

**ANALISIS KEBIJAKAN PERATURAN BUPATI NO. 6 TAHUN 2019 TENTANG
PEMBERIAN TAMBAHAN PENGHASILAN BAGI PEGAWAI NEGERI SIPIL
DI LINGKUNGAN KABUPATEN TAPANULI TENGAH DALAM
MENINGKATKAN KINERJA PEGAWAI DI KELURAHAN
SIBULUAN INDAH KECAMATAN PANDAN**

TESIS

OLEH

**AULIA DHUHRI
NPM. 191801071**



**PROGRAM MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PUBLIK
PASCASARJANA UNIVERSITAS MEDAN AREA
MEDAN
2021**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Document Accepted 22/12/21

Access From (repository.uma.ac.id)22/12/21

**ANALISIS KEBIJAKAN PERATURAN BUPATI NO. 6 TAHUN 2019 TENTANG
PEMBERIAN TAMBAHAN PENGHASILAN BAGI PEGAWAI NEGERI SIPIL
DI LINGKUNGAN KABUPATEN TAPANULI TENGAH DALAM
MENINGKATKAN KINERJA PEGAWAI DI KELURAHAN
SIBULUAN INDAH KECAMATAN PANDAN**

TESIS

Sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Administrasi Publik
pada Pascasarjana Universitas Medan Area

OLEH

**AULIA DHUHRI
NPM. 191801071**

**PROGRAM MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PUBLIK
PASCASARJANA UNIVERSITAS MEDAN AREA
MEDAN
2021**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Document Accepted 22/12/21

Access From (repository.uma.ac.id)22/12/21

UNIVERSITAS MEDAN AREA MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PUBLIK

HALAMAN PERSETUJUAN

Judul : Analisis Kebijakan Peraturan Bupati No. 6 Tahun 2019 Tentang Pemberian Tambahan Penghasilan Bagi Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Kabupaten Tapanuli Tengah dalam Meningkatkan Kinerja Pegawai di Kelurahan Sibuluan Indah Kecamatan Pandan

Nama : Aulia Duhri

NPM : 191801071

Menyetujui

Pembimbing I



Dr. Isnaini, SH, M.Hum

Pembimbing II



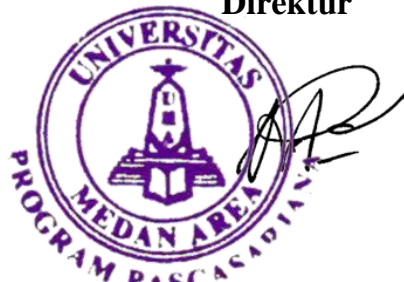
Dr. Maksum Syahri Lubis, S.STP, M.AP

**Ketua Program Studi
Magister Ilmu Administrasi Publik**



Dr. Budi Hartono, M.Si

Direktur



Prof. Dr. Ir. Retna Astuti Kuswardani, MS

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Document Accepted 22/12/21

Access From (repository.uma.ac.id)22/12/21

Telah diuji pada Tanggal 04 Agustus 2021

Nama : Aulia Duhri

NPM : 191801071



Panitia Penguji Tesis :

Ketua : Prof. Dr. Ir. Retna Astuti Kuswardani, MS

Sekretaris : Dr. Budi Hartono, M.Si

Pembimbing I : Dr. Isnaini, SH, M.Hum

Pembimbing II : Dr. Maksum Syahri Lubis, S.STP, M.AP

Penguji Tamu : Prof. Dr. Marlon Sihombing, MA

PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi dan sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Medan, 04 Agustus 2021

Yang menyatakan,



Aulia Duhri

5.2 Format Halaman Pernyataan Persetujuan Publikasi Karya Ilmiah Mahasiswa

HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR/SKRIPSI/TESIS UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademik Universitas Medan Area, saya yang bertanda tangan di bawah ini

Nama : Aulia Duhri
NPM : 191801071
Program Studi : Magister Ilmu Administrasi Publik
Fakultas : Pascasarjana
Jenis karya : Tesis

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Medan Area Hak Bebas Royalti Noneksklusif (Non-exclusive Royalty-Free Right) atas karya ilmiah saya yang berjudul **Analisis Kebijakan Peraturan Bupati No. 6 Tahun 2019 Tentang Pemberian Tambahan Penghasilan Bagi Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Kabupaten Tapanuli Tengah dalam Meningkatkan Kinerja Pegawai di Kelurahan Sibuluan Indah Kecamatan Pandan**

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Medan Area berhak menyimpan, mengalihmedia/format-kan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (database), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir/skripsi/tesis saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di Medan
Pada tanggal : 15 November 2021

Yang menyatakan



(Aulia Duhri)

ABSTRAK

ANALISIS KEBIJAKAN PERATURAN BUPATI NO. 6 TAHUN 2019 TENTANG PEMBERIAN TAMBAHAN PENGHASILAN BAGI PEGAWAI NEGERI SIPIL DI LINGKUNGAN KABUPATEN TAPANULI TENGAH DALAM MENINGKATKAN KINERJA PEGAWAI DI KELURAHAN SIBULUAN INDAH KECAMATAN PANDAN

Nama : Aulia Duhri
NPM : 191801071
Program Studi : Magister Administrasi Publik
Pembimbing I : Dr. Isnaini, SH, M.Hum
Pembimbing II : Dr. Maksun Syahri Lubis, S.STP, M.AP

Tingkat kepuasan masyarakat terhadap pelayanan dari kelurahan masih tergolong rendah terlihat dari banyaknya protes dari masyarakat terhadap kebijakan kelurahan. Berdasarkan hal tersebut rumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana kebijakan dan faktor kendala yang menyebabkan kurang berhasilnya kebijakan Peraturan Bupati No. 6 Tahun 2019 Tentang Pemberian Tambahan Penghasilan Bagi Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Kabupaten Tapanuli Tengah dalam Meningkatkan Kinerja Pegawai di Kelurahan Sibuluan Indah Kecamatan Pandan. Adapun metode penelitian yang digunakan adalah metode deskriptif, sedangkan teknik analisis data menggunakan kualitatif dengan menggunakan informan kunci yaitu Reyaldo Samosir, SAP selaku Sekretaris Lurah, Informan utama yaitu Suriati selaku Kepala Seksi Pemerintahan dan informan tambahan yaitu Firjatullah, S.STP selaku Kepala Seksi Kesejahteraan Sosial. Dari hasil penelitian ini menunjukkan bahwa kebijakan Pemberian TPP belum sepenuhnya berhasil meningkatkan kinerja pegawai di Kelurahan Sibuluan Indah Kecamatan Pandan dan terdapat beberapa faktor kendala yang menyebabkan tidak berhasilnya kebijakan TPP meningkatkan kinerja pegawai. Direkomendasikan agar pemerintah Kabupaten Tapanuli Tengah perlu melakukan revisi terhadap kebijakan TPP agar lebih merinci tentang unsur-unsur penilaian kinerja, tidak ada perincian tentang unsur-unsur penilaian kinerja, pemerintah perlu memperhatikan pembayaran dana TPP dapat dilakukan secara tepat waktu.

Kata Kunci: Kebijakan, Peraturan Bupati Tapanuli Tengah, Pemberian Tambahan Penghasilan, Kinerja Pegawai

ABSTRACT

POLICY ANALYSIS OF REGENT REGULATION NO. 6 OF 2019 CONCERNING ADDITIONAL INCOME FOR CIVIL STATE EMPLOYEES IN CENTRAL TAPANULI DISTRICT IN IMPROVING EMPLOYEE PERFORMANCE IN SIBULUAN INDAH VILLAGE, PANDAN DISTRICT

Name : Aulia Duhri
Student Id Number : 191801071
Study Program : Master of Science Public Administration
Supervisor I : Dr. Isnaini, SH, M.Hum
Supervisor II : Dr. Maksun Syahri Lubis, S.STP, M.AP

The level of community satisfaction with services from the kelurahan is still relatively low, as can be seen from the many protests from the community against the kelurahan policy. Based on this, the formulation of the problem in this study is how the policies and constraint factors that cause the less successful policy of Regent Regulation No. 6 of 2019 concerning Provision of Additional Income for Civil Servants in Central Tapanuli Regency in Improving Employee Performance in Sibuluan Indah Village, Pandan District

The research method used is descriptive method, while the data analysis technique uses qualitative using key informants, namely Reyaldo Samosir, SAP as Secretary of the Village Head, the main informant is Suriati as Head of the Government Section and additional informants namely Firjatullah, S.STP as Head of Social Welfare Section. .

The results of this study indicate that the TPP policy has not fully succeeded in improving the performance of employees in Sibuluan Indah Village, Pandan District and there are several constraining factors that cause the TPP policy not to improve employee performance.

It is recommended that the Central Tapanuli Regency government needs to revise the TPP policy so that it is more detailed about the elements of performance appraisal, there are no details about the elements of performance appraisal, the government needs to pay attention to the payment of TPP funds can be made on time.

Keywords: Policy, Central Tapanuli Regent Regulation, Provision of Additional Income, Employee Performance

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur peneliti mengucapkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena atas rahmat dan berkat kepada peneliti sehingga peneliti dapat menyelesaikan Tesis dengan judul “Analisis Kebijakan Peraturan Bupati No. 6 Tahun 2019 Tentang Pemberian Tambahan Penghasilan Bagi Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Kabupaten Tapanuli Tengah dalam Meningkatkan Kinerja Pegawai di Kelurahan Sibuluan Indah Kecamatan Pandan”.

Tesis ini disusun untuk memenuhi salah satu syarat guna memperoleh gelar Magister Administrasi Publik pada Program Studi Magister Administrasi Publik, Program Pascasarjana Universitas Medan Area.

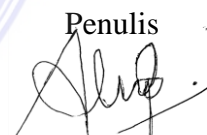
Dalam proses pengerjaan Tesis ini, peneliti telah mendapat bimbingan dari berbagai pihak, baik berupa materil, motivasi, spiritual, informasi maupun dari segi administrasi. Oleh karena itu sudah selayaknya penulis mengucapkan terimakasih kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Dadan Ramdan, M.Eng., M.Sc, selaku Rektor Universitas Medan Area.
2. Ibu Prof. Dr. Ir. Retna Astuti K. MS, selaku Direktur Pascasarjana Universitas Medan Area.
3. Bapak Dr. Budi Hartono, M.Si, selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Administrasi Publik Universitas Medan Area
4. Bapak Dr. Isnaini, SH, M.Hum selaku Pembimbing I yang telah banyak memberikan bimbingan dan arahan kepada penulis dalam menyelesaikan tesis ini.

5. Bapak Dr. Maksun Syahri Lubis, S.STP, M.AP selaku Pembimbing II yang telah banyak memberikan bimbingan dan arahan kepada penulis dalam menyelesaikan tesis ini.
6. Kepada staf-staf pegawai Kelurahan Sibuluan Indah Kecamatan Pandan yang telah bersedia memberikan data yang dibutuhkan dalam penyelesaian tesis ini.
7. Kepada istriku dr. Jelli Anjelina dan anakku Alfatih Alif Aulia dan si baby girl yang akan datang dan keluarga besarku yang selalu memberikan semangat dan dorongan dalam menyelesaikan studi dan tesis ini.

Penulis sangat menyadari bahwa tesis ini masih banyak kekurangannya, sehingga penulis mengharapkan saran dan kritik yang bersifat konstruktif dari para pembaca demi penyempurnaannya. Semoga tesis ini dapat bermanfaat, baik bagi perkembangan ilmu pengetahuan maupun bagi pemerintah.

Medan, Agustus 2021

Penulis

Aulia Duhri

DAFTAR ISI

Halaman

HALAMAN PERSETUJUAN

ABSTRAK	i
ABSTRACT	ii
KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	v

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah	1
1.2. Rumusan Masalah	11
1.3. Tujuan Penelitian.....	11
1.4. Manfaat Penelitian.....	12

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Kerangka Teori	13
2.1.1. Kebijakan Publik	13
2.1.2. Tahap-tahap Kebijakan Publik	18
2.1.3. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara	24
2.1.4. Dasar Hukum Tambahan Penghasilan Pegawai.....	26
2.1.5. Kinerja	28
2.2. Penelitian Terdahulu.....	34
2.3. Kerangka Pemikiran	36

BAB III METODE PENELITIAN

3.1. Waktu dan Tempat Penelitian	38
3.2. Bentuk Penelitian	38
3.3. Informan Penelitian	38
3.4. Teknik Pengumpulan Data	39
3.5. Teknik Analisis Data	40
3.6. Definisi Konsep dan Definisi Operasional	41

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

4.1. Gambaran Umum Lokasi Penelitian	43
4.1.1. Deskripsi Kabupaten Tapanuli Tengah	43

4.1.2.	Letak Geografis Kabupaten Tapanuli Tengah.....	44
4.1.3.	Gambaran Kelurahan dan Desa di Kabupaten Tapanuli Tengah.....	45
4.1.4.	Struktur Organisasi Kelurahan Sibuluan Indah Kecamatan Pandan Kabupaten Tapanuli Tengah.....	46
4.2.	Pembahasan	59
4.2.1.	Kebijakan Peraturan Bupati No. 6 Tahun 2019 Tentang Pemberian Tambahan Penghasilan Bagi PegawaiNegeri Sipil di Lingkungan Kabupaten Tapanuli Tengah dalam Meningkatkan Kinerja Pegawai di Kelurahan Kelurahan Sibuluan Indah Kecamatan Pandan	59
4.2.2.	Faktor Kendala Yang Menyebabkan Kurang Berhasilnya Kebijakan Peraturan Bupati No. 6 Tahun 2019 Tentang Pemberian Tambahan Penghasilan Bagi Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Kabupaten Tapanuli Tengah dalam Meningkatkan Kinerja Pegawai di Kelurahan Sibuluan Indah Kecamatan Pandan	83
BAB V	KESIMPULAN DAN REKOMENDASI	
5.1.	Kesimpulan.....	89
5.2.	Rekomendasi	90
DAFTAR PUSTAKA	92

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 tercantum jelas cita-cita bangsa Indonesia yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Untuk mencapai cita-cita tersebut, pemerintah Indonesia telah banyak melaksanakan pembangunan nasional di segala bidang secara berkesinambungan, yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang adil dan makmur.

Dalam mencapai tujuan pembangunan nasional tersebut, pemerintah memberikan perhatian yang relatif besar terhadap pembangunan daerah, terutama pembangunan infrastruktur yang dapat memudahkan masyarakat (publik) dalam melaksanakan aktivitasnya sehari-hari. Hal tersebut jelas terlihat dari program pembangunan yang telah dicanangkan oleh Presiden Jokowi yang lebih mengutamakan pembangunan ke daerah, terutama ke daerah luar Pulau Jawa yang masih kurang tersentuh oleh pembangunan selama pemerintahan presiden sebelumnya. Tetapi perlu disadari bahwa program pembangunan ke daerah tersebut akan kurang membuahkan hasil sebagaimana diharapkan apabila tidak didukung oleh kinerja yang baik dari Aparatur Sipil Negara (ASN), khususnya ASN sebagai pelaksana kebijakan pemerintah.

Pada pasal 1 ayat (2) UU No. 5 Tahun 2005 Tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) dinyatakan bahwa: “Pegawai Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut Pegawai ASN adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.” Kemudian pada pasal 11 dinyatakan bahwa: “Pegawai ASN bertugas melaksanakan kebijakan publik yang dibuat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, memberikan pelayanan publik yang profesional dan berkualitas, dan mempererat persatuan dan kesatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia.” Dalam hal ini ASN mempunyai peranan yang sangat penting karena berfungsi sebagai pelaksana kebijakan publik, pelayanan publik, serta perekat dan pemersatu bangsa. Dapat dikatakan bahwa ASN merupakan ujung tombak pemerintahan di segala bidang atau fungsi pemerintahan, yang meliputi tiga fungsi utama, yaitu pembangunan (*development function*), fungsi perlindungan (*protection function*), dan fungsi pelayanan masyarakat (*public service function*), sehingga pemerintahan harus ditunjang dengan ASN yang berkualitas dan berkinerja tinggi.

Menurut Mangkunegara (2013) bahwa kinerja adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya, yang diukur dengan membandingkan antara hasil (realisasi) kerja dengan standar yang ditetapkan. Dalam bidang kepegawaian, kinerja pegawai ASN adalah hasil kerja

yang dicapai oleh setiap ASN pada organisasi/unit sesuai dengan sasaran kinerja pegawai (SKP) dan perilaku kerja. Sasaran kinerja pegawai atau disingkat SKP adalah rencana kerja dan target yang akan dicapai oleh seorang pegawai. Setiap pimpinan organisasi bertanggungjawab terhadap pencapaian tujuan organisasi sesuai dengan sasaran kinerja yang ditetapkan, sehingga setiap pimpinan organisasi umumnya membuat peningkatan kinerja ASN sebagai fokus perhatian utama.

Secara teoritis, banyak faktor yang dapat mempengaruhi atau meningkatkan kinerja pegawai, seperti kepemimpinan, budaya organisasi, dan motivasi. Motivasi kerja adalah dorongan kerja yang timbul pada diri seseorang untuk berperilaku dalam mencapai tujuan yang telah ditentukan (Wahjosumidjo, 2011). Terdapat anggapan umum bahwa sebagian besar dari kinerja justru dipengaruhi oleh dorongan yang timbul dari dalam diri seseorang untuk melakukan pekerjaan dengan sungguh-sungguh. Keadaan tersebut disebabkan bahwa awal dari dorongan untuk bekerja adalah adanya kebutuhan-kebutuhan hidup yang hanya dapat dipenuhi dengan melakukan pekerjaan secara berhasil. Kebutuhan merupakan daya dorong untuk berperilaku. Pegawai akan berperilaku atau termotivasi dengan baik apabila pekerjaannya dapat memenuhi berbagai kebutuhan seperti gaji atau penghasilan yang layak, suasana kerja yang menyenangkan, kesempatan untuk berkembang, kebutuhan akan pengakuan, kebutuhan berprestasi serta kebutuhan lainnya yang berhubungan dengan peningkatan sosial ekonomi. Semua hal tersebut merupakan faktor-faktor yang dapat membentuk motivasi kerja pegawai.

Oleh karena itu, pemerintah telah berupaya untuk meningkatkan penghasilan pegawai ASN sebagai bentuk motivasi dengan memberikan tambahan penghasilan yang didasarkan pada capaian kinerja pegawai. Hal tersebut dinyatakan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah pada Pasal 63 ayat 2 yang menyebutkan bahwa “Pemerintah Daerah dapat memberikan tambahan penghasilan kepada pegawai negeri sipil daerah berdasarkan pertimbangan yang obyektif dengan memperhatikan kemampuan keuangan daerah dan memperoleh persetujuan DPRD sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan yang berlaku.” Sebagai acuan dasar, pemerintah melalui Permendagri telah membuat pedoman pemberian tambahan penghasilan sebagaimana dinyatakan pada Lampiran A, VIII Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 yakni penganggaran bagi tambahan penghasilan bagi pegawai di daerah mengacu pada kriteria: a. Tambahan penghasilan berdasarkan beban kerja, b. Tambahan penghasilan berdasarkan tempat bertugas, c. Tambahan penghasilan berdasarkan kondisi kerja, d. Tambahan penghasilan berdasarkan kelangkaan profesi, e. Tambahan penghasilan berdasarkan prestasi kerja.

Menurut Agustino (2012) bahwa kebijakan adalah serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan terutama dimana terdapat hambatan-hambatan dan kemungkinan-kemungkinan dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud.

Sebagai tindak lanjut dari kebijakan pemberian tambahan penghasilan sebagaimana diatur dalam peraturan pemerintah di atas, maka Pemerintahan Kabupaten Tapanuli Tengah telah membuat kebijakan pemberian tambahan penghasilan yang bertujuan untuk meningkatkan kinerja pegawai, sebagaimana dinyatakan dalam Peraturan Bupati No. 6 Tahun 2019 Tentang Pemberian Tambahan Penghasilan Bagi Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Kabupaten Tapanuli Tengah.

Dalam Peraturan Bupati Tapanuli Tengah No. 6 Tahun 2019 Tentang Pemberian Tambahan Penghasilan Bagi Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Kabupaten Tapanuli Tengah dinyatakan bahwa tambahan penghasilan pegawai yang selanjutnya disebut TPP adalah tambahan penghasilan yang diberikan kepada PNS berdasarkan beban kerja, tempat dan kondisi tugas, kelangkaan profesi dan pertimbangan objektif lainnya. Adapun tujuan pemberian TPP adalah untuk: a. Meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat; b. Meningkatkan disiplin PNS, c. Meningkatkan kinerja PNS, d. Meningkatkan keadilan dan kesejahteraan PNS, e. Meningkatkan integritas PNS, dan f. Meningkatkan kreativitas dan inovasi kerja PNS. Aspek penilaian TPP adalah berdasarkan aspek perilaku kerja atau kehadiran kerja dan aspek prestasi kerja, sesuai dengan tingkat jabatannya. Aspek kehadiran didasarkan pada data kehadiran kerja pegawai pada setiap hari, sedangkan aspek prestasi kerja didasarkan pada data laporan hasil kerja pegawai pada setiap hari. a. Untuk jabatan Pelaksana (Fungsional Umum) 100% (seratus persen) kehadiran, b. Untuk jabatan Pengawas (Eselon IV) 80% (delapan puluh persen) kehadiran dan 20% (dua puluh persen) prestasi kerja, c.

Untuk jabatan Administrator (Eselon III.b) 70% (tujuh puluh persen) kehadiran dan 30% (tiga puluh persen) prestasi kerja, d. Untuk jabatan Administrator (Eselon III.a) 60% (enam puluh persen) kehadiran dan 40% (empat puluh persen) prestasi kerja, dan e. Untuk jabatan Pimpinan Tinggi Pratama (Eselon II) 50% (lima puluh persen) kehadiran dan 50% (lima puluh persen) prestasi kerja. Teori Bernardin (Danim, 2011) menyatakan bahwa kinerja adalah catatan tentang hasil-hasil yang diperoleh dari fungsi-fungsi pekerjaan tertentu atau kegiatan selama kurun waktu tertentu.

Penyetaraan jabatan administrasi ke dalam jabatan fungsional yang selanjutnya disebut penyetaraan jabatan adalah pengangkatan pejabat administrasi ke dalam jabatan fungsional melalui penyesuaian/inpassing pada jabatan fungsional yang setara. Penyetaraan jabatan dilaksanakan tanpa memperhatikan jenjang pangkat dan golongan ruang yang melekat pada administrator, pengawas, dan pejabat pelaksana yang merupakan eselon V yang akan disetarakan. Dalam hal administrator, pengawas, dan pejabat pelaksana yang merupakan eselon V yang akan disetarakan memiliki pangkat/golongan ruang di bawah atau di atas pangkat/golongan ruang tertinggi yang disyaratkan dalam peraturan perundang-undangan tetap disetarakan dalam jabatan fungsional sesuai dengan ketentuan.

Kelurahan Sibuluan Indah merupakan jajaran Pemerintahan Daerah Kabupaten Tapanuli Tengah yang terletak di dalam wilayah administrasi Kecamatan Pandan. Adapun tugas pokoknya adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat khususnya pelayanan administrasi kelurahan. Tetapi dari pengamatan penulis bahwa tingkat kepuasan masyarakat terhadap pelayanan dari

kelurahan masih tergolong rendah terlihat dari banyaknya protes dari masyarakat terhadap kebijakan kelurahan.

Pemberian tambahan penghasilan kepada pegawai dapat meningkatkan kinerja pegawai karena tambahan penghasilan pegawai bersifat rutin diterima pegawai setiap bulannya, sehingga memberi semangat atau motivasi kerja yang lebih baik lagi, serta berdampak terhadap kinerja yang dihasilkan. Disisi lain pemberian tambahan penghasilan pegawai ini diarahkan agar seluruh pegawai negeri sipil di lingkungan Daerah Kabupaten Tapanuli Tengah termasuk pegawai di Kelurahan Sibulan Indah agar dapat meningkatkan kinerjanya dan dapat memberikan kualitas layanan kepada masyarakat sesuai harapan dan memuaskan.

Berdasarkan hasil wawancara di Kantor Kelurahan Sibulan Indah Kecamatan Pandan diketahui bahwa kinerja pegawai pada instansi tersebut masih tergolong rendah. Keadaan tersebut dapat dilihat dari pelaksanaan pekerjaan yang masih lambat sehingga sebagian besar pekerjaan tidak dapat diselesaikan tepat pada waktu yang ditentukan. Kualitas kerja yang dihasilkan para pegawai juga masih tergolong rendah karena masih kurang sesuai dengan kualitas kerja yang ditetapkan pada standar hasil kerja. Adapun unsur-unsur penilaian Kinerja Pegawai Kelurahan Sibulan Indah Kecamatan Pandan adalah mengenai kepribadian pegawai, yaitu orientasi pelayanan, integritas, komitmen, disiplin, dan kerjasama. Hasil penilaian kinerja pegawai dapat dilihat pada Tabel 1.1 dibawah ini.

Tabel 1.1
Nilai Kinerja Pegawai Kelurahan Sibuluan Indah Kecamatan Pandan
Kabupaten Tapanuli Tengah

Unsur Kinerja	Tahun 2015	Tahun 2016	Tahun 2017	Tahun 2018	Tahun 2019
Orientasi Pelayanan	84,32	84,02	84,06	83,98	84,14
Integritas	83,72	83,23	84,12	83,32	82,25
Komitmen	93,65	94,62	93,66	93,63	90,69
Disiplin	84,38	82,76	83,30	83,46	81,53
Kerjasama	84,32	83,35	81,02	83,62	82,41
<i>Rata-rata</i>	86,08	85,60	85,23	85,60	84,20

Sumber: Kelurahan Sibuluan Indah Kecamatan Pandan Kabupaten Tapanuli Tengah, 2020

Dari Tabel 1.1 terlihat bahwa rata-rata nilai kinerja pegawai Kelurahan Sibuluan Indah Kecamatan Pandan Kabupaten Tapanuli Tengah mengalami penurunan dari tahun 2015 sampai tahun 2019. Rata-rata nilai kinerja pada tahun 2015 adalah 86,08 menurun menjadi 85,60 pada tahun 2016, 85,23 pada tahun 2017, 85,60 pada tahun 2018 dan 84,20 pada tahun 2019. Keadaan tersebut menjadi gambaran bahwa program kegiatan yang dilaksanakan instansi tersebut tidak dapat terlaksana sebagaimana diharapkan, karena para pegawai tidak mampu bekerja dengan baik. Penurunan nilai kinerja tersebut menjadi gambaran bahwa pegawai semakin kurang bersemangat untuk bekerja. Hal ini juga merupakan gambaran bahwa kebijakan TPP yang diberikan kepada PNS pada kelurahan tersebut belum sepenuhnya berhasil mewujudkan pelayanan yang berkualitas sebagaimana tujuan kebijakan yang dimaksud. Pelayanan merupakan hak bagi seluruh masyarakat namun ternyata hak masyarakat atau perorangan untuk memperoleh pelayanan dari aparat pemerintah terasa belum memenuhi harapan semua pihak. Pelayanan yang kurang berkualitas ditandai dengan tingkat absensi pegawai yang dapat dilihat pada Tabel 1.2 berikut ini.

Tabel 1.2
Rekapitulasi Absensi Pegawai Kelurahan Sibuluan Indah Kecamatan
Pandan Kabupaten Tapanuli Tengah
Bulan Juni – November 2020

Bulan	X	St	Sc	I	Ct	Tlb	Pe	Ket	Jumlah
Juni	-	1	-	2	-	3	-	-	6
Juli	1	1	-	1	-	2	1	-	6
Agst	-	2	-	2	-	2	1	-	7
Sept	-	1	-	2	-	3	2	-	8
Okt	1	-	3	-	1	5	-	-	10
Nov	1	0	2	2	4	1	3	-	13

Sumber: Kelurahan Sibuluan Indah Kecamatan Pandan, 2020

Keterangan: X: tidak hadir tanpa keterangan, St: Sakit tanpa keterangan, Sc: Sakit dengan surat keterangan dokter (rawat inap), I: Izin, Ct: Cuti, Tlb: Terlambat, Pc: Pulang cepat, Ket: Keterangan.

Berdasarkan Tabel 1.2 dapat diketahui bahwa tingkat kehadiran pegawai tidak pernah mencapai 100 %, bahkan terdapat peningkatan tingkat absensi pegawai dari bulan Juni dan Juli sebesar sebanyak 6 orang menjadi 8 orang pada bulan September, 10 orang pada bulan Oktober.

Relatif rendahnya gaji yang diperoleh pegawai, pada umumnya terjadi pada negara-negara berkembang termasuk negara Indonesia, merupakan salah satu hal yang memungkinkan masih belum memadainya pelayanan yang diberikan pegawai kelurahan kepada masyarakat, akibatnya pegawai tidak tenang dalam bekerja, berusaha mencari tambahan pendapatan dalam jam kerja dengan cara antara lain “menjual” jasa pelayanan. Menjual dalam tanda kutip yang penulis cantumkan bukan diartikan sebagai penjualan barang-barang atau benda dalam artian marketing namun arti menjual di sini adalah terjadinya pungli (pungutan liar), yang dilakukan pegawai dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan mengatas namakan jasa. Kemungkinan relatif rendahnya gaji pegawai

kelurahan menyebabkan terjadinya “penjualan” jasa pelayanan, sehingga mengakibatkan tinggi atau mahal biaya pelayanan yang dibebankan oleh pegawai kepada masyarakat pemakai jasanya. Masyarakat yang membutuhkan jasa pegawai kelurahan mau atau tidak terpaksa membayar. Wajar apabila pelayanan yang diberikan pegawai/aparat kelurahan diharapkan dapat dilaksanakan secara baik, efektif dan efisien dan dapat dirasakan oleh seluruh masyarakat. Namun pada kenyataannya pelayanan yang diberikan aparat kelurahan kepada masyarakat belum memadai dan dirasakan kurang memberikan pelayanan secara efektif dan efisien, hal itu berdasarkan pengamatan yang telah dilakukan penulis, yakni dapat dilihat dari prosedur pelayanan yang masih lambat waktu penyelesaian yang relatif lama, sehingga karakter dari masyarakat terlihat dimana untuk memperlancar urusannya maka masyarakat yang membutuhkan pelayanan dari kelurahan tersebut rela mengeluarkan sejumlah uang, dalam hal ini khususnya dalam pelayanan pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP), pembuatan Kartu Keluarga (KK), dan pembuatan Surat/Akta Tanah, sehingga tidak memenuhi tuntutan tingkatan perkembangan penyelenggaraan pemerintah yang seharusnya diterima masyarakat.

Oleh karena itu, penulis tertarik membuat penelitian dalam bentuk tesis dengan judul: **Analisis Kebijakan Peraturan Bupati No. 6 Tahun 2019 Tentang Pemberian Tambahan Penghasilan Bagi Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Kabupaten Tapanuli Tengah dalam Meningkatkan Kinerja Pegawai di Kelurahan Sibuluan Indah Kecamatan Pandan.**

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan diatas, maka penulis merumuskan beberapa masalah yang dibahas dalam penelitian, yaitu :

1. Bagaimana keberhasilan kebijakan Peraturan Bupati No. 6 Tahun 2019 Tentang Pemberian Tambahan Penghasilan Bagi Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Kabupaten Tapanuli Tengah dalam Meningkatkan Kinerja Pegawai di Kelurahan Sibuluan Indah Kecamatan Pandan ?
2. Faktor kendala apa yang menyebabkan kurang berhasilnya kebijakan Peraturan Bupati No. 6 Tahun 2019 Tentang Pemberian Tambahan Penghasilan Bagi Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Kabupaten Tapanuli Tengah dalam Meningkatkan Kinerja Pegawai di Kelurahan Sibuluan Indah Kecamatan Pandan ?

1.3. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah, maka penelitian ini bertujuan:

1. Untuk menganalisis keberhasilan kebijakan Peraturan Bupati No. 6 Tahun 2019 Tentang Pemberian Tambahan Penghasilan Bagi Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Kabupaten Tapanuli Tengah dalam Meningkatkan Kinerja Pegawai di Kelurahan Sibuluan Indah Kecamatan Pandan.
2. Untuk menganalisis faktor kendala yang menyebabkan kurang berhasilnya kebijakan Peraturan Bupati No. 6 Tahun 2019 Tentang Pemberian Tambahan Penghasilan Bagi Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Kabupaten Tapanuli Tengah dalam Meningkatkan Kinerja Pegawai di Kelurahan Sibuluan Indah Kecamatan Pandan.

1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat yang dapat diperoleh dari penelitian ini adalah :

1. Bagi Peneliti

Penelitian ini bermanfaat untuk menambah wawasan dan pengetahuan di bidang administrasi publik.

2. Bagi Pemerintah

Penelitian ini dapat digunakan sebagai informasi yang bermanfaat dan dapat digunakan sebagai pertimbangan untuk melakukan perbaikan khususnya untuk meningkatkan kinerja ASN.

3. Bagi Aparatur Sipil Negara

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada ASN untuk memperbaiki kinerjanya.

4. Bagi Peneliti Selanjutnya

Penelitian ini bermanfaat sebagai acuan atau referensi guna melakukan pengembangan penelitian selanjutnya.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Kerangka Teori

2.1.1. Kebijakan Publik

Kebijakan adalah sebuah instrumen pemerintah, bukan saja dalam arti government yang hanya menyangkut aparatur negara, melainkan pula governance yang menyentuh pengelolaan sumberdaya publik. Kebijakan pada intinya merupakan keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan tindakan yang secara langsung mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumber daya alam, financial dan manusia demi kepentingan publik, yakni rakyat banyak, penduduk, masyarakat atau warga negara. Kebijakan merupakan hasil dari adanya sinergi, kompromi atau bahkan kompetisi antara berbagai gagasan, teori, ideology dan kepentingan-kepentingan yang mewakili sistem politik suatu negara.

Menurut Agustino (2012) dalam perspektif mereka mendefinisikan kebijakan publik sebagai keputusan tetap yang dicirikan dengan konsistensi dan pengulangan (repetisi) tingkah laku dari mereka yang membuat dan dari mereka mematuhi keputusan.

Adapun dari Agustino (2012) yang mengatakan bahwa kebijakan adalah serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan terutama dimana terdapat hambatan-hambatan dan kemungkinan-kemungkinan dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang diamaksud.

Pada dasarnya banyak batasan atau definisi apa yang dimaksud dengan kebijakan publik (*public policy*) dalam literatur-literatur ilmu politik. Masing-masing definisi tersebut memberi penekanan yang berbeda-beda. Perbedaan ini timbul karena masing-masing ahli mempunyai latar belakang yang berbeda-beda. Sementara di sisi yang lain, pendekatan dan model yang digunakan oleh para ahli pada akhirnya juga akan menentukan bagaimana kebijakan publik tersebut hendak didefinisikan (Winarno, 2010).

Definisi kebijakan publik yang dikemukakan oleh Syafiie (2012) menyatakan bahwa “kebijakan publik adalah apapun juga yang dipilih pemerintah, apakah mengerjakan sesuatu atau tidak mengerjakan (mendiamkan) sesuatu itu (*whatever government choose to do or not to do*)”. Dye dalam Harbani Pasolong (2008) mengemukakan bahwa bila pemerintah mengambil suatu keputusan maka harus memiliki tujuan yang jelas, dan kebijakan publik mencakup semua tindakan pemerintah, jadi bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saja. Sementara Winarno (2010) mengemukakan bahwa kebijakan sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan peluang-peluang terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu.

Namun demikian, satu hal yang harus diingat dalam mendefinisikan kebijakan, adalah bahwa pendefinisian kebijakan tetap harus mempunyai pengertian mengenai apa yang sebenarnya dilakukan oleh pemerintah, daripada

apa yang diusulkan dalam tindakan mengenai suatu persoalan tertentu. Definisi mengenai kebijakan publik akan lebih tepat bila definisi tersebut mencakup pula arah tindakan atau apa yang dilakukan dan tidak semata-mata menyangkut usulan tindakan.

Winarno mengemukakan bahwa definisi yang lebih tepat mengenai kebijakan publik adalah sebagaimana definisi yang dikemukakan oleh Winarno (2010) yaitu kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan.

Konsep kebijakan ini dianggap tepat karena memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan oleh pemerintah. Menurut Winarno (2010), dengan mengkomparasi berbagai definisi yang dikemukakan oleh para ahli yang menaruh minat dalam kebijakan publik mengemukakan bahwa pada dasarnya pandangan mengenai kebijakan publik dapat dibagi ke dalam dua wilayah kategori yaitu: Pertama, pendapat ahli yang menyamakan kebijakan publik dengan tindakan-tindakan pemerintah. Para ahli dalam kelompok ini cenderung menganggap bahwa semua tindakan pemerintah dapat disebut sebagai kebijakan publik. Kedua, menurut Santoso (2014) berangkat dari para ahli yang memberikan perhatian khusus kepada pelaksanaan kebijakan. Para ahli yang masuk dalam kategori ini terbagi dalam dua kubu, kubu pertama melihat kebijakan publik dalam tiga lingkungan, yakni perumusan kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan penilaian dan kubu kedua

memandang kebijakan publik sebagai suatu hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bisa diramalkan.

Lebih lanjut, Syafiie (2012) mengemukakan bahwa pengertian kebijakan publik dapat dirumuskan sebagai pengetahuan tentang kebijakan publik adalah pengetahuan tentang sebab-sebab, konsekuensi dan kinerja kebijakan serta program publik, sedangkan pengetahuan dalam kebijakan publik adalah proses menyediakan informasi dan pengetahuan untuk para eksekutif, anggota legislatif, lembaga peradilan dan masyarakat umum yang berguna dalam proses perumusan kebijakan serta yang dapat meningkatkan kinerja kebijakan.

Berdasarkan definisi dan pendapat para ahli di atas, maka dapat dikemukakan bahwa kebijakan publik merupakan tindakan-tindakan tertentu yang dilakukan oleh pemerintah ataupun pejabat pemerintah. Setiap kebijakan yang dibuat pemerintah pasti memiliki suatu tujuan, sehingga kebijakan publik berguna untuk memecahkan masalah atau problem yang ada dalam kehidupan masyarakat. Kebijakan publik sangat perlu adanya karena tugas pemerintah sebagai pelayan masyarakat yang harus merumuskan tindakan-tindakan untuk masyarakat.

Menurut Suharto (2013) menerangkan bahwa kebijakan publik setidaknya memiliki tiga dimensi yang saling bertautan, yakni sebagai tujuan (*objective*), sebagai pilihan tindakan yang legal atau sah secara hukum (*authoritative choice*), dan sebagai hipotesis (*hypothesis*).

1. Kebijakan publik sebagai tujuan. Kebijakan publik pada akhirnya menyangkut pencapaian publik. Artinya, kebijakan publik adalah

serangkaian tindakan pemerintah yang didesain untuk mencapai hasil-hasil tertentu yang diharapkan oleh publik sebagai konstituen pemerintah.

2. Kebijakan publik sebagai pilihan tindakan yang legal. Pilihan tindakan dalam kebijakan bersifat legal atau otoritatif karena dibuat oleh lembaga yang memiliki legitimasi dalam sistem pemerintahan. Keputusan itu mengikat para pegawai negeri untuk bertindak atau mengarahkan pilihan tindakan atau kegiatan seperti menyiapkan rancangan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dipertimbangkan oleh parlemen atau mengalokasikan anggaran guna mengimplementasikan program tertentu.
3. Kebijakan publik sebagai hipotesis. Kebijakan dibuat berdasarkan teori, model atau hipotesis mengenai sebab dan akibat. Kebijakan-kebijakan senantiasa bersandar pada asumsi- asumsi mengenai perilaku. Kebijakan selalu mengandung insentif yang mendorong orang untuk melakukan sesuatu. Kebijakan juga selalu memuat disinsentif yang mendorong orang tidak melakukan sesuatu. Kebijakan harus mampu menyatukan perkiraan-perkiraan mengenai keberhasilan yang akan dicapai dan mekanisme mengatasi kegagalan yang mungkin terjadi.

Dalam kaitannya dengan definisi-definisi tersebut di atas maka dapat disimpulkan beberapa karakteristik utama dari suatu definisi kebijakan publik. Pertama, pada umumnya kebijakan publik perhatiannya ditujukan pada tindakan yang mempunyai maksud atau tujuan tertentu daripada perilaku yang berubah atau acak. Kedua, kebijakan publik pada dasarnya mengandung bagian atau pola kegiatan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah daripada keputusan yang

terpisah-pisah. Ketiga, kebijakan publik merupakan apa yang sesungguhnya dikerjakan oleh pemerintah dalam mengatur perdagangan, mengontrol inflasi, atau menawarkan perumahan rakyat, bukan apa yang dimaksud dikerjakan atau akan dikerjakan. Keempat, kebijakan publik dapat berbentuk positif maupun negatif.

Secara positif, kebijakan melibatkan beberapa tindakan pemerintah yang jelas dalam menangani suatu permasalahan, secara negatif, kebijakan publik dapat melibatkan suatu keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan suatu tindakan atau tidak mengerjakan apapun padahal dalam konteks tersebut keterlibatan pemerintah amat diperlukan. Kelima, kebijakan publik paling tidak secara positif, didasarkan pada hukum dan merupakan tindakan yang bersifat memerintah.

2.1.2. Tahap-Tahap Kebijakan Publik

Tahap-Tahap Kebijakan Publik menurut Winarno (2010) mengemukakan bahwa proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji oleh aktor pembuat kebijakan. Oleh karena itu, beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik ke dalam beberapa tahap. Tujuan pembagian seperti ini adalah untuk memudahkan dalam mengkaji kebijakan publik.

Tahap-tahap kebijakan publik yang dikemukakan oleh Dunn (2008) adalah “a. Tahap penyusunan, b. Tahap formulasi kebijakan, c. Tahap adopsi kebijakan, d. Tahap implementasi dan e. Tahap evaluasi kebijakan”.

a. Tahap Penyusunan

Agenda sejumlah aktor yang dipilih dan diangkat untuk merumuskan masalah-masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan, karena tidak semua masalah menjadi prioritas dalam agenda kebijakan publik. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus. Pada tahap ini suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali, sementara masalah lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.

b. Tahap Formulasi Kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para aktor pembuat kebijakan. Masalah-masalah tersebut kemudian didefinisikan untuk kemudian dicari solusi pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan (*policy alternatives/policy options*) yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk ke dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai tindakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Pada tahap ini, masing-masing aktor akan “bermain” untuk mengusulkan pemecahan masalah tersebut.

c. Tahap Adopsi Kebijakan

Berbagai macam alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para aktor perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi untuk tindakan lebih lanjut dalam kebijakan publik dengan dukungan dari

mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan pengadilan.

d. Tahap Implementasi

Kebijakan suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, keputusan program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh badan-badan pemerintah yang memobilisasi sumberdaya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini muncul berbagai kepentingan yang akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (implementors), namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

e. Tahap Evaluasi Kebijakan

Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, hal ini dilakukan untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Dalam hal ini, memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu, ditentukanlah ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan. Dilihat dari uraian di atas mengenai tahapan pembuatan kebijakan publik, maka dapat dimengerti bahwa dalam perumusan kebijakan publik tidaklah mudah. Mengingat banyaknya masalah-masalah yang

ada dalam masyarakat tentunya juga membutuhkan pemecahan masalah yang tepat dan sesuai untuk kondisi masyarakat yang ada. Oleh karena itu dalam menentukan kebijakan para aktor harus benar-benar mengkaji dengan tepat sehingga tidak merugikan masyarakat.

Dunn (2008) mengemukakan bahwa analisis kebijakan adalah suatu disiplin ilmu sosial terapan yang menggunakan berbagai macam metode penelitian dan argumen untuk menghasilkan dan memindahkan informasi yang relevan dengan kebijakan, sehingga dapat dimanfaatkan di tingkat politik dalam rangka memecahkan masalah-masalah kebijakan.

Salah satu esensi kehadiran kebijakan publik (*public policy*) adalah memecahkan masalah yang berkembang di masyarakat secara benar. Meskipun demikian, kegagalan sering terjadi karena kita memecahkan masalah secara tidak benar.

Analisis kebijakan publik (*public policy analysis*) merupakan upaya untuk mencegah kegagalan dalam pemecahan masalah melalui kebijakan publik. Oleh karena itu, kehadiran analisis kebijakan berada pada setiap tahapan dalam proses kebijakan publik (*public policy process*) (Dunn, 2008).

Analisis kebijakan publik adalah ilmu yang menghasilkan informasi yang relevan dengan kebijakan publik. Produk analisis kebijakan publik adalah nasehat. Kebijakan yang diambil akan mempunyai biaya dan manfaat sosial tertentu. Kebijakan tersebut dapat relatif menguntungkan suatu kelompok dan relatif merugikan kelompok lainnya (Dunn, 2008).

Analisis kebijakan publik mempunyai tujuan yang bersifat penandaan (*designative*) dengan pendekatan empiris (berdasarkan fakta), bersifat penilaian dengan pendekatan evaluatif dan bersifat anjuran dengan pendekatan normatif.

Prosedur analisis berdasarkan letak waktu dalam hubungannya dengan tindakan dibagi dua yaitu *ex ante* dan *ex post*. Prediksi dan rekomendasi digunakan sebelum tindakan diambil atau untuk masa datang (*ex ante*), sedangkan deskripsi dan evaluasi digunakan setelah tindakan terjadi atau dari masa lalu (*ex post*) (Dunn, 2008).

Analisis *ex post* berhubungan dengan analisis kebijakan retrospektif yang biasa dilakukan oleh ahli ilmu sosial dan politik, sedangkan analisis *ex ante* berhubungan dengan analisis kebijakan prospektif yang biasa dilakukan oleh ahli ekonomi, sistem analisis dan operations research. Analisis kebijakan biasanya terdiri dari perumusan masalah, peliputan, peramalan, evaluasi, rekomendasi dan kesimpulan (Dunn, 2008).

Pertimbangan kebijakan seringkali lebih bersifat politis dibandingkan bersifat obyektif sehingga bisa saja analis tidak bisa melakukan apa yang diminta klien. Ada beberapa kemungkinan yang dapat terjadi, diantaranya dia bisa memprotes dengan menyatakan apa yang diminta klien tersebut tidak etis. Apabila protesnya bisa menyadarkan klien atau karena sesuatu hal analis jadi menurut klien maka persoalannya selesai. Apabila tidak, analis bisa saja meminta berhenti dari pekerjaannya atau dia tetap bekerja pada klien tetapi tidak loyal dengan membocorkan kelemahan-kelemahan kebijakan tersebut dan kelemahan klien ke pihak lain (Dunn, 2008).

Subarsono (2011) mengemukakan suatu kerangka kerja kebijakan publik dapat dijadikan sebagai alat bantu dalam melakukan analisis kebijakan publik, yang ditentukan beberapa variabel, sebagai berikut:

1. Tujuan akan dicapai;
2. Preferensi nilai seperti apa yang perlu dipertimbangkan dalam pembuatan kebijakan.
3. Sumber daya yang mendukung kebijakan.
4. Kemampuan aktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan;
5. Lingkungan yang mencakup lingkungan sosial, ekonomi, politik, dan sebagainya.

Seorang analis kebijakan harus memiliki kecakapan-kecakapan sebagai berikut:

1. Mampu cepat ambil fokus pada kriteria keputusan yang paling sentral
2. Mempunyai kemampuan analisis multi-disiplin
3. Mampu memikirkan jenis-jenis tindakan kebijakan yang dapat diambil
4. Mampu gunakan metode paling sederhana yang tepat dan gunakan logika esain metode,
5. Mampu mengatasi ketidak pastian
6. Mampu mengemukakan dengan angka secara kuantitatif dan asumsi kualitatif
7. Mampu buat rumusan analisa sederhana namun jelas
8. Mampu memeriksa fakta-fakta yang diperlukan
9. Mampu meletakkan diri dlm posisi orang lain (empati) sebagai pengambil kebijakan publik

10. Mampu menahan diri hanya utk memberikan analisis kebijakan, bukan keputusan
11. Mampu mengatakan "Ya" atau "Tidak" pada usulan yang masuk, namun juga mampu memberikan definisi dan analisa dari usulan tersebut
12. Mampu menyadari bahwa tidak ada kebijakan yang sama sekali benar, nasional dan komplet
13. Mampu memahami bahwa ada batas-batas intervensi kebijakan publik
14. Mempunyai etika profesi yang tinggi.

Nugroho (2010) berpendapat bahwa suatu analisa kebijakan yang baik ialah bersifat deskriptif karena memang peranannya memberikan rekomendasi kebijakan yang patut diambil oleh eksekutif. Setiap analisa kebijakan publik selalu menyusun struktur analisisnya. Tugas analisis kebijakan publik yaitu:

1. Membantu merumuskan cara untuk mengatasi atau memecahkan masalah kebijakan publik.
2. Menyediakan informasi tentang apa konsekuensi dari alternatif kebijakan.
3. Mengidentifikasi isu dan masalah kebijakan publik yang perlu menjadi agenda kebijakan pemerintah.

2.1.3. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara

Di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 disebutkan bahwa Aparatur Sipil Negara (ASN) adalah profesi bagi Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. Sebagaimana telah disebutkan semenjak diberlakukan UU ASN, Aparatur Sipil Negara ini terdiri dari Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai

Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). PPPK adalah pegawai ASN yang diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan kebutuhan instansi Pemerintah dan ketentuan UU ASN. Hal ini adalah salah satu perbedaan mendasar UU ASN ini dengan UU yang mengatur kepegawaian Negara sebelumnya.

Secara historis, bahwa Undang-Undang ini berawal dari adanya harapan untuk melakukan perubahan pada system kepegawaian yang berlaku, yaitu yang diatur dalam UU Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 43 Tahun 1999. Harapan ini diapungkan pada masa Kabinet Indonesia Bersatu I (2004-2009) oleh Meneg PAN saat itu Taufiq Efendy dan telah disampaikan kepada Presiden agar menjadi RUU inisiatif pemerintah. Namun, atas sejumlah pertimbangan, Presiden saat itu memutuskan untuk menunda pembahasan RUU tersebut. Pada saat Kabinet Indonesia Bersatu II (2009-2014) terbentuk, dengan penambahan nomenklatur “reformasi birokrasi” bagi Kementerian PAN, usul ini semakin tenggelam karena dianggap tidak diperlukan.

Taufiq Efendy yang ketika itu menjadi Wakil Ketua Komisi II DPR justru berpandangan bahwa jika pemerintah tidak ingin membahas RUU tersebut sebagai inisiatif pemerintah, maka biarkan itu menjadi inisiatif DPR.

Maka, pada akhir tahun 2010, dibentuklah tim pakar yang terdiri atas pakar yang terdiri dari atas beberapa guru besar di bidang ilmu Administrasi Public dan Ekonomi, yaitu Mifthah Thoha, Sofian Efendi (UGM), Prijono Tjiptoherijanto dan Eko Prasojjo (UI), untuk membantu DPR merumuskan RUU yang kemudian dikenal sebagai UU ASN ini. Sejak saat itu, RUU ASN bergulir

seperti bola panas, terutama kepada pemerintah, karena terdapat sejumlah ide progresif yang dianggap kontroversial, seperti pembentukan Komisi Aparatur Sipil Negara. Yang berwenang melakukan seleksi pejabat eselon I dan II, pengisian jabatan eselon I dan II dari non-PNS, pengalihan peran Pejabat Pembina Kepegawaian kepada pejabat karier tertinggi, penghapusan eselon III ke bawah, pemberhentian PNS atas dasar kinerja yang buruk, hingga sanksi pidana bagi pihak-pihak yang melakukan kecurangan dalam pengadaan CPNS dan promosi PNS (<http://imamalfie.blogspot.com/2013/12/selamat-datang-era-baru-sumber-daya.html>, diakses pada tanggal 13 Agustus 2020).

Sebagaimana pengertian ASN yang termaktub dalam UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN, bahwasanya ASN itu adalah sebuah profesi yang menyatakan bahwa: *“Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah”*.

Karena PNS adalah profesi maka PNS selaku warga Negara berhak untuk mendapatkan perlindungan profesi dari Negara, dan ini dijamin oleh konstitusi UUD 1945 yakni: pasal 27 ayat (2) yang berbunyi *“Tiap-tiap warga Negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”*.

2.1.4. Dasar Hukum Tambahan Penghasilan Pegawai

Dasar hukum tambahan penghasilan pegawai diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) pada Pasal 79 menyatakan bahwa:

- (1) Pemerintah wajib membayar gaji yang adil dan layak kepada PNS serta menjamin kesejahteraan PNS,
- (2) Gaji sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibayarkan sesuai dengan beban kerja, tanggungjawab, dan resiko pekerjaan,
- (3) Gaji sebagaimana dimaksud pada ayat (2) pelaksanaannya dilakukan secara bertahap,
- (4) Gaji PNS yang bekerja pada pemerintah pusat dibebankan pada anggaran pendapatan dan belanja negara,
- (5) Gaji PNS yang bekerja pada pemerintahan daerah dibebankan pada anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Penjelasan pasal 79 ini disebutkan: Yang dimaksud dengan “secara bertahap”, antara lain bahwa proses perubahan sistem penggajian yang semula berbasis pangkat golongan dan masa kerja menuju ke sistem berbasis pada harga jabatan sehingga memerlukan kesiapan menyusun peta jabatan dan analisis harga jabatannya secara menyeluruh sehingga dibutuhkan waktu yang cukup.

Pasal 63 ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah menyebutkan bahwa Pemerintah Daerah dapat memberikan tambahan penghasilan kepada pegawai negeri sipil daerah berdasarkan pertimbangan yang obyektif dengan memperhatikan kemampuan keuangan daerah dan memperoleh persetujuan DPRD sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan yang berlaku.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 serta perubahannya Nomor 21 Tahun 2001 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan

Daerah, Pada Lampiran A. VIII Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 dengan Kode Rekening Belanja Daerah pada Kode Rekening 5.1.1.02 Bab Tambahan, yakni penganggaran bagi tambahan penghasilan bagi pegawai negeri sipil di daerah mengacu pada kriteria:

- a. Tambahan penghasilan berdasarkan beban kerja,
- b. Tambahan penghasilan berdasarkan tempat bertugas,
- c. Tambahan penghasilan berdasarkan kondisi kerja,
- d. Tambahan penghasilan berdasarkan kelangkaan profesi,
- e. Tambahan penghasilan berdasarkan prestasi kerja.

Peraturan Menteri PAN dan RB No. 34 Tahun 2011 tentang Pedoman Evaluasi Jabatan Pegawai Negeri Jo. Peraturan Menteri PAN dan RB No. 39 Tahun 2013, dan 5. Peraturan Kepala BKN No. 21 Tahun 2011 tentang Pedoman Pelaksanaan Evaluasi Jabatan PNS.

2.1.5. Kinerja

2.1.5.1. Pengertian Kinerja

Bagi orang-orang yang berkecimpung dalam manajemen sumber daya manusia pada umumnya sependapat bahwa kinerja pegawai merupakan bagian penting dari seluruh proses pegawai. Pentingnya kinerja yang rasional dan objektif meliputi paling sedikit dua kepentingan yaitu: kepentingan pegawai yang bersangkutan dan kepentingan organisasi.

Menurut Suprianto (2010) bahwa: kinerja adalah suatu kondisi yang diperoleh seorang pegawai pada suatu periode tertentu. Bagi pegawai prestasi kerja berperan sebagai umpan balik tentang berbagai hal seperti kemampuan,

kekurangan dan potensi untuk menentukan tujuan, jalur, rencana dan prestasi kerja tersebut. Sedangkan bagi organisasi prestasi kerja pegawai sangat penting dalam pengambilan keputusan seperti identifikasi program pendidikan dan pelatihan, rekrutmen, seleksi, penempatan dan promosi.

Defenisi ini mengartikan kinerja merupakan hasil kerja yang dinilai dengan membandingkan standar yang sudah ditetapkan sehingga terlihat apakah prestasi pegawai tersebut sudah baik atau belum baik.

Menurut Mathis dan Jackson (2012), “Kinerja merupakan seberapa baik pegawai mengerjakan pekerjaan mereka jika dibandingkan dengan satu set standar dan kemudian mengkomunikasikan informasi tersebut”. Definisi ini mengartikan pegawai dapat mengetahui keberhasilan dalam menyelesaikan pekerjaannya dengan membandingkan target hasil yang sudah ditetapkan oleh organisasi.

Selanjutnya menurut Adoir (2010), “Kinerja adalah perasaan yang membawa seseorang pada kesuksesan, penyelesaian pekerjaan, pemecahan masalah dan keberhasilan yang ada”. Berdasarkan defenisi ini, dapat diambil kesimpulan bahwa kinerja itu merupakan hasil dari suatu pelaksanaan pekerjaan, pemecahan masalah pada suatu periode yang dapat menimbulkan perasaan.

Pada umumnya kinerja di beri batasan sebagai kesuksesan seseorang di dalam melaksanakan suatu pekerjaan. Prestasi kerja ini merupakan gabungan dari tiga faktor penting yaitu kemampuan dan minat seorang pekerja, kemampuan dan penerimaan atas penjelasan delegasi tugas, serta peran serta tingkat motivasi seorang pekerja. Semakin tinggi ketiga faktor tersebut semakin besarlah prestasi kerja pegawai bersangkutan. Jika dalam pendelegasian tugas uraian pekerjaannya

tidak tepat, apalagi tidak lengkap, wewenang dan tanggung jawab kabur akan berakibat pada prestasi kerja yang kurang memuaskan. Informasi tentang tinggi rendahnya prestasi kerja seseorang pegawai dapat diperoleh melalui proses yang panjang, yaitu proses penilaian prestasi kerja pegawai.

Menurut Handoko (2010), “Penilaian kinerja (*performance appraisal*) adalah proses melalui mana organisasi-organisasi mengevaluasi atau menilai prestasi kerja pegawai”. Kegiatan ini memperbaiki keputusan-keputusan personalia dan memberikan umpan balik kepada pegawai tentang pelaksanaan kerja mereka.

Menurut Mathis dan Jackson (2012) penilaian prestasi kerja terdiri dari “proses-proses mengidentifikasi, mendorong, mengukur, mengevaluasi, meningkatkan dan memberi penghargaan terhadap kinerja pada pegawai”. Sedangkan Wursanto (2011) mengatakan bahwa “Penilaian kinerja adalah suatu daftar yang memuat hasil penilaian pelaksanaan pekerjaan seorang pegawai dalam jangka waktu satu tahun yang dibuat oleh pejabat yang berwenang”. Hasibuan (2010) juga mengatakan bahwa “Penilaian kinerja adalah suatu hasil kerja yang dicapai seseorang dalam melaksanakan tugas-tugas yang dibebankan kepadanya berdasarkan kecakapan, pengalaman dan kesanggupan dalam bekerja serta waktu”.

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, dapat dikatakan bahwa penilaian kinerja merupakan suatu sistem formal dan terstruktur yang digunakan untuk mengukur, mengevaluasi perilaku, hasil kerja dan kedisiplinan yang digunakan sebagai dasar pemberian penghargaan terhadap pegawai yang berprestasi.

Fokusnya adalah untuk mengetahui seberapa produktif seseorang pegawai dan apakah dia bisa bekerja sama atau lebih efektif pada masa yang akan datang. Melaksanakan penilaian prestasi kerja ditentukan standar kerja sebagai pedoman dalam menentukan pegawai yang berprestasi.

Teori yang digunakan untuk pembahasan dalam penelitian ini maka penulis memilih Teori Bernardin (Danim, 2011) yang menyatakan bahwa kinerja sebagai berikut: *“performance is defined as the record of outcomes produced on a specified job function or activity during time period”*. Kinerja adalah catatan tentang hasil-hasil yang diperoleh dari fungsi-fungsi pekerjaan tertentu atau kegiatan selama kurun waktu tertentu. Terdapat 6 dimensi kinerja menurut Bernardin (Danim, 2011) yaitu:

1. *Quality* terkait dengan proses atau hasil yang mendekati sempurna dalam memenuhi tujuan.
2. *Quantity* terkait dengan satuan jumlah atau kuantitas yang dihasilkan.
3. *Timelines* terkait waktu yang diperlukan dalam menyelesaikan aktivitas atau menghasilkan produk.
4. *Cost-effectiveness* terkait dengan tingkat penggunaan sumber-sumber organisasi yang digunakan untuk mendapatkan hasil atau mengurangi pengeluaran dari sumber-sumber organisasi.
5. *Need for supervision* terkait dengan kemampuan individu menyelesaikan pekerjaan tanpa asistensi pimpinan atau intervensi pengawasan.

6. *Interpersonal impact* terkait dengan kemampuan individu dalam meningkatkan harga diri, keinginan baik, dan kerja sama di antara sesama pekerja.

2.1.5.2. Manfaat Penilaian Kinerja

Penilaian kinerja merupakan alat yang bermanfaat tidak hanya untuk mengevaluasi kinerja pada pegawai, tetapi juga untuk mengembangkan dan memotivasi pegawai.

Menurut Rivai (2012) beberapa manfaat penilaian kinerja adalah:

1. Posisi tawar. Untuk memungkinkan manajemen melakukan negosiasi yang objektif dan rasional dengan serikat buruh atau langsung dengan pegawai.
2. Perbaikan kinerja. Umpan balik pelaksanaan kerja yang bermanfaat bagi pegawai, manajer, dan spesialis personil dalam bentuk kegiatan untuk meningkatkan atau memperbaiki kinerja.
3. Penyesuaian kompensasi. Penilaian kinerja membantu mengambil keputusan dalam penyesuaian ganti rugi, menentukan siapa yang perlu dinaikkan upah, bonus, atau kompensasi lainnya.
4. Keputusan penempatan. Membantu dalam promosi, keputusan penempatan, perpindahan, dan penurunan pangkat pada umumnya didasarkan pada masa lampau atau mengantisipasi kinerja.
5. Pelatihan dan pengembangan. Kinerja buruk mengindikasikan adanya suatu kebutuhan untuk latihan.

6. Perencanaan dan pengembangan karir. Umpan balik prestasi mengarahkan keputusan-keputusan karir, yaitu tentang jalur karir tertentu yang harus di teliti.
7. Ketidakkuratan informasi. Prestasi kerja yang jelek mungkin menunjukkan kesalahan-kesalahan dalam informasi analisis jabatan, rencana sumber daya manusia, atau komponen-komponen sistem informasi manajemen personalia.
8. Evaluasi proses *staffing*. Prestasi kerja yang baik atau buruk adalah mencerminkan kekuatan atau kelemahan prosedur *staffing* departemen personalia.
9. Menjamin kesempatan kerja yang adil. Penilaian prestasi kerja yang akurat akan menjamin keputusan-keputusan penempatan internal diambil tanpa diskriminasi.

Berdasarkan Peraturan Menteri PAN dan RB No 1 Tahun 2020 tentang Pedoman Analisis Jabatan dan Analisis Beban Kerja pada Pasal 3 menyatakan (1) Analisis Jabatan dan Analisis Beban Kerja di instansi pemerintah pusat dilaksanakan oleh unit organisasi JPT Pratama yang secara fungsional membidangi analisis jabatan dan analisis beban kerja. (2) Analisis jabatan dan analisis beban kerja di lingkungan pemerintah provinsi dilaksanakan oleh unit organisasi JPT Pratama yang secara fungsional membidangi analisis jabatan dan analisis beban kerja. (3) Analisis jabatan dan analisis beban kerja di lingkungan pemerintah kabupaten/kota dilaksanakan oleh unit organisasi administrator yang secara fungsional membidangi analisis jabatan dan analisis beban kerja.

2.1.5.3. Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Kinerja

Dalam menjamin keberhasilan usaha serta peningkatan prestasi kerja, para pimpinan organisasi perlu memperlihatkan faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja. Menurut Sule dan Saefullah (2012) bahwa kinerja terbaik ditentukan oleh 3 faktor, yaitu: 1) motivasi (*motivation*), yaitu yang terkait dengan keinginan untuk melakukan pekerjaan; 2) kemampuan (*ability*) yaitu kapabilitas dari tenaga kerja atau SDM untuk melakukan pekerjaan; dan 3) lingkungan pekerjaan (*the work environment*) yaitu sumber daya dan situasi yang dibutuhkan untuk melakukan pekerjaan tersebut.

Faktor-faktor di atas merupakan faktor yang mempengaruhi peningkatan kinerja. Semakin tinggi keberadaan dari faktor-faktor tersebut maka pegawai semakin semangat bekerja dan terdorong untuk berprestasi, sehingga dengan sendirinya akan meningkatkan kinerja organisasi.

2.2. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu yang relevan dengan judul Analisis Kebijakan Peraturan Bupati No. 6 Tahun 2019 Tentang Pemberian Tambahan Penghasilan Bagi Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Kabupaten Tapanuli Tengah dalam Meningkatkan Kinerja Pegawai di Kelurahan Sibuluan Indah Kecamatan Pandan dapat dilihat pada Tabel 2.1.

Tabel 2.1. Penelitian Terdahulu

No	Nama Penulis, Judul, Tahun	Metodologi Penelitian	Hasil Penelitian	Persamaan dan Perbedaan
1	Wardani. Penerapan Disiplin Dalam Meningkatkan Kinerja Aparatur Pemerintah Kecamatan (Studi di Kantor Kecamatan Mapanget Kota Manado) (2014)	Deskriptif Kualitatif	Beberapa pelanggaran yang dilakukan oleh ASN di Kecamatan Mapanget Kota Manado, yaitu: pelanggaran terhadap ketentuan jam kerja; menyalahgunakan wewenang; masih rendahnya rasa pengabdian, kesadaran dan tanggung jawab terhadap tugas kedinasan; pemberian pelayanan terhadap masyarakat yang masih kurang baik dan pelanggaran terhadap peraturan kedinasan yang berlaku	Persamaan meneliti tentang kinerja pegawai, sedangkan perbedaannya penelitian sekarang meneliti tentang kebijakan pemberian tambahan penghasilan pegawai
2	Marzuki. Penerapan Disiplin Kerja Dalam Meningkatkan Kinerja Pegawai pada Kantor Camat Baruga Kota Kendari, 2017.	Deskriptif kualitatif	Berdasarkan pengamatan pada Kantor Camat Baruga Kota Kendari tampak bahwa sikap disiplin kerja di kalangan pegawai di kantor tersebut masih relatif rendah	Persamaannya meneliti tentang kinerja pegawai. Perbedaannya penelitian terdahulu mengenai penerapan disiplin kerja sedangkan penelitian sekarang

				kebijakan kebijakan pemberian tambahan penghasilan pegawai
3	Sisilia Koda. Upaya Peningkatan Kinerja Aparatur Sipil Negara (Studi di Puskesmas Daru Kecamatan Kao Utara). 2016	Deskriptif kualitatif	Adapun tingkat pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dilakukan sesuai aturan, dan tingkat pelaksanaan dalam beberapa program sudah diteralisasikan dengan baik, karna adanya pengawasan dan pelaksanaan dengan baik	Persamaannya meneliti tentang kinerja sedangkan perbedaannya penelitian sekarang meneliti tentang kebijakan pemberian tambahan penghasilan pegawai

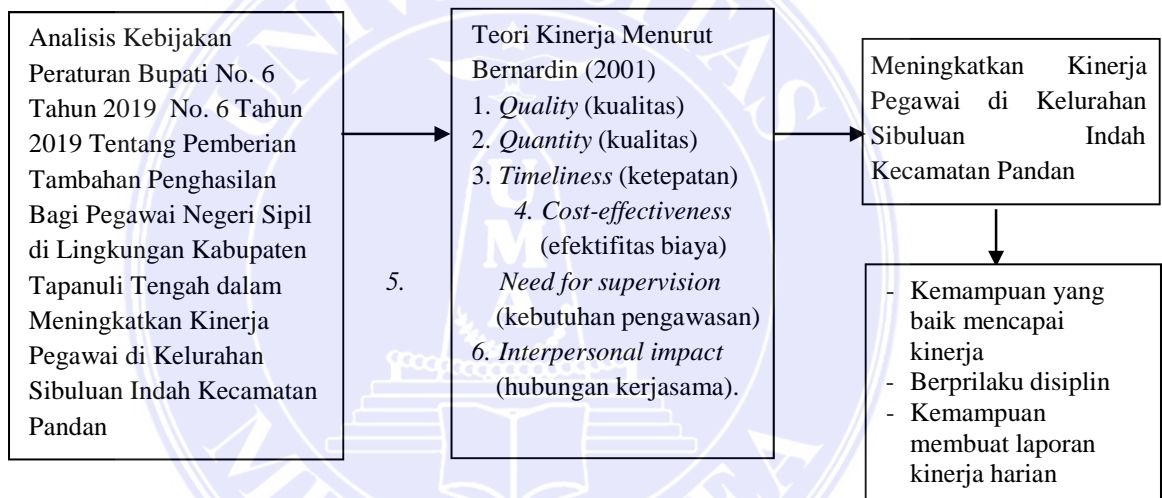
Berdasarkan hasil penelitian terdahulu, terdapat dua bahagian utama dalam penelitian ini diantaranya pertama penerapan disiplin kinerja dan kedua peningkatan kinerja. Jadi penelitian ini akan menelitian mengenai pemberian tambahan penghasilan bagi pegawai PNS untuk meningkatkan kinerja pegawai di Kelurahan Sibuluan Indah Kecamatan Pandan Kabupaten Tapanuli Tengah.

2.3. Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran merupakan alur pikir penulis yang dijadikan sebagai skema pemikiran atau dasar-dasar pemikiran untuk memperkuat yang melatar belakangi penelitian ini. Dalam kerangka pemikiran ini peneliti akan mencoba menjelaskan masalah pokok penelitian. Penjelasan yang disusun akan menggabungkan antara teori dengan masalah yang diangkat dalam penelitian ini.

Tunjangan Tambahan Penghasilan Aparatur Sipil Negara (TTP-ASN) dapat memacu semangat dan perangsang terhadap kinerja pegawai itu sendiri sehingga memotivasi pegawai untuk melaksanakan tugas dan tanggungjawab atas pekerjaannya dengan cepat dan benar. Apabila kinerja pegawai meningkat sehingga dapat mengefektifkan kinerja pemerintah daerah sehingga membantu perkembangan pemerintah pusat dan membantu perekonomian negara.

Gambar 2.1. Kerangka Pemikiran



BAB III

METODOLOGI PENELITIAN

3.1. Waktu dan Tempat Penelitian

3.1.1. Waktu Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan pada bulan September 2020 sampai dengan bulan Februari 2021.

3.1.2. Tempat Penelitian

Penelitian dilakukan pada Kantor Kelurahan Sibuluan Indah Kecamatan Pandan Kabupaten Tapanuli Tengah. Penelitian di kelurahan ini dipilih karena di kelurahan ini masih terdapat beberapa kelemahan dalam bidang kinerja pegawai.

3.2. Bentuk dan Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif, yaitu prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan keadaan subjek/objek penelitian pada saat sekarang berdasarkan fakta yang tampak. Menurut Sugiyono (2012), “Penelitian deskriptif yaitu jenis penelitian yang memberikan gambaran atau uraian suatu keadaan pada objek yang diteliti. Data yang terkumpul akan dianalisa secara kualitatif”.

3.3. Informan Penelitian

Penelitian kualitatif tidak dimaksudkan untuk membuat generalisasi dari hasil penelitiannya. Menurut Suyatno (2010) bahwa informan penelitian meliputi beberapa macam, yaitu: 1) informan kunci merupakan mereka yang mengetahui dan memiliki berbagai informasi pokok yang diperlukan dalam penelitian, 2)

informan utama merupakan mereka yang terlibat langsung dalam interaksi sosial yang diteliti, 3) informan tambahan merupakan mereka yang dapat memberikan informasi walaupun tidak langsung terlibat dalam interaksi sosial yang diteliti.

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan informan sebagai berikut:

1. Informan kunci yaitu Reyaldo Samosir, SAP selaku Sekretaris Lurah
2. Informan utama yaitu Suriati selaku Kepala Seksi Pemerintahan
3. Informan tambahan yaitu Firjatullah, S.STP selaku Kepala Seksi Kesejahteraan Sosial.

3.4. Teknik Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data atau informasi yang mendukung tujuan penelitian, penulis menggunakan metode pengumpulan data sebagai berikut:

1. Teknik Pengumpulan Data Primer, yaitu :
 - a. Wawancara. Menurut Sugiyono (2012) wawancara yaitu peneliti melakukan wawancara secara mendalam (*indepht interview*) dengan narasumber (informan) dengan berpedoman pada *interview-guidances* yang telah disusun sebelumnya. Pemberian pertanyaan kepada subjek penelitian. Dilakukan secara terbuka dan fleksibel sesuai dengan perkembangan yang terjadi selama proses wawancara.
 - b. Observasi. Menurut Sugiyono (2012) observasi yaitu pengamatan secara langsung yang dilakukan peneliti di lokasi penelitian untuk melihat kenyataan dan fakta sosial sehingga dapat dicocokkan antara hasil wawancara atau informasi dari subjek penelitian secara langsung yang digunakan untuk mendapatkan data tentang Analisis Kebijakan

Peraturan Bupati No. 6 Tahun 2019 Tentang Pemberian Tambahan Penghasilan Bagi Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Kabupaten Tapanuli Tengah dalam Meningkatkan Kinerja Pegawai di Kelurahan Sibuluan Indah Kecamatan Pandan.

2. Teknik Pengumpulan Data Sekunder, yaitu:

- a. Dokumentasi. Menurut Sugiyono (2012) dokumentasi yaitu teknik pengumpulan data dengan menggunakan catatan-catatan atau dokumen yang ada di lokasi penelitian serta sumber-sumber lain yang relevan dengan objek penelitian.
- b. Studi kepustakaan. Menurut Sugiyono (2012) studi kepustakaan yaitu teknik pengumpulan data dengan menggunakan berbagai literatur seperti buku, karya ilmiah, pendapat para ahli yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.

3.5. Teknik Analisis Data

Analisa data adalah proses penyederhanaan data ke dalam bentuk yang lebih mudah dibaca dan diinterpretasikan. Analisa data dilakukan setelah proses pengumpulan data diperoleh untuk mengetahui Analisis Kebijakan Peraturan Bupati No. 6 Tahun 2019 Tentang Pemberian Tambahan Penghasilan Bagi Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Kabupaten Tapanuli Tengah dalam Meningkatkan Kinerja Pegawai di Kelurahan Sibuluan Indah Kecamatan Pandan.

Analisa data yang digunakan adalah bersifat deskriptif, yakni menggambarkan keadaan status fenomena dengan tujuan untuk mengetahui kebijakan TTP Bagi Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Kabupaten Tapanuli

Tengah dalam meningkatkan kinerja pegawai di Kelurahan Sibuluan Indah Kecamatan Pandan. Dari analisa data ini mempunyai tujuan diantaranya sebagai berikut:

- a. Data dapat diberikan makna yang berguna dalam memecahkan masalah-masalah penelitian.
- b. Memperlihatkan hubungan-hubungan antara fenomena yang diajukan dalam penelitian.
- c. Untuk memberikan jawaban terhadap masalah yang diajukan dalam penelitian.
- d. Bahan untuk membuat kesimpulan serta implikasi-implikasi dan saran-saran yang berguna untuk kebijakan penelitian.

Setelah semua data terkumpul kemudian diolah atau dianalisis secara deduksi, yaitu pengelolaan data dengan menyimpulkan dari data yang bersifat umum kemudian disimpulkan menjadi khusus.

3.6. Definisi Konsep dan Definisi Operasional

Definisi konseptual adalah pemaknaan dari konsep yang digunakan, sehingga memudahkan peneliti untuk mengoperasikan konsep tersebut di lapangan. Berdasarkan pengertian tersebut maka definisi konseptual yang digunakan dalam penelitian adalah :

1. Kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi pedoman dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak.

2. Tambahan Penghasilan Pegawai adalah tambahan yang diberikan kepada PNS dan CPNS yang dikaitkan dengan penilaian kehadiran dan kinerja.
3. Aparatur Sipil Negara adalah profesi bagi Pegawai Negeri Sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah.
4. Kinerja menurut Bernardin (2001) adalah merupakan catatan hasil yang diproduksi atas fungsi pekerjaan tertentu atau aktivitas-aktivitas selama periode waktu tertentu.

Sedangkan definisi operasional dalam penelitian ini menggunakan teori Kinerja dari Bernardin (2001) dengan uraian sebagai berikut:

1. *Quality* terkait dengan proses atau hasil yang mendekati sempurna dalam memenuhi tujuan.
2. *Quantity* terkait dengan satuan jumlah atau kuantitas yang dihasilkan.
3. *Timelines* terkait waktu yang diperlukan dalam menyelesaikan aktivitas atau menghasilkan produk.
4. *Cost-effectiveness* terkait dengan tingkat penggunaan sumber-sumber organisasi yang digunakan untuk mendapatkan hasil atau mengurangi pengeluaran dari sumber-sumber organisasi.
5. *Need for supervision* terkait dengan kemampuan individu menyelesaikan pekerjaan tanpa asistensi pimpinan atau intervensi pengawasan.
6. *Interpersonal impact* terkait dengan kemampuan individu dalam meningkatkan harga diri, keinginan baik, dan kerja sama di antara sesama pekerja.

BAB V

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

5.1. Kesimpulan

Berdasarkan data penelitian yang telah diuraikan dalam pembahasan dapat dibuat beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Kebijakan Pemberian TPP sebagaimana diatur dalam Peraturan Bupati No. 6 Tahun 2019 Tentang Pemberian Tambahan Penghasilan Bagi Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Kabupaten Tapanuli Tengah belum sepenuhnya berhasil meningkatkan kinerja pegawai di Kelurahan Sibulan Indah Kecamatan Pandan. Indikator kinerja menurut teori Benardin yang belum berhasil adalah *cost-effectiveness* (efektifitas sumber daya) yaitu upaya untuk menghindari agar tidak ada bahan terbuang masih tergolong kurang baik, menyebabkan terjadinya pemborosan dalam bekerja, seperti pemborosan perlengkapan kerja dan juga pembororan sumber daya energi. *Need for Supervision* (kebutuhan pengawasan) yaitu pegawai belum mampu secara mandiri dalam mengatasi masalah yang timbul dalam pekerjaan, dalam proses pelaksanaan pekerjaan masih lebih dominan menunggu arahan dari atasan, sehingga dapat memperlambat pelaksanaan pelayanan masyarakat. Sedangkan indikator yang sudah tergolong baik adalah *quality* (kualitas), *quantity* (kuantitas), *timeliness* (ketepatan), dan *interpersonal impact* (hubungan kerjasama).
2. Adapun faktor kendala yang menyebabkan tidak berhasilnya kebijakan TPP meningkatkan kinerja pegawai adalah: Kebijakan TPP lebih dominan

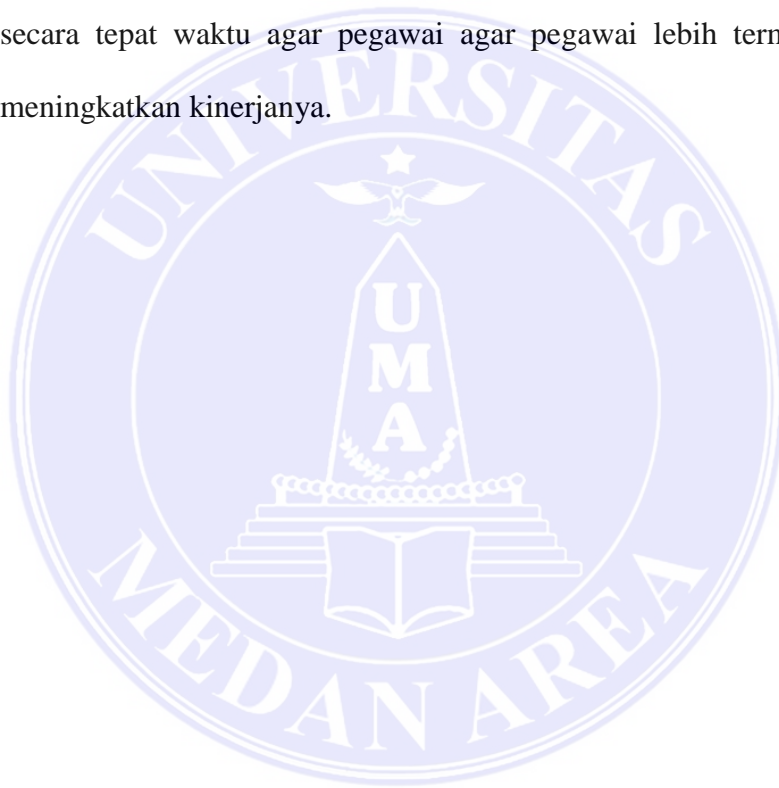
mengatur tentang disiplin waktu kerja dan kurang mengatur tentang unsur penilaian kinerja seperti pemborosan terhadap penggunaan sumber daya dan prakarsa dalam mengatasi masalah dalam pekerjaan. Kebijakan TPP lebih terfokus dalam melakukan penilaian dari segi aspek kehadiran bekerja, keterlambatan, apel bagi, dan hal lainnya yang berkaitan dengan kedisiplinan waktu. Pada sisi lain pejabat penilai kurang objektif melakukan penilaian laporan hasil kerja karena dipengaruhi oleh hubungan pribadi, sementara terdapat juga beberapa pegawai yang secara sengaja menambah hasil kerja yang dilaporkan, dengan tujuan untuk memperoleh nilai kinerja yang lebih tinggi. Pembayaran dana TPP juga kadang tidak dapat dilakukan secara tepat waktu, karena dana yang diperlukan belum tersedia atau belum mencukupi.

5.2. Rekomendasi

Berdasarkan kesimpulan tersebut di atas maka penulis mengajukan beberapa rekomendasi sebagai berikut:

1. Pemerintah Kabupaten Tapanuli Tengah perlu melakukan revisi terhadap kebijakan TPP agar lebih merinci tentang unsur-unsur penilaian kinerja sehingga pegawai berupaya menghindari pemborosan dan berupaya dengan prakarsa sendiri untuk mengatasi masalah yang timbul dalam pekerjaan. Salahnya atas kebijakan ini adalah tidak ada perincian tentang unsur-unsur penilaian kinerja sehingga pegawai tidak mengetahui hal-hal apa saja yang harus dilakukan untuk mencapai kinerja yang tinggi sesuai dengan kebijakan yang ditetapkan.

2. Pejabat penilai perlu menghilangkan pengaruh hubungan pribadi dalam membuat penilaian terhadap kinerja bawahan sehingga hasil penilaian kinerja benar-benar sesuai dengan hasil kerja pegawai. Disamping itu pegawai juga perlu membuat laporan yang lebih menggambarkan kondisi pekerjaan yang benar-benar telah dilakukan pada setiap harinya.
3. Pemerintah perlu memperhatikan pembayaran dana TPP dapat dilakukan secara tepat waktu agar pegawai lebih termotivasi untuk meningkatkan kinerjanya.



DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Adoir, John. 2010. *Kepemimpinan yang Efektif*. Semarang: Dahara Prize.
- Agustino, Leo. 2012. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Alfabeta: Bandung.
- Bagia, I Wayan. 2015. *Perilaku Organisasi*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Danim, Sudarmanto. 2011. *Kinerja staf dan Organisasi*. Bandung: Pustaka Setia.
- Dessler, Gary. 2014. *Manajemen Sumber Daya Manusia, Alih Bahasa Benyamin Molan*, Jakarta: Prenhallindo.
- Dunn, William N. 2008. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Handoko, T. Hani. 2010. *Pengantar Manajemen*. Jakarta: Salemba Empat.
- Hasibuan, Malayu, S.P. 2010. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Keban, Yeremias T. 2014. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik, Konep, Teori, dan Isu*. Yogyakarta: Gava Media.
- Mangkunegara, Anwar Prabu. 2013. *Manajemen Sumber Daya Manusia Perusahaan*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Mathis, R. L., dan Jackson, J. H. 2012. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Salemba Empat.
- Nugroho, D. Riant. 2010. *Kebijakan Publik Untuk Negara-Negara Berkembang*. Jakarta: Alex Media Komputindo.
- Pasolong, Harbani. 2008. *Teori Administrasi Negara*. Bandung: Alfabeta.
- Rivai. 2012. *Manajemen Sumber Daya Manusia untuk Perusahaan*. Jakarta: Rajawali Pers.

- Santoso, Pandji. 2014. *Administrasi Publik-Teori dan Aplikasi Good Governance*. Bandung: RefikaAditama.
- Subarsono, A.G. 2011. *Analisis Kebijakan Publik (Konsep, teori, dan Aplikasi)*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sugiyono. 2012. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R & D*. Bandung: Alfabeta.
- Suharto, Edi. 2013. *Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Sule, Ernie Tisnawati dan Kurniawan Saefullah. 2012. *Pengantar Manajemen*. Jakarta: Kencana.
- Suprianto, J. 2010. *Manajemen Personalia dan Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Erlangga.
- Suyatno, 2010. *Metode Penelitian Kualitatif*. Jakarta: Masmmedia.
- Syafiie, Inu Kencana. 2012. *Pengantar Ilmu Pemerintahan*. Bandung: Refika Aditama.
- Thoha, Miftah. 2012. *Dinamika Ilmu Administrasi Publik*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Wahjosumidjo. 2011. *Kepemimpinan*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Winarno, Budi. 2010. *Kebijakan Publik (Teori, Proses, dan Studi Kasus)*. Yogyakarta: Buku Seru.
- Wursanto. 2011. *Manajemen Kinerja Pegawai*. Jakarta: Bina Aksara.

Peraturan-peraturan:

Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.

Peraturan Menteri PAN dan RB No. 34 Tahun 2011 tentang Pedoman Evaluasi Jabatan Pegawai Negeri.

Peraturan Menteri PAN dan RB No. 1 Tahun 2020 tentang Pedoman Analisis Jabatan dan Analisis Beban Kerja

Peraturan Bupati No. 6 Tahun 2019 No. 6 Tahun 2019 Tentang Pemberian Tambahan Penghasilan Bagi Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Kabupaten Tapanuli Tengah.

Jurnal:

Koda, Sisilia. 2016. *Upaya Peningkatan Kinerja Aparatur Sipil Negara (Studi di Puskesmas Daru Kecamatan Kao Utara)*.<https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/JAP/article/view/16296>.

Marzuki. 2017. *Penerapan Disiplin Kerja Dalam Meningkatkan Kinerja Pegawai pada Kantor Camat Baruga Kota Kendari*. Jurnal Administrasi, Universitas Halu Uleo Kendari.

Wardani. 2014. *Penerapan Disiplin Dalam Meningkatkan Kinerja Aparatur Pemerintah Kecamatan (Studi di Kantor Kecamatan Mapanget Kota Manado)*. Jurnal Ilmu Politik, Universitas Sam Ratulangi.

Website:

<http://imamalfie.blogspot.com/2013/12/selamat-datang-era-baru-sumber-daya.html>, diakses pada tanggal 3 Agustus 2020.