

BAB I

PENDAHULUAN

1. 1. Latar Belakang

Sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, kemudian dilakukan revisi melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dan selanjutnya mengalami revisi kembali dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, maka banyak terjadi perubahan di dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Salah satunya keinginan dan tuntutan terhadap desentralisasi kewenangan selama ini mulai terpenuhi. Dalam kebijakan tersebut pemerintah pusat telah memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Tujuannya untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan masyarakat yang memiliki daya saing yang tinggi, namun dengan tetap memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi dan rasa keadilan (Jati, 2012: 1).

Bertitik tolak dari pelaksanaan otonomi daerah sebagaimana dikemukakan di atas, maka untuk mewujudkan efisiensi dan efektivitas di dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu dukungan aparatur pemerintah untuk memberikan pelayanan publik yang profesional, berdasarkan prinsip *good governance* (tata pemerintahan yang baik) (Thamrin, 2019: 24). Tidak dapat dipungkiri faktor dan aktor utama yang mampu untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik adalah aparatur pemerintah (Agusta & Jaya, 2017: 43).

Mengingat pentingnya peran dan fungsi aparatur pemerintah, pemerintah sangat menyadari perlu adanya reformasi aparatur pemerintah melihat kualitas pelayanan yang ada selama ini. Semangat reformasi dimaksud lebih ditekankan pada pendayagunaan aparatur negara untuk mewujudkan kemampuan administrasi negara dalam menjalankan peran dan fungsinya dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah (Sandiasa & Agustana, 2018: 3).

Pemerintah Daerah sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, mempunyai hak dan kewajiban untuk mengatur daerahnya sendiri dan sekarang ini dihadapkan kepada masalah bagaimana membangun pemerintahan yang baik dan bersih (*good government and clean government*), transparan, akuntabel, efektif, efisien, menjunjung tinggi supremasi hukum, responsif dan memberi peluang partisipasi masyarakat (Imtihan, dkk, 2017: 2).

Aparatur pemerintah yang diharapkan mampu menjadi motivator dan sekaligus menjadi katalisator bagi jalannya pembangunan, mampu menjalankan perannya sebagai aparatur pemerintah modern yang tidak hanya mengedepankan penyelenggaraan tugas dan fungsi organisasi saja, tetapi juga mampu merespon aspirasi ke dalam kegiatan dan program organisasi serta mampu melahirkan inovasi yang bertujuan untuk mempermudah kinerja organisasi. Untuk mewujudkan kondisi ideal ini tidak mudah karena membutuhkan dukungan aparatur yang profesional yang mampu mengoptimalkan pelaksanaan tugas pokok dan fungsi serta didukung pula oleh semangat pengabdian yang tinggi yang selalu berorientasi

pada pelayanan publik, pengayoman dan pemberdayaan rakyat (Widiaswari, 2012: 170).

Aparatur pemerintah tidak dapat lepas dari pengaruh lingkungan dan budaya setempat. Budaya atau yang sering disebut dengan kultur merupakan pola-pola perilaku manusia sebagaimana cara berpikir, bertindak, adat istiadat, kebiasaan yang selalu dijalankan oleh manusia untuk mengatur hidupnya (*way of life*). Dengan demikian dapat dikatakan bahwa yang dimaksud dengan budaya aparatur pemerintah adalah cara berfikir, bersikap, bertindak, kebiasaan dan adat istiadat yang dilakukan oleh aparatur pemerintah dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya sebagai aparatur negara (Paisa, dkk, 2019: 2).

Kondisi ini tercipta sebagai akibat dan konsekuensi dari keseluruhan perilaku dan gaya manajerial yang sering digunakan oleh manajemen puncak (*the strategic-apex*) pada hirarki organisasi publik. Gaya manajerial dan *leadership* yang bersifat feodalistik dan paternalistik berpengaruh besar terhadap kinerja organisasi (Siagian, 1994: 44). Akhirnya pada jajaran aparatur pemerintah tingkat menengah dan bawah takut untuk melakukan dan mengambil langkah-langkah baru dan keputusan dalam upaya peningkatan pelayanan publik. Rendahnya keinginan melakukan perubahan dan inovasi yang antara lain juga disebabkan oleh gaya manajerial yang tidak kondusif bagi terciptanya aparatur pemerintah yang *responsif* dan inovatif. Tidak mengherankan jika kemampuan kerja organisasi dan jajarannya menjadi rendah. Dalam pandangan manajemen puncak "*pro status-quo*" seperti itu, segala perubahan yang terjadi dalam hal ilmu pengetahuan dan teknologi dianggap sebagai ancaman bagi kelangsungan karier dan jabatannya.

Baik buruknya pelayanan publik yang diberikan oleh aparatur pemerintah sangat terkait dengan kemampuan dan kualitas aparatur pemerintah itu sendiri. Kemampuan Pegawai Negeri Sipil (PNS) selain dibentuk melalui pengembangan dan peningkatan pengetahuan serta keahlian individu juga sangat dipengaruhi oleh sistem organisasi tersebut seperti orientasi kerja, struktur organisasi, model kepemimpinan dan tingkat kesejahteraan yang diterima sebagai tambahan penghasilan atau remunerasi (Qadari, dkk, 2018: 158).

Hal lain yang menjadi penyebab mendasar adalah dimana proses rekrutmen pegawai negeri seringkali mengabaikan aspek meritokrasi dan kebutuhan organisasi. Sehingga tidaklah mengherankan jika dalam praktik, birokrasi khususnya di pemerintahan daerah sering kewalahan dalam mengantisipasi setiap perubahan dan beberapa aspirasi yang berkembang. Dampak lebih jauh adalah terjadinya penurunan mutu kerja organisasi dan mutu pelayanan public (Iqbal, 2017: 348).

Bahwa aparatur pemerintah cenderung enggan melakukan perubahan dan inovasi, selain karena disebabkan oleh gaya manajerial dalam organisasi publik. Patologi tersebut juga disebabkan oleh iklim dan kondisi dalam organisasi aparatur pemerintah yang cenderung memberikan promosi kepada pegawai yang loyal dari pada pegawai yang kreatif dan inovatif (Kurniawan, 2016: 579). Aparatur pemerintah seharusnya lebih peka terhadap berbagai perubahan dan mencari pendekatan baru bagi pengembangan pelayanan kepada public (Sadhana, 2010: v-vi). Saatnya meninggalkan proses pelayanan yang sangat prosedural dan birokratis. Keberadaan aturan formal bukan alasan untuk tidak memperbaiki cara kerja yang

responsif serta bermain di atas aturan guna melegalkan setiap tindakan yang menyulitkan pelayanan. Pekerjaan yang sebetulnya dapat dikerjakan secara cepat dan singkat dibuat menjadi lama, berbelit-belit dan akhirnya memerlukan biaya besar (Hendayani, 2011: 61).

Berkaitan dengan teridentifikasinya sedikit patologi diantara sekian banyak patologi aparat pemerintah yang selalu menjadi sorotan dan kritik masyarakat, ternyata ini juga yang menjadi penyebab lemah kinerja aparatur pemerintah selama ini. Ukuran lemahnya kinerja aparatur pemerintah dapat dilihat dari beberapa indikator seperti yang dikemukakan oleh (Kasim, 2001).

- a. Peningkatan kualitas hidup publik,
- b. Penegakan hukum,
- c. Pelayanan yang adil terhadap masyarakat,
- d. Pencegahan dan pengurangan korupsi,
- e. Pengurangan keluhan masyarakat.

Berbagai upaya dilakukan oleh pemerintah daerah untuk mengatasi berbagai persoalan yang terjadi pada aparatur pemerintah, salah satunya adalah dengan pemberian tambahan penghasilan dengan berbagai bentuk dan formulasi. Seperti yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Temanggung, Jawa Tengah yang memberi tambahan penghasilan. Namun tambahan penghasilan di Temanggung hanya berpengaruh positif terhadap motivasi kerja para pegawai, namun tidak signifikan (Latu dkk, 2016: 54). Pemerintah Sumatera Utara juga memberi tambahan penghasilan kepada para pegawai negeri sipil (PNS) untuk memperbaiki pelayanan publik, melalui peningkatan pendapatan bagi para PNS.

Namun hasilnya tidak dapat meningkatkan disiplin para pegawai negeri sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Sumatera Utara (Lubis, 2020: 179). Kementerian Hukum dan HAM juga memberi tambahan penghasilan kepada pegawai negeri sipil (PNS) yang bekerja di lingkungan kementerian Hukum dan HAM. Namun, hasilnya tidak sebagaimana yang diharapkan, tingkat disiplin, kinerja yang diharapkan meningkat tidak tercapai (Maharani, dkk, 2014: 20).

Tidak dapat dipungkiri bahwa aparatur pemerintah di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu juga memiliki gejala yang kurang lebih sama dengan yang terjadi di daerah lain di Indonesia. Sehingga perlu mendapat perhatian lebih dari kepala daerah, dalam hal ini gubernur. Seperti masih ditemukannya praktik Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN), belum optimalnya tingkat efisiensi, efektivitas dan produktivitas dari birokrasi pemerintahan, masih rendahnya tingkat transparansi dan akuntabilitas pemerintahan. Serta tingkat disiplin dan etos kerja masih lemah. Hal ini berdampak lebih jauh lagi pada penurunan pertumbuhan ekonomi di Provinsi Bengkulu (Nawatmi, 2013: 75).

Lemahnya tingkat disiplin Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Tabel 1.1
Pemberian Hukuman Disiplin Tahun 2017

| Bulan | Lisan | Sedang | Tertulis | Tidak Puas | Total |
|--------------|--------------|---------------|-----------------|-------------------|--------------|
| Januari | 45 | 2 | 57 | 1 | 105 |
| Februari | 37 | 1 | 34 | 15 | 87 |
| Maret | 23 | 1 | 21 | 9 | 54 |
| April | 18 | 2 | 15 | 10 | 45 |
| Mei | 10 | 6 | 9 | 14 | 39 |
| Juni | 8 | 10 | 12 | 2 | 32 |
| Juli | 78 | 14 | 19 | 6 | 117 |

| | | | | | |
|---------------|------------|-----------|------------|-----------|------------|
| Agustus | 32 | 10 | 45 | 15 | 102 |
| September | 22 | 9 | 16 | 1 | 48 |
| Oktober | 6 | 3 | 10 | 5 | 24 |
| Jumlah | 279 | 58 | 238 | 78 | 653 |

Sumber: Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Provinsi Bengkulu 2017

Mencermati data tersebut, terlihat bahwa tingkat disiplin pegawai Pemerintah Provinsi Bengkulu masih rendah. Akumulasi dari sering dan banyaknya pegawai yang terlambat datang ke kantor, meninggalkan jam kerja dan tidak masuk tanpa keterangan, mengakibatkan pegawai bersangkutan dikenakan hukuman disiplin mulai dari teguran lisan, sedang, tertulis sampai pernyataan tidak puas. Bahkan tidak menutup kemungkinan pada akhirnya nanti hukuman disiplin tersebut sampai tingkat penundaan kenaikan gaji, penurunan pangkat, pemberhentian dengan hormat sampai dengan pemberhentian tidak hormat.

Tingkat disiplin para pegawai negeri juga berkorelasi dengan serapan anggaran di masing-masing Organisasi Perangkat Daerah (OPD) Pemerintah Provinsi Bengkulu, seperti yang terlihat pada data triwulan ketiga tahun 2017.

Tabel 1. 2
Realisasi Keuangan APBD Triwulan III Tahun 2017
Pemerintah Provinsi Bengkulu

| No | OPD | Target | Realisasi | Selisih |
|----|--------------------------------------|--------|-----------|---------|
| 1 | Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan | 65,13 | 76,25 | 11,11 |
| 2 | Dinas Perpustakaan dan Kearsipan | 66,64 | 75,31 | 8,67 |
| 3 | Badan Kesatuan Bangsa, Politik | 66,61 | 67,32 | 0,42 |
| 4 | Badan Penanggulangan Bencana Daerah | 66,96 | 66,93 | -0,03 |
| 5 | Sekretariat DPRD | 70,41 | 69,56 | -0,85 |
| 6 | Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi | 74,83 | 73,66 | -1,17 |
| 7 | Badan Penghubung | 66,32 | 63,96 | -2,36 |

| | | | | |
|----|---|-------|-------|--------|
| 8 | Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral | 71,07 | 67,58 | -3,49 |
| 9 | Sekretariat Daerah | 72,11 | 68,33 | -3,79 |
| 10 | Dinas Sosial | 61,45 | 65,78 | -4,33 |
| 11 | Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu | 62,56 | 67,14 | -4,58 |
| 12 | Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan KB | 71,62 | 65,93 | -5,69 |
| 13 | Inspektorat | 75,15 | 69,02 | -6,13 |
| 14 | Pos Bantuan | 69,90 | 63,48 | -6,42 |
| 15 | DPRD | 75,00 | 68,12 | -6,88 |
| 16 | Badan Kepegawaian Daerah | 70,24 | 63,10 | -7,14 |
| 17 | Dinas Ketahanan Pangan | 73,31 | 65,54 | -7,77 |
| 18 | Dinas Kesehatan | 67,84 | 59,96 | -7,88 |
| 19 | Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah | 75,00 | 66,82 | -8,18 |
| 20 | Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa | 71,40 | 63,10 | -8,30 |
| 21 | Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia | 70,98 | 61,20 | -9,77 |
| 22 | Biro Adm. Pembangunan | 56,11 | 45,09 | -11,02 |
| 23 | Satpol PP | 72,83 | 61,05 | -11,78 |
| 24 | Dinas Tanaman Pangan, Hortikultura dan Perkebunan | 68,45 | 55,97 | -12,49 |
| 25 | Badan Pengelolaan Keuangan Daerah | 68,17 | 54,93 | -13,24 |
| 26 | Badan Perencanaan, Penelitian dan Pengembangan Daerah | 68,52 | 54,62 | -13,89 |
| 27 | RSJ -KO Soeprpto | 69,12 | 54,16 | -14,97 |
| 28 | Dinas Pendidikan dan Kebudayaan | 71,17 | 60,84 | -16,33 |
| 29 | Dinas Perindustrian dan Perdagangan | 70,96 | 54,35 | -16,61 |
| 30 | Dinas Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah | 75,00 | 57,45 | -17,55 |
| 31 | Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil | 75,00 | 56,85 | -18,15 |
| 32 | Biro Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat | 74,47 | 56,27 | -18,21 |

| | | | | |
|----|--|--------------|--------------|--------------|
| 33 | Dinas Kelautan dan Perikanan | 65,35 | 45,51 | -19,85 |
| 34 | Dinas Komunikasi, Informatika, Statistik | 75,00 | 53,69 | -21,31 |
| 35 | RSUD M. Yunus | 70,12 | 46,84 | -23,28 |
| 36 | Dinas Pariwisata | 72,12 | 48,40 | -23,72 |
| 37 | Biro Organisasi | 75,83 | 48,51 | -27,33 |
| 38 | Dinas Pemuda dan Olahraga | 67,48 | 37,22 | -30,25 |
| 39 | Biro Adm. Perekonomian dan Sumber Daya Alam | 71,82 | 41,38 | -30,44 |
| 40 | Dinas Perhubungan | 69,67 | 37,64 | -32,03 |
| 41 | Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan | 71,98 | 31,62 | -40,36 |
| 42 | Biro Hukum | 71,74 | 28,02 | -43,72 |
| 43 | Biro Umum, Humas, dan Protokol | 62,16 | 16,29 | -45,87 |
| 44 | Dinas Perumahan, Kawasan Permukiman dan Pertanahan | 75,00 | 27,27 | -47,73 |
| 45 | Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang | 63,95 | 14,67 | -49,27 |
| | Provinsi Bengkulu | 57,00 | 47,35 | -9,65 |

Sumber: Tim Evaluasi dan Pengawasan Realisasi Anggaran Pemerintah Provinsi Bengkulu Tahun 2017

Berdasarkan tabel 1.2 dapat diketahui bahwa realisasi serapan anggaran Pemerintah Provinsi Bengkulu belum mencapai target seperti ditetapkan di triwulan ketiga. Padahal pagu yang ditetapkan di triwulan ketiga jauh lebih rendah dari tahun-tahun sebelumnya yaitu hanya 57 persen, ironisnya lagi justru ada satu Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yaitu Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang) yang serapannya belum mencapai 15 persen.

Sedangkan dalam skala nasional dari target 50,88 persen yang ditetapkan per 31 Agustus 2017, Provinsi Bengkulu serapannya hanya mencapai 38,85 persen. Sehingga membuat Provinsi Bengkulu berada pada urutan ke 29 dari 34 Provinsi.

Capaian tersebut masih cukup jauh dibanding dengan Provinsi Jawa Timur yang berhasil menjadi provinsi terbesar serapannya yaitu sebesar 60,68 persen, diikuti Nusa Tenggara Barat sebesar 56,72 persen urutan kedua, dan Sulawesi Barat 56,45 persen di urutan ketiga.

Tabel 1.3
Data Pelanggaran Disiplin PNS Provinsi Bengkulu Tahun 2019

| Bulan | Lisan | Sedang | Tertulis | Tidak Puas | Jumlah |
|--------------|--------------|---------------|-----------------|-------------------|---------------|
| Januari | 39 | 5 | 8 | 1 | 53 |
| Februari | 18 | 22 | 6 | 1 | 47 |
| Maret | 17 | 21 | 5 | 3 | 46 |
| April | 22 | 25 | 11 | 2 | 60 |
| Mei | 19 | 28 | 13 | 4 | 64 |
| Juni | 9 | 11 | 5 | 4 | 29 |
| Juli | 12 | 5 | 14 | 0 | 31 |
| Agustus | 11 | 5 | 7 | 3 | 26 |
| September | 14 | 3 | 12 | 0 | 29 |
| Oktober | 10 | 2 | 8 | 0 | 20 |
| November | 13 | 4 | 9 | 4 | 30 |
| Desember | 7 | 4 | 8 | 4 | 23 |
| Total | 191 | 135 | 106 | 26 | 458 |

Sumber: Badan Kepegawaian Provinsi Bengkulu Tahun 2019

Fenomena tersebut berdampak terhadap kualitas dan kepuasan pelayanan masyarakat, dan lambatnya pembangunan infrastruktur serta mempengaruhi pertumbuhan ekonomi. Kondisi ini perlu segera dibenahi dan diambil langkah-langkah strategis sehingga masing Organisasi Perangkat Daerah (OPD) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu dapat meningkatkan kinerja dan kualitas pelayanan.

Menyadari hal tersebut, maka Pemerintah Provinsi Bengkulu menerapkan kebijakan dengan memberikan tambahan penghasilan kepada seluruh pegawai di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu. Pemberian tambahan penghasilan

diharapkan dapat mendorong perbaikan disiplin, pelayanan dan lain-lain. Pemerintah Provinsi Bengkulu melalui Peraturan Gubernur Nomor 21 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 52 Tahun 2017 Tentang Pemberian Tambahan Penghasilan Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu.

Berdasarkan apa yang telah dikemukakan di atas, peneliti ingin mengkaji lebih jauh bagaimana pemberian tambahan penghasilan Pegawai Sipil Negara (PNS) berdasarkan Peraturan Gubernur Nomor 21 Tahun 2018 tentang Tambahan Penghasilan Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu.

1. 2. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pemberian tambahan penghasilan Pegawai Sipil Negara (PNS) berdasarkan Peraturan Gubernur Bengkulu No. 21 tahun 2018 revisi atas Peraturan Gubernur Bengkulu No. 52 tahun 2017 tentang Pemberian Tambahan Penghasilan untuk Pegawai Sipil Negara (PNS) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu?
2. Apa faktor pendukung dan penghambat pemberian tambahan penghasilan Pegawai Sipil Negara (PNS) berdasarkan Peraturan Gubernur Bengkulu No. 21 tahun 2018 revisi atas Peraturan Gubernur Bengkulu No. 52 tahun 2017 tentang Pemberian Tambahan Penghasilan untuk Pegawai Sipil Negara (PNS) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu?

1. 3. Tujuan Penelitian

1. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis pemberian tambahan penghasilan Pegawai Sipil Negara (PNS) berdasarkan Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 21 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 52 Tahun 2017 tentang Pemberian Tambahan Penghasilan Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu.
2. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis, faktor pendukung dan penghambat pemberian tambahan penghasilan Pegawai Sipil Negara (PNS) berdasarkan Peraturan Gubernur Nomor 21 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 52 Tahun 2017 tentang Pemberian Tambahan Penghasilan Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu.

1. 4. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis penelitian ini memberikan manfaat di dalam mengembangkan dan memperkaya khazanah teori ilmu sosial, khususnya yang berkaitan dengan teori implementasi kebijakan publik yang dikemukakan oleh Edward III.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pemerintah daerah, khususnya Pemerintah Provinsi Bengkulu dalam upaya

memperbaiki pelayanan publik, meningkatkan disiplin dan meningkatkan kesejahteraan pegawai negeri sipil.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2. 1. Teori-Teori

2. 1. 1. Teori Utama

2. 1. 1. 1 Teori Implementasi Kebijakan George C. Edward III

Teori utama di dalam penelitian ini adalah teori implementasi kebijakan publik yang dikemukakan oleh George C Edward III. Model yang dikembangkan oleh Edward III dinamakan sebagai model *direct an indirect on implementation*. Model implementasi ini berangkat dari sejumlah pertanyaan tentang prakondisi-prakondisi apa yang dapat membuat implementasi suatu kebijakan dapat berhasil. Selanjutnya dijawab oleh Edward III dalam bukunya *Implementing Public Policy* yang menyatakan “*There are four critical factors affecting policy implementation and they may arise as obstacles. They are communication, resources, disposition and bureaucratic structure*” (Mubarok, dkk, 2020, 33).

1. Komunikasi (*Communication*)

Komunikasi sangat menentukan tingkat keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan Adapun indikator yang digunakan untuk mengukur tingkat keberhasilan sebuah komunikasi adalah: (a) transmisi (penyaluran komunikasi); (b) kejelasan (komunikasi yang diterima oleh pelaksana kebijakan bersifat jelas dan tidak membingungkan); dan (c) konsistensi (perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi bersifat jelas dan tidak berubah-ubah).

2. Sumber daya (*Resources*)

Sumber daya merupakan hal yang penting dalam mengimplementasikan suatu kebijakan. Indikator sumber daya terdiri dari: (a) staf (pelaksana yang merupakan sumber daya yang paling utama dan menentukan dalam pelaksanaan kegiatan); (b) informasi (segala sesuatu yang berhubungan dengan pelaksanaan suatu kebijakan); (c) wewenang (otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang diterapkan secara politik); dan (d) fasilitas (sarana dan prasarana yang mendukung pelaksanaan sebuah kebijakan publik).

3. Disposisi (*Disposition*)

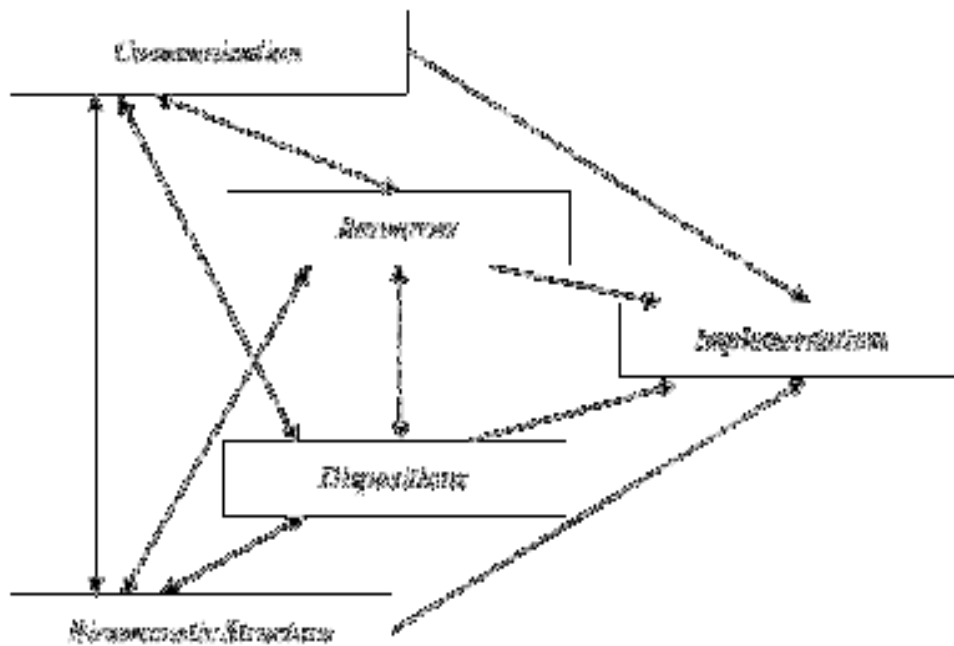
Disposisi merupakan sikap dari pelaksana kebijakan tentang pelaksanaan suatu kebijakan publik. Terdapat beberapa hal yang harus dicermati dalam keberhasilan disposisi ini, diantaranya: (a) pengangkatan birokrat (pemilihan personil pelaksana kebijakan yang memiliki dedikasi tinggi pada kebijakan yang telah ditetapkan); dan (b) insentif (menambah keuntungan atau biaya tertentu untuk pelaksana kegiatan sebagai kompensasi mereka telah bekerja).

4. Struktur birokrasi (*Bureaucratic Structure*)

Birokrasi sebagai pelaksana kebijakan harus mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan menentukan koordinasi yang baik. Terdapat dua hal yang akan meningkatkan struktur kerja birokrasi: (a) *Standard Operating Procedure (SOP)* yaitu suatu kegiatan rutin yang memungkinkan para pegawai untuk melaksanakan kegiatan sesuai dengan standar yang ditetapkan; dan (b) Fragmentasi (upaya penyebaran tanggung jawab kegiatan kegiatan atau aktivitas-aktivitas pegawai diantara beberapa unit kerja).

Gambaran tentang hubungan antar berbagai variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan menurut George C. Edward III dath dilihat pada Gambar 1 berikut:

Gambar 2. 1 Implementasi Kebijakan Model George C. Edward III



Sumber: George C. Edward III dalam *Implementing Public Policy*

2. 1. 2. Teori Pendukung

Selain menggunakan teori utama, penelitian ini juga menggunakan teori pendukung. Teori pendukung yang dibahas di dalam penelitian ini tidak hanya satu. Ada beberapa teori pendukung yang digunakan, yaitu teori pertukaran sosial, teori realitas sosial, teori struktural fungsional.

2. 1. 2. 1. Teori Pertukaran Sosial

Secara umum teori pertukaran sosial melihat keterkaitan antara perilaku dan lingkungan saling mempengaruhi (*reciprocal*), sebab lingkungan kita umumnya terdiri atas orang-orang lain (Mighfar, 2015: 261). Individu dengan individu lain mempunyai perilaku yang saling mempengaruhi, dalam hubungan tertentu terdapat unsur imbalan (*reward*), pengorbanan (*cost*), dan keuntungan (*profit*) (Sapari, 2018: 56-61).

Imbalan merupakan segala hal yang diperoleh melalui adanya pengorbanan, sementara pengorbanan itu sendiri merupakan semua hal yang dihindarkan, dan keuntungan adalah imbalan dikurangi oleh pengorbanan. Jadi, perilaku sosial terdiri atas pertukaran paling sedikit antara dua orang berdasarkan perhitungan untung rugi. Misalnya, pola-pola perilaku di tempat kerja, percintaan, perkawinan persahabatan, hanya akan langgeng manakala semua pihak yang terlibat merasa diuntungkan. Jadi, perilaku seseorang di parkir berdasarkan kalkulasi rumit, akan menguntungkan bagi dirinya. Demikian pula sebaliknya, jika merugikan maka perilaku tersebut tidak ditampilkan.

Secara spesifik tulisan ini menyajikan teori pertukaran George Homans (1910-1989) salah seorang sosiolog asal Inggris terkemuka yang berhasil memadukan kajian psikologi, sosial, ekonomi. Di dalam tulisannya "*Social Behavior as Exchange*", Homans menegaskan sejumlah proposisi teoritis yang salah satunya berbunyi "semua tindakan yang dilakukan oleh seseorang, makin sering satu bentuk tindakan tertentu memperoleh imbalan, makin cenderung orang tersebut menampilkan tindakan tertentu tadi". Proposisi ini secara eksplisit menjelaskan bahwa satu tindakan tertentu akan berulang jika terdapat imbalan (Homans, 1958: 1).

Pendek kata, teori pertukaran sosial Homans beranggapan bahwa orang berhubungan dengan orang lain karena mengharapkan sesuatu yang memenuhi kebutuhannya. Pada pendekatan obyektif cenderung menganggap manusia yang diamati sebagai pasif dan perubahannya disebabkan kekuatan-kekuatan sosial di luar diri mereka. Pendekatan ini juga berpendapat hingga derajat tertentu perilaku manusia dapat diramalkan, meskipun ramalan tersebut tidak setepat ramalan perilaku alam. Dengan kata lain, hukum-hukum yang berlaku pada perilaku manusia bersifat mungkin (probabilistik).

Teori pertukaran sosial memiliki berbagai asumsi serupa mengenai hakikat interaksi sosial. Teori pertukaran sosial dilandasi prinsip transaksi ekonomi elementer sehingga interaksi sosial tak ubahnya transaksi dagang. Menurut teori pertukaran, kritik terhadap fungsionalisme adalah diabaikannya studi tentang individu. Homans semula mendukung fungsionalisme struktural, tetapi sejak 1950-an berpindah ke kelompok teori pertukaran perilaku. Pemahaman Homans akan

fungsionalisme struktural “perspektif fungsional, kelompok dianggap sebagai keseluruhan organis yang terdiri atas beragam bagian yang saling terkait”.

Semangat Homans dalam memunculkan teori barunya ini dimaksudkan sebagai upaya untuk menyempurnakan atau memperbaiki apa yang dianggapnya merupakan kekurangan dari teori fungsional. Atau dengan kata lain, teori pertukaran yang dicetuskan Homans tidak bisa dilepaskan dari pemahamannya terhadap teori-teori aliran fungsional struktural. Salah satu penjelasan teori pertukaran terhadap fungsionalisme adalah diabaikannya studi tentang individu. Fokus pandangan fungsionalisme bertumpu pada struktur serta tujuan atau fungsi dari sistem yang besar atau kecil.

Individu hanya dianggap sebagai orang yang menempati status atau posisi dan sebagai pelaksana peranan yang digariskan oleh status atau posisi tersebut. Tekanan pada struktur berasal dari tradisi Durkheimian yang mencoba menunjukkan perlunya melihat sosiologi sebagai disiplin yang terpisah dari psikologi. Dalam konteks ini, teori pertukaran sosial muncul sebagai usaha untuk menggerakkan pendukung teori dari paham sosiologi ekstrim ke arah evaluasi ulang tentang peranan individu dalam sistem sosial.

Teori Durkheim mengenai solidaritas organis juga tercatat mengandung suatu proses pertukaran sosial. Meskipun sesungguhnya teori ini pada umumnya tidak dianggap sebagai teori pertukaran dan tidak pula didasarkan pada asumsi-asumsi pemikiran Inggris yang bersifat individualistis. Pada solidaritas baik organik maupun mekanis terdapat berbagai bentuk kerjasama yang terspesialisasi ataupun yang sederhana di mana para anggotanya terlibat di dalamnya karena mereka

melaksanakan suatu tugas bersama. Perilaku kerjasama ini mengandung proses pertukaran.

Meski menghormati aspek-aspek pemikiran Parson namun Homans juga mengecam gaya pemikiran Parsons. Homans menyatakan bahwa teori Parson bukan teori sama sekali, tetapi merupakan sistem intelektual yang luas dan menggolong-golongkan aspek-aspek sosial. Menurut Homans teori Parsons hanya merupakan skema konseptual yang hanya berguna sebagai titik tolak ilmu, karena sebuah teori harus berisi beberapa proposisi.

Homans menolak tipe penjelasan fungsional. Homans memperlihatkan bahwa suatu pola tertentu pada kehidupan masyarakat yang bersifat menguntungkan masyarakat bukan untuk menjelaskan penyebab orang itu menyesuaikan tindakannya terhadap pola tersebut. Penjelasan mengenai perilaku menurut suatu pemahaman mengenai motif-motif dan perasaan-perasaan manusia dan tidak menjelaskan kebutuhan hipotesis dan tuntutan-tuntutan masyarakatnya.

Menurut Homans, tampaknya tidak ada cara untuk menentukan secara definitif apa kebutuhan fungsional itu, terlebih jika kita mengakui bahwa kekurangan yang diciptakan oleh runtuhnya setiap pola institusional biasanya diikuti oleh munculnya institusi-institusi alternatif untuk menggantikan kerusakan itu, sehingga Homans tidak menggunakan penjelasan tipe fungsional seperti Parsons, karena menurutnya pola-pola pertukaran harus dianalisa menurut motif-motif dan perasaan-perasaan manusia yang terlibat dalam interaksi tersebut.

Levi Strauss yang bekerja dalam kerangka tradisi Durkheim mengembangkan suatu perspektif teoritis mengenai pertukaran sosial dalam

analisisnya mengenai praktik perkawinan dan sistem kekerabatan masyarakat-masyarakat primitif. Banyak ide dasar dalam karya Homans yang juga menyerang karya Levi Strauss. Salah satunya mengenai kebiasaan-kebiasaan perkawinan dalam masyarakat primitif. Hal ini merupakan tema pokok dalam analisis lintas budaya yang dikemukakan oleh Homans.

Levi Strauss mengemukakan bahwa pola perkawinan, di mana seorang anak mengawini puteri saudara ibunya memberikan sumbangan yang amat besar pada tingkat solidaritas yang tinggi pada masyarakat primitif, dibandingkan dengan mengawini anak dari saudara bapaknya. Alasan Levi Strauss menjelaskan solidaritas sosial yang lebih tinggi adalah bahwa pola yang lebih disukai ini mencakup pertukaran tidak langsung daripada pertukaran langsung. Dalam pertukaran langsung, para anggota suatu kelompok duaan (*dyad*) terlibat dalam transaksi pertukaran langsung, masing-masing anggota pasangan itu saling memberikan dengan dasar pribadi. Dalam pertukaran tidak langsung, anggota-anggota dalam kelompok tigaan (*triad*) atau lebih besar lagi, menerima sesuatu dari seorang pasangan yang lain dari orang yang dia berikan sesuatu yang berguna. Dengan kata lain, pertukarannya bersifat tidak langsung, bukan yang bersifat timbal balik (Befu, 1977: 255).

Sedangkan Homans memberikan penjelasan yang bersifat psikologis mengenai pola-pola perkawinan. Awalnya adalah ke-perasaan-perasaan manusia ini sendiri yang bersifat alamiah (berlawanan dengan determinasi budaya), tidak terhadap integrasi atau solidaritas masyarakat. Tekanan Homans pada penjelasan institusi-institusi sosial di tingkat psikologi individu merupakan pendekatan

dasarnya. Homans mengemukakan bahwa alasan sering terjadinya perkawinan dengan anak saudara ibu hanya karena individu itu secara emosional lebih dekat dengan ibunya daripada bapaknya.

Homans mengemukakan bahwa banyak tulisan sosiologis yang sangat abstrak dan sulit untuk melihat hubungan yang jelas dengan data empiris yang di dapat di lapangan. Konsep-konsep sosiologi seperti institusi sosial, peran, kebudayaan, struktur otoritas, dan status adalah konsep abstrak, bukan konsep yang benar-benar diamati. Akibatnya, sering sulit untuk menghubungkan konsep-konsep yang benar-benar diamati. Akibatnya, sering sulit untuk menghubungkan konsep-konsep dengan gejala tertentu yang dapat diamati dengan jelas dan tidak ambigu.

Menurut Homans, teori tak hanya cukup mengandung beberapa proposisi saja, Teori tentang fenomena adalah sebuah penjelasan tentang fenomena itu sendiri. Homans berpegang pada keharusan menggunakan prinsip-prinsip psikologi individu untuk menjelaskan perilaku sosial daripada hanya sekedar menggambarannya. Homans mengemukakan bahwa penjelasan ilmiah harus dipusatkan pada perilaku nyata yang dapat diamati dan diukur secara empirik. Keadaan internal (perasaan dan sikap subyektif, dan sebagainya) harus didefinisikan dalam istilah-istilah perilaku (*behavioral term*) untuk keperluan pengukuran empiris (Wardani, 2016: 20-23).

Salah satu ciri khas teori pertukaran yang menonjol adalah *cost* dan *reward*. Dalam berinteraksi manusia selalu mempertimbangkan *cost* (biaya atau pengorbanan) dengan *reward* (penghargaan atau manfaat) yang diperoleh dari interaksi tersebut. Jika *cost* tidak sesuai dengan *reward*-nya, maka salah satu pihak

yang mengalami disertasi seperti ini akan merasa kesal dan menghentikan interaksinya, sehingga hubungan sosialnya akan mengalami kegagalan. Inti teori peramalan Homans terletak pada kumpulan proposisi-proposisi dasar yang menerangkan bahwa setidaknya dua individu yang berinteraksi. Ia mencoba menjelaskan perilaku sosial mendasar dilihat dari sudut hadiah dan biaya. Dalam hal ini ia termotivasi oleh teori struktural fungsional Parsons (Umar, 2017: 104).

Menurut Homans, teori struktural fungsional memiliki kebaikan apa saja kecuali dalam menjelaskan sesuatu. Homans beranggapan bahwa dalam melihat perilaku sosial manusia, maka yang harus dimuati adalah individu atau paling tidak ada dua individu yang saling berinteraksi. Dan dalam pengamatan ini harus dilakukan dengan sangat hati-hati (Cook, dkk, 2013: 62).

Prinsip teori pertukaran merupakan suatu deskripsi umum tentang unsur-unsur teori, yaitu satuan analisis, motif pertukaran, keuntungan atau faedah, dan persetujuan sosial. Satuan Analisis. Satuan analisis merupakan sesuatu yang diamati dalam penelitian dan memainkan peranan penting dalam menjelaskan tatanan sosial individu. Teori ini meskipun tidak dimulai dari bertanya, intuisi, atau opini umum, akan tetapi pada akhirnya akan mengemukakan hal-hal yang berkaitan dengan institusi, kelompok, dan sentimen mereka. Teori pertukaran sosial juga tidak hanya berpusat pada individu melainkan mengarah pada tatanan dan perubahan (Wirawan, 2012: 174-176).

Motif dalam teori pertukaran mengandaikan bahwa setiap orang memiliki keinginan sendiri-sendiri. Setiap orang memerlukan sesuatu, tetapi sesuatu itu tidak

merupakan tujuan yang umum. Dengan demikian motif dari melakukan suatu pertukaran karena termotivasi oleh suatu tujuan dan keinginan yang khas.

Kepuasan atau *reward* yang diperoleh seseorang dapat dinilai sebagai sebuah keuntungan, sehingga untuk memperoleh suatu hadiah biaya terkadang tidak memperhitungkan biaya yang dikeluarkan. Dalam kehidupan sehari-hari, segala sesuatu yang disenangi akan dicari dalam relasi-relasi sosial. Orang akan lebih menyenangi atau cocok dengan orang lain yang mengesahkan dirinya.

Homans adalah tokoh yang dimotivasi oleh teori fungsionalisme struktural dari Talcott Parsons yang diakuinya sebagai kolega dan sahabatnya, membahas sekurang-kurangnya interaksi dari dua individu. Proposisinya berhubungan dengan perilaku individu, ketimbang sebagai perilaku kelompok atau masyarakat, dan perilaku manusia dipandang sebagai bagian dari psikologi. Menurut Homans proposisi itu bersifat psikologis karena ada dua alasan; *Pertama*, proposisi itu biasanya dinyatakan dan diuji secara empiris oleh orang yang menyebut dirinya sendiri psikolog (Homans, 1967:39-40). *Kedua*, yang lebih penting adalah bahwa proposisi itu bersifat psikologis karena menerangkan fenomena individu dalam masyarakat (Ritzer, 2014: 334).

Meskipun Homans membahas prinsip psikologis, namun satu hal yang penting bahwa ia sama sekali tidak membayangkan individu itu dalam keadaan terisolasi. Homans mengakui bahwa manusia adalah makhluk sosial dan menggunakan sebagian besar waktu untuk berinteraksi dengan orang lain atau berinteraksi dengan sesamanya. Dalam interaksi ini, Homans membatasi diri pada interaksi sosial dalam kehidupan sehari-hari.

Homans menawarkan beberapa proposisi, antara lain:

1. Proposisi sukses.

Semakin sering tindakan seseorang dihargai, maka Semakin besar kemungkinan orang tersebut akan melakukan tindakan yang sama. Akan tetapi Homans memberikan beberapa catatan yang berkaitan dengan preposisi ini yakni, a) perulangan tingkah laku karena mendapat ganjaran ini tidak dapat berlangsung tanpa batas. b) semakin pendek jarak waktu antara tindakan dan ganjaran, makin besar kemungkinan orang melakukan tindakan yang sama. c) ganjaran atau *reward* yang bersifat tak terduga.

2. Proposisi stimulus atau rangsangan.

Bila kejadian di masa lampau ada satu atau sejumlah stimulus yang di dalamnya tindakan seseorang memperoleh ganjaran, maka kemungkinan orang tersebut akan melakukan tindakan yang sama pada stimulus yang memiliki kemiripan di masa kini dengan stimulus atau rangsangan sebelumnya. Homans tertarik pada proses generalisasi. Dalam arti, keberhasilan pada salah satu tindakan mengantar orang tersebut pada tindakan lainnya yang mirip.

3. Proposisi nilai.

Semakin tinggi hasil tindakan bagi seseorang, semakin cenderung ia melakukan tindakan serupa. Ada dua konsep Homans dalam kaitan dengan proposisi nilai yaitu, imbalan dan hukuman. Ia memandang bahwa hukuman bukan cara yang efektif untuk mengubah tingkah laku seseorang. Ia lebih memilih imbalan dibanding hukuman, namun mungkin saja persediaan imbalan terbatas.

2. 1. 2. 1. Teori Pertukaran Peter M. Blau

Teori pertukaran Homans sesungguhnya tidak mulai dengan tingkat antar pribadi, melainkan dengan tingkat individu. Homans berpegang pada keharusan menggunakan prinsip-prinsip psikologi individu, untuk menjelaskan perilaku sosial. Blau, di lain pihak berusaha beranjak dari tingkat pertukaran antar pribadi di tingkat mikro ke struktur sosial yang lebih besar (makro).

Mikro ke makro. Pada level individu Blau dan Homans tertarik pada proses serupa. Namun, konsep pertukaran sosial yang dikemukakan Blau terbatas pada tindakan-tindakan yang tergantung pada reaksi orang lain, tindakan akan hilang ketika reaksi-reaksi yang diharapkan tidak muncul. Bagi Blau, orang tertarik satu sama lain karena berbagai alasan yang mendorong mereka untuk membangun asosiasi sosial. Saat ikatan awal terbangun, imbalan yang diberikan satu sama lain berfungsi untuk memelihara dan memperkuat suatu ikatan. Ikatan yang dipertukarkan dapat bersifat intrinsik (misalnya cinta, kasih, rasa hormat) atau ekstrinsik (misalnya uang atau kerja fisik). Masing-masing pihak tidak mungkin selalu memberikan imbalan secara setara ketika terjadi ketimpangan, maka perbedaan kekuasaan akan muncul.

Bila satu pihak memerlukan sesuatu dari pihak lain namun tidak memiliki sesuatu yang sebanding atau setara, tersedia empat alternatif yaitu: *Pertama*, orang dapat memaksa orang lain membantunya. *Kedua*, mereka mencari sumber lain untuk mendapatkan apa yang mereka butuhkan. *Ketiga*, mereka terus menjalaninya tanpa sesuatu yang mereka butuhkan dan orang lain. *Keempat*, mereka meletakkan diri pada posisi lebih rendah dari orang lain sehingga memberikan nilai umum

kepada orang lain dalam hubungan yang mereka jalani. Selanjutnya orang lain dapat menarik kembali penilaian tersebut ketika mereka ingin melakukan sesuatu (penentuan diletakkan di tangan yang memiliki sumber yang dibutuhkan oleh pihak lain dalam pertukaran, dalam arti ini merupakan esensial dari kekuasaan).

Nilai dan norma. Menurut Blau, mekanisme yang menengahi struktur sosial yang kompleks adalah norma dan nilai (konsensus nilai yang terdapat dalam masyarakat). Nilai dan norma mengatur proses integrasi sosial serta diferensiasi dalam struktur sosial kompleks maupun perkembangan organisasi sosial serta organisasi yang terdapat di dalamnya. Akhirnya dapat disebutkan bahwa Blau mengganti peran individu dengan berbagai jenis fakta sosial, misalnya dengan membahas tentang kelompok, organisasi, kolektivitas, masyarakat, norma dan nilai.

Analisisnya memusatkan perhatian pada faktor yang mempersatukan unit unit sosial pada tingkat skala luas dan faktor yang memisahkan dalam bagian-bagian kecil. Menurut Ritzer, meski Blau bermaksud memperluas teori pertukaran ke tingkat masyarakat, ia justru harus mengakui bahwa proses pertukaran yang terjadi di tingkat kemasyarakatan berbeda secara fundamental dari proses pertukaran di tingkat individual.

2. 1. 2. 1. 2 Teori Pertukaran Richard Emerson

Pada tahun 1972, Emerson dalam tulisannya berbicara tentang dua esai, yang menjadi awal tahap baru perkembangan teori pertukaran sosial. Emerson mencoba memperluas pemikirannya tentang teori pertukaran dari analisis level mikro ke level makro, melalui studi struktur jaringan. Hal ini pun diikuti oleh Karen

Cook. Emerson membahas tiga asumsi inti dan teori pertukaran yaitu: (a) Orang yang mengambil manfaat dari peristiwa-peristiwa cenderung bertindak “rasional” dan dengan demikian peristiwa tersebut pun bisa terjadi. (b) Karena orang terbiasa dijejali dengan peristiwa-peristiwa behavioral, peristiwa-peristiwa tersebut mulai berkurang manfaatnya. (c) Keuntungan yang diperoleh melalui proses sosial, tergantung pada keuntungan yang dapat mereka berikan dalam pertukaran, sehingga memberikan fokus pada aliran manfaat melalui interaksi sosial kepada teori pertukaran.

Satu hal yang penting diungkap dalam substansi teori pertukaran Emerson, yakni persoalan ketergantungan kekuasaan (*power dependence*). Emerson mendefinisikan kekuasaan satu pihak atas pihak lain dalam hubungan dengan pertukaran adalah fungsi terbalik dari ketergantungannya pada pihak lain. Kekuasaan A atas B sama dengan, dan didasarkan atas ketergantungan B pada A. Ketika terjadi ketimpangan dalam ketergantungan tersebut, aktor dengan ketergantungan lebih kecil memiliki keunggulan dalam kekuasaan. Selanjutnya, Emerson mengatakan bahwa kekuasaan bisa berasal dari kemampuan memberikan imbalan dan kemampuan untuk menghukum orang lain (Amal, 2010: 276-277).

Molm murid Emerson, menganggap bahwa kekuasaan menghukum lebih lemah daripada kekuasaan memberikan imbalan, sebagian karena tindakan menghukum cenderung menimbulkan reaksi negatif. Molm dan kawan-kawannya menganggap bahwa menggunakan hukuman cenderung digunakan oleh mereka yang memiliki kekuasaan untuk memberikan imbalan, namun ia cenderung

dipersepsikan tidak adil dan dengan demikian disebut sebagai pemaksa yang lemah ketika masing-masing pihak mengharapkan adanya imbalan.

2. 1. 2. 3 Teori Struktural Fungsional

Teori fungsionalisme struktural adalah suatu bangunan teori yang paling besar pengaruhnya dalam ilmu sosial di abad sekarang. Pemikiran struktural fungsional sangat dipengaruhi oleh pemikiran biologis yaitu menganggap masyarakat sebagai organisme biologis yaitu terdiri dari organ-organ yang saling ketergantungan. Ketergantungan tersebut merupakan hasil atau konsekuensi agar organisme tersebut tetap dapat bertahan hidup.

Pendekatan struktural fungsional ini sama halnya dengan teori atau pendekatan lainnya, juga bertujuan untuk mencapai keteraturan sosial. Teori struktural fungsional ini awalnya berangkat dari pemikiran Emile Durkheim. Di mana pemikiran Durkheim ini dipengaruhi oleh Auguste Comte dan Herbert Spencer. Comte dan pemikirannya mengenai analogi organisme kemudian dikembangkan lagi oleh Herbert Spencer dengan membandingkan dan mencari kesamaan antara masyarakat dengan organisme, hingga akhirnya berkembang menjadi apa yang disebut dengan *requisite functionalism*. Hal ini menjadi panduan bagi analisa substantif Spencer dan penggerak analisa fungsional. Dipengaruhi oleh kedua orang ini, studi Durkheim tertanam kuat terminologi organismik tersebut.

Durkheim mengungkapkan bahwa masyarakat adalah sebuah kesatuan yang di dalamnya terdapat bagian-bagian yang dibedakan. Bagian-bagian dari sistem tersebut mempunyai fungsi masing-masing yang membuat sistem menjadi

seimbang. Bagian tersebut saling interdependensi (ketergantungan) satu sama lain dan fungsional, sehingga jika ada yang tidak berfungsi maka akan merusak keseimbangan sistem. Pemikiran inilah yang menjadi sumbu Durkheim dalam teori Parsons dan Merton mengenai struktural fungsional. Selain itu, antropologis fungsional Malinowski dan Radcliffe Brown juga membantu membentuk berbagai perspektif fungsional modern.

Durkheim juga berfikir bagaimana masyarakat dapat mempertahankan integritas dan koherensinya di masa modern, ketika hal-hal seperti latar belakang keagamaan dan etnik bersama tidak ada lagi. Untuk mempelajari kehidupan sosial di kalangan masyarakat modern Durkheim berusaha menciptakan salah satu pendekatan ilmiah pertama terhadap fenomena sosial. Bersama Herbert Spencer, Durkheim adalah salah satu orang pertama yang menjelaskan keberadaan dan sifat berbagai bagian dari masyarakat dengan mengacu kepada fungsi yang mereka lakukan dalam mempertahankan kesehatan dan keseimbangan masyarakat, suatu posisi yang kelak dikenal sebagai fungsionalisme.

Teori fungsionalisme yang menekankan kepada keteraturan, bahwa masyarakat merupakan suatu sistem sosial yang terdiri atas bagian-bagian atau elemen-elemen yang saling berkaitan dan saling menyatu dalam keseimbangan. Perubahan yang terjadi pada suatu bagian akan membawa perubahan pula terhadap bagian yang lain, dengan kata lain masyarakat senantiasa berada dalam keadaan berubah secara berangsur-angsur dengan tetap memelihara keseimbangan.

Setiap peristiwa dan setiap struktur yang ada, fungsional bagi sistem sosial itu. Demikian pula semua institusi yang ada diperlukan oleh sistem sosial itu,

bahkan kemiskinan serta kepincangan sosial sekalipun. Masyarakat dilihat dari kondisi dinamika dalam keseimbangan. Asumsi dasarnya adalah bahwa setiap struktur dalam sistem sosial, fungsional terhadap yang lain. Sebaliknya jika tidak fungsional maka struktur itu tidak akan ada atau akan hilang dengan sendirinya. Durkheim juga menekankan bahwa masyarakat lebih daripada sekadar jumlah dari seluruh bagiannya. Dalam bukunya “Pembagian kerja dalam masyarakat,” Durkheim meneliti bagaimana tatanan sosial dipertahankan dalam berbagai bentuk masyarakat ia memusatkan perhatian pada pembagian kerja dan meneliti bagaimana hal itu berbeda dalam masyarakat tradisional dan masyarakat modern Durkheim berpendapat bahwa masyarakat tradisional bersifat “mekanis” dan dipersatukan oleh kenyataan bahwa setiap orang lebih kurang sama dan karenanya mempunyai banyak kesamaan di antara sesamanya.

Dalam masyarakat tradisional, menurut Durkheim kesadaran kolektif sepenuhnya mencakup kesadaran individual, norma-norma sosial kuat dan perilaku sosial diatur dengan rapi. Sedangkan dalam masyarakat modern, pembagian kerja yang sangat kompleks menghasilkan solidaritas “organik”. Spesialisasi yang berbeda-beda dalam bidang pekerjaan dan peranan sosial menciptakan ketergantungan yang mengikat orang kepada sesamanya, karena mereka tidak lagi dapat memenuhi seluruh kebutuhan mereka sendiri.

Dalam masyarakat yang “mekanis” misalnya, para petani gurem hidup dalam masyarakat yang swasembada dan terjalin bersama oleh warisan bersama dan pekerjaan yang sama. Dalam masyarakat modern yang “organik” para pekerja memperoleh gaji dan harus mengandalkan orang lain yang mengkhususkan diri

dalam produk-produk tertentu seperti bahan makanan, pakaian, dan lain-lain untuk memenuhi kebutuhan mereka. Akibat dari pembagian kerja yang semakin rumit ini, menurut Durkheim bahwa kesadaran individual berkembang dalam cara yang berbeda dari kesadaran kolektif. Seringkali malah berbenturan dengan kesadaran kolektif.

Struktural fungsional mengutamakan keseimbangan. Dengan kata lain, teori ini memandang bahwa semua peristiwa dan struktur adalah fungsional bagi suatu masyarakat jika sekelompok masyarakat ingin memajukan kelompoknya, mereka akan melihat apa yang akan dikembangkan dan tetap mempertahankan bahkan melestarikan tradisi-tradisi dan budaya yang sudah berkembang dan menjadikannya sebagai alat modernisasi.

Namun dalam hal ini penganut teori fungsionalisme seringkali mengabaikan variabel konflik dan perubahan sosial dalam analisa mereka, akibatnya mereka seringkali dicap sebagai kelompok konservatif karena terlalu menekankan kepada keteraturan dalam masyarakat dan mengabaikan variabel konflik dan perubahan yang terjadi di masyarakat. Dalam masyarakat yang beragam kebudayaan akan sangat mudah terjadi konflik, namun teori fungsional akan menjadi garis tengah untuk menjadikan sebuah perbedaan menjadi alat untuk bersatu.

Teori fungsionalisme struktural yang dianut Parsons mengungkapkan keyakinan yang optimis terhadap perubahan dan kelangsungan suatu sistem. Dalam teorinya, Parson menganalogikan perubahan sosial pada masyarakat seperti halnya pertumbuhan makhluk hidup (Susilo & Rahmad, 2008:107). Komponen utama pemikiran Parsons adalah adanya proses diferensiasi. Parsons berpendapat bahwa

setiap masyarakat tersusun dari sekumpulan subsistem yang berbeda berdasarkan strukturnya maupun berdasarkan makna fungsionalnya bagi masyarakat yang lebih luas. Ketika masyarakat berubah, umumnya masyarakat tersebut akan tumbuh dengan kemampuan yang lebih baik untuk menanggulangi permasalahan hidupnya. Dapat dikatakan Parsons termasuk dalam golongan yang memandang optimis sebuah proses perubahan.

2. 1. 2. 4 Teori Realitas Sosial

Realitas sosial merupakan kehidupan manusia yang terbentuk dalam proses yang terus-menerus, yakni gejala sosial sehari-hari, yang dalam pengertian sehari-hari dinamakan “pengalaman bermasyarakat”. Atau dengan kata lain, realitas sosial itu tersirat dalam pergaulan sosial yang diungkapkan secara sosial melalui tindakan sosial seperti komunikasi lewat bahasa, bekerjasama lewat organisasi-organisasi sosial. “Pengalaman bermasyarakat” inilah sebenarnya esensi masyarakat itu. Realitas sosial seperti ini ditemukan dalam pengalaman intersubjektif (intersubjektivitas), merujuk pada struktur kesadaran umum ke kesadaran individu dalam kelompok yang saling berinteraksi. Maka jika ingin mengetahui, mempelajari, menjelaskan dan memahami esensi masyarakat, didapat melalui mempelajari “pengalaman bermasyarakat” atau realitas sosial (Berger, 2013: xv).

Piotr Sztompka membedakan dua tingkatan realitas sosial, tingkatan individualitas dan tingkat totalitas. Tingkat individualitas terdiri dari manusia individu atau sebagai anggota kolektivitas konkret (kelompok, asosiasi, komunitas, kelas gerakan sosial, dan sebagainya). Tingkat totalitas adalah kesatuan sosial

abstrak, sejenis supra individu, mencerminkan realitas sosial (masyarakat, kultur, peradaban, formasi sosio-ekonomi, sistem sosial, dan sebagainya). Kesatuan sosial ditafsirkan bukan sebagai kumpulan semata dan bukan pula sebagai kesatuan metafisik, tetapi sebagai struktur dan individu sosial subjek yang otonom tetapi agen yang dibatasi. Ada dua bentuk keberadaan realitas sosial, secara potensial dan secara aktual. Realitas sosial potensial jika berbicara tentang kecenderungan bawaan, kuman atau benih masa depan, kapasitas, kemampuan, kekuatan dan sebagainya. Realitas sosial aktual jika bicara tentang proses, transformasi, perkembangan perilaku, aktivitas dan sebagainya.

Kedua bentuk realitas sosial itu dapat diambil oleh setiap komponen utama kehidupan sosial. Struktur dapat dipandang sebagai potensi yang mengaktualkan dirinya (berkembang) dalam beroperasi. Agen sebagai mengaktualisasikan dirinya (mobilisasi) dalam tindakan. Jadi, dalam menyilangkan dua dikotomi itu (tingkat dan realitas sosial) kita tiba empat konsep yang menjadi landasan model teoritis, struktur dan agen, operasi dan tindakan.

Dalam dimensi vertikal, didalilkan adanya hubungan saling melengkapi antara kemunculan dan tindakan. Struktur muncul karena adanya agen, meski struktur mencakup agen, namun struktur memiliki ciri khas dan keteraturannya sendiri. Struktur adalah jaringan hubungan antar agen, ia tidak mengurangi jumlah agen. Agen pun tidak mengurangi lokasi strukturalnya. Agen memiliki otonomi, integritas, dan kebebasan relatif tertentu untuk memilih dan memutuskan. Agen adalah kesatuan yang memiliki isi sendiri dengan ciri dan keteraturan khusus.

Begitu pula operasi struktur (berfungsinya masyarakat) harus dilihat dalam kaitannya dengan tindakan yang dilakukan agen. Meski tindakan merupakan isi dari beroperasinya struktur, namun operasinya itu tidak dapat diturunkan menjadi tindakan, gabungan sejumlah tindakan yang berhubungan memperoleh momentum, pola, atau rangkaian logikanya sendiri. Operasi struktur lebih dari sekedar penjumlahan tindakan. Struktur adalah kehadiran statis dari agen (Sztompka,2014: 251-252).

Mengulas realitas sosial (*social reality*), tidak bisa dilepaskan dari bangunan teoritik yang telah dikemukakan oleh Peter L. Berger dan Thomas Luckman. Realitas sosial (*social reality*) menjadi terkenal sejak diperkenalkan oleh Peter L. Berger dan Thomas Luckman melalui bukunya yang berjudul *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociological of Knowledge* (1966). Ia menggambarkan proses sosial melalui tindakan dan interaksinya, individu menciptakan secara terus menerus suatu realitas yang dimiliki dan dialami bersama secara subyektif.

Menurut Margaret M. Poloma, pemikiran Berger melihat realitas kehidupan sehari-hari, memiliki dimensi-dimensi subjektif dan objektif. Manusia merupakan instrumen di dalam penciptaan realitas sosial yang objektif melalui proses eksternalisasi, sebagaimana ia mempengaruhinya melalui proses internalisasi (yang mencerminkan realitas subjektif). Dalam mode yang dialektis, dimana terdapat tesa, antitesa, dan sintesa. Berger melihat masyarakat sebagai produk manusia dan manusia sebagai produk masyarakat. Baik manusia dan masyarakat saling

berdialektika di antara keduanya. Masyarakat tidak pernah sebagai suatu produk akhir, tetapi tetap sebagai proses yang sedang terbentuk (Poloma, 1984: 308-310).

Seseorang baru menjadi seorang pribadi yang beridentitas sejauh ia tetap tinggal di dalam masyarakatnya, bukan pribadi yang menyendiri atau terpisah dari masyarakatnya. Dengan begitu ia akan mengalami proses dialektis dengan masyarakat di mana ia tinggal dan berada. Proses dialektis tersebut disebut sebagai momen, yang memiliki tiga tahapan.

Pertama, eksternalisasi. Usaha pencurahan atau ekspresi diri manusia ke dalam dunia, baik dalam kegiatan mental maupun fisik. Ini sudah menjadi sifat dasar manusia, ia akan selalu mencurahkan diri ke tempat di mana ia berada. Manusia tidak dapat kita mengerti sebagai ketertutupan yang lepas dari dunia luarnya. Manusia berusaha menangkap dirinya, dalam proses inilah suatu dunia dihasilkan. Dengan kata lain, manusia menemukan dirinya sendiri dalam suatu dunia.

Eksternalisasi merupakan bentuk eksistensi manusia yang ada di dalam dirinya sendiri, dalam suatu lingkungan tertutup kemudian bergerak keluar untuk mengekspresikan diri pada dunia sekeliling di mana manusia tinggal dan berada. Eksternalisasi dilakukan karena manusia secara biologis tidak memiliki dunia manusia di dalam dirinya, maka ia membangun suatu dunia manusia di luar dirinya. Dunia itu yang dimaknai sebagai kebudayaan. Tujuan utamanya adalah untuk memberikan struktur-struktur kokoh kepada manusia yang sebelumnya tidak dimiliki secara biologis, untuk menemukan jati-diri sebagai manusia. Hal tersebut terlihat dari awal proses kebudayaan, di mana manusia menciptakan bahasa, dan

berdasar juga dengan sarana bahasa itu, dia membangun suatu bangunan simbol-simbol yang meresapi semua aspek kehidupan. Ini disebut sebagai kebudayaan “nonmaterial” (produk-produk kultur secara historis).

Eksternalisasi yang diproduksi oleh manusia kemudian menjadi sesuatu yang berbeda di luar dirinya ini disebut sebagai eksternalisasi yang terobjektivasi. Dunia yang diproduksi memperoleh sifat realitas obyektif. Sehingga karena sifatnya yang berupa realitas obyektif, maka disebut juga mengesahkan diri (*self legitimating*). Eksternalisasi merupakan proses di mana manusia yang tersosialisasi secara bersama-sama membentuk makna baik secara kognitif maupun afektif. Sebab perkembangan manusia belum selesai pada waktu dilahirkan. Ia berproses dengan cara berinteraksi dengan lingkungan dan bereaksi terhadap lingkungan secara terus-menerus, baik fisik maupun nonfisik, sampai, dewasa, tua, dan mati. Artinya, selama hidup manusia selalu berinteraksi dengan lingkungan. Sifat yang dimiliki sejak awal belum selesai, dan dilakukan terus-menerus dalam rangka menemukan dan membentuk eksistensi diri.

Kedua, objektivasi. Objektivasi yaitu hasil yang telah dicapai, baik mental maupun fisik dari kegiatan eksternalisasi manusia tersebut. Hasil itu menghasilkan realitas obyektif yang bisa jadi akan menghadapi penghasil itu sendiri sebagai suatu faktisitas yang berada di luar dan berlainan dari manusia yang menghasilkannya.

Objektivasi manusia berarti bahwa manusia mampu mengobjektivasi bagian dari dirinya di dalam kesadaran sendiri, menghadapi dirinya dalam gambaran yang biasanya tersedia sebagai unsur-unsur obyektif dunia sosial. Dunia objektivikasi sosial itu dihasilkan melalui pengeksternalisasian kesadaran,

menghadapi objektivasi yang di eksternalisasi menjadi realitas sosial. Kongkritnya objektivikasi adalah proses di mana manusia menciptakan berbagai realitas dalam kehidupannya seperti menciptakan lembaga-lembaga sosial, merumuskan tentang nilai-nilai, tentang istilah-istilah, bahasa maupun makna-makna yang mengaturnya setelah tercipta, ia menjadi produk dari manusia yang mendapat pengakuan dan dimiliki secara bersama-sama dalam masyarakat.

Pada saat inilah berbagai realitas itu berubah menjadi produk yang akhirnya mengikat dan mengontrol kehidupan manusia bahkan mengancam kehidupan manusia. Misalnya, dari kegiatan eksternalisasi manusia menghasilkan alat demi kemudahan hidupnya, seperti traktor untuk meningkatkan dan kemudahan pengolahan pertanian, atau bahasa untuk melancarkan komunikasi. Kedua produk itu diciptakan untuk menghadapi dunia luar manusia. Setelah dihasilkan, kedua produk itu menjadi realitas yang objektif (objektivitas). Ia telah menjadi dirinya sendiri, terpisah dengan individu penghasilnya. Bahkan, dengan logikanya sendiri, ia bisa memaksa penghasilnya. Realitas objektif traktor bisa menentukan bagaimana petani harus mengatur cara kerjanya. Ia secara tidak sadar telah didikte oleh traktor yang diciptakannya sendiri termasuk cara kerja traktor dan kebutuhan operasional traktor. Begitu juga bahasa, cara berpikir manusia akhirnya ditentukan oleh bahasa yang diciptakannya sendiri. Bahkan, mereka bisa bersengketa dan perang karena bahasa. Realitas objektif itu berbeda dengan kenyataan subjektif individual. Realitas objektif menjadi kenyataan empiris, bisa dialami oleh setiap orang dan kolektif.

Ketiga, internalisasi. Proses internalisasi lebih pada penyerapan ke dalam kesadaran dunia yang terobjektifikasi sedemikian rupa sehingga struktur dunia luar manusia menentukan struktur subyektif, kesadaran itu sendiri. Dengan internalisasi masyarakat kini berfungsi sebagai pelaku formatif bagi kesadaran individu. Se jauh internalisasi itu telah terjadi, individu kini memahami berbagai unsur dunia yang terobjektifikasi sebagai fenomena internal terhadap kesadarannya bersamaan dengan saat dia memahami unsur-unsur itu sebagai fenomena realitas eksternal. Proses menginternalisasikan dunia yang terobjektifikasi secara sosial adalah proses yang juga menginternalisasikan identitas yang ditetapkan secara sosial. Maka internalisasi mengisyaratkan bahwa faktisitas obyektif dunia sosial itu juga menjadi faktisitas subyektif. Individu mendapati lembaga-lembaga sebagai data dunia subyektif di luar dirinya, tetapi sekarang menjadi data kesadarannya sendiri. Itulah yang disebut dengan internalisasi.

Internalisasi adalah penyerapan kembali dunia obyektif ke dalam kesadaran subyektif sedemikian rupa sehingga individu dipengaruhi oleh struktur sosial atau dunia sosial di luar dirinya. Berbagai macam unsur dari dunia yang telah terobjektifkan tersebut akan ditangkap sebagai gejala realitas di luar kesadarannya, dan sekaligus sebagai gejala internal bagi kesadaran. Melalui internalisasi itu, manusia menjadi produk masyarakat. Salah satu wujud internalisasi adalah sosialisasi. Berger menyatakan Sosialisasi adalah kekuatan masyarakat dalam mendidik manusia agar menjadi makhluk yang sesuai dengan lingkungan di sekitar tempatnya berada.

Internalisasi itu di antaranya berwujud dalam sosialisasi, bagaimana satu generasi menyampaikan nilai-nilai budaya yang ada pada generasi berikut. Generasi berikut diajar untuk hidup sesuai dengan nilai budaya yang mewarnai struktur masyarakatnya. Generasi baru dibentuk oleh makna-makna yang telah di objektivaskan, mengidentifikasi diri dengannya. Tetapi tidak memilikinya dengan sekadar mengenalnya, ia juga mengungkapkannya.

Bagi Berger, realitas itu tidak dibentuk secara ilmiah, tidak juga sesuatu yang diturunkan oleh Tuhan. Tapi sebaliknya, ia dibentuk dikonstruksi. Dengan pemahaman semacam ini, realitas berwajah ganda plural. Setiap orang bisa mempunyai konstruksi yang berbeda-beda atas suatu realitas.

Dalam perspektif konstruksi sosial yang dibangun oleh Berger, kenyataan bersifat plural, dinamis dan dialektis, bukan realitas tunggal, yang statis dan final, melainkan realitas yang bersifat dinamis dan dialektis. Kenyataan itu bersifat plural, karena adanya relativitas sosial dari apa yang disebut pengetahuan dan kenyataan. Apa yang nyata bagi seorang biarawan, tidak nyata bagi seorang pengusaha, pengetahuan seorang penjahat berbeda dengan pengetahuan kriminolog (Azka, 1994: 16-17).

Setiap orang yang mempunyai pengalaman, preferensi, pendidikan tertentu, dan lingkungan pergaulan atau sosial tertentu akan menafsirkan realitas sosial itu dengan konstruksinya masing-masing. Misalnya mengenai demonstrasi mahasiswa, satu kelompok bisa jadi mengkonstruksi sebagai gerakan anarkis, di luar batas dan mengganggu masyarakat, serta dijadikan alat permainan elit politik tertentu. Tetapi orang dari kelompok sosial yang lain, bisa jadi mengkonstruksi gerakan mahasiswa

itu, memperjuangkan nasib rakyat, dan berjuang tanpa pamrih. Konstruksi yang mereka buat itu dilengkapi dengan legitimasi tertentu, sumber kebenaran tertentu, bahwa apa yang mereka katakan dan percayai itu adalah benar adanya, punya dasar yang kuat.

Selain plural, konstruksi sosial itu juga bersifat dinamis. Demonstrasi mahasiswa sebagai produk dari konstruksi sosial, selalu terjadi dalam sebuah dialektika sosial. Dalam level individu, dialektika berlangsung antara faktisitas objektif dan makna subjektif demonstrasi mahasiswa bagi individu. Sementara dalam level sosial, pluralitas konstruksi terhadap demonstrasi maka mengalami proses dialektis juga. Sebagai hasil dari konstruksi sosial, maka realitas tersebut merupakan realitas subjektif dan realitas objektif sekaligus, Dalam realitas objektif, realitas tersebut menyangkut makna, interpretasi, dan hasil relasi individu dengan objek. Setiap individu mempunyai latar belakang sejarah, pengetahuan, dan lingkungan yang berbeda-beda, yang bisa jadi menghasilkan penafsiran yang berbeda pula ketika melihat dan berhadapan dengan objek.

Sebaliknya realitas itu juga mempunyai dimensi objektif, sesuatu yang dialami, bersifat eksternal, berada di luar atau di dalam, tidak dapat kita tiadakan dengan angan-angan. Hal itu misalnya dapat dilihat dari rumusan, institusi, aturan-aturan yang ada, dan sebagainya. Dalam kasus demonstrasi mahasiswa, sebagai realitas objektif, gerakan mahasiswa memang ada, sesuatu yang berada eksternal di luar diri kita. Ia bisa kita lihat dari selebaran yang dibuat, aturan, orang-orang yang berdemonstrasi, dan sebagainya.

Sebaliknya, di dalamnya juga terkandung realitas subjektif, pandangan individu ketika berhadapan dan bersinggungan dalam menafsirkan demonstrasi mahasiswa. Dalam perspektif konstruksi sosial, kedua realitas tersebut saling berdialektika. Seseorang akan mencurahkan ketika bersinggungan dengan kenyataan (eksternalisasi), sebaliknya ia juga akan dipengaruhi oleh kenyataan objektif yang ada (internalisasi) (Eriyanto, 2002: 14-17).

Menurut Berger dan Luckmann, realitas sosial tidak berdiri sendiri melainkan dengan kehadiran individu, baik di dalam maupun di luar realitas tersebut. Realitas tersebut memiliki makna. Realitas tersebut dikonstruksi dan dimaknakan secara subjektif oleh individu lain, sehingga memantapkan realitas itu secara objektif. Individu mengkonstruksi realitas sosial dan rekonstruksinya dalam dunia realitas, memantapkan realitas itu berdasarkan subjektivitas individu lain dalam institusi sosialnya.

Institusi masyarakat tercipta dan dipertahankan atau diubah melalui tindakan dan interaksi manusia meskipun masyarakat dan institusi sosial terlihat nyata secara objektif, pada kenyataannya semua dibangun dalam definisi subjektif melalui proses interaksi. Objektivitas baru bisa terjadi melalui penegasan berulang-ulang yang diberikan oleh orang lain yang memiliki definisi subjektif yang sama. Pada tingkat generalitas yang paling tinggi manusia menciptakan dunia dalam makna simbolik yang universal, yaitu pandangan hidupnya yang menyeluruh, yang memberi legitimasi dan mengatur bentuk-bentuk sosial serta memberi makna pada berbagai bidang kehidupannya.

Institusionalisasi muncul bersamaan dengan munculnya tipifikasi (proses menggolongkan sesuatu melalui tipe-tipe tertentu) oleh orang-orang tertentu yang disebut sebagai aktor. Tipifikasi inilah yang disebut institusi. Tipifikasi ini selalu dibagi oleh sesama anggota kelompok sosial. Tiap institusi memilih mekanisme kontrolnya masing-masing. Mekanisme kontrol ini sering dilengkapi dengan Sanksi. Setiap anggota wajib meraih penghargaan sosial bila menaati realitas dalam institusinya atau menanggung risiko mendapat konsekuensi hukuman bila menyimpang dari kontrol yang ada. Ada asas penghargaan (*reward*) dan Pemberian sanksi (*punishment*) bagi anggota masyarakat.

Realitas sosial yang dimaksud oleh Berger dan Luckman terdiri atas tiga dasar:

1. Realitas sosial objektif

Realitas sosial objektif adalah gejala-gejala sosial yang terdapat dalam kehidupan sehari-hari dan sering dihadapi oleh individu sebagai fakta. Realitas objektif dilihat sebagai dunia yang objektif, diterima secara *common sense*, sebagai fakta dan tidak diperlukan verifikasi untuk membuktikannya. Semua realitas itu dipandang sebagai fakta yang diterima sebagai kebenaran dan dapat dilihat, misalnya umur, pendapatan dan pendidikan.

Kridawati Sadhana menyebutnya dengan realitas empiris sebagai realitas objektif yang teramati di dalam inderawi. Realitas objektif terbentuk dari pengalaman di dunia objektif yang berada di luar diri individu (Sadhana, 2016: 4).

1. Realitas sosial simbolik

Realitas simbolik adalah bentuk-bentuk simbolik dari realitas sosial objektif, yang biasanya diketahui oleh khalayak dalam bentuk karya seni, fiksi, serta isi media (Bungin, 2011: 24). Realitas ini menafsirkan dan mengekspresikan dunia yang objektif dan menerjemahkannya ke dalam realitas ham. Realitas ini tidak sama dengan realitas yang sebenarnya (realitas objektif) karena telah melewati berbagai saringan dan predisposisi individual. Tayangan berita dan iklan di televisi, surat kabar, dan majalah adalah contoh-contoh dari realitas simbolik. Pada tahap ini, realitas yang terjadi di dunia nyata diubah dan dibentuk dalam kodifikasi dan simbol-simbol yang bisa diterima oleh khalayak. Suatu peristiwa yang terjadi pada dunia nyata berusaha untuk ditampilkan oleh jurnalis dalam media dan setelah melalui berbagai proses produksi berita yang panjang menjadi gambar-gambar atau berita-berita dalam media yang bisa diterjemahkan oleh khalayak. Betapapun para pekerja media berusaha menerjemahkan dan mengopi realitas yang sesungguhnya, namun realitas simbolik yang ditampilkan tetap berbeda dengan realitas yang sesungguhnya. Proses eksternalisasi terjadi dalam realitas simbolik.

2. Realitas objektif

Realitas subjektif adalah realitas sosial yang terbentuk pada diri khalayak yang berasal dari realitas sosial objektif dan realitas sosial yang simbolik. Realitas subjektif yaitu realitas yang hadir dalam benak dan kesadaran individu. Realitas tersebut dapat berasal dari realitas objektif maupun realitas simbolik, yang secara bersama-sama dapat mempengaruhi realitas subjektif seseorang sehingga setiap individu bisa jadi mempunyai penafsiran dan realitas masing-masing. Segala aspek yang terdapat dalam diri individu seperti pengalaman dan latar belakang

kehidupannya, termasuk pendidikan dari sejak kecil hingga dewasa dan saat individu melakukan interaksi mempunyai andil dalam membentuk persepsi dan pemahaman individu atas realitas. Proses internalisasi terdapat dalam realitas subjektif, individu mengambil pengetahuan, nilai-nilai dan etika, dan lainnya yang disajikan dalam Pemahaman individu atas realitas (Fachruddin, 2015: 35-37).

Dalam teori realitas sosial bertumpu pada interaksi individu dengan lingkungan masyarakat di mana individu berada, keduanya saling memberi pengaruh yang besar dalam menciptakan realitas sosial. Lingkungan mempengaruhi individu dan individu mempengaruhi masyarakat.

2. 2 Konsep-Konsep

2. 2. 1. Kebijakan Publik

Banyak definisi yang dibuat para ahli untuk menjelaskan arti kebijakan publik. Salah satunya adalah Lasswell yang disebut sebagai tokoh yang sangat berpengaruh dalam merumuskan tahapan-tahapan dalam kebijakan publik. Selanjutnya Herbert Simon tokoh yang lebih menitikberatkan kepada proses dalam pengambilan keputusan. Terakhir adalah Charles Lindblom dimana tokoh ini lebih mengutamakan kepada pendekatan rasional “*incremental*” (bertingkat) yang mempertimbangkan pemilihan umum, birokrasi, partai dan politisi serta kelompok kepentingan. Lasswell dalam Parsons (2005: 17) menyatakan bahwa kata kebijakan (*policy*) umumnya ditujukan untuk pilihan terpenting yang diambil baik dalam kehidupan organisasi atau privat. Kebijakan bebas dari konotasi yang dicakup

dalam kata politis (*political*) yang sering kali diyakini mengandung makna ‘keberpihakan’ dan ‘korupsi’.

Leonard D. White (Soenarko, 2004) mengatakan bahwa administrasi tidak terlepas dari politik: “*Administration is inevitable bound up with policy, and through policy with politics*” (tidaklah dapat dihindarkan bahwa administrasi akan terikat pada kebijakan dan kebijakan itu terikat pula pada politik). Dengan demikian jelas bahwa *public policy* merupakan hasil dari kegiatan politik. Sedangkan untuk merealisasikan *public policy* tersebut diperlukan kegiatan administrasi negara.

Sementara Thomas Dye (2006: 20) menyebutkan kebijakan sebagai pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu (*whatever government chooses to do or not to do*). Pemerintah memegang peranan penting bukannya melakukan tindakan tertentu juga untuk berbuat sesuatu atau menetapkan kebijakan untuk melaksanakan program sesuatu dalam mengatasi permasalahan, akan tetapi pemerintahan hanya berdiam diri saja dan tidak melakukan kegiatan apa apa, itu pun dapat disebut dengan kebijakan pemerintah.

Carl Friedrich dalam Wahab (2004: 3) memberikan batasan bahwa “*Kebijakan diartikan sebagai suatu tindakan yang mengarah kepada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu, seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan*”. Dan batasan ini, berani pemerintah harus mempunyai kemampuan yang dapat diandalkan apapun bentuknya untuk merespon dan menanggulangi permasalahan yang dihadapi, dengan memperhatikan sumber daya yang dimiliki

serta menerima masukan atau usulan dari seseorang/ kelompok, sehingga ada penyelesaian yang baik melalui cara yang baik pula.

Menurut Abidin (2006: 91-93), orientasi analisis kebijakan dapat dibagi menjadi 3 (tiga) bentuk, yaitu:

1. Analisis kebijakan yang prospektif (*prospective policy analysis*), yaitu analisis tentang kebijakan yang berlangsung sebelum ada evaluasi kebijakan.
2. Analisis kebijakan retrospektif (*retrospective policy analysis*), yaitu analisis yang dilakukan sesudah aksi kebijakan. Analisis ini dilakukan untuk menilai proses pelaksanaan dan hasil pelaksanaan. Termasuk dalam kelompok analisis ini adalah tahap-tahap pemantauan dan evaluasi.
3. Integrasi dari kedua bentuk analisis prospektif dan retrospektif. Analisis ini dapat berada sebelum aksi kebijakan ataupun sesudah aksi kebijakan.

Lebih lanjut Abidin (2006: 44-52) menjelaskan bahwa apabila dilihat dari segi struktur terdapat lima unsur kebijakan yaitu tujuan, kebijakan, masalah, tuntutan (*demand*), dampak (*outcomes*) dan sarana atau alat kebijakan (*policy instrument*).

Berdasarkan jenisnya, menurut Dwidjowijoto (2004: 54-63), “kebijakan publik dapat dibagi menjadi 3 (tiga). *Pertama*, ditinjau dari makna kebijakan publik, bahwa kebijakan publik adalah hal-hal yang diputuskan pemerintah untuk dikerjakan dan hal-hal yang diputuskan pemerintah untuk tidak dikerjakan atau dibiarkan. *Kedua*, ditinjau dari bentuk kebijakan, kebijakan publik dalam arti luas dapat dibagi menjadi dua kelompok yaitu kebijakan dalam bentuk peraturan

perundangan dan peraturan tidak tertulis namun telah disepakati yaitu yang disebut dengan konvensi-konvensi. *Ketiga*, ditinjau dari karakter kebijakan publik, merupakan bagian dari kebijakan publik tertulis formal, yaitu regulatif versus deregulatif atau restriktif versus non-restriktif dan alokatif versus distributif redistributif.”

Sedangkan menurut Abidin (2006: 96-98), kebijakan publik dapat dibedakan dalam beberapa bentuk, yaitu:

1. Berupa aturan atau ketentuan yang mengatur kehidupan masyarakat (regulasi). Undang Undang, Peraturan Pemerintah dan Keputusan Presiden dapat digolongkan dalam bentuk ini.
2. Distribusi atau alokasi sumber daya. Kebijakan ini bermula pada tindakan pemerintah untuk membantu golongan ekonomi lemah yang umumnya tidak dapat memanfaatkan fasilitas yang disediakan secara umum. Dalam perkembangan selanjutnya, kebijakan ini ditujukan untuk mengimbangi berbagai kesenjangan antar golongan dan antar daerah dalam suatu negara.
3. Redistribusi dan realokasi. Kebijakan ini merupakan usaha perbaikan kepincangan sebagai akibat dari kesalahan kebijakan distribusi sebelumnya. Sasarannya pada pemerataan ekonomi dalam masyarakat.
4. Pembekalan atau pemberdayaan. Tujuan dari kebijakan ini mirip dengan tujuan dari dua kebijakan di atas, yakni untuk pemerataan. Tetapi lebih ditekankan pada pemerataan kemampuan, untuk kemudian dapat berkembang sendiri (mandiri). Kebijakan ini merupakan bantuan langsung dari pemerintah.

5. Etika. Aturan-aturan moral berdasarkan kaedah yang berlaku, baik berupa aturan agama maupun adat yang dapat dijadikan arah atau pedoman bagi tindakan pemerintah.

Dengan demikian secara sederhana dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik merupakan suatu keputusan yang dibuat oleh pemerintah untuk memecahkan masalah dalam rangka mewujudkan tujuan yang hendak dicapai. Sehingga konsekuensi dari suatu kebijakan dengan mudah dapat diamati secara jelas dalam masyarakat. Kebijakan publik pun dapat dipahami sebagai keputusan yang mengikat bagi masyarakat pada tataran tertentu yang dibuat oleh pemerintah.

Dun (2000:24) mengungkapkan bahwa “Tahap-tahap dalam proses pembuatan kebijakan meliputi: Penyusunan agenda (*agenda setting*), formulasi kebijakan (*policy formulation*), adopsi kebijakan (*policy adoption*), implementasi kebijakan (*Policy implementation*) dan penilaian kebijakan (*Policy assessment*)”.

Pada tahap penyusunan agenda kebijakan publik, yang pertama kali harus dilakukan adalah menentukan masalah dalam publik yang akan dicari jalan keluarnya. Perumusan kebijakan dalam penyusunan agenda berusaha menjawab pertanyaan bagaimana kebijakan dibuat, siapa yang paling berpengaruh dalam perumusan kebijakan dan apa dampak dikeluarkannya kebijakan tersebut.

Sedangkan pada tahap formulasi kebijakan dirumuskan alternatif kebijakan untuk mengatasi masalah. Peramalan tentang permasalahan yang ada digunakan pada tahap ini, dengan melihat atau mengestimasi akibat dari kebijakan yang ada atau yang diusulkan, juga untuk mengenali kendala-kendala yang muncul dalam pencapaian tujuan. Selanjutnya dalam tahap adopsi kebijakan, rekomendasi

membantu mengestimasi tingkat resiko dan ketidakpastian, mengenai eksternalitas dan akibat ganda, menentukan kriteria dalam pembuatan pilihan dan menentukan pertanggungjawaban administratif bagi implementasi kebijakan.

Pada tahap implementasi kebijakan, dilakukan pemantauan dengan tujuan dapat membantu menilai tingkat kepatuhan, menemukan akibat-akibat yang tidak diinginkan dari kebijakan dan program, mengidentifikasi hambatan dalam implementasi kebijakan dan menentukan letak pihak-pihak yang bertanggung jawab pada setiap tahap kebijakan. Sedangkan penilaian kebijakan merupakan penilaian pada semua proses implementasi, apakah sesuai dengan tujuan program yang telah ditentukan sebelumnya dengan saat evaluasi ini dilakukan.

Tahapan atau proses dalam pembuatan kebijakan publik diungkapkan pula oleh Ripley dan Franklin (1986:49) bahwa terdiri atas:

1. Agenda pemerintah (*agenda of government*). Pada tahap ini, masalah yang ada pada masyarakat menjadi agenda pemerintah.
2. Formulasi kebijakan dan pengesahan tujuan program (*formulation and legitimation of goals and program*), yaitu pengumpulan informasi, analisis dan penyebarluasan.
3. Implementasi program (*program implementation*). Proses pencarian dan pengerahan sumber daya untuk mewujudkan tercapainya tujuan yang ditetapkan.
4. Evaluasi dari tindakan dan akibatnya (*evaluation of implementation performance and impacts*). Menilai bagaimana implementasi kebijakan, bagaimana perwujudannya dan apa dampak yang ditimbulkan.

5. Penentuan masa depan dari kebijakan (*Decision absent the future of policy and program*). Menentukan apakah program atau kebijakan dianjurkan dengan berbagai perbaikan atau dibatalkan.

Parson (2005: xi-xii) merangkum pendapat beberapa ahli yang memberi batasan mengenai kebijakan publik, diantaranya sebagai berikut: (a) Dewey, menyatakan kebijakan publik membahas soal bagaimana isu-isu dan persoalan-persoalan tersebut disusun (*constructed*) dan bagaimana kesemuanya itu diletakan dalam agenda kebijakan dan agenda politik. (b) Heidenheimer et.al, menyatakan bahwa kebijakan publik merupakan studi tentang bagaimana, mengapa, dan apa efek dari tindakan aktif (*active*) dan pasif (*inactive*) pemerintah. (c) Thomas R Dye, menyatakan kebijakan publik adalah studi tentang apa yang dilakukan oleh pemerintah, mengapa pemerintah mengambil tindakan tersebut, dan apa akibat dari tindakan tersebut.

Selanjutnya Parsons menyimpulkan bahwa teori kebijakan publik yang didasarkan pada pendapat Harold Lasswell bahwa orientasi kebijakan diringkas sebagai berikut: (a) *Multi-method* dan *Multi-disciplinary*. (b) Berfokus pada problem (*problem-focused*). (c) Berkaitan dengan pemetaan konseptualisasi proses kebijakan, opsi kebijakan dan hasil kebijakan. Bertujuan untuk mengintegrasikan pengetahuan ke dalam suatu disiplin yang menyeluruh (*overarching*) untuk menganalisis pilihan publik dan pengambilan keputusan dan karena ia ikut berperan dalam demokrasi masyarakat.

Secara terpisah ditegaskan pula oleh Bromley seperti yang dikutip dalam Salam (2003: 32) bahwa kebijakan publik berurusan pada dua masalah pokok yaitu:

(a) Memutuskan *institutional arrangement* yang secara sosial diterima, baik yang bersifat mengekang atau membebaskan tindakan-tindakan individu pada tingkat operasional. (b) Merumuskan batasan-batasan antara keputusan-keputusan kolektif.

Sedangkan menurut Dwijowijoto (2006: 141-142), untuk mengimplementasikan kebijakan publik ada dua pilihan langkah yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan *derivate* atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Kebijakan publik dalam bentuk undang-undang atau peraturan daerah adalah jenis kebijakan publik yang memerlukan kebijakan publik penjelas atau yang sering diistilahkan peraturan pelaksanaan kebijakan publik yang langsung operasional antara lain; keputusan presiden, instruksi presiden, keputusan menteri, keputusan kepala daerah, keputusan kepala dinas, dan lain-lain.

Berdasarkan uraian beberapa pendapat tokoh dan para ahli di atas, maka dapat diambil kesimpulan secara umum bahwa kebijakan publik adalah:

1. Suatu kebijakan yang dibuat dan diputuskan oleh administrator publik;
2. Merupakan suatu program yang berisikan tentang tujuan tujuan, nilai nilai dan bagaimana pelaksanaannya;
3. Merupakan aktivitas atau kegiatan pemerintah baik secara langsung maupun melalui pihak lain untuk mengatasi masalah publik dan berdampak kepada kehidupan masyarakat.

Dengan demikian berdasarkan landasan teori diatas maka, Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 73 Tahun 2016 tentang Pemberian Tambahan Penghasilan Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu,

dapat dikatakan sebagai sesuatu yang telah diputuskan atau dipilih oleh pemerintah untuk diimplementasikan melalui serangkaian tindakan dalam rangka peningkatan kinerja pegawai pemerintah provinsi Bengkulu.

2. 2. 2 Implementasi Kebijakan Publik

Udoji (dalam Abdul Wahab: 1997: 59) mengemukakan bahwa implementasi kebijakan adalah suatu hal penting, bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Hal ini mengisyaratkan jika kebijakan dimaksud tidak diimplementasikan maka hanya akan menjadi suatu impian atau angan-angan. Sebaik dan seagung apapun rencana dan kebijakan tersebut tidak akan berarti apa-apa jika pada akhirnya hanya tersimpan rapi dalam arsip. Namun demikian tidak pula dapat dipungkiri bahwa implementasi kebijakan bukanlah suatu pekerjaan yang mudah, karena ada beberapa faktor yang dapat mempengaruhinya, seperti faktor politik, ideologi, kebudayaan, dan sebagainya. (Wahab, 1990: 134).

Menurut Mazmanian dan Sebatier dalam Nugroho (2006: 19) mengemukakan bahwa pengertian implementasi kebijakan adalah *“Implementation is the carrying out of basic policy decision, usually incorporated in a statute but which can also take the form of important executives orders or court decision. Ideally, that decision identifies the problem(s) to be addressed, stipulates the objective(s) to be pursued, and, in a variety of ways, “structures” the implementation process.”* Kalau pandangan ini diikuti, maka implementasi kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses melaksanakan keputusan publik

(biasanya dalam bentuk undang-undang, peraturan daerah, keputusan peradilan, perintah eksekutif dan dekrit presiden).

Perumusan kebijakan tersebut dimaksudkan untuk mencapai suatu sasaran dan tujuan tertentu. Kebijakan tidak akan sukses jika di dalam pelaksanaannya jauh dari tujuan yang telah ditetapkan. Hal ini dikarenakan implementasi kebijakan publik tidak hanya bersangkutan dengan mekanisme operasional kebijakan ke dalam prosedur-prosedur birokrasi, melainkan juga terkait dengan masalah konflik keputusan dan bagaimana suatu kebijakan itu diperoleh kelompok-kelompok sasaran. Untuk itu guna mencermati proses implementasi kebijakan tersebut, perlu lebih dahulu mengalami beberapa konsep tentang implementasi kebijakan.

Kamus Webster dalam Wahab (2004: 64) merumuskan secara pendek bahwa *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melakukan sesuatu). Lebih lanjut Wahab (2004: 65) mengemukakan bahwa, “Proses implementasi kebijakan itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan pula menyangkut jaringan kekuatan-kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat dan pada akhirnya berpengaruh terhadap apa yang diharapkan (*intendent*) dan apa yang tidak diharapkan (*spillover/ negative effects*)”.

Van Meter dan Van Ham (dalam Agustino, 2006:139) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai “tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh

individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam putusan kebijaksanaan”.

Menurut Agustino (2006: 139) “Implementasi merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri”. Hal ini sesuai pula dengan apa yang diungkapkan oleh Lester dan Stewart Jr. (dalam Agustino, 2006:139) bahwa implementasi disebut sebagai suatu proses dan suatu hasil (*output*). Keberhasilan suatu implementasi kebijakan dapat diukur atau dilihat dari proses dan pencapaian tujuan akhir (*output*), yaitu tercapai atau tidaknya tujuan-tujuan yang ingin diraih.

Proses implementasi kebijakan akan dimulai ketika tujuan-tujuan kebijakan publik telah ditetapkan, program-program pelaksanaan telah dibuat dan dana telah dialokasikan untuk pencapaian tujuan kebijakan tersebut. Dari sudut pandang demikian, maka studi implementasi kebijakan publik akan semakin mendapat perhatian. Hal ini didasarkan pada satu asumsi, bahwa kegagalan dari banyak program adalah akibat langsung dan masalah-masalah yang timbul saat proses implementasi program-program tersebut yang terkadang jauh dari tujuan.

Keadaan yang seperti itu dapat saja terjadi, karena proses implementasi kebijakan publik itu sendiri selalu melibatkan lingkungan dan kondisi yang berbeda di setiap tempat (organisasi), dimana selalu terdapat perbedaan pada setiap organisasi dalam konteks sosial sehingga memungkinkan terjadinya hubungan

timbang balik atau interaksi yang saling mempengaruhi sesuai dengan karakteristik masyarakat di wilayah tertentu.

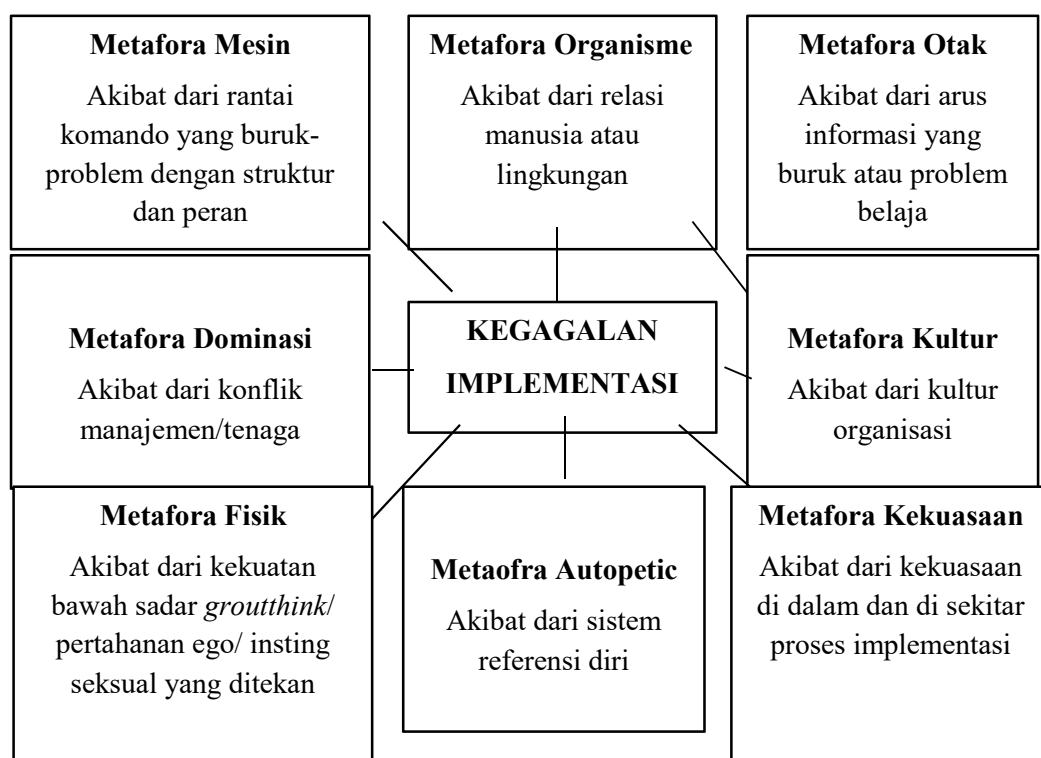
Harbani Pasolong (2007:58) mendefinisikan bahwa, “implementasi merupakan tahap realisasi tujuan program. Dalam hal ini yang perlu diperhatikan adalah persiapan implementasi, yaitu memikirkan dan menghitung secara matang berbagai kemungkinan berhasil termasuk kegagalan, serta hambatan dan peluang peluang yang ada, juga ada tidaknya kemampuan suatu organisasi yang disertai tugas untuk melaksanakan program kebijakan tersebut”.

Implementasi kebijakan publik merupakan suatu hal yang sangat sulit sehingga perlu direncanakan dan diatur secara matang. Mengenai hal tersebut, Parsons (2005:483) menjelaskan *Analysis Gordon Case* tentang kebijakan pelayanan Manusia (kebijakan pelayanan publik) berikut ini “dalam mengimplementasikan kebijakan pelayanan manusia, konteksnya lebih kompleks dan tak pasti, bahkan dalam soal-soal seperti ruang dan sumber perlengkapan sekalipun”.

Selain itu kegagalan implementasi kebijakan publik dapat disebabkan oleh berbagai faktor yang dapat dianalisis melalui berbagai teori. Menurut Gareth Morgan dalam Parsons (2005: 490) “dari segi implementasi, ini berarti masalah implementasi bisa dikonstruksi dengan cara yang berbeda-beda. Setiap pendekatan atau teori memberikan beberapa pandangan pada dimensi tertentu dan realitas implementasi, seperti dalam kasus perdebatan antara pendekatan *top down* dan *bottom up*.”

Gareth Morgan meninjau implementasi dari aspek-aspek yang mempengaruhi keberhasilan-kegagalannya. Berikut ini akan ditampilkan beberapa aspek/ metafora yang mengakibatkan kegagalan implementasi berdasarkan pendapat Gareth Morgan:

Gambar 2. 2 Metafora Kegagalan Implementasi



Sumber: Gareth Morgan dalam Parsons (2005: 490)

Kegagalan dalam implementasi kebijakan sama saja dengan kegagalan kebijakan itu sendiri sehingga pemerintah perlu melakukan persiapan dalam implementasi kebijakan. Selain itu, pemerintah juga harus melakukan kegiatan evaluasi terhadap implementasi guna menghindari kegagalan implementasi sedini mungkin ataupun kegagalan pada implementasi kebijakan lainnya. Djopari (1997: 86) menyatakan: “oleh karena pemerintah selaku pembuat kebijakan,

bagaimanapun juga pemerintah ingin agar tujuan kebijakannya tercapai, maka ia berkepentingan untuk menjaga proses implementasi sebaik mungkin, dan jika seandainya kebijakan tetap gagal mencapai tujuan, pasti kegagalan itu tidak ingin terulang di masa depan. Untuk kepentingan inilah evaluasi kebijakan dilakukan oleh pemerintah”.

Keberhasilan dari implementasi kebijakan tidak terlepas dari kerjasama yang baik antara semua pihak dalam kebijakan tersebut, logika dalam kebijakan tersebut serta ketersediaan sumber daya manusia. Ketiga komponen tersebut sejalan dengan pendapat D. L. Weimer dan Aidan R. Vining dalam Harbani Pasolong (2007:59) yang mengkategorikan tiga faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi yaitu: “(a) Logika yang digunakan oleh suatu kebijakan, yaitu benar tidaknya teori yang menjadi landasan kebijakan atau seberapa jauh hubungan logis antara kegiatan-kegiatan yang dilakukan dengan tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan; (b) Hakekat kerjasama yang dibutuhkan, yaitu apakah semua pihak yang terlibat dalam kerjasama telah cukup produktif atau tidak; dan (c) Ketersediaan sumber daya manusia (SDM) yang memiliki kemampuan dan komitmen untuk mengelola pelaksanaannya”.

Dalam mencapai suatu implementasi kebijakan yang sempurna, sangat diperlukan ketaatan terhadap norma-norma kebijakan, kepatuhan terhadap perintah dan komunikasi yang baik antara organisasi maupun didalam organisasi. Hal ini sejalan dengan pendapat Christopher Hood dalam Parsons (2005: 467) yang mengemukakan 5 kondisi atau syarat agar implementasi dapat berjalan dengan sempurna. Kelima syarat tersebut adalah: (a) bahwa implementasi ideal itu adalah

produk dari organisasi yang padu seperti seperti militer, dengan garis otoritas yang tegas; (b) bahwa norma-norma akan ditegakkan dan tujuan ditentukan; (c) bahwa orang akan melaksanakan apa yang diminta dan diperintahkan; (d) bahwa harus ada komunikasi yang sempurna di dalam dan di antara organisasi; (e) bahwa tidak ada tekanan waktu.

Sangat penting dalam konteks ini untuk membedakan antara pembuat kebijakan primer dan pembuat kebijakan sekunder. Pembuat kebijakan primer adalah aktor atau *stakeholder* yang mempunyai wewenang konstitusional langsung untuk bertindak, misalnya wewenang bertindak di parlemen yang tidak bergantung pada unit pemerintahan lainnya. Sedangkan contoh membuat kebijakan sekunder yakni instansi administrasi. Instansi administrasi harus mendapat wewenang untuk bertindak dari lembaga pembuat kebijakan primer. Sehingga pembuat kebijakan sekunder akan sangat tergantung atau dapat dikendalikan oleh pembuatan kebijakan primer (Agustino, 2006: 29).

Berdasarkan beberapa uraian tersebut maka dapat diambil suatu kesimpulan bahwa implementasi program pemberian Tambahan Penghasilan Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu adalah suatu proses yang melibatkan sejumlah aspek termasuk manusia, dana dan kemampuan organisasi yang dilakukan pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya oleh pembuat kebijakan.

2. 2. 3 Model-Model Implementasi Kebijakan Publik

Secara umum suatu model memiliki beberapa aspek menurut Conyers dalam Suharto (2005: 69). Agar model dapat mewakili realitas yang digambarkannya, maka model yang baik mentransformasikan aspek-aspek di atas secara lengkap dan terintegrasi. Fungsi utama model adalah untuk mempermudah kita menerangkan suatu benda atau konsep. Dalam beberapa kasus, model dapat didasari suatu teori, tetapi model juga dapat dipakai untuk menguji atau menjelaskan hipotesis sebagai bagian dari proses perumusan teori.

Terkait dengan kebijakan sosial, model terutama dibuat untuk menjelaskan proses, karakteristik, mekanisme serta menentukan strategi-strategi kebijakan sosial. Penggunaan model implementasi ini untuk keperluan penelitian/ analisis, menurut Wahab (2004: 70) sedikit banyak akan tergantung pada kompleksitas permasalahan kebijaksanaan yang dikaji serta tujuan dan analisis itu sendiri. Semakin kompleks permasalahan kebijaksanaan dan semakin mendalam analisis yang dilakukan, semakin diperlukan teori atau model yang relatif operasional, model yang mampu menjelaskan hubungan kausalitas antar variabel yang menjadi fokus analisis.

Sejarah perkembangan studi implementasi kebijakan, dijelaskan tentang adanya dua pendekatan guna memahami implementasi kebijakan, yakni pendekatan *Top Down* dan *Bottom Up*. Dalam bahasa Lester dan Stewart dalam Agustino (2006: 140) istilah tersebut dinamakan dengan *the command and control approach* (pendekatan kontrol dan komando, yang mirip dengan *top down approach*) dan *the market approach* (pendekatan pasar, yang mirip dengan *bottom up approach*).

Masing -masing pendekatan mengajukan model model kerangka kerja dalam membentuk keterkaitan antara kebijakan dan hasilnya.

Dalam Nugroho (2004: 167) dikatakan bahwa model *Top Down* maknanya berupa pola yang dikerjakan oleh pemerintah untuk rakyat, dimana partisipasi lebih berbentuk mobilisasi. Sebaliknya, *Bottom Up* bermakna meski kebijakan dibuat pemerintah, namun pelaksanaannya oleh rakyat.

Dalam pendekatan *Top Down*, implementasi kebijakan yang dilakukan tersentralisasi dan dimulai dari aktor tingkat pusat dan keputusannya pun diambil dari tingkat pusat. Pendekatan *Top Down* bertitik tolak dari perspektif bahwa keputusan-keputusan politik yang telah ditetapkan oleh pembuat kebijakan harus dilaksanakan oleh administrator atau birokrat pada level dibawahnya. Jadi inti dari pendekatan *Top Down* adalah sejauh mana tindakan para pelaksana dalam menjalankan kebijakan sesuai dengan prosedur serta tujuan yang telah digariskan oleh para pembuat kebijakan di tingkat pusat. Fokus analisis implementasi kebijakan berkisar pada masalah-masalah pencapaian tujuan formal kebijakan yang telah ditentukan. *Street level* birokrasi tidak dilibatkan dalam formulasi kebijakan *Top Down*.

Kebijakan yang menjadi penelitian dalam penelitian ini adalah tentang kebijakan pemberian Tambahan Penghasilan Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu. Kebijakan ini bersifat *Top Down* karena kebijakan ini didasari regulasi yang dibuat oleh pemerintah pusat yang harus dipatuhi oleh bawahan. Oleh karena itu, dalam penelitian ini peneliti akan mengutip beberapa

model implementasi kebijakan yang bersifat *Top Down* yang nantinya akan dikomparasi untuk diambil satu teori yang digunakan dalam penelitian ini.

2. 2. 3. 1 Model Ripley dan Franklin

Menurut Ripley dan Franklin (1986: 200) dalam bukunya yang berjudul *Policy Implementation and Bureaucracy*, berhasil tidaknya implementasi kebijakan tergantung pada 3 (tiga) dimensi, yaitu:

1. Kepatuhan (*Compliance*)

Dengan model ini, akan diperoleh data dan informasi yang dibutuhkan secara memadai sehingga isi dan sifat kebijakan dapat memberikan suasana inspiratif dan akomodatif, sehingga kebijakan tersebut disebut dengan *feasible* atau memadai. Jika suatu kebijakan sudah *feasible*, dipahami oleh pelaksana, maka apa yang diamanahkan dalam kebijakan tersebut harus benar-benar dipatuhi atau dilaksanakan dengan baik oleh pelaksana. Kepatuhan terhadap birokrat yang di bawah terhadap atasan mereka atau tingkat kepatuhan birokrasi umumnya terhadap mandat yang terkandung dalam kebijakan publik.

2. Lancarnya Pelaksanaan Rutinitas Fungsi

Masing-masing organisasi memiliki tugas dan fungsi utama sendiri-sendiri dalam kesehariannya. Karena keberadaan organisasi itu sendiri fungsinya adalah untuk melaksanakan tugas utamanya. Kelancaran rutinitas fungsi organisasi dalam menjalankan suatu kebijakan sangat diperlukan baik bagi organisasi pelaksana maupun organisasi yang menjadi objek dari kebijakan tersebut. Suatu kebijakan

akan dilaksanakan setiap organisasi dan unit-unit di dalamnya yang terlibat sesuai dari fungsinya masing-masing.

Terwujudnya kinerja dan dampak yang dikehendaki menurut Ripley dan Franklin, keberhasilan implementasi kebijakan terbagi atas dua bagian, yaitu kinerja kebijakan dan dampak kebijakan. Kinerja kebijakan lebih cenderung untuk pencapaian hasil implementasi dalam jangka waktu pendek, sementara dampak kebijakan diartikan sebagai hasil dari implementasi dalam waktu cukup lama.

2. 2. 3. 2 Model Van Meter dan Van Horn

Model proses implementasi kebijakan ini dikembangkan oleh Donald Van Metter dan Carl Van Horn yang disebut dengan *A Model the Policy Implementation* dalam Agustino (2008: 141). Menurut Van Meter dan Van Horn yang dikutip oleh Agustino (2008:142), terdapat enam variabel yang mempengaruhi kinerja kebijakan publik tersebut, yaitu:

1. Standar dan Sasaran

Kinerja kebijakan menurut Van Metter dan Van Horn merupakan penilaian atas tingkat ketercapaian standar dan sasaran kebijakan itu sendiri. Suatu kebijakan harus memiliki standar dan sasaran yang jelas dan harus dapat dipahami dan diinterpretasi oleh pelaksana kebijakan dengan baik agar dapat mencapai kinerja yang optimal. Dalam melakukan studi implementasi, standar dan sasaran suatu kebijakan harus diidentifikasi dan diukur karena implementasi tidak dapat berhasil atau akan mengalami kegagalan bila sasaran tidak dipertimbangkan.

2. Sumber daya

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang ada. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Sedangkan sumber daya lain yang perlu diperhitungkan juga ialah sumber daya finansial dan sumber daya waktu. Karena, ketika sumber daya manusia yang kompeten dan kapabel telah tersedia, sedangkan kucuran dana melalui anggaran tidak tersedia, maka akan menjadi permasalahan yang pelik untuk dapat merealisasikan apa yang hendak dituju. Demikian juga dengan sumber daya waktu. Di mana saat sumber daya manusia giat bekerja dan kucuran dana berjalan dengan baik, tetapi terbentur dengan persoalan waktu yang ketat, maka hal ini dapat menjadi penyebab ketidakberhasilan implementasi kebijakan.

3. Karakteristik Badan Pelaksana

Dalam melihat karakteristik badan pelaksana seperti yang dinyatakan oleh Van Metter dan Van Ham, maka pembahasan aspek ini tidak akan bisa lepas dari struktur birokrasi. Struktur birokrasi diartikan sebagai karakteristik, norma-norma dan pola hubungan yang terjadi berulang-ulang dalam badan eksekutif yang mempunyai hubungan potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dengan menjalankan kebijakan. Van Metter dan Van Horn mengetengahkan beberapa unsur yang mungkin berpengaruh terhadap suatu organisasi dalam mengimplementasikan kebijakan. Unsur-unsur tersebut adalah: (a) kompetensi dan ukuran staf suatu badan; (b) tingkat pengawasan hirarki terhadap keputusan keputusan sub-unit dan proses-proses dalam badan pelaksana; (c) sumber-sumber politik suatu organisasi (misalnya dukungan ' legislatif dan eksekutif); (d) vitalitas

suatu organisasi; (e) tingkat komunikasi komunikasi terbuka, yang didefinisikan sebagai jaringan komunikasi horizontal dan vertikal secara bebas dengan tingkat kebebasan yang relatif tinggi dalam komunikasi dengan individu diluar organisasi; (f) kaitan formal dan informal suatu badan dengan “pembuat keputusan” atau “pelaksana keputusan”.

4. Sikap/ Kecenderungan Para Pelaksana

Sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik. Ada tiga unsur tanggapan pelaksana yang mungkin mempengaruhi kemampuan dan keinginan mereka untuk melaksanakan kebijakan, yaitu: (a) Kognisi (komprehensif dan pemahaman) tentang kebijakan; (b) Macam tanggapan terhadapnya (penerimaan, netralitas dan penolakan); dan (c) Intensitas tanggapan itu.

5. Komunikasi Antar Organisasi dan Aktivitas Pelaksanaan

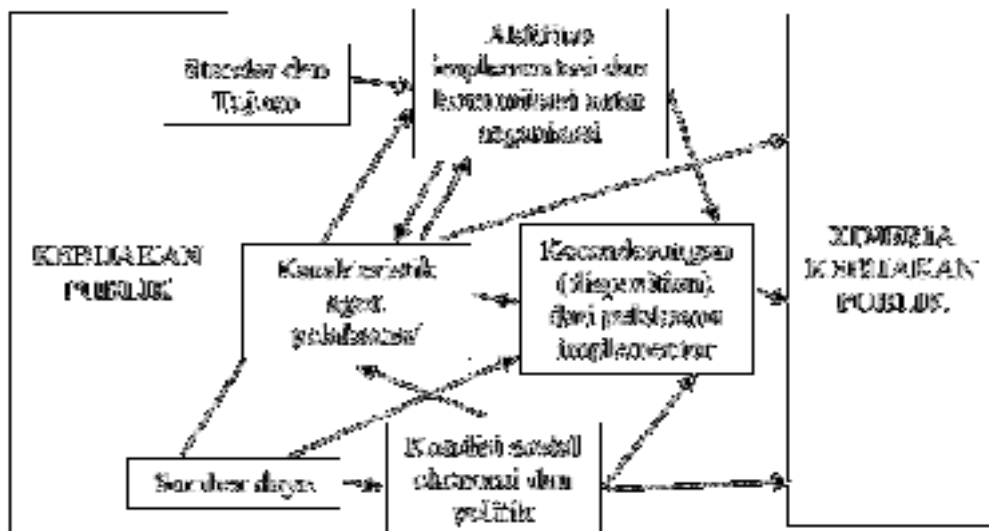
Semakin baik komunikasi dan koordinasi di antara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsi kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi. Komunikasi di dalam dan di antara organisasi merupakan suatu proses yang kompleks dan sulit. Dalam meneruskan pesan-pesan ke bawah di suatu organisasi atau dari satu organisasi ke organisasi lainnya, para komunikator dapat menyimpangkannya atau menyebarkanluaskannya baik secara sengaja atau tidak.

6. Lingkungan Ekonomi, Sosial dan Politik

Hal terakhir yang perlu juga diperhatikan guna menilai kinerja implementasi publik dalam perspektif yang ditawarkan Van Metter dan Van Horn adalah sejauh mana lingkungan eksternal ikut turut mendorong keberhasilan kebijakan publik

yang telah ditetapkan. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi biang keladi dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan harus pula memperhatikan kekondusifan kondisi lingkungan eksternal. Adapun alur implementasi kebijakan menurut Van Metter dan Van Horn dapat dilihat pada gambar berikut :

Gambar 2. 3: Implementasi Kebijakan Model Van Meter dan Van Horn



Sumber: Van Meter dan Van Horn dalam (Agustino, 2008: 141)

2. 2. 3. 3 Model Jones

Menurut Jones (1996: 296), ada tiga pilar penilaian dari implementasi suatu kebijakan yaitu:

1. Organisasi

Setiap organisasi pada dasarnya harus memiliki struktur organisasi, adanya sumber daya manusia yang berkualitas sebagai tenaga pelaksana dan perlengkapan atau alat-alat kerja serta didukung dengan perangkat hukum yang jelas.

2. Interpretasi

Interpretasi berkenaan dengan orang-orang yang bertanggungjawab dapat melaksanakan tugasnya sesuai dengan peraturan atau ketentuan yang berlaku, harus dilihat apakah pelaksanaannya telah sesuai dengan peraturan atau ketentuan yang berlaku, harus dilihat apakah pelaksanaannya telah sesuai dengan petunjuk pelaksana dan petunjuk teknis yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang.

3. Penerapan

Yaitu peraturan/ kebijakan berupa petunjuk pelaksana dan petunjuk teknis telah berjalan sesuai dengan ketentuan. Untuk dapat melihat ini harus pula dilengkapi dengan adanya prosedur kerja yang jelas, program kerja serta jadwal kegiatan.

2. 2. 2. Pemerintah Daerah

Pemerintahan Indonesia sejak kemerdekaannya telah mengakui adanya daerah istimewa, daerah khusus atau daerah dengan otonomi khusus. Hal ini tercermin dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan telah diatur dalam pasal 18 sebelum dilakukan perubahan, dimana dinyatakan, “pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil ... dengan memandang...dan mengingat hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”.

Setelah Undang-Undang Dasar 1945 dilakukan perubahan, maka pasal 18 ayat (1) berbunyi: “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, dimana tiap-tiap Provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang”. Selanjutnya dalam ayat (2) pada pasal yang sama

dipertegas lagi, “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”.

Perubahan selanjutnya, ketentuan yang mengatur daerah yang bersifat khusus atau istimewa telah dirumuskan dalam pasal 18 B ayat (1) yaitu, “negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”. Berdasarkan pasal 18 B ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 ini, pemerintah telah menetapkan ada empat daerah dengan status sebagai daerah khusus atau daerah dengan otonomi khusus dan daerah istimewa, yakni: Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta, Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, Daerah Istimewa Yogyakarta, dan Daerah Istimewa Aceh.

Selanjutnya sejalan dengan pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pada pasal 2 ayat (1) menyatakan, “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah”, sedangkan dalam ayat (2) dinyatakan “pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”.

Secara terpisah dikatakan Hoessein yang dimaksud dengan pemerintah daerah adalah merupakan pemerintahan di bawah pemerintahan nasional yang berdaulat dalam negara kesatuan maupun di bawah pemerintahan yang berdaulat dalam negara bagian pada negara federal. Kesatuan pemerintahan daerah dapat

berbentuk provinsi, kabupaten dan kota yang memiliki kedaulatan tingkat daerah dalam memberikan sejumlah layanan umum kepada masyarakat yang berada dalam wilayah tersebut.

Selanjutnya Hoessein juga membedakan pemerintahan daerah berdasarkan fungsi, antara pemerintah daerah yang berfungsi majemuk (*general purpose local government*) dan pemerintahan daerah yang berfungsi khusus (*special purpose local government*). Pemerintahan daerah berfungsi majemuk dapat mengemban beraneka ragam fungsi, sedangkan pemerintah daerah berfungsi khusus hanya mengemban suatu fungsi tertentu atau fungsi-fungsi yang terbatas. Sedangkan berdasar keberadaan lembaga perwakilan, dibedakan antara pemerintah daerah dengan lembaga perwakilan (*local representative government*) dan pemerintah daerah tanpa lembaga perwakilan (*local representative government*).

Pemerintahan daerah dengan lembaga perwakilan memiliki *representative government organs*, yaitu suatu lembaga perwakilan rakyat yang dibentuk secara hukum, dan agar bersifat perwakilan maka seluruh atau sebagian dari anggota lembaga tersebut didasarkan atas pemilihan, baik secara langsung maupun tidak langsung oleh masyarakat setempat. Sebagai pemerintahan maka lembaga perwakilan tersebut mempunyai otoritas pengambilan keputusan politik, sedangkan pemerintahan daerah tanpa lembaga perwakilan tidak memiliki otoritas Untuk mengatur masyarakat.

Selanjutnya menurut Handbook Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Republik Indonesia (2006), perlu dipahami secara filosofis 7 (Tujuh) elemen dasar

yang membentuk pemerintah daerah agar mampu melaksanakan otonominya secara optimal, yaitu sebagai berikut:

- 1) Urusan pemerintahan, yaitu kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah berdasarkan pengaman dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.
- 2) Kelembagaan, dalam hal ini kewenangan daerah tidak mungkin dapat dilaksanakan kalau tidak diakomodasikan dalam kelembagaan daerah.
- 3) Personil, hal ini merupakan elemen dasar yang ketiga yang berperan dalam menggerakkan kelembagaan daerah untuk menjalankan kewenangan otonomi sehingga menjadi domain daerah.
- 4) Keuangan daerah, sebagai konsekuensi adanya dari adanya urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Sesuai dengan prinsip "*money follows functions*" daerah harus diberikan sumber-sumber keuangan.
- 5) Perwakilan daerah, rakyat yang mempunyai otonomi daerah tersebut. Untuk itu maka dilakukan pemilihan wakil-wakil rakyat untuk menjalankan mandat rakyat dan mendapatkan legitimasi untuk bertindak untuk dan atas nama rakyat daerah.
- 6) Pelayanan publik, hasil akhir dari pemerintahan daerah adalah tersedianya "*goods and service*" yang dibutuhkan masyarakat.
- 7) Pengawasan, dalam hal ini pengawasan mempunyai posisi strategis untuk menghasilkan pemerintahan yang bersih.

2. 2. 3 Otonomi Daerah

Desentralisasi dari sudut asal-usul bahasa berasal dari bahasa latin, yaitu “*De*” atau lepas dan “*Centrum*” atau pusat. Dengan demikian desentralisasi berarti melepaskan diri dari pusat. Hal ini berarti mengisyaratkan adanya, kewenangan dari bagian atau bawahnya untuk melaksanakan sesuatu yang diserahkan dari pusat, dengan tetap mempunyai hubungan antara pusat dengan bagian atau bawahannya.

Kebijakan otonomi itu sendiri sejak diberlakukannya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 kemudian direvisi dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, selanjutnya direvisi dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, berbagai perubahan yang terjadi dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Kebijakan ini telah mengubah hubungan hirarkis yang selama ini terjadi antar berbagai tingkat pemerintahan, dan menghendaki adanya desentralisasi kewenangan pada tingkatan pemerintahan yang lebih rendah.

Menurut Korten dalam (Effendi, 1991) salah satu alasan mengapa otonomi daerah ditempatkan secara utuh pada daerah kabupaten dan kota adalah “*local accountability*”. Daerah kabupaten dan kota merupakan daerah yang paling sesuai dengan dari prinsip *local accountability*, karena salah satu dasar dari suatu masyarakat yang demokratis ialah meletakkan tanggung jawab melakukan kontrol atas suatu tindakan pada tangan rakyat yang banyak yang merasakan akibat dari tindakan tersebut.

Masih dalam konteks desentralisasi, Rondinelli dalam (Cheema & Rondinelli, 1983), mengartikan desentralisasi sebagai perpindahan kewenangan

atau pembagian kekuasaan dalam perencanaan pemerintah serta manajemen dan pengambilan keputusan dari tingkat nasional ke tingkat daerah. Pengertian desentralisasi menurut Bryant dan White (1987), dan Briggs (1988) dapat dilihat dari dua bentuk, yaitu (a) desentralisasi dalam bentuk administratif, dan (b) desentralisasi dalam bentuk politik. Desentralisasi yang pertama ini, dapat dikatakan adalah pendelegasian wewenang mencakup tanggung jawab kepada bawahan untuk mengambil keputusan berdasar kasus yang dihadapi, tetapi pengawasan tetap berada di tangan pusat. Desentralisasi dalam artian kedua, adalah pengalihan kekuasaan atau wewenang dalam pembuatan keputusan dan kontrol tertentu terhadap sumber-sumber daya diberikan kepada pejabat-pejabat regional atau lokal. Artinya, seluruh tanggungjawab untuk kegiatan tertentu diserahkan penuh kepada penerima wewenang.

Sedangkan dilihat dari tujuannya, menurut Mawhood (1987) dijelaskan bahwa tujuan utama dari kebijakan desentralisasi adalah sebagai upaya mewujudkan keseimbangan politik (*political equality*), akuntabilitas pemerintah lokal (*local accountability*) dan pertanggungjawaban pemerintah lokal (*local responsibility*). Ketiga tujuan ini saling terkait satu sama lain. Sedangkan prasyarat yang harus dipenuhi untuk mencapai tujuan tersebut adalah pemerintah daerah harus memiliki teritorial kekuasaan yang jelas (*legal territorial of power*).

Tokoh lainnya yakni Lemieux (1988: 34) lebih tegas lagi mengatakan bahwa otonomi daerah sebagai suatu kekuasaan untuk mengambil keputusan sendiri, baik keputusan politik, keputusan administrasi dengan tetap menghormati peraturan perundangan-undangan. Jadi otonomi daerah yang tepat bukan hanya

sekedar reorientasi paradigma *self local government* menjadi *self local government*, tetapi harus ditindaklanjuti dengan restrukturisasi pelaksanaan otonomi daerah yang sarat dengan nilai kebebasan (*liberty*), partisipasi (*participation*), demokrasi (*democracy*), akuntabilitas (*accountability*) (Kingsley: 1963: 3).

Berdasarkan pemikiran dan pendapat para ahli di atas, maka prinsip-prinsip pemberian otonomi daerah harus tetap memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman daerah, disamping untuk meningkatkan peranan dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), baik sebagai fungsi legislasi, fungsi pengawasan maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Selanjutnya tidak pula dapat dipungkiri yang cukup bahwa sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, kemudian digantikan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, khususnya untuk daerah kabupaten dan kota relatif lebih besar otonomi yang dimilikinya dibandingkan dengan keadaan sebelumnya.

Selain itu kebijakan desentralisasi yang dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, diharapkan dapat memberi peluang terjadinya perubahan pemerintahan yang lebih baik lagi dan lebih bertanggung jawab dalam rangka mewujudkan peningkatan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum serta terciptanya daya saing daerah.

2. 2. 4 Konsep Birokrasi

2. 2. 4. 1. Pengertian Birokrasi

Istilah birokrasi untuk pertama kalinya dikemukakan oleh M de Gournay (dalam Albrow: 1989) untuk memberikan atribut terhadap sebuah penyakit yang jelas-jelas dapat merusak dalam sistem pemerintahan di Perancis yang kala itu disebut dengan *bureaumania*. Dari istilah inilah kemudian dipakai untuk menunjukkan pengertian akan suatu organ atau institusi pelaksanaan kegiatan pemerintahan suatu negara.

Secara leksikal, arti kata “*bureau*” yaitu meja atau kadang diperluas menjadi kantor. Sehingga pengertian birokrasi dikembangkan menjadi aturan yang dikendalikan lewat meja atau kantor. Salah satu ahli pemikir tentang konsep birokrasi yaitu Max Weber (dalam Kasim: 1993:8), mengemukakan konsep birokrasi yang rasional sangat mengandalkan pada peraturan-peraturan dan prosedur yang kesemuanya dimaksudkan untuk membantu tercapainya tujuan dan terlaksananya nilai-nilai atau norma yang diinginkan. Selain itu Weber juga menekankan bahwa wewenang dalam birokrasi berdasarkan pada keahlian (*expertise*) dari para pejabat (birokrat) yang bekerja atas dasar peraturan dan prosedur tersebut.

Selain itu Santoso (1993:26) menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan birokrasi adalah keseluruhan organisasi pemerintah yang menjalankan tugas-tugas negara dalam berbagai unit organisasi pemerintah di bawah departemen dan lembaga-lembaga non departemen baik di pusat maupun di daerah, seperti di tingkat provinsi, kabupaten, kecamatan, sampai dengan tingkat desa atau kelurahan.

Sedangkan Riggs (1991:377), mengistilahkan birokrasi sebagai “*government by bureaus*” yaitu pemerintahan biro oleh aparat yang diangkat oleh pemegang kekuasaan, pemerintah atau pihak atasan dalam sebuah organisasi formal, baik publik maupun privat. Dipertegas kembali oleh Riggs (1991 :375) bahwa pemerintah birokratik adalah pemerintahan tanpa partisipasi yang diperintah. Selanjutnya Kramer (1997:34) mengatakan birokrasi dapat diartikan sebagai sifat atau perilaku pemerintahan, yaitu bersifat kaku, macet, berliku-liku, dan segala tuduhan negatif terhadap instansi yang berkuasa (*bureau-pathology*).

Salah seorang pakar Indonesia Mas’oed (2003:34) mengatakan bahwa posisi birokrasi umumnya didukung oleh unsur-unsur yang merupakan sumber-sumber kekuasaannya, yaitu kerahasiaan, monopoli informasi, keahlian teknis dan status sosial yang tinggi. Didukung pula oleh Weber (dalam Mas’oed:2003:34) unsur-unsur ini diperlukan demi efektivitas fungsi koordinasi tersebut, juga unsur-unsur itu yang justru mendasari fungsi pengendalian atas masyarakat.

Berdasarkan pemikiran, pengertian dan pendapat serta ciri dan bentuk birokrasi sebagaimana dikemukakan oleh banyak ahli, maka dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan birokrasi adalah suatu organisasi formal dan legal yang dibentuk untuk menjalankan tugas-tugas serta pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan peraturan dan prosedur yang telah ditentukan dalam rangka mencapai tujuan yang telah disepakati bersama.

2. 2. 4. 2. Fungsi Birokrasi

Menurut Dunleavy (1991) ada beberapa strategi yang digunakan birokrat dalam membentuk fungsi pengaturan birokratisasi, adapun kelima fungsi dimaksud sebagai berikut:

- 1) Reorganisasi internal utama untuk memperkuat peran domain pembuat kebijakan dan pemisahan fungsi-fungsi rutin.
- 2) Transformasi praktik kerja internal, meningkatkan aktivitas kontrol.
- 3) Redefinisi hubungan dengan mitra luar untuk memaksimalkan kontrol kebijakan dan mempromosikan perluasan desentralisasi tanggung jawab untuk isu-isu rutin.
- 4) Persaingan dengan biro lain, untuk mempertahankan lingkup tanggungjawab, sambil mengekspor tugas yang rendah ke tempat lain.
- 5) Pergantian, pemisahan, dan *contracting-out* untuk mentransfer fungsi-fungsi yang tidak sesuai dengan bentuk biro yang diharapkan kepada agen lain dan kepada jajaran pemerintahan dan administratif.

Sedangkan menurut Schrieke (dalam Hariandja: 2003) dan Suwarno (1994) mengungkapkan bahwa karakteristik birokrasi adalah (a) penguasa menganggap dan menggunakan administrasi sebagai urusan pribadi; (b) administrasi adalah perluasan rumah tangga istananya; (c) tugas pelayanan ditunjukkan kepada pribadi sang pimpinan; (d) gaji dari pimpinan kepada pegawainya pada hakikatnya adalah anugrah yang juga dapat ditarik sewaktu-waktu; (e) para pejabat pemerintahan dapat bertindak sekehendak hatinya kepada rakyat. Jadi dapat disimpulkan dalam

sistem masyarakat feodal birokrasi tidak lebih sebagai perpanjangan tangan kekuasaan.

2. 3. Penelitian Terdahulu yang Relevan

Berdasarkan hasil eksplorasi terhadap penelitian terdahulu, peneliti menemukan beberapa penelitian terdahulu yang relevan dengan penelitian ini.

Berikut penelitian relevan sebelumnya yang sesuai dengan penelitian ini:

Tabel 2. 1 Penelitian Sebelumnya yang Relevan

| No | Peneliti/ Tahun/ Judul | Fokus | Hasil |
|----|---|--|--|
| 1 | Anita Ghalib/ 2015/ Jurnal Hasil Riset/ jpadministra sinegaradd151530 P/ Perbandingan Pemberian Tunjangan Kinerja dan Tambahan Penghasilan Bagi Pegawai Negeri Sipil di Indonesia | Tunjangan kinerja dan tambahan penghasilan serta keabsahan kedua pendekatan ini dari sudut tinjauan hukum dan asas manfaat | Hasil Penelitian diketahui terdapat persamaan dan perbedaan pendekatan pemberlakuan tunjangan kinerja oleh instansi pemerintah pusat dengan pemberian tambahan penghasilan oleh instansi pemerintah daerah. Perbedaan ini terutama terlihat dari dasar hukum yang digunakan, definisi dan tujuan pemberian. Selain itu, ditinjau dari sudut keabsahan hukum pemberian tambahan penghasilan bagi Pegawai Negeri Sipil sudah tidak dapat lagi dilakukan karena bertentangan dengan pasal Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Ditinjau dari sudut asas manfaat, pemberian tunjangan kinerja dan tambahan penghasilan belum sepenuhnya memenuhi asas manfaat yang diharapkan baik itu dilihat pendekatan teoritis maupun pendekatan empirik. |

| | | | |
|---|--|--|--|
| 2 | Saadah/ Jurnal Ilmu Administrasi/ Home Vol. 12 No. 02.2015/ Implementasi Peraturan Pemerintah Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil di Sekretariat Daerah Kabupaten Muaro Jambi | implementasi kebijakan, hambatan-hambatan, serta upaya-upaya Sekretariat Daerah Kabupaten Muaro Jambi dalam melaksanakan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai | Aspek yang paling berperan dalam implementasi kebijakan yang belum optimal adalah sikap pelaksana dalam pemberian insentif kepada pegawai. Dalam hal ini, faktor-faktor penghambat implementasi kebijakan tersebut adalah sosialisasi belum sampai ke seluruh pegawai, komitmen pimpinan dan staf pelaksana yang kurang, tingkat kompetensi pegawai rendah, <i>job description</i> tidak jelas, kurangnya ketegasan dalam memberikan sanksi, tidak adanya pemberian insentif terhadap pelaksana kebijakan, belum adanya tim teknis sebagai penegak disiplin yang bertanggung jawab terhadap penegakan disiplin. |
| 3 | Rachmad Hidayat1, Adam Idris2, Masjaya3/ Jurnal Administrative Reform, Vol.2 No. 2, Tahun 2014/ Implementasi Kebijakan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin PNS Pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Berau | Implementasi kebijakan peraturan pemerintah nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin PNS Pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Berau serta untuk mengetahui faktor-faktor yang mendukung dan menghambat Implementasi Kebijakan Peraturan Pemerintah tersebut | Hasil penelitian terhadap 20 responden yang merupakan Pegawai Negeri Sipil pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Berau dapat disimpulkan bahwa implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Berau telah terlaksana dengan cukup baik. Selanjutnya diketahui bahwa faktor-faktor pendukung dari implementasi Kebijakan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 adalah sarana dan prasarana pendukung yang telah lengkap, kedua adalah sosialisasi Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 secara berkelanjutan, ketiga adalah pemberian Penghargaan atau Reward bagi Pegawai Negeri Sipil yang memiliki tingkat disiplin yang tinggi. Selanjutnya faktor-faktor penghambat implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 adalah berasal dari diri PNS serta dari kerusakan sarana berupa error system mesin absensi. |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 4 | Sarajevi Govina/ Jurna Hukum Desember 2014/ Optimalisasi Sistem Penilaian Kinerja Pegawai Negeri Sipil Terkait Kebijakan Remunerasi (Studi Di Lembaga Pemasyarakatan Kelas I Malang) | Optimalisasi sistem penilaian kinerja Pegawai Negeri Sipil di Lembaga Pemasyarakatan Kelas I Malang terkait kebijakan remunerasi dan menganalisis hambatan- hambatan dalam optimalisasi sistem penilaian kinerja Pegawai Negeri Sipil terkait kebijakan remunerasi di Lembaga Pemasyarakatan Kelas I Malang dan upaya yang dilakukan untuk mengatasi hambatan tersebut | Tunjangan kinerja yang dimaksudkan agar menjadi motivasi dalam meningkatkan kinerja Pegawai Negeri Sipil dan berdasarkan sistem penilaian kinerja pegawai sehingga pemberian remunerasi antar orang-perorangan dapat dikatakan berbeda sesuai dengan penilain maupun kinerja yang telah dilakukan, namun secara keseluruhan pemberian remunerasi sangat tergantung kepada sistem penilaian kinerja pegawai yang terdiri dari 60 % sasaran kinerja pegawai dan 40 % perilaku kerja. |
| 5 | Eurika, Wulan Sasti, Rumzi Samin/ 2015/ Pengaruh Kinerja Pegawai Terhadap Pelayanan Publik pada Kantor Camat Kundur Kabupaten Karimun | 1) Kinerja 2) Pelayanan | Berdasarkan tanggapan responden sebagian besar menjawab setuju terhadap variabel kinerja pada masing-masing indikator, maka dapat dinilai kurang baik dan kinerja harus ditingkatkan lagi. Dan berdasarkan tanggapan responden sebagian besar menjawab setuju terhadap variabel pelayanan pada masing-masing indikator, maka dapat dinilai kurang baik dan pelayanan yang ada harus ditingkatkan lagi. Pengaruh kinerja pegawai terhadap pelayanan di Kantor Camat Kundur berpengaruh positif dan signifikan terhadap masyarakat. |
| 6 | Eko Agusrianto/ 2020 | 1. Pemberian TPP | Pemberian TPP yang dilakukan Gubernur Bengkulu meningkatkan kehadiran para pegawai di lingkungan Pemerintah Propinsi |

| | | | |
|--|--|---|--|
| | | <p>2. Faktor pendukung dan penghambat</p> | <p>Bengkulu. Namun tidak meningkatkan kinerja secara keseluruhan.</p> <p>Faktor pendukung pelaksanaan pemberian TPP ada dana yang tersedia di APBD dan penerian PNS. Adapun faktor penghambat adalah pemberian TPP tidak berorientasi pada hasil, tapi sekadar kehadiran semata. Dan pemberian TPP tidak mempertimbangkan faktor beban kerja dan risiko kerja, hanya berdasarkan eselonioring.</p> |
|--|--|---|--|

Sumber: dari berbagai jurnal, diolah tahun 2020.

Penelitian yang dilakukan penulis dengan judul “Pemberian Tambahan Penghasilan Berdasarkan Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 21 Tahun 2018 tentang Perubahan Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 52 tahun 2017 tentang Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu” ini fokus pada pelaksanaan kebijakan tersebut, serta faktor pendukung dan penghambat di dalam pelaksanaannya. Kebaruan di dalam penelitian ini ada pada upaya peneliti untuk mengungkap temuan pelaksanaan, keberhasilan pelaksanaan dan faktor yang menjadi pendukung dan penghambat pelaksanaan.

Pemberian TPP yang dilakukan Gubernur Bengkulu meningkatkan kehadiran para pegawai di lingkungan Pemerintah Propinsi Bengkulu. Namun tidak meningkatkan kinerja secara keseluruhan.

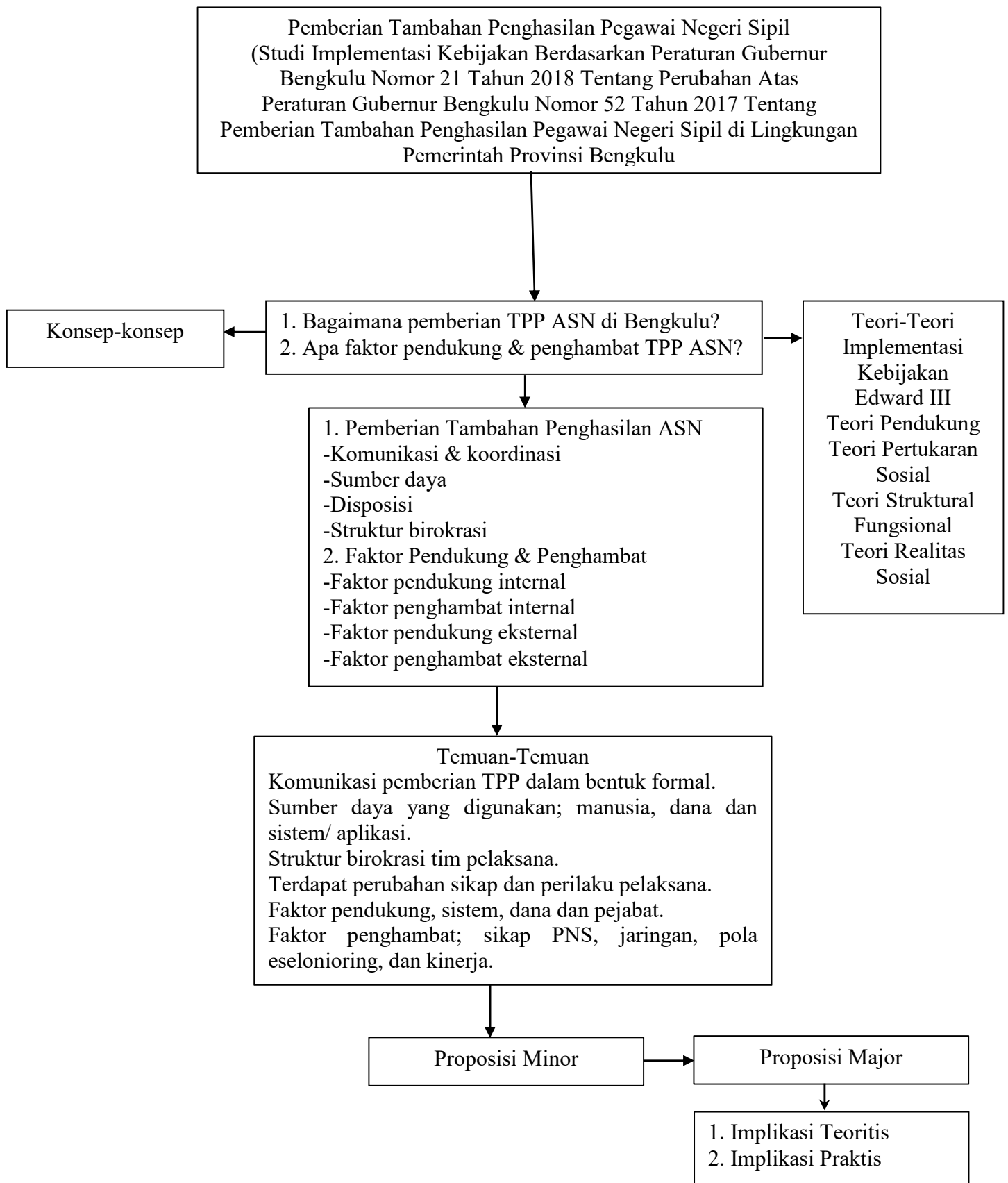
Faktor pendukung pelaksanaan pemberian TPP ada dana yang tersedia di APBD dan penerian PNS. Adapun faktor penghambat adalah pemberian TPP tidak berorientasi pada hasil, tapi sekadar kehadiran semata. Dan pemberian TPP tidak mempertimbangkan faktor beban kerja dan risiko kerja, hanya berdasarkan eselonioring.

2. 4. Kerangka Konsep Penelitian

Berdasarkan kajian teoritis dan realitas Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu, maka disusunlah konsep yang menjadi standar acuan dalam penelitian ini. Konsep tersebut dapat dilihat secara jelas dalam

gambar di bawah ini. Gambar ini menunjukkan bahwa kerangka penelitian pertama dibangun mulai dari adanya kebijakan publik berupa Peraturan Gubernur Bengkulu No. 52 tahun 2017 yang kemudian direvisi menjadi Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 21 Tahun 2018 tentang Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP). Peraturan Gubernur tersebut kemudian diimplementasikan atau dilaksanakan oleh birokrat dan para Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang juga menjadi sasaran adalah para Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu. Temuan di dalam penelitian terhadap implementasi kebijakan tersebut dianalisis dengan menggunakan beberapa teori, baik teori utama maupun teori pendukung. Teori utama adalah teori implementasi kebijakan publik menurut George Edward III. Sedangkan teori pendukung adalah teori pertukaran sosial dan lain-lain.

Gambar 2. 4 Kerangka Konseptual Penelitian



BAB III

METODE PENELITIAN

3. 1 Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif yang mendeskripsikan dan menganalisis pemberian tambahan penghasilan Pegawai Negeri Sipil (PNS) berdasarkan Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 21 Tahun 2018 tentang tambahan penghasilan pegawai negeri sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu.

Penggunaan metode kualitatif deskriptif diharapkan mampu memberi penjelasan secara detail dan terperinci mengenai fenomena yang tidak dapat dijelaskan dengan angka-angka, sehingga perlu dijelaskan dengan narasi. Sebagaimana dikemukakan oleh Strauss dan Corbin, bahwa metode kualitatif digunakan dengan alasan; memang penelitian harus menggunakan kualitatif, dan yang lain adalah penelitian yang sulit dipahami, sehingga perlu digali lebih mendalam (Strauss & Corbin, 1998: 27).

Penggunaan metode kualitatif digunakan di dalam penelitian ini untuk lebih memudahkan pemahaman pelaku terhadap fenomena yang terjadi. Untuk selanjutnya juga memudahkan pelaku untuk menggali data dan mengurai serta menjelaskan hasil penelitian. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Bogdan dan Taylor, pendekatan kualitatif memiliki karakteristik; (a) lebih mementingkan pemahaman terhadap pemahaman para pelakunya sendiri (*understanding of understanding*) daripada penjelasan (*explanation*); (b) lebih tertuju untuk menggali dunia pemaknaan (*reason*) dalam perspektif emik atau perspektif pelaku daripada

mencari hubungan kausal; (c) lebih mementingkan kedalaman daripada keluasan cakupan suatu penelitian (Bogdan & Taylor, 1990: 185).

3. 2. Fokus Penelitian

1. Fokus yang terkait pemberian tambahan penghasilan Pegawai Negeri Sipil (PNS) berdasarkan Peraturan Gubernur Bengkulu No. 21 tahun 2018 revisi atas Peraturan Gubernur Bengkulu No. 52 tahun 2017 tentang Pemberian Tambahan Penghasilan untuk Aparatur Sipil Negara di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu, berkaitan dengan:
 - a) Komunikasi dan koordinasi
 - b) Sumber Daya
 - c) Disposisi
 - d) Struktur Birokrasi
2. Faktor pendukung dan penghambat
 - a) Faktor pendukung
 - a. Faktor pendukung internal
 - b. Faktor pendukung eksternal
 - b) Faktor penghambat
 - 1) Faktor penghambat internal
 - 2) Faktor penghambat eksternal

3. 3. Lokasi Penelitian

Objek penelitian ini adalah pelaksanaan pemberian tambahan penghasilan Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu berdasarkan Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 21 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 52 Tahun 2017 tentang Pemberian Tambahan Penghasilan Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu. Dengan begitu lokasi penelitian ini berada di lingkungan kantor Pemerintah Provinsi Bengkulu.

Pemilihan penelitian di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu, dari temuan awal, pemberian tambahan penghasilan hanya berhasil membuat disiplin pegawai di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu, disiplin di dalam kehadiran pada saat jam masuk dan jam pulang. Pada saat tersebut pada pegawai datang tepat waktu dan pulang tepat waktu. Serta berada di kantor pada saat jam kerja. Namun para pegawai belum dapat dilihat hasil kerja selama berada di kantor pada jam tersebut.

Selain itu, pemberian tambahan penghasilan bagi pegawai di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu hanya berdasarkan pada pangkat/ golongan masing-masing pegawai, tanpa memperhatikan beban dan risiko kerja. Padahal, realitasnya masing-masing pegawai memiliki risiko dan beban kerja berbeda di dalam menjalankan tugas dan tanggung jawab pekerjaan. Selain itu, pemberian tambahan penghasilan yang diharapkan meningkatkan kinerja pegawai, namun tidak berhasil secara signifikan. Tambahan penghasilan hanya berhasil meningkatkan kehadiran pegawai di kantor pemerintah.

3. 4 Sumber Data

Data primer dalam penelitian ini yaitu data hasil penelitian bersumber dari pengamatan langsung (observasi), hasil wawancara mendalam dengan pelaku utama, baik dari para pengambil kebijakan, pelaksana dan staf pegawai negeri sipil (PNS) di Lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu. Sedangkan data sekunder bersumber dari artikel, studi literatur, dokumen, data statistik, arsip dari pihak pemerintah, maupun media massa.

Dalam penelitian ini informan menjadi subjek penting, karena informan tersebut berperan langsung dalam memberikan informasi terkait kinerja Pegawai Negeri Sipil (PNS) Pemerintah Provinsi Bengkulu. Pemilihan informan didasarkan pada pertimbangan dan kriteria tertentu yang dibuat berdasarkan tujuan penelitian. Dalam penelitian ini yang menjadi informan penelitian adalah orang-orang pilihan peneliti yang dianggap terbaik dalam memberikan informasi yang dibutuhkan peneliti.

Peneliti juga mengambil data atau bahan-bahan dari beberapa sumber antara lain; Undang-Undang (Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara), Peraturan Pemerintah (Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2019 tentang Penilaian Kinerja Pegawai Negeri Sipil (PNS), Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi Kerja Pegawai Negeri Sipil), Peraturan Gubernur Nomor 73 Tahun 2016 tentang Pemberian Tambahan Penghasilan Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu, Peraturan Gubernur Nomor 52 Tahun 2017 tentang Pemberian Tambahan

Penghasilan Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu Peraturan Gubernur Nomor 21 tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Gubernur nomor 52 Tahun 2017 tentang Pemberian Tambahan Penghasilan Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu, laporan penelitian, laporan kegiatan, dokumen rapat (undangan, daftar hadir, notulen), hasil rapat. Selain itu, dokumen berupa data statistik (data Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Sekretariat Pemerintah Provinsi Bengkulu) dan naskah-naskah penting lainnya sebagai bahan acuan mendeskripsikan kejadian yang telah lalu.

3. 5 Instrumen Penelitian

Instrumen penelitian yang digunakan dalam penelitian ini didasarkan pada metode pengumpulan data. Instrumen bantu penelitian ini dalam wawancara mendalam adalah materi wawancara. Untuk mendukung wawancara tersebut periset menggunakan alat bantu "*tape recorder*" untuk merekam setiap pembicaraan antara peneliti dan informan. Hasil rekaman tersebut disalin kembali dan diketik dalam bentuk matrik wawancara, sehingga instrumen lain di dalam penelitian ini adalah komputer jinjing, dan kamera foto yang digunakan untuk mendokumentasikan informan.

3. 6. Teknik Pengumpulan Data

3. 6. 1. Pengamatan Langsung (Observasi)

Dalam pengumpulan dan pencatatan data dilakukan melalui observasi langsung ke lapangan dengan melihat hasil kegiatan yang tengah berjalan, pelaksanaan observasi lapangan disertai juga dengan mendokumentasikan berbagai kegiatan yang relevan dengan materi penelitian. Materi foto yang sudah didokumentasikan kemudian dikumpulkan dan diolah, kemudian dilakukan penggabungan dan pengecekan ulang dengan melakukan wawancara mendalam dengan pihak-pihak yang terlibat secara langsung. Observasi dilakukan pada berbagai kegiatan dan aktivitas pegawai negeri sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu, selama tahun 2019-2020, mulai dari apel pagi, absen menggunakan sidik jari (*fingerprint*), rapat koordinasi, membuat laporan di aplikasi, dan lain-lain.

3. 6. 2. Wawancara Mendalam (*In Depth Interview*)

Pada penelitian ini juga pengumpulan data melalui wawancara mendalam (*in depth interview*). Saat melakukan wawancara mendalam, peneliti mengajukan berbagai pertanyaan secara lebih bebas dan leluasa, tanpa terikat oleh suatu susunan pertanyaan yang telah dipersiapkan sebelumnya.

Untuk mendapatkan data yang lengkap dan bervariasi, sesuai dengan kebutuhan penelitian, wawancara dilakukan dengan berbagai informan yang beragam, mulai dari staf, kepala seksi, kepala bagian, dan kepala kantor. Wawancara mendalam dilakukan di berbagai tempat di wilayah Provinsi Bengkulu. Mulai dari rumah informan, tempat santai dan lain-lain. Hal ini memungkinkan

dilakukan supaya informan merasa nyaman saat diwawancarai, tanpa merasa tertekan dan dipengaruhi oleh pihak lain saat memberi informasi.

Informan yang akan diwawancarai telah ditentukan oleh peneliti, berdasarkan kapasitas dan jabatan mereka, yang terlibat di dalam pelaksanaan peraturan gubernur tentang tambahan penghasilan pegawai di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu. Penentuan informan yang telah ditentukan sejak awal biasanya disebut dengan *purposive sampling*. Teknik untuk menentukan sampel penelitian dengan beberapa pertimbangan tertentu yang bertujuan agar data yang diperoleh nantinya bisa lebih representatif (Sugiyono, 2012: 220). Informan yang diwawancarai ditentukan sejak awal kemudian dilakukan wawancara terkait dengan proses implementasi Peraturan Gubernur No. 21 tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Gubernur No 52 tahun 2017 tentang Tambahan Penghasilan Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu.

Informan yang diwawancarai dikelompokkan pada dua bagian; informan utama dan informan tambahan. Informan utama merupakan informan yang terlibat di dalam perencanaan dan penentuan kebijakan tambahan penghasilan pegawai. Sedangkan informan tambahan adalah penanggung jawab pelaksanaan di masing-masing organisasi perangkat daerah (OPD), dan staf yang menjadi objek sasaran TPP. Informan utama dalam penelitian ini adalah:

- 1) Kepala Badan Pengelola Keuangan Daerah (BPKD) Provinsi Bengkulu
- 2) Kepala Inspektorat Provinsi Bengkulu

3) Kasubag Penilaian Evaluasi Kinerja Pegawai Badan Kepegawaian Daerah
Provinsi Bengkulu

Sedangkan yang dijadikan sebagai informan tambahan adalah kepala dan staf Organisasi Perangkat Daerah (OPD) Provinsi Bengkulu yaitu:

- 1) Kepala Dinas Perhubungan Provinsi Bengkulu
- 2) Kepala Badan Lingkungan Hidup (BLH) Provinsi Bengkulu
- 3) Kepala Bagian Kelembagaan dan Analisis Jabatan Biro Organisasi Sekretaris Daerah Provinsi Bengkulu
- 4) Kasubag Umum/ Keuangan Inspektorat Provinsi Bengkulu
- 5) Kepala Unit Pelayanan Teknis Daerah (UPTD) Penyelenggara Terminal Dinas Perhubungan Provinsi Bengkulu
- 6) Staf Perencanaan dan Keuangan Dinas Perhubungan Bengkulu
- 7) Staf Perencanaan Evaluasi dan Pelayanan Dinas Pendidikan Provinsi Bengkulu

Tabel 3.1
Informan yang Diwawancarai

| No | Nama Informan | Keterangan |
|----|-------------------------------|--|
| 1 | Dra. Hj. Noni Yuliesti, MM | Kepala Badan Pengelola Keuangan Daerah (BPKD) Provinsi Bengkulu |
| 2 | H. Heru Susanto, SE., MM | Kepala Inspektorat Provinsi Bengkulu |
| 3 | Drs. Darpinudin | Kepala Dinas Perhubungan Provinsi Bengkulu |
| 4 | Ir. Sorjum Ahyan, M.T | Kepala Badan Lingkungan Hidup (BLH) Provinsi Bengkulu |
| 5 | Hasanuddin, S.Sos., M.A.P | Kepala Bagian Kelembagaan dan Analisis Jabatan Biro Organisasi Sekretaris Daerah Provinsi Bengkulu |
| 6 | Alfian Noor, S.stp., M.Si | Kasubag Penilaian Evaluasi Kinerja Pegawai Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Bengkulu |

| | | |
|----|-----------------------------|---|
| 7 | Hadi Pramono | Kasubag Umum/ Keuangan Inspektorat Provinsi Bengkulu |
| 8 | Martarina, ST., MT | Kepala Unit Pelayanan Teknis Daerah (UPTD) Penyelenggara Terminal Dinas Perhubungan Provinsi Bengkulu |
| 9 | Karyadi, S.Sos | Staf Perencanaan dan Keuangan Dinas Perhubungan Bengkulu |
| 10 | Dheo Kharisma Tanjung, A.Md | Staf Perencanaan Evaluasi dan Pelayanan Dinas Pendidikan Provinsi Bengkulu |

Sumber: Diolah dari wawancara, tahun 2020.

3. 6. 3 Penelusuran Dokumen

Peneliti juga mengumpulkan dokumen-dokumen yang terkait dengan materi penelitian, berupa dokumen yang bersifat daring (*online*), laporan kegiatan, data Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu dari tahun ke tahun dan lain-lain. Dalam penelitian ini dokumentasi juga dilakukan dengan cara mengumpulkan data kegiatan, mengumpulkan foto-foto dan juga video pada saat melakukan observasi maupun selama mengikuti kegiatan fasilitasi.

3. 7. Teknik Analisis Data

Analisis data menjadi satu bagian yang cukup penting atau bahkan bisa jadi paling penting dari tahapan penelitian. Sebab salah menganalisis data, akan salah pula dalam pembahasan dan penyajian hasil penelitian. Analisis data yang baik juga akan menghasilkan ulasan dan sajian penelitian. Menganalisis data tak ubahnya seperti pekerjaan menafsirkan data, mengatur, mengurutkannya, sesuai dengan kaidah penelitian yang baik dan berkualitas. Analisis data di dalam penelitian ini mengacu kepada analisis data yang dikemukakan oleh (Creswell, 2007: 150), sebagai berikut:

1. Pengumpulan data (*data collection*). Data yang dimaksud disini adalah data berupa teks, suara, maupun gambar. Ini didapatkan dengan observasi, wawancara mendalam, dan penelusuran dokumen. Peneliti mengumpulkan data dengan melakukan wawancara mendalam dengan informan yang terlibat di dalam pelaksanaan tambahan penghasilan pegawai, mengamati langsung pelaksanaannya di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu, dan mengumpulkan dokumen yang berkaitan dengan kebijakan maupun pelaksanaan kebijakan tersebut.
2. Membaca data (*data reading*) dan membuat catatan terhadap data yang dibaca (*data memoing*). Data yang ada dibaca dan diberi catatan sehingga bisa membuat data bisa dicerna dengan baik. Seluruh data yang telah dikumpulkan oleh peneliti kemudian dibaca ulang dan dikelompokkan sesuai relevansi dengan tema penelitian.
3. Mendeskripsikan data (*data description*) yang telah dicatat, dan melakukan klasifikasi terhadap data-data yang relevan serta melakukan interpretasi (penafsiran) semua data berdasar kategori dan kontek masing-masing. Data yang diperoleh diuraikan dalam bentuk penjelasan yang disusun sesuai dengan kategori yang ada. Pada tahap ini peneliti memberi penjelasan pada bagian atau bab-bab yang sudah ditentukan berdasarkan data yang ada dan teori yang digunakan.
4. Melakukan visualisasi dan representasi data dengan membuat kesimpulan dalam bentuk, seperti tabel, grafis, dan lainnya. Untuk selanjutnya menyusun proposisi hasil penelitian.

3. 8. Keabsahan Data

Keabsahan data dalam penelitian ini dilakukan dengan cara mengumpulkan data dari sumber utama (primer) dan sumber pendukung (sekunder). Selanjutnya, data yang diperoleh dari sumber primer dan sekunder tersebut dikelompokkan berdasarkan kategori dan konteksnya. Peneliti melakukan klasifikasi data. Langkah selanjutnya tentu saja dengan melakukan verifikasi data, yaitu melakukan pemeriksaan terhadap kesesuaian dan validitas data yang telah disusun dengan menggunakan metode triangulasi, dan cek serta ricek. Hal ini dimaksudkan untuk mengurangi terjadinya distorsi data dan informasi yang telah diperoleh, sehingga dilakukan cek dan ricek, mengecek ulang data yang diperoleh, dengan sumber atau dengan data lain yang terkait. Triangulasi bisa antara data dengan sumber, atau antara sumber dengan sumber lain, atau data dengan data lain.

Teknik triangulasi mengacu kepada Michael Patton yang meliputi:

1. Triangulasi data, dengan cara mengumpulkan data tidak hanya dari satu sumber, tapi dari sumber yang berbeda dan beragam.
2. Triangulasi metode, dengan jalan mengumpulkan data dengan berbagai metode, mulai dari observasi, wawancara mendalam, sampai pada penelusuran dokumen.
3. Triangulasi penelitian, peneliti membandingkan penelitian yang dilakukan dengan penelitian lain yang memiliki kesamaan tema.
4. Triangulasi teori, penelitian tidak hanya menggunakan satu teori tapi ada beberapa teori yang relevan dan terkait. Teori-teori tersebut menjadi alat untuk menganalisis penelitian (Patton, 2015: 331).

3. 9. Penyajian Data

Melalui penyajian data dilakukan eksplorasi, deskripsi dan memprediksi fenomena (Hays & Singh, 2012: 317). Penyajian data ini dilakukan mulai setiap kategori dan setiap informan, yang selanjutnya dikonsolidasikan atau dikombinasikan, sehingga dapat dilakukan korelasi-korelasi antar kategori dan antar informan. Kombinasi data ini dilakukan melalui penyusunan matriks atau jaringan baik dalam bentuk tabel maupun gambar (Hays & Singh, 2012: 318). Melalui penyajian data ini maka dapat diambil penjelasan-penjelasan dari setiap kategori, atau unsur atau bagian, sehingga dapat digunakan untuk menginterpretasikan temuan data penelitian. Menyusun dalam bentuk bab maupun judul-judul.

Data dari lapangan berdasarkan pengamatan langsung atau observasi, wawancara mendalam (*indepth interview*) dan penelusuran dokumen dan penggalian data, dikumpulkan dan diklasifikasi sesuai dengan topik dan pembahasan yang relevan. Data tersebut kemudian dianalisis dengan menggunakan teori utama maupun beberapa teori pendukung lainnya. Sehingga menemukan jawaban dari dua rumusan masalah yang dikemukakan di awal, yaitu menjawab bagaimana implementasi Peraturan Gubernur Bengkulu No 21 Tahun 2018 tentang Tambahan Penghasilan Pegawai. Pada akhirnya akan ditemukan proses pelaksanaan, faktor pendukung dan penghambat pelaksanaannya.

Penyajian data penelitian ini dalam bentuk kutipan-kutipan langsung dari kata-kata informan. Selain itu, hasil penelitian ini juga disajikan dalam bentuk deskripsi tentang peristiwa penting yang dialami langsung, termasuk dengan

penyajian data yang diperoleh melalui penelusuran dokumen. Untuk memudahkan membaca dan menganalisis hal-hal yang sekiranya perlu, tetap dibuat tabel. Begitu pula dengan foto-foto terkait dengan penelitian akan disajikan dalam penelitian ini.

BAB IV

HASIL PENELITIAN

4. 1. Gambaran Umum Provinsi Bengkulu

Provinsi Bengkulu terletak di sebelah barat pegunungan Bukit Barisan. Luas wilayah Provinsi Bengkulu mencapai lebih kurang 1.978.870 hektar atau 19.788,7 kilometer persegi. Wilayah Provinsi Bengkulu memanjang dari perbatasan Provinsi Sumatera Barat sampai ke perbatasan Provinsi Lampung dan jaraknya lebih kurang 567 kilometer. Ditinjau dari keadaan geografisnya, Provinsi Bengkulu terletak di antara 2 derajat 16 menit-3 derajat 31 menit Lintang Selatan dan 101 derajat 01 menit 103 derajat 41 menit Bujur Timur. Provinsi Bengkulu di sebelah utara berbatasan dengan Provinsi Sumatera Barat, di sebelah selatan berbatasan dengan Samudra Indonesia dan Provinsi Lampung, di sebelah Barat berbatasan dengan Samudra Indonesia dan di sebelah Timur berbatasan dengan Provinsi Jambi dan Provinsi Sumatera Selatan. Provinsi Bengkulu berbatasan langsung dengan Samudra Indonesia pada garis pantai sepanjang lebih kurang 525 kilometer. Bagian Timurnya berbukit-bukit dengan dataran tinggi yang subur, sedangkan bagian Barat merupakan dataran rendah yang relatif sempit, memanjang dari Utara ke Selatan serta diselang-selingi daerah yang bergelombang.

Wilayah administrasi Provinsi Bengkulu, terdiri dari 8 kabupaten dan 1 kota, yaitu: Kabupaten Bengkulu Utara dengan Ibukota Argamakmur luas wilayah mencapai 5.584,54 km² (28,04 persen), Kabupaten Mukomuko dengan Ibukota Mukomuko luas wilayah 4.036,70 km² (20,40 persen), Kabupaten Kepahiang dengan Ibukota Kepahiang luas wilayah 704,57 km² (3,56 persen), Kabupaten Rejang Lebong dengan Ibukota Curup luas wilayah

1.475,99 km² (7,46 persen), Kabupaten Lebong dengan Ibukota Muara Aman luas wilayah 1.929,24 km² (9,75 persen), Kabupaten Seluma dengan Ibukota Seluma luas wilayah mencapai 2.400,44 km² (12,13 persen), Kabupaten Bengkulu Selatan dengan Ibukota Manna luas wilayah mencapai 1.179,65 km² (5,96 persen), Kabupaten Kaur dengan Ibukota Kaur luas wilayah 2,369,05 km² (11,97 persen), dan Kota Bengkulu dengan Ibukota Bengkulu luas wilayah 144,52 km² (0,73 persen).

Pemerintahan Provinsi Bengkulu berdasarkan administrasi pemerintahan terdiri dari kabupaten/ kota terbagi dalam beberapa kecamatan, dan kecamatan terdiri dari beberapa desa/ kelurahan. Tahun 2006 di Provinsi Bengkulu terdapat 8 kabupaten dan 1 kota, 99 kecamatan dan 1.278 desa/ kelurahan. Jumlah kecamatan dan desa/ kelurahan, kabupaten/ kota di Provinsi Bengkulu tahun 2006 dapat dilihat pada tabel 4 berikut:

Tabel 4. 1
Kecamatan dan Desa/ Kelurahan, Kabupaten/ Kota di Provinsi Bengkulu

| No | Kabupaten | Jumlah Kecamatan | Jumlah Desa/ Kelurahan |
|---------------|------------------|------------------|------------------------|
| 1 | Bengkulu Selatan | 11 | 136 |
| 2 | Rejang Lebong | 15 | 154 |
| 3 | Bengkulu Utara | 18 | 317 |
| 4 | Kota Bengkulu | 8 | 67 |
| 5 | Seluma | 14 | 168 |
| 6 | Kaur | 15 | 156 |
| 7 | Muko Muko | 5 | 109 |
| 8 | Lebong | 5 | 77 |
| 9 | Kepahiang | 8 | 94 |
| Jumlah | | 99 | 1.278 |

(Sumber: Pemerintah Provinsi Bengkulu, 2020)

Gambar 4. 1

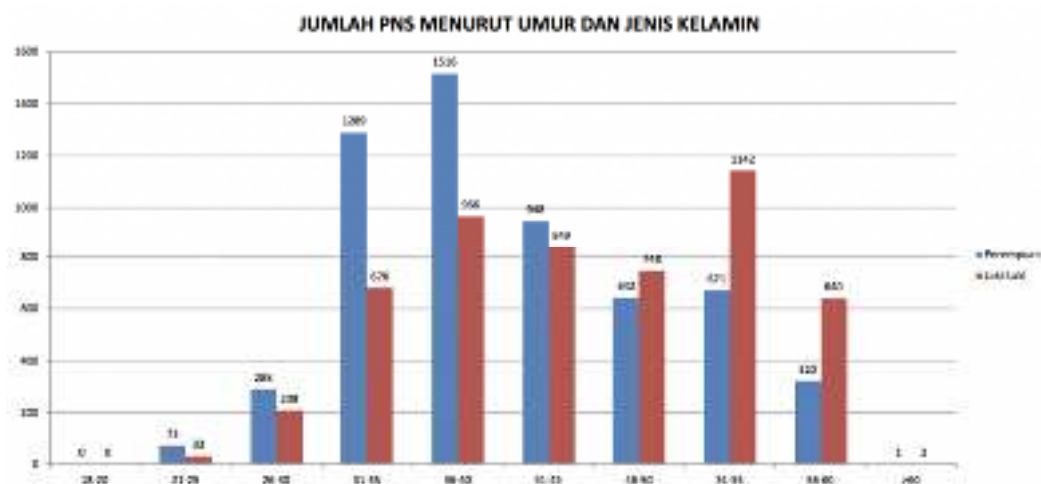
Jumlah Pegawai Negeri Sipil (PNS) Berdasarkan Jenis Kelamin



(Sumber: BPS Provinsi Bengkulu 2019)

Gambar 4.2

Jumlah Pegawai Negeri Sipil (PNS) Menurut Umur dan Jenis Kelamin



(Sumber: BPS Provinsi Bengkulu 2019)

Tabel 4.2
Jumlah Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu Tahun 2020

| No | Nama Organisasi Perangkat Daerah | Jumlah PNS |
|----|----------------------------------|------------|
|----|----------------------------------|------------|

| | | |
|----|--|------|
| 1 | Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Bengkulu | 92 |
| 2 | Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Provinsi Bengkulu | 58 |
| 3 | Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Bengkulu | 74 |
| 4 | Badan Pengelolaan Keuangan Daerah Provinsi Bengkulu | 339 |
| 5 | Badan Pengembangan SDM Provinsi Bengkulu | 110 |
| 6 | Badan Penghubung Provinsi Bengkulu | 37 |
| 7 | Badan Perencanaan Penelitian dan Pengembangan Daerah Provinsi Bengkulu | 140 |
| 8 | Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi Bengkulu | 4774 |
| 9 | Dinas Energi dan SDM Provinsi Bengkulu | 76 |
| 10 | Dinas Perikanan dan Kelautan Provinsi Bengkulu | 115 |
| 11 | Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi Bengkulu | 66 |
| 12 | Dinas Kesehatan Provinsi Bengkulu | 320 |
| 13 | Dinas Ketahanan Pangan Provinsi Bengkulu | 71 |
| 14 | Dinas Ketenagakerjaan dan Transmigrasi Provinsi Bengkulu | 228 |
| 15 | Dinas Komunikasi Informatika dan Statistik Provinsi Bengkulu | 98 |
| 16 | Dinas Koperasi dan Usaha Kecil Menengah Provinsi Bengkulu | 76 |
| 17 | Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan Provinsi Bengkulu | 443 |
| 18 | Dinas Pariwisata Provinsi Bengkulu | 100 |
| 19 | Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang | 388 |
| 20 | Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Provinsi Bengkulu | 86 |
| 21 | Dinas Pemberdayaan Perempuan Provinsi Bengkulu | 88 |
| 22 | Dinas Pemuda dan Olahraga Provinsi Bengkulu | 74 |
| 23 | Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Satu Pintu Provinsi Bengkulu | 99 |
| 24 | Dinas Perhubungan Provinsi Bengkulu | 69 |
| 25 | Dinas Perindustrian dan Perdagangan Provinsi Bengkulu | 102 |
| 26 | Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Provinsi Bengkulu | 89 |

| | | |
|----|---|--------|
| 27 | Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman Provinsi Bengkulu | 60 |
| 28 | Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan Provinsi Bengkulu | 109 |
| 29 | Dinas Sosial Provinsi Bengkulu | 156 |
| 30 | Dinas Tanaman Pangan Hortikultural dan Perkebunan Provinsi Bengkulu | 349 |
| 31 | Inspektorat Daerah Provinsi Bengkulu | 108 |
| 32 | Rumah Sakit Jiwa Soeprpto Bengkulu | 367 |
| 33 | Rumah Sakit Umum dr. M. Yunus Bengkulu | 854 |
| 34 | Satpol Pamong Praja dan Pemadam Kebakaran Provinsi Bengkulu | 73 |
| 35 | Sekretariat Daerah Provinsi Bengkulu | 506 |
| 36 | Sekretariat DPRD Provinsi Bengkulu | 139 |
| | Jumlah | 10.933 |

(Sumber: Pemerintah Provinsi Bengkulu, 2020).

4. 2. Pemberian Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP)

Pemberian Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) kepada sekira 7.000 Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu dimaksudkan untuk meningkatkan kinerja pegawai, meningkatkan kualitas pelayanan, meningkatkan kesejahteraan pegawai dan meningkatkan disiplin Pegawai Negeri Sipil (PNS). Pemberian Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) memiliki konsekuensi terhadap para Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang bekerja di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu untuk bekerja lebih giat, rajin, disiplin dan serius. Hal ini dilakukan untuk mendistribusikan beban pekerjaan yang sebelumnya terpusat ke beberapa orang saja di lingkungan kantor pemerintah. Sehingga yang mendapat tugas hanya orang itu-itulah saja. Dengan adanya Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) beban tugas dan tanggung jawab menjadi lebih merata ke seluruh pegawai. Sehingga para pegawai diharuskan untuk membuat laporan

secara personal setiap harinya, mengenai pekerjaan yang dilakukan kepada atasan di masing-masing kantor. Untuk selanjutnya atasan dan pimpinan di kantor memberi persetujuan atas laporan yang dibuat.



(Salah satu aktivitas Pegawai Negeri Sipil/PNS membuat laporan kinerja pegawai di lingkungan pemerintah Provinsi Bengkulu sebagai konsekuensi diberlakukannya Tambahan Penghasilan Pegawai/TPP, dokumentasi peneliti, Juni 2020).

Diberlakukannya Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) mengharuskan para Pegawai Negeri Sipil (PNS) untuk melakukan absen secara rutin tiga kali dalam satu hari. Pada pagi hari pukul 07.30 dan siang sebelum istirahat siang pukul 12.00 dan sore pada saat jam pulang pukul 15.30 sore. Absen yang dilakukan tidak lagi secara manual, namun sudah menggunakan absensi sidik jari (*finger print*). Absen sidik jari memungkinkan para pegawai tersambung ke dalam sistem akuntansi keuangan dan penggajian yang terhitung secara otomatis. Otomatisasi absen sidik jari juga berlaku terhadap ketepatan waktu dan keterlambatan yang selanjutnya dikonversi ke dalam penghasilan yang diperoleh. Untuk akumulasi keterlambatan mendapat potongan terhadap penghasilan yang diterima. Begitu pula

dengan kedisiplinan dalam kehadiran juga berdampak kepada akumulasi penghasilan yang diperoleh oleh para pegawai.



(Para Pegawai Negeri Sipil/PNS antri melakukan absen sebelum masuk kerja, termasuk pada siang dan sore sebelum pulang kerja).

Dilaksanakannya pemberian tambahan penghasilan Pegawai Negeri Sipil (PNS) berdasarkan Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor Nomor 52 tahun 2017 yang kemudian direvisi menjadi Peraturan Gubernur Nomor 21 Tahun 2018 tentang Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) ini mengharuskan para pegawai untuk datang tepat waktu dan pulang tepat waktu, serta berada di kantor selama jam kerja. Hal ini disampaikan oleh Kepala Inspektorat Provinsi Bengkulu, Bapak H. Heru Susanto, SE., MM, menjelaskan:

“Time by timenya begini, 7.45-8.15 itu adalah apel pagi, pengarahan, bimbingan dan sebagainya. Itu harus diklik dulu, kalau tidak ikut apel jadi faktor pengurang loh, TPPnya kan begitu. Kemudian mengerjakan apa sampai istirahat, pukul 12.00-13.00 istirahat, 13.00-16.15 di hari Senin sampai Kamis, dan kalau di hari Jumat 16.45, nah disitu jauh perubahannya.” (Wawancara dengan Kepala

Inspektorat Provinsi Bengkulu H. Heru Susanto, SE., MM, Minggu 16 Agustus 2020, di kediaman di Kota Bengkulu).



(Peneliti saat mewawancarai Kepala Inspektorat Provinsi Bengkulu H. Heru Susanto, SE., MM, Minggu 16 Agustus 2020, di kediaman di Bengkulu).

Informasi yang sama disampaikan oleh Kepala Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan Provinsi Bengkulu, Bapak Ir. Sorjum Ahyan, MT. Menurutnya disiplin dalam arti hadir ke kantor secara fisik para Pegawai Negeri Sipil (PNS) sesudah adanya Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) meningkat secara signifikan. Hal ini terjadi karena pegawai yang terlambat datang ke kantor, akan dikenai sanksi berupa pemotongan penghasilan sebesar dua persen. Penggunaan absensi sidik jari juga memungkinkan para pegawai tidak dapat lagi absen titip

kepada rekan kerja atau pihak lain yang diminta. Para pegawai tidak mau kehilangan pendapatan mereka hanya karena datang terlambat.

“Yang jelas disiplin, disiplin beda, lebih disiplin sekarang. Sekarang kan begini dengan adanya TPP kan menggunakan fingerprint, dulu kan belum pak. Jadi dengan adanya fingerprint itu terlambat dua menit sama dengan terlambat dua jam, dipotong 2%. Otomatis mereka berfikir. Kalo dulu kan tidak, tapi manual, jadi masih bisa titip-titip. Sekarang kalau memakai sidik jari, wajah, kan tidak mungkin. Apalagi sekarang menggunakan wajah tidak bisa titip, kalau sidik jari masih bisa, Misalnya pak Sorjum sama stafnya waktu kita admin minta tolong pakai sidik jarinya. Kalau wajah kan tidak bisa. Otomatis disiplin kan tidak bisa main-main, itu dari sisi disiplin. Kalau dari sisi kinerja ini tergantung volume pekerjaan. Umumnya pegawai negeri ini kalau dapat pekerjaan, kecuali mentalnya memang sudah biasa demikian.” (Wawancara dengan Kepala Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan Provinsi Bengkulu Bapak Ir. Sorjum Ahyan M.T., Senin, 13 Agustus 2020 di Kediaman Bengkulu).



(Peneliti sedang melakukan wawancara dengan Bapak Ir. Sorjum Ahyan M.T., Kepala Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan Provinsi Bengkulu, pada Senin, 13 Agustus 2020 di Kediaman Bengkulu).

Pendapat yang sama disampaikan oleh Kepala Dinas Perhubungan Provinsi Bengkulu Bapak Drs. Darpinudin:

“Yang jelas begini, pertama mungkin ke kantor seenaknya saja, sekarang kan mereka mau istirahat sudah absen lagi karena mungkin pulang, Habis biaya lagi kan bolak balik. Kalau dulu mungkin habis absen pagi tidak ada kerjaan dia tinggal, besok ketemu lagi, tidak ada beban lagi sore siang sore siang. Kalau sekarang kan siang itu siang jam satu sampai jam dua, istirahat jam dua belas.

Berarti membentuk semacam karakter kepada birokrasi kita sistem itu. Mungkin penghargaan terhadap atasan pasti mereka akan lebih itu lah. Kalau dulu atasannya agak kurang antara staf dengan yang ini tadi. Kalau ini kan dia wajib lapor kepada atasan apa yang dikerjakan, walaupun ya baca untuk menyelesaikan konsep-konsep laporan, kehadiran tidak bisa main-main, kan online. Dan dia harus sampaikan dengan atasannya yang dikerjakan hari ini, laporan nya ada yang ini. Yang jelas mereka lebih menghargai atasan. Dulu diajak rapat saja malas. Sekarang mikir enak dia bisa dapat judul bisa bikin laporan, itu salah satunya. Walaupun bukan tupoksinya, saya di dinas perhubungan diterapkan. Misalnya rapat bidang, seluruh bidang saya undang, semangat mereka hadir, kenapa, karena mereka, oh ini bisa bikin laporan-laporan kinerja, kalau dia jam sekian mau melaksanakan kegiatan ini, ngapain bukan pekerjaan kami, itu contoh kecilnya.”

(Wawancara dengan Drs. Darpinudin, Kepala Dinas Perhubungan Provinsi Bengkulu pada hari Senin, 13 Agustus 2020 di Kediaman Bengkulu).



(Peneliti saat melakukan wawancara dengan Drs. Darpinudin, Kepala Dinas Perhubungan Provinsi Bengkulu pada hari Senin, 13 Agustus 2020 di Kediaman Bengkulu).

Hal ini juga disampaikan oleh salah satu staf Dinas Pendidikan Provinsi Bengkulu Bapak Dheo Kharisma Tanjung, A.Md.:

“Kalau sebelum TPP ada pak, kan manual ya, absennya manual. Kalau kebanyakan absen manual itu pak, palingan bertahan pegawai itu sampai jam 12, sudah itu pulang. Kalau sekarang nggak, karena fingerprint tadi, membuat dia bertahan gitu, pelayanan publik sampai sore pun masih bisa dilayani, Peningkatannya seperti dalam proses pelayanan publik, kami lebih melayani lagi gitu, lebih semangat dan maksimal lagi dalam melayani publik, contohnya pak kalau misalkan kami lebih pelayanan publiknya lebih ke guru, ke sekolah, lebih memikirkan lah begitu.” (Wawancara dengan staf Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi Bengkulu Bapak Dheo Kharisma Tanjung, AMd. Sabtu, 15 Agustus 2020 di rumah makan Papuk Mamuk Bengkulu).



(Wawancara dengan Bapak Dheo Kharisma Tanjung, A.Md. staf Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi Bengkulu Sabtu, 15 Agustus 2020 di rumah makan Papuk Mamuk, Kota Bengkulu).

Penjelasan yang berbeda disampaikan oleh salah satu staf Dinas Perhubungan Provinsi Bengkulu Bapak Karyadi S.Sos. Menurut Karyadi, dirinya belum melihat perubahan secara signifikan terkait kinerja pegawai di lingkungan tempatnya bekerja, mesti sudah ada TPP. Sebab kinerja masih diukur dengan kehadiran dan laporan yang dibuat secara subjektif oleh pegawai. Padahal hasil pekerjaan belum tentu ada.

“Kalau saya bilang, saya belum melihatnya secara signifikan untuk di dishub ya. Kan bicara soal kinerja, berarti dia melakukan apa menghasilkan apa, dalam pikiran saya seperti itu kalau berbicara tentang kinerja itu. Bukan kemudian datang finger print, kemudian membuat aktivitas laporan, itu bukan kinerja. Tapi melakukan apa outputnya apa gitu, nah yang terjadi itu siapa yang bekerja, melakukan apa hasilnya apa ya orang-orang itu. Kalau ada TPP mereka lebih awal datang karena ada kewajiban finger, absen finger sidik jari itu kewajiban kita itu 3 kali mas, pagi siang sore. Nah konsekuensi dari keterlambatan, ada konsekuensi pemotongan itu, Bisa jadi mereka ke kantor setelah itu kemudian pergi, pas nanti jam absen datang lagi, finger lagi. Ada yang seperti itu Itu yang saya bilang bahwa kinerja, dimaksud itu kalau dalam benakku tidak seperti itu, dengan ada TPP itu meningkatkan kinerja, cuma ya sesuai, artinya output yang dihasilkan dengan salary yang diterima harus balance.” (Wawancara dengan Staf Dinas Perhubungan Provinsi Bengkulu Bapak Karyadi S.Sos, Sabtu, 15 Agustus 2020 di Rumah Makan Papuk Mamuk Bengkulu).



(Peneliti dengan melakukan wawancara dengan Bapak Karyadi S.Sos, staf Dinas Perhubungan Provinsi Bengkulu Sabtu, 15 Agustus 2020 di Rumah Makan Papuk Mamuk di Kota Bengkulu).

Penjelasan yang sama disampaikan oleh Kepala UPTD Penyelenggara Terminal Dinas Perhubungan Provinsi Bengkulu ibu Martarina ST., MT. Menurut Martarina, kedisiplinan pegawai dalam arti datang ke kantor tepat waktu dan pulang pada satunya sudah sangat tinggi. Namun untuk ukuran kinerja masih belum terlihat meski dengan adanya TPP.

“Betul, kalau kehadiran dan disiplin itu diakui, memang TPP dengan fingerprint ini lebih disiplin, cuma itu tadi, disiplinnya cuma pada saat-saat finger, apel pagi 7.45 ramai kantor kita, nanti jam 10 sudah kelayapan. Nanti jam 1 ramai lagi. Kalau terhadap kehadiran itu oke, tapi kalau terhadap kinerja itu saya lihat belum, bisa jadi nanti ada kemungkinan.” (Wawancara dengan Kepala UPTD Penyelenggara Terminal Dinas Perhubungan Provinsi Bengkulu ibu Martarina ST., MT., Sabtu, 15 Agustus 2020 di rumah makan Papuk Mamuk Bengkulu).

Diberikannya Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) ini memberikan respon positif dari semua pegawai di lingkungan pemerintah Provinsi Bengkulu

seperti disampaikan oleh salah satu staf Dinas Pendidikan Provinsi Bengkulu Bapak Dheo Kharisma Tanjung, A.Md.:

“Kalau di diknas pak, kalau untuk TPP kami sangat apresiasi sebenarnya, karena kita taulah pak, sama-sama PNS ini rata-rata gajinya pasti tidak ada lagi. Pasti SKnya sudah sekolah semua, karena di TPP itulah yang membantu kadang, kebanyakan. Kalau untuk kinerja, walaupun TPP ada atau tidak, kinerja itu tetap juga, tetap tapi karena ada TPP mungkin lebih meningkat lagi. Jadi meningkat kinerja pegawai itu.” (Wawancara dengan Staf Dinas Pendidikan Provinsi Bengkulu Bapak Dheo Kharisma Tanjung, A.Md. Sabtu, 15 Agustus 2020 di Rumah Makan Papuk Mamuk Bengkulu).

4. 2. 1 Komunikasi dan Koordinasi

Pemberian tambahan penghasilan Pegawai Negeri Sipil (PNS) berdasarkan Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 52 tahun 2017 yang direvisi menjadi Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 21 tahun 2018 tentang Pemberian Tambahan Penghasilan Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu sudah berjalan efektif selama tiga tahun. Dalam pelaksanaannya, banyak sekali masukan dan koreksi yang diberikan. Kekurangan dan kelemahan implementasi Pergub tersebut dievaluasi oleh Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang membidangi seperti Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Inspektorat, Badan Keuangan dan Aset Daerah serta Sekretaris Daerah Provinsi Bengkulu. Evaluasi dan koreksi terhadap pelaksanaan Pergub tersebut dikomunikasikan secara formal

dalam rapat-rapat yang membahas hal tersebut secara khusus. Komunikasi pelaksanaan Pergub tersebut berjalan secara formal dan resmi.

Seperti yang disampaikan oleh Hasanuddin, S.Sos., M.A.P, Kepala Bagian Kelembagaan dan Analisis Jabatan Biro Organisasi Sekretaris Daerah Provinsi Bengkulu. *“Kalau kita di ortala tidak merangka memetakan sampai aplikasi berjalan karena kita tidak bisa melihat secara person karena ini aplikasi, kita bisa melihat berjenjang tadi, staff melalui kasubag karena aplikasi itu ada bawaan, idealnya kan harus dibawa ketika laporan staf ini tidak menggambarkan kinerja, kita bisa koreksi. Karena ini setiap pekerjaan ada tugas pokok fungsi. Idealnya per jenjang dari staff ke kasubag ke kabag itu betul menurut isi pekerjaan di tusi. Jangan biasa menurut saya sehingga pekerjaan di kasubag itu terukur. Jadi terkait dengan tusi pokok dan tusi tambahan apakah dia hanya sekedar bikin laporan? Nah ada celah juga, kadang-kadang kita itu ada toleransi itu di akhir minggu. Sehingga akhirnya itu muncul rekayasa akhirnya bias.”* (Wawancara Hasanuddin, S.Sos., M.A.P, Kepala Bagian Kelembagaan dan Analisis Jabatan Biro Organisasi Sekretaris Daerah Provinsi Bengkulu



(Rapat dan pertemuan dilakukan untuk melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan pemberian Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) PNS dihadiri oleh berbagai dinas dan kantor).

Hal tersebut juga disampaikan oleh Martarina ST., MT., Kepala UPTD Penyelenggara Terminal Dinas Perhubungan Provinsi Bengkulu. Menurutnya, permasalahan yang berkaitan dengan Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) seringkali dibahas di dalam rapat secara formal. Dalam rapat formal yang digelar bahkan dibuat berita acara yang menunjukkan bahwa ada pembicaraan secara khusus mengulas hal tersebut.

“Di rapat, karena kita kalau tentang perencanaan ke kasubag perencanaan seluruh OPD, nah itu di rapat. Nah koordinasi, pak sekda pokok tim OPD itu kan sering mengundang kita, apa permasalahannya. Selalu pakai berita acara, hasil rapat. Cuma nggak ada juga tindak lanjut yang konkret.” (Wawancara dengan Ibu Martarina ST., MT., Kepala UPTD Penyelenggara Terminal Dinas Perhubungan Provinsi Bengkulu di Rumah Makan Papuk Mamuk Kota Bengkulu, Sabtu, 15 Agustus 2020).

Hal senada disampaikan oleh Karyadi S.Sos, staf Dinas Perhubungan Bengkulu. Menurut Karyadi, persoalan yang berkaitan dengan Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) sudah banyak dikomunikasikan di dalam rapat-rapat yang melibatkan pihak terkait, namun tetap saja belum ada tindak lanjutnya.

“Dan mungkin langsung ke forum-forum, langsung ke bagian-bagiannya juga pernah memberi usulan, dan nanti dipertimbangkan untuk dipikirkan, tapi tidak ada penyesuaian. Penyesuaian sampai di situ saja, hanya di rapat saja. Tetapi tidak ada tindak lanjutnya.” (Wawancara dengan Bapak Karyadi S. Sos, staf Dinas

Perhubungan Bengkulu, di Rumah Makan Papuk Mamuk Kota Bengkulu, Sabtu, 15 Agustus 2020).

4. 2. 2 Sumber Daya

4. 2. 2. 1 Sumber Daya Manusia

Sumber daya manusia khususnya pada kesiapan birokrasi dalam pemberian tambahan penghasilan Pegawai Negeri Sipil (PNS) berdasarkan Peraturan Gubernur nomor 21 tahun 2018 ini disampaikan oleh Kepala Inspektorat Provinsi Bengkulu H. Heru Susanto, SE., MM sudah cukup siap:

“Kalau di inspektorat sendiri, karena rata-rata perubahannya drastis, integritasnya, kemudian kompetensi rata-rata mayoritas S2, itu sudah jauh dari stigma yang jaman lama, inspektorat itu tempat buangan orang ini, mohon maaf ya, mendengar inspektorat seperti itu dulu rata kan ya mohon maaf ya, waktu saya masih di BPKP juga, jadi itu marginalisasi orang lah ya itu, itu jauh berbeda, sangat jauh berbeda. Itu rata-rata kita sudah terdidik S2, kemudian juga peningkatan kompetensi itu melalui pendidikan BTKP dan itu juga Irjen Kemendagri, dari situ jauh mas.” (Wawancara dengan Kepala Inspektorat Provinsi Bengkulu H. Heru Susanto, SE., MM, Minggu 16 Agustus 2020, di kediaman di Kota Bengkulu).

Sedangkan pada tingkat pelaksana kebijakan masih banyak ditemukan ketidaksiapan para pegawai. Ketidaksiapan tersebut meliputi ketidakmampuan dalam penguasaan teknologi informatika dan mengoperasikan gadget yang digunakan. Para pegawai yang tidak mampu mengoperasikan software yang

digunakan kemudian meminta bantuan kepada orang lain untuk mengisi laporan. Seperti dijelaskan oleh Kepala Inspektorat Provinsi Bengkulu H. Heru Susanto, SE.

“Iya, itu akhirnya mereka memakai joki kan. Nah itu tadi akhirnya kejadian, hari minggu di input, hari sabtu di input, karena joki itu kan tidak tahu kan, maunya terus input saja, Nah saya lihat juga, pernah kan periksa punya staf itu, sekarang itu, mereka langsung salin dari pergub, tupoksi. Jadi kan mereka gak paham, karena kan yang mengerjakannya itu si joki tadi, tidak paham sama tugas pokoknya. Itu yang kutolak. Kadang kita rapat, tidak ada isinya rapat, isinya tupoksi, dan siang waktunya kerja dan tidak diperiksa lagi.” (Wawancara dengan Kepala Inspektorat Provinsi Bengkulu H. Heru Susanto, SE., MM, Minggu 16 Agustus 2020, di kediaman Bengkulu).

4. 2. 2. 2 Sumber Daya Dana/ Anggaran

Ketersediaan anggaran bagi pemberian Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu berdasarkan Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 21 ini cukup dan tidak ada kendala, seperti disampaikan oleh Kepala BPKD Provinsi Bengkulu Ibu Dra. Hj. Noni Yuliesti, MM:

“Dari sisi anggaran kita mencukupi, tidak ada permasalahan. Ya yang pertama dari anggaran honor-honor tadi. Sudah itu alokasi memang tidak kita swit swit, alokasi dari penyusunan dari anggaran belanja pegawai, pokoknya kita tambah anggaran belanja pegawai kita, dari belanja langsung menjadi belanja tidak langsung. Mungkin awalnya saya belum disitu, tahun 2016, nah dimana pun itu untuk mencukupi itu, pasti kita ambil, apa kemarin dari belanja langsung, ambil

langsung ke BTL.” (Wawancara dengan Kepala Badan Pengelola Keuangan Daerah Provinsi Bengkulu, Dra. Hj. Noni Yuliesti, MM., pada hari Minggu, 16 Agustus 2020, di Kediaman Kota Bengkulu).

Ada kenaikan anggaran yang cukup signifikan antara sebelum dan sesudah dilaksanakannya pemberian Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP).

“Yang jelas ini agak signifikan kenaikannya, karena pada saat sistem honor, itu yang diberi hanya mereka yang terkait dengan pekerjaan, misalnya satu tim 5 orang, nah yang tinggal tidak akan dapat, nah dengan adanya TPP itu tadi semua dapat, cuma itu yg masih ada kecemburuan sebab berarti mereka bekerja siang malam, bolongnya 3 sama dengan orang yang tidak bekerja, itu kan besar TPPnya sama. Nah makanya bagi mereka yang terbiasa bekerja, mereka masih mengidolakan dulu, karena begitu memang, karena sesuatu ada plus minusnya. Cuma kalau soal angka, nah makanya adanya lahirnya pergub itu dipandang karena tambahan penghasilan, seperti yang hasil dari potret, kondisi keuangan pegawai ini, hampir semua itu minus, atau nerima pas-pasan atau Nol. Karena banyak di bank itu, memang jauh penambahannya, dan peningkatan kinerja juga tampak meskipun memang karena terukur, satu karena mereka memang mendapatkan itu harus fingerprint, sehari 3 kali, dan membuat laporan.” (Wawancara dengan Kepala Badan Pengelola Keuangan Daerah Provinsi Bengkulu, Dra. Hj. Noni Yuliesti, MM., pada hari Minggu, 16 Agustus 2020, di Kediaman Kota Bengkulu).

Pemberian Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) dihitung berdasarkan golongan, apabila perhitungannya berdasarkan analisa jabatan maka Pemerintah

Propvinsi Bengkulu masih belum siap terkait anggaran dan akan dilaksanakan secara bertahap.

“Katanya tapi BPKD belum menghitung realnya. Kita tidak cukup dana kalau betul-betul berdasarkan anjab. Nah tapi itu kan bisa berlaku misalnya kita berlakukan 75% dulu, kemungkinan 2021 kita memberlakukan itu, bertahap. Itu kan di pusat kemarin, menurut ini yang betul menanganinya kan tim, tapi leading sektornya kan biro organisasi, kalau kami sisi keuangannya aja yah. Setelah kita hitung betul-betul besar ya, hampir 2 kali lipat. Yang besar itu, malah dari kami turun lagi, eselon II turun lagi. Yang naik itu staff sama eselon IV, jadi staff yang selama ini misal 2 juta, bisa 3 juta lebih.” (Wawancara dengan Kepala Badan Pengelola Keuangan Daerah Provinsi Bengkulu, Dra. Hj. Noni Yuliesti, MM., pada hari Minggu, 16 Agustus 2020, di Kediaman Kota Bengkulu).

Ditambahkan oleh Kepala Badan Pengelola Keuangan Daerah Provinsi Bengkulu.

“Insyaallah siap kalau kita. Iya itu tadi, misal melonjak sekali nanti jomplang antara BTL dan BL, kita berlakukan 75%, bertahap lah, apalagi dengan kondisi sekarang, covid. Kalau mau kita tambahkan di BTL, sedangkan pembangunan skarang aja sudah agak sulit kan untuk kondisi sekarang, jangan dulu kita berlakukan secara penuh. Paling itu kebijakan-kebijakan dari pimpinan itu. Itupun kajian kami dari bawah, dari tim. Tim TPP ini kan portal, BKD, BPKD, biro hukum, inspektorat, Bappeda, biro pembangunan, TAPD ikut semua, kajiannya lengkap.” (Wawancara dengan Kepala Badan Pengelola Keuangan

Daerah Provinsi Bengkulu, Dra. Hj. Noni Yuliesti, MM., pada hari Minggu, 16 Agustus 2020, di Kediaman Kota Bengkulu).



(Peneliti saat mewawancarai Kepala Badan Pengelola Keuangan Daerah Provinsi Bengkulu, Dra. Hj. Noni Yuliesti, MM., pada hari Minggu, 16 Agustus 2020, di Kediaman Kota Bengkulu).

4. 2. 3. Disposisi/ Kecenderungan Pelaksana

Pemberian tambahan penghasilan Pegawai Negeri Sipil (PNS) berdasarkan Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 52 Tahun 2017 yang kemudian direvisi dengan Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 21 Tahun 2018 tentang Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu diterima secara penuh oleh para Pegawai Negeri Sipil (PNS). Tidak ada sikap penolakan terhadap Pergub tersebut. Sikap penerimaan yang diberikan oleh para PNS dilihat dari berbagai hal.

Pertama, adanya perubahan sikap. Perubahan sikap yang terjadi pada para PNS adalah kebiasaan yang sering pula di tengah jam kerja, kini sudah sangat berkurang. Hal ini memungkinkan terjadi karena mereka memiliki kewajiban untuk membuat laporan kinerja selama berada pada jam kerja. Selama berada di jam kerja,

mereka diharuskan untuk membuat laporan apa yang dikerjakan. Untuk selanjutnya, laporan yang dibuat diverifikasi langsung oleh atasan. Ada semacam proses mempertanggung jawabkan jam kerja dalam bentuk laporan, selanjutnya laporan tersebut diketahui oleh atasan di kantornya secara langsung. Atasan di kantor secara pasti mengetahui apa yang dikerjakan dan tidak dikerjakan oleh bawahan. Laporan pertanggung jawaban dibuat secara berjenjang, sampai kepada level kepala dinas, atau kantor di masing-masing Organisasi Perangkat Daerah (OPD). TPP yang diberlakukan membawa perubahan sikap pada PNS yang tidak bisa lagi sesuka hati untuk tidak berada di dalam kantor selama jam kerja. Laporan dibuat secara berlapis. Berlapis mulai dari pelaporan yang menggunakan aplikasi. Pada saat yang sama laporan melalui aplikasi diverifikasi secara fisik oleh atasan yang berada di kantor, karena keberadaan bawahan bersama atasan di kantor.

Menurut Alfian Noor, S.Stp., M.Si, Kepala Bagian Penilaian Evaluasi Kinerja Pegawai Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Bengkulu verifikasi yang dilakukan sejak berlakunya ketentuan TPP membuat proses verifikasi berlangsung secara ketat. Selain menggunakan aplikasi yang diverifikasi atasan, untuk pegawai yang tidak masuk tetap harus membuat surat pengajuan secara manual kepada atasan. Sehingga begitu terjadi kesalahan dapat langsung diketahui pada saat proses verifikasi dilakukan.

“Jadi setiap OPD itu mengajukan verifikasi kepada kami, jadi kami yang melakukan verifikasi khusus untuk yang laporan harian, terus absensi sama cuti tidak masuk, terlambat, itu memang by sistem. Cuma kalau dimasukkan ke kami khususnya yang cuti sakit, dinas dalam, dinas luar kota itu kami cek bukti

evidencenya apakah memang benar atau tidak, apakah sesuai atau tidak seperti bentuk surat perintah. Itu pernah kami temukan itu diberlakukan selama 10 hari kerja, jadi dua minggu untuk surat perintah sendiri menurut kami sudah tidak mungkin. Surat perintah itu minimal 1 hari ya paling banyak 2 hari, kalau sudah 7 hari itu jatuhnya sudah surat perintah tugas bukan SP minimal. Kejadian di Dikbud itu menyatakan bahwa yang namanya SP, kita tidak tahu apakah untuk menutupi absensi dia, cuma yang jelas kami agak ragu terhadap apa yang disampaikan terhadap kami untuk kelengkapan tanda tangan yang bersangkutan setelah dicek sepertinya bermasalah dan itu kami coret. Itu salah satu sampel fungsi dari BKD. Sebelum verval itu kami paraf, itu kan parafnya dari pengawasnya, administrator dan tim verval itu sendiri. Jadi hanya ada tiga paraf di sana, setelah itu baru mereka bisa mengajukan Surat Perintah Membayar atau SPM ke BKD, tanpa itu BKD tidak bertanggung jawab.” (Wawancara dengan Bapak Alfian Noor, S.Stp., M.Si, Kepala Bagian Penilaian Evaluasi Kinerja Pegawai Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Bengkulu di Hotel Mercure Kota Bengkulu, 16 Agustus 2020).



(Para Pegawai Negeri Sipil/ PNS di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu terlihat serius dan fokus melakukan tugas dan pekerjaan masing-masing).

Kedua, disiplin. Perilaku yang muncul dan tampak dari pelaksana TPP adalah sikap dan tindakan disiplin. Disiplin dalam hal ini disiplin dalam kedatangan ke kantor pada saat pagi, yang diawali dengan apel. Peserta apel setiap pagi selalu dihadiri oleh sebagian besar Pegawai Negeri Sipil (PNS). Berbeda dengan sebelum diberlakukannya TPP. Hal tersebut disampaikan oleh Hadi Pramono, Kasubag Umum Keuangan Inspektorat Provinsi Bengkulu. *“Kalau saya lihat ada efeknya, disiplin mereka untuk apel dan absen finger itu tinggi, setelah absen juga tidak bisa langsung pulang, karena terikat dengan laporan.”* (Wawancara dengan Bapak. Hadi Pramono, Kasubag Umum Keuangan Inspektorat Provinsi Bengkulu, di Hotel Mercure Kota Bengkulu, 16 Agustus 2020).

Hal yang sama juga disampaikan oleh Alfian Noor, S.Stp., M.Si, Kepala Bagian Penilaian Evaluasi Kinerja Pegawai Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Bengkulu. Menurut Alfian, adanya perubahan sikap disiplin dalam jam datang dan jam pulang kantor. Apel pagi selalu ramai dihadiri oleh para pegawai. Begitu pula pada saat sore hari saat jam pulang, para pegawai juga terlihat bergerombol dan bersama-sama terlihat dari arah kantor-kantor pemerintah. Tidak seperti sebelum adanya TPP tingkat kehadiran pada apel pagi sangat rendah. Begitu pula dengan pada saat jam pulang, dulunya sepi, karena banyak Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang sudah pulang terlebih dulu, sebelum jam kerja di kantor berakhir. Sehingga tidak terlihat kerumunan pegawai yang pulang saat sore hari.

“Kalau itu jelas ada dampaknya. Pertama, yang nampak real itu bukan di kami saja tapi di semua itu apel pagi, apel pagi pada saat diberlakukannya TPP dan belum TPP itu jelas. Terus jam pagi dengan jam sore bisa lihat di titik-titik rambu lalu lintas itu traffiknya lumayan pada saat pemberlakuan TPP dibanding sebelum dilaksanakan TPP absensi online itu menumpuk. Kalau dari sisi kedisiplinan benar itu ada peningkatan, untuk pelanggaran mungkin ada cuma tidak terlalu besar. Mereka masih mencari sela untuk khusus yang tidak terlambat misalnya, mereka misalnya terlambat datang jam 9 atau jam 10 mungkin konsekuensinya mereka bisa mengajukan sp tapi balik lagi kepada atasan yang bersangkutan mengizinkan atau tidak.” (Wawancara dengan Bapak Alfian Noor, S.Stp., M.Si, Kepala Bagian Penilaian Evaluasi Kinerja Pegawai Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Bengkulu di Hotel Mercure Kota Bengkulu, 16 Agustus 2020).

Perubahan yang terjadi pada Pegawai Negeri Sipil (PNS), sikap disiplin dan seterusnya didorong oleh materi berupa adanya *reward* berupa tambahan penghasilan bagi mereka yang disiplin pada saat hadir di kantor, datang dan pulang, termasuk membuat laporan di aplikasi yang telah disediakan. Selama ini para pegawai acuh tidak acuh terhadap kedisiplinan kerja, karena tidak ada yang diharapkan dari pekerjaan mereka. Berharap mendapatkan gaji, gaji bulanan yang seharusnya diterima sudah dipotong untuk membayar pinjaman ke bank. Sehingga siswa yang diterima relatif kecil, atau kalau tidak dibilang nyaris tidak ada sama sekali. Dengan adanya TPP mereka mendapat tambahan lagi penghasilan, sehingga ada pemasukan yang diharapkan diterima setiap bulan.

Hal tersebut disampaikan oleh Dheo Kharisma Tanjung, A.Md, staf di Dinas Pendidikan Provinsi Bengkulu. Menurut Dheo, sudah menjadi rahasia umum jika Pegawai Negeri Sipil (PNS) termasuk di tempatnya bekerja gaji PNS sudah tidak ada, SK sebagai PNS sudah dijaminkan ke bank untuk mendapatkan pinjaman yang digunakan untuk berbagai keperluan.

“Kalau di Diknas pak, kalau untuk TPP kami sangat apresiasi sebenarnya, karena kita taulah pak, sama-sama PNS ini rata-rata gajinya pasti tidak ada lagi. Pasti SKnya sudah sekolah semua, karena di TPP itulah yang membantu kadang, kebanyakan. Kalau untuk kinerja, walaupun TPP ada atau tidak, kinerja itu tetap juga, tetap tapi karena ada TPP mungkin lebih meningkat lagi. Jadi meningkat kinerja pegawai itu.” (Wawancara dengan Bapak Dheo Kharisma Tanjung, A.Md, staf di Dinas Pendidikan Provinsi Bengkulu, di Rumah Makan Papuk Mamuk Kota Bengkulu, Sabtu, 15 Agustus 2020).

Hal yang sama juga disampaikan oleh Drs. Darpinudin, Kepala Dinas Perhubungan Provinsi Bengkulu. Dulu tambahan di luar gaji hanya diperoleh oleh orang-orang tertentu di lingkungan pemerintah yang orangnya sudah bisa diketahui dan seperti langganan. Dengan kehadiran TPP tambahan penghasilan di luar gaji diperoleh secara merata oleh para pegawai.

“Kalau dulu begini, jadi seluruh kegiatan ini kan sama-sama merasa. Proyek saya kan ada kegiatannya, kan setiap kegiatan begini ada honor, tapi tidak merata. Kegiatan dilakukan oleh tim paling terdiri dari lima orang. Kalau di level top manager mungkin seluruhnya dapat, aturan yang memperbolehkan. Sekarang kan mereka walaupun tidak terlibat di kegiatan otomatis dapat juga. Kalau

sekarang kan interaksi dengan pengawas dengan pelaksananya, jadi sama pak.”

(Wawancara dengan Bapak Drs. Darpinudin, Kepala Dinas Perhubungan Provinsi Bengkulu, di Kediaman Kota Bengkulu, Senin, 13 Agustus 2020).

Ir. Sorjum Ahyan M.T, Kepala Dinas Kehutanan dan Lingkungan Hidup Provinsi Bengkulu menyampaikan hal yang sama. *“Ketika sebelum ada TPP, ada honor. Tapi honor ini tidak semua dapat. Honor ini hanya mereka yang benar-benar rajin yang mau bekerja dan memang terlibat di dalam tim yang dibuat oleh kepala dinas, yang tidak terlibat tidak dapat honor. Sekarang ini setelah ada TPP mereka lebih betah berada di kantor, karena ada kompensasi terhadap gaji yang sudah minus. Nah artinya ketika dia betah di kantor dia sudah berpikir bagaimana dia untuk ikut di dalam tim.”* (Wawancara dengan Bapak Ir. Sorjum Ahyan M.T., Kepala Dinas Kehutanan dan Lingkungan Hidup Provinsi Bengkulu, di Kediaman di Kota Bengkulu, Senin, 13 Agustus 2020).

Ketiga, apatis. Sikap apatis yang dimaksud disini adalah, sikap yang hanya fokus pada kehadiran di kantor dan tempat kerja. Sementara untuk level hasil kerja masih belum terlihat secara maksimal. Para Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu hanya peduli pada kehadiran di kantor yang tepat waktu dan pulang dengan tepat waktu. Pada saat yang sama mereka juga peduli terhadap laporan yang dibuat pada aplikasi TPP. Sementara untuk hasil pekerjaan atau kinerja selama berada di kantor masih belum bisa terlihat.

Hal ini disampaikan oleh Karyadi S.Sos, staf Dinas Perhubungan Provinsi Bengkulu. Aktivitas para Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang berada di kantor masih banyak yang dihabiskan untuk mengakses sosial media. Hal ini juga sekaligus

menyebabkan mereka tidak memiliki perhatian yang serius terhadap laporan kinerja yang dibuat di aplikasi. Sikap apatis ternyata tidak hanya terjadi pada level staf, tapi juga pada level pimpinan atau kepala. Indikasinya adalah, laporan bawahan yang tidak akuntabel masih mendapat persetujuan dari atasan. *“Kebetulan ini udah jaman sosmed kan ya, jadi akses internet hampir ada di semua kantor, dan hampir semua karyawan rata-rata sudah memegang android. Nah ya kesibukannya mereka banyak bertahan dengan jangka waktu tertentu dengan berkutat disitu, sambil membuat laporan TPP melalui android. Ada sebagian yang diskusi lah, entah apa temanya yang penting diskusi, ya kalau tidak ini ya kabur, nanti kalau sudah waktunya absen ya kembali. Satu lagi, laporan kinerja ini kan diawasi oleh atasan langsung bisa diterima atau tidak, nah ketika atasan melihat, mungkin ada beberapa yang memang benar-benar tidak bekerja tapi dia laporan, itu masih diterima atau tidak diterima? Ada beberapa kasus, yang kemudian menjadi catatan juga di BKD, entah kasusnya pernah terjadi di dinas atau tidak tahu yah, kita itu mungkin saking semangatnya kita membuat laporan tanpa melihat, karena jam kerja itu senin-jumat, jumat atau kamis libur, buat semua. Nah itu konsekuensinya selain ke staf ke atasan, artinya kenapa harus, mengapa hari libur juga diverifikasi, itu pernah terjadi, pernah ditegur admin TPP. Pertanyaannya, kalau saya jadi pertanyaan ini ya, kok bisa-bisanya hari libur, disetujui dan diverifikasi oleh atasan di oke kan, pertanyaannya kan itu.”* (Wawancara dengan Staf Dinas Perhubungan Bengkulu Bapak Karyadi S.Sos, Sabtu, 15 Agustus 2020 di Rumah Makan Papuk Mamuk Bengkulu)

Hal yang sama disampaikan oleh Ibu Ibu Martarina ST., MT., Kepala UPTD Penyelenggara Terminal Dinas Perhubungan Provinsi Bengkulu. *“Hampir semua OPD, tetapi tidak semua bidang. Seperti bidang perencanaan itu tidak bisa, saya dulu waktu di bagian perencanaan ada yang hilang, sudah saya cari, karena tidak bisa, dan karena beban kerjanya tinggi. Cuma yang kita sesalkan, kenapa TPP itu berdasarkan golongan, berdasarkan eselonering, harusnya berdasarkan output kerja, beban kerja, kalau kementerian itu pakai grade, itu kan lebih enak seperti itu. Kalau dulu saya sampai cemburu ke bidang lain, kita sore sampai malam kerja, TPP sama dengan mereka yang sedikit beban kerjanya, itu kesel kita. Tapi bagaimana, kita komplain ke TAPD coba di perencanaan itu, kita dibedakan TPPnya, mereka bilang iya kita pikirkan tapi tidak pernah.”* (Wawancara dengan Ibu Martarina ST., MT., Kepala UPTD Penyelenggara Terminal Dinas Perhubungan Provinsi Bengkulu di Rumah Makan Papuk Mamuk Kota Bengkulu, Sabtu, 15 Agustus 2020).

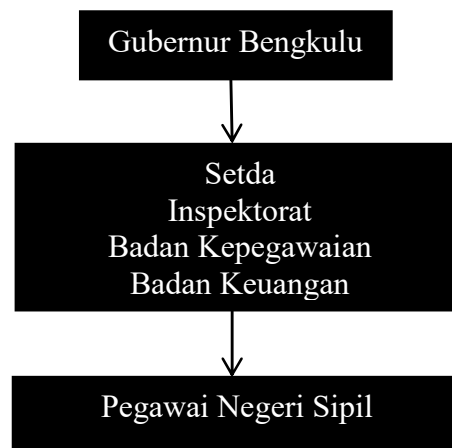
4. 2. 4. Struktur Birokrasi

Pada pemberian tambahan penghasilan Pegawai Negeri Sipil (PNS) berdasarkan Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 52 Tahun 2017 yang direvisi menjadi Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 21 tahun 2018 tentang Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) Para Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu, birokrasi merupakan pelaksana utama dari kebijakan ini. Kepala daerah, dalam hal ini Gubernur Bengkulu hanya membuat kebijakannya, sedangkan pelaksanaannya adalah para Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang ada di lingkungan pemerintah Provinsi Bengkulu.

Struktur birokrasi berkaitan dengan desain birokrasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan disposisi terdiri dari aspek pada struktur organisasi yakni “*Standard Operating Procedure (SOP)*”. Pada pemberian tambahan penghasilan Pegawai Negeri Sipil (PNS) berdasarkan Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 52 Tahun 2017 yang direvisi menjadi Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 21 tahun 2018 tentang Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) Para Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu, birokrasi merupakan pelaksana utama dari kebijakan ini. Kepala daerah, dalam hal ini Gubernur Bengkulu hanya pembuat kebijakan saja, sementara pelaksana utama adalah birokrasi, yang terdiri dari sejumlah Organisasi Perangkat Daerah (OPD), yaitu Sekretariat Daerah, Inspektorat, Badan Kepegawaian Daerah, Badan Pendapatan dan Keuangan Aset Daerah. Pada level pelaksana diserahkan kepada kepala Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang menjadi pimpinan di masing-masing kantor, dinas, badan dan lainnya. Pimpinan di kantor tersebut yang menjadi penanggung jawab laporan kehadiran dan laporan kinerja para pegawai. Sementara fungsi pengawasan tetap dilakukan oleh inspektorat, dengan mengacu kepada laporan yang dibuat pada aplikasi Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP). Selain itu pengawasan juga dilakukan jika terdapat pengakuan yang dibuat secara lisan maupun tulisan oleh para pegawai. Dan setiap laporan ditindaklanjuti oleh tim sebagai pelaksana utama kebijakan Gubernur Bengkulu tentang Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP). Badan kepegawaian melakukan fungsi pembinaan terhadap para pegawai dan melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan kebijakan. Adapun bagian keuangan fungsi pembayaran kepada para pegawai sesuai dengan

laporan kehadiran dan laporan kinerja yang sudah mendapat persetujuan dari pimpinan di masing-masing kantor.

Struktur Birokrasi Pemberian TPP Bengkulu



4. 3. Faktor Pendukung

Pemberian tambahan penghasilan Pegawai Negeri Sipil (PNS) berdasarkan Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 52 tahun 2017 yang kemudian direvisi menjadi Peraturan Gubernur Nomor 21 tahun 2018 tentang Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu didukung oleh beberapa faktor yang bisa dijelaskan pada uraian berikut.

4. 3. 1 Faktor Pendukung Internal

4. 3. 1. 1 Penerimaan PNS

Pelaksanaan pemberian Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) mendapat dukungan penuh dari para Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu. Hal ini memungkinkan terjadi, karena para pegawai negeri

mendapat banyak keuntungan terutama penghasilan dari adanya program Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP). Tidak ada satupun pegawai negeri yang menolak pelaksanaan Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP).

Seperti yang disampaikan oleh Karyadi S.Sos, staf Dinas Perhubungan Provinsi Bengkulu. Menurut Karyadi, pada pegawai negeri sudah menerima sepenuhnya program TPP, meski diakuinya masih ada yang malas dalam mengisi laporan kinerja yang akhirnya kadang banyak yang dirapel dalam satu pekan. Hal ini menyebabkan banyak laporan kinerja yang tidak sepenuhnya sesuai dengan kenyataan. Karena pasti ada yang lupa.

“Sudah mapan sebenarnya. Cuma tergantung pribadi stafnya lagi, pribadi pegawainya, banyak juga yang telah memberikan itu. Kita kan kalau kita SPT mas, misal kita keluar daerah, SPT kita itu harus kita laporkan ke admin, admin TPP yang di OPD. Inikan kadang udah lama pulang dari itu tidak dilaporkan, jadi kan menginputnya lama lagi.” (Wawancara dengan Bapak Karyadi S.Sos, staf Dinas Perhubungan Provinsi Bengkulu, di Rumah Makan Papuk Mamuk Kota Bengkulu, Sabtu, 15 Agustus 2020).

Hal yang sama juga disampaikan oleh Ibu Martarina ST., MT., Kepala UPTD Penyelenggara Terminal Dinas Perhubungan Provinsi Bengkulu. *“Di timnya ya? Kalau di timnya sebenarnya siap. Cuma dengan beberapa perbaikan. Seperti tim TPP sendiri ya, Misalnya kita menginput di hari libur, harusnya di tim TPP itu mereka sudah memprogram, hari libur itu kalau kita ingin mengisi itu harusnya sudah tidak bisa, harusnya hari libur sudah di blok biar tidak bisa diisi lagi.”* (Wawancara dengan Ibu Martarina ST., MT., Kepala UPTD Penyelenggara

Terminal Dinas Perhubungan Provinsi Bengkulu di Rumah Makan Papuk Mamuk Kota Bengkulu, Sabtu, 15 Agustus 2020).

4. 3. 1. 2 Komitmen Pejabat Daerah

Pejabat daerah dalam hal ini kepala daerah dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Bengkulu memiliki komitmen terhadap terlaksananya program Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP). Seperti yang disampaikan Dra. Hj. Noni Yuliesti, MM., Kepala Badan Pengelola Keuangan Daerah Provinsi Bengkulu. Menurutnya, seluruh pimpinan daerah sangat serius dan komitmen dalam pelaksanaan TPP.

“Tidak ada, sepanjang itu untuk kesejahteraan, dari pimpinan itu sangat mendukung, kebijakan. Biasanya pimpinan itu, kalau kesejahteraan pegawai, apapun yang dilakukan tim-tim di bawah itu biasanya pimpinan setuju, tidak ada hambatan kita.” (Wawancara dengan Dra. Hj. Noni Yuliesti, MM., Kepala Badan Pengelola Keuangan Daerah Provinsi Bengkulu, di Kediaman Kota Bengkulu, Minggu, 16 Agustus 2020).

4. 3. 2 Faktor Pendukung Eksternal

4. 3. 2. 1 Kesiapan Anggaran

Anggaran untuk Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu dialokasikan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Provinsi Bengkulu sejak tahun 2018. Jumlah anggaran TPP pada tahun 2019 mencapai Rp 170 miliar. Jumlah tersebut meningkat pada tahun 2020 menjadi Rp 177 miliar.

Tabel 4.3

Anggaran TPP yang bersumber dari APBD Provinsi Bengkulu

| No | Tahun | Jumlah Anggaran |
|----|-------------------------|-----------------------|
| 1 | 2019 | Rp 172.534.332.505.40 |
| 2 | 2020 | Rp 177.646.023.425.00 |
| 3 | 2020 (setelah Covid-19) | Rp 149.579.018.405.36 |

(Sumber: Badan Pengelola Keuangan Daerah Provinsi Bengkulu, 2020).

Menurut Dra. Hj. Noni Yuliesti, MM., Kepala Badan Pengelola Keuangan Daerah Provinsi Bengkulu, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Provinsi Bengkulu memiliki kemampuan dan kecukupan di dalam memenuhi anggaran untuk pelaksanaan Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP). *“Kemampuan kita cukup. Kalau kita itu untuk pembayaran TPP, itu tinggal menerima daftar rekapitan dari BKD, jadi tidak ada masalah. Di keuangan itu, sisi anggaran tidak ada masalah, sisi aplikasi kita tidak hubungannya dengan aplikasi, keuangan. Sudah ada OPD ini, diprint, diverifikasi oleh BKD, masuk balik lagi ke kita, kita terbitkan SPM, OPD terbitkan SPM, keuangan pasti cair. Kami tidak ada verifikasi ulang. Langsung masuk ke rekening yang bersangkutan.”* (Wawancara dengan Dra. Hj. Noni Yuliesti, MM., Kepala Badan Pengelola Keuangan Daerah Provinsi Bengkulu, di Kediaman Kota Bengkulu, Minggu, 16 Agustus 2020).



(Perangkat dan jaringan komputer serta server untuk program Tambahan Penghasilan Pegawai/ TPP di ruangan dinas dan kantor Pemerintah Provinsi Bengkulu).

4. 3. 2. 2 Kesiapan Sistem

Sistem yang dibuat, baik dari sisi aplikasi maupun jaringan sudah cukup memadai untuk pelaksanaan Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP). Hal tersebut disampaikan oleh H. Heru Susanto, SE., MM, Kepala Inspektorat Provinsi Bengkulu. Menurut Heru sistem dan ketersediaan jaringan yang ada sudah cukup memadai.

“Saya tetap memang dari dulu pembahasan di TPP itu kan masuk TAPD, saya dulu kan juga sekretaris tim anggaran. Secara kualifikasinya, speknya sudah cukup lah. Tapi pendapat saya, secara terabyte, berlipat lipat ya. Cuma kan begini mas, tidak setiap sumber daya yang ada, manusia terutamanya itu memahami bahwa beda ini server dengan ya matikan motor, matikan radio, kan beda. Ada langkah mundurnya shutdown ini, jangan macam-macam. Pernah kejadian sekali memang, kami itu istilahnya heng sehari dua hari tiga hari, ada pergantian pejabat yang main cabut cabut aja kabel. Itu mas, berjibaku kerja siang malam itu teman-

teman untuk menuntut kembali memorinya itu, ga paham mereka, itu taunya pun karena saya tanyakan kenapa bisa seperti ini, ke sisi sarpras bisa anda tanyakan lebih dalam, kita mengakuilah pasti ada kendala, kita manusia, kita merencanakan ya tapi tetep aja ya. Ya itu mas jadi, kan tidak mudah ibaratnya itu mundur, bahwa shutdown itu ada langkah-langkahnya. Dan kalau mati lampu itu ada UPSnya, UPSnya itu pun harus setara minimal berapa jam. Dan sebenarnya lebih lagi saran saya, saya di BPKP itu mas, menggunakan ATS ATM, jadi selian UPS, harus punya generator genset yang memadai, yang ATS ATM. Automatic transfer machine begitu PLN mati dia mesin menyala, begitu mesin nyala, begitu sekian detik, suitnya mentransfer arus. Jadi sebenarnya itu apa tujuannya, memang supaya nanti asupan energinya, tetap terpenuhi, itu kan terlihat sepele, kan di rumah sakit itu pasti ada, kan risikonya kesitu.” (Wawancara dengan Bapak H. Heru Susanto, SE., MM, Kepala Inspektorat Provinsi Bengkulu di kediaman Kota Bengkulu, Minggu 16 Agustus 2020).

4. 3. 2 Faktor Penghambat

4. 3. 2. 1 Faktor Penghambat Internal

4. 3. 2. 1. 1 Tindakan Indisipliner Pegawai

Pemberian Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) berdasarkan Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 52 tahun 2017 yang kemudian direvisi menjadi Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 21 tahun 2018 tentang Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu menemukan masih terdapat pelanggaran, baik besar maupun kecil.

Pada tahun 2019 terdapat 458 pelanggaran yang ditemukan. Sanksi terhadap pelanggaran tersebut telah diberikan, baik dalam bentuk lisan, tertulis, sedang dan lain-lain. Jumlah pelanggaran tersebut dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 4. 4
Daftar Pelanggaran PNS di Lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu 2019

| Bulan | Lisan | Sedang | Tertulis | Tidak Puas | Jumlah |
|-----------|-------|--------|----------|------------|--------|
| Januari | 39 | 5 | 8 | 1 | 53 |
| Februari | 18 | 22 | 6 | 1 | 47 |
| Maret | 17 | 21 | 5 | 3 | 46 |
| April | 22 | 25 | 11 | 2 | 60 |
| Mei | 19 | 28 | 13 | 4 | 64 |
| Juni | 9 | 11 | 5 | 4 | 29 |
| Juli | 12 | 5 | 14 | 0 | 31 |
| Agustus | 11 | 5 | 7 | 3 | 26 |
| September | 14 | 3 | 12 | 0 | 29 |
| Oktober | 10 | 2 | 8 | 0 | 20 |
| Nopember | 13 | 4 | 9 | 4 | 30 |
| Desember | 7 | 4 | 8 | 4 | 23 |
| Total | 191 | 135 | 106 | 26 | 458 |

(Sumber: Inspektorat Provinsi Bengkulu, 2019).

Terdapat penurunan jumlah pelanggaran yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu, dari tahun 2019 ke tahun 2020. Penurunan jumlah pelanggaran pun terbilang signifikan, hingga mencapai separuhnya. Jika pada tahun 2019 jumlah pelanggaran mencapai 458, hingga Bulan Juli tahun 2020 pelanggaran hanya di kisaran angka 101.

Tabel 4. 5
Daftar Pelanggaran PNS di Lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu 2020

| Bulan | Lisan | Sedang | Tertulis | Tidak Puas | Jumlah |
|----------|-------|--------|----------|------------|--------|
| Januari | 10 | 4 | 12 | 2 | 28 |
| Februari | 8 | 5 | 8 | 1 | 22 |
| Maret | 6 | 2 | 4 | 2 | 14 |
| April | 6 | 2 | 1 | 1 | 10 |
| Mei | 3 | 1 | 0 | 2 | 6 |
| Juni | 2 | 3 | 0 | 2 | 7 |
| Juli | 3 | 3 | 6 | 2 | 14 |
| Agustus | - | - | - | - | - |

| | | | | | |
|-----------|----|----|----|----|-----|
| September | - | - | - | - | - |
| Oktober | - | - | - | - | - |
| Nopember | - | - | - | - | - |
| Desember | - | - | - | - | - |
| Total | 38 | 20 | 31 | 12 | 101 |

(Sumber: Inspektorat Provinsi Bengkulu, 2020).

Secara kuantitatif, pelanggaran yang terjadi di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu, sejak diberlakukannya Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) berkurang secara signifikan. Namun secara kualitatif, masih tetap ditemukan adanya pelanggaran yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil (PNS). Seperti yang disampaikan oleh H. Heru Susanto, SE., MM, Kepala Inspektorat Provinsi Bengkulu. Heru mengaku pernah menangani kasus yang sempat menjadi isu besar yang terjadi berkaitan dengan pelanggaran di TPP.

“Pernah kejadian seperti ini misalnya, atasan tidak memverifikasi kinerja bawahan. Itu sampai ke tingkat dibawa ke rapat besar. Itu bawahan rajin, punya atasan eselon IV, eselon IV punya atasan eselon III, eselon III punya atasan eselon II. Nah yang setor tadi itu, ketika ditolak oleh atasannya akhirnya meminta bukan atasannya tapi meminta ke yang selevel, eselon IV yang lain. Dia timbul komplain antara eselon IV sesama eselon IV. Nah kemudian sebenarnya, bisa saja atas keputusan eselon II diambil alih saja kalau memang kemudian atasannya itu tidak berkenan memverifikasi, selama sesuai dengan aturan. Sampai akhirnya kita damaikan, dan itu clear juga. Cuma kemudian kita masukkan di dalam kalau usul TPP kita nanti pasalnya dalam proses perubahan, bagi atasan yang tidak memberikan penilaian tanpa alasan yang dibenarkan oleh peraturan, maka atasan tersebut akan dikenakan, PP 53 tahun 2010 sesuai dengan gradasinya ringan,

sedang, berat. Meskipun awalnya itu digagas, bagi atasan yang tidak memberikan penilaian kepada bawahan tanpa argumen yang sesuai dengan aturan, harusnya hanya menerima TPP 50%, awalnya seperti itu. Sekali saja atasan tidak menilai bawahannya, maka kemudian tanpa mengikuti aturan artinya ya, maksudnya ada faktor pribadi, itu tidak boleh. Makanya kemudian, tapi satu sisi ada juga yang memang bawahan juga kadang-kadang memang ada suka yang agak neko-neko kan, maka kalau kami kemarin masukan saya salah satunya ya tetap dikenakan sanksi tapi tetap mengikuti PP 53 2010 disiplin pegawai saja, karena kalau sudah menyangkut duit ini geger mas. Karena PP 53 itu bergingan mas, atasan tidak menegakkan aturan karena bawahannya salah maka atasan kena sanksi itu, dia berjenjang. Jadi tegakkan aja PP 53. Ya karena sampai ke tingkat dipanggil oleh pak inspektur dan tim itu kan besar skalanya. Satu orang tetapi berdampak membawa ke tingkat tim besar.” (Wawancara dengan Bapak H. Heru Susanto, SE., MM, Kepala Inspektorat Provinsi Bengkulu di kediaman Kota Bengkulu, Minggu 16 Agustus 2020).

Hal senada disampaikan oleh Hasanuddin, S.Sos., M.A.P, Kepala Bagian Kelembagaan dan Analisis Jabatan Biro Organisasi Sekretaris Daerah Provinsi Bengkulu. Menurut Hasanuddin, masih ditemukan pelanggaran yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu. Namun jumlah tersebut dari tahun ke tahun terus berkurang.

“Kalau kita lihat dari data BKD di pelaksana kita kan dari laksa kami kan dari 2017 sementara yang di 73 itu pelaksanaan di 2016, tapi ini masih cukup tinggi angka jadwal hukuman disiplin, tapi ini seluruh provinsi, seperti di bulan Januari

2017 masih sekitar 105. Seperti lisan, kemudian tertulis, sedang dan peringatan.”

(Wawancara dengan Bapak Hasanuddin, S.Sos., M.A.P, Kepala Bagian Kelembagaan dan Analisis Jabatan Biro Organisasi Sekretaris Daerah Provinsi Bengkulu di Hotel Mercure Kota Bengkulu, Ahad, 16 Agustus 2020).



(Peneliti saat melakukan wawancara dengan Bapak Hasanuddin, S.Sos., M.A.P, Kepala Bagian Kelembagaan dan Analisis Jabatan Biro Organisasi Sekretaris Daerah Provinsi Bengkulu di Hotel Mercure Kota Bengkulu, Agustus 2020).

Hal senada juga disampaikan oleh Alfian Noor, S.Stp., M.Si, Kepala Bagian Penilaian Evaluasi Kinerja Pegawai Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Bengkulu. Menurut Alfian, pada tahun 2019 ditemukan pelanggaran yang melibatkan atasan dengan bawahan dalam pelaporan Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP).

“Saya masuk di 2019 ya, kalau tidak salah ada satu yang sempat dipecat. Cuma sampai di sidang ke Sekda akhirnya mereka ini bisa saling menerima dan tidak jadi. Antara atasan dan bawahan dia tidak mau memverifikasi.” (Wawancara dengan Bapak Alfian Noor, S.Stp., M.Si, Kepala Bagian Penilaian Evaluasi Kinerja Pegawai Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Bengkulu, di Hotel Mercure Kota Bengkulu, Ahad, 16 Agustus 2020).

4. 3. 2. 2 Faktor Penghambat Eksternal

Pemberian tambahan penghasilan Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu menghadapi berbagai kendala dan faktor penghambat. Ada beberapa hal yang menjadi faktor penghambat pemberian Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) yang berkaitan dengan faktor eksternal.

4. 3. 2. 2. 1 Jaringan Data

Jaringan data atau jaringan internet menjadi kendali tersendiri pada pelaksanaan pemberian tambahan penghasilan pegawai negeri sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu. Hal ini disampaikan oleh Kepala Bagian Penilaian Evaluasi Kinerja Pegawai Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Bengkulu Bapak. Alfian Noor, S.Stp., M.Si

“Faktor penghambat yang paling sering kami temukan itu mungkin di jaringan. Kalau jaringan lebih kepada teknisi. Karena setahu saya server kami ini digunakan bukan hanya untuk TPP tapi ada juga aplikasi lain nyantol kesana. Sering terasa di akhir bulan sama awal bulan itu sering ngelag. Dan pada saat verifikasi penarikan data itu juga sering ngelag. Sekitar 7000 ASN yang menggunakan aplikasi.” (Wawancara dengan Kepala Bagian Penilaian Evaluasi

Kinerja Pegawai Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Bengkulu Bapak. Alfian Noor, S.Stp., M.Si, Minggu, 16 Agustus 2020, di Hotel Mercury Bengkulu).

Masih menurut Alfian Noor, S.Stp., M.Si, Kepala Bagian Penilaian Evaluasi Kinerja Pegawai Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Bengkulu, program Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) yang dijalankan oleh Pemerintah Provinsi Bengkulu masih memiliki kendala dan celah kelemahan di dalam pelaksanaannya. Ada beberapa proses dari program tersebut yang tidak berjalan secara otomatis, namun tetap dilakukan secara manual. Sehingga perlu kejelian dari atasan atau pimpinan yang mengeluarkan surat ijin dan cuti yang diajukan oleh bawahan atau staf.

“Kalau cela pasti ada, Cuma kami untuk yang verbal kami agak tenang pada saat menghadapi apa saja yang masuk ke kami, karena seluruh yang kami verbal itu bersistem, jadi bukan manusia, jadi untuk human error itu kecil sekali. Dari absensi 60%, dia terlambat atau pulang cepat itu sudah akumulasi bersistem. Cuma kalau misalkan dia ada hukuman disiplin itu memang meng-inputnya manual, tapi bukan kami, melainkan seluruh operator yang ada di seluruh OPD masing-masing. Cuma lebih kepada akumulasi saja tentang evidence-evidence yang disampaikan kepada BKD apakah benar atau tidak, cutinya sudah benar terus kalau misalnya dia menginput manual, dia kan ada input manual walaupun ada absensi khusus misalnya yang kita kasi kelonggaran di 73 Cuma saya belum paham.” (Wawancara dengan Kepala Bagian Penilaian Evaluasi Kinerja Pegawai Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Bengkulu Bapak. Alfian Noor, S.Stp., M.Si, Minggu, 16 Agustus 2020, di Hotel Mercure Bengkulu).



(Peneliti saat melakukan wawancara dengan Kepala Bagian Penilaian Evaluasi Kinerja Pegawai Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Bengkulu Bapak. Alfian Noor, S.Stp., M.Si, Minggu, 16 Agustus 2020, di Hotel Mercure Bengkulu).

Hal ini dibenarkan juga oleh Kepala Inspektorat Provinsi Bengkulu H. Heru Susanto, SE., MM. *“Server harus mendukung mas, ini sistem besar kita. Ini kenapa jadi lemot, karena kita sudah tambahkan sekian ribu guru sudah harus input juga Kalau awal-awal setahun pertama memang, luar biasa ya complainnya, ya biasa lah itu, banyak gaptek, awal-awal masih manual, kemudian diganti ke aplikasi. Ya tahun kedua mulai lancar, tapi sarana dan prasarana perlu perbaikan, karena dulu itu, pertama kali yang menolong server itu adalah server disperindag yang nganggur itu. Saya tim keuangan nih, saya tim TPP, apa kendalanya? Tidak punya server, kan ada server satu yang nganggur itu, itu dipakai, begitu ceritanya mas.*

Jadi banyak peran keuangan memberi keleluasaan silahkan dipakai sambil pengadaan, kan kita butuh server mas.” (Wawancara Kepala Inspektorat Provinsi Bengkulu H. Heru Susanto, SE., MM, Minggu 16 Agustus 2020 di kediaman Bengkulu).

Ditambahkan lagi oleh Kepala Inspektorat Provinsi Bengkulu H. Heru Susanto, SE., MM terkait personal yang menghambat pelaksanaan pemberian tambahan penghasilan Pegawai Negeri Sipil (PNS) berdasarkan Peraturan Gubernur nomor 21 tahun 2018 ini ada pegawai yang sengaja mengisi laporan kinerja tidak sesuai dengan tupoksinya.

“Mungkin ada satu hal yang kadang-kadang membuat laporan itu ada juga yang nyeleneh. Misalnya ngapain sih ngomong-ngomong, misalnya belanja di mall saat jam kerja, ada yang ketahuan oleh kita. Nah misal ini, contoh ya membaca dan mendisposisi surat masuk dan mengecek laporan hasil evaluasi sakit, saya bisa klik ini, ini bisa saya terima bisa saya tolak. Begitu kan ada SPT saya, oh iya memang dihari tanggal ini memang SPT dia sudah kosong, dia berarti harus mereview laporan, konsep-konsep laporan, kan begitu. Nah ini ada yang iseng mas, kalau posisi seseorang itu, mohon maaf, mungkin satu sisi kurang amanah sehingga saat itu memang ngetes atasannya, mungkin pergi ke mall, kuliner, mohon maaf mungkin nonton XXI, ada pengisian yang begitu, ada yang begitu, dan itu ketemu”. (Wawancara Kepala Inspektorat Provinsi Bengkulu H. Heru Susanto, SE., MM, Minggu 16 Agustus 2020 di kediaman Bengkulu).

Kendala lain dari pemberian Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu adalah adanya penggunaan bantuan joki

untuk mengisi laporan kinerja juga terjadi pada dinas-dinas lain seperti yang disampaikan oleh Kepala UPTD Penyelenggara Terminal Dinas Perhubungan Provinsi Bengkulu ibu Martarina ST., MT.

“Iya dan di OPD lain, itu banyak. Ada beberapa orang di staf yang jokinnya sama gitu. Jadi harus membuat surat diatas materai, tidak akan memakai jasa joki lagi. Ya salahnya joki, sabtu dia menginput, minggu juga menginput, dan ada hari libur besar, menginput dia, yang penting dia menjalankan tugas, tidak tahu kalau hari itu ya hari libur”. (Wawancara dengan Kepala UPTD Penyelenggara Terminal Dinas Perhubungan Provinsi Bengkulu ibu Martarina ST., MT., Sabtu, 15 Agustus 2020 di Rumah Makan Papuk Mamuk Bengkulu)”.



(Peneliti saat melakukan wawancara dengan Ibu Martarina ST., MT., Kepala UPTD Penyelenggara Terminal Dinas Perhubungan Provinsi Bengkulu Sabtu, 15 Agustus 2020 di Rumah Makan Papuk Mamuk Bengkulu).

4. 3. 2. 2. 2 Pola Eselonioring

Pelaksanaan pemberian Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) berdasarkan Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 52 tahun 2017 yang kemudian direvisi menjadi Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 21 tahun 2018 tentang Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu masih menggunakan model eselonering.

Seperti yang disampaikan oleh Bapak Ir. Sorjum Ahyan M.T., Kepala Dinas Kehutanan dan Lingkungan Hidup Provinsi Bengkulu. *“Maksudnya begini, jadi ada semacam sistem berjenjang. Staf itu melaporkan pekerjaan kepada kasi hari ini juga, oleh kasi ini bisa diterima atau tidak, misal ketika dia tidak ada kantor atau dia tidak bekerja dia bikin laporan pekerjaan, pasti oleh kasi di tolak. Ada laporan harian setiap sore. Dari kasi itu yang memeriksa eselon tiga, eselon tiga yang memeriksa eselon dua. Nah kami yang di eselon dua itu kalau misalkan ada yang melaporkan pekerjaan.”* (Wawancara dengan Bapak Ir. Sorjum Ahyan M.T., Kepala Dinas Kehutanan dan Lingkungan Hidup Provinsi Bengkulu di Kediaman Kota Bengkulu, Senin, 13 Agustus 2020).

Pemberian tambahan penghasilan yang mengacu kepada eselonering, oleh para Pegawai Negeri Sipil (PNS) dinilai tidak proporsional, sebab pemberian tambahan tidak didasarkan kepada pekerjaan, tetapi lebih kepada jabatan atau eselon. Seperti yang disampaikan oleh Karyadi S. Sos, staf Dinas Perhubungan Bengkulu. Menurut Karyadi, yang lebih banyak bekerja adalah para staf, namun penghasilan lebih banyak diberikan kepada pimpinan di kantornya yang dilihat secara nyata tidak lebih banyak pekerjaan daripada staf.

“Persentasenya ada sekitar 50% apa nggak ya kira-kira? Tidak sampai 50%, ini yang membuat saya secara pribadi, dengan level staf kapasitas staf, melihatnya bahwa masih ada ketimpangan disitu, saya melihatnya bahwa TPP ini besarannya masih mengacu pada eselonering, eselon yah tanpa melihat ini kan. Karena terlalu senggang jauhnya, sementara tapi kita tidak menafikan, di beberapa eselon memang berhak atas TPP itu, tapi ada eselon yang hampir semua kerjanya dilimpahkan ke staf seperti kami ini, sementara mereka mendapatkan tunjangan kinerjanya lebih tinggi daripada kita.” (Wawancara dengan Bapak Karyadi S. Sos, staf Dinas Perhubungan Bengkulu, di Rumah Makan Papuk Mamuk Kota Bengkulu, Sabtu, 15 Agustus 2020).

Hal senada disampaikan oleh Alfian Noor, S.STp., M.Si, Kepala Bagian Penilaian Evaluasi Kinerja Pegawai Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Bengkulu. Menurut Alfian, selama ini basis pemberian Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) memang mengacu kepada eselonering.

“Adanya aplikasi ini nanti meminimalisir penyelesaian itu tadi karena nantinya akan terukur, angkanya berapa itu sudah ada semua lalu seperti tadi di Dispenda ada bagi hasil itu bisa ditampakkan sebagai penambah data yang lain, kalau kita masih menggunakan kelas jabatan itu sama secara basicnya tapi ketika akan membedakan nanti itu dengan bebannya memahami dengan perpustakaan juga hanya menangani jam terbang resikonya nanti akan ditambah di aplikasi kebijakan diupload kesini lagi.” (Wawancara dengan Bapak Alfian Noor, S.STp., M.Si, Kepala Bagian Penilaian Evaluasi Kinerja Pegawai Badan Kepegawaian

Daerah Provinsi Bengkulu, di Hotel Mercure Kota Bengkulu, Ahad 16 Agustus 2020).

4. 3. 2. 2. 3 Tidak Mengukur Kinerja

Pemberian Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) berdasarkan Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 52 tahun 2017 yang kemudian direvisi menjadi Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 21 tahun 2018 tentang Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu belum dapat mengukur hasil kerja dan kinerja para Pegawai Negeri Sipil. Sejauh ini yang dapat dilihat adalah tingkat kehadiran dan berada di kantor selama jam kerja. Namun berkaitan dengan hasil kerja masih belum bisa diukur. Aplikasi TPP yang memuat laporan para Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu juga belum bisa menunjukkan hasil pekerjaan yang dilaporkan.



(Pegawai Negeri Sipil/ PNS di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu melaksanakan apel pagi sebelum masuk kerja di halaman kantor Pemprov Bengkulu, dipimpin langsung oleh Gubernur Bengkulu, Agustus 2020).

Hal tersebut memungkinkan terjadi karena dua hal. *Pertama*, tidak ada verifikasi faktual. Artinya tidak ada alat yang dapat dijadikan untuk melakukan verifikasi terhadap laporan yang dibuat. *Kedua*, tidak ada bukti foto pendukung dari apa yang dikerjakan. Hal ini disampaikan oleh Hasanuddin, S.Sos., M.A.P, Kepala Bagian Kelembagaan dan Analisis Jabatan Biro Organisasi Sekretaris Daerah Provinsi Bengkulu. Menurut Hasan, banyak sekali Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang membuat laporan asal-asalan, dan laporan seperti itu masih ada saja yang disetujui oleh atasannya.

“Tadinya yang ASN ini beranggap zaman dulu tidak mungkin seperti ini terjadi, makanya mindset ASN harus diubah sekarang nah salah satunya bentuk untuk mengukur kinerja. Kalau yang dulu kinerja itu tidak terukur, nah sekarang dengan aplikasi itu kita sudah runut sebenarnya. Nanti kita match kan dengan fungsi SKPnya benar tidak laporannya. Kemarin saya juga ada kasus bagaimana server dari BKD ini bisa memantau ketika laporan ASN itu asal-asalan atau tidak sesuai dengan fungsinya.” (Wawancara dengan Bapak Hasanuddin, S.Sos., M.A.P, Kepala Bagian Kelembagaan dan Analisis Jabatan Biro Organisasi Sekretaris Daerah Provinsi Bengkulu di Hotel Mercure Kota Bengkulu, Ahad, 16 Agustus 2020).



(Peneliti saat melakukan wawancara dengan Bapak Hadi Pramono, Kasubag Umum Keuangan Inspektorat Provinsi Bengkulu di Hotel Mercure Kota Bengkulu, Agustus 2020).

Hal tersebut dibenarkan oleh Hadi Pramono, Kasubag Umum Keuangan Inspektorat Provinsi Bengkulu. Menurut Hadi, sistem yang ada sekarang masih belum bisa mengukur kinerja dan hasilnya secara personal. Sehingga pengawasan masih tetap tergantung kepada atasan secara manual. Sistem yang ada saat ini masih bermanfaat untuk menghitung pembukuan, dan pembayaran penghasilan tambahan pegawai berdasarkan laporan yang dibuat. Belum betul-betul mengacu kepada kinerja yang berdasarkan hasil pekerjaan.

“Kalau menurut kami, sekarang sistem, bukan personal karena kami juga tidak bisa mengukur personal, kami lihat sistem, dan sistem itu berjalan terlepas dari yang membuka aplikasi itu yang bersangkutan atau bukan. Cuma dari sistem

yang dilaporkan selama ini ya normal tidak ada masalah. Untuk pengawasan saya pikir titik beratnya itu tetap ada pada atasan langsung. Tetap atasan langsung itu kan lepas dari kasubag atau pengawas yang membawahi pelaksana terus di atasnya pejabat pengawas itu ada eselon III nya, eselon IIInya itu di eselon II, eselon II nya di sekda atau kepala biro. Sekda selfman dia. Dia bukan gubernur tapi dia menilai dirinya sendiri. Jadi kalau balik lagi siapa yang mengawas ya atasan langsung dari yang bersangkutan. Seluruhnya itu 100% ke dia semua. Kalau untuk tanggung jawab maupun pengawasan. Karena kalau kita mau lihat one by one per orang dengan laporan harian ribuan orang memang bisa cuma kalau dikontrol secara itu tidak mungkin karena terlalu banyak. IT kita juga terbatas untuk SDMnya. Kalau untuk pembukuan memang bisa.” (Wawancara dengan Bapak Hadi Pramono, Kasubag Umum Keuangan Inspektorat Provinsi Bengkulu di Hotel Mercure Kota Bengkulu, Ahad 16 Agustus 2020).

Menurut Alfian Noor, S.Stp., M.Si, Kepala Bagian Penilaian Evaluasi Kinerja Pegawai Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Bengkulu, banyak pegawai yang memang fokus pada absensi kehadiran semata, tanpa memperhatikan hasil kerja yang dilakukan. Malah ada fenomena yang rajin kerja malah lupa untuk melakukan absen, terutama saat sibuk siang hari.

“Usulan yang keberatan dilaksanakannya Pergub ini ada, kalau keberatannya banyak. Cuma kalau keberatan yang bisa diterima itu salah satunya itu orang yang rajin kerja itu sering lupa, sering kelewat finger dia coba yang gak ada kerja on time rapi banget, ini jadi misteri itu normal, tapi yang ngeyel banyak pertama mbak nya gak bisa ngurus mereka harus kejar absen buat laporan

walaupun bisa diterima saat ini saat ini belajar.” (Wawancara dengan Bapak Alfian Noor, S.Stp., M.Si, Kepala Bagian Penilaian Evaluasi Kinerja Pegawai Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Bengkulu, di Hotel Mercure Kota Bengkulu, Minggu 16 Agustus 2020).

Jumlah atasan yang sedikit tidak sebanding dengan banyaknya jumlah bawahan yang laporannya harus diverifikasi. Hal ini tidak memungkinkan atasan melakukan verifikasi secara detail terhadap laporan yang dibuat oleh bawahan. Terlebih lagi dengan waktu laporan yang seringkali dibuat secara bersamaan dan menumpuk pada hari-hari tertentu dalam satu pekan kerja.

Seperti yang disampaikan oleh H. Heru Susanto, SE., MM, Kepala Inspektorat Provinsi Bengkulu. Menurut Heru ada kantor tertentu yang memang jumlah atasan yang melakukan persetujuan terhadap laporan anak buah jumlahnya rasional. Namun ada banyak kantor yang masih belum rasional jumlah bawahan yang harus diverifikasi laporannya oleh atasan.

“Jadi gini, kalau di inspektorat mungkin penjenjangan clear, struktural jelas, eselon II III IV dan kemudian yang tiganya itu teknis, semacam kabid, irban atau inspektur pembantu, yang tiganya lagi itu sekretariat, sekretaris juga kasubag. Sehingga eselon II itu hanya memverifikasi eselon III, berarti saya hanya irban ke sekretaris IV, berjenjang ya. Irban turun lagi dia, ke auditor madya, auditor muda, pertama, pelaksana. Nah ini sebenarnya bisa jenjang ini di gradasikan saja mas, diturunkan. Jadi yang irban boleh saja dia hanya pegang madya saja, madya itu golongan IV keatas. Yang madya ke yang muda, dijenjangkan, memungkinkan karena pada saat sistem ini lancar, tidak ada yang salah mas. Pada saat sistem ini,

terjadi crowded dalam saat tertentu, pasti toll sepanjang dan seluas apapun ya kalau lagi crowded. Kejadian itu sudah kita ambil solusinya mas, gini mas. Dulu itu mas, belum ada di dalam sistem kita itu yang membatasi hari itu mati, maksudnya gini mas, ini hari pertama, masih boleh mengisi, hari kedua masih boleh, hari ketiga masih boleh, hari ke empat lima enam tujuh. Hari pertama ini akan hilang di hari delapan mas, jadi seseorang hari kedelapan itu belum ngisi ini ini, udah assalamualaikum mas. Ya, terus itu kelipatan tujuh tujuh begitu, nah anggap saja dia di minggu satu dua tiga dia aman, takut telat kan, diujung bulan penyakit. Di ujung bulan yang tipikal rapelan tadi, dia merapel di ujung-ujung itu, telat diatas seminggu saja, tetapi itu nggak se crowded ketika dulu dibikin yang per tujuh hari itu mas, dulu semua masuk semua nunggu sampai dini hari. Kalau sekarang jauh lebih lapang, kita pembelajaran terus menerus nih, temuan ini gimana solusinya, terus gimana, akhirnya seperti itu. Kenapa sampai toleransinya tujuh hari. Ini karena mempertimbangkan karena satu hari keurus jadi semua hari kesitu, akhirnya ngehang. Nah makanya diberi toleransi itu. Jadi kelemahannya ada, ketika dia mengakumulasi, menunggu semua yang dia laporkan itu sesuai dengan real.” (Wawancara dengan Bapak H. Heru Susanto, SE., MM, Kepala Inspektorat Provinsi Bengkulu di kediaman Kota Bengkulu, Minggu 16 Agustus 2020).

4. 3. 2. 2. 4 Kehadiran Lebih Dominan Dari Penilaian Kinerja

Pemberian Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) sebagai implementasi dari Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 52 tahun 2017 yang kemudian direvisi menjadi Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 21 tahun 2018 tentang Tambahan

Penghasilan Pegawai (TPP) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu masih mengutamakan sisi kehadiran Pegawai Negeri Sipil (PNS) di kantor atau tempat kerja. Belum berorientasi pada penilaian kinerja para pegawai.

Hal ini terlihat dari presentasi laporan yang dibuat oleh para pegawai. Sesuai ketentuan yang ada di dalam Peraturan Gubernur tersebut, absen kehadiran porsinya lebih besar dari kinerja. Porsi kehadiran di kantor sebesar 60 %, sementara porsi kinerja masih 40 %. Hal tersebut disampaikan oleh Dra. Hj. Noni Yuliesti, MM., Kepala Badan Pengelola Keuangan Daerah Provinsi Bengkulu. Menurutnya para pegawai masih mengutamakan tingkat kehadiran secara fisik di tempat kerja atau kantor, karena porsi kehadiran masih lebih besar dari porsi kinerja.

“Kalau kita memang ada orang itu rajin sebetulnya, memang dengan adanya TPP ini, itu memacu semangat mereka, kita ini saja, di BPKD, kelihatan disitu, kalau mereka hanya mengharapkan dari 60 kehadiran dan 40 kinerja.” (Wawancara dengan Ibu Dra. Hj. Noni Yuliesti, MM., Kepala Badan Pengelola Keuangan Daerah Provinsi Bengkulu, di Kediaman Kota Bengkulu, pada hari Minggu, 16 Agustus 2020).

Hal senada disampaikan oleh Drs. Darpinudin, Kepala Dinas Perhubungan Provinsi Bengkulu. Menurutnya, tingkat kehadiran masih menempati porsi yang lebih besar daripada kinerja pegawai negeri.

“Dari dulu memang seperti itu, tidak ada perbedaan. Cuma barangkali yang ada ini terkait dengan implementasi pelaksanaan masalah besaran tidak ada rumus, jadi kalau dulu waktu sebelum TPP memang ada rumusnya sekian persen kalau sekarang 60 % kehadiran, dan 40 % kinerja.” (Wawancara dengan Bapak

Drs. Darpinudin, Kepala Dinas Perhubungan Provinsi Bengkulu, di Kediaman Kota Bengkulu, Senin, 13 Agustus 2020).

Ir. Sorjum Ahyan M.T., Kepala Dinas Kehutanan dan Lingkungan Hidup Provinsi Bengkulu juga mengemukakan, bahwa tingkat kehadiran masih lebih besar porsinya daripada kinerja. Menurutnya, porsi itu perlu dievaluasi, supaya kinerja pegawai ke depan lebih baik lagi.

“Perlu dievaluasi itu dari tim organisasi, ke BKD, kita kan sebagai pelaksana, kita yang melaksanakan, mereka yang menyusun, menganalisa, kita dianggap mungkin selama ini sudah ada perbaikan, mungkin ditekankan lagi, kinerjanya yang ditinggikan, ya bisa tujuannya kan untuk meningkatkan kinerja pegawai.” (Wawancara dengan Bapak Ir. Sorjum Ahyan M.T., Kepala Dinas Kehutanan dan Lingkungan Hidup Provinsi Bengkulu di Kediaman Kota Bengkulu, Senin, 13 Agustus 2020).

Hal ini yang membuat para pegawai menjadi lebih disiplin hadir pada saat apel pagi, absen pagi, absen siang dan absen pulang pada sore hari. Sementara untuk laporan kinerja, cenderung dibuat secara rapel pada hari kelima atau keenam yang dibuat hampir secara bersamaan, sehingga sering membuat server sistem padat pada akhir pekan.

Hal tersebut disampaikan oleh H. Heru Susanto, SE., MM, Kepala Inspektorat Provinsi Bengkulu. Menurutnya, pelaksanaan pengisian laporan Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) jarang sekali yang melakukannya setiap hari, tetapi dilakukan secara rapel pada akhir pekan.

“Dalam perjalanannya yang paling banyak di komplain itu ketika memang kejadian yang belum kita terapkan 7 hari itu karena dirapel. Dirapel itu mas, bagi kita yang rajin juga susah, bagi yang tidak rajin apalagi. Karena gini mas, kita kan harus mengirim, pada hari pertama kerja supaya diakui 5%, Jadi ketepatan mengirimnya, ketepatan mengirim itu ekivalennya 5% dari total TPP atau 50% mengandung 5%nya 45 45, 45 itu kalau 16 hari terpenuhi, 5%nya itu kalau tepat waktu dari hari pertama kerja sampai nol-nol, itu dikirimkan. Maka memperoleh ketepatan waktu 5%, jadi 50% adalah di luar yang masuk terus, tidak terlambat, tidak pulang cepat.” (Wawancara dengan Bapak H. Heru Susanto, SE., MM, Kepala Inspektorat Provinsi Bengkulu, di kediaman Kota Bengkulu, Minggu 16 Agustus 2020).

4. 3. 2. 2. 5 Tidak Mempertimbangkan Risiko Pekerjaan

Program Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) berdasarkan Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 52 tahun 2017 yang kemudian direvisi menjadi Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 21 tahun 2018 tentang Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu berdasarkan pada asas penyamataan tambahan penghasilan berdasarkan eselon ranking jabatan, tidak mendasarkan pada beban dan risiko pekerjaan yang dihadapi setiap pegawai. Dalam praktiknya, setiap dinas, bagian, bidang di organisasi perangkat daerah (OPD) berbeda beban dan risiko kerja. Misalnya, pegawai dinas perhubungan berbeda beban dan resiko kerjanya dengan pegawai di lingkungan sekretariat daerah (Sekda). Begitu pula, pegawai dinas perhubungan yang bekerja menjadi petugas di pelabuhan atau terminal berbeda beban tugas dan risiko kerjanya

dengan pegawai dinas perhubungan yang menjadi administrasi di kantor. Kondisi ini menjadi ketimpangan tersendiri bagi pemberian tambahan penghasilan bagi para pegawai.

Seperti yang dikemukakan oleh Drs. Darpinudin, Kepala Dinas Perhubungan Provinsi Bengkulu. Menurut Darpin, pegawai di dinas perhubungan berbeda beban dan resiko kerjanya dengan pegawai di perpustakaan. Mestinya tambahan penghasilan memasukkan pertimbangan faktor beban kerja dan risiko yang dihadapi oleh kepala maupun staf yang menjadi pelaksana. Sehingga ada perbedaan dengan pegawai yang hanya bekerja di kantor.

“Contoh kepala Dinas perhubungan dengan kepala dinas perpustakaan dalam gelombang pekerjaan beda, beban pekerjaan jelas berbeda, resiko pekerjaan beda, nah tapi kan sama, kemudian turunannya sampai ke staf. Staf yang memang golongan dua sangat sangat sibuk itu akan sama dia terima dengan staf golongan dua yang tidak ada pekerjaan. Jadi yang terjadi di lapangan sempat campur, jadi begini. Tidak ada pengaruh terhadap kinerja karena kita berdasarkan golongan. Beda dengan tukin, saya misalkan seperti di kejaksaaan Mereka dari segi tupoksi pintar pintar bikin tupoksi dianggap banyak pekerjaan, padahal ini tidak kerja. Disini dari jumlah kalinya dia GG narget tinggi padahal dia sibuk, dari segi itunya full pekerjaan ada rumusnya kalau mereka. Kalau di Bengkulu sekarang masih per eselon dan golongan, golongan tiga pelaksana sekian, golongan empat. Implementasi berdasarkan perbup untuk peningkatan kinerja Pegawai Negeri Sipil. Cuman saya tidak bisa menghitung yang bapak maksud itu. Kalau peningkatan jelas dari sisi kehadiran itu. Kalau orang sudah dikantor pasti bekerja,

bukan sewenang-wenang seperti dulu. Pasal 3 tujuan pemberian tpp, satu untuk meningkatkan kinerja pegawai, untuk meningkatkan kualitas pelayanan, meningkatkan kesejahteraan pegawai, meningkatkan kedisiplinan pegawai. Kalau di beberapa daerah itu pemberian tpp menghilangkan beberapa istilahnya fasilitas atau hak dari pegawai, disini juga seperti itu.” (Wawancara dengan Bapak Drs. Darpinudin, Kepala Dinas Perhubungan Provinsi Bengkulu, di Kediaman Kota Bengkulu, Senin, 13 Agustus 2020).

Hal yang sama juga disampaikan oleh Ir. Sorjum Ahyan M.T., Kepala Dinas Kehutanan dan Lingkungan Hidup Provinsi Bengkulu. Menurutnya, petugas di lapangan memiliki banyak risiko yang dihadapi. Selain banyak risiko yang dihadapi ada biaya tertentu yang tidak dicover oleh anggaran pemerintah. Sehingga petugas di lapangan harus mengeluarkan biaya sendiri untuk melakukan hal tersebut. Seperti yang dialami oleh stafnya yang bertugas di wilayah hutan. Ketika ada sidang di kota, atau kegiatan pengawalan tamu yang tidak ada di dalam rencana kegiatan, otomatis petugas di lapangan mengeluarkan biaya sendiri untuk hal tersebut. Petugas tidak bisa mengelak atau menghindar tidak melakukan hal tersebut, karena berkaitan langsung dengan tanggung jawabnya. Akhirnya petugas terpaksa mengeluarkan biaya sendiri untuk memenuhi kebutuhan tersebut.

“Saya lihat belum ada perbedaan antar OPD. Bisa saja misalnya perhubungan lebih ringan dari opd lain, tapi TPP ini sama, jadi masih berdasarkan eselon, dimana dari pihak biro organisasi seharusnya mengkajinya sampai ke beban pekerjaan yang beresiko dan tidak berisiko. Pekerjaan sesuai tupoksi tidak ada resiko sama saja kan, lebih berisiko apalagi kami teknis berhadapan langsung

dengan, mereka kan birokrasi, sama sama birokrasi. Paling OPD yang dihadapi, kalau kami kan langsung ke masyarakat, mereka tidak akan menghadapi demo kalau ada masalah. Di perhubungan dan kehutanan ini banyak resiko pak. Jadi begini, kalau TPP kan sudah berdasarkan kehadiran dan kerja yang diinginkan, sementara kita ini kan seperti yang saya bilang kalau ke lapangan tetap ada SPM bagian dinas baik dalam kota, faktor penghambat kita terusan, meskipun ada tpp kalau memerintah staf kelapangan kan tidak mungkin tidak ada biaya dan itu ppnya ada perpres nya ada, kmknya ada, perda dan perbup ada, kan ada aturan itu yang dinas dalam kota. Tapi kalau Anggaran kita sekian itu hambatan, misalnya saya diminta sama Polda, gelar pasukan Lima belas orang, mereka kan dari mana, dilapangan mau makan, sementara anggaran kita tidak tersedia, itu hambatan nya, tapi kalau anggaran tersedia gampang kayak SPT kan 15 orang, kamu satu motor kesana, dalam kota 100 ribu.” (Wawancara dengan Bapak Ir. Sorjum Ahyan M.T., Kepala Dinas Kehutanan dan Lingkungan Hidup Provinsi Bengkulu di Kediaman Kota Bengkulu, Senin, 13 Agustus 2020).

Berkaitan dengan hal tersebut sudah disampaikan masukan terhadap pengelola dan perumus Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP), namun belum ada tindak lanjut. Seperti yang disampaikan oleh Dheo Kharisma Tanjung, A.Md, staf Dinas Pendidikan Provinsi Bengkulu. Menurutnya, persoalan beban dan risiko kerja juga sudah disampaikan, karena para staf memang merasakan banyak perbedaan antara satu dengan yang lain.

“Di bidang-bidang itu kan di staf-staf itu berdasarkan golongan ya pak, kalau golongan yang IIIA segini, III B segini gitu. Tapi yang kami sesalkan itu ada

perbedaan beban kerjanya pak, misalnya kalau kami OPD perencanaan, di bidang yang lain itu ada pegawai yang masuk pagi nunggu absen terus balik, tapi TPP-nya sama. Kalau perbedaan antara sekda dengan apa itu pak, kami sudah juga pernah komplain sama orang Bapedda, sama orang anggaran, OPD-OPD sudah pernah komplain masalah perbedaan itu, tapi ya beliau bilang nanti dipikirkan nanti dipikirkan, tidak ada itu.” (Wawancara dengan Bapak Dheo Kharisma Tanjung, AMd, staf Dinas Pendidikan Provinsi Bengkulu di Rumah Makan Papuk Mamuk Kota Bengkulu, Sabtu, 15 Agustus 2020).

BAB V

PEMBAHASAN

Pembahasan hasil penelitian mengulas dan mendiskusikan hasil penelitian yang sudah dipaparkan pada Bab IV. Ulasan dan pembahasan hasil penelitian pada Bab V ini menggunakan teori yang sudah dikemukakan di Bab 2, baik teori utama yaitu teori implementasi kebijakan publik menurut Edward III, maupun teori pendukung, yaitu teori pertukaran sosial, teori struktural fungsional, teori realitas sosial dan lain-lain.

Menurut Edward III implementasi kebijakan publik mencakup empat hal, yaitu; *communication, resources, disposition and bureaucratic structure*. Pembahasan hasil penelitian ini menggunakan teori implementasi yang dikemukakan oleh Edward III tersebut. Bagaimana aspek-aspek yang berkaitan dengan komunikasi, sumberdaya, disposisi dan struktur birokrasi dari pelaksanaan atau penyelenggaraan Tambahan Penghasilan Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu, sebagai turunan dari Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 21 tahun 2018 sebagai perubahan atas Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 52 Tahun 2017.

Selain berkaitan dengan teori implementasi kebijakan publik menurut Edward III, pembahasan di Bab V ini juga akan mengulas pemberian Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu dengan teori pertukaran sosial. Teori ini melihat perilaku individu atau aktor didasarkan pada adanya pemberian penghargaan dan sanksi/ hukuman (*reward and punishment*). Pembahasan juga dilengkapi dengan teori lainnya.

George Edward III menamakan implementasi kebijakan sebagai model implementasi kebijakan langsung dan tidak langsung (*direct and indirect on implementation*). Implementasi kebijakan dapat dilaksanakan secara langsung maupun secara tidak langsung. Kelangsungan implementasi kebijakan ditentukan banyak hal yang saling terkait antara satu dengan yang lain. Kekurangan satu elemen di dalam pelaksanaannya akan menyebabkan implementasi kebijakan tergantung dan tidak bisa berjalan sesuai yang diharapkan.

Edward III menyebut bahwa pelaksanaan kebijakan publik ditentukan oleh adanya berbagai prakondisi. Prakondisi tersebut mestinya terpenuhi supaya implementasi kebijakan bisa berjalan sesuai dengan harapan dan berhasil sesuai dengan yang direncanakan. Prakondisi menjadi semacam syarat mutlak untuk melaksanakan kebijakan publik. Menurut Ace Supriadi banyak pendapat yang dikemukakan oleh para ahli mengenali prakondisi tersebut.

Van Horn dan Van Meter dalam Winarno (2002) mengemukakan bahwa ada enam faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan yaitu ukuran dasar dan tujuan kebijakan, sumber daya kebijakan, komunikasi antar organisasi, karakteristik badan-badan pelaksana, kondisi ekonomi, sosial dan politik, serta kecenderungan pelaksana. Dunn (2000) mengatakan pelaksanaan kebijakan mempunyai dua sasaran yaitu regulasi dan alokasi. Sementara Wahab (2004) mengemukakan bahwa tahapan pelaksanaan kebijakan dengan cara mendayagunakan struktur dan personalia, dana dan prosedur, serta metode yang tepat.” (Supriadi, 2011: 49).

5. 1. Komunikasi Pada Pemberian Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP)

Komunikasi merupakan kegiatan yang dilakukan oleh komunikator atau pemberi pesan yang disampaikan kepada penerima pesan (komunikan) melalui saluran tertentu, dengan tujuan tertentu untuk mendapatkan respon atau timbal balik dari penerima pesan. Pengertian komunikasi tersebut mengacu kepada apa yang disampaikan oleh Harold Lasswell. Menurut Laswell komunikasi adalah, “*proses penyampaian, penerimaan, dan pengolahan pesan yang terjadi di dalam diri seseorang dan atau di antara dua atau lebih melalui media atau saluran tertentu dengan tujuan tertentu.*” (Abazari & Brojeni, 2017: 188).

Pengertian tersebut memberi pemahaman bahwa komunikasi proses yang dinamis yang melibatkan lebih dari satu orang baik secara perorangan maupun berkelompok melakukan kegiatan komunikasi. Komunikasi yang dilakukan oleh dua orang atau lebih memiliki pesan yang ingin disampaikan oleh pemberi pesan. Pesan yang disampaikan oleh pemberi pesan (komunikator) kemudian diterima oleh penerima pesan (komunikan), melalui media atau saluran tertentu sebagai alat untuk menyampaikan pesan. Media atau saluran bisa berbentuk langsung media tatap muka, atau media lain seperti peran teks, suara, visual dan lain sebagainya. Komunikasi yang dilakukan oleh individu atau aktor yang memberi pesan memiliki tujuan yang hendak dicapai oleh pemberi pesan atau pengirim pesan. Tujuan yang dimaksud dapat berupa pemberian informasi untuk menambah pengetahuan dan informasi penerima pesan. Bisa juga pemberi pesan ingin merubah sikap dan perilaku penerima pesan melalui pesan-pesan yang disampaikan secara langsung maupun tidak langsung.

Proses komunikasi terjadi pada pemberian tambahan penghasilan Pegawai Negeri Sipil (PNS) berdasarkan Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 52 Tahun 2017 yang direvisi menjadi Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 21 tahun 2018 tentang Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) para Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu melibatkan berbagai pihak. Gubernur Bengkulu sebelum mengesahkan Peraturan Gubernur tersebut melakukan komunikasi dengan para pimpinan Organisasi Perangkat Daerah (OPD). Komunikasi yang dilakukan untuk mensinkronkan pemahaman berkaitan dengan pentingnya tambahan penghasilan para pegawai karena sebagian besar gaji yang mereka terima sudah banyak yang terpotong untuk membayar pinjaman ke bank, untuk berbagai keperluan. Sehingga gaji yang diterima relatif sangat kecil, tidak mencukupi untuk memenuhi kebutuhan hidup dan keluarga. Komunikasi juga dilakukan oleh Gubernur sebagai pembuat peraturan dengan pihak legislatif, untuk meyakinkan para wakil rakyat, dan untuk selanjutnya menyetujui formasi kebijakan anggaran yang memang harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Bengkulu. Komunikasi yang lain juga dilakukan kepada Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia untuk mendapat pengesahan Peraturan Gubernur tersebut. Setelah komunikasi di berbagai pihak tersebut selesai, *clear* tidak ada masalah, baru kemudian Gubernur melakukan komunikasi dengan anak buahnya yang berada di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu untuk membentuk tim pelaksana Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) yang terdiri dari berbagai dinas, mulai dari Badan Kepegawaian, Inspektorat, Badan Keuangan dan Pengelolaan Aset Daerah, Sekretariat Daerah dan lain-lain. Tim ini yang

menggodok konsep dan pelaksanaan Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) untuk para pegawai di lingkungan pemerintah Provinsi Bengkulu.

Jika dianalisis, maka komunikasi yang terjadi pada pemberian tambahan penghasilan Pegawai Negeri Sipil (PNS) berdasarkan Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 52 Tahun 2017 yang direvisi menjadi Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 21 tahun 2018 tentang Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) para Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu merupakan komunikasi lintas saluran.

Menurut Putu Suparna, komunikasi lintas saluran merupakan komunikasi yang tidak membatasi antara pandangan dan kedudukan orang di dalam organisasi secara fungsional. Posisi yang berada di level bawahan bisa jadi juga aktif melakukan inisiatif dalam komunikasi. *“Komunikasi lintas saluran adalah proses komunikasi yang terjadi melewati batas-batas fungsional dengan individu yang tidak menduduki posisi atasan atau bawahan mereka. Spesialisasi karyawan biasanya paling aktif dalam komunikasi lintas saluran ini karena jabatan fungsional berhubungan dengan tanggung jawab mereka. Misalnya bagian pelatihan dan pengembangan berhubungan dengan bagian sirkulasi, arsip, produksi, penjualan, relasi industri, pembelian, penelitian, teknik, dan pelanggan.”* (Suparna, 2019: 178).

Setelah pemberian tambahan penghasilan Pegawai Negeri Sipil (PNS) berdasarkan Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 52 Tahun 2017 yang direvisi menjadi Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 21 tahun 2018 tentang Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) para Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan

Pemerintah Provinsi Bengkulu dilaksanakan, maka yang aktif dalam melakukan komunikasi adalah tim yang menjadi pelaksana yang dibentuk oleh Gubernur Bengkulu. Sedangkan Gubernur Bengkulu sebagai pembuat kebijakan, tidak lagi terlibat aktif di dalam komunikasi dalam pelaksanaan peraturan yang telah dibuatnya.

Komunikasi yang dilakukan oleh tim pelaksana berupa sosialisasi kebijakan yang berkaitan dengan Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 52 Tahun 2017 yang direvisi menjadi Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 21 tahun 2018 tentang Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) para Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu. Di dalam Peraturan Gubernur tersebut terdapat banyak hal yang berkaitan dengan pengaturan ketentuan yang menjadi tugas dan tanggung jawab para Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu.

Para Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu memiliki kewajiban untuk melakukan absen menggunakan sidik jari (*finger print*). Absen sidik jari dilakukan sebanyak tiga kali dalam satu hari. Pertama saat pagi hari menjelang masuk, siang hari saat jam istirahat dan sore hari saat jam pulang. Dispensasi tidak melakukan absen sidik jari hanya berlaku bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang bertugas di luar kantor dengan surat keterangan resmi. Hal tersebut juga dibarengi dengan adanya imbalan yang diterima oleh para Pegawai Negeri Sipil (PNS) berupa tambahan penghasilan yang besarnya sama dengan gaji yang diterima, bahkan ada sejumlah pejabat yang jumlah Tambahan

Penghasilan Pegawai (TPP) lebih besar dari gaji yang diterima selama ini, sebelum adanya kebijakan Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP).

Sosialisasi dilakukan dengan adanya surat edaran yang diberikan kepada para Pegawai Negeri Sipil (PNS) melalui masing-masing satuan kerja atau Organisasi Perangkat Daerah (OPD). Sosialisasi juga dilakukan pada kegiatan apel pagi yang dihadiri oleh para Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu.

Sosialisasi juga berkaitan dengan penggunaan aplikasi Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) yang berisi laporan kinerja para Pegawai Negeri Sipil di lingkungan pemerintah Provinsi Bengkulu. Sosialisasi dilakukan dalam bentuk tatap muka (*daring*) di setiap Organisasi Perangkat Daerah (OPD) pada saat awal menjelang pelaksanaan Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) di tahun 2017. Sosialisasi dalam bentuk ini melibatkan komunikasi dua arah (*two ways*), ada semacam timbal-balik dan respon antara pengisi acara sosialisasi dan peserta, untuk mengetahui lebih jauh dan detail mengenai penggunaan aplikasi Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP).

“Komunikasi dua arah adalah proses komunikasi dimana terjadi timbal balik (feedback) atau respon saat pesan dikirimkan oleh sumber atau pemberi pesan kepada penerima pesan. Jenis komunikasi ini berbanding terbalik dengan komunikasi satu arah, dimana kedua pihak berperan aktif saling berkesinambungan dan memberikan respon terhadap pesan yang dikirimkan satu sama lain. Komunikasi dua arah banyak ditemukan pada praktek komunikasi

interpersonal atau antar pribadi maupun komunikasi kelompok.” (Faerch & Kasper, 1984: 45-63).

Sosialisasi aplikasi juga dilakukan dalam bentuk pemberian informasi dalam bentuk spanduk dan *banner* yang dipasang di kantor-kantor dinas di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu. Pada tahap ini komunikasi yang berlangsung satu arah. Komunikasi satu arah bisa dimaknai dalam teori peluru (*bullet theory*). Dalam teori peluru, pesan yang disampaikan seperti peluru yang ditembakkan tanpa ada perlawanan dari pihak yang ditembaki, sehingga akan mempengaruhi sasaran tembak. (Nwabueze 1 & Okonkwo, 2018: 2).

Komunikasi berkaitan dengan adanya keluhan dan komplain yang disampaikan kepada pengelola. Pelaksanaan Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 52 Tahun 2017 yang direvisi menjadi Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 21 tahun 2018 tentang Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) para Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu dinilai memiliki banyak kesalahan dan kekurangan. Alhasil, banyak kritik, masukan dan saran yang disampaikan untuk perbaikan ke depan. Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) yang diberlakukan dinilai belum menerapkan asas proporsionalitas terhadap beban kerja dan risiko kerja bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang berbeda satu dengan yang lain, antara satu bidang dengan bidang lain, satu organisasi perangkat daerah (OPD) satu dengan yang lain.

Kritik dan masukan tersebut, dalam komunikasi dikenal dengan timbal-balik (*feedback*). *Feedback* merupakan respon yang diberikan oleh penerima pesan (komunikan) saat melakukan komunikasi kepada pemberi pesan (komunikator).

Menurut Rita Widya, *feedback* dilakukan supaya pemberi pesan bisa mengetahui sejauh mana respon yang diberi oleh penerima pesan. “*Umpan balik positif juga diberikan untuk membuat keseimbangan dengan umpan balik negatif. Dengan memberikan kedua umpan balik tersebut secara bergantian diharapkan yang bersangkutan tetap memiliki perasaan positif, menjaga harga dirinya serta melihat bahwa pemberi feedback telah bertindak dengan cukup objektif. Umpan balik juga harus tepat waktu. Maksudnya, kita harus segera memberikan umpan balik setelah suatu kejadian terjadi. Tentunya dengan mempertimbangkan waktu yang tepat. Dengan demikian orang akan melihat bahwa umpan balik tersebut berkaitan dengan perilaku yang baru ditunjukkan.*” (Widya, 2004: 87).

Komunikasi yang terjadi pada pemberian tambahan penghasilan Pegawai Negeri Sipil (PNS) berdasarkan Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 52 Tahun 2017 yang direvisi menjadi Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 21 tahun 2018 tentang Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) para Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu berbentuk komunikasi massa. Disebut komunikasi massa, melibatkan banyak sekali elemen, kelompok dan saluran yang ada.

Dalam komunikasi massa, melibatkan orang lebih dari satu, banyak, bisa dalam bentuk kelompok maupun massa umum dengan media tatap muka langsung, atau menggunakan media yang memungkinkan terjadinya komunikasi. Media yang digunakan bisa berupa alat penguat suara/ audio, gambar visual dan lain-lain. Bahkan juga melibatkan teknologi informasi seperti website, aplikasi dan lain sebagainya, atau bisa juga melalui media massa umum seperti televisi, koran, radio

media online. Dan terakhir bisa menggunakan sosial media seperti Facebook, Twitter, Instagram, Youtube dan lainnya (Setiawati, 2008: 47).

Komunikasi massa yang terjadi pada implementasi kebijakan Gubernur Bengkulu tersebut melibatkan kelompok orang yang di dalam Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang terlibat di dalam pelaksanaan. Kelompok yang terlibat terdiri dari staf hingga pimpinan. Komunikasi yang terjadi tidak hanya sekali atau dua, tetapi rutin dan kontinyu, berkala. Komunikasi yang melibatkan para komunikan dan komunikator terjadi mulai sejak awal program tersebut dirancang dan direncanakan, sosialisasi pelaksanaannya, pada saat pelaksanaan dan evaluasi terhadap pelaksanaan, dengan berbagai media dan saluran yang digunakan, baik media aplikasi maupun media lainnya.

Temuan 1

Komunikasi pada pemberian tambahan penghasilan Pegawai Negeri Sipil (PNS) berdasarkan Peraturan Gubernur tentang Tambahan Penghasilan Pegawai terjadi dalam bentuk komunikasi massa.

Komunikasi yang terjadi pada pemberian tambahan penghasilan Pegawai Negeri Sipil (PNS) berdasarkan Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 52 Tahun 2017 yang direvisi menjadi Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 21 tahun 2018 tentang Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) para Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu berbentuk komunikasi formal. Menurut Liliweri (1997) komunikasi formal merupakan satu bentuk pelaksanaan pengorganisasian kegiatan dan pembagian kerja di dalam organisasi. Selain itu, organisasi formal juga melibatkan hubungan atasan dengan bawahan, komunikasi

seperti ini melibatkan respon yang cepat secara timbal balik. Komunikasi formal juga dapat mengarahkan tugas di dalam organisasi dapat terlaksana dengan efektif dan efisien. Komunikasi formal menekankan dukungan penuh dan kuat dari kekuasaan melalui struktur birokrasi yang berlangsung secara hirarkis (Furqon: 2016: 4).

Komunikasi pelaksanaan pemberian Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) memperjelas pembagian kerja di dalam Organisasi Perangkat Daerah (OPD) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu yang selama ini, sebelum program ini hadir, hanya dilakukan oleh orang-orang yang itu-itu saja, tidak melibatkan pegawai lain, yang memiliki kemampuan dan kompetensi yang juga tidak kalah dengan yang selama ini menjadi tim pekerjaan. Begitu pula komunikasi yang terjadi antara atasan dan bawahan terjadi secara timbal-balik dalam bentuk pemberian persetujuan yang diberikan oleh atasan kepada bawahan yang membuat laporan kinerja harian. Tanpa respon dan persetujuan atasan, maka laporan kinerja yang dibuat bawahan tidak akan dinilai sebagai pekerjaan. Dalam hal pengajuan ijin tidak masuk atau tugas di luar kantor juga melibatkan komunikasi langsung yang intens.

Temuan 2

Komunikasi pada pemberian tambahan penghasilan Pegawai Negeri Sipil (PNS) berdasarkan Peraturan Gubernur tentang Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) berlangsung secara formal.

Komunikasi menjadi penentu kegagalan atau keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi kebijakan publik bisa berjalan efektif terjadi apabila para pembuat keputusan (kominator) sudah

mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Begitu pula dengan sasaran atau komunikasi perlu diketahui secara jelas oleh komunikator, sehingga apa yang dilakukan tepat sasaran dan sesuai dengan apa yang diinginkan oleh komunikator.

Ada beberapa indikator atau hal-hal yang berpengaruh terhadap keberhasilan, atau yang biasa digunakan untuk mengukur tingkat keberhasilan komunikasi yaitu:

(a) Transmisi/ penyaluran komunikasi. Transmisi komunikasi adalah proses penyaluran informasi yang disampaikan oleh pemberi pesan (komunikator) kepada penerima pesan (komunikan). Penyaluran yang dimaksud adalah, proses penyalurannya yang berlangsung secara baik dan clear tanpa noise atau gangguan selama proses penyampaian komunikasi. Jika terjadi *noise* atau gangguan selama proses komunikasi, maka proses komunikasi berjalan tidak efektif dan tidak sesuai dengan yang diharapkan. Begitu pula dengan alat yang digunakan untuk menyampaikan penyaluran pesan. Apakah alat yang digunakan berfungsi dengan baik atau tidak. Dalam hal pelaksanaan Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) di Provinsi Bengkulu, secara umum alat yang digunakan berfungsi secara baik. Namun terjadi masalah tertentu jika ada petugas yang tidak memahami mekanisme penggunaan aplikasi, sehingga meminta orang lain yang mengoperasikan alat tersebut, yang kemudian terjadi perjokian di dalam mengisi informasi dan laporan kinerja di dalam aplikasi.

(b) Kejelasan (komunikasi yang diterima oleh pelaksana kebijakan bersifat jelas dan tidak membingungkan). Komunikasi yang baik dan berjalan efektif sesuai dengan tujuan berkomunikasi dan keinginan pemberi pesan (komunikator) adalah

proses komunikasi yang berlangsung jelas, tidak membingungkan atau ambigu. Apa yang menjadi tujuan berkomunikasi dapat terlaksana secara baik dan jelas. Jika ada tahapan di dalam pelaksanaannya, maka tahapan tersebut berjalan secara gradual, tidak melompat-lompat, atau berbolak-balik (*redundancy*).

Komunikasi yang terjadi pada pemberian tambahan penghasilan Pegawai Negeri Sipil (PNS) berdasarkan Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 52 Tahun 2017 yang direvisi menjadi Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 21 tahun 2018 tentang Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) para Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu berlangsung secara jelas, baik dalam tahapan pelaksanaan komunikasi, maupun di dalam cara melakukan komunikasi. Adanya komunikasi formal di dalam pelaksanaan maupun di dalam memberi masukan terhadap kekurangan dan kelemahan Peraturan Gubernur Bengkulu tersebut berlangsung secara formal, sehingga mudah dijelaskan, dilacak dan terdokumentasi secara baik, terkait dengan hal yang diberi masukan, maupun elemen yang memberi masukan.

Demikian juga dengan materi yang didiskusikan dan disosialisasikan terfokus pada pembahasan mengenai pemberian Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP), tidak pada yang lain. Komunikasi yang berlangsung jelas, *clear*, tidak ada yang membingungkan, sehingga terjadi respon dan timbal balik pada komunikasi yang melibatkan kelompok Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang berada di organisasi perangkat daerah (OPD).

(c) Konsistensi (perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi bersifat jelas dan tidak berubah ubah). Perintah yang diberikan jelas,

konsisten, tidak berubah-ubah dan tidak ambigu. Pada pelaksanaan pemberian tambahan penghasilan Pegawai Negeri Sipil (PNS) berdasarkan Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 52 Tahun 2017 yang direvisi menjadi Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 21 tahun 2018 tentang Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) para Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu proses komunikasi bersifat jelas dan tidak ada yang berubah-ubah, sejak awal hingga akhir.

Perintahnya adalah seluruh Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan kantor Pemerintah Provinsi Bengkulu harus melakukan absen pada pagi, siang dan sore hari, sebagai basis laporan kehadiran ke tempat kerja secara tepat waktu dan tetap berada di kantor sesuai dengan waktu yang ditentukan. Adapun bagi pegawai yang tidak masuk hanya diperkenankan untuk mengajukan melalui surat surat yang diajukan secara manual dan disampaikan secara luring (*offline*) kepada atas atau pimpinan kantor. Kondisi lain yang tidak dapat menggugurkan keharusan untuk melakukan absen sidik jari (*finger print*) adalah tugas diluar kantor yang dibuktikan dengan adanya surat tugas dari pimpinan/ atasan.

Begitu pula dengan proses pembuatan laporan kinerja pegawai secara jelas perintahnya, dilakukan dengan aplikasi, selain aplikasi tidak diperkenankan. Proses penggunaan aplikasi juga telah dijelaskan secara clear, harus mendapat persetujuan dari atasan, tanpa ada persetujuan dari atasan, laporan kinerja tidak dapat diterima, dan memiliki konsekuensi adanya pemotongan terhadap penghasilan tambahan di luar gaji yang sudah diterima.

Temuan 1 dan 2 dirumuskan dalam proposisi sebagai berikut:

Proposisi 1

Proses komunikasi pada pemberian tambahan penghasilan Pegawai Negeri Sipil (PNS) berdasarkan Peraturan Gubernur berjalan formal dalam rapat khusus yang membahas tentang tambahan penghasilan pegawai.

5. 2. Sumber Daya Pada Pemberian Tambahan Penghasilan Pegawai

Sumber daya merupakan seperangkat kekuatan yang menjadi pendorong pelaksanaan kebijakan publik. Sumber daya meliputi banyak derivasi, mulai dari sumber daya manusia, sumber daya keuangan (*financial*) termasuk sumber daya material, berupa bangunan fisik dan sarana prasarana. Keseluruhan sumber daya tersebut dibutuhkan di dalam implementasi kebijakan. Ketiganya menjadi segitiga kebutuhan implementasi kebijakan yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Tidak bisa hanya sumber daya manusia yang tersedia, sementara sumber daya keuangan (*financial*) tidak ada. Kedua sumber daya tersebut tersedia, namun sumber daya material/ sarana prasarana fasilitas tidak tersedia, dapat membuat pelaksanaan kebijakan tidak berjalan sesuai harapan.

Pada pemberian tambahan penghasilan Pegawai Negeri Sipil (PNS) berdasarkan Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 52 Tahun 2017 yang direvisi menjadi Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 21 tahun 2018 tentang Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) para Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu, ketiga sumber daya tersebut tersedia secara memadai. Pada saat kebijakan yang dibuat telah siap dilaksanakan seluruh sumber daya yang ada juga sudah disiapkan berdasarkan kalkulasi kemampuan yang

dimiliki oleh pelaksana kebijakan publik. Hal ini berjalan sesuai dengan harapan dan tujuan serta cita-cita dibuatnya pemberian Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP). Meningkatnya kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu, meningkatnya pelayanan publik, meningkatnya kedisiplinan para pegawai dan meningkatnya kinerja para pegawai yang bertugas melayani masyarakat dan melaksanakan pembangunan.

5. 2. 1 Sumber Daya Manusia

Sumber daya yang paling utama di dalam implementasi kebijakan publik adalah sumber daya manusia (*human resources*). Secanggih apapun teknologi yang dikembangkan tetap saja membutuhkan yang namanya manusia. Teknologi yang canggih tetap dibuat oleh manusia. Manusia di dalam perjalanannya menjadi pelaku (subjek) sekaligus sasaran (objek) kebijakan publik. Sehingga, keberadaan pelaksanaan kebijakan publik tidak dapat dilepaskan dari manusia.

Pada pemberian tambahan penghasilan Pegawai Negeri Sipil (PNS) berdasarkan Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 52 Tahun 2017 yang direvisi menjadi Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 21 tahun 2018 tentang Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) para Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu sumber daya manusia yang tersedia dengan memadai, bahkan melimpah. Ada sekira 11.000 Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang berada di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu, 4.000 diantaranya adalah tenaga guru dan tenaga medis. Sementara yang dikenakan program Tambahan

Penghasilan Pegawai (TPP) sebanyak 7.000 orang yang tersebar di berbagai instansi.

Pada pegawai yang terlibat di dalam pemberian Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) merupakan sumber daya yang kalau dilihat dari rata-rata pendidikan adalah sarjana (strata 1), hanya sebagian kecil yang berpendidikan sekolah menengah atas (SMA). Sehingga pemberian Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) juga dapat berjalan sesuai harapan. Meski ditemukan adanya kendala yang berkaitan dengan perilaku, watak dan karakter pegawai negeri yang malas dalam mengoperasikan aplikasi TPP.

Temuan 3

Sumber daya manusia berupa Pegawai negeri sipil (PNS) yang mendapat TPP di Provinsi Bengkulu sebanyak 7.000 orang.

5. 2. 2 Sumber Daya Keuangan

Keuangan (*financial*) merupakan sumber daya yang juga menjadi faktor penentu terlaksananya kebijakan publik. Tidak hanya sekedar menjadi penentu pelaksanaan kebijakan publik, namun juga menjadi penentu keberhasilan dan kegagalan implementasi kebijakan publik. Implementasi kebijakan yang tidak didukung oleh dana yang memadai, sesuai dengan kebutuhan, maka pelaksanaannya tidak berjalan secara maksimal. Namun pelaksanaan kegiatan yang semata-mata hanya mengandalkan dana, maka bisa jadi pelaksanaannya mengalami proses yang disebut dengan inefisiensi, pemborosan dan juga tidak menghasilkan sesuai harapan. Dana perlu ditempatkan pada porsinya, seperti bahan bakar pada kendaraan yang digunakan untuk mengangkut barang maupun manusia. Jika tidak

ada bahan bakar, maka kendaraan akan mogok, namun jika bahan bakar terlalu banyak, dapat menyebabkan kecelakaan lalu lintas karena berlari terlalu kencang dan menyebabkan pencemaran udara.

Pada pemberian tambahan penghasilan Pegawai Negeri Sipil (PNS) berdasarkan Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 52 Tahun 2017 yang direvisi menjadi Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 21 tahun 2018 tentang Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) para Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu sumber dana yang disediakan cukup besar. Dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Provinsi Bengkulu sekira Rp 2 triliun, setiap tahunnya dikucurkan sebanyak Rp 170 miliar untuk Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) para Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu. Jumlah tersebut, setiap tahun meningkat rata-rata sebesar Rp 2 miliar.

Temuan 4

Sumber dana yang digunakan untuk pemberian TPP kurang lebih Rp 170 miliar per tahun yang bersumber dari APBD Provinsi Bengkulu.

5. 2. 3 Sumber Daya Material

Sumber daya material menjadi bagian dari faktor yang menjadi indikator keberhasilan pelaksanaan kebijakan publik. Sumber daya material meliputi hal-hal yang bersifat fisik dari pelaksanaan kebijakan, seperti sarana prasarana, gedung, fasilitas penunjang lain, seperti perangkat keras dan lunak yang dibutuhkan untuk terlaksananya kebijakan publik.

Pada pemberian tambahan penghasilan Pegawai Negeri Sipil (PNS) berdasarkan Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 52 Tahun 2017 yang direvisi menjadi Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 21 tahun 2018 tentang Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) para Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu sumber daya material berupa gedung untuk melaksanakan kebijakan tersedia secara memadai. Tidak dibutuhkan gedung tambahan untuk melaksanakan kebijakan tersebut.

Temuan 5

Sumber daya material/ fasilitas yang digunakan untuk pemberian TPP berbentuk software dan hardware.

Adapun sumber daya material yang dibutuhkan adalah absen sidik jari (*finger print*). Absen sidik jari yang digunakan untuk absen mandiri dan digital disediakan oleh anggaran Pemerintah Provinsi Bengkulu dan tersedia di masing-masing kantor pemerintah. Selain absen sidik jari sumber daya material yang dibutuhkan adalah server penampung data, ini juga tersedia secara memadai.

Sumber daya material lain yang dibutuhkan adalah perangkat yang menginstal software (program) aplikasi Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP). Seluruh Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu sudah memiliki *gadget* atau ponsel yang memungkinkan dapat digunakan untuk aplikasi/ program TPP. Sehingga tidak ada masalah di dalam pelaksanaannya, sumber daya material tersedia secara memadai.

Dari temuan 3-5 dirumuskan proposisi sebagai berikut:

Proposisi 2

Sumber daya yang digunakan untuk pemberian TPP tersedia dalam bentuk SDM, dana, software dan hardware.

5. 3. Disposisi Pada Pemberian Tambahan Penghasilan Pegawai

Disposisi berkenaan dengan karakter, sifat, watak dan budaya birokrasi sebagai pelaksana atau implementor kebijakan publik. Karakter dan sifat serta watak birokrasi, seperti disiplin, jujur, semangat dan demokratis dari pelaksana kebijakan menjadi salah satu faktor yang membuat keberhasilan implementasi kebijakan publik. Sebaliknya, sifat malas, culas, egois, tidak suka bekerjasama dengan orang lain dan lain-lain akan menyebabkan kegagalan implementasi kebijakan publik. Komitmen besar yang ditunjukkan oleh pembuat kebijakan tidak akan berhasil secara maksimal jika pelaksana di lapangan tidak memiliki komitmen yang sama dengan pembuat kebijakan. Malah sebaliknya, bisa jadi pembuat kebijakan memiliki program yang biasa saja, namun karena pelaksana memiliki komitmen yang besar dan tinggi, maka kebijakan yang dibuat menjadi luar biasa hasil yang diperoleh. Dedikasi yang tinggi dari pelaksana menjadi kunci keberhasilan kebijakan publik.

Temuan 6

Sifat pelaksana peraturan gubernur ada yang cuek dan egois.

Pada pemberian tambahan penghasilan Pegawai Negeri Sipil (PNS) berdasarkan Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 52 Tahun 2017 yang direvisi menjadi Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 21 tahun 2018 tentang Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) para Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan

Pemerintah Provinsi Bengkulu sifat, watak dan karakter pelaksana menunjukkan sifat jujur, disiplin dan bertanggung jawab. Namun ada persoalan pada semangat dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawab terutama pada bagian laporan kinerja. Misalnya ditemukan adanya laporan kinerja yang dibuat oleh pegawai pada hari libur. Hal yang sama juga terjadi pada pimpinan pegawai yang membuat persetujuan atas laporan tersebut.

Temuan 7

Pelaksana pemberian TPP ada yang masih pragmatis dan instan.

Dari temuan 6-7 dirumuskan proposisi sebagai berikut:

Proposisi 3

Disposisi pelaksana pemberian TPP beragam, cuek, instan dan pragmatis.

5. 4. Struktur Birokrasi Pada Pelaksanaan Tambahan Penghasilan Pegawai

Kebijakan publik berkaitan dengan tugas dan fungsi pemerintah. Di dalam struktur pemerintah, birokrasi menjadi pelaksana utama dari setiap kebijakan yang dibuat oleh pemerintah. Sebagaimana yang terjadi pada pemberian tambahan penghasilan Pegawai Negeri Sipil (PNS) berdasarkan Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 52 Tahun 2017 yang direvisi menjadi Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 21 tahun 2018 tentang Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) Para Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu, birokrasi merupakan pelaksana utama dari kebijakan ini. Kepala daerah, dalam hal ini Gubernur Bengkulu hanya membuat kebijakannya, sedangkan pelaksanaannya

adalah para Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang ada di lingkungan pemerintah Provinsi Bengkulu.

Dalam implementasi kebijakan publik, birokrasi dan struktur birokrasi sangat menentukan berhasil tidaknya pelaksanaan. Sederhana, apabila birokrasi berupaya melaksanakan kebijakan dengan baik, maka kebijakan publik akan berhasil, namun jika birokrasi tidak berusaha untuk melaksanakan dengan baik, maka kebijakan publik cenderung tidak berhasil. Selain itu, keberhasilan kebijakan publik juga akan berkaitan dengan struktur birokrasi sebagai pelaksana dari kebijakan yang dibuat.

Temuan 8

Struktur birokrasi implementasi terdiri dari perencana, pengawas dan eksekutor.

Struktur birokrasi berkaitan dengan desain birokrasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan disposisi terdiri dari aspek pada struktur organisasi yakni “*Standard Operating Procedure (SOP)*”. Pada pemberian tambahan penghasilan Pegawai Negeri Sipil (PNS) berdasarkan Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 52 Tahun 2017 yang direvisi menjadi Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 21 tahun 2018 tentang Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) Para Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu, birokrasi merupakan pelaksana utama dari kebijakan ini. Kepala daerah, dalam hal ini Gubernur Bengkulu hanya pembuat kebijakan saja, sementara pelaksana utama adalah birokrasi, yang terdiri dari sejumlah Organisasi Perangkat Daerah (OPD), yaitu Sekretariat Daerah (Setda), Inspektorat, Badan Kepegawaian

Daerah, Badan Pendapatan dan Keuangan Aset Daerah. Pada level pelaksana diserahkan kepada kepala Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang menjadi pimpinan di masing-masing kantor, dinas, badan dan lainnya. Pimpinan di kantor tersebut yang menjadi penanggung jawab laporan kehadiran dan laporan kinerja para pegawai. Sementara fungsi pengawasan tetap dilakukan oleh inspektorat, dengan mengacu kepada laporan yang dibuat pada aplikasi Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP). Selain itu pengawasan juga dilakukan jika terdapat pengakuan yang dibuat secara lisan maupun tulisan oleh para pegawai. Dan setiap laporan ditindaklanjuti oleh tim sebagai pelaksana utama kebijakan Gubernur Bengkulu tentang Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP). Badan kepegawaian melakukan fungsi pembinaan terhadap para pegawai dan melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan kebijakan. Adapun bagian keuangan fungsi pembayaran kepada para pegawai sesuai dengan laporan kehadiran dan laporan kinerja yang sudah mendapat persetujuan dari pimpinan di masing-masing kantor.

Temuan 9

Struktur birokrasi paling besar berada di level sasaran/ staf.

Struktur birokrasi dibuat sedemikian rupa, sehingga mampu melaksanakan kebijakan secara efektif dan efisien. Struktur birokrasi ikut menentukan keberhasilan implementasi kebijakan. Struktur birokrasi yang tidak jelas siapa mengerjakan apa dan siapa bertanggung jawab kepada siapa akan cenderung gagal.

Dari temuan 8-9 dirumuskan proposisi sebagai berikut:

Proposisi 4

Struktur birokrasi pemberian TPP terdiri dari perencana pelaksana dan sasaran.

Proposisi Minor

Implementasi kebijakan melibatkan adanya komunikasi dan koordinasi, tersedianya sumber daya baik manusia, dana maupun fasilitas, struktur birokrasi pelaksana yang memiliki sifat, watak, karakter dan kecenderungan tertentu.

5. 5. Faktor Pendukung dan Penghambat Pemberian TPP

5. 5. 1. Faktor Pendukung

5. 5. 1. 1 Faktor Pendukung Internal

5. 5. 1. 1. 1 Penerimaan PNS

Pelaksanaan pemberian Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) mendapat dukungan penuh dari para Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu. Hal ini memungkinkan terjadi, karena para pegawai negeri mendapat banyak keuntungan terutama penghasilan dari adanya program Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP). Tidak ada satupun pegawai negeri yang menolak pelaksanaan Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP). Selama ini tidak pernah ada penolakan dari PNS di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu terhadap pemberian TPP. Meskipun memiliki konsekuensi harus masuk tepat waktu, dan pulang tepat waktu, serta harus berada di kantor selama jam kerja, para PNS di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu tetap menerima kebijakan

tersebut. Dari program tersebut para PNS malah mendapat tambahan penghasilan yang besarnya rata-rata sama dengan satu bulan gaji. Tambahan gaji tersebut sangat berarti bagi para PNS yang selama ini gaji yang diterima sebelum adanya TPP lebih banyak habis dipotong untuk membayar cicilan ke bank. Sehingga pemberian TPP dengan segala konsekuensinya diterima secara umum.

Sikap penerima sasaran atau kelompok sasaran terhadap program, menjadi salah satu kunci keberhasilan program yang dijalankan. Berjalan tidaknya kebijakan atau program, dipengaruhi oleh penerimaan sasaran pelaksanaan program atau kebijakan. Begitu pula resistensi atau penolakan dari sasaran program dan pelaksana akan menghambat keberhasilan program (Erialdy et al., 2021). Unsur pendukung, atau bahkan disebut sebagai faktor pendukung utama pelaksanaan pemberian tambahan penghasilan adalah penerimaan para PNS.

Temuan 10

Penerimaan PNS mendukung pemberian TPP

5. 5. 1. 1. 2 Komitmen Pejabat Daerah

Pejabat daerah dalam hal ini kepala daerah dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Bengkulu memiliki komitmen terhadap pemberian tambahan penghasilan Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu. Komitmen ditunjukkan dengan dijelankannya program tersebut secara konsisten dan bertanggung jawab. Pejabat di daerah mulai dari Gubernur Bengkulu, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Sekretaris Daerah Provinsi Bengkulu, Inspektur Daerah, Kepala Badan Keuangan, dan Kepala

Kepegawaian memiliki komitmen untuk melaksanakan program pemberian tambahan penghasilan pegawai.

Komitmen menjadi bagian penting di dalam pelaksanaan dan keberhasilan pelaksanaan kegiatan atau program. Komitmen biasanya diberikan oleh seluruh pihak di dalam proses suatu kegiatan. Meski demikian, dalam masyarakat yang memiliki budaya paternalistik, maka komitmen atasan, pimpinan dan pejabat menjadi lebih besar maknanya di dalam menyukseskan program. Dengan komitmen yang ditunjukkan oleh pimpinan, maka anak buah akan menjadikan perbuatan atau sikap sebagai contoh dan panutan (Sengkey et al., 2018).

Contoh dan panutan di dalam pelaksanaan program menjadi penting, sebab pemimpin menjadi role model dan representasi dari instansi, organisasi dan lembaga yang dipimpin. Alhasil, komitmen para pejabat daerah di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu menjadi faktor pendukung pemberian tambahan penghasilan Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu. Pejabat menjadi penggerak dan contoh dari staf di lingkungan kantor masing-masing.

Temuan 11

Komitmen pejabat daerah mendukung pemberian TPP

Dari temuan 10-11, dirumuskan proposisi sebagai berikut:

Proposisi 5

Adanya faktor pendukung internal dalam pemberian TPP

5. 5. 1. 2 Faktor Pendukung Eksternal

5. 5. 1. 2. 1 Kesiapan Anggaran

Anggaran yang tersedia merupakan satu hal yang penting di dalam pelaksanaan program atau kegiatan. Anggaran untuk pemberian Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu, tersedia setiap tahun, tidak pernah kosong atau kekurangan. Anggaran dialokasikan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Provinsi Bengkulu mulai tahun 2018 sampai sekarang. Jumlah anggaran TPP pada tahun 2019 mencapai Rp 170 miliar. Jumlah tersebut meningkat pada tahun 2020 menjadi Rp 177 miliar.

Anggaran bagi kegiatan atau program menjadi bagian terpenting. Anggaran seperti darah di dalam tubuh manusia. Tanpa darah tubuh fisik tidak dapat bergerak. Kegiatan tanpa anggaran juga tidak akan jalan. Meski bukan segalanya, anggaran menjadi bagian terpenting di dalam melaksanakan program (Toun, 2018). Begitu pula halnya pemberian tambahan penghasilan bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu, tidak dapat berjalan tanpa adanya anggaran.

Kegiatan pemerintah daerah, biasanya selalu ditopang oleh anggaran yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) (Karlina & Handayani, 2017). Bisa juga ada keterlibatan pihak ketiga dalam pendanaan kegiatan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah, dalam bentuk dana partisipasi masyarakat, seperti tanggung jawab sosial perusahaan (*corporate social responsibility*), atau hibah dan sumbangan lainnya (Komariah et al., 2018).

Namun untuk honor dan tunjangan bagi para Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang bekerja di lingkungan pemerintah daerah, anggarannya murni bersumber dari pemerintah daerah (Wance, 2019). Pada program pemberian tambahan penghasilan bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu, dana yang dianggarkan bersumber dari APBD Provinsi Bengkulu. Dana yang ada tersedia secara memadai setiap tahun. Sejak pertama kali dilaksanakan di tahun 2018, anggaran untuk pemberian tambahan penghasilan bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu, sebesar Rp 177 miliar. Jumlah tersebut setiap tahun meningkat Rp 2 miliar.

Kesiapan anggaran merupakan salah satu faktor pendukung terlaksananya pemberian tambahan penghasilan bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu. Dana yang tersedia setiap tahun yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Provinsi Bengkulu tidak pernah dikurangi sama sekali.

Temuan 12

Pemberian TPP didukung adanya anggaran bersumber dari APBD

5. 5. 1. 2. 2 Kesiapan Sistem

Sistem yang dibuat, baik dari sisi aplikasi maupun jaringan sudah siap untuk pelaksanaan pemberian tambahan penghasilan Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu. Sistem yang diterapkan terdiri dari perangkat lunak (*software*) dan perangkat keras (*hardware*). Perangkat keras (*hardware*) terdiri dari server yang menampung seluruh laporan yang dibuat oleh Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu.

Perangkat keras lain adalah gadget yang digunakan oleh Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu untuk membuat laporan kinerja. Adapun perangkat lunak (*software*) yang digunakan adalah aplikasi khusus TPP. Aplikasi yang digunakan sudah siap, dan berjalan secara memadai. Hal ini bisa dilihat dari telah berjalannya program dengan menggunakan sistem yang ada.

Kesiapan sistem dalam kegiatan yang dilaksanakan oleh pemerintah menjadi hal penting. Tanpa kesiapan sistem, maka program yang dijalankan oleh pemerintah tidak dapat berjalan sesuai dengan harapan. Sistem merupakan satu kesatuan dari seluruh proses yang sedang berjalan. Keberadaan sistem menjadi keniscayaan dalam program yang sedang dijalankan (Sugiani et al., 2018).

Pada pemberian tambahan penghasilan Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu kesiapan sistem menjadi faktor pendukung yang tidak kalah pentingnya dengan kesiapan anggaran/ dana. Tanpa sistem, dana yang telah disiapkan tidak bisa difungsikan. Sistem memudahkan pelaksanaan pemberian tambahan penghasilan Pegawai Negeri Sipil (PNS).

Temuan 13

Kesiapan sistem mendukung pemberian TPP

Dari temuan 12-13, dirumuskan proposisi sebagai berikut:

Proposisi 6

Adanya faktor pendukung eksternal pada pemberian TPP

5. 5. 2. Faktor Penghambat

Pemberian tambahan penghasilan Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu menghadapi berbagai kendala dan faktor

penghambat. Ada beberapa hal yang menjadi faktor penghambat pemberian Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP).

5. 5. 2. 1 Faktor Penghambat Internal

5. 5. 2. 1. 1 Tindakan Indisipliner PNS

Penghambat pada pemberian Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu adalah adanya oknum Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu yang tidak serius dalam mengisi laporan. Ketidaksiwaan tersebut ditemukan dalam bentuk laporan yang asal-asalan, atau asal diisi. Pengisi yang tidak memperhatikan waktu pengisian. Seperti ada Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang mengisi laporan pada hari libur. Padahal mestinya hari libur tidak perlu mengisi laporan karena memang tidak masuk kerja. Ketidaksiwaan itu kemudian juga terlihat dari atasan di beberapa kantor yang memberikan persetujuan atas laporan yang dilakukan oleh staf atau anak buahnya. Seperti dalam kasus membuat laporan kinerja pada hari libur. Laporan tersebut ternyata sudah mendapat persetujuan atasan atau pimpinan kantor masing-masing

Ketidaksiwaan Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam mengisi laporan tambahan penghasilan pegawai, kemudian berlanjut pada penggunaan bantuan joki untuk mengisi laporan kinerja para pegawai. Perjokian dalam pengisian laporan ditemukan, saat dicek di data IT yang berada di server data kepegawaian, yaitu adanya kesamaan ID gadget yang melaporkan kinerja beberapa pegawai. Padahal mestinya setiap pegawai membuat laporannya sendiri dan mengisi sendiri laporan TPP. Praktik perjokian menjadi penghambat tersendiri bagi pemberian tambahan

penghasilan para Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu. Hal ini akan menyebabkan bahwa laporan yang dibuat tidak akurat dan tidak sesuai dengan fakta, karena dibuat orang lain (Pratiwi, 2018).

Pada tahun 2019 terdapat 458 pelanggaran yang ditemukan. Sanksi terhadap pelanggaran tersebut telah diberikan, baik dalam bentuk lisan, tertulis, sedang dan lain-lain. Secara keseluruhan terdapat penurunan jumlah pelanggaran yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu, selama pemberian tambahan penghasilan dilaksanakan, yaitu dari tahun 2019 ke tahun 2020. Penurunan jumlah pelanggaran pun terbilang signifikan, hingga mencapai separuhnya. Jika pada tahun 2019 jumlah pelanggaran mencapai 458, hingga Bulan Juli tahun 2020 pelanggaran hanya di kisaran angka 101. Secara kuantitatif, pelanggaran yang terjadi di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu, sejak diberlakukannya Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) berkurang secara signifikan. Namun secara kualitatif, masih tetap ditemukan adanya pelanggaran yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil (PNS). Terjadinya pelanggaran dilihat sebagai adanya upaya untuk melanggar ketentuan yang sudah dibuat yang dibarengi dengan pemberian penghargaan (*reward*) berupa tambahan penghasilan kepada para Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang bertugas di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu.

Temuan 15

Tindakan indisipliner PNS menghambat pemberian TPP

5. 5. 2. 2 Faktor Penghambat Eksternal

5. 5. 2. 2. 1 Jaringan Data

Jaringan data atau jaringan internet menjadi kendala tersendiri pada pelaksanaan pemberian tambahan penghasilan Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu. Jaringan data yang dimaksud disini adalah server yang tersedia yang digunakan untuk aplikasi pelaporan pemberian tambahan penghasilan sering mengalami gangguan. Gangguan terjadi terutama pada saat seluruh Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu mengisi laporan secara bersamaan. Laporan bersamaan yang diupload biasanya dilakukan setiap hari Jumat menjelang akhir pekan. Hal tersebut membuat seluruh jaringan yang tersedia menjadi tersendat dan terkendala, atau sering terganggu.

Kondisi ini lebih disebabkan kendala teknis, kapasitas server yang masih belum dapat menampung laporan secara bersamaan, sehingga harus antre masuknya data. Terkadang ada laporan yang ditolak, sehingga harus diproses ulang. Secara umum persoalan jaringan data, memang menjadi salah satu kendala di Indonesia. Jaringan data di Indonesia, terlebih lagi yang berada di daerah, tidak selancar jaringan data yang ada di kota-kota besar di Indonesia. Sehingga membutuhkan pembangunan jaringan yang lebih besar (Yuniarto, 2019).

Temuan 16

Jaringan data sering menghambat pemberian TPP

5. 5. 2. 2. 2 Pola Eselonioring

Pelaksanaan pemberian Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) berdasarkan Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 52 tahun 2017 yang kemudian direvisi menjadi Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 21 tahun 2018 tentang Tambahan

Penghasilan Pegawai (TPP) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu masih menggunakan model eselonering. Pemberian tambahan penghasilan yang mengacu kepada eselonering, oleh para Pegawai Negeri Sipil (PNS) dinilai tidak proporsional, sebab pemberian tambahan tidak didasarkan kepada pekerjaan, tetapi lebih kepada jabatan atau eselon. Yang lebih banyak bekerja adalah para staf, namun penghasilan lebih banyak diberikan kepada pimpinan di kantornya yang dilihat secara nyata tidak lebih banyak pekerjaan daripada staf. Hal ini menjadi salah satu faktor penghambat keberhasilan dari tujuan program pemberian tambahan penghasilan.

Ada pemborosan anggaran yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Sebab pengeluaran untuk eselon tertentu jauh lebih besar dari eselon lain. Padahal dari segi pekerjaan penerima tambahan penghasilan tidak terlalu banyak dan signifikan. Bahkan hanya memberi persetujuan terhadap laporan yang dikerjakan anak buah atau staf. Hal ini yang menjadi salah satu pemicu dari tidak terlalu bersemangatnya para Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu. Sebab mereka yang bekerja rajin tetap saja tambahan penghasilannya kalah dengan eselon yang posisinya lebih tinggi, meski tidak memiliki pekerjaan, atau tidak mengerjakan pekerjaan yang dilakukan oleh eselon di bawahnya.

Temuan 17

Pola eselonering menghambat pemberian TPP

5. 5. 2. 2. 3 Tidak Mengukur Kinerja

Pemberian Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) berdasarkan Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 52 tahun 2017 yang kemudian direvisi menjadi Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 21 tahun 2018 tentang Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu belum dapat mengukur hasil kerja dan kinerja para Pegawai Negeri Sipil. Sejauh ini yang dapat dilihat adalah tingkat kehadiran dan berada di kantor selama jam kerja. Namun berkaitan dengan hasil kerja masih belum bisa diukur. Aplikasi TPP yang memuat laporan para Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu juga belum bisa menunjukkan hasil pekerjaan yang dilaporkan.

Hal tersebut memungkinkan terjadi karena dua hal. *Pertama*, tidak ada verifikasi faktual. Artinya tidak ada alat yang dapat dijadikan untuk melakukan verifikasi terhadap laporan yang dibuat. *Kedua*, tidak ada bukti foto pendukung dari apa yang dikerjakan. Sehingga banyak sekali Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang membuat laporan asal-asalan, dan laporan seperti itu masih ada saja yang disetujui oleh atasannya.

Sistem yang ada sekarang masih belum bisa mengukur kinerja dan hasilnya secara personal. Sehingga pengawasan masih tetap tergantung kepada atasan secara manual. Sistem yang ada saat ini masih bermanfaat untuk menghitung pembukuan, dan pembayaran penghasilan tambahan pegawai berdasarkan laporan yang dibuat. Belum betul-betul mengacu kepada kinerja yang berdasarkan hasil pekerjaan. Banyak pegawai yang memang fokus pada absensi kehadiran semata, tanpa memperhatikan hasil kerja yang dilakukan. Malah ada fenomena yang rajin kerja malah lupa untuk melakukan absen, terutama saat sibuk siang hari.

Jumlah atasan yang sedikit tidak sebanding dengan banyaknya jumlah bawahan yang laporannya harus diverifikasi. Hal ini tidak memungkinkan atasan melakukan verifikasi secara detail terhadap laporan yang dibuat oleh bawahan. Terlebih lagi dengan waktu laporan yang seringkali dibuat secara bersamaan dan menumpuk pada hari-hari tertentu dalam satu pekan kerja.

Temuan 18

Pemberian TPP tidak mengukur hasil kerja

5. 5. 2. 2. 4 Kehadiran Lebih Dominan Dari Penilaian Kinerja

Pemberian Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) berdasarkan Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 52 tahun 2017 yang kemudian direvisi menjadi Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 21 tahun 2018 tentang Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu masih mengutamakan sisi kehadiran Pegawai Negeri Sipil (PNS) di kantor atau tempat kerja. Belum berorientasi pada penilaian kinerja para pegawai. Hal ini terlihat dari presentasi laporan yang dibuat oleh para pegawai. Sesuai ketentuan dalam Peraturan Gubernur tersebut, absen kehadiran porsinya lebih besar dari kinerja. Porsi kehadiran di kantor sebesar 60 %, sementara porsi kinerja masih 40 %. Hal ini yang membuat para pegawai menjadi lebih disiplin hadir pada saat apel pagi, absen pagi, dan absen pulang pada sore hari. Sementara untuk laporan kinerja, cenderung dibuat secara rapel pada hari kelima atau keenam yang dibuat secara bersamaan. Sehingga membuat server sistem padat pada akhir pekan. Pelaksanaan pengisian laporan Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) jarang sekali yang melakukannya setiap hari, tetapi dilakukan secara rapel pada akhir pekan.

Temuan 19

Kehadiran lebih dominan dalam mengukur kinerja TPP

5. 5. 2. 2. 5 Tidak Mempertimbangkan Risiko Pekerjaan

Program Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) sebagai implementasi dari Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 52 tahun 2017 yang kemudian direvisi menjadi Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 21 tahun 2018 tentang Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu berdasarkan pada asas penyamarataan tambahan penghasilan berdasarkan eselon ranking jabatan, tidak mendasarkan pada beban dan risiko pekerjaan yang dihadapi setiap pegawai. Dalam praktiknya, setiap dinas, bagian, bidang di organisasi perangkat daerah (OPD) berbeda beban dan risiko kerja. Misalnya, pegawai dinas perhubungan berbeda beban dan resiko kerjanya dengan pegawai di lingkungan sekretariat daerah (Sekda). Begitu pula, pegawai dinas perhubungan yang bekerja menjadi petugas di pelabuhan atau terminal berbeda beban tugas dan risiko kerjanya dengan pegawai dinas perhubungan yang menjadi administrasi di kantor. Kondisi ini menjadi ketimpangan tersendiri bagi pemberian tambahan penghasilan bagi para pegawai.

Petugas di lapangan memiliki banyak risiko yang dihadapi. Selain banyak risiko yang dihadapi ada biaya tertentu yang tidak dicover oleh anggaran pemerintah. Sehingga petugas di lapangan harus mengeluarkan biaya sendiri untuk melakukan hal tersebut. Seperti staf yang bertugas di wilayah hutan. Ketika ada sidang di kota, atau pengawalan tamu yang tidak ada di dalam rencana kegiatan, otomatis petugas mengeluarkan biaya sendiri untuk hal tersebut. Petugas tidak bisa

mengelak atau menghindar tidak melakukan hal tersebut. Akhirnya petugas terpaksa mengeluarkan biaya sendiri untuk memenuhi kebutuhan tersebut.

Temuan 20

Pemberian TPP tidak mempertimbangkan risiko pekerjaan

Dari Temuan 16-20 dirumuskan proposisi sebagai berikut:

Proposisi 7

Adanya faktor penghambat dalam pemberian TPP

Proposisi Minor

Faktor penghambat, tidak menghalangi pemberian TPP, namun sering menjadi kendala pada pelaksanaannya.

Proposisi Mayor

Pemberian tambahan penghasilan bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Provinsi Bengkulu telah terlaksana selama empat tahun. Dalam pelaksanaannya ada faktor pendukung yang mendukung kelancaran, dan ada faktor penghambat yang menjadi kendala teknis dalam pelaksanaan.

5. 6 Pemberian TPP Dalam Teori Pertukaran Sosial

Pertukaran sosial melihat keterkaitan antara perilaku individu atau aktor dengan lingkungan yang saling mempengaruhi. Individu mempengaruhi lingkungan, dalam arti orang-orang yang ada di sekitar di luar diri individu. Sebaliknya, orang-orang yang berada di luar diri individu, yang sering juga disebut sebagai lingkungan mempengaruhi individu.

Pelaksanaan pemberian tambahan penghasilan Pegawai Negeri Sipil (PNS) berdasarkan Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 52 Tahun 2017 yang direvisi menjadi Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 21 tahun 2018 tentang Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) para Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu jika dianalisis dengan teori pertukaran sosial, maka para pegawai negeri yang berada di Provinsi Bengkulu berada pada kondisi yang saling mempengaruhi. Para pegawai dipengaruhi oleh kebijakan yang dibuat oleh Gubernur Bengkulu. Kebijakan yang dibuat oleh Gubernur Bengkulu juga dipengaruhi oleh para pegawai negeri yang kondisi pendapatan mereka minim, karena gaji yang selama ini mereka terima, tidak memadai lagi untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari, karena gaji yang seharusnya diterima secara utuh setiap bulan, banyak yang dipotong untuk membayar cicilan ke bank. Kondisi ini membuat semangat kerja dan kinerja para pegawai tidak maksimal. Para pegawai datang ke kantor hanya sekedar menggugurkan kewajiban, sementara tingkat disiplin sangat rendah dan, kinerja juga tidak sebagaimana yang diharapkan. Seperti disampaikan informan, para pegawai lebih sering berada di luar kantor untuk mencari tambahan penghasilan daripada bekerja di kantor mengerjakan tugas dan tanggung jawab yang menjadi tugas pokok dan fungsi.

Dalam teori pertukaran sosial, George Homans menegaskan sejumlah proposisi teoritis yang salah satunya berbunyi "*semua tindakan yang dilakukan oleh seseorang dipengaruhi oleh imbalan yang diterima. Semakin sering satu tindakan tertentu memperoleh imbalan, maka orang tersebut semakin cenderung untuk*

melakukan hal yang sama.” Proposisi ini secara eksplisit menjelaskan bahwa satu tindakan tertentu akan berulang jika terdapat imbalan (Homans, 1967: 39-40).

Tindakan dan perilaku para Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu, berupa kehadiran yang tepat waktu ke kantor, melakukan apel pagi, setelah itu melakukan absen sidik jari, sesuai waktu yang ditentukan, melakukan absen kembali pada siang hari dan melakukan absen yang ketiga kalinya pada sore menjelang pulang, terjadi setelah adanya pemberian Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) yang dibuat oleh Gubernur Bengkulu pada tahun 2017 sampai sekarang. Tindakan dan perilaku tersebut didorong oleh adanya imbalan yang diterima dari pemberian TPP. Dengan pemberian Tambahan Penghasilan Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Provinsi Bengkulu, rata-rata sama besarnya dengan gaji yang selama ini mereka terima. Bahkan ada beberapa Organisasi Perangkat Daerah (OPD) seperti sekretariat daerah, badan keuangan dan aset, inspektorat, badan kepegawaian yang pegawainya mendapat tambahan penghasilan lebih besar dari jumlah dan besaran gaji yang selama ini mereka terima. Jelas bahwa, tindakan disiplin, masuk kerja selama jam kantor para pegawai negeri di Provinsi Bengkulu didorong oleh adanya imbalan yang diterima dari pemberian Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP). Sebelum ada program TPP tingkat kehadiran dan disiplin di kantor sangat rendah.

Jelas, bahwa individu mempunyai perilaku yang saling mempengaruhi dalam hubungan sosial, yang di dalamnya terdapat unsur imbalan (*reward*), pengorbanan (*cost*), dan keuntungan (*profit*). Imbalan (*reward*) yang diperoleh para Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Provinsi Bengkulu berupa tambahan penghasilan

yang cukup besar, lebih besar dari honor/ upah lembur yang kadang diperoleh oleh tim atau kepanitian pada proyek tertentu.

Selain adanya imbalan, dalam pertukaran sosial juga ada sanksi dan pengorbanan. Imbalan merupakan segala hal yang diperoleh melalui adanya pengorbanan, sedangkan pengorbanan adalah segala sesuatu yang perlu dihindari. Jadi, perilaku sosial terdiri dari pertukaran antara dua orang atau lebih didasarkan pada hitung-hitungan untung rugi. Tindakan seorang individu atau aktor ditentukan atas perhitungan apakah tindakan tersebut menghasilkan atau sebaliknya apakah merugikan. Jika tindakan tersebut menguntungkan, akan dilakukan, dan sebaliknya, jika merugikan akan dihindari.

Pengorbanan yang dilakukan atau yang diberikan oleh para Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Provinsi Bengkulu adalah menghilangkan kebiasaan berada di luar kantor pada saat jam kerja, baik berada di rumah maupun di tempat lain sesuai keinginan. Kembali aktif masuk kerja di kantor dari pagi, siang hingga sore hari. Begitu pula mereka harus berkorban untuk rela antre melakukan absen dengan sidik jari (*finger print*) demi menjaga kedisiplinan dan tidak terlambat. Kebiasaan untuk absen pada siang hari juga salah satu pengorbanan pada pegawai. Sebelum adanya program TPP, para pegawai tidak dikenakan kewajiban untuk melakukan absen pada siang hari.

Pendek kata, teori pertukaran sosial menurut Homans berasumsi bahwa individu erat hubungannya dengan orang lain, karena mengharapkan sesuatu yang di luar diri untuk memenuhi sesuatu yang dibutuhkan. Manusia berubah sikap dan tindakan disebabkan kekuatan-kekuatan diluar diri. Dalam teori pertukaran sosial,

pada kondisi tertentu perilaku individu atau aktor dapat dianalisis bahkan dapat diprediksi, sebab ada kejadian yang sering berulang dari tindakannya. Individu akan mengulang melakukan sesuatu jika sesuatu itu sebelumnya mendapat imbalan. Sebaliknya, jika tindakan tersebut sebelumnya mendapat sanksi, maka individu akan menghindari tindakan tersebut.

Para Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu berubah sikap dan perilakunya disebabkan oleh kekuatan diluar dirinya, yaitu kebijakan yang dibuat oleh pejabat tertinggi di level Provinsi yaitu Gubernur Bengkulu dengan peraturan yang dibuat dan berlaku bagi pegawai negeri di Provinsi Bengkulu. Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 52 tahun 2017 yang direvisi menjadi Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 21 Tahun 2018 betul-betul mengubah sikap, perilaku dan tindakan para pegawai negeri, dari yang sebelumnya tidak disiplin menjadi disiplin dan hadir datang ke kantor tepat waktu, dan pulang pada sore hari pada waktu yang tepat sesuai ketentuan. Perilaku, sikap dan tindakan tersebut terus berulang, tanpa diperintah lagi siapapun. Salah satu penyebabnya adalah karena perubahan sikap dan tindakan tersebut telah mendapat imbalan (*reward*), berupa tambahan penghasilan. Tambahan penghasilan yang telah diterima, membentuk perilaku yang berulang-ulang pada para pegawai. Begitu seterusnya.

Asumsi dasar teori pertukaran sosial Homans menganggap bahwa interaksi sosial, tindakan individu atau aktor sosial tidak berbeda dengan proses transaksi ekonomi atau bisnis. Tindakan manusia dilakukan dengan tujuan untuk mendapat keuntungan material. Manusia berupaya tidak melakukan sesuatu yang tidak

menguntungkan secara materi. Homans berpegang pada keharusan menggunakan prinsip-prinsip psikologi individu untuk menjelaskan perilaku sosial daripada hanya sekedar menggambarannya (Ritzer, 2014: 334).

Perilaku para Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan pemerintah Provinsi Bengkulu bila dilihat dengan paradigma Homans tidak ubahnya seperti proses transaksi ekonomi atau bisnis. Mereka melakukan tindakan seperti apel, absen tepat waktu sebanyak tiga kali dalam satu hari, pagi siang dan sore, merupakan bagian dari kegiatan transaksi untuk mendapatkan keuntungan materi atau keuntungan ekonomi, berupa adanya tambahan pendapatan, yang akan diterima pada saat tertentu. Sebagaimana manusia melakukan sesuatu untuk mendapatkan keuntungan material, maka hal sebaliknya juga terjadi, manusia tidak melakukan sesuatu yang tidak menguntungkan secara material. Maka tindakan, sikap dan perilaku Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu, terbatas pada hal-hal yang mendapat keuntungan material. Sedangkan tindakan yang tidak mendatangkan keuntungan material tidak dikerjakan. Tingkat kehadiran yang menjadi indikator dominan, sebesar 60% penilaian kedisiplinan para pegawai, maka para pegawai lebih banyak memiliki tingkat perhatian untuk hal ini, yaitu absen pagi, melakukan abuse pada pagi hari, siang dan sore hari. Sedangkan pada bagian lain yang tidak mendatangkan keuntungan materi, pegawai tidak peduli.

Salah satu ciri khas teori pertukaran yang menonjol adalah biaya (*cost*) dan penghargaan (*reward*). Dalam berinteraksi manusia selalu mempertimbangkan *cost* (biaya atau pengorbanan) dengan *reward* (penghargaan atau manfaat) yang

diperoleh dari interaksi tersebut. Jika *cost* tidak sesuai dengan *reward*-nya, maka salah satu pihak yang mengalami interaksi akan merasa kesal dan menghentikan interaksinya, sehingga hubungan sosialnya akan mengalami kegagalan. Inti teori peramalan Homans terletak pada kumpulan proposisi-proposisi dasar yang menerangkan bahwa setidaknya dua individu yang berinteraksi. Ia mencoba menjelaskan perilaku sosial mendasar dilihat dari sudut hadiah dan biaya (Wirawan, 2012: 174-176).

Para Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu tidak semata-mata mendapat keuntungan material ala kadarnya, saat mereka melakukan tindakan, perilaku dan sikap dalam menjalankan tugas dan fungsi sehari-hari. Namun mereka juga melihat besaran tambahan penghasilan yang diterima dari tindakan yang dilakukan. Hal ini menjadi perhatian Pemerintah Provinsi Bengkulu dengan memberi tambahan penghasilan yang jumlahnya setara dengan gaji yang biasa mereka terima, atau bahkan banyak yang nominal tambahan penghasilan yang diterima lebih besar dari gaji.

Pemberian tambahan penghasilan Pegawai Negeri Sipil (PNS) berdasarkan Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 52 Tahun 2017 yang direvisi menjadi Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 21 tahun 2018 tentang Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) para Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu dapat dianalisis dengan teori pertukaran sosial yang dikemukakan oleh George Homans.

Semakin sering tindakan seseorang dihargai, maka semakin besar kemungkinan orang tersebut akan melakukan tindakan yang sama. Artinya jika

individu melakukan suatu tindakan, dan tindakan tersebut sering mendapat penghargaan maka kemungkinan besar orang tersebut akan mengulangi tindakan tersebut, sesering mungkin, dengan harapan akan mendapat penghargaan kembali dari tindakan yang telah dilakukan. Ada tindakan pengulangan yang dilakukan oleh individu pada saat tindakannya pada pertama mendapat penghargaan. Begitu seterusnya, setiap kali mendapat penghargaan akan diulangi tindakan yang sama oleh individu tersebut.

Namun Homans memberi beberapa catatan yang berkaitan dengan preposisi ini yakni, a) perulangan tingkah laku karena mendapat ganjaran ini tidak dapat berlangsung tanpa batas. Homans secara tidak langsung mengatakan bahwa, ada kalanya individu atau manusia, berhenti melakukan suatu tindakan yang telah berulang-ulang dilakukannya, meskipun perbuatan tersebut mendapat penghargaan. Pengulangan yang dilakukan individu tetap memiliki batas, atau titik jenuh, dimana individu tidak melakukan itu lagi. Namun bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu, masih belum masuk ke tahap seperti yang dikemukakan oleh Homans, sebab mereka masih tetap melakukan tindakan berulang-ulang setiap hari, melakukan absen sidik jari sehari tiga kali, apel pagi, dan tetap hadir di kantor sesuai dengan jam kerja. Bahkan tingkat kehadiran mereka di kantor semakin membaik. Hal ini seiring dengan berkurangnya laporan tindakan indiscipliner yang dilakukan oleh pegawai dan ditangani oleh inspektorat dan dilakukan pembinaan oleh badan kepegawaian.

b) Asumsi Homans yang lain adalah, semakin pendek jarak waktu antara tindakan dan ganjaran, makin besar kemungkinan orang melakukan tindakan yang

sama. Artinya, semakin dekat penghargaan yang diperoleh oleh individu dengan tindakan yang dilakukan, maka kecenderungan untuk melakukan hal tersebut berulang terjadi. Para Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu mendapat tambahan penghasilan jaraknya cukup dekat, dalam hitungan bulan yang sama. Terhadap tindakan disiplin hadir di kantor, para pegawai mendapat penghasilan pada awal sampai pertengahan bulan pada bulan berikutnya. Sehingga tidak ada jeda dari tindakan disiplin dalam satu bulan mereka melakukan tindakan disiplin. Hal ini berbeda dengan pemberian bonus akhir tahun yang diterima karyawan maupun para pegawai, atau gaji 13 yang juga mereka terima pada saat lebaran. Artinya untuk bonus akhir tahun dan gaji 13 mereka harus menunggu satu tahun untuk mendapatkannya. Berbeda sama sekali dengan tambahan penghasilan yang diterima setiap bulan.

c) Homans juga memiliki asumsi bahwa ganjaran atau *reward* ada yang sifatnya tidak diduga. Semakin tinggi hasil tindakan bagi seseorang, semakin cenderung ia melakukan tindakan serupa. Homans memandang bahwa hukuman bukan cara yang efektif untuk mengubah tingkah laku seseorang. Ia lebih memilih imbalan dibanding hukuman, namun mungkin saja persediaan imbalan terbatas. (Amal, 2010: 276-277). Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) yang diberlakukan oleh Gubernur Bengkulu dengan Pergub Nomor 52 tahun 2017 yang direvisi menjadi Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 21 Tahun 2018 merupakan pendekatan penghargaan atau imbalan.

5. 7. Pemberian TPP Dalam Teori Struktural Fungsional

Teori struktural fungsional awalnya berangkat dari pemikiran Emile Durkheim. Di mana pemikiran Durkheim ini dipengaruhi oleh Auguste Comte dan Herbert Spencer. Comte dan pemikirannya mengenai analogi organisme dengan membandingkan dan mencari kesamaan antara masyarakat dengan organisme. Durkheim mengungkapkan bahwa masyarakat adalah sebuah kesatuan yang di dalamnya terdapat bagian-bagian yang dibedakan. Bagian-bagian dari sistem tersebut mempunyai fungsi masing-masing yang membuat sistem menjadi seimbang. Bagian tersebut saling interdependensi (ketergantungan) satu sama lain dan fungsional, sehingga jika ada yang tidak berfungsi maka akan merusak keseimbangan sistem. Durkheim juga berfikir bagaimana masyarakat dapat mempertahankan integritas dan koherensinya di masa modern, ketika hal-hal seperti latar belakang keagamaan dan etnik bersama tidak ada lagi. Untuk mempelajari kehidupan sosial di kalangan masyarakat modern Durkheim berusaha menciptakan salah satu pendekatan ilmiah pertama terhadap fenomena sosial. Durkheim adalah orang pertama yang menjelaskan keberadaan dan sifat berbagai bagian dari masyarakat dengan mengacu kepada fungsi yang mereka lakukan dalam mempertahankan keseimbangan masyarakat, suatu posisi yang kelak dikenal sebagai fungsionalisme. Teori fungsionalisme yang menekankan kepada keteraturan, bahwa masyarakat merupakan suatu sistem sosial yang terdiri atas bagian-bagian atau elemen-elemen yang saling berkaitan dan saling menyatu dalam keseimbangan. Dengan asumsi ini masyarakat senantiasa berada dalam keadaan berubah secara berangsur-angsur dengan tetap memelihara keseimbangan.

Pemberian tambahan penghasilan Pegawai Negeri Sipil (PNS) berdasarkan Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 52 tahun 2017 yang direvisi menjadi Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 21 Tahun 2018 tentang Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) bila dianalisis menggunakan teori fungsionalisme Durkheim, merupakan bagian dari perubahan yang seimbang di dalam struktur dan tatanan birokrasi pemerintahan Provinsi Bengkulu. Hal ini bisa dilihat dari tidak adanya gejolak yang terjadi pada saat peraturan tersebut ditetapkan dan diterapkan di lingkungan pemerintah.

Ada perubahan yang terjadi secara menyeluruh pada kehidupan aparatur pemerintah Pegawai Negeri Sipil (PNS) di seluruh Organisasi Perangkat Daerah (OPD) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu, dalam jumlahnya yang cukup besar, sekira 7000 orang. Perubahan yang terjadi merupakan perubahan yang tiba-tiba, tidak perlahan, begitu peraturan gubernur tersebut diberlakukan, maka langsung berubah perilaku dan tindakan para pegawai, namun perubahan yang tiba-tiba tersebut tidak menyebabkan kekacauan, melainkan perubahan yang tertib, bahkan kehidupan yang lebih tertib. Di antara hal yang membuat kehidupan pegawai tertib dan semakin tertib dengan perubahan yang ada adalah, karena tindakan yang dilakukan berada dalam koridor bagian dari tugas dan fungsi yang telah mereka jalankan selama ini, tidak ada yang berubah dari tugas dan fungsi para pegawai. Yang berubah adalah sikap dan tindakan serta pola interaksi mereka dengan mekanisme kerja, namun tugas dan fungsi tetap saja. Ini relevan dengan apa yang dikemukakan oleh Durkheim, dalam teori fungsionalisme, masing-masing

orang di dalam masyarakat memiliki fungsi, sebagaimana anggota tubuh manusia, selama fungsi tersebut berjalan perubahan yang terjadi tetap stabil.

Durkheim berpendapat bahwa masyarakat tradisional bersifat “mekanis” dan dipersatukan oleh kenyataan bahwa setiap orang lebih kurang sama dan karenanya mempunyai banyak kesamaan di antara sesamanya. Dalam masyarakat tradisional, menurut Durkheim kesadaran kolektif sepenuhnya mencakup kesadaran individual, kesadaran terhadap norma-norma sosial kuat dan perilaku sosial diatur dengan rapi.

Pada satu sisi, kehidupan para Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu, layaknya bersifat mekanis, mereka dipersatukan oleh kondisi bahwa mereka homogen pada sisi pekerjaan yang dijalani yaitu sebagai aparatur pemerintah. Sebuah realitas yang menunjukkan bahwa mereka sama, sebagai orang yang bekerja kepada pemerintah, sehingga memiliki kesadaran kolektif yang penuh, bahwa mereka bekerja untuk melayani masyarakat, berdasarkan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah. Kesamaan tersebut membuat satu situasi dan kondisi yang mendorong, semangat kohesivitas di antara mereka, penyatuan perasaan terhadap tanggung jawab yang telah ditetapkan, bahwa mereka harus taat dan mengikuti setiap apa yang telah menjadi keputusan pemerintah pada semua level, dalam hal ini berkaitan dengan Peraturan Gubernur Bengkulu yang telah berjalan.

Pada masyarakat modern, pembagian kerja yang sangat kompleks menghasilkan solidaritas “organik”. Spesialisasi yang berbeda-beda dalam bidang pekerjaan dan peranan sosial menciptakan ketergantungan yang mengikat orang

kepada sesamanya, karena mereka tidak lagi dapat memenuhi seluruh kebutuhan mereka sendiri.

Organisasi pemerintah atau birokrasi juga bersifat organik, mereka memiliki bagian dan bidang-bidang tersendiri yang sejak awal sudah memiliki spesialisasi di dalam menjalankan tugas dan pekerjaan sehari-hari. Bahkan mereka dibentuk di dalam satu dinas, kantor dan badan yang secara khusus dan fokus bertugas mengurus sektor tertentu. Dinas pendidikan bertugas secara khusus dan fokus pada sektor pendidikan, tidak mengurus sektor lain. Begitu pula dengan dinas kesehatan, fokus mengurus sektor kesehatan. Pada dinas dan kantor atau badan-badan yang ada juga terdapat bidang yang lebih terspesialisasi pekerjaannya, tugas dan fungsinya. Sektor pendidikan misalnya mengurus bidang pendidikan dasar, tidak mengurus pendidikan menengah dan tinggi. Pada bidang pendidikan dasar terdapat bagian yang bekerja lebih spesifik, seperti misalnya bagian sarana dan prasarana, bagian sumber daya dan seterusnya. Spesialisasi dan spesifikasi dalam menjalankan tugas dan tanggung jawab tersebut pada birokrasi menciptakan keteraturan dan keseimbangan di dalam interaksi dan hubungan sosial.

Pada pemberian tambahan penghasilan Pegawai Negeri Sipil (PNS) berdasarkan Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 52 tahun 2017 yang direvisi menjadi Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 21 Tahun 2018 tentang Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) keseimbangan pada tataran organisasi birokrasi terlihat. Setiap organ dan bagian di dalam berjalan sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing, tanpa adanya gejolak, penolakan maupun konflik. Meski begitu tetap ada kritik, masukan dan saran yang disampaikan oleh para pegawai terhadap

pelaksanaan program Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP), kritik, masukan dan saran disampaikan lewat saluran resmi, di dalam rapat resmi yang membahas hal tersebut.

Struktural fungsional mengutamakan keseimbangan. Dengan kata lain, teori ini memandang bahwa semua peristiwa dan struktur adalah fungsional bagi suatu masyarakat jika sekelompok masyarakat ingin memajukan kelompoknya, mereka akan melihat apa yang akan dikembangkan dan tetap mempertahankan bahkan melestarikan tradisi-tradisi dan budaya yang sudah berkembang dan menjadikannya sebagai alat modernisasi.

Perubahan yang terjadi pada pemberian tambahan penghasilan Pegawai Negeri Sipil (PNS) berdasarkan Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 52 tahun 2017 yang direvisi menjadi Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 21 Tahun 2018 tentang Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) terjadi pada perilaku dan tindakan pada Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu dilengkapi dengan teknologi modern berupa absen sidik jari (*finger print*), lebih maju secara teknologi dari absen menggunakan tanda tangan maupun menggunakan ceklok, yang lebih mudah untuk dimanipulasi, sehingga hasilnya cenderung tidak valid dan tidak akurat, bisa diwakilkan pelaksanaannya oleh orang lain. Begitu pula dengan sistem laporan kinerja yang menggunakan aplikasi, juga menggunakan teknologi modern.

Namun dalam hal ini penganut teori fungsionalisme seringkali mengabaikan variabel konflik dan perubahan sosial dalam analisa mereka, akibatnya mereka seringkali dicap sebagai kelompok konservatif karena terlalu menekankan kepada

keteraturan dalam masyarakat dan mengabaikan variabel konflik dan perubahan yang terjadi di masyarakat. Dalam masyarakat yang beragam kebudayaan akan sangat mudah terjadi konflik, namun teori fungsional akan menjadi garis tengah untuk menjadikan sebuah perbedaan menjadi alat untuk bersatu.

5. 8. Pemberian TPP Dalam Teori Realitas Sosial

Realitas sosial merupakan kehidupan manusia yang terbentuk dalam proses yang terus-menerus, yakni gejala sosial sehari-hari. Realitas sosial kemudian disebut juga dengan “pengalaman bermasyarakat”. Dengan kata lain, realitas sosial tersirat dalam pergaulan sosial yang diungkapkan secara sosial melalui tindakan sosial seperti komunikasi lewat bahasa, bekerjasama lewat organisasi-organisasi sosial. “Pengalaman bermasyarakat” inilah sebenarnya esensi masyarakat itu. Realitas sosial seperti ini ditemukan dalam pengalaman intersubjektif (intersubjektivitas), merujuk pada struktur kesadaran umum ke kesadaran individu dalam kelompok yang saling berinteraksi. Maka jika ingin mengetahui, mempelajari, menjelaskan dan memahami esensi masyarakat, didapat melalui mempelajari “pengalaman bermasyarakat” atau realitas sosial (Berger, 2013: xv).

Bila dilihat dengan cara pandang teori realitas sosial, maka pemberian tambahan penghasilan Pegawai Negeri Sipil (PNS) berdasarkan Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 52 tahun 2017 yang direvisi menjadi Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 21 Tahun 2018 tentang Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) menunjukkan gejala umum, interaksi di dalam lembaga pemerintah Provinsi Bengkulu, yang kemudian membentuk perilaku dan pengalaman interaksi

sosial kemasyarakatan para Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Bengkulu. Kesadaran umum untuk berubah yang terjadi pada birokrasi di lingkungan pemerintah Provinsi Bengkulu, membentuk kesadaran individu untuk turut serta berubah, mengikuti apa yang menjadi tindakan umum birokrasi. Jika tidak berubah, maka individu tersebut akan menjadi terasing, tidak menyatu dengan lingkungan masyarakatnya.

Piotr Sztompka membedakan dua tingkatan realitas sosial, tingkatan individualitas dan tingkat totalitas. Tingkat individualitas terdiri dari manusia individu atau sebagai anggota kolektivitas konkret (kelompok, asosiasi, komunitas, kelas gerakan sosial, dan sebagainya). Tingkat totalitas adalah kesatuan sosial abstrak, sejenis supra individu, mencerminkan realitas sosial (masyarakat, kultur, peradaban, formasi sosio-ekonomi, sistem sosial, dan sebagainya). Kesatuan sosial ditafsirkan bukan sebagai kumpulan semata dan bukan pula sebagai kesatuan metafisik, tetapi sebagai struktur dan individu sosial subjek yang otonom tetapi agen yang dibatasi. Ada dua bentuk keberadaan realitas sosial, secara potensial dan secara aktual. Realitas sosial potensial jika berbicara tentang kecenderungan bawaan, kuman atau benih masa depan, kapasitas, kemampuan, kekuatan dan sebagainya. Realitas sosial aktual jika bicara tentang proses, transformasi, perkembangan perilaku, aktivitas dan sebagainya. Kedua bentuk realitas sosial itu dapat diambil oleh setiap komponen utama kehidupan sosial. Struktur dapat dipandang sebagai potensi yang mengaktualkan dirinya (berkembang) dalam beroperasi. Agen sebagai mengaktualisasikan dirinya (mobilisasi) dalam tindakan. Jadi, dalam menyilangkan dua dikotomi itu (tingkat dan realitas sosial) kita tiba empat konsep yang menjadi landasan model teoritis, struktur dan agen, operasi dan

tindakan. Dalam dimensi vertikal, didalilkan adanya hubungan saling melengkapi antara kemunculan dan tindakan. Struktur muncul karena adanya agen, meski struktur mencakup agen, namun struktur memiliki ciri khas dan keteraturannya sendiri. Struktur adalah jaringan hubungan antara gen, ia tidak mengurangi jumlah agen. Agen pun tidak mengurangi lokasi strukturalnya. Agen memiliki otonomi, integritas, dan kebebasan relatif tertentu untuk memilih dan memutuskan. Agen adalah kesatuan yang memiliki isi sendiri dengan ciri dan keteraturan khusus. Begitu pula operasi struktur (berfungsinya masyarakat) harus dilihat dalam kaitannya dengan tindakan yang dilakukan agen. Meski tindakan merupakan isi dari beroperasinya struktur, namun operasinya itu tidak dapat diturunkan menjadi tindakan, gabungan sejumlah tindakan yang berhubungan memperoleh momentum, pola, atau rangkaian logikanya sendiri. Operasi struktur lebih dari sekedar penjumlahan tindakan. Struktur adalah kehadiran statis dari agen (Sztompka,2014: 251-252).

Pemberian tambahan penghasilan Pegawai Negeri Sipil (PNS) berdasarkan Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 52 tahun 2017 yang direvisi menjadi Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 21 Tahun 2018 tentang Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) memiliki dua dimensi; dimensi individual dan dimensi totalitas atau kelompok. Pada dimensi individual, para pegawai negeri masing-masing bertanggung jawab untuk melakukan absen setiap pagi siang dan sore, yang tidak dapat diwakili oleh orang lain, dengan sistem sidik jari (*finger print*). Ketidakhadiran secara personal juga menyebabkan, tunjangan secara personal dipotong. Begitu pula dengan pelaporan kinerja yang dilakukan oleh masing-

masing pegawai, merupakan perilaku pada level personal individual, yang harus dikerjakan setiap hari. Setiap pegawai menginstal aplikasi di ponsel/ *gadget* masing-masing sebagai sarana laporan individual yang dilakukan setiap hari. Pada level totalitas atau kelompok, program Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) merupakan kegiatan kelompok di lingkungan pemerintah Provinsi Bengkulu. Selain itu, level kelompok juga ada pada dinas, kantor atau badan.

Mengulas realitas sosial (*social reality*), tidak bisa dilepaskan dari bangunan teoritik yang telah dikemukakan oleh Peter Berger dan Thomas Luckman. Peter Berger dan Thomas Luckman menggambarkan proses sosial melalui tindakan dan interaksinya, individu menciptakan secara terus menerus suatu realitas yang dimiliki dan dialami bersama secara subyektif. Menurut Margaret Poloma, pemikiran Berger melihat realitas kehidupan sehari-hari, memiliki dimensi-dimensi subjektif dan objektif. Manusia merupakan instrumen di dalam penciptaan realitas sosial yang objektif melalui proses eksternalisasi, sebagaimana ia mempengaruhinya melalui proses internalisasi (yang mencerminkan realitas subjektif). Dalam mode yang dialektis, dimana terdapat tesis, antitesis, dan sintesis. Berger melihat masyarakat sebagai produk manusia dan manusia sebagai produk masyarakat. Baik manusia dan masyarakat saling berdialektika di antara keduanya. Masyarakat tidak pernah sebagai suatu produk akhir, tetapi tetap sebagai proses yang sedang terbentuk (Poloma, 1984: 308-310).

Dimensi subjektif pemberian tambahan penghasilan Pegawai Negeri Sipil (PNS) berdasarkan Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 52 tahun 2017 yang direvisi menjadi Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 21 Tahun 2018 tentang

Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) bisa ditemukan pada kegiatan pembuatan laporan yang dilakukan dengan menggunakan aplikasi TPP yang dibuat oleh masing-masing Pegawai Negeri Sipil (PNS). Disebut subjektif, karena laporan yang dibuat mengandalkan apa yang dibuat oleh para pegawai, sementara alat verifikasi berupa foto dan output kegiatan masih belum disertakan. Sementara itu dimensi objektifnya adalah pada kegiatan absen yang dilakukan dengan menggunakan sidik jari (*finger print*).

Bagi Berger, realitas itu tidak dibentuk secara ilmiah, tidak juga sesuatu yang diturunkan oleh Tuhan. Tapi sebaliknya, ia dibentuk dikonstruksi. Dengan pemahaman semacam ini, realitas berwajah ganda plural. Setiap orang bisa mempunyai konstruksi yang berbeda-beda atas suatu realitas. Dalam perspektif konstruksi sosial yang dibangun oleh Berger, kenyataan bersifat plural, dinamis dan dialektis, bukan realitas tunggal, yang statis dan final, melainkan realitas yang bersifat dinamis dan dialektis. Kenyataan itu bersifat plural, karena adanya relativitas sosial dari apa yang disebut pengetahuan dan kenyataan. Sehingga realitas sosial memiliki dimensi subjektif, karena setiap individu yang berada dalam interaksi sosial, berbeda-beda dalam melakukan, memaknai dan menginterpretasikan pengalaman yang dialami (Azka, 1994: 16-17).

Realitas sosial juga mempunyai dimensi objektif, sesuatu yang dialami, bersifat eksternal, berada di luar atau di dalam, tidak dapat kita tiadakan dengan angan-angan. Hal itu misalnya dapat dilihat dari rumusan, institusi, aturan-aturan yang ada, dan sebagainya. Dalam kasus demonstrasi mahasiswa, sebagai realitas objektif, gerakan mahasiswa memang ada, sesuatu yang berada eksternal di luar diri

kita. Ia bisa kita lihat dari selebaran yang dibuat, aturan, orang-orang yang berdemonstrasi, dan sebagainya. Sebaliknya, di dalamnya juga terkandung realitas subjektif. Dalam perspektif konstruksi sosial, kedua realitas tersebut saling berdialektika. Seseorang akan mencurahkan apa yang dialaminya ketika bersinggungan dengan kenyataan (eksternalisasi). Sebaliknya individu tertentu juga akan dipengaruhi oleh kenyataan objektif yang ada (internalisasi) yang selanjutnya memberi perilakunya (Eriyanto, 2002: 14-17).

Eksternalisasi merupakan bentuk eksistensi manusia yang ada di dalam dirinya sendiri, dalam suatu lingkungan tertutup kemudian bergerak keluar untuk mengekspresikan diri pada dunia sekeliling di mana manusia tinggal dan berada. Eksternalisasi dilakukan karena manusia secara biologis tidak memiliki dunia manusia di dalam dirinya, maka ia membangun suatu dunia manusia di luar dirinya. Dunia itu yang dimaknai sebagai kebudayaan. Tujuan utamanya adalah untuk memberikan struktur-struktur kokoh kepada manusia yang sebelumnya tidak dimiliki secara biologis, untuk menemukan jati-diri sebagai manusia. Hal tersebut terlihat dari awal proses kebudayaan, di mana manusia menciptakan bahasa, dan berdasar juga dengan sarana bahasa itu, dia membangun suatu bangunan simbol-simbol yang meresapi semua aspek kehidupan. Ini disebut sebagai kebudayaan “nonmaterial” (produk-produk kultur secara historis). Eksternalisasi yang diproduksi oleh manusia kemudian menjadi sesuatu yang berbeda di luar dirinya disebut sebagai eksternalisasi yang terobjektifikasi. Dunia yang diproduksi memperoleh sifat realitas obyektif. Sehingga karena sifatnya yang berupa realitas obyektif, maka disebut juga mengesahkan diri (*self legitimating*). Eksternalisasi

merupakan proses di mana manusia yang tersosialisasi secara bersama-sama membentuk makna baik secara kognitif maupun afektif. Sebab perkembangan manusia belum selesai pada waktu dilahirkan. Ia berproses dengan cara berinteraksi dengan lingkungan dan bereaksi terhadap lingkungan secara terus-menerus. Sifat yang dimiliki sejak awal dilakukan terus-menerus dalam rangka menemukan dan membentuk eksistensi diri. Proses internalisasi terdapat dalam realitas subjektif, individu mengambil pengetahuan, nilai-nilai dan etika (Fachruddin, 2015: 35-37).

Pemberian tambahan penghasilan Pegawai Negeri Sipil (PNS) berdasarkan Gubernur Bengkulu Nomor 52 tahun 2017 yang direvisi menjadi Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 21 Tahun 2018 tentang Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) membentuk kehidupan lain di luar aktivitas dan perilaku sebagaimana yang terjadi dan dialami oleh para Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan pemerintah Provinsi Bengkulu. Mereka terbentuk untuk disiplin setiap pagi datang ke kantor, untuk apel, kemudian dilanjutkan dengan absen dengan sidik jari (*finger print*). Pada siang hari, sebelum istirahat siang, mereka absen lagi, kebiasaan yang realitasnya selama ini berbeda, mereka tidak melakukan hal tersebut. Begitu pula dengan realitas bertahan di kantor hingga sore hari, tidak pulang, sebagaimana kebiasaan yang sebelumnya, tidak terjadi. Sebelum sore hari mereka sudah pulang dari kantor. Para pegawai dibentuk untuk membuat laporan kinerja yang dibuat di android atau ponsel masing-masing. Sebelumnya, para pegawai tidak memiliki kebiasaan seperti hal tersebut. Apa yang dikerjakan cukup dikerjakan saja, tanpa harus dilaporkan melalui aplikasi.

Manusia juga mengalami objektivasi. Objektivasi manusia berarti bahwa manusia mampu mengobyektivasikan bagian dari dirinya di dalam kesadaran sendiri, menghadapi dirinya dalam gambaran yang biasanya tersedia sebagai unsur-unsur obyektif dunia sosial. Objektivikasi adalah proses di mana manusia menciptakan berbagai realitas dalam kehidupannya seperti menciptakan lembaga-lembaga sosial, merumuskan tentang nilai-nilai, tentang istilah-istilah, bahasa maupun makna-makna yang mengaturnya setelah tercipta, ia menjadi produk dari manusia yang mendapat pengakuan dan dimiliki masyarakat. Realitas obyektif terbentuk dari pengalaman di luar diri individu (Sadhana, 2016: 4).

Pemberian tambahan penghasilan Pegawai Negeri Sipil (PNS) berdasarkan Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 52 tahun 2017 yang direvisi menjadi Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 21 Tahun 2018 tentang Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) menciptakan realitas obyektif yang membentuk nilai disiplin dan tanggung jawab untuk membuat laporan para Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan pemerintah Provinsi Bengkulu.

Pada saat inilah berbagai realitas itu berubah menjadi produk yang akhirnya mengikat dan mengontrol kehidupan manusia bahkan mengancam kehidupan manusia. Dari kegiatan eksternalisasi manusia menghasilkan alat demi kemudahan hidupnya, seperti aplikasi Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) untuk meningkatkan dan kemudahan absen, mendisiplinkan karyawan, dan memberi laporan kinerja. Aplikasi ini diciptakan untuk memberi kemudahan bekerja dan beraktivitas, juga membuat murah biaya operasional. Setelah dihasilkan, aplikasi tersebut menjadi realitas yang obyektif (objektivitas). Ia telah menjadi dirinya

sendiri, terpisah dengan individu penghasilnya. Bahkan, dengan logikanya sendiri, ia bisa memaksa penghasilnya. Realitas objektif aplikasi tersebut menentukan bagaimana para pegawai harus mengatur cara kerjanya. Ia secara tidak sadar telah didikte oleh aplikasi TPP yang diciptakan.

Dimensi ketiga dalam realitas sosial adalah proses internalisasi. Proses internalisasi merupakan penyerapan ke dalam kesadaran dunia yang terobjektivasi sedemikian rupa sehingga struktur dunia luar manusia menentukan struktur subyektif, kesadaran itu sendiri. Dengan internalisasi manusia kini berfungsi sebagai pelaku formatif bagi kesadaran individu. Sejauh internalisasi itu telah terjadi, individu kini memahami berbagai unsur dunia yang terobjektivasi sebagai fenomena internal terhadap kesadarannya bersamaan dengan saat dia memahami unsur-unsur itu sebagai fenomena realitas eksternal. Proses menginternalisasikan dunia yang terobjektivasi secara sosial adalah proses yang juga menginternalisasikan identitas yang ditetapkan secara sosial. Maka internalisasi mengisyaratkan bahwa faktisitas obyektif dunia sosial itu juga menjadi faktisitas subyektif. Individu mendapati lembaga-lembaga sebagai data dunia subyektif di luar dirinya, tetapi sekarang menjadi data kesadarannya sendiri. Itulah yang disebut dengan internalisasi. Internalisasi memilih mekanisme kontrolnya masing-masing. Mekanisme kontrol ini sering dilengkapi dengan Sanksi. Setiap anggota wajib meraih penghargaan sosial bila menaati realitas dalam institusinya atau menanggung risiko mendapat konsekuensi hukuman bila menyimpang dari kontrol yang ada. Ada asas penghargaan (*reward*) dan Pemberian sanksi (*punishment*) bagi anggota masyarakat.

Pemberian tambahan penghasilan Pegawai Negeri Sipil (PNS) berdasarkan Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 52 tahun 2017 yang direvisi menjadi Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 21 Tahun 2018 tentang Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) memberikan penghargaan (*reward*) bagi para pegawai negeri yang jumlahnya sama dengan gaji yang mereka terima selama ini. Bahkan ada beberapa dinas, kantor, badan, bagian yang tambahannya lebih besar dari gaji yang selama ini mereka terima. Namun para pegawai yang tidak disiplin, tidak membuat laporan kinerja, sebagaimana yang diwajibkan, mendapat sanksi (*punishment*) berupa pemotongan tambahan penghasilan. Pemotongan penghasilan yang diberikan juga cukup besar, sehingga para pegawai negeri lebih memilih untuk disiplin, supaya tidak mendapat sanksi.

BAB VI

PENUTUP

6. 1 Kesimpulan

Berdasarkan uraian dan pembahasan hasil penelitian yang berkaitan dengan pemberian Tambahan Penghasilan Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

6. 1. 1 Pemberian Tambahan Penghasilan Pegawai Sipil Negara (PNS)

Berdasarkan Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 21 Tahun 2018 tentang perubahan atas Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 52 Tahun 2017 tentang Pemberian Tambahan Penghasilan Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu

Di dalam disertasi ini pembahasan hasil penelitian menggunakan teori implementasi yang dikemukakan oleh Edward III. Fokusnya berkaitan dengan aspek komunikasi, sumberdaya, disposisi dan struktur birokrasi dari pemberian tambahan penghasilan Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu, sebagai pelaksanaan dari Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 21 tahun 2018 sebagai perubahan atas Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 52 Tahun 2017.

1. Komunikasi. Komunikasi dilakukan dengan melibatkan berbagai pihak, di awal komunikasi dilakukan oleh Gubernur Bengkulu dengan seluruh Organisasi Perangkat daerah (OPD) untuk mensinkronkan pemahaman berkaitan dengan pentingnya Pemberian Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS). Komunikasi juga dilakukan dengan pihak legislatif, yang selanjutnya menyetujui formasi kebijakan anggaran yang memang harus mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Daerah (DPR). Selanjutnya komunikasi dilakukan dengan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia untuk mendapatkan pengesahan Peraturan Gubernur tersebut, dan akhirnya Gubernur melakukan komunikasi dengan bawahannya yang berada di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu untuk membentuk tim pelaksana Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) yang terdiri dari berbagai dinas.
2. Sumber daya. Sumber daya pada pemberian tambahan penghasilan Pegawai Sipil Negara (PNS) berdasarkan Peraturan Gubernur tentang Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) ini telah tersedia secara memadai antara lain:
 - a. Sumber daya manusia. Dalam pemberian tambahan penghasilan, sumber daya manusia tersedia dengan memadai bahkan melimpah. Ada sekitar 1.100

Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang terlibat dalam program Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) merupakan sumber daya yang jika dilihat dari rata-rata pendidikannya adalah sarjana S1.

- b. Sumber dana keuangan/ pendanaan yang disediakan cukup besar. Dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Provinsi Bengkulu Rp. 2 triliun setiap tahun dikeluarkan sebanyak 170 miliar untuk Tunjangan Penghasilan Pegawai (TPP).
 - c. Sumber daya material/ sarana prasarana, untuk melaksanakan kebijakan tersedia secara memadai, antara lain absen sidik jari (*finger print*), perangkat yang menginstal program (*software*) aplikasi Tunjangan Penghasilan Pegawai (TPP) serta gadget atau ponsel yang memungkinkan dapat digunakan untuk aplikasi/ program Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP)
3. Disposisi. Pada pelaksanaan pemberian tambahan penghasilan berdasarkan Peraturan Gubernur Bengkulu ini para Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu sifat, watak dan karakter pelaksana menunjukkan sifat jujur, disiplin dan bertanggung jawab. Namun ada persoalan pada semangat dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawab terutama pada bagian laporan kinerja. Misalnya ditemukan adanya laporan kinerja yang dibuat oleh pegawai pada hari libur. Hal yang sama juga terjadi pada pimpinan pegawai yang membuat persetujuan atas laporan tersebut.
4. Struktur birokrasi. Pada pelaksanaan pemberian tambahan penghasilan berdasarkan Peraturan Gubernur Bengkulu tentang Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) ini Kepala daerah, yaitu Gubernur Bengkulu hanya pembuat

kebijakan saja, sementara pelaksana utama adalah birokrasi, yang terdiri dari sejumlah organisasi perangkat daerah (OPD), yaitu Sekretariat Daerah (Setda), Inspektorat, Badan Kepegawaian Daerah, Badan Pendapatan dan Keuangan Aset Daerah. Pada level pelaksana diserahkan kepada kepala organisasi perangkat daerah (OPD), pengawasan juga dilakukan tim sebagai pelaksana utama kebijakan Gubernur Bengkulu tentang Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP). Badan kepegawaian melakukan fungsi pembinaan dan melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan kebijakan. Adapun bagian keuangan fungsi pembayaran kepada para pegawai.

6. 1. 2 Faktor pendukung dan penghambat Pemberian Tambahan Penghasilan (TPP) Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu.

6. 1. 2. 1 Faktor pendukung

6. 1. 2. 1. 1 Faktor pendukung Internal

- a. Pelaksanaan program pemberian Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) mendapat dukungan penuh dari para Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu. Hal ini memungkinkan terjadi, karena para pegawai negeri mendapat banyak keuntungan terutama penghasilan dari adanya program Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP). Tidak ada satupun pegawai negeri yang menolak pelaksanaan Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP).
- b. Komitmen pejabat daerah. Pejabat daerah dalam hal ini kepala daerah dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Bengkulu memiliki komitmen terhadap terlaksananya pemberian Tambahan Penghasilan Pegawai

(TPP), seluruh pimpinan daerah sangat serius dan komitmen dalam pelaksanaan Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP).

6. 1. 2. 1. 2 Faktor pendukung Eksternal

- a. Kesiapan anggaran. Anggaran untuk Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu dialokasikan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Provinsi Bengkulu sejak tahun 2018. Jumlah anggaran Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) pada tahun 2019 mencapai Rp 170 miliar. Jumlah tersebut meningkat pada tahun 2020 menjadi Rp 177 miliar.
- b. Kesiapan sistem. Sistem yang dibuat, baik dari sisi aplikasi maupun jaringan sudah cukup memadai untuk pelaksanaan Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP). Sistem dan ketersediaan jaringan yang ada sudah cukup memadai.

6. 1. 2. 2 Faktor Penghambat

6. 1. 2. 2. 1 Faktor Penghambat Internal

Adanya tindakan indisipliner dari para Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang sengaja mengisi laporan kinerja tidak sesuai dengan tupoksinya. Ada pula PNS yang menggunakan bantuan joki untuk mengisi laporan kinerja.

6. 1. 2. 2. 2 Faktor Penghambat Eksternal

- a. Pada saat-saat tertentu terutama pada PNS mengisi laporan secara bersamaan sering mengalami gangguan dan eror.
- b. Pelaksanaannya masih berdasarkan eseloneoring.
- c. Pelaksanaannya tidak mengukur hasil kerja.
- d. Kehadiran yang diukur dengan presensi lebih dominan daripada hasil pekerjaan.

- e. Pemberian TPP tidak mempertimbangkan beban kerja dan risiko pekerjaan yang dihadapi oleh masing-masing pegawai.

6. 2 Implikasi Penelitian

Penelitian ini memiliki implikasi terhadap dunia akademik maupun kehidupan praktis, implikasi akademik dapat dilihat dari implikasi terkait dengan teori yang digunakan dalam penelitian ini, sementara implikasi praktis dapat dilihat dari keterkaitan hasil dan pembahasan penelitian ini berkaitan dengan pemberian tambahan penghasilan Pegawai Sipil Negara (PNS) berdasarkan Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 21 Tahun 2018 tentang perubahan atas Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 52 Tahun 2017 tentang Pemberian Tambahan Penghasilan Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu.

6. 2. 1 Implikasi Teoritis

Teori utama yang digunakan di dalam penelitian ini adalah teori implementasi kebijakan publik. Menurut Edward III, ada empat hal yang harus diperhatikan dalam implementasi kebijakan, yaitu: (a) komunikasi (*communication*); (b) sumber daya (*resource*); (c) disposisi dan perilaku (*disposition or attitudes*); (d) struktur birokrasi (*bureaucratic structures*). Keempat elemen implementasi kebijakan publik yang dikemukakan Edward III tersebut ada di dalam pemberian tambahan Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Provinsi Bengkulu berdasarkan Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 21 Tahun 2018 tentang perubahan atas Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 52 Tahun 2017 tentang Pemberian Tambahan Penghasilan Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Lingkungan

Pemerintah Provinsi Bengkulu. Implikasi penelitian merupakan konsekuensi atas temuan hasil penelitian yang dilakukan. Konsekuensi ini berakibat yang secara umum menolak atau mendukung teori yang dipakai.

Dalam penelitian ini implikasi teoritis mendukung teori yang dikemukakan oleh Edward III. Berdasarkan hasil penelitian pemberian tambahan penghasilan Pegawai Sipil Negara (PNS) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu, telah berjalan dan dilaksanakan berdasarkan Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 21 Tahun 2018 tentang perubahan atas Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 52 Tahun 2017 tentang Pemberian Tambahan Penghasilan Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu.

Pemberian tambahan penghasilan melibatkan komunikasi yang terjadi antara berbagai elemen yang ada. Elemen implementasi kebijakan yang dikemukakan Edward III yang terdiri dari komunikasi (*communication*), sumber daya (*resource*), disposisi dan perilaku (*disposition or attitudes*), dan struktur birokrasi (*bureaucratic structures*), semuanya terdapat dalam pemberian tambahan penghasilan Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu.

Komunikasi yang terjadi adalah komunikasi lintas saluran, antara Gubernur Provinsi Bengkulu sebagai pembuat kebijakan dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), komunikasi dengan tim pelaksana pemberian tambahan penghasilan yang terdiri dari Sekretaris Daerah, Badan Keuangan Daerah, Inspektorat dan Kepegawaian Daerah. Tim pelaksana kemudian berkomunikasi dengan sasaran pelaksanaan kegiatan yaitu 7.000 Pegawai Negeri Sipil (PNS). Tim

pelaksana pemberian TPP melakukan komunikasi kepada PNS dengan membuat surat edaran mengenai pemberlakuan TPP. Selain itu komunikasi dalam bentuk sosialisasi berupa pemasangan spanduk dan banner di lingkungan kantor Pemerintah Provinsi Bengkulu. Pemberian TPP juga mendapat umpan balik (*feedback*) dari para pegawai. Umpan balik (*feedback*) disampaikan dalam rapat resmi yang diadakan oleh tim pelaksana TPP, berupa masukan kepada tim pelaksana TPP mengenai formulasi pemberian TPP yang berbasis kinerja, hasil kerja, beban pekerjaan dan resiko pekerjaan, tidak berbasis eselonering.

Sumber daya (*resource*) yang ditemukan di dalam pemberian tambahan penghasilan (TPP) berupa sumber daya manusia (SDM) sebanyak 7.000 orang PNS yang sebagian besar adalah sarjana strata 1 (satu), sebagian lagi yang berpendidikan Sekolah Menengah Atas (SMA) dan magister dan doktor. Sumber daya lain berupa keuangan (*financial*) sebanyak Rp 170 miliar per tahun yang bersumber dari Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Provinsi Bengkulu. Sumber daya lain yang ditemukan adalah sumber daya material berupa perangkat keras (*hardware*) dan perangkat lunak (*software*) untuk menampung data laporan para Pegawai Negeri Sipil (PNS) penerima TPP.

Struktur birokrasi (*bureaucratic structures*) dalam pemberian TPP terdiri dari Sekretaris Daerah, Badan Kepegawaian Daerah, Badan Keuangan Daerah dan Inspektorat. Tim ini yang menjadi pelaksana pemberian TPP yang kemudian membuat *standard operating procedure* (SOP) pelaksanaan TPP yang terdiri dari proses pelaporan, materi yang dilaporkan, waktu pelaporan dan persetujuan laporan yang dilakukan oleh atasan masing-masing. Sedangkan 7.000 Pegawai Negeri Sipil

(PNS) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu juga menjadi sasaran sekaligus pelaksana TPP.

Adapun disposisi dan perilaku (*disposition or attitudes*) pelaksana pemberian TPP beragam; ada yang disiplin, berupa kehadiran di kantor dan waktu pulang yang disiplin. Namun di antara mereka ada yang tidak disiplin dalam mengisi laporan TPP, meminta tolong kepada orang lain, atau menggunakan joki, untuk mengisi laporan TPP.

Teori implementasi kebijakan publik menurut Edward III memiliki relevansi dengan penelitian ini, terdapat seluruh unsur pemberian tambahan penghasilan Pegawai Sipil Negara (PNS) berdasarkan Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 21 Tahun 2018 tentang perubahan atas Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 52 Tahun 2017 tentang Pemberian Tambahan Penghasilan Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu. Sehingga, penelitian ini mendukung teori yang telah dikemukakan oleh Edward III.

Selain menggunakan teori utama penelitian ini juga menggunakan teori pendukung yang relevan yaitu teori pertukaran sosial, teori struktur fungsional dan teori realitas sosial. Dalam paradigma teori pertukaran sosial, bahwa tindakan dan perilaku para Pegawai Sipil Negara (PNS) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu, didorong oleh adanya imbalan yang diterima dari pemberian Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP). Bahwa individu mempunyai perilaku yang saling mempengaruhi dalam hubungan sosial, yang di dalamnya terdapat unsur imbalan (*reward*), pengorbanan (*cost*), dan keuntungan (*profit*). Imbalan (*reward*) yang diperoleh para Pegawai Sipil Negara (PNS) di Provinsi Bengkulu berupa tambahan

penghasilan yang cukup besar. Ada sanksi dan pengorbanan. Imbalan merupakan segala hal yang diperoleh melalui adanya pengorbanan, Pengorbanan yang dilakukan atau yang diberikan oleh para Pegawai Sipil Negara (PNS) di Provinsi Bengkulu adalah menghilangkan kebiasaan berada di luar kantor pada saat jam kerja, baik berada di rumah maupun di tempat lain sesuai keinginan. Kembali aktif masuk kerja di kantor dari pagi, siang hingga sore hari. Begitu pula mereka harus berkorban untuk rela antre melakukan absen dengan sidik jari (*finger print*) demi menjaga kedisiplinan dan tidak terlambat.

Pemberian tambahan penghasilan Pegawai Sipil Negara (PNS) berdasarkan Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 52 tahun 2017 yang direvisi menjadi Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 21 Tahun 2018 tentang Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) bila dianalisis menggunakan teori fungsionalisme Durkheim, merupakan bagian dari perubahan yang seimbang di dalam struktur dan tatanan birokrasi pemerintahan Provinsi Bengkulu. Hal ini bisa dilihat dari tidak adanya gejolak yang terjadi pada saat peraturan tersebut ditetapkan dan diterapkan di lingkungan pemerintah.

Ada perubahan yang terjadi secara menyeluruh pada kehidupan Pegawai Sipil Negara (PNS) di seluruh organisasi perangkat daerah (OPD) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu, dalam jumlahnya yang cukup besar, sekira 7000 orang. Perubahan yang terjadi merupakan perubahan yang tiba-tiba, tidak perlahan, begitu peraturan gubernur tersebut diberlakukan, maka langsung berubah perilaku dan tindakan para pegawai, namun perubahan yang tiba-tiba tersebut tidak menyebabkan kekacauan, melainkan perubahan yang tertib, bahkan kehidupan

yang lebih tertib. Di antara hal yang membuat kehidupan pegawai tertib dan semakin tertib dengan perubahan yang ada adalah, karena tindakan yang dilakukan berada dalam koridor bagian dari tugas dan fungsi yang telah mereka jalankan selama ini, tidak ada yang berubah dari tugas dan fungsi para pegawai. Yang berubah adalah sikap dan tindakan serta pola interaksi mereka dengan mekanisme kerja, namun tugas dan fungsi tetap saja. Ini relevan dengan apa yang dikemukakan oleh Durkheim, dalam teori fungsionalisme, masing-masing orang di dalam masyarakat memiliki fungsi, sebagaimana anggota tubuh manusia, selama fungsi tersebut berjalan perubahan yang terjadi tetap stabil.

Bila dilihat dengan cara pandang teori realitas sosial, maka pemberian tambahan penghasilan (TPP) berdasarkan Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 52 tahun 2017 yang direvisi menjadi Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 21 Tahun 2018 tentang Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) menunjukkan gejala umum, interaksi di dalam lembaga Pemerintah Provinsi Bengkulu, yang kemudian membentuk perilaku dan pengalaman interaksi sosial kemasyarakatan para Pegawai Sipil Negara (PNS) di Bengkulu. Kesadaran umum untuk berubah yang terjadi pada birokrasi di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu, membentuk kesadaran individu untuk turut serta berubah, mengikuti apa yang menjadi tindakan umum birokrasi. Jika tidak berubah, maka individu tersebut akan menjadi terasing, tidak menyatu dengan lingkungan masyarakatnya.

6. 2. 2 Implikasi Praktis

Penelitian ini memiliki implikasi praktis terkait dengan pemberian tambahan penghasilan (TPP) Pegawai Sipil Negara (PNS). Sehingga, bagi para

pemangku kebijakan (*stakeholders*) dalam hal ini Gubernur, bisa menjadikannya sebagai salah satu acuan di dalam kegiatan peningkatan kinerja Pegawai Sipil Negara (PNS), baik yang berada pada Pemerintahan Provinsi Bengkulu, maupun daerah lain di Indonesia. Salah satu implikasi praktis yang diharapkan adalah, adanya revisi terhadap Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 21 Tahun 2018 tentang Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP), terutama mengenai dasar perhitungan pemberian TPP yang lebih berbasis pada hasil kerja, beban kerja dan risiko pekerjaan.

6.3 Saran

1. Pemberian Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) yang diberlakukan diharapkan menerapkan asas proporsionalitas terhadap beban kerja dan risiko kerja bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang berbeda satu dengan yang lain, antara satu bidang dengan bidang lain, satu organisasi perangkat daerah (OPD) satu dengan yang lain.
2. Diperlukan fasilitas tambahan berupa server yang khusus hanya digunakan untuk kebutuhan pelaksanaan pemberian Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) ini agar tidak campur dengan yang lainnya. Sehingga bisa meminimalisir kendala secara teknis.

Tabel Existing Model Dari Hasil Penelitian

| Rumusan Masalah | Fokus Penelitian | Temuan | Proposisi |
|---|---|--|---|
| 1. Bagaimana pemberi TPP berdasarkan Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 21 Tahun 2018 tentang perubahan atas Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 52 Tahun 2017 tentang Pemberian Tambahan Penghasilan Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan | Fokus terkait pemberian TPP dengan indikator: a) Komunikasi dan kordinasi b) Sumber Daya c) Disposisi d) Struktur birokrasi | 1. Komunikasi pada implementasi Peraturan Gubernur tentang Tambahan Penghasilan Pegawai terjadi dalam bentuk komunikasi massa. 2. Komunikasi pada implementasi Peraturan Gubernur tentang Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) berlangsung secara formal. 3. Sumber daya manusia berupa Pegawai negeri sipil (PNS) yang mendapat TPP di Propinsi Bengkulu sebanyak 7.000 orang. 4. Sumber dana yang digunakan untuk membayar TPP kurang lebih Rp 170 miliar per tahun yang bersumber dari APBD Propinsi Bengkulu. 6. Sifat pelaksana peraturan gubernur ada yang cuek dan egois. 7. Pelaksana peraturan gubernur ada yang masih pragmatis dan instan. | Proposisi Minor 1. Proses komunikasi pada implementasi Peraturan Gubernur berjalan formal dalam rapat khusus yang membahas tentang tambahan penghasilan pegawai. 2. Sumber daya yang digunakan untuk implementasi peraturan gubernur tersedia baik dalam bentuk SDM, dana, dan material. 3. Disposisi pelaksana implementasi peraturan gubernur beragam, cuek, instan dan pragmatis. 4. Struktur birokrasi implementasi peraturan gubernur terdiri dari perencana pelaksana dan sasaran. |

| | | | |
|--|---|--|--|
| Pemerintah Provinsi Bengkulu? | | <p>8. Struktur birokrasi implementasi terdiri dari perencana, pengawas dan eksekutor.</p> <p>9. Struktur birokrasi paling besar berada di level sasaran/ staf.</p> | <p>Proposisi Mayor</p> <p>Implementasi kebijakan memerlukan adanya komunikasi dan kordinasi, tersedianya sumber daya baik manusia, dana maupun material, adanya disposisi pelaksana dan struktur birokrasi pelaksana.</p> |
| 2. Apa faktor pendukung dan penghambat pemberian TPP berdasarkan Peraturan Gubernur Nomor 21 Tahun 2018 tentang perubahan atas Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor | <p>2. Faktor pendukung dan penghambat pemberian TPP:</p> <p>a) Faktor pendukung</p> <p>1. Faktor pendukung internal</p> | <p>10. Faktor pendukung internal:</p> <p>a). Penerimaan PNS</p> <p>b). Komitmen pejabat daerah</p> <p>11. Faktor pendukung eksternal:</p> <p>a). Anggaran bersumber dari APBD.</p> | <p>Proposisi Minor</p> <p>1. Terdapat faktor pendukung internal dan eskternal dalam pemberian TPP.</p> <p>2. Terdapat faktor penghambat internal dan eksternal dalam pemberian TPP.</p> <p>3. Faktor penghambat, tidak menghalangi pemberian TPP, namun sering menjadi kendala pada pelaksanaannya.</p> <p>Proposisi Mayor</p> |

| | | | |
|--|---|---|--|
| <p>52 Tahun 2017 tentang Pemberian Tambahan Penghasilan Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu?</p> | <p>2. Faktor pendukung eksternal</p> <p>b) Faktor penghambat</p> <p>1) Faktor penghambat internal</p> <p>2) Faktor penghambat eksternal</p> | <p>b). Sistem dan aplikasi.</p> <p>12. Faktor penghambat internal: Tindakan indisipliner PNS</p> <p>13 Faktor penghambat eksternal:</p> <p>a). Jaringan data.</p> <p>b). Pola eselonioring.</p> <p>c). Tidak mengukur hasil kerja.</p> <p>d). Kehadiran lebih dominan daripada kinerja.</p> <p>e). Tidak mempertimbangkan risiko pekerjaan.</p> | <p>Pemberian tambahan penghasilan Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Propinsi Bengkulu telah terlaksana selama empat tahun. Dalam pelaksanaannya ada faktor pendukung kelancaran, dan ada faktor penghambat yang menjadi kendala teknis dalam pelaksanaan.</p> |
|--|---|---|--|

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku Literatur

- Agung Nugroho, 2006. *Strategi Jitu Memilih Metode Statistic Penelitian Dengan SPSS*. Yogyakarta: Andi Yogyakarta.
- Abidin, Said Zainal, 2004. *Kebijakan Publik*. Jakarta: Yayasan Pancur Siwah.
- Anselm Strauss dan Juliet Corbin, 1997. *Dasar-Dasar Penelitian Kualitatif Prosedur, Tehnik, dan Teori*. Surabaya: Bina Ilmu Offset.
- Agustino, Leo, 2006. *Implementasi Kebijakan Publik Model Van Meter Van Horn: The Policy*.
- Anwar Prabu Mangkunegaran, 2000. *Manajemen Sumber Daya Manusia Perusahaan. Cetaakan Ke 2*. Bandung: Remaja Rosda Karya.
- Amal, M. Khusna, 2010. *Anatomi dan Perkembangan Teori Sosial*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Amins, Achmad, 2012. *Manajemen Kinerja Pemerintah Daerah*. Yogyakarta: Laks Ban Press.
- Ancok, Djamaludin, 2012. *Psikologi Kepemimpinan dan Inovasi*. Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Armstrong. Michael and Baron, 2006. *Performance Manajemen. Alih Bahasa: Tony Setiarvan*. Yogyakarta: Tugu Publisher.
- Berger. Arthur Asa, 2013. *Media Aanalysis Technique. Second edition. Alih Bahasa Setio Budi HH*. Yogyakarta: Penerbit Universitas Atma Jaya.
- Bogdan, Robert dan Taylor, 1992. *Pengantar Metode Penelitian Kualitatif, Terjemahan oleh Arief Rurchan*. Surabaya : Usaha Nasional.
- Bungin, Burhan, 2007. *Penelitian Kualitatif: Komunikasi, Ekonomj Kebijakan Publik, dan Ilmu Sosial Lainnya*. Jakarta: Kencana.
- Bryant, Corralie and Louis G White, 1982. *Managing Development in Third Word*. Prentice Hall: Englewood Cliff.
- Creswell, John (2007). *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Approaches (2nd ed.)*, Inc City: Sage Publications.

- Cheema, G, Shabbir dan Rondinelli, Denniss, A, editors, 1983. *Decentralization and Development-Policy Implementations in Developing Countries*. Sage Publications Beverly Hills
- Collin Rees, 1997. *An Introduction to Research for Midwives*. England
- Dwijiwijoto, 2004. *Kebijakan Publik – Formulasi, Implementation dan Evaluasi*. Jakarta: PT. Elek Media Komputindo.
- Dwiyanto, Agus, 2003. *Reformasi Pelayanan Publik: Apa yang harus dilakukan?* Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM.
- Dwiyanto, Agus, 2011. *Manajemen Pelayanan Publik (Peduli, Inklusif dan Kolaboratif)*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press
- Dessler, G.,1997. *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Jakarta, PT. Prenhallindo.
- Dunn, William, 2000. *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Dye, Thomas R. 1992. *Understanding Public Policy*. USA: Prentice-Hall, INC., Englewood Cliffs, NJ.
- Edward, Goerge III (1980). *Implementing Public Policy*. Washington DC: Texas A & M University, Congressional Quarterly Press.
- Effendi, S. 1973. *Metode Penelitian Survei*. Jakarta: LP 3ES.
- Eriyanto. 2002. *Analisis Wacana Pengantar Analisis Teks*. Media. Yogyakarta: Pelangi Aksara
- Fachruddin, Fuada. 2006. *Agama dan Pendidikan Demokrasi Pengalaman Muhammadiyah dan NU diterjemahkan oleh Tufel Najib Musyaddad*. Jakarta: Pustaka Alvabet.
- Gibson, J.L.,J.M. Ivancevich, J.H. Donnelly, Jr.,1996. *Organisasi, Perilaku, Struktur, Proses*. Jakarta: Bina Rupa Aksara.
- Hadjar, Ibnu, 1996. *Dasar-Dasar Metodologi Penelitian Kuantitatif Dalam Pendidikan*. Semarang: Rajawali
- Hariandja, Marihot Tua Efendi, 2005. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta : PT Grasindo.
- Hasibuan, Malayu S.P., 2008. *Manajemen Sumberdaya Manusia*. Jakarta: Bumi Aksara

- Hardjosoekarto, Sudarsono, 1998. *Strategi Reformasi SDM Aparatur, Learning and Learning Organization*. Bandung: STIA LAN.
- Hays, D & Singh, A (2012). *Qualitative Inquiry in Clinical and Educational Settings 1st Edition*. New York: The Guilford Press.
- Homans, George C, Schiedier, David M, 1995. *Marriage Authority and Final Causes: Study of Unilateral Cross_Cousin Marriage*. New York: Free Press.
- Kadan'man, 2012. *Manajemen Pengembangan Sumber Daya Manusia*. Jakarta: PT. Raja Graiindo Persada.
- Kasim, Azhar, 1993. *Pengukuran Efektivitas Organisasi*. Jakarta: LPFE Universitas Indonesia
- Kusnadi, 2000. *Nelayan: Strategi Adaptasi Dan Jaringan Sosial*. Bandung Humaniora Utama Press.
- Kotler dan Armstrong, 2006. *Prinsip-prinsip Pemasaran. Jilid 1 dan 2. Edisi 12*. Jakarta: Erlangga.
- L. W. Rue & L.L Byars. 1981, *Management: Teory And Aplication (Homewood)*. I.L:Richard D, Irwin, Inc.
- Mahmudi, 2005. *Manajemen Kinerja Sektor Publik*. Yogyakarta: UPP AMP YKPN.
- Mas'oed, Mohtar, 1989. *Ekonomi Dan Struktur Politik*. Jakarta: LP3ES
- Miles,M.B, Huberman, A.M, dan Saldana,J., 2014. *Qualitative Data Analysis, A Methods*. Sourcebook, Edition 3. USA : Sage Publication. Terjemahan Tjetjep Rohinidi Rohidi, UI-Press.
- Mintzberg, H., 1983. *The Rise and Fall of Strategic Planning*. New York: The Free Press.
- Nawawi, H. Hadari, 1997. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Yogyakarta, Penerbit Gajah Mada University Press.
- Patton, Michael (2015). *Qualitative Research & Evaluation Methods Integrating Theory and Practice (Fourth Edition)* London: Sage Publications, Inc.
- Poloma, Margaret, 2010. *Sosiologi Kontemporer*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada
- Pasolong, Harbani. 2007. *Kepemimpinan Birokrasi*. Bandung: Alfabeta

- Parson, Wayne, 2005. *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik analisis kebijakan*. Jakarta, Kencana.
- Prawirosentono, Suyadi, 1999. *Kebijakan Kinerja Karyawan: Kiat Membangun Organisasi Kompetitif Menjelang Perdagangan Bebas Dunia*. Yogyakarta: BPFE –Yogyakarta.
- Riggs, Frew W., 1991. *The Ecology of Public Administration*. New York: Asia Publishing House.
- Ripley, Randall. B., Franklin, Grace, 1986. *A. Policy Implementation and Bureaucracy (Second Edition)*. Chicago, Illinois: The Dorsey Press.
- Ritzer, George, 2010. *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Sadhana, Kridawati, 2010. *Etika Birokrasi dalam Pelayanan Publik*. Malang: Citra.
- Sugiyono. (2012). *Metode Penelitian Kualitatif Kuantitatif dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
- Simanjuntak, Payaman J, 2005. *Manajemen dan Evaluasi Kerja*. Jakarta: Penerbit FEU.
- Simambela, Poltak Lijan, 2012. *Kinerja Pegawai Negeri, Teeori Pengukuran dan Implikasi*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Simamora, H. 2004. *Manajemen Sumberdaya Manusia Edisi III*. Yogyakarta: Bagian Penerbit Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi YKPN.
- Siagian, Sondang P., 2004. *Manajemen Abad 21*. Jakarta: PT Bumi Aksara.
- Soenarko, 2000. *Public Policy: Pengertian Pokok Untuk Memahami dan Analisa Kebijaksanaan Pemerintah, Cetakan Kedua*. Jakarta: Airlangga University Press.
- Suharto, Edi, 2005. *Membangun masyarakat memberdayakan rakyat*. Bandung: Refika Aditama.
- Suradinata, Ermaya, 1997. *Pemimpin Dan Kepemimpinan Pemerintahan*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Sztompka, Piotr, 2010. *Sosiologi Perubahan Sosial*. Jakarta: Prenada Media Group.

- Strauss, Anselm & Corbin, Juliet, 1998. *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. London: Sage Publications, Inc.
- Tampubolon, Manahan, P., 2012. *Perilaku Keorganisasian (Organization Behavior)*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Wahab, Solichin Abdul, 1995. *Pengantar Analisis Kebijakan Negara*. Rineka Cipta: Jakarta.
- Wahab, Solichin Abdul. 1994. *Analisis Kebijaksanaan, dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara, Edisi Kelima*. Bumi Aksara: Jakarta.
- Wahab, Solichin Abdul, 2004. *Analisis Kebijakan. Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Whitmore, John, 1997. *Coaching for Performance, Seni Mengarahkan untuk Mendongkrak Kinerja*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama
- Wabcr, Max, 1973. *Bereaucrazy, dalam Hans H. Gerth, From Max Weber: Essay in Sociology*. London: Oxford Iniversity Press, Inc.
- Wirawan, 2012. *Konflik dan Manajemen Konflik: Teori, Aplikasi, dan Penelitian*. Jakarta: Salemba Humanika

B. Jurnal/ Penelitian

- Agusta, Elbert & Jaya, Imanuel, 2017. *Profesionalisme Aparatur Pemerintah Daerah dalam Pengembangan Kualitas Kinerja yang Lebih Baik Dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Baik*. Jurnal JISPAR, Vol. 6 No. 1, hal. 43.
- Bakri Syakib, 2002. *What have we learn about ARB, especially for diabetes hypertension*. Dalam Kongres nasional X pernefri, Annual meeting.h.97.
- Befu, Harumi, 1977. *Social Exchange*. Jurnal Annual Review of Anthropology. Vol. 6, hal. 255.
- Bogdan, R., Taylor, S.J, 1990. *Looking at the Bright Side: A Positive Approach to Qualitative Policy and Evaluation Research*. Qual Sociol Vol. 13, hal. 183-192.
- Cook, Karen S, dkk, 2013. *Chapter 3 Social Exchange Theory*. Handbook of Social Psychology, hal. 61-63.

- Homans, George C, 1958. *Social Behavior as Exchange*. American Journal of Sociology, Vol. 63, No. 6, hal. 1.
- Hendayady, Agus. 2011. *Pemberdayaan Aparatur Daerah (Telaah Teoritis Terhadap Kinerja Aparatur Daerah)*. Jurnal Ilmu Politik dan Ilmu Pemerintahan, Vol. 1, No. 1, hal. 61.
- Husin, M, dan Siagian, 2011. *Teori Tentang Kinerja Pegawai: Chapter II*. Diakses dari <http://repository.usu.ac.id/pada>.
- Imtihan, Husnul, dkk, 2017. *Peran Pemerintah Dan Partisipasi Masyarakat Dalam Perencanaan Pembangunan Daerah*. Jurnal Neo-Bis, Vol. 11, No 1, hal. 2.
- Ilyas, Yaslis, 2002. *Kinerja, Teori, Penilaian, dan Penelitian*. Depok: Universitas Indonesia.
- Iqbal, Mahathir Muhammad, 2017. *Membangun Sistem Rekrutmen Calon Pegawai Negeri Sipil Pada Era Otonomi Daerah*. Jurnal Umpo, Vol. 5, No. 2, hal. 348.
- Jones, Jennifer J, 1991. *Earnings Management During Import Relief Investigations*. Journal Of Accounting Research, Vol 29, No.2 1991, p.193-228.
- Kurniawan, Robi Cahyadi, 2016. *Innovation Quality Public Services Local Government*. Fiat Justisia Journal of Law, Volume 10 Issue 3, hal. 579.
- Latu, Dyah, dkk, 2016. *Pengaruh Tambahan Penghasilan Pegawai Dan Lingkungan Kerja Terhadap Motivasi Kerja Serta Dampaknya Pada Kinerja Pegawai Dinas Kesehatan Kabupaten Temanggung*. Jurnal Visi Manajemen, Vol 1, No 3, hal. 54.
- Lubis, Kartini, dkk, 2020. *Implementation of the Governor's Regulation Concerning Additional Income Allowances for Civil Servants and Prospective Civil Servants*. Strukturasi: Jurnal Ilmiah Magister Administrasi Publik, Vol. 2 No. 2, hal. 179.
- Maharani, Paramitha, dkk. 2014. *Pelaksanaan Pemberian Tunjangan Remunerasi Dalam Menunjang Kinerja Pegawai Negeri Sipil Di Kementrian Hukum Dan Ham Kota Bandar Lampung*. Jurnal Ilmiah Hukum dan Administrasi Negara Universitas Lampung, Vol. 1, No. 2, hal. 20.
- Mighfar, Shokhibul, 2015. *Social Exchange Theory: Telaah Konsep George C. Homans Tentang Teori Pertukaran Sosial*. Jurnal Lisan Al-Hal, Vol. 9, No. 2, hal. 261.

- Mubarok, dkk, 2020. *Policy Implementation Analysis: Exploration of George Edward III, Marilee S Grindle, and Mazmanian and Sabatier Theories in the Policy Analysis Triangle Framework*. Journal of Public Administration Studies, Vol. Vol. 5, No. 1, hal. 33.
- Nawatmi, Sri, 2013. *Corruption and Economics Growth In 33 Province - An Empirical Study in Indonesia*. Jurnal Dinamika Akuntansi, Keuangan dan Perbankan, Mei 2013, Vol. 2, No. 1, hal. 75.
- Nugroho, Muhammad Aji. 2012. *Pengaruh Proses Rekrutmen dan Seleksi Terhadap Kinerja Karyawan (Studi pada PT. Angkasa Pura I Persero Bandara Internasional Sultan Hasanuddin Makassar)*. Skripsi Sarjana Ekonomi Program Manajemen Fakultas Ekonomi Univesitas Hasanuddin Makassar).
- Otley, D.T. dan Pierce, B.J. 1999. *The Operations of Control Systems in Large Audit Firms: an Empirical Investigation*. Auditing: A Journal of Practice & Theory. 15(Fall), pp.65-84.
- Paisa, Liva, dkk, 2019. *Etika Pemerinthan Dalam Meningkatkan Kinerja Aparatur Sipil Negara*. Jurnal Eksekutif Jurusan Ilmu Pemerintahan, Volume 3, Nomor 3, hal. 2.
- Qadari, dkk, 2018. *Hubungan Partisipasi Penyusunan Anggaran dan Sistem Remunerasi Terhadap Kinerja Manajerial Pemerintah Daerah: Peran Intervening dari Motivasi*. JAP, Jurnal Akuntansi Publik, Vol. 1, No. 1, hal. 158.
- Sandiasa, Gede & Agustana, Putu, 2018. *Reformasi Administrasi dan Birokrasi Pemerintahan Daerah Dalam Meningkatkan Kualitas Layanan Publik di Daerah*. Public Inspiration: Jurnal Administrasi Publik, Vol. 3 No. 1, hal. 3.
- Sapari, Yusuf, 2018. *Komunikasi dalam Perspektif Teori Pertukaran*. Jurnal Signal, Vol. 6, No. 1, hal. 56-61.
- Siagian, 1994. *Pembangunan: Konsep dan Implikasi, mata kuliah Teori pembangunan*. dipresentasikan pada 25 Februari 2011, Jurusan Manejemen dan kebijakan Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta: Tidak diterbitkan.
- Thamrin, Azlan, 2019. *Politik Hukum Otonomi Daerah Dalam Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik di Bidang Kesehatan*. Jurnal Al-Adalah: Jurnal Hukum dan Politik Islam Vol. 4, No. 1, hal. 24.
- Umar, 2017. *Pendekatan Social Exchangeperspektif George C. Homans*. Tajdid: Jurnal Pemikiran Keislaman dan Kemanusiaan. Vol. 1, No. 1. Hal. 104.

- Wardani, 2016. *Membedah Teori Sosiologi: Teori Pertukaran (Exchange Theory) George Caspar Homans*. Jurnal Studia Insania. Vol. 4, No. 1, hal. 20-23.
- Widiaswari, Roro Rukmini, 2012. *Pengaruh Kinerja Aparatur Pemerintah Terhadap Kualitas Pelayanan Pelayan di Kecamatan Banjarbaru*. Jurnal Spread, Vol. 2, No. 2, hal, 170.
- Erialdy, Mulyanto, A. I., Prastowo, S. L., & Permana, A. I. (2021). Penilaian Prestasi Kerja Menggunakan Aplikasi Online Pada Pegawai Negeri Sipil. *Jurnal IKRA-ITH Ekonomika*, 4(1), 136–142.
- Karlina, A., & Handayani, N. (2017). Analisis kinerja keuangan pemerintah daerah dalam pengelolaan APBD di kota Surabaya tahun 2012-2015. *Jurnal Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi Indonesia (STIESIA)*, 6(3), 910–924.
- Komariah, K., Novianti, E., Hafiar, H., & Prastowo, A. A. (2018). Sinergi Pemerintah Dan Perusahaan Pada Aktivitas Csr Dalam Rangka Menghadapi Mea. *Jurnal Kawistara*, 7(2), 168. <https://doi.org/10.22146/kawistara.27525>
- Pratiwi, W. H. (2018). Pengawasan Kinerja Birokrasi Melalui E-Kinerja Studi Kasus Pemerintah Kota Semarang. *Journal of Politic and Government Studies*, 7(2), 271–280.
- Sengkey, Y. M., Tewal, B., & Lintong, D. C. (2018). Pengaruh Kepuasan Kerja Dan Komitmen Organisasi Terhadap Organizational Citizenship Behavior (Ocb) Pegawai Pada Kantor Sekretariat Daerah Kabupaten Minahasa Tenggara. *Jurnal EMBA: Jurnal Riset Ekonomi, Manajemen, Bisnis Dan Akuntansi*, 6(4), 3138–3147. <https://doi.org/10.35794/emba.v6i4.21288>
- Sugiani, S., Hidayah, S., & Gani, I. (2018). Pengaruh Sistem Informasi Penilaian Kinerja dan Tunjangan Tambahan Penghasilan terhadap Kinerja Pegawai Dinas Pendidikan Kota Samarinda. *Jurnal Manajemen*, 10(1), 50–66. <https://doi.org/10.29264/jmmn.v10i1.2012>
- Toun, N. (2018). Analisis kesiapan pemerintah provinsi kalimantan tengah dalam wacana pemindahan ibukota negara republik indonesia ke kota palangkaraya. *Jurnal Academia Praja*, 1(1), 129–148.
- Wance, M. (2019). Dinamika Perencanaan Anggaran Pada Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Buru Selatan. *The Indonesian Journal of Public Administration*, 5(1), 1–17.
- Yuniarto, T. (2019). Masa Depan Jaringan 5G dan Perilaku Komunikasi Digital. *Warta ISKI*, 2(01), 1–7. <https://doi.org/10.25008/wartaiski.v2i01.22>

B. Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 73 Tahun 2016 tentang Pemberian Tambahan Penghasilan Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Propinsi Bengkulu.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Pegawai Daerah.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1979 tentang Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan Pegawai Negeri Sipil.

C. Internet

<http://ucha07.blozdetik.com/> Konsep Birokrasi dan Hubungannya dengan Administrasi Publik.

[http://helmpinypeopleideas.com/ Faktor-faktor-yang-mempengaruhi-kinerja.](http://helmpinypeopleideas.com/Faktor-faktor-yang-mempengaruhi-kinerja)

DAFTAR TABEL

- Tabel 1.1 : Pemeberian Hukum Disiplin Tahun 2017**Error! Bookmark not defined.**7
- Tabel 1.2 : Realisasi Keuangan APBD Triwulan III 2017 Pemerintah Provinsi Bengkulu**Error! Bookmark not defined.**8
- Tabel 2.1 : Penelitian Sebelumnya Yang Relevan**Error! Bookmark not defined.**91

DAFTAR GAMBAR

- Gambar 2.1 : Metafora Kegagalan Implementasi **Error! Bookmark not defined.**28
- Gambar 2.2 : Implementasi Kebijakan Model George C. Edward III **Error! Bookmark not defined.**35
- Gambar 2.3 : Implementasi Kebijakan Model Van Meter dan Van Horn **Error! Bookmark not defined.**40
- Gambar 2.4 : Kerangka Konseptual Penelitian **Error! Bookmark not defined.**96

**Pemberian Tambahan Penghasilan Aparatur Sipil Negara
(Berdasarkan Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 21 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas
Peraturan Gubernur Bengkulu Nomor 52 Tahun 2017 Tentang Pemberian Tambahan Penghasilan
Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu)**



**Oleh :
EKO AGUSRIANTO
NPM. 16077000019**

**PROGRAM PASCA SARJANA
UNIVERSITAS MERDEKA MALANG**

2021

Penelitian ini telah diuji dan dinilai oleh Panitia Penguji Ujian Tahap I (Tertutup)

Program Pascasarjana Universitas Merdeka Malang pada tanggal 3 Februari 2021

Panitia Penguji

Tanda Tangan

- | | | |
|--|---------|---------|
| 1. Prof. Dr. Bonaventura Ngw., MS (Ketua) | 1. | |
| 2. Prof. Dr. Kasuwi Saiban, M.Ag (Promotor) | | 2. |
| 3. Dr. Sri Hartini Jatnikowati, M.Si (Kopromotor) | 3. | |
| 4. Dr. Muhammad Hanif, MM, M.Pd (Penguji) | | 4. |
| 5. Prof. Dr. Agus Sholahuddin, MS (Penguji) | 5. | |
| 6. Prof. dr. Bambang Satriya, SH., M.Hum (Penguji) | | 6. |
| 7. Dr. Kridawati Sadhana, MS (Penguji) | 7. | |
| 8. Dr. Dwi Suharnoko, M.Si (penguji) | | 8. |

Mengetahui,

**Ketua Program Studi S3 Ilmu Sosial
Program Pascasarjana Universitas Merdeka Malang**

Prof. Dr. Bonaventura Ngw., MS

| Penguji | No | Bab/ Hal | Uraian | Perbaikan | Hal Sudah Direvisi |
|-----------------------------------|-----------|---------------------|--|---------------------------|--|
| Prof. Dr. Agus Sholahuddin, MS | 1 | Bab 2 | Kalimat rumusan masalah disesuaikan dengan judul | Sudah dilakukan perbaikan | Rumusan masalah sudah disesuaikan |
| | 2 | 79 | Judul di halaman 79 disesuaikan dengan judul di depan | Sudah dilakukan perbaikan | Penulisan judul di dalam sudah disesuaikan |
| | 3 | Bab 2 | Kerangka konseptual dicek dan diperbaiki | Sudah dilakukan perbaikan | Kerangka konseptual |
| | 4 | 167 | Proposisi 1 dan seterusnya, dicek dengan rumusan masalah 1 | Sudah dilakukan perbaikan | Proposisi sudah disesuaikan |
| | 5 | V | Existing model diperbaiki | Sudah dilakukan perbaikan | Sudah dilakukan perbaikan |
| | 6 | VI | Kesimpulan apakah sudah menjawab rumusan masalah? | Sudah dilakukan | Sudah dilengkapi |
| Dr. Muhammad Hanif, MM, M.Pd | | Sebuah Bab | Teknis penulisan | Sudah dilakukan perbaikan | Sudah dilakukan perbaikan |
| | | Bab V | Deskripsi indikator | Sudah dilakukan perbaikan | Sudah dilakukan Perbaikan |

| | | | | | |
|--------------------------------|---|---------|--|------------------------------|---|
| | | V | Saran | Sudah dilakukan perbaikan | Masukan saran |
| Prof. Dr. Bonaventura Ngw., MS | 1 | Bab 4 | Penulisan temuan sesuaikan dengan fokus penelitian | Sudah dilakukan perbaikan | Fokus sudah disesuaikan |
| | 2 | Bab 2-3 | Cocokkan fokus penelitian dengan rumusan masalah | Sudah dilaksanakan perbaikan | Fokus dan rumusan masalah sudah disesuaikan |
| | 3 | Bab 2 | Teori utama lebih diperjelas | Sudah diperjelas | Teori utama sudah diperjelas |
| | 4 | Bab 5 | Relevansi teori dengan temuan temuan yang ada | Sudah dilakukan perbaikan | Sudah dilakukan perbaikan |
| | 5 | Bab 5 | Lengkapi existing model | Sudah dilakukan perbaikan | Existing model sudah dilengkapi |
| | 6 | Bab 4 | Cek ulang temuan-temuan yang ada | Sudah dilakukan perbaikan | Temuan sudah disesuaikan |
| | 7 | Bab 5 | Implikasi teoritis belum dibahas | Sudah dilakukan perbaikan | Implikasi teoritis sudah dibahas |
| | 8 | Bab 5 | Temuan-temuan dibahas dengan teori | Sudah dilakukan perbaikan | Temuan sudah dibahas dengan teori |

| | | | | | |
|---|---|-----------|--|---------------------------|---|
| Prof. Dr. Bambang Satriya, SH., M.H (Penguji) | | | | | |
| Prof. Dr. Kasuwi Saiban, M.Ag | 1 | Hal 76 | Penelitian terdahulu tegaskan perbedaannya dengan penelitian ini. | Sudah dilakukan perbaikan | Sudah dijelaskan |
| | 2 | Hal 80 | Kerangka konsep penelitian ditambahkan temuan dan lain-lain. | Sudah ditambahkan | Temuan sudah dimasukkan. |
| | 3 | Bab 4 | Data sesuaikan dengan fokus penelitian dan hasil wawancara. | Sudah dilakukan perbaikan | Fokus sudah disesuaikan |
| | 4 | Bab 5 | Analisis berkaitan dengan faktor pendukung dan penghambat dilengkapi | Sudah dilengkapi | Faktor pendukung dan penghambat sudah dilengkapi. |
| | 5 | Bab 6 | Kesimpulan menjawab rumusan masalah | Sudah dilakukan perbaikan | Sudah menjawab |
| Dr. Kridawati Sadhana, MS | 1 | Semua Bab | Penulisan isi di semua bab disesuaikan dengan judul. | Sudah disesuaikan | Sudah disesuaikan dengan judul |
| | 2 | Bab 2 | Rumusan masalah, sesuai dengan fokus | Sudah disesuaikan | Rumusan masalah sudah sesuai dengan fokus |
| | 3 | Bab 2 | Kerangka teori penelitian sempurnakan | Sudah diperbaiki | Teori sudah diperbaiki |
| | 4 | Bab 4 | Wawancara masih kering | Sudah dilakukan perbaikan | Wawancara sudah diperbaiki |

| | | | | | |
|--|----|-------|---|---------------------------|-------------------------------|
| | 5 | Bab 3 | Perjelas instrumen | Sudah dilakukan perbaikan | Instrumen sudah diperjelas |
| | 6 | Bab 4 | Temuan sesuaikan dengan hasil wawancara | Sudah dilakukan perbaikan | Sudah disesuaikan |
| | 7 | Bab 4 | Proposisi sempurnakan | Sudah dilakukan perbaikan | Proposisi sudah disempurnakan |
| | 8 | Bab 5 | Faktor pendukung dan penghambat masukkan ke tabel existing. | Sudah diperbaiki | Sudah ditambahkan |
| | 9 | Bab 5 | Teknis analisis data diperjelas | Sudah diperbaiki | Sudah diperjelas |
| | 10 | Bab 3 | Lengkapi data yang sesuai dengan lokasi penelitian | Sudah diperbaiki | Sudah dilengkapi |
| Dr. Dwi Suharnoko, M.Si | 1 | Bab 1 | Tujuan penelitian disesuaikan | Sudah dilakukan perbaikan | Sudah disesuaikan |
| | 2 | Bab 1 | Apa yang menjadi fenomena dalam penelitian? | Sudah ditampilkan | Fenomena penelitian |
| | 3 | Bab 2 | Kenapa tidak menggunakan teori beban | Sudah dilakukan perbaikan | Karena tidak mengukur beban |
| | 4 | Bab 5 | Tabel existing dilengkapi | Sudah dilengkapi | Tabel existing sudah lengkap |
| Dr. Sri Hartini Jatnikowati, M.Si (Kopromotor) | | | | | |

