .....	98
a) Komunikasi .....	98
1) Transmisi .....	98
2) Kejelasan .....	100
3) Konsistensi .....	103
b) Sumber Daya.....	104
1) Staf .....	104
2) Informasi .....	105
3) Wewenang.....	107
4) Fasilitas .....	109
c) Disposisi.....	110
d) Struktur Birokrasi.....	111
2. Faktor Pendukung dan Penghambat.....	113
a) Faktor Pendukung .....	113
1) Faktor Pendukung Internal .....	113
2) Faktor Pendukung Eksternal .....	115
b) Faktor Penghambat.....	116
1) Faktor Penghambat Internal .....	116
2) Faktor Penghambat Eksternal .....	118
<b>BAB V PENUTUP.....</b>	<b>119</b>
A. Kesimpulan.....	119
B. Saran.....	125
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>127</b>
<b>DAFTAR LAMPIRAN .....</b>	<b>xv</b>



## DAFTAR TABEL

No	Judul Tabel	Halaman
1.	Data PNS Menurut Golongan Ruang dan Tingkat Pendidikan.....	66



**DAFTAR GAMBAR**

<b>No</b>	<b>Judul Gambar</b>	<b>Halaman</b>
1.	Analisis Data Model Interaktif .....	52
2.	Sosialisasi Tambahan Penghasilan .....	74
3.	Skema Pembayaran Tambahan Penghasilan .....	83
4.	Alat Fingerprint .....	86
5.	Contoh absensi manual.....	87
6.	Struktur Organisasi BKD Kota Malang .....	89
7.	Transmisi (Penyaluran Komunikasi).....	100
8.	Struktur Birokrasi Pelaksanaan Tambahan Penghasilan .....	112



## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Kebijakan publik yaitu serangkaian kegiatan yang diusulkan oleh pemerintah atau kelompok seseorang yang terdapat hambatan dan kesempatan dalam melaksanakan usulan kebijakan dalam mencapai tujuan tertentu. Pendapat ini menunjukkan bahwa kebijakan publik melibatkan perilaku apa yang harus dikerjakan dan diusulkan untuk mengatasi masalah. Carl Federick sebagaimana dikutip oleh Agustino (2014:7). Setiap kebijakan yang dikeluarkan atau ditetapkan oleh pemerintah pasti memiliki tujuan. Tujuan pembuatan kebijakan publik pada dasarnya adalah untuk :

- a. Mewujudkan ketertiban dalam masyarakat
- b. Melindungi hak-hak masyarakat
- c. Mewujudkan ketentraman dan kedamaian dalam masyarakat
- d. Mewujudkan kesejahteraan masyarakat

Implementasi kebijakan publik adalah suatu alat yang digunakan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan. Daniel Mazmain dan Paul Sabiter dalam Agustino (2014:139) menyatakan bahwa implementasi kebijakan publik adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar baik dalam bentuk undang-undang dan keputusan yang dibuat oleh lembaga

negara. Keputusan tersebut lazimnya mengidentifikasi masalah yang akan diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan yang akan dicapai dan cara-cara untuk mengatur proses implementasinya.

Pegawai merupakan salah satu tenaga pemerintahan yang mempunyai peran sebagai faktor penentu keberhasilan tujuan organisasi. Pegawai Negeri Sipil (PNS) daerah adalah Pegawai Negeri Sipil yang bekerja di Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota yang gajinya dibayarkan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan bekerja pada instansi Pemerintah Daerah. Tugas pegawai yaitu melaksanakan kebijakan publik yang dibuat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, memberikan pelayanan publik yang profesional dan berkualitas, dan mempererat persatuan dan kesatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia (UU nomor 5 tahun 2014 pasal 11 tentang aparatur sipil Negara). Dalam rangka mencapai visi, misi dan tujuan pemerintahan yang telah ditetapkan bersama, diperlukan kondisi yang kondusif dan keharmonisan antar instansi pemerintah, pegawai yang satu dengan yang lain.

Keberhasilan suatu negara ditentukan dari kemampuan PNS dalam menjalankan tugasnya sebagai pemberi pelayanan terhadap masyarakat. Maka dari itu adanya PNS di Negara Indonesia sangat penting dalam mewujudkan tujuan negara. PNS berperan penting dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat kemudian juga menjadi simbol keberadaan sistem pemerintah yang akuntabel dan transparan. Jika pelayanan yang

diberikan baik, maka akan muncul kepercayaan masyarakat kepada PNS. Karena PNS langsung bersinggungan dengan masyarakat untuk memberikan pelayanan. Untuk itu kinerja para pegawai harus selalu ditingkatkan.

Kinerja merupakan gambaran pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/ kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi. Bastian (2006:74). Salah satu upaya untuk meningkatkan kinerja tersebut biasanya dilakukan dengan cara memberikan tambahan penghasilan, memberikan motivasi, meningkatkan kemampuan melalui diklat serta gaya kepemimpinan yang baik. Kinerja pegawai dapat meningkat apabila tambahan penghasilan diberikan tepat waktu, dan pihak pemerintah bisa mengetahui apa yang diharapkan dan mewujudkannya.

Pemerintah Kota Malang merupakan salah satu pemerintah kota yang membuat dan merumuskan sistem penggajian diluar gaji pokok. Pemberian tambahan penghasilan pegawai ini berdasarkan bobot jabatan dan tingkat kehadiran pegawai mengacu pada Peraturan Walikota Malang nomor 4 tahun 2017 tentang pemberian tambahan penghasilan berdasarkan beban kerja kepada Pegawai Aparatur Sipil Negara. Beban kerja yaitu pegawai ASN yang telah melakukan tugas pokok dan fungsi sesuai dengan ketentuan hari dan jam kerja efektif. Beban kerja sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1), diberikan kepada Pegawai ASN berdasarkan besaran bobot jabatan masing-masing pegawai ASN dan besaran harga

yang telah ditetapkan. Bobot jabatan dibagi menjadi dua kelompok yaitu kelompok jabatan manajerial terdiri dari kelompok jabatan struktural pada perangkat daerah dan kelompok jabatan non manajerial terdiri dari jabatan fungsional umum dan jabatan fungsional tertentu. Tingkat kehadiran Pegawai ASN pada ayat (1), ditentukan berdasarkan indikator kehadiran Pegawai ASN yang meliputi keterlambatan masuk kerja, keputungan mendahului jam pulang kerja, dan ketidakhadiran kerja.

Melalui Peraturan Walikota Malang Nomor 4 Tahun 2017 Pemerintah Kota Malang yakin bahwa perbaikan sistem penggajian menggunakan tambahan penghasilan dapat mempengaruhi peningkatan kinerja dan kesejahteraan Pegawai Aparatur Sipil Negara. Pada kenyataannya sistem penggajian di Pemerintah Kota Malang belum mendukung perubahan yang signifikan terhadap kinerja dan kesejahteraan Pegawai Aparatur Sipil Negara karena penggajian yang sama diberikan pada pegawai yang memiliki kinerja baik maupun buruk. Maka Pemerintah Kota Malang mengadakan kebijakan tambahan penghasilan berdasarkan beban kerja dan setiap tahunnya diadakan evaluasi pemberian tambahan penghasilan kepada Pegawai Aparatur Sipil Negara. Tujuan dari hal tersebut yaitu agar penghasilan Pegawai Aparatur Sipil Negara dapat menerima secara adil dan layak. Berdasarkan hal tersebut, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “Implementasi Kebijakan Tambahan Penghasilan Dengan Perspektif Peraturan Walikota

Malang Nomor 4 Tahun 2017 (Studi Pada Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang)".

### **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana implementasi kebijakan tambahan penghasilan dengan perspektif peraturan Walikota Malang Nomor 4 tahun 2017?
2. Bagaimana faktor pendukung dan penghambat dalam implementasi kebijakan tambahan penghasilan dengan perspektif peraturan Walikota Malang Nomor 4 tahun 2017?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Terdeskripsinya implementasi kebijakan tambahan penghasilan dengan perspektif peraturan Walikota Malang Nomor 4 tahun 2017.
2. Terdeskripsinya faktor-faktor pendukung dan penghambat dalam implementasi kebijakan tambahan penghasilan dengan perspektif peraturan Walikota Malang Nomor 4 tahun 2017.

### **D. Kontribusi Penelitian**

Dari hasil penelitian ini diharapkan terdapat kontribusi yang dapat diterima oleh semua pihak terkait penelitian ini. Adapun kontribusi penelitian yang ingin dicapai yaitu :

1. Kontribusi Teoritis
  - a. Menambah kajian teoritis dalam lingkup administrasi publik khususnya bidang ilmu kebijakan publik
  - b. Sebagai bahan referensi bagi penelitian atau studi lanjutan
2. Kontribusi Praktis
  - a. Diharapkan memberikan sumbangan pemikiran dalam meningkatkan konsistensi pemberian tambahan penghasilan kepada Pegawai Aparatur Sipil Negara.
  - b. Sebagai masukan bagi instansi terkait pemberian tambahan penghasilan kepada Pegawai Aparatur Sipil Negara.

#### **E. Sistematika Pembahasan**

Gambaran terkait penelitian tentang secara garis besar serta menyeluruh terkait isi pokok-pokok bahasan pada setiap bab, antara lain :

#### **BAB I : PENDAHULUAN**

Bab pendahuluan memuat tentang apa saja yang melatar belakangi pengambilan judul penelitian, perumusan masalah, tujuan penelitian, kontribusi penelitian serta sistematika penulisan terkait implementasi kebijakan tambahan penghasilan dengan perspektif peraturan Walikota Malang Nomor 4 Tahun 2017.

## BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Tinjauan Pustaka memuat teori-teori yang melandasi penelitian dan pembahasan yang terkait dengan pokok-pokok bahasan mengenai implementasi kebijakan tambahan penghasilan dengan perspektif peraturan Walikota Malang Nomor 4 Tahun 2017.

## BAB III : METODE PENELITIAN

Bab ini peneliti menjelaskan tentang metode penelitian yang digunakan dalam proses penelitian implementasi kebijakan tambahan penghasilan dengan perspektif eraturan Walikota Malang Nomor 4 Tahun 2017. Adapun jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian kualitatif dengan pendekatan deskriptif, fokus penelitian, lokasi penelitian di Kota Malang sedangkan situs penelitian di Badan Kepegawaian Daerah. Adapun sumber data yang digunakan adalah data primer dan data sekunder, teknik pengumpulan data melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Kebijakan Publik

##### 1. Definisi Kebijakan Publik

Definisi kebijakan publik menurut para ahli adalah sebagai berikut:

- a) Dye dalam Pasalong (2011:39) kebijakan publik merupakan segala hal yang dipilih oleh pemerintah untuk dilaksanakan atau tidak.
- b) Eyestone dalam Winarno (2014:20) mendefinisikan kebijakan publik secara luas yaitu keterkaitan atau hubungan unit pemerintah dengan lingkungan.
- c) Carl Fedrick sebagaimana dikutip oleh Agustino (2014:7) mengatakan kebijakan publik serangkaian kegiatan yang diusulkan oleh pemerintah atau kelompok, seseorang yang terdapat hambatan dan kesempatan dalam melaksanakan usulan kebijakan dalam mencapai tujuan tertentu. Pendapat ini menunjukkan bahwa kebijakan publik melibatkan perilaku apa yang harus dikerjakan dan diusulkan untuk mengatasi masalah.

Dari penjelasan para ahli mengenai kebijakan publik maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah kebijakan atau peraturan yang dikeluarkan pemerintah untuk mengatasi masalah, mengendalikan masyarakat agar terwujudnya cita-cita dan tujuan yang sudah ditentukan.

Kebijakan publik yang dibuat dan dikeluarkan oleh pemerintah harus sesuai dengan kepentingan-kepentingan publik atau masyarakat.

## **2. Tujuan Kebijakan Publik**

Setiap kebijakan yang dikeluarkan atau ditetapkan oleh pemerintah pasti memiliki tujuan. Tujuan pembuatan kebijakan publik pada dasarnya adalah untuk :

- a. Mewujudkan ketertiban dalam masyarakat
- b. Melindungi hak-hak masyarakat
- c. Mewujudkan ketentraman dan kedamaian dalam masyarakat
- d. Mewujudkan kesejahteraan masyarakat

## **3. Sifat Kebijakan Publik**

Sifat kebijakan publik termasuk bagian dalam kegiatan kebijakan. Menurut Agustino (2014:9). Sifat kebijakan publik dibagi menjadi 3 kategori, antara lain:

### a) Permintaan kebijakan

Permintaan kebijakan merupakan permintaan masyarakat yang dilakukan secara resmi agar pemerintah memberi solusi terhadap masalah yang ada dilingkungan masyarakat. Kebijakan publik dalam hal ini tercipta karna adanya desakan dari masyarakat untuk penyelesaian suatu masalah.

### b) Putusan kebijakan

Putusan kebijakan yaitu putusan yang dibuat pemerintah dalam memberi arahan pada kegiatan kebijakan publik. Putusan-putusan

ini berupa ketetapan, perintah eksekutif, aturan administrative ataupun interpretasi hukum.

c) Pernyataan kebijakan

Pernyataan kebijakan yaitu keputusan keputusan politik yang ditetapkan dan diungkapkan secara formal. Berbentuk ketetapan legislatif, perintah eksekutif, ataupun pendapat pengadilan.

#### 4. Jenis-Jenis Kebijakan Publik

Tiga kategori kebijakan publik oleh pakar politik: a) Kebijakan substantif (kebijakan kesejahteraan sosial, perburuhan, hak-hak sipil, masalah luar negeri); b) kelembagaan (kebijakan legislatif, kebijakan departemen); c) kebijakan menurut kurun waktu tertentu (contohnya: kebijakan masa Reformasi, masa Orde Baru, dan kebijakan masa Orde Lama).

Kategori kebijakan publik Anderson dalam Utomo (2000:7-8) mengemukakan jenis kebijakan publik dalah sebgai berikut:

- a. Kebijakan substantif dan kebijakan prosedural. Kebijakan substantif adalah apa yang harus dilaksanakan oleh pemerintah dalam suatu kebijakan, sedangkan kebijakan prosedural adalah bagaimana pengguna merode atau prosedur dalam kebijakan substantif.
- b. Kebijakan distribusi, kebijakan regulatori, kebijakan redistributif. Kebijakan distribusi menyangkut distribusi pelayanan atau kemanfaatan pada masyarakat atau segmen masyarakat tertentu

atau individu. Kebijakan regulatori adalah kebijakan yang berupa pelanggaran maupun pembatasan terhadap perilaku individu atau kelompok masyarakat. Sedangkan kebijakan redistributif adalah kebijakan yang mengatur kekayaan, pendapatan, pemilikan, atau hak-hak diantara berbagai kelompok dalam masyarakat.

- c. Kebijakan material dan kebijakan simbolis. Kebijakan material adalah kebijakan yang memberikan keuntungan sumber daya konkrit pada kelompok sasaran. Kebijakan simbolis merupakan kebijakan yang memberi manfaat simbolis pada kelompok sasaran.
- d. Kebijakan yang berhubungan dengan barang umum (*public goods*) dan barang privat (*private goods*). Kebijakan *public goods* adalah kebijakan yang mengatur pemberian barang maupun pelayanan publik kepada masyarakat. Sedangkan kebijakan *private goods* adalah kebijakan yang mengatur penyediaan barang atau pelayanan untuk pasar bebas.

## 5. Tahapan Kebijakan Publik

Tahapan-tahapan kebijakan publik James Anderson dalam Winarno (2002:28)

- a) Tahap 1. *Problem Formulation*, mengidentifikasi masalah-masalah publik, kemudian masalah-masalah tersebut diseleksi agar masuk ke dalam agenda kebijakan. Akhirnya masalah yang terpilih ke agenda kebijakan perumus kebijakan.

- b) Tahap 2. *Policy Formulation*. Masalah yang masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh pembuat kebijakan. Kemudian masalah tersebut didefinisikan guna mencari solusi terbaik. Setiap aktor bermain untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik. Setiap aktor bermain untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik karena masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang akan diambil.
- c) Tahap 3. *Policy Adaption*. Perumus kebijakan merumuskan banyak kebijakan kemudian diambil satu alternatif kebijakan untuk memecahkan masalah dan didukung oleh mayoritas perumus kebijakan.
- d) Tahap 4. *Policy Implementation*. Kebijakan diimplementasikan dan dilaksanakan.
- e) Tahap 5. *Policy Evaluation*. Kebijakan yang dilaksanakan kemudian dievaluasi untuk mengetahui sejauh mana kebijakan tersebut memecahkan masalah dan memberikan dampak.

Penjelasan di atas telah menunjukkan bahwa kebijakan publik bertujuan mencari solusi atas permasalahan yang ada dengan berbagai proses dan pertimbangan. Kebijakan yang dibuat pemerintah memiliki tujuan tertentu seperti kebijakan pemberian tambahan penghasilan berdasarkan beban kerja kepada Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Pemerintah Kota Malang

(Perwali Kota Malang Nomor 4 Tahun 2017) yang memiliki tujuan meningkatkan produktivitas dan kesejahteraan pegawai.

## **B. Implementasi Kebijakan Publik**

### **1. Definisi Implementasi Kebijakan Publik**

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

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

Dari penjelasan para ahli mengenai implementasi kebijakan publik, maka dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan publik yaitu pelaksanaan keputusan kebijakan, adanya kegiatan untuk mencapai tujuan dan adanya hasil yang ingin dicapai.

## 2. Tahap-Tahap Implementasi Kebijakan Publik

Tahap-tahap dalam implementasi kebijakan publik Soekarno (2005:187-191) ada 3 tahap sebagai berikut:

### a) Tahap interpretasi

Tahap interpretasi merupakan tahap awal bersifat abstrak menjadi kebijakan strategis ataupun kebijakan umum. Kebijakan strategis atau kebijakan umum kemudian dijabarkan menjadi kebijakan manajerial. Kemudian kebijakan manajerial diubah menjadi kebijakan publik yang bersifat teknis operasional. Kebijakan strategis atau kebijakan umum yaitu kebijakan yang diwujudkan dalam bentuk Peraturan Daerah yang dasarnya dirumuskan DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) dan Pemerintah Daerah. Lalu kebijakan manajerial yaitu kebijakan yang diwujudkan dalam keputusan-keputusan kepala daerah di daerah masing-masing oleh bupati/walikota. Keputusan-keputusan kepala daerah ini dijabarkan menjadi kebijakan yang bersifat teknis operasional dalam bentuk kebijakan kepala dinas/badan/kantor yang bertugas dan bertanggungjawab sebagai pelaksana teknis pemerintah dari kebijakan yang dibuat. Dalam tahap interpretasi implementasi dilakukan tidak hanya sebatas penjabaran dalam kebijakan teknis operasional tetapi juga dibutuhkan aktivitas interpretasi kebijakan. Aktivitas intpretasi kebijakan yaitu kegiatan komunikasi kebijakan (sosialisasi) yang dilakukan oleh

pemerintah kepada aktor pelaksana kebijakan agar mengetahui dan memahami arah, tujuan, dan sasaran kebijakan yang dilaksanakan. Kebijakan publik membutuhkan komunikasi ataupun sosialisasi baik secara langsung maupun tidak langsung agar aktor yang terlibat dalam kebijakan publik dapat menerima, mendukung, dan melaksanakan kebijakan yang sudah dibuat. Dukungan dan penerimaan dari semua aktor yang terlibat tidak bisa diperoleh jika aktor-aktor yang terlibat tidak mengetahui mengenai arah, tujuan, dan sasaran kebijakan. Dari hal tersebut maka dalam implementasi kebijakan tambahan penghasilan tentunya dibutuhkan sosialisasi kepada semua Pegawai Aparatur Sipil Negara agar arah, tujuan, dan sasaran kebijakan yang dibuat dapat terlaksana.

b) Tahap Pengorganisasian

Tahap Pengorganisasian yaitu tahap yang mengacu terhadap proses kegiatan pengaturan dan penetapan aktor pelaksana kebijakan, penertapan sarana dan prasarana yang dibutuhkan dalam pelaksanaan kebijakan, penetapan sumber daya anggaran yang akan digunakan, penetapan tata kerja, dan penetapan manajemen dalam melaksanakan kebijakan.

1. Aktor pelaksana kebijakan

Aktor pelaksana kebijakan sesuai dengan jenis kebijakan yang akan di implementasi. Seperti: dinas, badan, sektor swasta, unit pelaksana teknis yang ada di lingkungan pemerintah daerah,

LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat) dan masyarakat disekitar lingkungan kebijakan.

## 2. *Standart Operasional Procedure (SOP)*

SOP yaitu pedoman ataupun pengarahan bagi aktor yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakn. Para aktor yang terlibat dalam kebijakan dimaksudkan agar dapat mengetahui apa yang harus dipersiapkan dan dilakukan dalam melaksanakan implementasi kebijakan tersebut. Selain itu aktor pelaksana juga harus mengetahui sasaran dan hasil yang diinginkan oleh kebijakan tersebut.

## 3. Sumber keuangan dan peralatan

Sumber keuangan dan peralatan memiliki peranan yang penting dalam pelaksanaan kebijakan. Terbatasnya keuangan dan peralatan yang ada dalam pelaksanaan kebijakan dapat berakibat pada aktor yang melaksanakan kebijakan kurang optimal dalam pelaksanaan tugas dan fungsi. Terbatasnya anggaran dan peralatan yang ada menjadi kurang efisien dan kurang mendorong aktor pelaksana kebijakan dalam melaksanakan kebijakan. Apabila aktor pelaksana kurang optimal dalam melaksanakan kebijakan maka akan menimbulkan kegagalan pada pencapaian tujuan kebijakan yang ada.



#### 4. Penetapan jadwal kebijakan

Penetapan jadwal kebijakan dibuat agar pelaksanaan kebijakan dapat menjadi optimal. Jadwal pelaksanaan kebijakan ini bisa menjadi pedoman pelaksanaan kebijakan dan sebagai standar penilaian pelaksanaan kebijakan.

#### c) Tahap aplikasi

Tahap aplikasi yaitu tahap penerapan implementasi publik yang awalnya berbentuk rencana menjadi terealisasi.

Implementasi kebijakan publik tidak serta merta dapat dilaksanakan setelah kebijakan dibuat, perlu adanya proses untuk dapat melaksanakan tahapan implementasi kebijakan yang sudah dibuat. Kebijakan tambahan penghasilan perlu melibatkan dan mempersiapkan tahap seperti yang telah dijelaskan, yakni tahap interpretasi, pengorganisasian dan aplikasi.

### 3. Model-model Implementasi

Implementasi Kebijakan Publik Model Goerge C.Edward III. Model implementasi ini bersifat *top down*, George Edward III dalam buku Leo Agustino (2012: 149-154) menanamkan model implementasi kebijakan publiknya *direct and indirect impact on implementation*. Terdapat empat variabel pendekatan yang menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu 1) komunikasi 2) sumberdaya 3) disposisi dan 4) struktur birokrasi.

Variabel pertama adalah komunikasi, implementasi efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan

mereka kerjakan. Pengetahuan atau apa yang akan mereka kerjakan dapat berjalan bila komunikasi berjalan baik. Sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi harus dikomunikasikan.

Tiga indikator yang dapat dipakai dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi tersebut.

1. *Transmisi*, menurut Edward dalam Leo Agustino (2012:150) penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik. Sering kali yang terjadi dalam penyaluran komunikasi adalah adanya salah pengertian (miskomunikasi). Menurut Edward dalam Winarno (2014:179) Pertama, pertentangan pendapat antara para pelaksana dengan perintah yang dikeluarkan oleh pengambil kebijakan. Pertentangan terhadap kebijakan-kebijakan ini akan menimbulkan hambatan-hambatan atau distorsi seketika terhadap komunikasi kebijakan. Kedua, informasi melewati berlapis-lapis hirarki birokrasi. Ketiga, pada akhirnya penangkapan komunikasi-komunikasi mungkin dihambat oleh persepsi yang selektif serta ketidakmauan para pelaksana untuk mengetahui persyaratan-persyaratan suatu kebijakan. Kadang-kadang para pelaksana mengabaikan apa yang sudah jelas dan mencoba menduga-duga makna komunikasi-komunikasi yang sebenarnya.
2. *Kejelasan*; menurut Edward dalam Leo Agustino (2012:151) komunikasi yang diterima oleh pelaksana kebijakan (street-level-bureaucrats) harus jelas dan tidak menimbulkan kebingungan. Menurut Edward dalam Winarno (2014:180) jika kebijakan-kebijakan diimplementasikan sebagaimana yang diinginkan, maka petunjuk-petunjuk pelaksanaan tidak hanya harus diterima oleh para pelaksana kebijakan, tetapi juga komunikasi kebijakan tersebut harus jelas.
3. *Konsistensi*; Edward dalam Leo Agustino (2012:151) perintah yang diberikan dalam melaksanakan suatu komunikasi haruslah konsisten dan jelas (untuk diterapkan atau dijalankan). Karena jika perintah yang sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana dilapangan. Menurut Edward dalam Winarno (2014:180) jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah yang disampaikan kepada para pelaksana kebijakan mempunyai unsur kejelasan, tetapi bila perintah tersebut bertentangan maka perintah tersebut tidak akan memudahkan para pelaksana kebijakan menjalankan tugasnya dengan baik.

Variabel kedua dalam keberhasilan implementasi kebijakan adalah sumberdaya, indikator sumberdaya terdiri dari beberapa elemen yaitu:

1. Staf; menurut Edward dalam Leo Agustino (2012:151) sumberdaya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf. Perlunya kecukupan staf dengan keahlian dan kemampuan yang diperlukan (kompeten dan kapabel). Menurut Edward dalam Winarno (2014:184) jumlah staf yang banyak tidak secara otomatis mendorong implementasi yang berhasil. Hal ini disebabkan oleh kurangnya kecakapan yang dimiliki oleh para pegawai pemerintah ataupun staf, namun sisi lain kekurangan staf juga akan menimbulkan persoalan yang pelik menyangkut implementasi kebijakan yang efektif.
2. Informasi; menurut Edward dalam Leo Agustino (2012:151) dalam implementasi kebijakan mempunyai dua bentuk, yaitu pertama informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Implementor harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan disaat mereka diberi perintah untuk melaksanakan tindakan. Kedua informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan. Implementor harus mengetahui apakah orang lain yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan tersebut patuh terhadap hukum.
3. Wewenang; menurut Edward dalam Leo Agustino (2012:152) kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik. Ketika wewenang itu nihil, maka kekuatan para implementor dimata publik tidak terlegitimasi, sehingga dapat menggagalkan proses implementasi kebijakan. Tetapi, dalam konteks lain ketika wewenang formal tersebut ada, maka sering terjadi kesalahan dalam melihat efektivitas kewenangan. Di satu pihak, efektivitas kewenangan diperlukan dalam pelaksanaan implementasi kebijakan, tetapi disisi lain, efektivitas akan menyusut mana kala wewenang diselewengkan oleh para pelaksana demi kepentingan sendiri atau demi kelompoknya.
4. Fasilitas; Menurut Edward dalam Winarno (2014:191) fasilitas fisik bisa pula merupakan sumber-sumber penting dalam implementasi. Seorang pelaksana mungkin mempunyai wewenang untuk melakukan tugasnya, tetapi tanpa bangunan sebagai kantor untuk melakukan koordinasi, tanpa perlengkapan, tanpa perbekalan, maka besar kemungkinan implementasi yang direncanakan tidak akan berhasil.

Variable ketiga dalam keberhasilan implementasi kebijakan adalah disposisi. Disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan adalah factor penting dalam pendekatan mengenai pelaksanaan suatu kebijakan publik. jika pelaksanaan kebijakan ingin efektif maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, sehingga dalam prakteknya harus bias. Hal-hal penting yang perlu dicermati pada variabel disposisi adalah:

1. Pengangkatan birokrat; menurut Edward dalam Leo Agustino (2012:152) disposisi atau sikap para pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat tinggi. Karena itu, pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan, lebih khusus lagi pada kepentingan warga.
2. Insentif; Edward dalam Leo Agustino (2012:153) menyatakan bahwa salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana adalah dengan memanipulasi insentif. Oleh karena itu, pada umumnya orang bertindak atas kepentingan mereka sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana kebijakan melaksanakan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi atau organisasi.

Variabel keempat, menurut Edward dalam Leo Agustino (2012:153) yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan publik adalah struktur birokrasi. Walaupun sumber-sumber untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia, atau para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang seharusnya dilakukan, dan mempunyai

keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau terealisasi karena terdapatnya kelemahan dalam struktur birokrasi. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menyebabkan sumberdaya menjadi tidak efektif dan menghambat jalannya kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik.

Karakteristik menurut Edward III yang dapat menjadikan struktur birokrasi atau organisasi kearah lebih baik adalah: melakukan *Standart Operating Prosedures* (SOPs). SOPs adalah suatu kegiatan rutin yang memungkinkan para pegawai (atau pelaksana kebijakan/birokrat) untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan pada tiap harinya sesuai ketentuan yang ditetapkan (atau standar minimum yang dibutuhkan warga).

#### **4. Faktor Pendukung dan Penghambat Implementasi Kebijakan Publik**

Kebijakan publik jika diterapkan dilapangan tentunya akan mempunyai faktor pendukung dan faktor penghambat. Kebijakan dapat terlaksana jika faktor pendukung dan faktor penghambat terpenuhi dan dapat diterima oleh pembuat dan pelaksana kebijakan. Faktor pendukung dan faktor penghambat implementasi kebijakan menurut Agustino (2014:157-160) adalah sebagai berikut:

1. Adanya kepedulian anggota masyarakat pada otoritas dan keputusan pemerintah,
2. Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan,
3. Adanya sanksi hukum,
4. Adanya kepentingan publik,
5. Adanya kepentingan pribadi,
6. Waktu.

### **C. Kompensasi**

#### **1. Definisi Kompensasi**

Definisi Kompensasi menurut para ahli:

- a) Veithzal Rivai (2010:109) Kompensasi merupakan sesuatu yang diterima karyawan sebagai pengganti kontribusi jasa mereka kepada perusahaan/organisasi. Pemberian kompensasi merupakan salah satu pelaksana fungsi manajemen sumber daya manusia yang berhubungan dengan semua jenis pemberian penghasrgaan individual sebagai pertukaran dalam melakukan tugas keorganisasian.
- b) Sastrohadiwiryo (2003 : 181) mengemukakan bahwa kompensasi adalah imbalan jasa atau balas jasa yang diberikan oleh perusahaan/organisasi kepada tenaga kerja tersebut telah memberikan sumbangan tenaga dan pikiran demi kemajuan perusahaan guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan.



- c) Hasibuan (2010) kompensasi adalah semua pendapatan yang berbentuk uang, barang langsung atau tidak langsung yang diterima karyawan sebagai imbalan atas jasa yang diberikan.

Kompensasi merupakan balas jasa yang diberikan oleh organisasi/perusahaan kepada karyawan, yang dapat bersifat finansial maupun non finansial, pada periode yang tetap.

## 2. Fungsi Kompensasi

Dari pengertian diatas terlihat bahwa kompensasi merupakan alat pengikat perusahaan terhadap karyawannya, faktor penarik bagi calon karyawan dan faktor pendorong seseorang menjadi karyawan. Dengan demikian kompensasi mempunyai fungsi yang cukup penting di dalam memperlancar jalannya roda organisasi/perusahaan. (Martoyo, 1994:128-129) fungsi kompensasi adalah :

- a) Penggunaan Sumber Daya Manusia secara lebih efisien dan lebih efektif. Kompensasi yang tinggi pada seorang karyawan mempunyai implikasi bahwa organisasi memperoleh keuntungan dan manfaat maksimal dari karyawan yang bersangkutan karena besarnya kompensasi sangat ditentukan oleh tinggi/rendahnya produktivitas kerja karyawan yang bersangkutan. Semakin banyak pegawai yang diberi kompensasi yang tinggi berarti semakin banyak karyawannya yang berprestasi tinggi. Banyaknya karyawan yang berprestasi tinggi akan mengurangi pengeluaran biaya untuk kerja-kerja yang

tidak perlu (yang diakibatkan oleh kurang efisien dan efektifitasnya kerja). Dengan demikian pemberian kompensasi dapat menjadikan penggunaan Sumber Daya Manusia secara lebih efisien dan lebih efektif.

- b) Mendorong stabilitas dan pertumbuhan ekonomi. Sistem pemberian kompensasi yang baik secara langsung dapat membantu stabilitas organisasi dan secara tidak langsung ikut andil dalam mendorong stabilitas dan pertumbuhan ekonomi. Sebaliknya pemberian kompensasi yang kurang baik dapat menyebabkan gejala dikalangan karyawan akibat ketidakpuasan. Pada gilirannya gejala ketidakpuasan ini akan menimbulkan kerawanan ekonomi.

### 3. Tujuan Kompensasi

(Martoyo, 1994:130) sebagai bagian dari manajemen Sumber Daya Manusia, pemberian kompensasi bertujuan untuk:

- a. Memperoleh karyawan yang memenuhi persyaratan. Salah satu cara organisasi untuk memperoleh karyawan yang memenuhi persyaratan (qualified) dapat dilakukan dengan pemberian sistem kompensasi.
- b. Mempertahankan karyawan yang ada. Resign besar-besaran karyawan ke perusahaan lain juga menunjukkan betapa besarnya peranan kompensasi dalam mempertahankan karyawan yang ada.

- c. Menjamin keadilan. Dalam arti, perusahaan/organisasi memberikan imbalan yang sepadan untuk hasil karya atau prestasi kerja yang diberikan pada organisasi.
- d. Menghargai perilaku yang diinginkan. Besar kecilnya pemberian kompensasi juga menunjukkan penghargaan organisasi terhadap perilaku karyawan yang diinginkan. Pemberian kompensasi yang baik dapat meningkatkan kesadaran karyawan bahwa perilakunya dinilai dan dihargai sehingga karyawan akan selalu berusaha memperbaiki perilakunya.
- e. Mengendalikan biaya-biaya. Pemberian kompensasi yang baik diharapkan dapat mendorong karyawan untuk lebih produktif dan lebih efisien serta efektif dalam bekerja sehingga organisasi dapat memperkecil atau mengendalikan biaya-biaya.
- f. Memenuhi peraturan-peraturan legal. Selain lima tujuan di atas, kompensasi juga bertujuan untuk memenuhi peraturan-peraturan legal seperti Upah Minimum Rata-rata (UMR), Ketentuan Lembur, Jaminan Sosial Tenaga Kerja (Jamsostek), Asuransi Tenaga Kerja (Astek) dan fasilitas lainnya.

#### **4. Penentuan Kompensasi**

Besarnya kompensasi yang diberikan ditentukan (Martoyo, 1994:129)

1. Harga/Nilai Pekerjaan Penilaian harga suatu jenis pekerjaan merupakan tindakan pertama yang dilakukan dalam menentukan besarnya kompensasi yang akan diberikan kepada karyawan. Penilaian harga pekerja dapat dilakukan dengan dua cara, sebagai berikut :

- a) Melakukan analisis jabatan/pekerjaan. Berdasarkan analisis jabatan akan didapat informasi yang berkaitan dengan : 1) Jenis keahlian yang dibutuhkan, 2) Tingkat kompleksitas pekerjaan, 3) Resiko pekerjaan, dan 4) Perilaku/kepribadian yang dituntut oleh pekerjaan tersebut. Dari informasi tersebut kemudian ditentukan harga pekerjaan.
  - b) Melakukan survei “harga” pekerjaan sejenis pada organisasi lain. Harga pekerjaan pada beberapa organisasi dapat dijadikan sebagai patokan dalam menentukan harga pekerjaan sekaligus sebagai ukuran kelayakan kompensasi.
2. Sistem kompensasi yang biasa digunakan adalah sistem prestasi, sistem kontrak/borongan.
- a. Sistem Prestasi. Upah menurut prestasi kerja sering juga disebut dengan upah sistem hasil. Pengupahan dengan cara ini mengaitkan secara langsung antara besarnya upah dengan prestasi kerja yang ditunjukkan oleh karyawan yang bersangkutan. Sedikit banyaknya upah tersebut tergantung pada sedikit banyaknya hasil yang dicapai karyawan dalam waktu tertentu. Contoh kompensasi sistem hasil : per potong, per meter, per kilo, per liter dan sebagainya.
  - b. Sistem Waktu. Besarnya kompensasi dihitung berdasarkan standar waktu seperti Jam, Hari, Minggu, Bulan. Besarnya Upah ditentukan oleh lamanya karyawan melaksanakan atau menyelesaikan suatu pekerjaan.
3. Faktor- faktor yang mempengaruhi kompensasi
- Dalam pemberian kompensasi, terdapat sejumlah faktor yang mempengaruhinya. Secara garis besar faktor-faktor tersebut terbagi tiga, yaitu faktor intern organisasi, pribadi karyawan yang bersangkutan, dan faktor ekstern pegawai organisasi.
- a) Faktor Intern Organisasi. Contoh faktor intern organisasi yang mempengaruhi besarnya kompensasi adalah dana organisasi.
  - b) Faktor Pribadi Karyawan yang mempengaruhi besarnya pemberian kompensasi adalah produktifitas kerja, posisi dan jabatan, pendidikan dan pengalaman serta jenis dan sifat pekerjaan. Produktifitas kerja dipengaruhi oleh prestasi kerja.
    - 1) Posisi dan jabatan seseorang dalam organisasi menunjukkan keberadaan dan tanggung jawabnya dalam hierarki organisasi. Semakin tinggi posisi dan jabatan seseorang dalam organisasi, semakin besar

tanggung jawabnya, maka semakin tinggi pula kompensasi yang diterimanya.

- 2) Pendidikan dan Pengalaman. Pegawai yang lebih berpengalaman dan berpendidikan lebih tinggi akan mendapat kompensasi yang lebih besar dari pegawai yang kurang pengalaman dan atau lebih rendah tingkat pendidikannya. Merupakan wujud penghargaan organisasi pada keprofesionalan seseorang.
  - 3) Jenis dan Sifat Pekerjaan pegawai yang bekerja di lapangan berbeda dengan pekerjaan yang bekerja dalam ruangan. Pemberian kompensasi yang berbeda ini selain karena pertimbangan profesionalisme pegawai juga karena besarnya resiko dan tanggung jawab yang dipikul oleh pegawai yang bersangkutan.
- c) Faktor Ekstern Contoh faktor ekstern pegawai dan organisasi yang mempengaruhi besarnya kompensasi adalah sebagai berikut :
1. Penawaran dan Permintaan kerja Mengacu pada hukum ekonomi pasar bebas, kondisi dimana penawaran (supply) tenaga kerja lebih dari permintaan (demand) akan menyebabkan rendahnya kompensasi yang diberikan.
  2. Biaya hidup Besarnya kompensasi terutama upah/gaji harus disesuaikan dengan besarnya biaya hidup
  3. (*Cost of living*). Yang dimaksud biaya hidup disini adalah biaya hidup minimal. Paling tidak kompensasi yang diberikan harus sama dengan atau di atas biaya hidup minimal. Jika kompensasi yang diberikan lebih rendah dari biaya hidup minimal, maka yang terjadi adalah proses pemiskinan bangsa.
  4. Kebijakan Pemerintah Sebagai pemegang kebijakan, pemerintah berupaya melindungi rakyatnya dari kesewenang-wenangan dan keadilan. Dalam kaitannya dengan kompensasi, pemerintah menentukan upah minimum, jam kerja/hari, untuk pria dan wanita, pada batas umur tertentu.
  5. Kondisi Perekonomian Nasional kompensasi yang diterima oleh pegawai di negara-negara maju jauh lebih besar dari yang diterima negara-negara berkembang dan atau negara miskin.

## 5. Klasifikasi Kompensasi

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

### a. Upah dan gaji

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

#### 1) *Team – Based Pay*

Kompensasi yang memberikan penghargaan individu atas kerjasama dengan kelompok

#### 2) *Skill – Based Pay*

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

### b. Insentif

Pemberian imbalan yang tidak berdasarkan senioritas atau jam kerja karena insentif menghubungkan pembayaran dengan kinerja.

Keberadaan insentif agar pegawai memberikan prestasi memberikan prestasi kerja melebihi standar kinerja yang diharapkan.

c. Penghargaan

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

d. Tunjangan

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

## 6. Motode Pembayaran Kompensasi

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

- a. *Flat rates* adalah pembayaran upah tanpa memandang senioritas atau kinerja.
- b. *Payment for timed worked* adalah pegawai dibayar atas waktu bekerja dalam bentuk upah dan gaji. Upah adalah bayaran diperhitungkan pada tarif perjam, sedangkan gaji diperhitungkan berdasarkan tarif bulanan atau tahunan.

- c. *Variable pay* adalah pembayaran yang diberikan atas keberhasilan organisasi.
- d. *Ownership* adalah pegawai menerima dari perusahaan untuk meningkatkan komitmen dan kinerja pegawai.
- e. *People based-pay* adalah metode pembayaran yang diberikan atas keahlian, pengetahuan dan keterampilan pegawai.
- f. *Executive pay* adalah metode pembayaran yang didasarkan pada kinerja pegawai atau hasil dan prestasi pegawai.

#### **D. Kinerja**

##### **1. Definisi Kinerja**

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

- a. Menurut Tika (2006:121) mengemukakan bahwa kinerja adalah hasil-hasil fungsi pekerjaan / kegiatan seseorang atau kelompok dalam suatu organisasi yang dipengaruhi oleh berbagai faktor untuk mencapai tujuan organisasi dalam waktu tertentu.
- b. Menurut Bastian (2006:74) mengemukakan bahwa kinerja merupakan gambaran pencapaian pelaksanaan suatu

kegiatan/program/ kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi.

- c. Menurut Wibowo (2016) mengemukakan bahwa kinerja memiliki makna yang lebih luas tidak hanya menyangkut hasil yang dicapai namun juga termasuk bagaimana proses pekerjaan itu berlangsung.

Berdasarkan pendapat para ahli dapat disimpulkan pengertian dari kinerja adalah proses pekerjaan yang dilaksanakan untuk mencapai hasil pekerjaan demi mewujudkan tujuan yang telah disepakati dan dalam waktu yang sudah ditentukan. Kinerja bersifat multi dimensional dengan pengukuran yang bervariasi tergantung pada kompleksitas faktor-faktor yang membentuk kinerja.

## **2. Indikator Kerja**

Indikator kinerja merupakan suatu variabel yang digunakan untuk mengukur proses dan hasil kinerja dengan berpedoman pada target-target dan tujuan organisasi. Hasibuan dalam Siagian (2001:56) mengatakan bahwa kinerja pegawai dapat dinilai dari beberapa hal yaitu:

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

kerja dipengaruhi oleh pendidikan, kemampuan dan pengalaman pegawai.

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

### **3. Jenis Indikator Kinerja**

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

- a. Indikator masukan adalah segala sesuatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan dapat berjalan untuk menghasilkan keluaran. Indikator ini mengukur jumlah sumberdaya seperti anggaran, sumberdaya manusia, peralatan, material dan masukan lainnya yang dipergunakan untuk melaksanakan kegiatan.

- b. Indikator Proses. Organisasi merumuskan ukuran kegiatan, baik dari segi kecepatan, ketepatan, maupun tingkat akurasi pelaksanaan kegiatan tersebut. Hal yang paling dominan adalah tingkat efisiensi dan ekonomis pelaksanaan kegiatan organisasi. Efisiensi diperoleh dari besarnya hasil manfaat sejumlah input. Sedangkan ekonomis adalah sejauh mana penggunaan biaya dan waktu dapat dilakukan seminimal mungkin.
- c. Indikator keluaran adalah sesuatu yang diharapkan dapat dicapai dari suatu kegiatan, sehingga indikator keluaran harus sesuai dengan lingkup dan sifat organisasi.
- d. Indikator hasil adalah segala sesuatu yang mencerminkan berfungsi atau tidaknya keluaran kegiatan secara langsung.
- e. Indikator manfaat adalah segala sesuatu yang terkait dengan tujuan akhir dari pelaksanaan kegiatan. Indikator manfaat menggambarkan manfaat yang diperoleh dari indikator hasil. Manfaat dapat dirasakan beberapa waktu kemudian, khususnya dalam jangka menengah dan jangka panjang.
- f. Indikator dampak adalah pengaruh yang ditimbulkan baik positif maupun negatif dari indikator manfaat.

#### 4. Konsep Pengukuran Kinerja

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

“suatu proses penilaian kemajuan pekerjaan terhadap tujuan dan sasaran yang telah ditentukan sebelumnya, termasuk informasi atas efisiensi penggunaan sumber daya dalam menghasilkan barang dan jasa, hasil kegiatan dibandingkan dengan maksud yang diinginkan dan efektivitas tindakan dalam mencapai tujuan yang telah ditentukan.”

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

- a) Menetapkan tujuan, sasaran dan strategi organisasi.

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

- b) Merumuskan indikator dan ukuran kinerja.

Indikator kinerja dirumuskan berdasarkan tujuan, saran dan strategi yang telah dibuat dan penelitian secara tidak langsung hanya melalui indikasi kinerja. Sedangkan ukuran kinerja

mengacu pada penilaian secara langsung. Indikator kinerja dan ukuran kinerja sangat diperlukan untuk menilai tingkat ketercapaian tujuan, sasaran, dan strategi.

- c) Mengukur tingkat ketercapaian tujuan dan sasaran-sasaran organisasi.

Mengukur tingkat ketercapaian tujuan dan sasaran-sasaran organisasi adalah membandingkan hasil aktual antara indikator kinerja dengan ukuran kinerja. Analisis hasil aktual antara indikator kinerja dan ukuran kinerja menghasilkan penyimpangan positif, penyimpangan negatif dan penyimpangan nol. Penyimpangan positif jika pelaksanaan kegiatan sudah berhasil melampaui batas indikator kinerja dan ukuran kinerja yang telah ditetapkan. Penyimpangan negatif jika pelaksanaan kegiatan tidak mencapai indikator kinerja dan ukuran kinerja yang telah ditetapkan. Penyimpangan nol jika pelaksanaan kegiatan tercapai atau sama dengan indikator kinerja dan ukuran kinerja yang telah ditentukan.

- d) Evaluasi kinerja

Evaluasi kinerja memberikan gambaran mengenai nilai kinerja yang berhasil dicapai organisasi. Informasi capaian kinerja dapat dijadikan *feedback* (timbang balik) dan *reward-punishment* (penghargaan-sanksi), penilaian kemajuan organisasi, dan dasar

peningkatan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas dari kinerja yang sebelumnya.

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

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

## **E. Insentif**

### **1. Definisi Pemberian Insentif**

Insentif sebagai sarana motivasi yang mendorong para pegawai untuk bekerja dengan kemampuan optimal, yang dimaksudkan sebagai pendapatan ekstra diluar gaji atau upah yang telah ditentukan. Pemberian Insentif dimaksudkan agar dapat memenuhi kebutuhan hidup para karyawan atau pekerja serta keluarga mreka. Definisi Insentif menurut para ahli:

- a. Prabu Anwar (2011:89) Insentif kerja adalah suatu penghargaan dalam bentuk uang yang diberikan oleh pihak pemimpin organisasi kepada karyawan agar mereka bekerja dengan motivasi yang tinggi dan prestasi dalam mencapai tujuan-tujuan organisasi atau dengan kata lain, insentif kerja merupakan pemberian uang diluar gaji yang dilakukan oleh pihak pemimpin organisasi sebagai pengakuan terhadap prestasi kerja dan kontribusi karyawan kepada organisasi.
- b. Moehariono (2012:259) insentif adalah salah satu bentuk imbalan yang diberikan perusahaan kepada karyawan sebagai bentuk penghargaan atas prestasinya. Dengan kata insentif itu adalah hal-hal atau usaha yang harus diperhatikan dan dibangun untuk menggairahkan karyawan agar rajin bekerja dan dapat mencapai hasil yang lebih baik sehingga tercipta efektifitas kerja karyawan.
- c. Hasibuan (2001:117) insentif adalah tambahan balas jasa yang diberikan kepada karyawan tertentu dengan prestasi di atas standar.

Berdasarkan pendapat di atas dapat disimpulkan insentif merupakan salah satu bentuk rangsangan atau motivasi yang sengaja diberikan oleh lembaga atau organisasi kepada karyawan, sehingga dapat mendorong semangat kerja para karyawan agar mereka dapat bekerja lebih dari standart kinerja dan dapat mencapai prestasi kinerja yang lebih tinggi untuk mencapai tujuan lembaga atau organisasi tersebut.

## 2. Tujuan Pemberian Insentif

Tujuan pemberian insentif adalah untuk menimbulkan semangat kerja karyawan. Sedangkan semangat kerja adalah iklim atau suasana dijumpai pada setiap sudut organisasi dimana dapat dijalani dalam golongan para karyawan yang sama-sama bekerja. Semangat kerja itu sendiri sangat menentukan antara karyawan satu dengan yang lain dalam bekerja sama untuk mencapai perusahaan, selain itu semangat kerja juga ikut menentukan keberhasilan perusahaan dalam pekerjaannya.

### a. Bagi Perusahaan

- 1) Mempertahankan tenaga kerja yang terampil dan cakap agar loyalitasnya tinggi terhadap perusahaan.
- 2) Mempertahankan dan meningkatkan moral kerja karyawan yang ditunjukkan menurunnya tingkat perputaran tenaga kerja dan absensi.
- 3) Meningkatkan produktivitas perusahaan yang berarti hasil produksi bertambah untuk setiap unit persatuan waktu dan penjualan meningkat.

### b. Bagi Karyawan

- 1) Meningkatkan standar kehidupannya dengan di terimanya pembayaran diluar gaji pokok
- 2) Meningkatkan semangat kerja karyawan sehingga mendorong mereka untuk berprestasi lebih baik.



### 3. Bentuk Pemberian Insentif

Secara garis besar pemberian insentif digolongkan menjadi tiga bagian menurut Hasibuan (2001:201) yaitu:

- a) Insentif Material adalah perangsang yang diberikan kepada karyawan berdasarkan prestasi kerjanya, berbentuk uang atau barang.
- b) Insentif Non Material adalah perangsang yang diberikan kepada karyawan yang berbentuk penghargaan atau pengukuran prestasi dan kerjanya, seperti piagam, piala, medali dan sebagainya nilainya terkira.
- c) Insentif Sosial adalah perangsang yang diberikan kepada karyawan berdasarkan prestasi kerjanya berupa fasilitas dan kesempatan untuk mengembangkan kemampuannya seperti promosi, mengikuti pendidikan, naik haji dan sebagainya.

### 4. Indikator Pemberian Insentif

Dalam perencanaan pemberian insentif karyawan, sebuah lembaga harus menentukan indikator-indikator yang dijadikan sebagai perhitungan atau pertimbangan dasar penyusunan insentif. Indikator pemberian insentif menurut Sinambela (2012:5) yaitu:

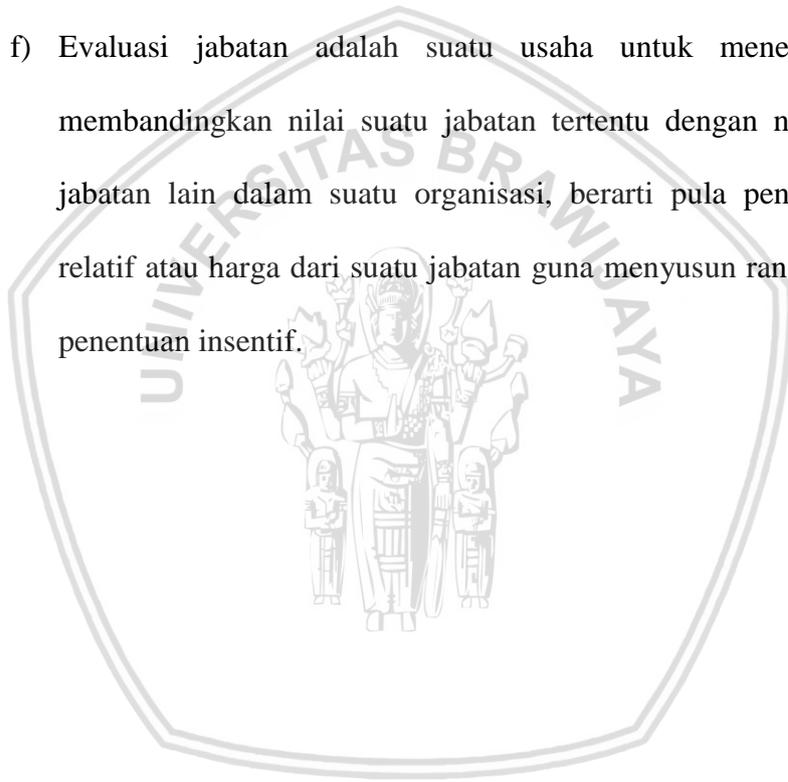
- a) Kinerja, Sistem insentif dengan cara ini langsung mengaitkan besarnya insentif dengan kinerja yang telah ditunjukkan oleh karyawan yang bersangkutan, berarti besarnya insentif tergantung

pada banyak sedikitnya hasil yang dicapai dalam waktu kerja karyawan.

- b) Lama kerja, Besarnya insentif ditentukan atas dasar lamanya karyawan melaksanakan atau menyelesaikan suatu pekerjaan, cara perhitungan dapat menggunakan perjam, perhari, perminggu atau perbulan.
- c) Senioritas, Sistem insentif ini didasarkan pada masa kerja atau senioritas karyawan yang bersangkutan dalam suatu organisasi, dasar pemikiran karyawan senior menunjukkan adanya kesetiaan yang tinggi dari karyawan yang bersangkutan pada organisasi dimana mereka bekerja.
- d) Kebutuhan, Cara ini menunjukkan bahwa insentif pada karyawan didasarkan pada tingkat urgensi kebutuhan hidup yang layak dari karyawan, berarti insentif yang diberikan adalah wajar apabila dapat dipergunakan untuk memenuhi kebutuhan pokok, tidak berlebihan namun tidak berkekurangan.
- e) Keadilan dan kelayakan
  - 1) Keadilan, Dalam sistem insentif bukan harus sama rata tanpa pandang bulu, tetapi harus terkait pada adanya hubungan antara pengorbanan (input) dengan (ouput), makin tinggi pengorbanan makin tinggi insentif yang diharapkan, sehingga oleh karena yang dinilai adalah pengorbananya yang diperlukan suatu jabatan. Input dari suatu jabatan ditunjukkan dalam oleh

spesifikasi yang harus dipenuhi oleh orang yang memenuhi jabatan tersebut.

- 2) Kelayakan, Disamping masalah keadilan dalam pemberian insentif tersebut perlu pula diperhatikan masalah kelayakan, layak pengertiannya membandingkan besarnya insentif dengan perusahaan lain bergerak dalam bidang usaha sejenis.
- f) Evaluasi jabatan adalah suatu usaha untuk menentukan dan membandingkan nilai suatu jabatan tertentu dengan nilai jabatan-jabatan lain dalam suatu organisasi, berarti pula penentuan nilai relatif atau harga dari suatu jabatan guna menyusun rangking dalam penentuan insentif.



## BAB III

### METODE PENELITIAN

#### A. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Menurut Usman dan Setiady (2008:129) kata deskriptif berasal dari Bahasa Inggris “descriptive” yang artinya bersifat menggambarkan atau melukiskan sesuatu hal, peneliti menjelaskannya hasil penelitian dengan gambar-gambar dan dapat pula berarti menjelaskannya dengan kata-kata. Sedangkan metode kualitatif berusaha memahami dan menafsirkan makna suatu peristiwa interaksi tingkah laku manusia dalam situasi tertentu menurut perspektif peneliti sendiri.

Penelitian ini menekankan pada proses pengumpulan data yang diamati oleh peneliti baik secara lisan maupun tulisan, memaknai data guna mengetahui pola-pola hubungan serta analisis mendalam sesuai dengan tujuan penelitian. Dalam hal ini peneliti menggunakan jenis penelitian deskriptif kualitatif karena peneliti ingin menggambarkan fenomena, dan fakta serta hasil implementasi kebijakan tambahan penghasilan dengan perspektif Peraturan Walikota Malang Nomor 4 Tahun 2017.

#### B. Fokus Penelitian

Fokus penelitian merupakan batasan-batasan pada objek yang akan diteliti agar terfokus pada masalah yang sedang diteliti. Oleh sebab itu

peneliti memberi batasan fokus yang akan dibahas dalam penelitian ini antara lain :

1. Implementasi Kebijakan Tambahan Penghasilan Dengan Perspektif Peraturan Walikota Malang Nomor 4 Tahun 2017, menggunakan implementasi kebijakan publik Model Goerge C.Edward III:

a) Komunikasi, mencakup:

- a. Transmisi yaitu penyaluran komunikasi sebagai pendukung dari keberhasilan implementasi kebijakan (sosialisasi).
- b. Kejelasan dalam komunikasi yaitu mengenai aturan tentang pelaksanaan pemberian tambahan penghasilan.

c. Konsistensi

b) Sumberdaya, mencakup:

- a. Staf sumber daya manusia pada instansi.
- b. Wewenang yaitu sebuah kewenangan yang dimiliki oleh pelaksana kebijakan.
- c. Informasi mengenai aturan kebijakan pelaksanaan tambahan penghasilan.

d. Fasilitas penunjang keberhasilan implementasi kebijakan tambahan penghasilan.

c) Disposisi sikap pelaksana kebijakan

- a. Rekrutmen atau pengangkatan birokrat
- b. Insentif

d) Struktur Organisasi

- a. Struktur organisasi
  - b. SOP
2. Faktor pendukung dan penghambat Implementasi Kebijakan Tambahan Penghasilan Dengan Perspektif Peraturan Walikota Malang Nomor 4 Tahun 2017.
- a. Faktor pendukung
    - 1) Faktor Pendukung Internal : komunikasi dan sumberdaya
    - 2) Faktor pendukung Eksternal : dasar hukum yang kuat
  - b. Faktor penghambat
    - 1) Faktor Penghambat Internal : disposisi, tidak adanya sanksi hukum yang tegas dan adanya kecemburuan beban kerja
    - 2) Faktor Penghambat Eksternal : perwal dan teknis sistem eror

### **C. Lokasi dan Situs Penelitian**

Lokasi penelitian merupakan tempat dimana penelitian tersebut dilaksanakan untuk memperoleh data atau informasi yang akan diperlukan berkaitan dengan topik penelitian. Pada penelitian ini lokasi penelitian yang digunakan oleh peneliti untuk mengadakan penelitian adalah Kota Malang. Alasan pemilihan lokasi ini yaitu Kota Malang merupakan salah satu daerah yang telah menerapkan kebijakan pemberian tambahan penghasilan kepada Pegawai Negeri Sipil dan lokasi yang saya pilih langsung terlibat dalam dengan urusan pegawai.

Sedangkan yang dimaksud dengan situs penelitian yaitu merupakan tempat dimana peneliti dapat menangkap keadaan yang sebenarnya dari objek yang diteliti, sehingga peneliti mendapatkan data dan informasi yang valid dan relevan guna menjawab permasalahan sesuai dengan fokus penelitian yang akan diteliti. Adapun situs penelitian peneliti yaitu Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang yang secara langsung melayani Aparatur Sipil Negara di Area Kota Malang.

#### **D. Sumber Data**

Meletakkan data dalam penelitian kualitatif merupakan sesuatu yang penting. Menurut Lofland dan Lofland sebagaimana dikutip dalam Moleong (2012:157) sumber data utama dalam penelitian kualitatif ialah berbentuk kata-kata, dan tindakan, selebihnya adalah data tambahan yang meliputi dokumen, foto, dan sebagainya. Data dapat dikumpulkan dari latar data (*data setting*) dimana fenomena atau peristiwa secara normal terjadi tetapi tetap dibatasi pada konteks permasalahan. Data-data relevan yang dimaksud dalam penelitian ini diperoleh dengan cara wawancara (*Interview*) dan observasi dengan informan. Oleh sebab itu pada penelitian ini, informan yang dipilih peneliti secara *snowball* (bola salju). Menurut Dunn (2000:249) sampel secara bola salju di peroleh dari pelaku kebijakan dengan proses bertingkat yang dimulai dari individu atau kelompok yang diketahui mengetahui suatu kebijakan. Sumber data dibedakan menjadi dua jenis yaitu sumber data primer (*primary data*) dan sumber data sekunder (*secondary data*) (Silalahi, 2009:289).

## 1. Data primer

Data primer adalah data yang diperoleh dari sumber secara langsung tanpa melalui perantara yakni langsung dari pelaku yang disebut *first-hand informan*. Sumber data diperoleh dari hasil wawancara dengan informan kemudian dicatat dalam bentuk catatan tertulis atau perekam video atau *audio tape*. Data primer biasanya juga disebut data asli, adapun data primer dalam penelitian ini meliputi peristiwa secara langsung dan informan dengan:

- a) Ibu Anita Sukmawati, Kepala Badan Kepegawaian Daerah. Memberikan informasi mengenai alur kebijakan tambahan penghasilan.
- b) Ibu Sri Atika Widowati, Kepala Bidang Penilaian Kinerja dan Penghargaan. Memberikan informasi mengenai kebijakan tambahan penghasilan.
- c) Ibu Ila Meimuna, Kasubbid Penilaian Kinerja dan Penghargaan. Memberikan informasi mengenai perekapan daftar hadir absensi dan Peraturan Walikota yang telah dibuat.
- d) Bapak Wahyu, Subbagian Umum dan Kepegawaian. Memberikan informasi mengenai apa saja yang terdapat pada pelaksanaan tambahan penghasilan.
- e) Bapak Pandu, Bendahara. Memberikan informasi mengenai alur agar tambahan penghasilan dapat dicairkan.

- f) Bapak Bagus, Kasubbid Data dan Informasi. Memberikan informasi mengenai pengoperasionalan alat fingerprint.
- g) Bapak Nurohman, Pranata Kearsipan. Memberikan informasi mengenai adil atau tidaknya pemberian tambahan penghasilan.

## 2. Data sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh secara tidak langsung melalui arsip, dokumen maupun laporan yang mendukung data primer. Adapun sumber data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini anatara lain:

- a) Gambaran umum Kota Malang
- b) Gambaran umum dan Struktur Organisasi Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang
- c) Peraturan Walikota Malang Nomor 4 Tahun 2017 Tentang Pemberian Tunjangan Penghasilan Berdasarkan Beban Kerja Kepada Pegawai Negeri Sipil

## E. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data merupakan langkah strategis dalam penelitian guna mendapatkan data di lapangan yang memenuhi standar data yang ditetapkan. Menurut Sugiyono (2015:63) terdapat teknik pengumpulan data yaitu observasi, wawancara, dan dokumentasi.

1. Observasi merupakan bentuk pengamatan langsung oleh peneliti terhadap objek atau fenomena yang diteliti dalam lokasi atau situs

penelitian untuk memperoleh data yang akurat, relevan dan aktual. Observasi yang dilakukan peneliti dalam penelitian ini untuk mengetahui secara langsung gejala-gejala atau fenomena pemberian tunjangan penghasilan dengan teori yang digunakan untuk meneliti persoalan ini. Peneliti ini mencoba untuk melakukan observasi pada Pegawai Negeri Sipil Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang. Frekuensi dan durasi penelitian yang dilakukan biasanya seminggu sekali atau lebih, dengan durasi kurang lebih 90 menit. Apabila data sudah terkumpulkan peneliti akan mengurangi intensitas dan durasi pengumpulan data. Alat bantu yang digunakan peneliti ialah *smartphone* agar dapat merekam, dapat mencari pemahaman lebih melalui internet dan media sosial, mengambil gambar melalui kamera serta alat tulis berupa kertas, pulpen untuk mencatat hal-hal penting yang ada di lapangan.

2. Wawancara adalah bentuk komunikasi langsung peneliti kepada narasumber, dalam pengambilan datanya menggunakan daftar pertanyaan untuk mendapatkan informasi dari narasumber atau informan. Hal ini selaras dengan pendapat Bungin (2012:108) bahwa wawancara secara mendalam yaitu proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara tanya jawab secara tatap muka, dengan atau tanpa pedoman wawancara, dimana peneliti dan informan terlibat dalam kehidupan sosial. Wawancara dilakukan beberapa kali sesuai dengan keperluan penulis untuk mendapatkan

kejelasan dan kemantapan masalah yang sedang diteliti. Sedangkan alat yang digunakan dalam wawancara adalah *interview guide* sebagai panduan yang berisikan pokok-pokok pertanyaan yang telah dikembangkan di lapangan. Wawancara yang dilakukan baik secara terbuka maupun terstruktur dengan pertanyaan yang terfokus pada permasalahan, sehingga informasi yang dikumpulkan cukup lengkap dan mendalam. Sehingga dalam penelitian ini wawancara dilakukan dengan:

- a. Ibu Anita Sukmawati, Kepala Badan Kepegawaian Daerah.
  - b. Ibu Sri Atika Widowati, Kepala Bidang Penilaian Kinerja dan Penghargaan.
  - c. Ibu Ila Meimuna, Kasubbid Penilaian Kinerja dan Penghargaan.
  - d. Bapak Wahyu, Subbagian Umum dan Kepegawaian.
  - e. Bapak Pandu, Bendahara.
  - f. Bapak Bagus, Kasubbid Data dan Informasi.
  - g. Bapak Nurohman, Pranata Kearsipan
3. Dokumentasi dilakukan dengan mencatat dan memanfaatkan data yang ada di instansi terkait dengan penelitian berupa dokumen, surat keputusan, hasil rapat koordinasi atau sosialisasi dan lain sebagainya. Bentuk teknik dokumentasi yang dilakukan peneliti dengan melihat beberapa data dari surat keputusan, hasil sosialisasi, regulasi mengenai pemberian tunjangan penghasilan. Selanjutnya peneliti

mencoba mempelajari data yang ada di lapangan dengan melakukan diskusi berlanjut dengan beberapa pihak yang terlibat.

## F. Instrumen Penelitian

Instrumen Penelitian adalah alat atau fasilitas yang digunakan peneliti untuk mengumpulkan data agar pekerjaan menjadi lebih mudah dan hasilnya lebih sistematis dan lengkap sehingga mudah untuk diolah. Adapun instrument penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Peneliti sendiri. Peneliti sebagai aktor utama yang menangkap kejadian atau perilaku yang terjadi dalam objek penelitian, karena peneliti berhubungan langsung dengan narasumber. Peneliti melakukan pengamatan yang sudah menjadi fokus penelitian, mencatat fenomena obyek yang terjadi dengan bekal pengetahuan serta penguasaan terhadap permasalahan yang akan diteliti. Menurut Sugiyono (2014:222) *human instrument* berfungsi menetapkan fokus penelitian, memilih informan sebagai sumber data, melakukan pengumpulan data, menilai kualitas data, analisis data, menafsirkan data dan membuat kesimpulan atas temuannya.
2. Pedoman wawancara. Peneliti menggunakan pedoman wawancara karena berisi daftar pertanyaan yang digunakan sebagai pedoman untuk melakukan wawancara kepada narasumber agar data yang diteliti lebih relevan dan untuk memperoleh data yang sesuai dengan apa yang sudah menjadi fokus penelitian.

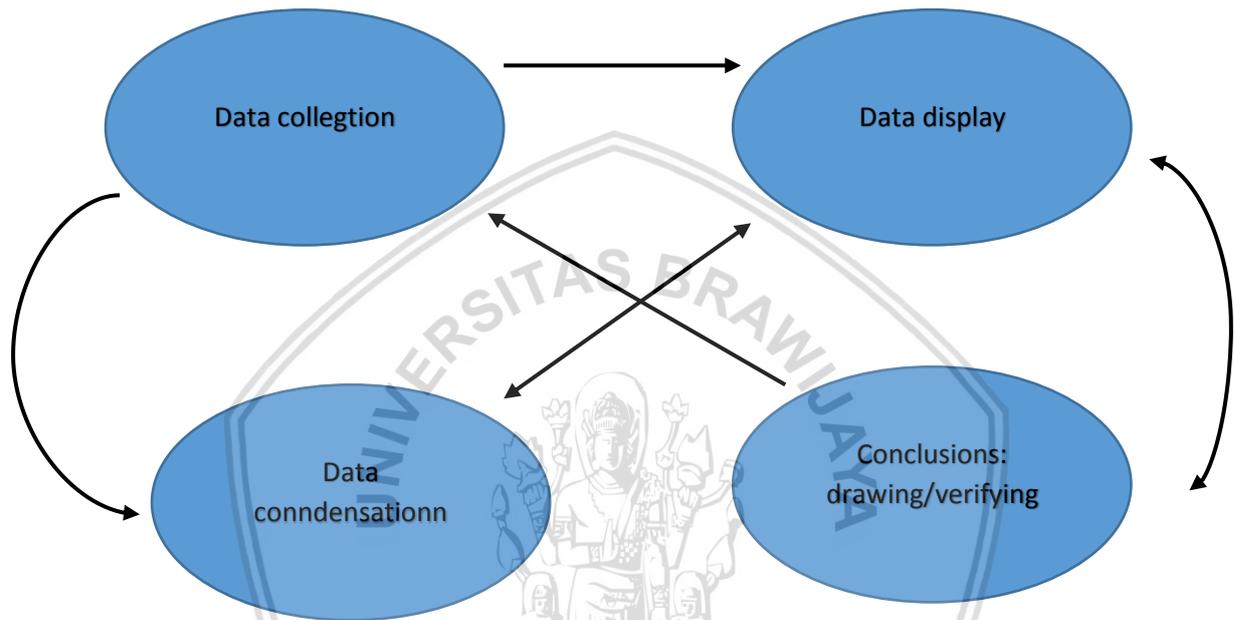
3. Alat penunjang atau perangkat penunjang yang terdiri dari kamera *Handphone*, alat perekam suara, catatan lapangan (*field note*). Instrument tersebut dapat membantu penelitian dalam menggunakan metode dokumentasi, sehingga apa yang didapatkan di lapangan dapat terdokumentasi dengan baik.
4. Pedoman observasi (*observation schedule*), merupakan serangkaian arahan atau pedoman dalam melakukan observasi yang disusun berdasarkan pertanyaan penelitian.
5. Alat tulis – menulis untuk membantu dalam pencatatan hal-hal penting di lapangan.

#### **G. Analisis Data**

Analisis data adalah kegiatan yang dilakukan peneliti untuk mengolah data yang telah diperoleh dari lapangan untuk mendapatkan hasil penelitian. Menurut Bogdan dalam Sugiyono (2015:88) menjelaskan 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, dan temuannya dapat di informasikan kepada orang lain.

Penelitian ini menggunakan analisis data interaktif dari Miles dan Huberman untuk menganalisis data hasil penelitian. Di karenakn peneliti melihat analisis Miles dan Huberman lebih mmudah dipahami oleh peneliti sesuai dengan judul penelitian yang diambil. Menurut Miles, Huberman, dan Saldana (2014) analisis data terdiri dari empat alur kegiatan, yaitu

pengumpulan data, kondensasi data, penyajian data, serta penarikan kesimpulan. Berikut gambaran analisis data model interaktif Miles, Huberman, dan Saldana:



**Gambar 1. Analisis Data Model Interaktif**

*Sumber:* Miles dan Huberman (Miles, Huberman, & Saldana, 2014)

Berdasarkan gambar tersebut maka dapat dijabarkan sebagai berikut :

### **1. Pengumpulan Data (*Data Collection*)**

Dalam pengumpulan data, peneliti menggunakan tiga teknik, yaitu Observasi (pengamatan) yang dilakukan berupa pengamatan terhadap implementasi kebijakan tambahan penghasilan di Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang, Wawancara dilakukan dengan pihak-pihak terkait seperti Kepala Badan Kepegawaian Daerah, Kepala Bidang Penilaian

Kinerja dan Penghargaan, Kasubbid Penilaian Kinerja dan Penghargaan, Subbagian Umum dan Kepegawaian, Bendahara BKD Kota Malang, Kasubbid Data dan Informasi, Pranata Kearsipan. Pertanyaan yang diajukan berupa pertanyaan yang disediakan sebelumnya oleh peneliti dan juga beberapa pertanyaan yang spontan yang dilakukan untuk memperjelas data yang diinginkan sehingga hasil yang didapat lebih terperinci dan Dokumentasi yang dilakukan berupa cara mengumpulkan dan memanfaatkan data-data yang sudah ada, literatur terkait dengan penelitian baik dari buku, jurnal, majalah, dan literatur lainnya yang dianggap penting. Hal ini dikarenakan data di lapangan mungkin tidak berbentuk dokumen saja akan tetapi bisa berbentuk pernyataan maupun gambar. Diperlukan adanya kegiatan wawancara untuk mendapatkan informasi yang mendalam dari beberapa informan yang relevan dan berhubungan dengan penelitian. Pengumpulan data melalui observasi dan dokumentasi dilakukan untuk menunjang dan memperkuat data-data dari hasil wawancara. Pada tahap ini, peneliti melakukannya secara berulang-ulang yang disesuaikan dengan kebutuhan data agar mencapai kejenuhan data yang berkaitan dengan rumusan masalah dan fokus penelitian ini. Sehingga penelitian yang dihasilkan dapat maksimal.

## **2. Kondensasi Data (*Data Condensation*)**

Kondensasi data merupakan tahap dalam analisis data dengan cara menelaah data. Data-data yang telah dikumpulkan kemudian dilakukan proses pemilihan, merangkum dan memfokuskan data pada hal-hal yang sesuai dengan permasalahan, tujuan dan fokus penelitian. Fokus pertama yaitu tentang implementasi

Dalam proses ini, peneliti mengabaikan data dan informasi yang tidak sesuai dengan permasalahan, tujuan, dan fokus penelitian. Sehingga data-data yang tersaji merupakan data yang benar-benar berhubungan dengan penelitian.

### **3. Penyajian Data (*Data Display*)**

Penyajian data berisi sekumpulan informasi dalam bentuk laporan yang didapatkan dari situs penelitian. Penyajian data dapat dilakukan dalam bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antar kategori, *flowchart* dan sejenisnya. Penyajian data dalam penelitian ini juga diikuti dengan analisis data. Pada analisis data, data yang telah disajikan kemudian ditelaah dan dibandingkan dengan berbagai teori yang berhubungan dengan penelitian. Dengan demikian data yang disajikan dapat memberikan kekayaan informasi dan pengetahuan bagi pembaca.

### **4. Penarikan Kesimpulan (*Conclusion Drawing/veriffying*)**

Langkah terakhir yang dilakukan dalam analisis data adalah penarikan kesimpulan dari verifikasi. Berdasarkan data yang telah dikumpulkan dan disajikan, peneliti membuat kesimpulan yang didukung dengan

teori terkait dan bukti yang kuat pada tahap pengumpulan data. Setelah peneliti mengetahui makna dari setiap permasalahan penelitian, maka peneliti dapat menarik kesimpulan berdasarkan penjelasan. Pada penarikan kesimpulan peneliti menyimpulkan berdasarkan hasil yang telah peneliti rinci dari fokus, hasil wawancara, temuan, teori, dan pembahasan.



## BAB IV

### PEMBAHASAN

#### A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian

##### 1. Gambaran Umum Kota Malang

###### a. Sejarah Kota Malang

Kota Malang seperti kota-kota lain di Indonesia pada umumnya baru tumbuh dan berkembang setelah hadirnya pemerintah kolonial Belanda. Fasilitas umum di rencanakan sedemikian rupa agar memenuhi kebutuhan keluarga Belanda. Kesan deskriminatif itu masih berbekas hingga sekarang. Misal Ijen Boulevard dan kawasan sekitarnya hanya dinikmati oleh keluarga-keluarga Belanda dan Bangsa Eropa lainnya, sementara penduduk pribumi harus puas bertempat tinggal di pinggiran kota dengan fasilitas yang kurang memadai. Kawasan perumahan itu sekarang bagai monumen menyimpan misteri dan seringkali mengundang keluarga-keluarga Belanda yang pernah bermukim disana untuk bernostalgia.

Pada tahun 1879 di Kota Malang mulai beroperasi kereta api dan sejak saat itu Kota Malang berkembang dengan pesatnya. Berbagai kebutuhan masyarakatpun semakin meningkat terutama akan ruang gerak melakukan berbagai kegiatan. Akibatnya terjadilah perubahan tata guna tanah, daerah yang terbangun bermunculan tanpa terkendali.

Perubahan fungsi lahan mengalami perubahan sangat pesat, seperti dari fungsi pertanian menjadi perumahan dan industri.

Sejalan dengan perkembangan tersebut, urbanisasi terus berlangsung dan kebutuhan masyarakat akan perumahan meningkat diluar kemampuan pemerintah. Sementara tingkat ekonomi urbanis sangat terbatas, yang selanjutnya akan berakibat timbulnya perumahan-perumahan liar yang pada umumnya berkembang disekitar daerah perdagangan, disepanjang jalur hijau, sekitar sungai, rel kereta api, dan lahan-lahan yang dianggap tidak bertuan. Selang beberapa lama kemudian daerah itu menjadi perkampungan dan degradasi kualitas lingkungan hidup mulai terjadi dengan segala dampak bawaannya. Gejala-gejala itu cenderung terus meningkat dan sulit dibayangkan apa yang terjadi seandainya masalah itu diabaikan. Sekilas sejarah pemerintah Kota Malang dapat dilihat sebagai berikut :

- 1) Malang merupakan sebuah kerajaan yang berpusat di wilayah Dinoyo dengan rajanya Gajayana
- 2) Tahun 1767 kompeni memasuki kota
- 3) Tahun 1821 kedudukan Pemerintah Belanda dipusatkan disekitar kali Brantas
- 4) Tahun 1824 Malang memiliki Asisten Residen
- 5) Tahun 1882 rumah-rumah dibagian barat kota didirikan dan bangunan di sekitar alun-alun dibangun
- 6) 1 April 1914 Malang ditetapkan sebagai Kotapraja

- 7) 8 Maret 1942 Malang diduduki Jepang
- 8) 21 September 1945 Malang masuk wilayah Republik Indonesia
- 9) 22 Juli 1947 Malang diduduki Belanda
- 10) 2 Maret 1947 Pemerintah Republik Indonesia kembali memasuki Kota Malang
- 11) 1 Januari 2001 menjadi Pemerintah Kota Malang

b. Keadaan Geografis

Kota Malang yang terletak pada ketinggian antara 440 – 667 meter di atas permukaan air laut, merupakan salah satu kota tujuan wisata di Jawa Timur karena potensi alam dan iklim yang dimiliki. Letaknya yang berada ditengah-tengah wilayah Kabupaten Malang secara astronomis terletak  $112,06^{\circ}$  –  $112,07^{\circ}$  Bujur Timur dan  $7,06^{\circ}$  –  $8,02^{\circ}$  Lintang Selatan, dengan batas wilayah sebagai berikut :

- a. Sebelah Utara : Kecamatan Singosari dan Kec. Karangploso Kabupaten Malang
- b. Sebelah Timur : Kecamatan Pakis dan Kecamatan Tumpang Kabupaten Malang
- c. Sebelah Selatan : Kecamatan Tajinan dan Kecamatan Pakisaji Kabupaten Malang
- d. Sebelah Barat : Kecamatan Wagir dan Kecamatan Dau Kabupaten Malang

Serta dikelilingi gunung-gunung :

- a. Gunung Arjuno di sebelah Utara
- b. Gunung Semeru di sebelah Timur
- c. Gunung Kawi dan Panderman di sebelah Barat
- d. Gunung Kelud di sebelah Selatan

c. Iklim

Kondisi iklim Kota Malang berkisar antara  $22,7^{\circ}\text{C}$  –  $25,1^{\circ}\text{C}$ . Sedangkan suhu maksimum mencapai  $32,7^{\circ}\text{C}$  dan suhu minimum  $18,4^{\circ}\text{C}$ . Rata-rata kelembapan udara berkisar 79%-86%. Dengan kelembapan maksimum 99% dan minimum mencapai 40%. Seperti umumnya daerah lain di Indonesia, Kota Malang mengikuti perubahan puaran dua iklim yaitu musim hujan dan musim kemarau. Dari hasil pengamatan Stasiun Klimatologi Karangploso curah hujan yang relatif tinggi terjadi pada Bulan Februari, November, dan Desember. Sedangkan Bulan Juni dan September curah hujan relatif rendah. Kecepatan angin maksimum terjadi di Bulan Mei, September, dan Juli.

d. Keadaan Geologi

Keadaan tanah di wilayah Kota Malang antara lain:

- 1) Bagian selatan termasuk daratan tinggi yang cukup luas, cocok untuk industri.
- 2) Bagian utara termasuk dataran tinggi yang subur, cocok untuk pertanian.

- 3) Bagian barat merupakan dataran tinggi yang amat luas menjadi daerah pendidikan.
- 4) Bagian timur merupakan dataran tinggi dengan keadaan kurang subur.

e. Tri Bina Cita

Dalam salah satu sidang Paripurna Gotong Royong Kota Praja Malang pada tahun 1962 ditetapkan Kota Malang sebagai berikut:

1) Kota Pelajar atau Kota Pendidikan

Kota Malang dipenuhi oleh berbagai sekolah, perguruan tinggi, lembaga pendidikan non formal atau tempat-tempat kursus, serta sejumlah pondok pesantren. Selain itu juga dilengkapi dengan fasilitas penunjang yang cukup memadai seperti tempat pemondokan, toko buku, supermarket, plaza, pusat pelayanan kesehatan masyarakat, serta fasilitas penunjang lainnya. Yang tidak kalah penting adalah adanya angkutan umum (transportasi) yang tersedia ke penjuru kota yang menghubungkan tiga terminal yang ada di Kota Malang yaitu terminal arjosari, terminal gadang, dan terminal landungsari.

2) Kota Industri

Kota Malang sejak dahulu sangat dikenal dengan kota industri. Produk industri kecil dan menengah yang mulai bangkit sejak berlangsungnya krisis ekonomi masih

memerlukan bimbingan dalam hal peningkatan mutu, teknis, dan penanaman modal untuk mempercepat pemulihan pembangunan ekonomi yang berbasis pada ekonomi kerakyatan, serta untuk perkembangannya di masa mendatang. Sedangkan industri besar di Kota Malang masih perlu adanya wahana untuk diperkenalkan secara luas sehingga akan mendukung produktivitas Kota Malang sebagai kota industri.

### 3) Kota Pariwisata

Dengan potensi alam yang dimiliki oleh Kota Malang yaitu pemandangan alam yang elok serta hawa yang sejuk, teduh, dan asri, serta bangunan-bangunan kuno peninggalan Kota Belanda, Kota Malang layak menjadi tujuan wisata bagi wisatawan dalam maupun luar negeri. Sebagai pilihan tempat perbelanjaan, baik yang bersifat tradisional maupun modern yang tersebar di berbagai penjuru kota sangat menunjang Kota Malang sebagai Kota Pariwisata. Perkembangan pusat-pusat perbelanjaan modern ini seiring dengan perkembangan kawasan perumahan yang melaju dengan pesat seakan tidak ada lagi lahan yang tersisa di Kota Malang. Diera otonomi daerah dan era globalisasi saat ini upaya pembangunan disegala bidang yang telah dilaksanakan merupakan sebuah langkah awal peningkatan citra, posisi, dan peran Kota Malang dalam percaturan hubungan antar kota, antar provinsi

maupun antar bangsa. Sekaligus merupakan sebuah peluang dan harapan yang bisa memberi manfaat bagi masyarakat Kota Malang sendiri.

Ketiga pokok tersebut menjadi cita-cita masyarakat Kota Malang yang harus dibina. Oleh karena itu disebut “TRIBINA CITA KOTA MALANG”

## **2. Gambaran Umum BKD Kota Malang**

Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang mulai terbentuk sejak belakunya Undang Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Pemerintah Propinsi, yang menyebabkan kewenangan Pemerintah Kota Malang semakin bertambah besar dan berdampak pada kelembagaan organisasi Perangkat Daerah Kota Malang, sehingga adanya perubahan struktur organisasi perangkat daerah salah satunya perangkat daerah yang diberi kewenangan di bidang kepegawaian yaitu dengan ditetapkannya Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang melalui Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2000. Seiring dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah, maka kelembagaan Badan Kepegawaian Daerah mengalami perubahan dari 1 sekretariat dan 4 bidang menjadi 1 bagian dan 3 bidang berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2004 tentang Pembentukan, Kedudukan, Tugas Pokok, Fungsi dan

Struktur Organisasi Badan dan Kantor sebagai Lembaga Teknis Pemerintah Kota Malang terdiri atas Unsur Pimpinan yaitu Kepala Badan; Unsur Sekretariat yang dipimpin oleh seorang Kepala Bagian Tata Usaha terdiri dari Sub Bagian Keuangan dan Penyusunan Program dan Sub Bagian Umum; Unsur Pelaksana terdiri dari Bidang Perencanaan dan Pembinaan Pegawai terdiri dari Sub Bidang Formasi dan Informasi Pegawai dan Sub Bidang Pembinaan dan Pemberhentian. Bidang Mutasi terdiri dari Sub Bidang Teknis Fungsional dan Sub Bidang Struktural serta Kelompok Jabatan Fungsional.

a. Tujuan

1. Terwujudnya pelayanan administrasi kepegawaian yang transparan dan akuntable
2. Terwujudnya Sumber Daya Aparatur yang professional
3. Terwujudnya Sumber Daya Aparatur yang berkualitas

b. Sasaran

1. Meningkatnya kualitas pelayanan di Bidang Kepegawaian
2. Mewujudkan penataan SDM Aparatur sesuai dengan kebutuhan dan kompetensi
3. Meningkatnya disiplin aparatur dan kualitas informasi kepegawaian
4. Meningkatnya kualitas Sumber Daya Aparatur

c. Program

1. Pelayanan administrasi Perkantoran
2. Peningkatan Sarana dan Prasarana Aparatur

3. Peningkatan Pengembangan Sistem Pelaporan Capaian Kinerja dan Keuangan
  4. Peningkatan kapasitas sumber daya aparatur
  5. Pengadaan, Penempatan dan Pembinaan Karir Kepegawaian
  6. Fasilitas Pemberhentian Pegawai
  7. Pembinaan Kepegawaian
  8. Pengelolaan Data dan Informasi Kepegawaian
  9. Peningkatan Kapasitas Aparatur Sipil Negara
- d. Tugas Pokok BKD
- Badan Kepegawaian Daerah mempunyai tugas pokok melaksanakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah di bidang kepegawaian.
- e. Fungsi BKD
1. Perumusan Kebijakan teknis di bidang kepegawaian;
  2. Penyusunan perencanaan dan pelaksanaan program
  3. Pelaksanaan administrasi mutasi
  4. Pelaksanaan pembinaan disiplin pegawai;
  5. Pelaksanaan pendidikan dan pelatihan pegawai;
  6. Pelaksanaan penyiapan penetapan gaji dan tunjangan pegawai;
  7. Penyusunan formasi pegawai dan pengadaan pegawai;
  8. Penyusunan sistem informasi kepegawaian;
  9. Penyusunan bahan kebijakan kesejahteraan pegawai;
  10. Penyusunan bahan pemberhentian dan pensiun pegawai;

11. Pelaksanaan kegiatan keagamaan dalam rangka pembinaan mental pegawai;
12. Pelaksanaan pembelian/pengadaan atau pembangunan aset tetap berwujud yang akan digunakan dalam rangka penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi;
13. Pelaksanaan pemeliharaan barang milik daerah yang digunakan dalam rangka penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi;
14. Pelaksanaan kebijakan pengelolaan barang milik daerah yang berada dalam penguasaannya;
15. Pelaksanaan Standar Pelayanan Minimal (SPM);
16. Penyusunan dan pelaksanaan Standar Pelayanan Publik (SPP) dan Standar Operasional dan Prosedur (SOP);
17. Pelaksanaan pengukuran Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) dan atau pelaksanaan pengumpulan pendapat pelanggan secara periodik yang bertujuan untuk memperbaiki kualitas layanan;
18. Pengelolaan pengaduan masyarakat di bidang kepegawaian;
19. Penyampaian data hasil pembangunan dan informasi lainnya terkait layanan publik secara berkala melalui web site Pemerintah Daerah;
20. Pengelolaan administrasi umum meliputi penyusunan program, ketatalaksanaan, ketatausahaan, keuangan, kepegawaian rumah tangga, perlengkapan, kehumasan, perpustakaan dan kearsipan;
21. Pemberdayaan dan pembinaan jabatan fungsional;
22. Pengevaluasian dan pelaporan pelaksanaan tugas pokok dan fungsi; dan



23. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Walikota sesuai dengan tugas pokoknya

**f. Sumber Daya Aparatur Sipil Negara Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang**

Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang dipimpin oleh seorang Kepala Badan dengan Eselon IIB, membawahi seorang Sekretaris eselon IIIA dan 3 (tiga) orang Kepala Bidang dengan Eselon IIIB, 2 (dua) Kepala Sub Bagian dan 9 (sembilan) Kepala Sub Bidang dengan Eselon IVA.

Jumlah karyawan/Karyawati Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang sampai dengan akhir Oktober 2017 sebanyak 48 orang yang terdiri dari 1 orang JPT, 4 orang Jabatan Administrator golongan IV, 11 orang Jabatan Pengawas dengan komposisi Gol IV sebanyak 1 orang, Gol III sebanyak 10 orang, dan 32 orang Jabatan Pelaksana dengan komposisi: Golongan III sebanyak 19 orang dan Golongan II sebanyak 13 orang yang melayani + 7673 orang Aparatur Sipil Negara dan 130 orang Pegawai Tidak Tetap (PTT) di Lingkungan Pemerintah Kota Malang.

**Tabel 1. Data PNS Menurut Golongan Ruang dan Tingkat Pendidikan Formal**

NO	Gol. Ruang	Tingkat Pendidikan Formal (orang)									Jumlah
		S3	S2	S1	D3	D2	D1	SLA	SLP	SD	
1	IV/c	-	-	1	-	-	-	-	-	-	1
2	IV/b	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1
3	IV/a	-	3	1	4	-	-	-	-	-	4
4	III/d	1	3	4	-	-	-	-	-	-	8
5	III/c	-	2	2	-	-	-	1	-	-	4
6	III/b	-	1	3	-	-	-	1	-	-	4

7	III/a	-	-	8	1	-	-	2	-	-	11
8	II/d	-	-	-	6	-	-	-	-	-	6
9	II/c	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
10	II/b	-	-	-	-	-	-	2	2	-	4
11	II/a	-	-	-	-	-	-	-	2	1	3
12	I/d	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
13	I/c	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
14	I/b	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
15	I/a	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Jumlah</b>		1	10	19	7	-	-	8	3	-	48

Adapun uraian tugas dan fungsi dari setiap bidang yang ada di Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang adalah sebagai berikut:

**a) Sekretariat Badan Kepegawaian Daerah**

Sekretariat Badan Kepegawaian Daerah mempunyai tugas membantu Kepala Badan Kepegawaian Daerah dalam pengelolaan administrasi umum meliputi penyusunan program, ketatalaksanaan, ketatausahaan, keuangan, kepegawaian, urusan rumah tangga, perlengkapan, kehumasan, dan kepustakaan serta kearsipan.

Untuk melaksanakan tugas pokok, Sekretaris mempunyai tugas:

1. Menyusun program dan kegiatan sekretariat berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan sumber data yang tersedia sebagai pedoman pelaksanaan kegiatan;
2. melaksanakan pengkajian/penelaahan dalam rangka pencarian alternatif solusi/kebijakan bagi pimpinan;
3. melaksanakan koordinasi dengan seluruh bidang di lingkungan Badan Kepegawaian Daerah untuk mendapatkan masukan, informasi serta

untuk mengevaluasi permasalahan agar diperoleh hasil kerja yang optimal;

4. menyiapkan konsep kebijakan Kepala Badan Kepegawaian Daerah sesuai bidang tugas Sekretariat;
5. menyiapkan rumusan program dan kegiatan berdasarkan hasil rangkuman rencana kegiatan bidang-bidang dalam rangka penyusunan anggaran pendapatan dan belanja Badan;
6. melaksanakan pelayanan dan pengelolaan kegiatan administrasi umum meliputi penyusunan program, ketatalaksanaan, ketatausahaan, keuangan, kepegawaian, urusan rumah tangga, perlengkapan, kehumasan dan kepustakaan serta kearsipan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan guna kelancaran tugas;
7. melaksanakan koordinasi dalam penyusunan laporan-laporan dinas secara periodik;
8. melaksanakan bimbingan teknis fungsi-fungsi pelayanan administrasi perkantoran sesuai pedoman dan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
9. melaksanakan inventarisasi dan pendataan permasalahan terhadap kegiatan sekretariat sebagai bahan evaluasi;
10. melaksanakan pembinaan kepada bawahan sesuai dengan bidang tugasnya guna meningkatkan kelancaran pelaksanaan tugas;
11. membuat laporan pelaksanaan tugas kepada atasan sebagai dasar pengambilan kebijakan;

12. menyampaikan saran dan pertimbangan kepada atasan sebagai bahan masukan guna kelancaran pelaksanaan tugas; dan
13. melaksanakan tugas kedinasan lain sesuai dengan perintah atasan sesuai dengan tugas dan fungsinya.

**Sekretariat membawahi:** Subbagian Perencanaan dan Keuangan dan Subbagian Umum dan Kepegawaian

**b) Bidang Mutasi Badan Kepegawaian Daerah**

Bidang Mutasi Badan Kepegawaian Daerah mempunyai tugas membantu Kepala Badan Kepegawaian Daerah dalam pengelolaan program dan kegiatan di bidang pengelolaan mutasi dan promosi, kepangkatan dan pemberhentian serta penyusunan formasi dan penyelenggaraan pengadaan pegawai.

Untuk melaksanakan tugas pokok sebagaimana dimaksud, Bidang Mutasi mempunyai fungsi:

1. Merencanakan program dan kegiatan pengelolaan mutasi dan promosi, kepangkatan dan pemberhentian serta penyusunan formasi dan penyelenggaraan pengadaan pegawai berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan sumber data yang tersedia sebagai pedoman pelaksanaan kegiatan;
2. melaksanakan pengkajian/penelaahan dalam rangka pencairan alternative solusi/kebijakan bagi Pimpinan;
3. melaksanakan koordinasi dengan Sekretariat dan seluruh Bidang di lingkungan Badan Kepegawaian Daerah untuk mendapatkan masukan,

informasi serta untuk mengevaluasi permasalahan agar diperoleh hasil kerja yang optimal;

4. merumuskan petunjuk teknis kegiatan pengelolaan mutasi dan promosi, kepangkatan dan pemberhentian serta penyusunan formasi dan penyelenggaraan pengadaan pegawai berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan sebagai dasar pelaksanaan pelayanan administrasi kepegawaian;
5. merencanakan operasional konsultasi, koordinasi dan kerja sama dengan instansi terkait/lintas sektor dalam kegiatan pengelolaan mutasi dan promosi, kepangkatan dan pemberhentian serta penyusunan formasi dan penyelenggaraan pengadaan pegawai guna kelancaran pelaksanaan kegiatan;
6. memberikan fasilitasi terhadap kegiatan pengelolaan mutasi dan promosi, kepangkatan dan pemberhentian serta penyusunan formasi dan penyelenggaraan pengadaan pegawai dalam rangka pembinaan dan pengawasan;
7. melaksanakan inventarisasi dan pendataan permasalahan terhadap kegiatan pengelolaan mutasi dan promosi, kepangkatan dan pemberhentian serta penyusunan formasi dan penyelenggaraan pengadaan pegawai sebagai bahan evaluasi;
8. melaksanakan pembinaan kepada bawahan sesuai dengan bidang tugasnya guna meningkatkan kelancaran pelaksanaan tugas;



9. membuat laporan pelaksanaan tugas kepada atasan sebagai dasar pengambilan kebijakan;
10. menyampaikan saran dan pertimbangan kepada atasan sebagai bahan masukan guna kelancaran pelaksanaan tugas; dan
11. melaksanakan tugas kedinasan lain sesuai dengan perintah atasan sesuai dengan tugas dan fungsinya.

**Bidang Mutasi membawahi:**

Subbidang Mutasi dan Promosi mempunyai fungsi; Subbidang Kepangkatan dan Pemberhentian mempunyai fungsi; dan Subbidang Formasi dan Pengadaan mempunyai fungsi:

**c) Bidang Pengembangan Kompetensi dan Fasilitasi Profesi**

Bidang Pengembangan Kompetensi dan Fasilitasi Profesi mempunyai tugas membantu Kepala Badan Kepegawaian Daerah dalam pengelolaan program dan kegiatan di bidang pengembangan kompetensi dan fasilitasi profesi.

Untuk melaksanakan tugas pokok sebagaimana dimaksud. Bidang Pendidikan dan Pelatihan mempunyai fungsi:

1. merencanakan program dan kegiatan pengembangan kompetensi dan fasilitasi profesi berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan sumber data yang tersedia sebagai pedoman pelaksanaan kegiatan;
2. melaksanakan pengkajian/ penelaahan dalam rangka pencarian alternatif solusi/ kebijakan bagi pimpinan;

3. melaksanakan koordinasi dengan sekretariat dan seluruh bidang di lingkungan Badan Kepegawaian Daerah untuk mendapatkan masukan, informasi serta untuk mengevaluasi permasalahan agar diperoleh hasil kerja yang optimal;
4. merumuskan petunjuk teknis kegiatan pengembangan kompetensi dan fasilitasi profesi berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan sebagai dasar pelaksanaan pelayanan administrasi kepegawaian;
5. merencanakan operasional konsultasi, koordinasi dan kerja sama dengan instansi terkait/ lintas sektor dalam kegiatan pengembangan kompetensi dan fasilitasi profesi guna kelancaran pelaksanaan kegiatan;
6. memberikan fasilitasi terhadap kegiatan pengembangan kompetensi dan fasilitasi profesi dalam rangka pembinaan dan pengawasan;
7. melaksanakan inventarisasi dan pendataan permasalahan terhadap kegiatan pengembangan kompetensi dan fasilitasi profesi sebagai bahan evaluasi;
8. melaksanakan pembinaan kepada bawahan sesuai dengan bidang tugasnya guna meningkatkan kelancaran pelaksanaan tugas;
9. membuat laporan pelaksanaan tugas kepada atasan sebagai dasar pengambilan kebijakan;
10. menyampaikan saran dan pertimbangan kepada atasan sebagai bahan masukan guna kelancaran pelaksanaan tugas; dan melaksanakan tugas kedinasan lain sesuai dengan perintah atasan sesuai dengan tugas dan fungsinya.

**Bidang Penilaian Kinerja dan Penghargaan** membawahi:

Subbidang Penilaian dan Evaluasi Kinerja; Subbidang Penghargaan dan Disiplin; dan Subbidang Data dan Informasi.

## **B. Penyajian Data Fokus Penelitian**

### **1. Implementasi Kebijakan Tambahan Penghasilan Dengan Perspektif Peraturan Walikota Malang Nomor 4 Tahun 2017 Studi Pada Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang.**

#### **a) Komunikasi**

Komunikasi sebagai salah satu faktor penentu dalam keberhasilan implementasi kebijakan. Implementasi dapat berhasil ataupun tercapai apabila para pelaksana kebijakan publik dapat memahami apa yang harus dikerjakan.

#### **1) Transmisi**

Pada komunikasi diperlu penyampaian (penyaluran) komunikasi sebagai pendukung dari keberhasilan implementasi kebijakan. Dalam penyampaian (penyaluran) komunikasi pemberian tambahan penghasilan Aparatur Sipil Negara di Kota Malang yang berperan penyalur komunikasi tersebut adalah Badan Kepegawaian Daerah. Tambahan penghasilan ASN di Kota Malang diatur berdasarkan Perwali No.4 Tahun 2017. BKD (Badan Kepegawaian Daerah) Kota Malang memiliki peran sebagai penyalur aturan serta mekanisme tambahan penghasilan ASN diseluruh SKPD yang ada di Kota Malang. BKD melakukan sosialisasi kepada Kasubag Perencanaan dan

Keuangan. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Ibu Ila selaku Kasubbid

Penilaian dan Evaluasi Kinerja sebagai berikut:

“saat perwali mengenai tambahan penghasilan ini disahkan Badan Kepegawaian Daerah (BKD) selaku penyalur komunikasi melakukan sosialisasi kepada seluruh SKPD. Sosialisasi tersebut meliputi: mekanisme pemberian tambahan penghasilan”. (wawancara dilakukan pada tanggal 28 Maret 2018)

Hal ini senada dengan yang disampaikan oleh Ibu Atika selaku Kepala Bidang Penilaian Kinerja dan Penghargaan sebagai berikut:

“untuk sosialisasi mengenai tambahan penghasilan Badan Kepegawaian Daerah (BKD) yang melakukan sosialisasi secara langsung kepada seluruh SKPD melalui perwakilan dari setiap SKPD yaitu dengan Kasubag Perencanaan dan Keuangan”. (wawancara dilakukan pada tanggal 28 Maret 2018)



**Gambar 2 : sosialisasi tambahan penghasilan yang diakan BKD**

Sumber : BKD Kota Malang

Sosialisasi ini diadakan satu kali. Apabila masih ada yang bingung terkait pelaksanaan tambahan penghasilan biasanya masing-masing SKPD/Unit kerja langsung berkonsultasi dengan pihak BKD melalui telephone ataupun

langsung berkonsultasi ke BKD secara langsung. Sosialisasi ini dihadiri 44 SKPD.

Dari hasil wawancara diatas dapat disimpulkan komunikasi antar SKPD/Unit kerja berlangsung dengan baik hanya saja yang dapat menghadiri sosialisasi hanya perwakilan dari tiap SKPD. Pada hakikatnya komunikasi sangat dibutuhkan dalam melaksanakan kebijakan. Komunikasi yang baik akan menimbulkan kerjasama yang baik sehingga dapat mewujudkan tujuan kebijakan yang telah ditetapkan.

## 2) Kejelasan

Kejelasan dalam komunikasi yaitu mengenai aturan tentang pelaksanaan pemberian tambahan penghasilan pegawai. Berfungsi agar pelaksana kebijakan dapat memahami mengenai aturan yang sudah ditetapkan oleh pemerintah daerah. Kejelasan dalam pelaksanaan pemberian tambahan penghasilan mengacu pada:

1. Undang-Undang No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam Undang-undang disebutkan bahwa Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Dasar

Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan adanya otonomi daerah pemerintah dapat mengatur daerahnya sesuai dengan kondisi dan kemampuan daerah itu sendiri. Termasuk mengatur dan mengelola pegawai yang berada dilingkungan pemerintah daerah. Pemerintah daerah dapat mengatur besaran tunjangan yang diberikan kepada pegawai sesuai dengan kemampuan yang dimiliki keuangan daerah berdasarkan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah .

2. Undang-Undang No.5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Undang-undang mengenai Aparatur Sipil Negara disebutkan bahwa selain gaji Aparatur Sipil Negara juga menerima tunjangan. Hal ini disebutkan dalam Pasal 80 selain gaji ASN juga menerima tunjangan dan fasilitas. Tunjangan sebagaimana dimaksud meliputi tunjangan kinerja dan tunjangan kemahalan. Tunjangan kinerja dibayarkan sesuai pencapaian kinerja. Tunjangan kemahalan dibayarkan sesuai dengan tingkat kemahalan berdasarkan indeks harga yang berlaku di daerah masing-masing. Tunjangan ASN yang bekerja pada pemerintah pusat dibebankan pada anggaran pendapatan dan belanja negara. Tunjangan ASN yang bekerja pada pemerintah daerah dibebankan pada anggaran pendapatan dan belanja daerah.

3. Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No.63 Tahun 2011 Tentang pedoman Penataan Sistem Tunjangan Kinerja Pegawai Negeri.

Peraturan Menteri ini mengatur mengenai tunjangan kinerja pegawai. Disebutkan dalam pasal 2 bahwa Tunjangan kinerja merupakan fungsi dari keberhasilan pelaksanaan reformasi birokrasi atas dasar kinerja yang telah dicapai oleh seorang individu pegawai. Kinerja individu pegawai harus sejalan dengan kinerja yang hendak dicapai oleh suatu instansi. Dalam pasal 3 Pemberian tunjangan kinerja kepada pegawai Negeri didasarkan pada:

- a) tingkat capaian pelaksanaan reformasi birokrasi instansi;
  - b) nilai dan kelas jabatan;
  - c) indeks harga nilai jabatan;
  - d) faktor penyeimbang; dan
  - e) indeks tunjangan kinerja daerah provinsi
4. Peraturan Walikota Malang No.4 Tahun 2017 tentang Pemberian Tambahan Penghasilan Berdasarkan Beban Kerja Kepada Pegawai Aparatur Sipil Negara

Untuk tambahan penghasilan Pegawai Aparatur Sipil Negara dilingkungan Kota Malang diatur oleh Peraturan walikota. Didalam Peraturan walikota disebutkan mengenai kriteria pemberian

tambahan penghasilan, perhitungan tingkat kehadiran, perhitungan nilai jabatan, tatacara pembayaran dan ketentuan lain-lain.

Dalam hal ini dapat disimpulkan kejelasan komunikasi dari tambahan penghasilan cukup jelas karena didukung oleh undang-undang dan peraturan yang ada. Dengan adanya kejelasan dari komunikasi diharapkan para pelaksana kebijakan dapat memahami mengenai aturan yang sudah ditetapkan oleh pemerintah daerah.

### 3) Konsistensi

Pemberian komunikasi yang diberikan pelaksana kebijakan harus konsisten agar tidak timbul kekeliruan pada saat pelaksanaan kebijakan tersebut. Pelaksanaan pemberian tambahan penghasilan menggunakan Peraturan Walikota Malang (Perwali) No.4 Tahun 2017. Didalam Perwali tersebut diatur yang tidak mendapatkan tambahan penghasilan, prosedur penilaian, prosedur pembayaran, dan diatur nilai jabatan tambahan penghasilan pegawai tahun anggaran 2017 sebesar Rp 2500. Hal ini seperti yang disampaikan Ibu Atika selaku Kepala Bidang Penilaian Kinerja dan Penghargaan sebagai berikut:

“perhitungan nominal tambahan penghasilan yang diterima pegawai itu, berdasarkan rekapitulasi daftar kehadiran, berdasarkan sistem kinerja pegawai (SKP) yang pelaporannya dilakukan secara online dan setiap hari, kemudian dikalikan nilai jabatan. Bobot daftar kehadiran atau absensi pegawai dan SKP. Besaran harga bobot jabatan tersebut sebesar Rp 2.500. Nilai tersebut ditentukan dengan berdiskusi dengan Pemkot Malang melalui metode evaluasi jabatan.” (wawancara dilakukan pada tanggal 28 Maret 2018)

Hal ini senada dengan yang disampaikan oleh Ibu Anita selaku Kepala Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang sebagai berikut:

“pada tambahan penghasilan ini dinilai dari jumlah kehadiran pegawai. Banyaknya jumlah nominal tambahan penghasilan yang diperoleh pegawai dinilai dari tingkat kehadiran pegawai dan dinilai dari sistem kinerja pegawai (SKP. Jika pegawai kurang disiplin seperti sering datang terlambat kemudian pulang sebelum waktu yang ditentukan maka nominal tambahan penghasilan yang didapat lebih sedikit dibanding pegawai yang disiplin absensi masuk dan absensi pulang. Lalu hasil absensi dikalikan dengan besaran harga bobot jabatan sebesar Rp 2.500. besaran nilai jabatan diperoleh dengan berdiskusi bersama Pemkot Malang melalui metode evaluasi jabatan.”

### **b) Sumber Daya**

Sumber daya merupakan salah satu faktor penentu keberhasilan implementasi kebijakan tambahan penghasilan pada ASN Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang. Apabila sumber daya baik dapat mengoptimalkan atau memaksimalkan dari pelaksanaan kebijakan publik. Indikator sumber daya dapat dilihat sebagai berikut :

#### **1) Staf**

Staf merupakan sumber daya manusia yang ada pada instansi. Staf merupakan mesin penggerak dalam implementasi kebijakan. Keberhasilan implementasi kebijakan dapat dilihat dari staf yang ada. Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan adalah satunya disebabkan karena staf yang tidak mencukupi, memadai, ataupun tidak kompeten dibidangnya. Kecukupan jumlah staf untuk menunjang tugas serta kemampuan staf dalam implementasi kebijakan sangat berpengaruh dalam keberhasilan implementasi kebijakan tersebut. Berdasarkan hasil observasi dan wawancara penulis, staf disini yang menangani tambahan penghasilan pegawai ASN di BKD adalah Bidang Penilaian Kinerja dan Penghargaan.

Jumlah staf yang ada di BKD Kota Malang sudah sesuai. Hal ini tercantum dalam lampiran susunan pegawai BKD Kota Malang. Pada jabatan struktural diisi oleh pegawai yang berada pada golongan IV/a – IV/c antara lain yaitu Jabatan Kepala Badan Kepegawaian Daerah , Sekertaris, Kepala Bidang, Kepala Subbidang;

Jabatan fungsional umum diisi oleh pegawai yang berada pada golongan III/a-III/d antara lain yaitu: Analis Diklat, Penyusun Rencana Kegiatan dan Anggaran, Pengelola Pemanfaatan Barang Milik Daerah, Pengelola Penilaian Kinerja Pegawai, Pengelola Penyelenggaraan Diklat, Penyusun Program Penyelenggara Diklat, Pengelola Kepegawaian, Pengelola Formasi dan Pengadaan Pegawai, Bendahara, Pengelola Pengembangan Karir, Pengelola Profesi Sumber Daya Manusia, Analis Kepegawaian, ;

Jabatan fungsional tertentu diisi oleh pegawai yang berada pada golongan II/a – II/d antara lain yaitu: Pengadmistrasi Kepegawaian, Analis Kompetensi, Pengadministrasi Keuangan, Pengelola Keuangan, Pengadministrasi Persuratan, Pengadministrasi Umum, Pranata Kearsipan, Pengelola Kepegawaian, Pranata Komputer.

## 2) Informasi

Berikut ini informasi aturan tentang kebijakan pelaksanaan pemberian tambahan penghasilan ASN. Penilaian tambahan penghasilan ASN menggunakan Peraturan Walikota Malang nomor 4 tahun 2017. Pemberian tambahan penghasilan diberikan kepada pegawai ASN yang telah melakukan

tugas pokok dan fungsi sesuai dengan ketentuan dari jam kerja efektif berdasarkan beban kerja. Dari beban kerja munculkan bobot jabatan. Bobot jabatan dihitung menggunakan metode *Factor Evaluatin System* (FES). Metod FES (tercantum dalam Perwal Nomor 4 tahun 2017 Pasal 3 (1-2)) dilakukan secara sistematis dengan memberikan penilaian terhadap bobot pekerjaan yang dilaksanakan oleh setiap pegawai ASN berdasarkan faktor-faktor jabatan. Faktor jabatan tersebut ada dua yaitu : faktor jabatan untuk jenis evaluasi kelompok jabatan manajerial dan faktor jabatan untuk jenis evaluasi kelompok jabatan non-manajerial. Faktor jabatan untuk jenis evaluasi kelompok jabatan manajerial yaitu diperuntukan pada perangkat daerah yang tanggung jawabnya mencakup pemberian pengarahan yang bersifat teknis dan administratif kepada pegawai ASN yang dipimpinnya dan mencakup tugas bersifat manajemen strategik. Faktor jabatan untuk jenis evaluasi kelompok jabatan non-manajerial merupakan kelompok jabatan fungsional, terdiri dari jabatan fungsional umum dan fungsional tertentu (rumpun jabatan teknis). Kelompok jabatan fungsional dirumpunkan menjadi 4 (empat) rumpun terdiri dari:

- (1) rumpun jabatan teknis;
- (2) rumpun jabatan operasional;
- (3) rumpun jabatan administrasi; dan
- (4) rumpun jabatan pelayanan.

Pemberian tambahan penghasilan tidak hanya ditentukan oleh faktor beban kerja (jabatan) melainkan juga ditentukan oleh tingkat kehadiran

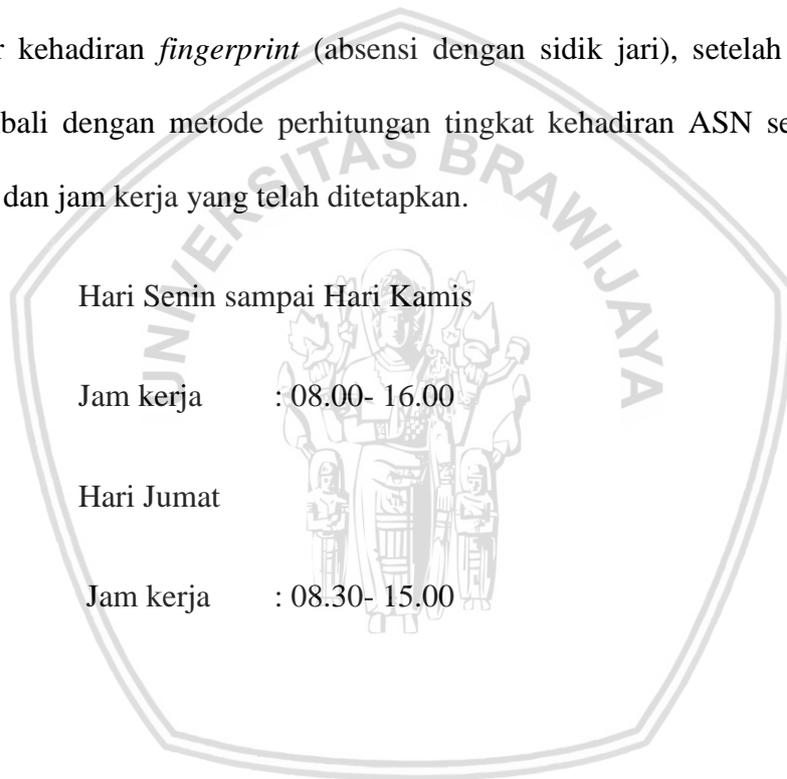
pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN). Kehadiran pegawai ASN dipengaruhi oleh 3 faktor yakni keterlambatan jam masuk kerja, jam pulang yang mendahului waktu kerja selesai, ketidakhadiran pegawai. Pegawai ASN yang melakukan tindakan pelanggaran dalam pekerjaan maka tambahan penghasilan yang mereka dapat juga akan dipotong ataupun dikurangi. Pemberian tambahan penghasilan berdasarkan beban kerja menggunakan alat ukur kehadiran *fingerprint* (absensi dengan sidik jari), setelah itu diproses kembali dengan metode perhitungan tingkat kehadiran ASN sesuai dengan hari dan jam kerja yang telah ditetapkan.

Hari Senin sampai Hari Kamis

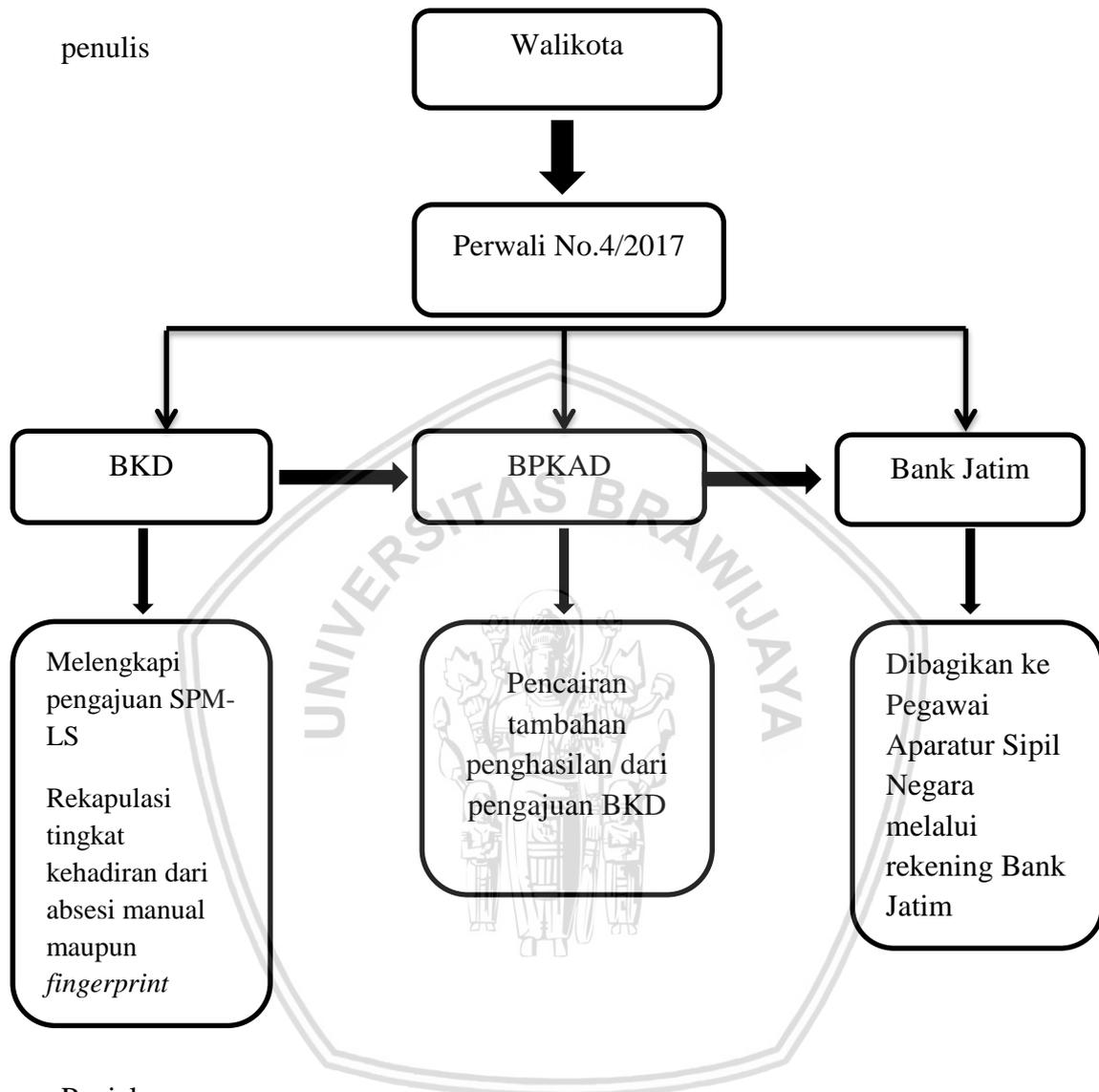
Jam kerja : 08.00- 16.00

Hari Jumat

Jam kerja : 08.30- 15.00



**Gambar 3: Skema pembayaran tambahan penghasilan** Sumber: olahan penulis



Penjelasan:

Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang melengkapi pengajuan Surat Perintah Membayar Langsung (SPM-LS). SPM-LS adalah dokumen yang diterbitkan oleh pengguna anggaran/kuasa penggunaan anggaran untuk penerbitan surat perintah pencairan dana atas beban pengeluaran Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA)- Perangkat Daerah dan Badan Kepegawaian Daerah juga menyertakan rekapitulasi tingkat kehadiran dari absensi manual maupun

fingerprint. Setelah kelengkapan untuk pencairan dana lengkap selanjutnya dokumen tersebut diberikan kepada Badan Perencanaan Keuangan Anggaran Daerah. Yang terakhir agar uang tambahan penghasilan dapat diterima oleh pegawai Aparatur Sipil Negara maka Badan Perencanaan Keuangan Anggaran Daerah bekerjasama dengan Bank Jatim untuk mendistribusikan uang tambahan penghasilan di rekening masing-masing pegawai.

### 3) Wewenang

Wewenang yaitu sebuah kewenangan yang dimiliki oleh pelaksana kebijakan untuk melaksanakan suatu kebijakan. Berdasar hasil wawancara penulis dalam pelaksanaan pemberian tambahan penghasilan di Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang yang mempunyai kewenangan untuk mengajukan pencairan tambahan penghasilan pada pegawai ASN adalah Subbagian perencanaan dan keuangan. Hal ini sesuai dengan hasil wawancara penulis dengan Ibu Anita selaku Kepala Badan sebagai berikut:

“setiap pegawai ASN di Kota Malang mendapat tambahan penghasilan termasuk pegawai ASN di BKD Kota Malang ini. Kemudian yang berwenang menangani tambahan penghasilan adalah staf subbagian perencanaan dan keuangan. Tambahan penghasilan dinilai dari prestasi kehadiran pegawai. Pegawai ASN yang jam datang kerjanya disiplin jumlah nominal tambahannya akan berbeda dengan pegawai ASN yang jam datang kerjanya tidak disiplin. Lalu yang tidak masuk tanpa keterangan, cuti atau sakit nominal tambahan penghasilan yang didapat juga akan berbeda.”

Hal ini senada dengan yang diungkapkan Bapak Wahyu selaku kepala subbagian umum dan kepegawaian sebagai berikut:

“yang berwenang menangani tambahan penghasilan adalah staf subbagian perencanaan dan keuangan. Sebagai dasar untuk mendapat tambahan penghasilan adalah prestasi kerja, pegawai ASN melakukan absensi melalui *fingerprint* dan absensi manual.

Setelah merekap absensi pegawai lalu staf subbagian perencanaan dan keuangan mengajukan Surat Permintaan Pembayaran Langsung Tambahan Penghasilan (SPM-LS) ke Badan Pengelola Keuangan Daerah (BPKAD). Kemudian Badan Pengelola Keuangan Daerah (BPKAD) meneruskan ke Bank Jatim agar uang tambahan penghasilan dapat dapat dicairkan. Hal ini senada dengan Bapak Wahyu selaku kepala subbagian umum dan kepegawaian sebagai berikut:

“untuk pencairan tambahan penghasilan ini, staf subbagian perencanaan dan keuangan merekap dahulu hasil absensi pegawai. Kemudian jika sudah direkap subbagian perencanaan dan keuangan merekap dahulu hasil absensi pegawai mengajukan Surat Permintaan Pembayaran Langsung Tambahan Penghasilan (SPM-LS) ke Badan Pengelola Keuangan Daerah (BPKAD). Kemudian agar uang tambahan penghasilan dapat terdistribusi dengan baik maka Badan Pengelola Keuangan Daerah (BPKAD) meneruskan ke Bank Jatim. Nantinya uang tambahan penghasilan bisa diterima pegawai melalui rekening Bank Jatim yang mereka miliki.”

#### 4) Fasilitas

Fasilitas adalah salah satu faktor penting untuk menunjang keberhasilan implementasi kebijakan tambahan penghasilan pegawai ASN di BKD Kota Malang. Dengan penunjang berupa fasilitas yang baik dapat mendukung unruk tercapainya keberhasilan implementasi kebijakan. Tambahan penghasilan ini salah satunya dinilai melalui pretasi kehadiran pegawai. Penilaian kehadiran pegawai dilakukan dengan alat absensi berupa *fingerprint*. Melalui alat ini akan terlihat detail jam datang dan jam pulang para pegawai ASN. Untuk berjaga-jaga jika sistem alat *fingerprint* eror maka diberlakukan juga absensi

manual. Untuk pegawai ASN yang tidak hadir kerja contohnya ijin, sakit, cuti, dan dinas luar dilakukan absensi manual.

Berdasarkan hasil observasi penulis fasilitas penunjang dalam implementasi kebijakan tambahan penghasilan pegawai ASN menggunakan alat *fingerprint*, server internet untuk merekam hasil absensi pegawai.

**Gambar 4: alat *fingerprint* yang digunakan untuk absensi pegawai ASN di BKD Kota Malang**



Sumber : olahan penulis

Keterangan:

Alat *fingerprint* ini digunakan saat absensi masuk dan pada saat absensi pulang. Alat ini menggunakan sensor sidik jari. Namun dapat juga menggunakan sensor wajah apabila kesulitan untuk sensor sidik jari. Penggunaannya sederhana hanya menekan jari jempol pada sensor sidik jari. Apabila sidik jari orang tersebut tidak terbaca oleh sensor maka akan terdengar perintah untuk mengulangi menekankan jempol pada sensor sidik jari.

Gambar 5: contoh absensi manual



Sumber BKD Kota Malang

Keterangan:

Absensi manual dilakkukan untuk antisipasi saat fingerprint eror dan dilakukan setiap hari.

c) Disposisi

Pengangkatan Birokrat

Disposisi disebut juga sikap. Sikap dari para pelaksana kebijakan menentukan keberhasilan dari kebijakan tersebut. Disposisi indikatornya adalah pengangkatan birokrat. Birokrat sebagai dari pelaksana kebijakan yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Berdasar hasil observasi penulis operator yang mengelola tambahan penghasilan di Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang adalah Subbidang Data dan Informasi yang di Kepala oleh Bapak Bagus. Hal ini sesuai dengan hasil wawancara dengan ibu Ila selaku Kasubbid Penilaian dan Evaluasi Kinerja sebagai berikut:



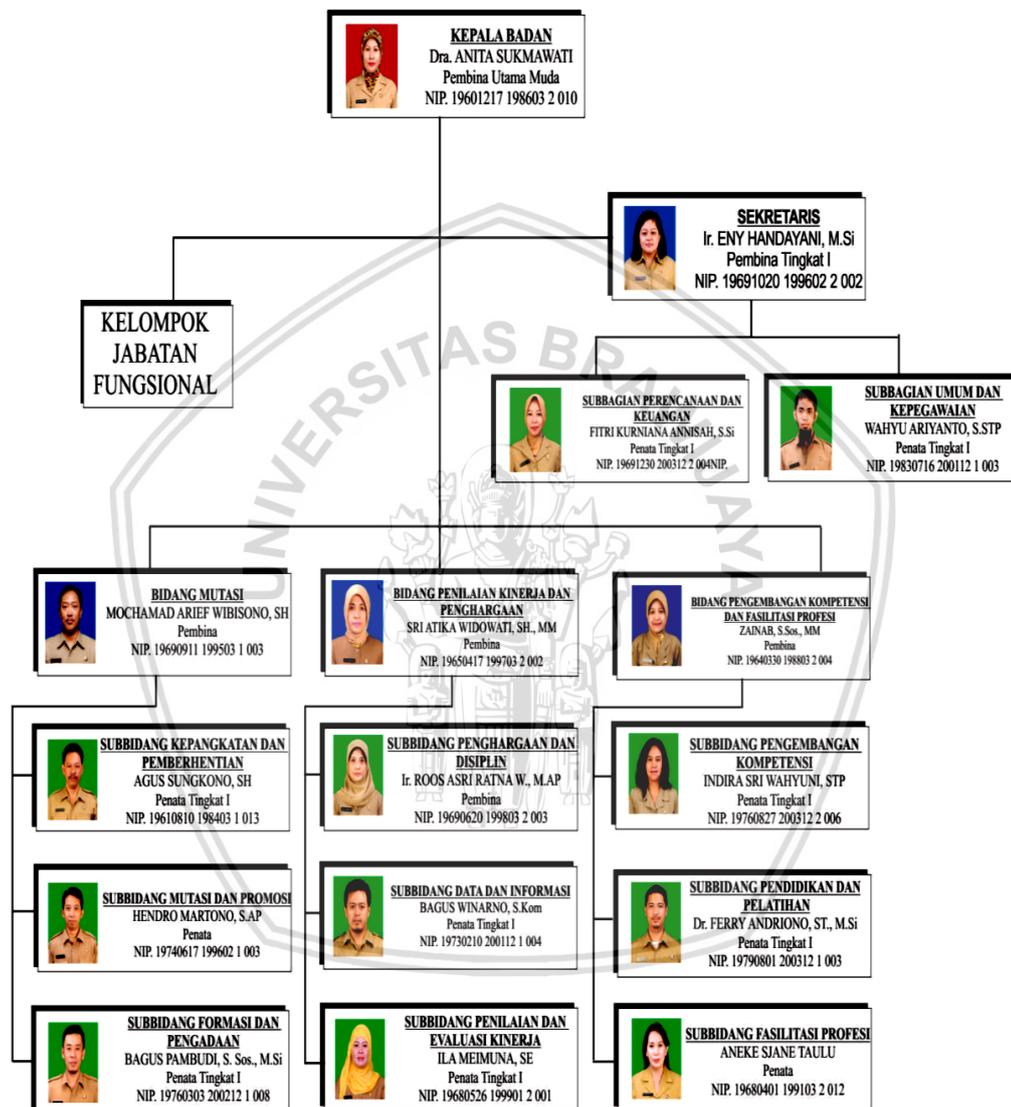
“operator fingerprint untuk tambahan penghasilan pegawai dari tahun ke tahun sama yaitu dari Subbidang Data dan Informasi yang di Kepalai oleh Bapak Bagus”

Berdasar hasil observasi penulis, birokrat yang bertugas untuk menangani tambahan penghasilan pegawai ASN di Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang sudah cukup mumpuni. Berdasar pada saat penulis mewawancarai birokrat yang bersangkutan dapat menjelaskan tugasnya. Disamping itu beliau juga tanggap apabila ada pegawai yang mengalami eror (tidak terdeteksi alat fingerprint untuk absensi online) maka beliau akan segera memperbaikinya.

#### **d) Struktur Birokrasi**

Struktur birokrasi yang ada pada Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang menggunakan bentuk organisasi lini dan staf. Organisasi lini dan staf adalah kombinasi dari organisasi lini dan organisasi fungsional. Pelimpahan wewenang dalam organisasi berlangsung secara vertikal dari seorang atasan pimpinan sampai ke pimpinan dibawahnya. Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang juga memiliki Standart Operating Prosedure (SOP) tercantum dalam lampiran Peraturan Walikota Malang Nomor 46 Tahun 2016.

Gambar 6: Struktur Organisasi Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang



Sumber: Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang

Penjelasan gambar sebagai berikut:

- a) Kepala Badan di kepalai oleh Drs. Anita Sukmawati
- b) Sekretaris oleh Ir. Eny Handayani, M.Si
- c) Subbagian Perencanaan dan Keuangan oleh Fitri Kutniana Annisah, S.Si
- d) Subbagian Umum dan Kepegawaian oleh Wahyu Ariyanto, S.STP
- e) Bidang Mutasi oleh Mochamad Arief Wibisono, SH (sebagai pembina)  
terdiri dari :
  - f) Subbidang Mutasi dan Promosi oleh Hendro Martono, S.AP
  - g) Subbidang Kepangkatan dan Pemberhentian oleh Agus Sungkono, SH
  - h) Subbidang Formasi dan Pengadaan oleh Bagus Pambudi, S.Sos, M.Si
  - i) Bidang Penilaian Kinerja dan Penghargaan oleh Sri Atika Widowati, SH,  
MM (sebagai pembina) terdiri dari:
    - j) Subbidang Penilaian dan Evaluasi Kinerja oleh Ila Meimuna, SE
    - k) Subbidang Penghargaan dan Disiplin oleh Ir. Roos Asri Ratna W., M.AP
    - l) Subbidang Data dan Informasi oleh Bagus Winarko, S.Kom
  - m) Bidang Pengembangan Kompetensi dan Fasilitas Profesi oleh Zainab,  
S.Sos, MM (sebagai pembina) terdiri dari:
    - n) Subbidang Pengembangan Kompetensi oleh Indira Sri Wahyuni, STP
    - o) Subbidang Pendidikan dan Pelatihan oleh Dr. Ferry Andriono, ST, M.Si
    - p) Subbidang Fasilitasi Profesi oleh Aneke Siane Taulu

## **2. Faktor Pendukung dan Penghambat Implementasi Kebijakan Tambahan Penghasilan Dengan Perspektif Peraturan Walikota Malang Nomor 4 Tahun 2017 Studi Pada Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang.**

### **a) Faktor Pendukung**

Dalam pelaksanaan kebijakan tentu akan ada faktor yang dapat mendukung supaya implementasi kebijakan tersebut dapat berjalan dengan baik. Implementasi kebijakan tambahan penghasilan berdasarkan beban kerja kepada Pegawai Aparatur Sipil Negara melalui Peraturan Walikota Malang Nomor 4 Tahun 2017 memiliki faktor pendukung, antara lain:

#### **1) Faktor Pendukung Internal:**

##### **(a) Komunikasi**

Komunikasi yang dilakukan sudah cukup baik hal ini didukung adanya tiga indikator yang sudah terpenuhi antara lain yaitu transmisi yang baik (sosialisasi kebijakan tambahan penghasilan) antar pegawai, kejelasan dalam penyampaian komunikasi antar pegawai, dan konsistensi penyelenggaraan kebijakan tambahan penghasilan tiap bulan pegawai menerima tambahan penghasilan. Berikut kutipan wawancara dengan bapak wahyu :

“dari segi komunikasi sudah terlaksananya sosialisasi pelaksanaan tambahan penghasilan, lalu apabila pada saat sosialisasi dirasa kurang jelas maka pihak instansi lain dapat langsung berkonsultasi dengan BKD dengan cara telephone atau bisa langsung ke kantor BKD. Dan pemberian tambahan penghasilan ini diberikan setiap bulannya.”

### **(b) Sumberdaya**

Sumberdaya yang mendukung dalam pelaksanaan tambahan penghasilan juga sudah memenuhi hal ini terlihat dari empat indikator yang sudah terpenuhi antara lain dengan adanya staf pegawai yang sudah sesuai dengan keahlian yang dimiliki, informasi yaitu adanya regulasi yang jelas untuk pelaksanaan kebijakan tambahan penghasilan, pembagian wewenang yang sudah terbagi sehingga pegawai dapat bekerja sesuai dengan pembagian tugas yang ada, dan adanya fasilitas penunjang kebijakan yaitu alat fingerprint untuk absensi pegawai pada saat hadir dan absensi pulang. Berikut wawancara dengan bapak wahyu :

“jumlah staf di BKD sudah mencukupi kemudian para staf juga sudah disesuaikan dengan keahlian yang dimiliki. Pembagian wewenang tugas pokok dan fungsi juga sudah dibagi dengan pendidikan yang sudah mereka tempuh. Disamping itu dengan adanya regulasi yang jelas dalam pelaksanaan tambahan penghasilan.”

### **(c) Adanya Kesadaran untuk menerima kebijakan**

Hal yang harus dilakukan pemerintah dalam implementasi kebijakan adalah mewujudkan kesadaran dari para aktor pelaksana dalam menerima dan dapat merubah pola pikir yang hendak dibentuk dari kebijakan yang dibuat. Kebijakan tambahan penghasilan berdasarkan beban kerja dilakukan untuk meningkatkan kinerja Pegawai Aparatur Sipil Negara di lingkungan Pemerintah Kota Malang, selain dari hal tersebut juga bertujuan untuk mengurangi kesenjangan antar SKPD atau unit kerja. Pada awal penerapan kebijakan ini ada beberapa Pegawai Aparatur Sipil Negara yang pesimis. Kendala-kendala yang dirasa mulai muncul misalnya dari penertiban absensi menggunakan *fingerprint* yang sangat mengikat. Hal ini disebabkan karena sebelumnya para Pegawai

Aparatur Sipil Negara di lingkungan Pemerintah Kota Malang terbiasa bekerja dengan bebas dalam artian tidak terikat absensi *fingerprint* seperti yang sekarang. Namun seiring berjalannya waktu pelaksana kebijakan tambahan penghasilan berdasarkan beban kerja yang dianggap mengikat dan tidak wajar berubah menjadi kebijakan yang bisa diterima oleh Pegawai Aparatur Sipil Negara di lingkungan Pemerintah Kota Malang. Karena adanya kesadaran yang timbul dari diri masing-masing Pegawai Aparatur Sipil Negara untuk datang bekerja (absensi kehadiran) agar sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan. Pada dasarnya juga kehadiran bekerja dan melaksanakan tugas pokok dan fungsi merupakan tanggungjawab dari seorang Pegawai Aparatur Sipil Negara.

## **2) Faktor Pendukung Eksternal:**

### **(a) Dasar hukum yang kuat**

Dari segi hukum, dasar yang digunakan dalam pemberian tambahan penghasilan untuk Pegawai Aparatur Sipil Negara adalah Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2016 sebagaimana yang telah diubah menjadi Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Maka dari itu Pemerintah Kota Malang menetapkan Peraturan Walikota Nomor 4 Tahun 2017 tentang pemberian tambahan penghasilan berdasarkan beban kerja

kepada Pegawai Aparatur Sipil Negeradan juga Surat Keputusan Walikota Malang Nomor 188.45/93/35.73.112/2017.

### **b) Faktor Penghambat**

Dalam pelaksanaan kebijakan tentu akan ada kendala-kendala atau kesulitan yang dihadapi. Kendala-kendala atau kesulitan tersebut dapat menjadi faktor penghambat implementasi kebijakan. Implementasi kebijakan tambahan penghasilan berdasarkan beban kerja kepada Pegawai Aparatur Sipil Negara melalui Peraturan Walikota Malang Nomor 4 Tahun 2017 memiliki faktor penghambat, antara lain:

#### **1) Faktor Penghambat Internal**

##### **(a) Disposisi**

Disposisi yang dilakukan dalam implementasi kebijakan tambahan penghasilan belum maksimal dikarenakan ada faktor yang belum terpenuhi yaitu faktor insentif. Insentif diberikan untuk membuat para pelaksana kebijakan melaksanakan perintah dengan baik, namun kenyataan dilapangan insentif diberikan belum memenuhi indikator keadilan untuk melaksanakan implementasi kebijakan ini. Berikut kutipan wawancara dengan Bapak Nurachmad :

“dalam pelaksanaan tambahan penghasilan ini diberikan tambahan penghasilan yang dirasa belum sesuai dengan asas keadilan karena hanya menguntungkan pegawai yang memiliki jabatan tinggi saja.”

Jadi dalam pemberian insentif pada pelaksanaan tambahan penghasilan harusnya lebih adil lagi agar semua pegawai dapat bekerja dengan

maksimal. Alangkah lebih baiknya diberikan insentif yang adil dan disesuaikan dengan kebutuhan pegawai mengenai jumlah nominalnya.

**(b) Tidak adanya sanksi hukum yang tegas**

Kebijakan tambahan penghasilan berdasarkan beban kerja diberikan kepada Pegawai Aparatur Sipil Negara di Kota Malang setiap bulannya tanpa adanya perbaikan kinerja dari Pegawai Aparatur Sipil Negara. Tidak adanya perbaikan kinerja dari Pegawai Aparatur Sipil Negara penyebabnya karena tidak adanya sanksi hukum untuk Pegawai Aparatur Sipil Negara yang melakukan kinerja buruk. Jika tujuan dari kebijakan tambahan penghasilan ini adalah meningkatkan kinerja sebagai penyelenggara pelayanan publik seharusnya lebih efektif dan efisien apabila dikenakan sanksi. Sehingga perubahan kinerja dapat terlihat setelah dilaksanakannya kebijakan.

Tidak hanya kepada Pegawai Aparatur Sipil Negara yang mempunyai kinerja buruk yang diberi sanksi hukum, namun untuk orang-orang yang melakukan penyimpangan juga selayaknya mendapat sanksi hukum. Contohnya sanksi hukum diberikan kepada orang yang melakukan pemberian tambahan penghasilan tidak sesuai dengan ketentuan dan kriteria yang telah ditetapkan. Karena itu sanksi hukum merupakan hal yang penting dalam menunjang keberhasilan implementasi kebijakan publik. Berikut kutipan wawancara dengan bapak wahyu :

“sanksi dari kebijakan tambahan penghasilan ini hanya berupa pengurangan pemberian tambahan penghasilan, terkadang juga masi ada pegawai yang pergi sejenak lalu kembali lagi sebelum jam pulang.”

**(c) Adanya kecemburuan beban kerja**

Menurut Ibu Atika selaku Kepala Bidang Penilaian Kinerja dan Penghargaan, bahwa:

“saran saya dalam kebijakan tambahan penghasilan berdasarkan beban kerja sebaiknya lebih memperhatikan beban kerja masing-masing SKPD atau unit kerja. Setiap SKPD atau unit kerja tentu mempunyai tingkat beban kerja yang berbeda-beda. Ada yang memiliki beban kerja yang ringan dan ada pula yang memiliki beban kerja yang berat. Contohnya pekerjaan saya disini dengan pekerjaan Lurah tentu berbeda. Maka dari itu sebaiknya lebih dipertimbangkan kembali beban kerja serta nominal dalam pemberian tambahan penghasilan ini”. (wawancara pada hari rabu 28 Februari 2018)

Sedangkan menurut Bapak Nurohman staf Pranata Kearsipan BKD mengenai indikator dalam penentuan nominal tambahan penghasilan berdasarkan beban kerja disampaikan oleh, yakni:

“sebenarnya saya mendukung adanya tambahan penghasilan. Hanya saja tambahan penghasilan yang diberikan hanya berdasarkan jabatan. Yang mendapat tambahan penghasilan tinggi hanya pimpinan. Hendaknya tambahan penghasilan yang diberikan tidak terlalu jauh perbedaannya sehingga pegawai negeri sipil mendapat tambahan penghasilan secara merata. Sebaiknya lebih dipertimbangkan lagi” (wawancara pada hari rabu 28 Februari 2018)

Berdasarkan hasil wawancara dengan informan yang dilakukan penulis dapat disimpulkan masih adanya kecemburuan terhadap penentuan tambahan penghasilan.

Kecemburuan ini dikarenakan beban kerja yang dilakukan Pegawai Aparatur Sipil Negara dirasa kurang seimbang dengan tambahan penghasilan yang diberikan.

Selain itu bobot jabatan staf dengan pimpinan perbedaannya sangat jauh sehingg nominal yang diterima menjadi sangat berbeda. Dari hasil wawancara dapat ditarik kesimpulan bahwa penentuan besar bobot perlu diadakan evaluasi kembali terkait beban kerja agar tidak menimbulkan kecemburuan antar Pegawai Aparatur Sipil Negara

## 2) Faktor Penghambat Eksternal

### (a) Peraturan Walikota

Peraturan Walikota yang dibuat masih terdapat kendala pada saat diimplementasikan yaitu untuk pemberian tambahan penghasilan dirasa masih belum memenuhi asas keadilan karena hanya pegawai yang memiliki bobot jabatan tinggi yang mendapatkan tambahan penghasilan yang cukup banyak.

Berikut kutipan wawancara dengan Bapak Nurohman :

“saya merasa pemberian tambahan penghasilan ini hanya pimpinan yang mendapatkan jumlah penghasilan tinggi. Sedangkan saya yang hanya pegawai dengan jabatan biasa hanya mendapat tambahan penghasilan yang biasa saja. Apabila tambahan penghasilan yang diberikan lebih adil semangat kinerja saya lebih baik dari sebelumnya dan semoga kedepannya tambahan penghasilan ini diperbaiki lagi agar lebih adil”

### (b) Kendala Teknis Sistem Error

Absensi Pegawai Aparatur Sipil Negara di BKD kota Malang juga menggunakan fingerprint yang terhubung dengan server internet, namun apabila terjadi sistem eror maka hasil absensi tidak terbaca oleh server. Berikut kutipan wawancara dengan bapak bagus:

“absensi fingerprint ini dilakukan dengan menggunakan alat fingerprint yang terhubung langsung ke server internet apabila server internet eror maka hasil fingerprint tidak dapat terbaca. Untuk itu maka selain menggunakan absensi fingerprint juga menggunakan absensi manual hal ini dilakukan untuk meminimalisir jika terjadi server internet eror.”

Jadi dari pihak BKD dalam menyikapi server internet eror maka dilakukan absensi manual agar tetap ada data absensi pada hari tersebut karena rekapitulasi absensi pegawai juga digunakan untuk menentukan besar kecilnya pemberian tambahan penghasilan.

## **C. Pembahasan**

### **1. Implementasi Kebijakan Tambahan Penghasilan Dengan Perspektif Peraturan Walikota Malang Nomor 4 Tahun 2017**

Penelitian ini penulis menggunakan model implementasi kebijakan Edward III. Dalam model implementasi kebijakan ini menggunakan 4 variabel yaitu Komunikasi, Sumber Daya, Disposisi dan Struktur Organisasi.

#### **a) Komunikasi**

Komunikasi merupakan salah satu faktor penting dalam proses implementasi kebijakan. Dengan adanya komunikasi yang baik maka akan dapat meningkatkan dan dapat mencapai keberhasilan implementasi kebijakan. Melalui komunikasi yang baik diharapkan para pelaksana kebijakan dapat memahami tugas yang mereka lakukan. Komunikasi pada pelaksanaan implementasi kebijakan tambahan penghasilan sudah dianggap baik karena sudah tercapainya tiga indikator antara lain transmisi yang sudah terpenuhi, kejelasan penyaluran komunikasi (regulasi) untuk pelaksanaan tambahan penghasilan, dan konsistensi pelaksanaan implementasi kebijakan.

#### **1) Transmisi**

Pada komunikasi diperlu penyampaian (penyaluran) komunikasi sebagai pendukung dari keberhasilan implementasi kebijakan. Dalam penyampaian (penyaluran) komunikasi pemberian tambahan penghasilan Aparatur Sipil Negara (ASN) di Kota Malang yang berperan penyalur komunikasi tersebut adalah Badan Kepegawaian Daerah. Tambahan penghasilan ASN di Kota Malang diatur berdasarkan Perwali No.4 Tahun 2017. BKD (Badan Kepegawaian Daerah)

Kota Malang memiliki peran sebagai penyalur aturan mekanisme tambahan penghasilan ASN diseluruh SKPD yang ada di Kota Malang. BKD melakukan sosialisasi kepada SKPD atau unit instansi yang ada di Kota Malang, kemudian SKPD atau instansi tersebut melakukan penyaluran komunikasi kepada pegawai ASN.

Berdasarkan hasil penelitian implementasi kebijakan pemberian tambahan penghasilan pada Pegawai Aparatur Sipil Negara di Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang ini sesuai dengan transmisi atau penyaluran (penyampaian) komunikasi milik Edward III. *Transmisi*; menurut Edward III dalam Leo Agustino (2012:150) penyaluran komunikasi yang baik akan menghasilkan suatu implementasi kebijakan yang baik pula. Sering kali terjadi kekeliruan dalam penyaluran komunikasi (misskomunikasi), hal tersebut terjadi karena komunikasi telah melalui beberapa tingkatan birokrasi. Sehingga yang diharapkan tidak tersampaikan informasinya. Ada beberapa hambatan yang muncul dalam transmisi perintah implementasi.

Menurut Edward dalam Winarno (2014:179) pertama, pertentangan pendapat antara para pelaksana dengan perintah yang dikeluarkan. Kedua informasi melewati berlapis-lapis hirarki birokrasi. Ketiga penyampaian informasi dalam komunikasi dihambat oleh persepsi yang selektif serta ketidakmampuan para pelaksana untuk mengetahui persyaratan dalam suatu kebijakan tersebut.

Implementasi kebijakan tambahan penghasilan di Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang sudah melakukan transmisi atau penyaluran komunikasi mengenai tambahan penghasilan. Penyaluran komunikasi disini

melewati tingkatan hirarki berdasarkan pengamatan penulis. Penyaluran komunikasi tersebut sudah berjalan dengan baik. Dalam Leo Agustino (2012:139) implementasi kebijakan adalah tindakan yang dilakukan oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok dari pemerintah atau swasta yang diarahkan agar tercapainya tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijakan.

**Gambar 7: Transmisi (penyaluran komunikasi ) tambahan penghasilan pegawai ASN**



Sumber: olahan penulis

## 2) Kejelasan

Pada komunikasi, kejelasan dalam komunikasi mengenai aturan tentang pelaksanaan pemberian tambahan penghasilan Pegawai Aparatur Sipil Negara sangat penting. Berfungsi supaya pelaksana kebijakan paham tentang aturan yang sudah ditetapkan oleh pemerintah daerah dan agar pelaksana kebijakan dapat memahami isi aturan. Kejelasan dalam pelaksanaan pemberian tambahan penghasilan mengacu pada:

- a) Undang-Undang No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Dengan adanya otonomi daerah pemerintah dapat mengatur daerahnya sesuai dengan kondisi dan kemampuan daerah itu sendiri. Termasuk mengatur dan mengelola pegawai yang berada dilingkungan pemerintah daerah. Pemerintah daerah dapat mengatur besaran tambahan penghasilan yang diberikan kepada pegawai sesuai keuangan daerah berdasarkan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah .

b) Undang-Undang No.5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Selain gaji ASN juga menerima tunjangan dan fasilitas. Tunjangan sebagaimana dimaksud meliputi tunjangan kinerja dan tunjangan kemahalan. Tunjangan kinerja dibayarkan sesuai pencapaian kinerja. Tunjangan kemahalan dibayarkan sesuai dengan tingkat kemahalan berdasarkan indeks harga yang berlaku di daerah masing-masing. Tunjangan ASN yang bekerja pada pemerintah pusat dibebankan pada anggaran pendapatan dan belanja negara. Tunjangan ASN yang bekerja pada pemerintah daerah dibebankan pada anggaran pendapatan dan belanja daerah.

c) Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No.63 Tahun 2011 Tentang pedoman Penataan Sistem Tunjangan Kinerja Pegawai Negeri.

Peraturan Menteri ini mengatur mengenai tunjangan kinerja pegawai. Disebutkan bahwa Tunjangan kinerja merupakan fungsi dari keberhasilan pelaksanaan reformasi birokrasi atas dasar kinerja yang telah dicapai oleh

seorang individu pegawai. Kinerja individu pegawai harus sejalan dengan kinerja yang hendak dicapai oleh suatu instansi.

- d) Peraturan Walikota Malang No.4 Tahun 2017 tentang Pemberian Tambahan Penghasilan Berdasarkan Beban Kerja Kepada Pegawai Aparatur Sipil Negara

Mengenai tambahan penghasilan Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) di lingkungan kota Malang diatur oleh Peraturan Walikota Malang (Perwali) dan sudah cukup jelas. Dalam Perwali disebutkan tentang kriteria pemberian tambahan penghasilan, tata cara pembayaran, dan ketentuan lainnya. Kejelasan terkait dengan implementasi kebijakan yaitu penting. Agar para pelaksana kebijakan memaati peraturan. Menurut Edward dalam Leo agustino (2012:151) komunikasi yang diterima oleh pelaksana kebijakan harus jelas dan tidak membingungkan. Menurut Edward dalam Winarno (2014:180) jika kebijakan diimplementasikan sebagaimana yang diinginkan, maka petunjuk pelaksanaan tidak hanya diterima oleh para pelaksana kebijakan tetapi komunikasi kebijakan juga harus jelas. Terkadang instruksi yang diteruskan kepada para pelaksana kabur dan tidak menetapkan kapan dan bagaimana agar program dapat dilaksanakan dengan baik.

Implementasi tambahan penghasilan Pegawai Aparatur Sipil Negara di Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang mempunyai dasar hukum yang jelas. Berdasar pada Peraturan Walikota Malang Nomor 4 Tahun 2017. Peraturan Walikota (Perwali) tersebut berdasarkan beban kerja kepada pegawai aparatur sipil negara. Pada Perwali tersebut berisi tentang cara pemberian

tambahan penghasilan mencakup kriteria pegawai yang bisa menerima tambahan penghasilan, perhitungan tingkat kehadiran, perhitungan nilai jabatan, dan tata cara pembayaran. Tambahan penghasilan ini dibebankan pada dana APBD Pemerintah Daerah Kota Malang. Implementasi merupakan fenomena yang kompleks yang kemungkinan dipahami sebagai proses yang memiliki keluaran (output) dan dampak. Menurut Wnarni (2014:147) Implementasi memiliki pandangan yang luas, makna dari pelaksanaan undang-undang terkait adanya aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja yang bekerja sama untuk meraih tujuan kebijakan atau meraih program yang telah direncanakan.

Dengan adanya otonomi daerah, Pemerintah Daerah dapat bebas mengatur dan mengelola potensi yang dimiliki daerahnya. Otonomi daerah juga memberi kebebasan daerah untuk mengelola keuangan daerah dan kebutuhan pegawai untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pemerintah daerah.

### **3) Konsistensi**

Pelaksanaan pemberian tambahan penghasilan di Badan Kepegawaian Daerah kota Malang berdasarkan Peraturan Walikota Malang (Perwali) No.4 Tahun 2017. Tahun anggaran 2017 sebesar Rp 2500. Didalam Perwali diatur mengenai prosedur penilaian tambahan penghasilan, prosedur pembayaran tambahan penghasilan, dan diatur nilai jabatan tambahan penghasilan.

Konsistensi dalam implementasi kebijakan juga dianggap penting, menurut Edward dalam Leo Agustino (2012:151) perintah yang ada dalam

pelaksanaan komunikasi harus konsisten dan jelas. Jika tidak maka menimbulkan kebingungan bagi pelaksanaan di lapangan. Menurut Edward dalam Winarno (2014:180) apabila implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas. Perintah implementasi kebijakan yang tidak konsisten akan timbul keridak efektifan dan dapat berakibat tidak tercapainya tujuan kebijakan.

### **b) Sumber Daya**

Sumber daya merupakan salah satu faktor penting dalam keberhasilan implementasi kebijakan publik. Kualitas sumber daya yang baik akan memaksimalkan keberhasilan implementasi kebijakan. Sumberdaya pada pelaksanaan implementasi kebijakan tambahan penghasilan sudah dianggap baik karena sudah tercapainya empat indikator antara lain jumlah staf yang memenuhi serta staf yang sudah memiliki keahlian dibidangnya masing-masing, informasi pelaksanaan implementasi kebijakan yang dapat diterima dan dipahami, pembagian wewenang yang sesuai kemampuan, dan adanya fasilitas yang mendukung pelaksanaan implementasi tambahan penghasilan.

#### **1) Staf**

Staf merupakan sumber daya manusia yang ada di sebuah instansi. Staf sebagai mesin penggerak dalam implementasi kebijakan. Berdasarkan hasil observasi dan wawancara penulis, staf yang menangani tambahan penghasilan Pegawai Aparatur Sipil Negara di Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang adalah Bidang Penilaian Kinerja dan Penghargaan.

Staf menurut Edward dalam Leo Agustino (2012:151) sumberdaya yang utama dalam implementasi kebijakan adalah staf. Kegagalan yang terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh staf yang jumlahnya tidak mencukupi dan tidak memadai kompetensi dibidangnya. Penambahan jumlah staf dan implementor tidak begitu saja dapat mencukupi namun harus memperhatikan keahlian dan kemampuan (kompeten dan kapabel) dalam melaksanakan tugas dari kebijakan itu sendiri.

Berdasarkan susunan pegawai dan jumlah staf dalam pelaksanaan kebijakan sudah mencukupi. Yang penulis amati staf yang bertugas dalam mengelola tambahan penghasilan Pegawai Aparatur Sipil Negara sudah memahami tugasnya. Staf yaitu sumber daya manusia yang memiliki unsur penting dalam penyelenggaraan kebijakan publik. Dalam Lembaga Administrasi Negara (2003) dikutip Syafri (2012:115) sumber daya aparatur: sumber daya manusia sebagai unsur dominan untuk terselenggaranya tugas pemerintah negara pengelolaan dan pembinaannya mendapat perhatian mulai dari aspek rekrutmen, pengembangan karier, rekrutmen, pengembangan kompetensi, dan kesejahteraan serta pensiun.

## **2) Informasi**

Informasi merupakan hal penting dalam implementasi kebijakan publik, didalam informasi disebutkan tatacara mengenai aturan pelaksanaan kebijakan. Implementasi kebijakan tambahan penghasilan Kepada Pegawai Aparatur Sipil Negara di Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang berdasar pada Peraturan Walikota Malang Nomor 4 Tahun 2017 berdasarkan beban kerja di

Lingkungan Kota Malang. Pada peraturan ini untuk menghitung besaran tambahan penghasilan menitik beratkan pada kehadiran pegawai dimaksudkan untuk meingkatkan kedisiplinan pegawai yaitu:

Hari Senin sampai Hari Kamis

Jam kerja : 08.00- 16.00

Hari Jumat

Jam kerja : 08.30- 15.00

Pegawai yang berhak menerima tambahan penghasilan adalah pegawai yang berstatus pegawai Aparatur Sipil Negara. Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja atau PPPK tidak bisa mendapatkan tambahan penghasilan karena anggarannya hanya untuk pegawai Aparatur Sipil Negara saja. Dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja atau PPPK hanya mendapatkan gaji pokok. Tambahan penghasilan dibayarkan kepada pegawai Aparatur Sipil Negara setiap tanggal 10 padabulan tersebut. Apabila pembayaran melebihi jam tersebut maka akan dibayarkan bulan depan dan akan digabung atau ditambahkan dengan tambahan penghasilan pada bulan berikutnya.

Menurut Erdward dalam Leo Agustino (2012:151) informasi dalam implementasi kebijakan mempunyai dua bentuk yaitu pertama informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Implementor harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan disaat mereka diberi perintah untuk melaksanakan tugas yang diberikan. Kedua informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana tugas terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah

ditetapkan. Implementor harus mengetahui orang yang melaksanakan kebijakan tersebut patuh terhadap hukum atau tidak.

Informasi dalam implementasi kebijakan tambahan penghasilan kepada pegawai Aparatur Sipil Negara di BKD Kota Malang sudah jelas, pelaksanaan implementasi kebijakan ini berdasarkan Peraturan Walikota Malang (Perwali) Nomor 4 Tahun 2017. Didalam Perwali dijelaskan tatacara atau aturan pemberian tambahan penghasilan dengan rinci. Tatacara itu meliputi kriteria siapa saja yang berhak menerima tambahan penghasilan, perhitungan tingkat kehadiran pegawai ASN, perhitungan nilai jabatan, tata cara pembayaran dan ketentuan lain-lain. Berdasarkan hasil pengamatan penulis Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang sudah mematuhi aturan pemberian tambahan penghasilan. Pegawai Aparatur Sipil Negara yang bertugas mengelola dan melaksanakan tambahan penghasilan sudah bekerja mematuhi aturan yang suda ada.

### **3) Wewenang**

Berdasar pada hasil wawancara penulis dalam pelaksanaan tambahan penghasilan di Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang yang mempunyai kewenangan untuk mengelola tambahan penghasilan pegawai ASN adalah staf bidang Penilaian Kinerja dan Penghargaan. Dan yang berwenang untuk pembayaran tambahan penghasilan yaitu bidang keuangan. Menurut Edward dalam Leo Agustino (2012:152) kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana kebijakan yang ditetapkan secara politik. Jika kewenangan itu nihil, maka kekuatan para implementor dimata publik tidak terlegitimasi sehingga dapat menggagalkan proses implementasi kebijakan. Tetapi

dalam konteks lain wewenang formal ada namun sering terjadi kesalahan dalam melihat efektivitas kewenangan. Disatu sisi efektivitas kewenangan diperlukan dalam pelaksanaan implementasi kebijakan, tetapi disisi lain efektivitas akan menyurutkan apabila terjadi penyelewengan oleh para pelaksana demi kepentingan diri atau demi kepentingan kelompok.

Perlunya pembagian tugas dalam instansi. Pembagian tugas yang jelas berguna untuk meningkatkan sefektivitas dan efisiensi instansi. Pembagian tugas diberikan agar tidak terjadi tumpang tindih dalam kewenangan disebuah instansi. Dengan adanya wewenang para pelaksanakebijakan akan paham dengan tugas dan fungsinya. Menurut Henry Fayol dalam Syafri (2012:156) *Division of work*: pembagian tugas pekerjaan atau spesialisasi. Prinsip ini merupakan upaya yang harus dipertimbangkan untuk mendapat efisiensi dalam penggunaan tenaga kerja. Henry Fayol menerapkan prinsip ini terhadap semua jenis pekerjaan, baik yang bersifat manajerial maupun teknis.

Lalu prinsip administrasi oleh Henry Fayol dalam Syafri (2012:156) *Authority* dan *Reponsibility*: ada kaitan atau hubungan antara wewenang dan tanggung jawab. Tanggung jawab timbul dari adanya wewenang. Wewenang sebagai suatu kombinasi antar wewenang resmi yang timbbul sebagai akibat kedudukan resmi seorang manajer dan wewenang yang bersifat pribadi yang merupakan gabungan dari intelegnesia, pengalaman, nilai-nilai moral, pekerjaan masa lampau, dan lain-lain. Pada Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang pembagian tugas pokok dan fungsi masing-masing. Staf yang bertugas mengelola tambahan penghasilan adalah staf bidang Penilaian Kinerja dan

Penghargaan. Tugasnya mengelola daftar kehadiran. Daftar kehadiran pegawai menjadi penilaian akumulasi nominal perolehan tambahan penghasilan. Dan yang berwenang untuk mengelola pembayaran tambahan penghasilan yaitu bidang keuangan.

#### 4) Fasilitas

Fasilitas juga sebagai salah satu faktor penunjang keberhasilan implementasi kebijakan tambahan penghasilan Pegawai Aparatur Sipil Negara di Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang. Dengan fasilitas yang baik dapat meningkatkan keberhasilan implementasi pemberian tambahan penghasilan. Berdasarkan observasi penulis fasilitas untuk menunjang implementasi kebijakan tambahan penghasilan adalah fingerprint, hasil rekapitulasi, absensi, absensi manual, dan komputer.

Fasilitas menurut Edward dalam Leo Agustino (2012:152) fasilitas juga merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor kemungkinan sudah memiliki staf yang mencukupi kemudian mengerti tugas apa yang harus dikerjakan, dan memiliki wewenang untuk melaksanakan tugasnya, tetapi tanpa ada fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) implementasi kebijakan tidak berhasil.

Fasilitas yang baik sangat penting dalam menunjang kinerja pelaksana kebijakan. Menurut observasi penulis fasilitas yang ada di Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang sudah memadai dan sudah baik serta lengkap dalam menunjang kinerja pelaksanaan kebijakan tambahan penghasilan. Fasilitas

yang ada sudah layak dan para staf bisa bekerja sesuai dengan kemampuan yang dimiliki.

### c) Disposisi

Disposisi disebut juga sikap. Sikap dari para pelaksana kebijakan menentukan keberhasilan dari kebijakan tersebut. Disposisi indikatornya adalah pengangkatan birokrat. Birokrat sebagai dari pelaksana kebijakan yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Menurut observasi penulis Pengangkatan birokrat yang ada di Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang sudah sesuai dengan bidang kemampuan masing-masing serta adanya pengawasan dari pimpinan terkait berupa teguran apabila ada kendala dalam pelaksanaan tugas.

Pengangkatan birokrat menurut Edaward dalam Leo Agustino (2012:152) disposisi atau sikap para pelaksana akan menimbulkan hambatan bila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan yang diinginkan oleh para pejabat tinggi. Pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang yang memiliki loyalitas pada kebijakan yang ditetapkan terlebih untuk kepentingan pada masyarakat.

Pengangkatan birokrat harus memperhatikan kebutuhan. Kinerja instansi dapat terhambat karena kemampuan yang dimiliki oleh stafnya kurang memadai dan kurang sesuai dengan bidang tugas yang diterima oleh staf tersebut. Selanjutnya perlu adanya pengarahan dari pimpinan untuk meningkatkan kemampuan stafnya agar dapat menjalankan tugas dengan baik.

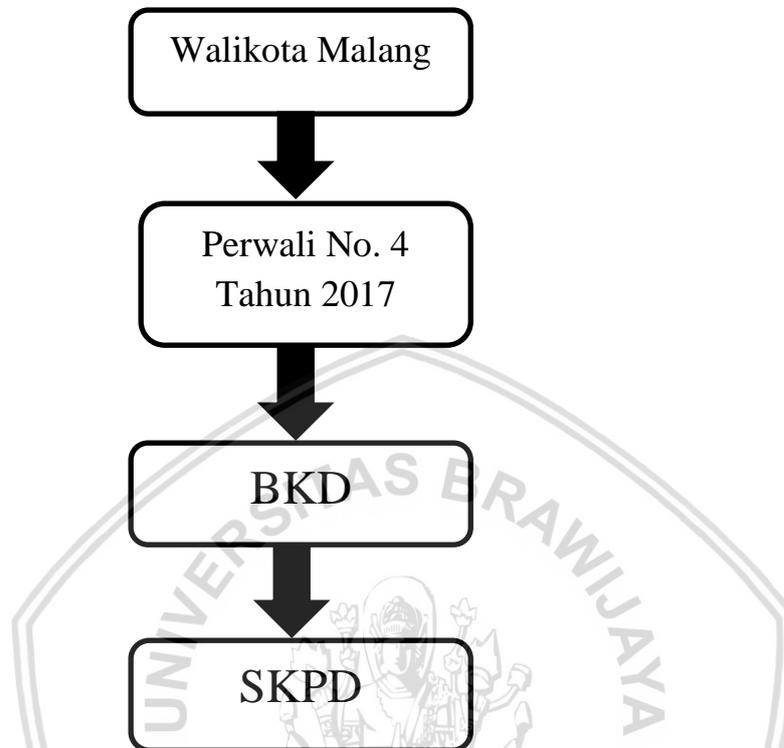
Insentif sebagai sarana motivasi yang mendorong para pegawai untuk bekerja dengan kemampuan optimal, yang dimaksudkan sebagai pendapatan ekstra diluar gaji atau upah yang telah ditentukan. Insentif atau pemberian tambahan penghasilan tidak langsung diberikan namun memiliki indikator dalam pemberian insentif menurut Sinambela (2012:5) yaitu dilihat dari kinerja, lama kerja, senioritas, kebutuhan dan kelayakan, dan evaluasi jabatan.

Dalam pemberian insentif pada pelaksanaan tambahan penghasilan diharapkan lebih adil lagi agar semua pegawai dapat bekerja dengan maksimal. Alangkah lebih baiknya diberikan insentif yang adil dan disesuaikan dengan kebutuhan pegawai mengenai jumlah nominalnya.

#### **d) Struktur Birokrasi**

Stuktur birokrasi yang ada pada pelaksanaan tambahan Penghasilan ini menggunakan bentuk organisasi lini dan staf. Organisasi lini dan staf adalah kombinasi dari organisasi lini dan organisasi fungsional. Pelimpahan wewenang dalam organisasi berlangsung secara vertikal dari seorang atasan pimpinan sampai ke pimpinan dibawahnya.

**Gambar 8: Struktur birokrasi pelaksanaan tambahan penghasilan**



Penjelasan gambar:

Walikota Malang membuat Perwali (Peraturan Walikota) No. 4 Tahun 2017 yang berisi kriteria tambahan penghasilan, ketentuan pemberian tambahan penghasilan, dan tata cara pembayaran. Kemudian setelah Peraturan Walikota tersebut sudah disahkan dan disepakati, kemudian Peraturan Walikota tersebut disosialisasikan kepada seluruh SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah). Tugas BKD (Badan Kepegawaian Daerah) yang mengadakan sosialisasi mengenai tambahan penghasilan tersebut. Apabila masing-masing SKPD belum memahami secara detail tentang pelaksanaan tambahan penghasilan dapat secara langsung berkonsultasi dengan pihak BKD.

## **2. Faktor Pendukung dan Penghambat Implementasi Kebijakan Tambahan Penghasilan Dengan Perspektif Peraturan Walikota Malang Nomor 4 Tahun 2017**

### **a) Faktor pendukung**

#### **1) Faktor Pendukung Internal:**

##### **(a) Komunikasi**

Komunikasi yang dilakukan sudah cukup baik hal ini didukung adanya tiga indikator yang sudah terpenuhi antara lain yaitu transmisi yang baik (sosialisasi kebijakan tambahan penghasilan) antar pegawai, kejelasan dalam penyampaian komunikasi antar pegawai, dan konsistensi penyelenggaraan kebijakan tambahan penghasilan tiap bulan pegawai menerima tambahan penghasilan.

##### **(b) Sumberdaya**

Sumberdaya yang mendukung dalam pelaksanaan tambahan penghasilan juga sudah memenuhi hal ini terlihat dari empat indikator yang sudah terpenuhi antara lain dengan adanya staf pegawai yang sudah sesuai dengan keahlian yang dimiliki, hal ini dapat terlihat pada lampiran susunan pegawai BKD Kota Malang. Informasi tersedia berupa Peraturan Walikota Malang, regulasi yang jelas untuk pelaksanaan kebijakan tambahan penghasilan informasi berupa kriteria tambahan penghasilan, ketentuan pemberian tambahan penghasilan dan tata cara pembayaran terdapat pada Peraturan Walikota Malang Nomor 4 Tahun 2017. Pembagian wewenang yang sudah terbagi sehingga pegawai dapat bekerja sesuai dengan pembagian tugas yang. Pembagian wewenang terlihat pada skema

pembayaran tambahan penghasilan pada halaman 82 tugas BKD yaitu rekapitulasi tingkat kehadiran, sosialisasi tambahan penghasilan dan pengajuan SPM-LS. Tugas BPKAD pencairan tambahan penghasilan yang sudah diajukan kepada BPKAD. Tugas Bank Jatim membagikan uang hasil tambahan penghasilan melalui rekening. Adanya fasilitas penunjang yaitu kebijakan dan alat fingerprint untuk absensi pegawai pada saat hadir dan absensi pulang.

**(c) Adanya Kesadaran untuk menerima kebijakan**

Dalam implementasi suatu kebijakan dibutuhkan kesediaan untuk menerima kebijakan. Dalam hal ini pemerintah harus mampu merubah pemikiran dari aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan dengan cara merubah sikap dan perilaku yang ingin dibentuk oleh pemerintah. Dalam hal ini Pemerintah Kota Malang mengharapkan agar Pegawai Aparatur Sipil Negara mampu melayani masyarakat secara layak, oleh sebab itu Pemerintah Kota Malang mengeluarkan Kebijakan Tambahan Penghasilan berdasarkan beban kerja. Kebijakan tambahan penghasilan berdasarkan beban kerja diyakini mampu merubah pemikiran Pegawai Aparatur Sipil Negara untuk memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat untuk mendapat tambahan penghasilan. Pada awalnya ada keraguan akan kebijakan ini. Lalu pada akhirnya Pegawai Aparatur Sipil Negara dapat menerima Kebijakan untuk meningkatkan kesejahteraan hidup masing-masing. Begitu juga masyarakat pada akhirnya mampu menerima kebijakan ini demi mendapatkan pelayanan yang baik. Hal ini sesuai dengan pendapat Agustino (2014:158) bahwa dalam implementasi kebijakan pemerintah harus mampu

merubah pemikiran aktor yang terlibat dengan skap dan perilaku yang sesuai dengan pemikiran yang hendak dibentuk oleh pemerintah sendiri.

## **2) Faktor Pendukung Eksternal:**

### **(a) Dasar hukum yang kuat**

Peraturan Walikota Nomor 4 Tahun 2017 dan Surat Keputusan Walikota Malang Nomor 188.45/93/35.73.112/2017 ditetapkan di Kota Malang adalah implikasi dari peraturan pemerintah dan peraturan menteri dalam negeri yang berhubungan dengan kebijakan tambahan penghasilan berdasarkan beban kerja. Peraturan yang mengatur kebijakan tambahan penghasilan yakni Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2016 sebagaimana yang telah diubah menjadi Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Menurut Agustino (2014:161) bahwa kepastian hukum kejelasan aturan-aturan hukum dan kebijakan yang dibuat harus saling berhubungan antara satu dengan yang lain agar menjadi kepatuhan aktor pelaksana pada kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Oleh karena itu kebijakan tambahan penghasilan berdasarkan beban kerja di Kota Malang telah memiliki dasar hukum yang kuat dengan mengikuti Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2016 sebagaimana yang telah diubah menjadi Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

## **a) Faktor Penghambat**

### **1) Faktor Penghambat Internal :**

#### **(a) Disposisi**

Disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan juga sebagai faktor penting dalam pelaksanaan kebijakan. Apabila ada faktor yang belum dipenuhi maka pelaksanaan kebijakan belum bisa dikatakan berhasil. Insentif merupakan sikap yang harusnya diberikan untuk kelancaran proses pelaksanaan tambahan penghasilan. Namun pada pelaksanaan tambahan penghasilan kurang diberikan insentif yang adil sebagai salah satu faktor pendorong keberhasilan implementasi kebijakan.

#### **(b) Tidak adanya sanksi hukum yang tegas**

Aktor pelaksana dengan terpaksa akan melaksanakan kebijakan publik karena dia takut dengan sanksi atau hukuman yang diberikan apabila tidak melaksanakan kebijakan. Dalam hal ini lebih baik jika kebijakan tambahan penghasilan membuat peraturan mengenai sanksi hukum apabila Pegawai Aparatur Sipil Negara melakukan pekerjaannya dengan buruk. Sehingga tujuan dari kebijakan ini dapat berjalan dan dapat dirasakan manfaatnya oleh pemerintah maupun masyarakat. Menurut Agustino (2014:160) sanksi hukum yang tegas dapat menjadi salah satu faktor pendukung dalam pelaksanaan kebijakan. Dikarenakan ketika pelaksanaan kebijakan seharusnya memiliki sanksi atau konsekuensi terhadap ketidak patuhan aktor pelaksana terhadap aturan terhadap aturan yang ditetapkan, begitu juga dengan kebijakan tambahan penghasilan berdasarkan beban kerja di Kota Malang.

**(c) Adanya kecemburuan beban kerja**

Dengan adanya pemberian tambahan penghasilan berdasarkan beban kerja. Kinerja Pegawai Aparatur Sipil Negara dituntut agar lebih meningkat. Hal ini disebabkan karena kebijakan tambahan penghasilan berdasarkan beban kerja merupakan tambahan penghasilan yang diberikan kepada pegawai yang telah melaksanakan tugas pokok dan fungsi. Sehingga perlu adanya peningkatan kinerja oleh setiap Pegawai Aparatur Sipil Negara yang ada di pemerintah Kota Malang. Namun dari hasil wawancara penulis dengan informan ditemukan keluhan dari Pegawai Aparatur Sipil Negara bahwa beban kerja yang diterima antar pegawai dalam jabatan kurang adil. Penyebabnya karena jauhnya rentan jarak besar bobot jabatan antar kelompok-kelompok jabatan sehingga Pegawai Aparatur Sipil Negara merasa bobot jabatan dikelompokkan tidak didasari oleh beban kerja melainkan kelas jabatan saja. Sehingga walaupun Pegawai Aparatur Sipil Negara memiliki beban kerja yang lebih berat karena digolongkan pada jabatan yang sama maka tambahan penghasilan yang didapat akan sama. Melihat kenyataan yang sedemikian maka masih ada perasaan kurang adil yang dirasakan oleh beberapa Pegawai Aparatur Sipil Negara, maka perlu ditinjau kembali beban kerja yang dikerjakan tersebut. Beban kerja ini dapat dilihat dari kuantitas pekerjaan pegawai, resiko pekerjaan pegawai ataupun volume kerja dari Pegawai Aparatur Sipil Negara sesuai dengan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 34 Tahun 2011 tentang Pedoman Evaluasi Jabatan. Sehingga tambahan penghasilan yang didapat memenuhi prinsip pemberian yang adil. Seperti yang dijelaskan Sulistyani (2009:267-269) keadilan

dalam poin kedua-ketiga bahwa rasa keadilan harus sesuai dengan pemerataan pendapatan dalam organisasi.

## **2) Faktor penghambat Eksternal**

### **(a) Peraturan Walikota**

Peraturan yang dibuat Walikota masih dirasa kurang adil dikarenakan pegawai yang memiliki jabatan biasa belum dapat merasakan kesejahteraan yang diberikan pada implementasi kebijakan tambahan penghasilan. Dan juga isi peraturan kurang jelas karena hanya mengacu pada absensi.

Maka dari itu sebaiknya peraturan walikota terkait tambahan penghasilan dikaji kembali agar semua pegawai Aparatur Sipil Negara bisa merasakan kesejahteraan dari tambahan penghasilan secara adil dan merata.

### **(b) Kebijakan**

Kebijakan tambahan penghasilan pada pelaksanaannya terdapat kendala karena hanya pada jumlah absensi. Kurang diperjelas mengenai capaian indeks kinerja. Indeks kinerja bisa terdapat pada SKP namun pengisian SKP juga kurang maksimal.

## BAB V

### PENUTUP

#### A. KESIMPULAN

Dari hasil penelitian implementasi kebijakan tambahan penghasilan dengan perspektif Peraturan Walikota Malang nomor 4 tahun 2017 berdasarkan beban kerja kepada pegawai Aparatur Sipil Negara dapat disimpulkan bahwa:

#### **1. Implementasi Kebijakan Tambahan Penghasilan Dengan Perspektif Peraturan Walikota Malang Nomor 4 Tahun 2017 di Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang**

Sudah berjalan, namun belum sepenuhnya optimal:

##### a. Komunikasi

Pada komunikasi diperlu penyampaian (penyaluran) komunikasi sebagai pendukung dari keberhasilan implementasi kebijakan. Dalam penyampaian (penyaluran) komunikasi pemberian tambahan penghasilan Aparatur Sipil Negara (ASN) di Kota Malang yang berperan penyalur komunikasi tersebut adalah Badan Kepegawaian Daerah. Tambahan penghasilan ASN di Kota Malang diatur berdasarkan Perwali No.4 Tahun 2017. BKD (Badan Kepegawaian Daerah) Kota Malang memiliki peran sebagai penyalur aturan mekanisme tambahan penghasilan ASN diseluruh SKPD yang ada di Kota Malang. BKD melakukan sosialisasi kepada SKPD atau unit instansi yang ada di Kota Malang, kemudian

SKPD atau instansi tersebut melakukan penyaluran komunikasi kepada pegawai ASN.

Kejelasan komunikasi dalam pelaksanaan implementasi kebijakan sudah cukup jelas. Dalam Peraturan Walikota Malang disebutkan tentang kriteria pemberian tambahan penghasilan, tata cara pembayaran, dan ketentuan lainnya. Selama pemberian tambahan penghasilan berlangsung, besaran nilai jabatan tambahan penghasilan juga konsisten

#### b. Sumber Daya

Jumlah staf yang ada di BKD sudah memenuhi. Informasi mengenai aturan tentang kebijakan pelaksanaan pemberian tambahan penghasilan ASN. Penilaian tambahan penghasilan ASN menggunakan Peraturan Walikota Malang nomor 4 tahun 2017. Wewenang yaitu sebuah kewenangan yang dimiliki oleh pelaksana kebijakan untuk melaksanakan suatu kebijakan sudah dibagi dengan keahlian yang dimiliki masing-masing pegawai. BKD berwenang sebagai sosialisasi tambahan penghasilan. BPKAD berwenang sebagai pencairan dana pemberian tambahan penghasilan. Fasilitas adalah salah satu faktor penting untuk menunjang keberhasilan implementasi kebijakan tambahan penghasilan pegawai ASN di BKD Kota Malang. Fasilitas menggunakan absensi fingerprint dan absensi manual. Dengan penunjang berupa fasilitas yang baik dapat mendukung unruk tercapainya keberhasilan implementasi kebijakan.

### c. Disposisi

Disposisi disebut juga sikap. Sikap dari para pelaksana kebijakan menentukan keberhasilan dari kebijakan tersebut. Disposisi indikatornya adalah pengangkatan birokrat dan insentif. Birokrat sebagai bagian dari pelaksana kebijakan yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Pengangkatan birokrat yang ada di Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang sudah sesuai dengan bidang kemampuan masing-masing serta adanya pengawasan dari pimpinan terkait berupa teguran apabila ada kendala dalam pelaksanaan tugas.

Pengangkatan birokrat harus memperhatikan kebutuhan. Kinerja instansi dapat terhambat karena kemampuan yang dimiliki oleh stafnya kurang memadai dan kurang sesuai dengan bidang tugas yang diterima oleh staf tersebut. Selanjutnya perlu adanya pengarahan dari pimpinan untuk meningkatkan kemampuan stafnya agar dapat menjalankan tugas dengan baik.

Insentif juga sebagai faktor pendukung keberhasilan implementasi kebijakan tambahan penghasilan. Diberikan namun dirasa kurang mencapai indikator keadilan dalam pemberian insentif.

### d. Struktur Birokrasi

Salah satu faktor yang juga mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan tambahan penghasilan adalah struktur birokrasi. Dengan adanya alur yang jelas dari struktur birokrasi (Walikota Malang

– Peratiran WaliKota Malang No. 4 Tahun 2017 – BKD – BPKAD-SKPD) sehingga pemberian tambahan penghasilan dapat berjalan dengan baik

**2. Implementasi kebijakan tambahan penghasilan faktor pendukung dan penghambat, antara lain:**

**a) Faktor Pendukung**

**1) Faktor Pendukung Internal:**

**(a) Komunikasi**

Komunikasi yang dilakukan sudah cukup baik hal ini didukung adanya tiga indikator yang sudah terpenuhi antara lain yaitu transmisi yang baik (sosialisasi kebijakan tambahan penghasilan) antar pegawai, kejelasan dalam penyampaian komunikasi antar pegawai, dan konsistensi penyelenggaraan kebijakan tambahan penghasilan tiap bulan pegawai menerima tambahan penghasilan.

**(b) Sumberdaya**

Sumberdaya yang mendukung dalam pelaksanaan tambahan penghasilan juga sudah memenuhi hal ini terlihat dari empat indikator yang sudah terpenuhi antara lain dengan adanya staf pegawai yang sudah sesuai dengan keahlian yang dimiliki, informasi yaitu adanya regulasi yang jelas untuk pelaksanaan kebijakan tambahan penghasilan, pembagian wewenang yang sudah terbagi sehingga pegawai dapat bekerja sesuai dengan pembagian tugas yang ada, dan adanya

fasilitas penunjang berupa kebijakan dan alat fingerprint untuk absensi pegawai pada saat hadir dan absensi pulang.

**(c) Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan**

Dalam implementasi suatu kebijakan dibutuhkan kesadaran untuk menerima kebijakan. Dalam hal ini pemerintah harus mampu merubah pemikiran dari aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan dengan cara merubah sikap dan perilaku yang ingin dibentuk oleh pemerintah. Dalam hal ini Pemerintah Kota Malang mengharapkan agar Pegawai Aparatur Sipil Negara mampu melayani masyarakat secara layak, oleh sebab itu Pemerintah Kota Malang mengeluarkan Kebijakan Tambahan Penghasilan berdasarkan beban kerja. Kebijakan tambahan penghasilan berdasarkan beban kerja diyakini mampu merubah pemikiran Pegawai Aparatur Sipil Negara untuk memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat untuk mendapat tambahan penghasilan.

**2) Faktor Pendukung Ekternal:**

**(a) Dasar hukum yang kuat**

Peraturan Walikota Nomor 4 Tahun 2017 dan Surat Keputusan Walikota Malang Nomor 188.45/93/35.73.112/2017 ditetapkan di Kota Malang adalah implikasi dari peraturan pemerintah dan peraturan menteri dalam negeri yang berhubungan dengan kebijakan tambahan penghasilan berdasarkan beban kerja. Peraturan yang mengatur kebijakan tambahan penghasilan yakni Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2016 sebagaimana yang telah diubah menjadi

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

**a) Faktor Penghambat**

**1) Faktor Penghambat Internal:**

**(a) Disposisi**

Disposisi yaitu sikap yang dilakukan agar tercapainya suatu keberhasilan dari implementasi kebijakan. Dalam pelaksanaan implementasi kebijakan ini insentif (tambahan penghasilan) diberikan namun belum memenuhi indikator keadilan. Dari hal tersebut seharusnya insentif diberikan dengan jumlah yang adil antar yang memiliki jabatan maupun tidak agar pegawai Aparatur Sipil Negara lebih bersemangat untuk tercapainya implementasi kebijakan dengan baik.

**(b) Tidak adanya sanksi hukum yang tegas**

Aktor pelaksana dengan terpaksa akan melaksanakan kebijakan publik karena dia takut dengan sanksi atau hukuman yang diberikan apabila tidak melaksanakan kebijakan. Dalam hal ini lebih baik jika kebijakan tambahan penghasilan membuat peraturan mengenai sanksi hukum apabila Pegawai Aparatur Sipil Negara melakukan pekerjaannya dengan buruk. Sehingga tujuan dari kebijakan ini dapat berjalan dan dapat dirasakan manfaatnya oleh pemerintah maupun masyarakat.

**(c) Adanya kecemburuan beban kerja**

Beban kerja yang diterima antar pegawai dalam jabatan kurang adil. Penyebabnya karena jauhnya rentan jarak besar bobot jabatan antar kelompok-kelompok jabatan sehingga Pegawai Aparatur Sipil Negara merasa bobot jabatan

dikelompokkan tidak didasari oleh beban kerja melainkan kelas jabatan saja. Sehingga walaupun Pegawai Aparatur Sipil Negara memiliki beban kerja yang lebih berat karena digolongkan pada jabatan yang sama maka tambahan penghasilan yang didapat akan sama.

## 2) Faktor Penghambat Eksternal:

### (a) Peraturan Walikota

Peraturan Walikota yang dibuat masih belum berjalan dengan baik karena pemberian tambahan penghasilan pada pegawai yang memiliki jabatan tinggi mendapatkan jumlah yang banyak sedangkan pegawai yang tidak memiliki jabatan hanya mendapat tambahan penghasilan yang jumlahnya tidak memenuhi ekspektasi pegawai tersebut.

### (b) Kebijakan

Kebijakan tambahan penghasilan pada pelaksanaannya terdapat kendala karena hanya pada jumlah absensi. Kurang diperjelas mengenai capaian indeks kinerja. Indeks kinerja bisa terdapat pada SKP namun pengisian SKP juga kurang masimal.

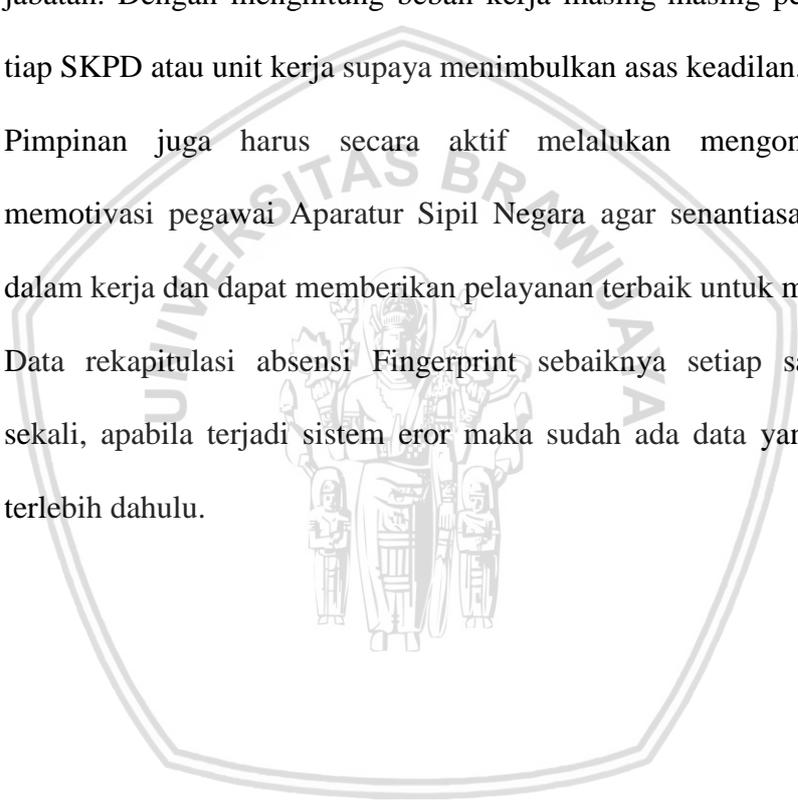
## B. SARAN

Berdasarkan kesimpulan dari penelitian skripsi ini, maka penulis mencoba memberikan masukan sebagai rekomendasi yaitu:

1. Ketentuan dalam pemberian tambahan penghasilan pada pegawai Aparatur Sipil Negara hendaknya dikaji kembali dan ada sanksi yang tegas diberikan kepada pegawai yang melanggar. Sehingga dapat

memotivasi pegawai Aparatur Sipil Negara untuk meningkatkan kinerjanya dan tujuan dari kebijakan tambahan penghasilan dapat tercapai.

2. Kecemburuan beban kerja diantara pegawai Aparatur Sipil Negara di Kota Malang dapat diperhatikan dan dievaluasi kembali menurut analisa jabatan. Dengan menghitung beban kerja masing-masing pegawai pada tiap SKPD atau unit kerja supaya menimbulkan asas keadilan.
3. Pimpinan juga harus secara aktif melakukan mengontrolan dan memotivasi pegawai Aparatur Sipil Negara agar senantiasa berdisiplin dalam kerja dan dapat memberikan pelayanan terbaik untuk masyarakat.
4. Data rekapitulasi absensi Fingerprint sebaiknya setiap satu minggu sekali, apabila terjadi sistem eror maka sudah ada data yang dibackup terlebih dahulu.



**DAFTAR PUSTAKA**

- AA. Anwar Prabu, Mangkunegara. 2011. *Evaluasi kinerja sumber daya manusia*. Bandung: PT. Rosda Karya
- Agustino, Leo. 2012. *Dasar- dasar kebijakan Publik*. Bandung : Alfabeta
- \_\_\_\_\_. 2014. *Dasar- dasar kebijakan Publik*. Bandung : Alfabeta
- \_\_\_\_\_. 2016. *Dasar- dasar kebijakan Publik*. Bandung : Alfabeta
- Argyris, C.,and Schon, D. 1974. *Theory in practice : increasing professional Effectiveness*. San Francisco : Jossey-Bass
- Bank Dunia. 2006. *Pelayanan Publik –Reformasi yang Sama-Sama Menang. Indonesia Policy Brief*
- Bappenas. 2004. *Laporan Kajian Sistem Remunerasi PNS*. Jakarta
- Hardjanto,imam. 2012. *Manajemen sumber daya apatarur (MSDA)*. Malang
- Hasibuan, Malayu S.P. 2008, *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Edisi Revisi Bumi Aksara. Terjemahan Prenahallindo, Jakarta.
- Hasibuan, Malayu S.P. 2013. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Bumi Aksara
- Indradi,S,Sjamsiar. 2010. *Dasar – dasar dan teori administrasi publik*. Malang : Agritek YPN Malang
- Islamy, Irfan. 2007. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Jakarta : Bumi Aksara
- Lijan Poltak, Sinambela. 2012. *Kinerja Pegawai Teori pengukuran dan implikasi*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Makmur Mochammad. 2003. *Dasar-dasar Administrasi Publik dan Manajemen Publik dan Manajemen Publik*. Malang: Medio

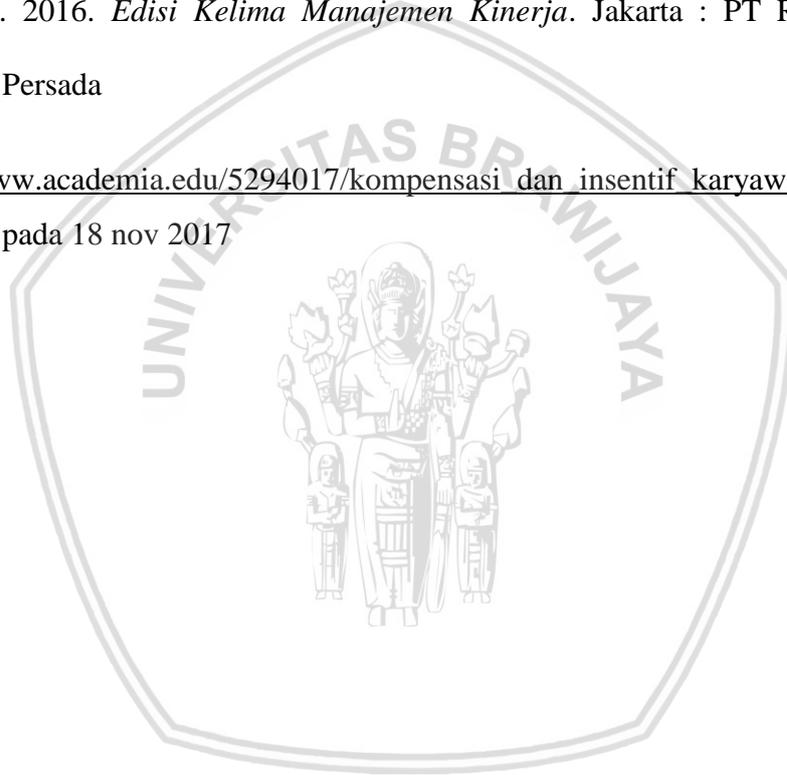
- Malayu S.P Hasibuan. 2001. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: PT. Bumi Aksara,
- Martoyo. 1994. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Yogyakarta. BPFE
- Mashun, Mohammad, 2006. *Pengukuran Kinerja Sektor Publik*, Edisi Pertama. Yogyakarta : BPFE
- Moehariono. 2012. *Pengukuran Kinerja Berbasis Kompetensi*. Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada
- Moekijat. 1992. *Administrasi Gaji dan Upah*. Bandung : Mandar Maju
- Moleong, Lexy J. 2013. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung : Remaja Rosdakarya.
- Pasalong, Harbani. 2011. *Pengertian Kebijakan Publik*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah diubah dengan Peraturan Menteri Nomor 21 Tahun 2011.
- Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 34 Tahun 2011 tentang Pedoman Evaluasi Jabatan.
- Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 63 Tahun 2011 tentang Pedoman Penataan Sistem Tunjangan Kinerja Pegawai Negeri.
- Soekarno. 2005. *Publik Policy : Pengertian Pokok untuk Memahami Analisa Kebijakan Pemerintah*. Surabaya : Airlangga University Press.
- Sulistiyani, Ambar T dan Rosidah. 2009. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Yogyakarta, Graha Ilmu
- Winarno, Budi. 2002. *Kebijakan Publik Teori dan Proses*. Yogyakarta: Media Pressindo

Walikota Malang. 2017. Peraturan Walikota Malang Nomor 4 Tahun 2017  
Tentang Pemberian Tunjangan Penghasilan Berdasarkan Beban Kerja  
Kepada Pegawai Negeri Sipil

Widodo, Joko. 2010. *Analisa Kebijakan Publik, Konsep dan Aplikasi Analisis  
Kebijakan Publik*. Malang : Bayu Media

Wibowo. 2016. *Edisi Kelima Manajemen Kinerja*. Jakarta : PT RajaGrafindo  
Persada

[http://www.academia.edu/5294017/kompensasi\\_dan\\_insentif\\_karyawan](http://www.academia.edu/5294017/kompensasi_dan_insentif_karyawan) di akses  
pada 18 nov 2017



## DAFTAR LAMPIRAN

### Lampiran 1: Susunan pegawai BKD Kota Malang

No	Nama	Gol Ruang	Jabatan
1	Dra. ANITA SUKMAWATI	IV/c	Kepala
2	Ir. ENY HANDAYANI, M.Si.	IV/b	Sekretaris
3	MOCHAMAD ARIEF WIBISONO S.H.	IV/a	Kepala Bidang Mutasi
4	ZAINAB S.Sos., M.Si	IV/a	Kabid Pengembangan Kompetensi dan Fasilitasi Profesi
5	SRI ATIKA WIDOWATI, S.H, M.M.	IV/a	Kepala Bidang Penilaian Kinerja dan Penghargaan
6	Ir. ROOS ASRI RATNA W, M.AP	IV/a	Kepala Subbidang Penghargaan dan Disiplin Bidang Penilaian Kinerja dan Penghargaan
7	FITRI KURNIANA ANNISAH, S.Si.,M.M.	III/d	Kepala Subbagian Perencanaan dan Keuangan Sekretariat
8	WAHYU ARIYANTO, S.STP	III/d	Kepala Subbagian Umum dan Kepegawaian Sekretariat
9	AGUS SUNGKONO S.H.	III/d	Kepala Subbidang Kepangkatan dan Pemberhentian Bidang Mutasi
10	BAGUS PAMBUDI S.Sos,M.Si.	III/d	Kepala Subbidang Formasi dan Pengadaan Bidang Mutasi

11	INDIRA SRI WAHYUNI STP	III/d	Kepala Subbidang Pengembangan Kompetensi Bidang Pengembangan Kompetensi dan Fasilitasi Profesi
12	Dr. FERRY ANDRIONO ST.M.Si.	III/d	Kepala Subbidang Pendidikan dan Pelatihan Bidang Pengembangan Kompetensi dan Fasilitasi Profesi
13	ILA MEIMUNA S.E.	III/d	Kepala Subbidang Penilaian dan Evaluasi Kinerja Bidang Penilaian Kinerja dan Penghargaan
14	BAGUS WINARNO S.Kom.	III/d	Kepala Subbidang Data dan Informasi Bidang Penilaian Kinerja dan Penghargaan
15	IKA KUSUMANING WARDHANI SH	III/c	Pengadministrasi Umum
16	ARY ISDORIA SE	III/c	Pengelola Kepegawaian
17	ELZI LEONARDO S.AP, M.Si	III/c	Analisis Jabatan
18	HENDRO MARTONO S.AP	III/c	Kepala Subbidang Mutasi dan Promosi Bidang Mutasi
19	ANEKE SJANE TAULU	III/c	Kepala Subbidang Fasilitasi Profesi Bidang Pengembangan Kompetensi dan Fasilitasi Profesi
20	ACHMAD WIDYA PRASETYO S.E	III/b	Analisis Kepegawaian
21	DWI SUSIANTI	III/b	Pengelola Profesi Sumber Daya Manusia
22	IKA CAHYANI S.Sos	III/b	Pengelola Pengembangan Karir

23	YOGA PANDU WASKITA, S. IP, M.A.P.	III/b	Bendahara
24	BAYU PUTRA UTAMA A.Md	III/a	Pranata Komputer
25	PRISELA DWI ARIESTA S.STP	III/a	Pengelola Formasi dan Pengadaan Pegawai
26	AGUS BOGO ISWONO	III/a	Pengelola Kepegawaian
27	HANIFAH, SE	III/a	Pengelola Kepegawaian
28	YOYOK SUTIKNO, SE	III/a	Pengelola Kepegawaian
29	BENNY IRAWAN, S.STP	III/a	Pengelola Kepegawaian
30	SISWO ADI, SH	III/a	Penyusun Program Penyelenggara Diklat
31	BIMANTORO YUHANDANI IRAWAN, S.STP	III/a	Pengelola Penyelenggaraan Diklat
32	IMADUDDIN	III/a	Pengelola Penilaian Kinerja Pegawai
33	APRILIYANA DWI ALITANTI, S.STP	III/a	Pengelola Pemanfaatan Barang Milik Daerah
34	NURUL YAHDI ALHAQ A.Md	III/a	Penyusun Rencana Kegiatan dan Anggaran
35	FIKA INDRIASARI S.I.Kom	III/a	Analisis Diklat
36	DWI SULIS SETIOWATI A.Md	II/d	Analisis Kepegawaian
37	JUNAEDI ASMARA A.Md	II/d	Pranata Komputer
38	MOCHAMAD ARSYAD A.Md	II/d	Pranata Komputer
39	ENGGAR ARI WAHYUNINGTYAS A.Md	II/d	Pengelola Kepegawaian
40	JULIA SAVITRI A.Md	II/d	Pranata Kearsipan
41	WULAN WIDYANINGTYAS A.Md	II/d	Penyusun Rencana Mutasi
42	NUROHMAN	II/c	Pranata Kearsipan

43	SUPARDI	II/b	Pengadministrasi Umum
44	MOH. SUBUR	II/b	Pengadministrasi Persuratan
45	YUDI WINARNO S.S	II/b	Pengelola Keuangan
46	ANDY WARDHANA	II/a	Pengadministrasi Keuangan
47	AGUS SUPRIANTO	II/a	Pengadmministrasi Kepegawaian
48	ANDIKA A. SANJAYA	II/a	Analisis Kompetensi

**Sumber: BKD Kota Malang**



**Lamiran 2 : Mapping uraian tugas di BKD Kota Malang**

No	Jabatan	Uraian tugas
1	Kepala Badan	Memimpin, mengawasi, dan memberikan petunjuk bagi pelaksana tugas
2	Sekretariat BKD	Pengelolaan administrasi, umum meliputi: penyusunan program, ketatalaksanaan, ketatausahaan, keuangan, kepegawaian, urusan rumah tangga, perlengkapan, kehumasan, dan kepustakaan serta kearsipan
3	Subbagian Perencanaan dan Keuangan	Pengumpulan dan penyusunan bahan perencanaan, monitoring, evaluasi, dan pelaporan serta Penyiapan bahan penatausahaan dan pertanggungjawaban administrasi keuangan
4	Subbagian Umum dan Kepegawaian	Melaksanakan urusan administrasi umum, organisasi dan tata laksana, pengurusan rumah tangga, perlengkapan/berbekalan, dokumentasi, perpustakaan dan kerarsipan serta Pengelolaan kepegawaian BKD
5	Bidang Mutasi	Pengelolaan program dan kegiatan mutasi dan promosi, kepangkatan dan pemberhentian serta Penyusunan formasi dan penyelenggaraan pengadaan pegawai
6	Subbidang Kepangkatan dan Pemberhentian	Pelaksanaan administrasi penerbitan kenaikan pangkat, kenaikan gaji berkala, serta pemberhentian/pensiun
7	Subbidang Mutasi dan Promosi	Pelaksanaan administrasi pengangkatan pegawai dari dan dalam jabatan serta redistribusi
8	Subbidang Formasi dan Pengadaan	Pelaksanaan penyusunan formasi dan kebutuhan pegawai serta Pelaksanaan rekrutmen/pengadaan pegawai
9	Bidang Penilaian Kinerja dan Penghargaan	Pengelolaan program dan kegiatan di bidang penilaian kinerja, penghargaan dan disiplin serta data dan sistem informasi kepegawaian

10	Subbidang Penghargaan dan Disiplin	Pelaksanaan administrasi pemberian penghargaan dan pembinaan disiplin pegawai
11	Subbidang Data dan Informasi	Pengelolaan data dan arsip kepegawaian serta pengembangan sistem informasi kepegawaian
12	Subbidang Penilaian dan Evaluasi Kinerja	Pelaksanaan administrasi dan evaluasi kinerja pegawai
13	Bidang pengembangan Kompetensi dan Fasilitas Profesi	Pengelolaan program dan kegiatan di bidang pengembangan kompetensi dan fasilitas profesi
14	Subbidang Pengembangan Kompetensi	Penyusunan bahan kajian dan pelaksanaan administrasi pengembangan kompetensi
15	Subbidang Pendidikan dan Pelatihan	Penyelenggaraan pendidikan pelatihan penjurangan maupun teknis fungsional, baik melalui pelaksanaan, pengiriman atau upaya lainnya
16	Subbidang Fasilitasi Profesi	Penyelenggaraan fasilitas pengelolaan administrasi dan tata hubungan kerja lembaga profesi pegawai

Sumber: BKD Kota Malang

## DAFTAR LAMPIRAN

### No Judul Lamiran

1. Susunan Pegawai BKD Kota Malang
2. Mapping Uraian Tugas di BKD Kota Malang
3. Peraturan Walikota Malang Nomor 4 Tahun 2017 Tentang Pemberian Tambahan Penghasilan Berdasarkan Beban Kerja Kepada Pegawai Aparatur Sipil Negara
4. Format Daftar Penerimaan Tambahan Penghasilan
5. Format Daftar Perhitungan Tambahan Penghasilan
6. Format Rekapitulasi Tingkat Kehadiran
7. Format Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran
8. Keputusan Walikota Malang Nomor 188.45/93/35.73.112/2017
9. Peraturan Walikota Malang Nomor 46 Tahun 2016