

## BAB I

### PENDAHULAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Dalam rangka mencapai visi, misi dan tujuan pemerintahan yang telah ditetapkan bersama, diperlukan kondisi yang kondusif dan keharmonisan antar instansi pemerintah, Pegawai yang satu dengan yang lain, yang masing-masing mempunyai peran yang cukup besar dalam mencapai tujuan pemerintahan. Pegawai Negeri merupakan salah satu tenaga pemerintahan yang mempunyai peran sebagai faktor penentu keberhasilan tujuan organisasi, karena Pegawai Negeri langsung bersinggungan dengan masyarakat untuk memberikan pelayanan. Untuk itu kinerja para Pegawai Negeri harus selalu ditingkatkan. Upaya-upaya untuk meningkatkan kinerja tersebut biasanya dilakukan dengan cara memberikan tunjangan kinerja, memberikan motivasi, meningkatkan kemampuan melalui diklat serta gaya kepemimpinan yang baik. Sementara kinerja Pegawai Negeri dapat ditingkatkan apabila tunjangan kinerja diberikan tepat waktu, dan pihak pemerintah bisa mengetahui apa yang diharapkan dan kapan bisa harapan-harapan diakui terhadap hasil kerjanya.

Salah satu langkah yang ditempuh pemerintah daerah untuk meningkatkan kesejahteraan Pegawai Negeri adalah dengan pemberian tambahan penghasilan berupa tunjangan kinerja daerah. Tujuan dari pemberian tunjangan kinerja daerah ini adalah untuk meningkatkan kesejahteraan Pegawai Negeri yang diharapkan akan ikut meningkatkan disiplin dan kualitas kinerja Pegawai Negeri sehingga dapat bekerja lebih giat dalam memberikan pelayanan .

Upaya untuk dapat meningkatkan kinerja Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi Riau telah diberlakukan pemberian tambahan penghasilan Pegawai Negeri. Pemberian tambahan penghasilan Pegawai Negeri ini berdasarkan jabatan, pangkat dan golongan dimana besarnya juga ditentukan berdasarkan tingkat kehadiran serta beban kerja. Kebijakan Pemerintah Daerah Provinsi Riau dalam memberikan tambahan penghasilan Pegawai Negeri bagi Pegawai Negeri Sipil dasar hukumnya mengacu pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 pasal 39 ayat 1 yang bunyinya : Pemerintah Daerah dapat memberikan tambahan penghasilan kepada Pegawai Negeri Sipil berdasarkan pertimbangan yang obyektif dengan memperhatikan kemampuan keuangan daerah dan memperoleh persetujuan DPRD sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, maka Pemerintah Provinsi Riau menetapkan Peraturan Daerah Nomor 12 tahun 2016 Tentang Tata Cara Pemberian Tambahan Penghasilan Pegawai Negeri Sipil Di Lingkungan Pemerintah Provinsi Riau.

Tujuan dikeluarkan Pergub No. 12 tahun 2016 adalah untuk memberikan tambahan penghasilan kepada seluruh PNS maupun CPNS dimaksud untuk meningkatkan disiplin dan kinerja PNS dan CPNS, memotivasi PNS dan CPNS dalam melaksanakan Tugas Pokok dan fungsi, serta meningkatkan kesejahteraan PNS dan CPNS.

Sesuai dengan Peraturan Gubernur Riau Nomor 12 tahun 2016 Tambahan Penghasilan Pegawai Negeri atau tunjangan adalah Tunjangan yang diberikan kepada Pegawai Negeri untuk meningkatkan kesejahteraan Pegawai Negeri Aparatur Sipil Negara dan calon Pegawai Negeri Aparatur Sipil Negara di Lingkungan Pemerintah Provinsi Riau. Tunjangan kinerja daerah diberikan kepada Pegawai Negeri ASN dan calon Pegawai Negeri ASN yang dikelompokkan berdasarkan kelompok jabatan structural dan kelompok jenjang kepangkatan/golongan sedangkan Pejabat fungsional tertentu yang dikelompokkan dalam kelompok berdasarkan kelompok jenjang pangkat/golongan. Tunjangan kinerja daerah bagi Pegawai Negeri merupakan upaya pemerintah daerah untuk mewujudkan pelayanan publik yang lebih dengan dasar perolehan kinerja setiap Pegawai Negeri. Tunjangan kinerja daerah sendiri bisa meningkat atau malah menurun sesuai capaian kinerja yang dihasilkan.

Penulis membatasi penelitian ini hanya melihat implementasi Peraturan Gubernur Nomor 12 Tahun 2016 Tentang Tambahan Penghasilan Pegawai Negeri Sipil pada Biro Umum Sekretariat Daerah karena berdasarkan hasil observasi penulis, didapatkan informasi bahwa Besar Tunjangan Kinerja tidaklah sama, bagi PNS dikelompokkan berdasarkan kelompok jabatan structural dan kelompok jenjang kepangkatan/golongan. Berikut besaran dasar (*basic quantity*) tunjangan kinerja daerah di lingkungan Biro Umum Sekretariat Daerah pemerintah Provinsi Riau .

**Tabel. 1 Besaran Dasar (*Basic Quantity*) Tunjangan Kinerja Daerah di Lingkungan Biro Umum Setda Provinsi Riau**

No.	KELOMPOK	Jumlah Pegawai	BESARAN DASAR ( <i>BASIC QUANTITY</i> )
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
<b>A.</b>	<b>Kelompok Jabatan Struktural</b>		
1	Sekretaris Daerah Provinsi	1	Rp. 20.000.000.-
2	Asisten Sekretaris Daerah Provinsi	1	Rp. 17.600.000.-
3	Staf Ahli Gubernur	1	Rp. 8.200.000.-
4	Eselon IIa	2	Rp. 10.000.000.-
5	Eselon IIb	2	Rp. 6.140.000.-
6	Eselon IIIa	2	Rp. 3.066.000.-
7	Eselon IIIb	2	Rp. 3.500.000.-
8	Eselon Iva	9	Rp. 2.646.000.-
<b>B.</b>	<b>Kelompok Kepangkatan / Golongan</b>		
1	Golongan IV/e	-	Rp. 2.208.000.-
2	Golongan IV/d	-	Rp. 2.208.000.-
3	Golongan IV/c	2	Rp. 2.208.000.-
4	Golongan IV/b	6	Rp. 2.070.000.-
5	Golongan IV/a	1	Rp. 2.070.000.-
6	Golongan III/d	4	Rp. 1.596.000.-
7	Golongan III/c	25	Rp. 1.596.000.-
8	Golongan III/b	33	Rp. 1.512.000.-
9	Golongan III/a	8	Rp. 1.512.000.-
10	Golongan II/d	3	Rp. 1.040.000.-
11	Golongan II/c	1	Rp. 1.040.000.-
12	Golongan II/b	14	Rp. 1.040.000.-
13	Golongan II/a	2	Rp. 1.040.000.-
14	Golongan I/d	2	Rp. 880.000.-
15	Golongan I/c	2	Rp. 880.000.-
16	Golongan I/b	1	Rp. 880.000.-
17	Golongan I/a	1	Rp. 880.000.-
	Jumlah	127	

Sumber : Kantor Gubernur Provinsi Riau

Organisasi seharusnya menyadari demi menjaga dan meningkatkan kinerja Pegawai Negerinya harus segera berbenah dalam pengelolaan manajemen secara profesional, salah satu caranya adalah dengan memberikan motivasi

berupa tunjangan kinerja daerah kepada para Pegawai Negerinya. Diharapkan dengan adanya penerapan *reward* dan *punishment* diharapkan dapat meningkatkan disiplin dan kinerja para Pegawai Negeri sehingga tercapai tujuan organisasi secara keseluruhan.

Pengaturan pemberian tunjangan kinerja kepada Pegawai Negeri atau biasa disebut *remunerasi* diatur dalam Peraturan MENPAN & RB Nomor 34 Tahun 2011 dan Peraturan Kepala BKN Nomor 21 Tahun 2011. Dalam Peraturan ini menetapkan besaran dasar (*basic quantities*) tunjangan serta berapa jumlah yang dapat diterima Pegawai Negeri sesuai kinerjanya. Jumlah yang akan diterima Pegawai Negeri ditentukan oleh 4 indikator : Capaian dan serapan sesuai ROK, kehadiran, pelaksanaan tupoksi, dan perilaku. Sedangkan Pemberlakuan peraturan pemberian tunjangan kinerja daerah mengacu pada Peraturan Gubernur Nomor 12 tahun 2016 Tentang Tambahan Penghasilan Pegawai Negeri Sipil adapun indikator penghitungan Tunjangan Kinerja Daerah yang dijalankan Pemerintah Provinsi Riau terdiri dari Kehadiran Kerja dan Pelaksanaan tugas pokok dan fungsi.

Berikut ini adalah jenis sanksi yang pernah dibuat oleh Dinas Sekretariat Biro umum Pemprov Riau dalam meningkatkan disiplin pegawai dalam aktivitas rutin sehari -hari :

**Tabel 2 : Jenis Pelanggaran Dan Sanksi Yang Diberikan Kepada Pegawai Yang Melanggar Peraturan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010**

No.	Jenis Pelanggaran	Sanksi
1	Setiap ketidak hadirannya tanpa alasan yang sah dan atau tidak menandatangani daftar hadir	TPP dipotong 5%
2	Tidak hadir dan / atau menandatangani daftar hadir 10 (sepuluh) hari atau dalam 1 (satu) bulan.	TPP dipotong 100%
3	Setiap 3 kali tidak mengikuti Apel pagi / Upacara dan apel sore tanpa keterangan yang sah dan atau tidak menandatangani daftar hadir apel / upacara.	TPP dipotong 5%
4	Tidak mengikuti apel / upacara tanpa alasan yang sah dan atau tidak menandatangani daftar hadir apel/ upacara lebih dari 20 (dua puluh) kali dalam 1 ( satu) bulan.	TPP dipotong 100%
5	3 kali tidak mengikuti senam pagi tanpa alasan yang sah dan atau tidak menandatangani daftar hadir senam.	TPP dipotong 20%
6	Tidak mengikuti senam pagi tanpa alasan yang sah atau tidak menandatangani daftar hadir senam 4(empat) kali dalam 1 (satu) bulan	TPP dipotong 100%
7	Tidak masuk kantor tanpa alasan yang sah setelah melaksanakan cuti bersama	TPP dipotong 100%
8	Tidak mengikuti Pembinaan sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 dan pasal 7 tanpa alasan yang sah.	TPP dipotong 100%

Sumber : Sekretariat biro umum 2016

Alasan penulis memilih implementasi kebijakan karena implementasi dipandang dalam pengertian luas, merupakan tahap dari proses kebijakan segera setelah penetapan Undang-Undang. Dimana implementasi dipandang secara luas mempunyai makna pelaksanaan Undang-Undang di mana berbagai aktor, organisasi, prosedur, teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan dan program-program.

Guna pencapaian tujuan organisasi secara efektif maka didalam organisasi perlu dibangun beberapa aspek yaitu komunikasi yang baik antara atasan dan bawahan, motivasi yang tinggi dalam bekerja, pencapaian

rencana kegiatan secara maksimal. Motivasi erat kaitannya dengan pencapaian tujuan organisasi, dalam artian bahwa Pegawai Negeri yang termotivasi akan menunjukkan kinerjanya yang optimal sehingga output kinerja tersebut diharapkan akan menghasilkan output pekerjaan yang efektif dan efisien. Dalam memberikan motivasi dapat diwujudkan dengan motivasi materiil maupun immateriil. Pada aspek materiil motivasi dapat diwujudkan dengan pemberian Tunjangan Kinerja di organisasi.

Biro Umum Setda Provinsi Riau telah menerapkan Tunjangan Kinerja sebagai tambahan penghasilan bagi Pegawai Negeri dilingkungan Pemerintah Provinsi Riau. Tunjangan Kinerja Daerah ini dipengaruhi oleh beberapa aspek diantaranya tingkat kepuasan dan motivasi yang dimiliki para Pegawai Negerinya. Dengan pemberian Tunjangan Kinerja seharusnya akan berdampak positif bagi peningkatan kinerja yang terwujud dalam laporan capaian kinerja menunjukkan tingkat capaian yang cukup baik.

Alasan penulis tertarik meneliti di bagian Biro Umum Seretariat Daerah karena pada kenyataannya masih banyak tugas dan tanggung jawab para Pegawai Negeri Sipil (PNS) di bagian Biro Umum Seretariat Daerah yang belum optimal dan sesuai dengan apa yang diharapkan, hal ini menunjukkan dalam pelaksanaannya tingkat loyalitas para Pegawai Negeri terhadap organisasi masih harus terus ditingkatkan. Selain itu berdasarkan observasi penulis, maka diketahui masih terdapat keterlambatan pembayaran Tambahan Penghasilan Daerah di Biro Umum Sekretariat Daerah Provinsi Riau selama 1-2 bulan berikutnya

Biro Umum Setda Provinsi Riau, salah satu organisasi perangkat daerah di tingkat Provinsi Riau yang bertugas membantu kepala daerah dibidang pengelolaan aset daerah sesuai dengan Peraturan Gubernur Riau Nomor 9 Tahun 2014 Tentang Rincian Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah Provinsi Riau.

Biro Umum Setda Provinsi Riau mempunyai tugas menyiapkan dan melaksanakan kegiatan Pengelolaan Barang Daerah yang meliputi rangkaian kegiatan dan tindakan terhadap barang daerah yang mencakup perencanaan kebutuhan dan penganggaran, pengadaan, penerimaan, penyimpanan dan penyaluran, penggunaan, pemanfaatan, pengamanan dan pemeliharaan penatausahaan, penilaian, penghapusan, pemindah tanganan, pembinaan, pengawasan dan pengendalian terhadap aset daerah sesuai peraturan menteri dalam negeri nomor 11 tahun 2014. Berikut ini adalah Tupoksi Biro Umum Setda Provinsi Riau :

- (1) Kepala Biro membantu Asisten merumuskan kebijakan,dukungan Administrative dan pengkoordinasian dinas, dan lembaga teknis daerah ;
- (2) Tugas Biro tidak teknis-operasional, kecuali biro-biro yang tugas pokok dan fungsinya tidak menjadi tugas pokok dan fungsi dinas atau lembaga teknis, atau yang diatur lain menurut peraturan perundang-undangan
- (3) Dalam menjalankan tugas dan fungsinya kepala biro bertanggung jawab kepada Sekretaris Daerah melalui Asisten. Biro umum terdiri dari :

**a) Bagian perlengkapan mempunyai tugas pokok dan fungsi :**

- 1) Mengkoordinasikan perencanaan tugas dan program dibagian analisa kebutuhan barang, bagian pengadaan penyimpanan barang. Bagian pemeliharaan dan bagian administrasi barang
- 2) Mengkoordinasikan pelaksanaan tugas dan program dibagian analisa kebutuhan barang, bagian pengadaan dan penyimpanan barang, bagian pemeliharaan dan bagian administrasi barang
- 3) Mengkoordinasikan pelaksanaan pemantauan dan evaluasi penyelenggaraan dan program dibagian analisa kebutuhan barang, bagian penyimpanan barang, bagian pemeliharaan dan bagian Administrasi barang
- 4) Mengkoordinasikan pelaksanaan analisa dan pelaporan penyelenggaraan tugas dan kegiatan dibagian analisa kebutuhan barang, bagian pengadaan dan penyimpanan barang, bagian pemeliharaan dan bagian administrasi barang
- 5) Mengkoordinasikan pelaksanaan pembina administrasi dan aparatur pemerintah di bagian analisa kebutuhan barang, bagian pengadaan dan penyimpanan barang, bagian pemeliharaan dan bagian administrasi barang
- 6) Pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberi oleh kepala biro

**b) Bagian Administrasi Keuangan secretariat Daerah dengan tupoksi :**

- a. Pelaksanaan koordinasi, pembinaan, pemantauan dan evaluasi pelaksanaan penyelenggaraan penatausahaan keuangan Sekretariat Daerah;
- b. Penyiapan bahan rumusan kebijakan dibidang Keuangan Setda, Gaji dan Perjalanan Dinas, Perbendaharaan dan Verifikasi serta Pelaporan dan Akuntansi;
- c. Penyiapan bahan kegiatan dibidang keuangansekretariat Daerah, Perbendaharaan dan Verifikasi, urusan Gaji dan Tunjangan Daerah, Kepala Daerah, Wakil Kepala Daerah dan Sekretariat Daerah, penatausahaan keuangan Sekretariat Daerah;
- d. Penyiapan bahan kegiatan penyelenggaraan pengelolaan, pembayaran, dan penyiapan administrasi operasional perjalanan dinas dilingkungan Sekretariat Daerah;
- e. Penyiapan bahan evaluasi kebijakan penyelenggaraan urusan Gaji dan Perjalanan Dinas, Perbendaharaan dan Verifikasi, serta Pelaporan dan Akuntansi dilingkungan Sekretariat Daerah;
- f. Penyiapan bahan perencanaan, pengorganisasian, koordinasi, pengendalian dan evaluasi pelaksanaan kegiatan urusan gaji dan tunjangan KDH/WKDH, Gaji PNS Sekretariat Daerah, Perbendaharaan, Verifikasi serta Akuntansi dan Pelaporan Keuangan;
- g. Penyiapan bahan penyusunan program dan petunjuk pelaksanaan

penyelenggaraan urusan Gaji dan Perjalanan Dinas, Perbendaharaan dan Verifikasi, serta Pelaporan dan Akuntansi dilingkungan Sekretariat Daerah

**c) Bagian tata usaha dan Rumah Tangga dengan tugas pokok dan fungsi :**

- a. Melaksanakan pekerjaan dan kegiatan melayani kebutuhan administrasi ruang kerja gubernur
- b. Menyiapkan bahan petunjuk pelaksanaan kegiatan ketatausahaan gubernur
- c. Mengatur jadwal acara yang telah mendapat persetujuan gubernur
- d. Mengatur tamu-tamu gubernur secara kedinasan
- e. Mengkoordinir staf pribadi dan ajudan gubernur
- f. Memelihara kebersihan dan perlengkapan ruangan kerja gubernur
- g. Mengontrol peralatan elektronik/listrik serta keamanan dan kenyamanan ruangan kerja gubernur
- h. Pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberikan oleh kepala bagian.

Berdasarkan pengamatan penulis terdapat fenomena yang terjadi pada lingkungan Biro Setda Provinsi Riau :

1. Berdasarkan observasi penulis, maka diketahui masih terdapat keterlambatan pembayaran Tambahan Penghasilan Daerah di Biro Umum Sekretariat Daerah Provinsi Riau selama 1-2 bulan berikutnya. Hal ini melanggar Pasal 14 ayat (1) Peraturan Gubernur Nomor 12 Tahun 2016 yang menyatakan bahwa Tambahan Penghasilan Pegawai dibayarkan paling lambat tanggal 10 bulan berikutnya dari masa kerja.
2. Adanya penerimaan tambahan penghasilan pegawai pada sebagian Pegawai Negeri di Biro Umum Setda Provinsi Riau belum mendapatkan tunjangan sesuai dengan standar jabatan dan beban kerja. Ini dapat dilihat pada tabel pemberian Tambahan penghasilan pegawai antara Golongan yaitu tidak ada perbedaan TPP dasar antara golongan IIIa dan IIIb yaitu Rp. 1.512.000 sedangkan untuk golongan IIIc dan IIId juga tidak ada perbedaan dasar yaitu

Rp. 1.596.000. Padahal pada Pasal 8 ayat (6) dinyatakan bahwaterdapat perbedaan TPP untuk Jenjang pertama (Golongan. IIIa s/d IIIb) dan Jenjang Muda (Golongan IIIc s/d III d)

3. Adanya penerimaan TPP dari sebagian pegawai yang berstatus cuti diluar tanggungan tetap (cuti diluar ketentuan seperti cuti liburan, menambah cuti/libur sehabis lebaran dan lain-lain) juga mendapatkan tambahan penghasilan pegawai. Hal ini melanggar Pasal 9 ayat (1) yang menyatakan bahwa PNS yang tidak berhak menerima TPP yaitu PNS yang berstatus tersangka, cuti diluar tanggungan, cuti besar (cuti ketika keluarga mendapat kematian), dan PNS yang diberentikan sementara. Daftar nama pegawai-pegawai yang melakukan cuti diluar tanggungan seperti yang terlampir dilampiran.

Berdasarkan observasi awal Penulis, Penulis juga melihat bahwa masih ada tujuan dari Peraturan Gubernur Nomor 12 Tahun 2016 yang belum tercapai seperti : Meningkatkan disiplin dan kinerja PNS dan CPNS, Memotivasi PNS dan CPNS dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya serta meningkatkan kesejahteraan PNS dan CPNS.

Berdasarkan hal tersebut, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Implementasi Peraturan Gubernur Nomor 12 tahun 2016 Tentang Tambahan Penghasilan Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Provinsi Riau (Studi Pada Biro umum Sekretariat Daerah Provinsi Riau)”**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan pada latar belakang masalah yang telah dipaparkan diatas, maka dirumuskan suatu permasalahan pokok yang akan dibahas yaitu “ Bagaimana Implementasi Peraturan Gubernur Nomor 12 tahun 2016 Tentang Tambahan Penghasilan Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Provinsi Riau Pada Biro umum Sekretariat Daerah ?

## **C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

### **1. Tujuan Penelitian**

Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian yang penulis harapkan yaitu:.

1. Untuk mengetahui Implementasi Peraturan Gubernur Nomor 12 tahun 2016 Tentang Tambahan Penghasilan Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Provinsi Riau (Studi Pada Biro umum Sekretariat Daerah Provinsi Riau)
2. Untuk mengetahui hambatan Implementasi Peraturan Gubernur Nomor 12 Tahun 2016 Tentang Tambahan Penghasilan Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Provinsi Riau (Studi Pada Biro umum Sekretariat Daerah Provinsi Riau)

### **2. Kegunaan Penelitian**

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi berbagai pihak yang berkepentingan, antara lain :

- a. Kegunaan peneliti, penelitian ini bermanfaat untuk menambah wawasan dan memperdalam pengetahuan peneliti tentang Implementasi Peraturan

Gubernur Nomor 12 tahun 2016 Tentang Tambahan Penghasilan Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Provinsi Riau (Studi Pada Biro umum Sekretariat Daerah Provinsi Riau

- b. Kegunaan Akademis, Sebagai sumbangan dan informasi kepada pihak yang berkepentingan tentang tentang Implementasi Peraturan Gubernur Nomor 12 tahun 2016 Tentang Tambahan Penghasilan Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Provinsi Riau (Studi Pada Biro umum Sekretariat Daerah Provinsi Riau
- c. Kegunaan Teoritis, dapat dijadikan sebagai bahan referensi dan panduan dalam penelitian-penelitian selanjutnya sesuai dengan topik yang dibahas.