

# TRANSFORMASI ADMINISTRASI NEGARA:

## PERSPEKTIF POLITIK DAN KEBIJAKAN PUBLIK



Penyusun :  
**Sintaningrum**  
**Heru Nurasa**  
**Yogi Suprayogi Sugandi**

**TRANSFORMASI ADMINISTRASI  
NEGARA; PERSPEKTIF POLITIK  
DAN KEBIJAKAN PUBLIK**

*Penyusun :*  
**Sintaningrum  
Heru Nurasa  
Yogi Suprayogi Sugandi**



**TRANSFORMASI ADMINISTRASI  
NEGARA; PERSPEKTIF POLITIK  
DAN KEBIJAKAN PUBLIK**

**Sintaningrum; Heru Nurasa;  
Yogi Suprayogi Sugandi**

Desain Cover & Lay Out  
**What If Artwork**

Cetakan Pertama, Juni 2011

ISBN 978-602-99311-3-6

Penerbit

**Falsafa**

Jl. Kembang Raya No. 11, Kwitang Senen,  
Jakarta Pusat  
kurniaesa.script@gmail.com

Pemesanan Buku

**Penerbit Falsafa**

Jl. Kembang Raya No. 11, Kwitang Senen,  
Jakarta Pusat  
kurniaesa.script@gmail.com

## **DAFTAR ISI**

**Pengantar**  
**Daftar Isi**  
**Pendahuluan**

### **Demokrasi dan Politik**

Rekonseptualisasi Negara dan Pembangunan Dalam Mewujudkan Demokrasi Yang Mensejahterakan (Caroline Paskarina) **(15)**

Penegakan Hukum Atas Kasus "Money Politik"/Politik Uang Dalam Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) (Setiadin) **(29)**

Evaluasi Kebijakan Partai Politik Dalam Merespon Pemberlakuan Kuota 30% Keterwakilan Perempuan Dalam Pencalonan Anggota Legislatif Pada Pemilu 2009 (Rosita Novi Andari S.Sos.) **(51)**

Politik Pembentukan Kebijakan (Tauran, S.Sos, M.Soc.Sc.) **(71)**

### **Kebijakan Publik**

Inovasi Kebijakan Peningkatan Kesejahteraan Pegawai: Tarik-Menarik Antara Mission Driven dan Rule Driven (Dwi Harsono) **(93)**

Kapitalisme "Ngayau" Mutasi Genetika Kebijakan Kapitalisasi Perkebunan Menjadi Kapitalisme Perkebunan (Muslih Amberi) **(111)**

Kongruensi Partai Politik, Kepala Daerah Dan Kebijakan Publik: Analisis Terhadap Model Formulasi Kebijakan Di Pemerintah Provinsi Sumatera Barat (Hendri Koeswara, S.Ip, M.Soc.Sc.) **(133)**

Interaksi Pemerintah Daerah Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Penyusunan Kebijakan Anggaran Di Kota Makassar (Dr. H. Muhlis Madani, M.Si.) **(153)**

"Demokrasi dan Kebijakan Publik (Ike Wanusmawatie) **(175)**

Studi Kebijakan Pembiayaan Pendidikan Dasar Dan Menengah Era Otonomi Daerah Di Kabupaten Solok, Propinsi Sumatera Barat (Roni Ekha Putera, S.Ip, M.Pa) **(195)**

Pengaruh Implementasi Kebijakan Kualifikasi Akademik dan Sertifikasi Pendidik Untuk Guru Terhadap Kompetensi Guru Sekolah Dasar Di Kabupaten Belitung Propinsi Kepulauan Bangka Belitung (Dr. Sofjan Aripin) **(219)**

### **Otonomi Daerah**

Pendaerahan Pbb dan Bphtb Dalam Kerangka Perluasan Desentralisasi Fiskal di Indonesia (Achmad Lutfi) **(255)**

Sistem Pemerintahan Daerah Berbasis Masyarakat Multikultural (Bang Supriyono) (271)

Transisi Demokrasi Lokal Dalam Komunitas Elite Politik Minangkabau Modern (Tengku Rika Valentina, Andri Rusta, Nicky Nia Gustriani) (287)

### **Reformasi Birokrasi**

Kebijakan Reformasi Birokrasi Pemerintah Dalam Impelementasi Otonomi Daerah di Indonesia (Budi Hartono, SE., M.Si.) (311)

Efektivitas Fungsi Auxiliary Servises di Pemerintah Daerah (Studi Kasus di Sekretariat Daerah Kota Palembang) (Rr. Harida Indraswari, S.Sos.) (327)

### **Partisipasi Masyarakat**

Kemitraan Antar Aktor Pada Program Penanggulangan Kemiskinan Terpadu (Paket) P2KP di Kota Gorontalo (Drs. Dikson Junus, Mpa) (351)

Mengadvokasi Anggaran Daerah Melalui Penguatan Masyarakat Berbasis Agama Untuk Kebijakan Anggaran Yang Mensejahterakan (Rozidateno Putri Hanida) (373)

"Pemberdayaan Petani Tambak Melalui Pengembangan Budidaya Perikanan (Dra. Diana Hertati, M.Si., Dra. Susi Hardjati, Map) (383)

### **Etika Administrasi**

Nilai Lokal Bagi Pejabat Publik (Asep Sumaryana) (403)

Kajian Pelaksanaan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil (Wisber Wiryanto) (409)

---

## Inovasi Kebijakan Peningkatan Kesejahteraan Pegawai: Tarik-Menarik antara *Mission Driven* dan *Rule Driven*<sup>1</sup>

Dwi Harsono<sup>2</sup>

---

### **Abstrak**

*Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis keputusan program peningkatan kesejahteraan pegawai melalui pemberian uang makan bagi pegawai Pemerintah Kota Yogyakarta. Metode penelitian disusun untuk menggali argumen-argumen para aktor yang terlibat dalam proses pengambilan keputusan. Data dianalisis secara interaktif dengan model struktur argumen sehingga keseluruhan argumen dapat dipetakan dan asumsi-asumsi yang digunakan oleh para aktor dalam pengambilan keputusan dapat diketahui. Penelitian ini menemukan; a) Rendahnya pendapatan pegawai Kota Yogyakarta Program golongan I, II, dan tenaga bantuan/honorar (naban) yang berjumlah 4000 orang atau 48,1% dari keseluruhan pegawai, dimana per bulan hanya memperoleh rata-rata gaji dan tunjangan di bawah Rp 1 juta, mendorong perlunya program peningkatan kesejahteraan pegawai Pemerintah Kota Yogyakarta. Namun, program peningkatan kesejahteraan tidak diperkenankan melalui uang makan yang belum diatur untuk pegawai daerah. Pendapatan tambahan diperoleh melalui tambahan penghasilan yang secara formal prosedural diatur dan diperbolehkan. b) Rasionalitas substantif Pemerintah Kota untuk meningkatkan kesejahteraan pegawai (mission driven) dan penolakan Gubernur yang lebih mengutamakan aspek formal dan kebijakan (rule driven) menunjukkan adanya tarik-menarik antara pendekatan dalam pengambilan keputusan. Aspek kepatuhan terhadap peraturan lebih mengemuka dibandingkan dengan rasionalitas untuk meningkatkan kesejahteraan sehingga uang makan tidak diperbolehkan karena ketiadaan dasar hukum (legalitas) dan menghindari terjadi kecemburuan antar daerah (kebijakan).*

Kata kunci: inovasi, kebijakan, kesejahteraan pegawai

### **A. Pendahuluan**

Peraturan Menteri Keuangan nomor 22/PMK.05/2007 tentang Pemberian Uang Makan bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) memberi inisiatif Pemerintah Kota Yogyakarta untuk menganggarkan uang makan kepada pegawai di lingkungannya. Kebijakan anggaran uang lauk-pauk merupakan salah satu komitmen pemkot meningkatkan kesejahteraan pegawai<sup>3</sup>. Meskipun telah menerima tunjangan kesejahteraan sejak tahun 2006 tapi jumlahnya kecil sehingga diperlukan tambahan pendapatan untuk meningkatkan kesejahteraan<sup>4</sup>. Jumlah total pegawai golongan I, II

---

<sup>1</sup> Disampaikan pada Konferensi Administrasi Negara III di Universitas Padjadjaran, Bandung, tanggal 6 – 8 Juli 2010

<sup>2</sup> Staf Pengajar Program Studi Ilmu Administrasi Negara Universitas Negeri Yogyakarta

<sup>3</sup> Jawa Pos, **Pemkot Siapkan Rp 25 M:** Untuk Uang Lauk Pauk PNS terbit tanggal 14 Mei 2007

<sup>4</sup> Wawancara dengan Drs. Sunarto, Kabid Kesejahteraan dan Administrasi BKD Kota Yogyakarta, tanggal 23 Agustus 2008

dan tenaga bantuan/honorar adalah 4000 orang dan hanya mendapat gaji dan tidak ada tambahan pendapatan lain dan sejak dari awal adalah pegawai di Kota Yogyakarta. Dengan demikian, terdapat sejumlah besar pegawai Kota Yogyakarta masih berpenghasilan rendah karena golongan I, II dan tenaga bantuan/honorar adalah pegawai yang berpenghasilan paling kecil di Kota Yogyakarta<sup>5</sup>.

Hasil evaluasi RAPBD Kota Yogyakarta oleh Gubernur tidak meloloskan anggaran pemberian uang lauk-pauk. Gubernur meminta revisi mata anggaran yang diajukan dialihkan pada program dan kegiatan peningkatan kesejahteraan masyarakat dan belanja tambahan penghasilan PNS. Keterangan yang disampaikan anggota tim evaluator juga tidak menyebutkan secara rinci alasan keberatan sehingga dibatalkan.

Argumen pemberian uang makan sangat penting untuk diketahui karena menjadi dasar dalam pengambilan keputusan pada saat formulasi kebijakan dilakukan. Demikian pula argumen yang digunakan oleh tim evaluator untuk menolak anggaran uang makan. Informasi yang bisa diketahui publik hanyalah rambu-rambu yang dimiliki oleh tim evaluator dalam melaksanakan tugas sedang argumen baik yang disampaikan oleh Pemkot maupun Pemprov tidak bisa diakses. Padahal argumen tersebut memiliki peran penting dan menjadi titik berat dalam pengambilan keputusan yang dilakukan. Argumen tersebut menjadi alasan utama mengapa Pemkot mengajukan rencana pemberian uang makan dan juga alasan mengapa Tim Evaluasi Pemprov menolak rencana tersebut. Dari argumen yang dikemukakan, diharapkan muncul alasan-alasan utama yang menjadi dasar mengapa keputusan itu dibuat.

Dengan melihat latar belakang penelitian di atas, maka pertanyaan penelitian yang diajukan adalah:

1. Mengapa diperlukan program peningkatan kesejahteraan bagi pegawai pemerintah kota Yogyakarta?
2. Bagaimanakah analisis keputusan program peningkatan kesejahteraan pegawai Pemerintah Kota Yogyakarta?

Sedangkan tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Mengetahui argumen berbagai pihak terkait pemberian uang makan dan tunjangan tambahan penghasilan.
2. Mengetahui pendekatan yang digunakan dan nilai-nilai yang mempengaruhi pengambilan keputusan program peningkatan kesejahteraan pegawai.

## **B. Kajian Teori**

### **1. Kebijakan untuk Pengambilan Keputusan**

Studi tentang proses pengambilan keputusan masih sangat terbatas. Masyarakat hanya mengetahui hasil akhir dari setiap proses yang terjadi sedangkan informasi jalannya proses tersebut hanya diketahui oleh pihak-pihak yang terlibat dalam proses tersebut. Mekanisme pengambilan keputusan dalam proses penetapan kebijakan juga meliputi evaluasi rancangan kebijakan yang dibuat oleh daerah.

Kajian atas tiga produk peraturan tentang pemerintahan daerah yang berhubungan dengan mekanisme pengambilan keputusan menggambarkan adanya pergeseran atas pendekatan yang digunakan dalam mengembangkan otonomi daerah. Nuansa yang sangat sentralistik dalam UU no 5 tahun 1974 bergeser menjadi hampir terdesentralisasi seluruhnya dalam UU no 22 tahun 1999. Imbas dari reformasi

<sup>5</sup> Sunarto, *ibid*, wawancara dan dokumentasi catatan pribadi tentang realisasi anggaran belanja tidak langsung BKD tahun 2007

melemahkan campur tangan negara. Di sisi lain, keinginan daerah untuk merengkuh kemandirian sangat besar. Akibatnya sangat mungkin muncul perda yang tidak selaras bahkan bertentangan dengan peraturan yang ada atasnya karena beragamnya tafsir atas peraturan yang dikeluarkan pemerintah pusat.

Kondisi di atas mulai ditata dalam UU no 32 tahun 2004. Kesan desentralisasi administratif berusaha ditegakkan dengan mempertegas mekanisme dalam pengambilan keputusan dengan tetap memperhatikan kewenangan/urusan yang menjadi hak daerah. Pendekatan preventif dilaksanakan sehingga semua produk peraturan di tingkat pemkab/pemkot dievaluasi untuk diberikan pengesahan sebelum ditetapkan. Mekanisme ini menghindari terjadi pemborosan sumber daya di daerah dan mengoptimalkan peran pemerintahan yang ada di atasnya dalam pengambilan keputusan. Terjadinya peraturan yang tumpang tindih juga bisa dihindari.

## 2. Kebijakan Kesejahteraan Pegawai

Kesejahteraan pegawai diatur dalam Undang-undang nomor 43 tahun 1999. Di dalamnya dijelaskan bahwa kesejahteraan merupakan salah satu kegiatan yang menjadi kebijaksanaan manajemen PNS dan diselenggarakan untuk meningkatkan kegairahan bekerja. Sebagai kebijaksanaan, kesejahteraan pegawai memiliki makna tentatif dan memberikan keleluasaan bagi pemerintah baik pusat maupun daerah untuk mengimplementasikannya. Di samping itu, kegairahan bekerja sebagai dasar dari penyelenggaraan kesejahteraan bisa dimaknai secara terbuka. Dengan demikian pemerintah baik pusat maupun daerah memiliki keleluasaan dalam menginterpretasikan kebijakan tersebut. Implikasinya kebijakan menyangkut kesejahteraan pegawai bersifat fakultatif. Kegiatan tersebut bisa tidak diselenggarakan apabila analisis kebutuhan yang dilakukan oleh pejabat tersebut menghasilkan rekomendasi bahwa kesejahteraan belum menjadi prioritas dalam pengambilan keputusan. Padahal pengambilan keputusan seringkali lebih dipengaruhi oleh ketersediaan anggaran sehingga kesejahteraan pegawai kurang diprioritaskan.

## 3. Teori Pengambilan Keputusan

Parsons (2005) mengungkapkan bahwa pengambilan keputusan berada di antara perumusan kebijakan dan implementasi<sup>6</sup>. Proses pengambilan keputusan bersifat dinamis dan bergerak dari formulasi kebijakan menuju penetapan kebijakan untuk diimplementasikan. Dalam *glossary* administrasi publik, pembuatan keputusan didefinisikan sebagai suatu proses dalam mana pilihan-pilihan dibuat untuk mengubah (atau tidak mengubah) suatu kondisi yang telah ada, memilih serangkaian tindakan yang paling tepat untuk mencapai suatu tujuan yang paling diinginkan, dan untuk mengurangi resiko-resiko, ketidakpastian dan pengeluaran sumber-sumber dalam rangka mengejar tujuan<sup>7</sup>. Dua pendapat di atas memiliki makna senada dimana pengambilan keputusan merupakan proses yang terjadi secara terus menerus meskipun telah memasuki tahapan yang berbeda dalam proses pembuatan kebijakan.

William R. Dill yang mengemukakan keputusan sebagai suatu pilihan terhadap pelbagai macam alternatif<sup>8</sup>. Dalam definisi ini, Dill menegaskan tentang adanya kemiripan antara pembuatan keputusan dengan pembuatan kebijakan. Definisi ini didukung oleh pendapat yang dikeluarkan oleh Nigro dan Nigro yang tidak

<sup>6</sup>Wayne Parsons. 2005. *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis kebijakan*. Edisi Pertama. Jakarta. Kencana. hal. 247

<sup>7</sup>dalam M. Irfan Islamy. 1994. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Cet. 7 Jakarta. Bumi Aksara. hal. 22-23.

<sup>8</sup> William R Dill dalam Irfan Islamy, *ibid.* hal. 22



membedakan pembuatan keputusan dengan pembuatan kebijakan. Nigro dan Nigro mengemukakan tidak ada perbedaan yang mutlak dapat dibuat antara pembuatan keputusan dan pembuatan kebijakan, karena setiap penentuan kebijakan adalah merupakan suatu keputusan. Tetapi kebijakan membentuk rangkaian tindakan yang mengarahkan banyak macam keputusan yang dibuat dalam rangka melaksanakan tujuan-tujuan yang telah dipilih<sup>9</sup>.

Berbeda dengan pendapat Anderson yang membedakan pengambilan keputusan dengan pembuatan kebijakan. Anderson mengemukakan bahwa pengambilan keputusan melibatkan pilihan dari sebuah alternatif diantara sekelompok alternatif lain yang bersaing<sup>10</sup>. Dari berbagai alternatif yang tersedia, sekelompok aktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan harus berkompromi untuk menentukan sebuah pilihan yang disepakati untuk dilaksanakan. Sedangkan pembuatan kebijakan berkaitan dengan pola tindakan yang melibatkan banyak keputusan dan terjadi secara rutin maupun tidak<sup>11</sup>. Pendapat ini sesuai dengan definisi menurut Bintoro Tjokroamidjojo yang mengemukakan bahwa apabila pemilihan alternatif dilakukan sekali dan selesai maka kegiatan itu disebut pembuatan keputusan. Sebuah kegiatan dinamakan perumusan kebijakan adalah apabila pemilihan alternatif itu terus menerus dilakukan dan tidak pernah selesai<sup>12</sup>.

Dalam formulasi, sebuah rancangan kebijakan dibahas dengan melibatkan berbagai pihak baik yang mendukung maupun menentang kebijakan tersebut. Menurut Anderson formulasi merupakan kompetisi untuk mencapai kesepakatan (*compete for acceptance*) dan memiliki karakteristik melibatkan berbagai macam kepentingan untuk didiskusikan dan dikompromikan<sup>13</sup>. Berbagai pendapat yang muncul saling beradu argumentasi dan mempengaruhi satu dengan yang lain dengan tujuan mencapai kesepakatan. Ketika rancangan kebijakan selesai diformulasikan, berarti telah melewati ajang yang tidak mudah dan bisa jadi berliku. Menurut Nigro dan Nigro terdapat 5 faktor yang mempengaruhi pembuatan keputusan atau kebijakan: a) adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar, b) adanya pengaruh kebiasaan lama (konservatisme), c) Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi, d) adanya pengaruh dari kelompok luar, dan e) adanya pengaruh keadaan masa lalu<sup>14</sup>.

Aktor-aktor yang terlibat pengambilan keputusan dalam formulasi berbeda dengan evaluasi rancangan kebijakan. Aktor-aktor dalam formulasi berada dalam kesetaraan dan memiliki posisi dan peluang yang sama dalam pengambilan keputusan. Sedangkan dalam evaluasi rancangan kebijakan, aktor-aktor yang terlibat adalah eksekutif tapi berasal dari tingkat pemerintahan yang berbeda. Anderson mengungkapkan keterlibatan badan-badan administratif dalam pembuatan kebijakan sangat mungkin terjadi dalam konsep otonomi<sup>15</sup>. Badan ini dibentuk dengan tujuan untuk melakukan kontrol atas daerah berkaitan dengan kewenangan yang diberikan sebagai konsekuensi dari otonomi.

Organisasi seringkali membuat peraturan dan pedoman pelaksanaan pengambilan keputusan bagi instansi dari pusat hingga daerah. Interpretasi atas

<sup>9</sup> Nigro dan Nigro dalam Irfan Islamy, *ibid.* hal. 22

<sup>10</sup> James E. Anderson. 1978. *Public Policy-Making*. Second Edition. Holt, Rinehart and Winston. hal. 9

<sup>11</sup> Nigro dalam Irfan Islamy, *opcit.*

<sup>12</sup> Bintoro dalam Irfan Islamy, *ibid.*

<sup>13</sup> Anderson, *ibid.* hal. 66

<sup>14</sup> Nigro dalam Irfan Islamy, *opcit.* hal. 26

<sup>15</sup> Anderson, *opcit.* hal. 38-39

peraturan bersifat kaku dan menjadi hak pemerintah pusat untuk menterjemahkannya. Kondisi ini seringkali menyulitkan karena terdapat keragaman antar daerah. Walaupun demikian daerah harus tetap menjalankan peraturan tersebut karena menjadi rambu-rambu bagi daerah dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

Dalam evaluasi, pola hubungan yang terjadi bersifat hierarkhis. Badan administratif dalam melakukan pengawasan memiliki kemampuan untuk mengubah, bahkan membatalkan kebijakan sebagai wujud dari kekuasaan dalam pembuatan peraturan<sup>16</sup>. Namun, individu-individu yang terlibat di badan administrasi tidak boleh menutup mata terhadap pengambilan keputusan atas rancangan kebijakan tersebut. Menurut Anderson<sup>17</sup>, terdapat enam kriteria keputusan yang menjadi pertimbangan setiap individu dalam pengambilan keputusan untuk kebijakan. Kriteria tersebut meliputi; a) nilai, b) afiliasi partai politik, c) kepentingan konstituen, d) opini publik, e) kesungkapan terhadap Pendapat pejabat/pimpinan (*deference*), dan f) peraturan untuk pengambilan keputusan

Meskipun mengungkapkan enam kriteria, tapi Anderson memberikan catatan khusus pada nilai (*value*) sebagai satu kriteria pengambilan keputusan dalam formulasi kebijakan. Pandangan para aktor sangat dipengaruhi oleh nilai-nilai yang dimiliki dalam pengambilan keputusan dan banyak keputusan justru menggunakan pertimbangan nilai dibanding lima kriteria lainnya. Anderson menyebutkan lima kategori nilai yang menjadi pertimbangan para pengambilan keputusan, yang terdiri dari: a) nilai-nilai politik, b) nilai-nilai organisasi, c) nilai-nilai individu, d) nilai-nilai kebijakan, dan e) nilai-nilai ideologis<sup>18</sup>.

Pengambilan keputusan baik di tingkat formulasi maupun evaluasi rancangan kebijakan seyogyanya menggunakan pertimbangan-pertimbangan tersebut, termasuk kelima kriteria lainnya. Pertarungan argumen pada saat formulasi bisa sangat dinamis ketika kriteria yang terlibat sangat beragam. Namun pada tingkat evaluasi, kriteria yang digunakan bisa jadi tidak seluruhnya. Bahkan, tim evaluator bisa menempatkan kriteria peraturan dalam pembuatan keputusan (*decision rules*) dengan bobot yang lebih tinggi. Mengingat tim evaluator memiliki konsekuensi untuk mematuhi rambu-rambu peraturan dalam pelaksanaan tugasnya.

#### 4. Analisis Keputusan

Informasi tentang kriteria yang digunakan dalam pengambilan keputusan dapat diketahui ketika argumentasi yang dikemukakan dapat diketahui dan terbuka, termasuk analisis atas proses dan hasil dari keputusan. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Lasswell<sup>19</sup> bahwa analisis keputusan berkaitan dengan "siapa yang mendapatkan sesuatu, kapan [dan] bagaimana ia mendapatkannya". Artinya, proses dan hasil keputusan harus dianalisis secara keseluruhan karena dapat menggambarkan siapa yang menang dalam proses pengambilan keputusan dan cara yang digunakan untuk memenangkannya<sup>20</sup>.

Tujuan analisis keputusan untuk memberikan argumen tentang cara keputusan itu diambil atau bagaimana keputusan itu seharusnya dibuat bisa tercapai<sup>21</sup>. Tanpa mengetahui argumen yang digunakan maka cara keputusan diambil dan bagaimana

<sup>16</sup> Anderson, *ibid*.

<sup>17</sup> Anderson, *loccit*.

<sup>18</sup> Anderson, *ibid* hal. 14-15

<sup>19</sup> Laswell dalam Parsons, hal. 248

<sup>20</sup> Laswell, *ibid*.

<sup>21</sup> Parsons, *loccit*. hal. 248

keputusan tersebut tercapai sulit untuk diketahui. Argumen tersebut memberikan informasi tentang cara maupun proses keputusan dicapai dan menggambarkan besar kecilnya pengaruh argumen terhadap hasil akhir keputusan. Analisis keputusan berusaha untuk menunjukkan 'apa sesungguhnya yang terjadi' dan ini tidak mudah<sup>22</sup>. Untuk melakukannya, diperlukan lensa konseptual yang berbeda sebagai pembanding sehingga kerangka acuan dasar yang digunakan bisa diketahui<sup>23</sup>.

Menurut Hill (2005), studi proses kebijakan (*policy shaping*) memfokuskan perhatian pada bagaimana keputusan kebijakan dibuat dan bagaimana kebijakan disiapkan dalam aksi<sup>24</sup>. Evaluasi rancangan kebijakan berada pada tingkat bagaimana keputusan kebijakan dibuat sehingga belum dilaksanakan. Analisis hanya dilakukan atas argumen pada saat formulasi dan evaluasi rancangan oleh tim evaluator. Keputusan yang diambil pun memiliki pengaruh yang relatif terbatas, yakni di tingkat pemkab/pemkot. Aktor-aktor yang terlibat pun terbatas pada pejabat eksekutif yang ditunjuk di tingkat pemkab/pemkot dan pemprov.

Keterlibatan institusi negara yang diwakili oleh tim evaluator dengan tugas yang cenderung rutin dan formal memunculkan adanya formalisme dalam setiap tugas yang dijalankan. Menurut Anderson (1978), institusi adalah *..a set of regularized patterns of human behavior that persist over time*<sup>25</sup>. Aturan yang bersifat tetap bisa mempengaruhi individu dan membentuk perilaku karena terjadi internalisasi yang terus-menerus. Dengan demikian, struktur, bentuk, dan prosedur yang dimiliki oleh institusi bisa memiliki dampak yang signifikan pada kebijakan publik dan tidak bisa diabaikan dalam analisis kebijakan<sup>26</sup>. Proses legislasi negara dijalankan oleh individu yang menjadi wakil institusi sehingga pandangan dan perilakunya menjadi kunci penentu besar kecilnya pengaruh institusi terhadap kebijakan yang diambil. Hill (2005) mengemukakan empat model konseptual tentang peran negara dalam pengambilan keputusan<sup>27</sup>. *Model 1* negara sebagai entitas yang pasif untuk dipengaruhi. *Model 2* negara sebagai entitas yang aktif dan mempunyai kepentingannya sendiri. *Model 3* negara sebagai sekelompok aktor yang secara potensial memiliki konflik kepentingan. *Model 4* negara sebagai sebuah sistem yang terstruktur yang mempengaruhi dan mungkin membatasi tindakan.

### C. Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif dengan pendekatan deskriptif. Argumen informan sebagai data penelitian berbentuk pernyataan-pernyataan maupun deskripsi tindakan yang bersifat unik sehingga metode kualitatif sangat penting diterapkan dalam penelitian ini.<sup>28</sup> Di samping itu, metode ini juga menekankan pada aspek kedalaman dari data yang diperoleh dan menjadi tujuan utama untuk menjawab pertanyaan penelitian. Penentuan informan berdasarkan pendekatan *creation based selection*<sup>29</sup>. Kriteria keterlibatan dalam

<sup>22</sup> Parsons, *ibid*.

<sup>23</sup> Graham T. Allison. 1971. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. 16th printing. Boston. Little, Brown & Company. Preface hal. V.

<sup>24</sup> Michael Hill. 2005. *The Public Policy Process*. 4th ed. Glasgow. Pearson Education Limited. hal. 5

<sup>25</sup> Anderson, *loc. cit* p. 22

<sup>26</sup> Anderson, *ibid*

<sup>27</sup> Hill, *op. cit*. hal. 78

<sup>28</sup> Lofland dan Lofland dalam Lexy J. Moleong. 2006. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Cet. Ke-22. Bandung. PT Remaja Rosdakarya. hal. 157

<sup>29</sup> Noeng Muhadjir. 2002. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Cet. 2. Yogyakarta. Rake Sarasin. hal. 132

pengambilan keputusan serta kompetensi terkait dengan tujuan penelitian menjadi pertimbangan dalam penentuan informan. Teknik ini memberikan keleluasaan pada peneliti dalam menggali berita dan bergerak dari informan satu kepada informan selanjutnya dengan harapan data yang diperoleh menjadi lebih tajam. Sedangkan pengumpulan data dilakukan dengan observasi, wawancara, dan dokumentasi. Keabsahan (validitas) dan kemantapan (reliabilitas) data dalam penelitian diuji dengan teknik triangulasi.

Obyek penelitian adalah individu yang terlibat dalam proses penyusunan dan evaluasi program peningkatan kesejahteraan pegawai. Sasaran pertama adalah individu yang terlibat dalam proses penyusunan program peningkatan kesejahteraan pegawai di tingkat pemerintah kota yakni Tim Anggaran Pemerintah Kota Yogyakarta. Sedangkan sasaran kedua adalah individu yang terlibat dalam proses evaluasi rancangan kebijakan pemerintah kota yang tertuang dalam RAPBD 2007 yang berasal dari beberapa bagian yang berbeda dalam lingkungan Pemerintah Provinsi DIY dan bertugas sebagai tim Evaluator RAPBD 2007.

Analisis penelitian dilakukan secara deskriptif kualitatif dimana peneliti menyajikan data yang diperoleh dari wawancara berupa tanggapan maupun pernyataan tentang program peningkatan kesejahteraan pegawai. Peningkatan kesejahteraan sebagai variabel penelitian dianalisis dengan menggunakan model interaktif<sup>30</sup>. Sedangkan untuk melakukan penilaian kritis atas informasi tentang analisis keputusan yang menjadi pertanyaan penelitian digunakan model struktur argumen<sup>31</sup>.

#### **D. Hasil dan Pembahasan**

Pemerintah Kota Yogyakarta sebagai salah satu pemerintah daerah di wilayah Republik Indonesia adalah daerah otonom yang berwenang untuk mengatur dan mengurus secara mandiri urusan pemerintahannya. Kewenangan yang dimiliki daerah otonom adalah perwujudan asas desentralisasi. Dalam negara kesatuan, desentralisasi yang didelegasikan kepada daerah adalah desentralisasi administratif. Oleh karena itu urusan-urusan yang memiliki nuansa politik masih menjadi urusan pemerintah pusat. Pendelegasian urusan juga disertai dengan penyerahan sumber pendanaan, pengalihan sarana dan prasarana, serta perubahan status kepegawaian dari pusat kepada daerah dan selanjutnya menjadi hak daerah untuk mengelola.

Keberadaan PNS pusat dan daerah di daerah otonom tidak bisa dilepaskan dari penerapan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Akibat desentralisasi, pemerintah daerah memiliki sejumlah pegawai daerah yang gaji dan tunjangannya masuk dalam APBD. Gaji dan tunjangan yang diberikan kepada pegawai pusat dan daerah dibebankan dalam APBD dan bersumber dari dana alokasi dasar dalam DAU. Dengan demikian pegawai daerah dan pegawai pusat, baik di daerah maupun instansi vertikal, gaji dan tunjangan yang diperoleh bersumber dari APBN meskipun melalui pintu yang berbeda.

Secara kelembagaan, meskipun gaji berasal dari pemerintah pusat, fungsi pengelolaan PNS daerah dilakukan oleh Badan Kepegawaian Daerah (BKD). Sebagai Badan di daerah otonom, salah satu tugas BKD adalah menyiapkan tunjangan dan

<sup>30</sup> Matthew B. Miles dan A. Michael Huberman. 1992. Analisis Data Kualitatif. Cet. 1. Jakarta. UI-Press.

<sup>31</sup> Toulmin dalam William N. Dunn. 2003. Public Policy Analysis: An Introduction. 3rd Edition. New Jersey. Pearson-Prentice Hall. hal. 387.

kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil diluar gaji dan tunjangan yang melekat pada gaji sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku. Namun demikian pembahasan rancangan peraturan tentang kesejahteraan BKD tidak berdiri sendiri tapi melibatkan lembaga lain seperti BPKD dan BAPPEDA. BPKD terlibat dalam proses pengambilan keputusan karena memiliki fungsi pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah. Keterlibatan BAPPEDA dalam pengambilan keputusan karena memiliki fungsi perencanaan pembangunan daerah.

Peningkatan kesejahteraan dalam bentuk pemberian tambahan penghasilan memiliki konsekuensi serius terhadap anggaran. Kesejahteraan pegawai adalah *domain* BKD tapi yang memiliki anggaran untuk membiayai belanja pegawai dalam bentuk kesejahteraan adalah BPKD dan koordinasi kegiatan ada di BAPPEDA. Jumlah pegawai di lingkungan pemerintah Kota Yogyakarta pada tahun 2008 sesuai golongan dan jabatan adalah 8.308 orang. Porsi terbesar didominasi oleh tenaga fungsional yang mencapai 4.773 orang atau 57,45 persen dari jumlah total pegawai. Jumlah total pegawai golongan I, II dan tenaga bantuan/honorer non fungsional adalah 4000 orang dengan demikian berada di urutan kedua pegawai terbanyak di kota Yogyakarta<sup>32</sup>. Sedangkan sejumlah 4000 orang tersebut adalah pegawai biasa dan honorer yang hanya mendapat gaji dan tidak ada tambahan pendapatan lain dan sejak dari awal adalah pegawai di Kota Yogyakarta. Kelompok tersebut berpenghasilan rata-rata di bawah Rp 1 juta dan hanya beberapa yang diatas nilai tersebut karena telah memiliki masa kerja cukup lama. Dengan demikian terdapat sejumlah besar pegawai yang berpenghasilan rendah sehingga diperlukan tambahan penghasilan untuk meningkatkan kesejahteraan.

Banyaknya jumlah tenaga honorer/bantuan (*naban*) disebabkan oleh banyaknya penambahan jumlah tenaga harian atau kontrak yang bisa dilakukan oleh masing-masing SKPD. Di samping walikota, SKPD bisa mengeluarkan surat keputusan untuk pengangkatan pegawai di lingkungannya masing-masing untuk menutupi kekurangan tenaga yang ada. Kebutuhan akan tenaga kebersihan maupun penjaga malam sering kali diatasi dengan merekrut tenaga harian lepas atau mengangkat honorer. Akibatnya pengelolaan dan penambahan pegawai kurang terkendalinya.

Selama kurun beberapa tahun terakhir, pemerintah meningkatkan gaji dan tunjangan pegawai negeri baik yang ada di pusat maupun daerah rata-rata mencapai 15-20%. Peningkatan gaji dan tunjangan PNS yang dilakukan Pemerintah banyak menyedot anggaran pendapatan dan belanja baik negara maupun daerah. Meskipun tetap memperhatikan golongan dan pangkat tapi tetap membutuhkan alokasi anggaran belanja pegawai yang berjumlah besar sehingga diperlukan pengendalian jumlah pegawai. Besarnya belanja pegawai mengakibatkan kebijakan pemerintah kota yang berimplikasi pada bertambahnya belanja bidang ini memiliki sensitivitas tinggi dalam pembahasannya di Panitia Anggaran bersama DPRD.

Pemerintah Kota Yogyakarta dalam RAPBD 2007 mengajukan anggaran belanja uang makan sebesar Rp. 25 milyar bagi pegawai di lingkungan Kota Yogyakarta. RAPBD 2007 yang seharusnya telah ditetapkan menjadi perda pada akhir tahun 2006 mengalami kemunduran dan baru disetujui tanggal 10 Mei 2007. Namun proses penyusunan RAPBD 2007 telah berjalan sejak bulan September 2006. Dengan demikian pengajuan anggaran uang makan oleh pemerintah kota dalam RAPBD 2007 belum didasarkan Permenkeu no 22 tahun 2007 tapi pada saat pengesahan RAPBD 2007 permenkeu tersebut telah keluar.

---

<sup>32</sup> Sunarto, Loc cit.

Proses penyusunan anggaran didahului dengan rapat Tim lintas Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) untuk membahas RAPBD 2007 termasuk didalamnya dibahas pula rencana pemberian uang makan untuk pegawai pemkot. Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) yang membahas rencana uang makan terdiri dari Badan Pengelola Keuangan Daerah (BPKD), Badan perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA), Badan Kepegawaian Daerah (BKD), Bagian Hukum dan Bagian Umum. Hasil rapat tim sebelum diserahkan ke Sekretaris Daerah (Sekda) diberi paraf oleh dua lembaga yang menjadi penanggung jawab kegiatan tersebut yaitu BAPPEDA dan BPKD. Berdasarkan laporan dari Tim tersebut, Sekda kemudian mengeluarkan surat edaran bagi SKPD untuk membuat rencana usulan anggaran uang makan selama satu tahun untuk masing-masing SKPD. Rencana usulan anggaran kemudian dibahas dalam rapat TAPD sebagai bahan RAPBD 2007 termasuk didalamnya dibahas pula rencana pemberian uang makan untuk pegawai pemkot. Hasil dari rapat TAPD dan Panitia Anggaran (Panggar) di DPRD Kota Yogyakarta tidak mempermasalahkan anggaran pemberian uang makan untuk pegawai sehingga dapat ditetapkan menjadi Raperda tentang RAPBD.

Pembahasan surat edaran untuk penyusunan rencana anggaran pemberian uang makan dalam rapat lintas SKPD ini adalah tahap penting dalam proses keseluruhan rencana pemberian uang makan untuk pegawai pemkot. Dalam rapat banyak tafsir yang berkembang atas peraturan untuk pemberian uang makan dan mendorong TAPD untuk merumuskan surat edaran tersebut padahal diawal rencana pemberian uang makan belum memiliki aturan tetap dan masih terbatas pada isu bahwa pemerintah melalui menteri keuangan akan mengeluarkan peraturan untuk memberikan uang makan bagi pegawai negeri. Disisi lain, keterlambatan penyusunan RAPBD 2007 memberikan waktu lebih banyak bagi pemkot untuk lebih siap dalam merumuskan peraturan tentang pemberian uang makan di daerahnya.

Banyaknya tafsir yang berkembang tampak pada beberapa pernyataan yang diberikan oleh beberapa informan. Jawaban informan sebagian besar masih berasumsi pada permenkeu sebagai dasar pemberian uang makan. Mengingat yang mengeluarkan adalah Menkeu maka peraturan tersebut bersifat nasional<sup>33</sup>. Di samping itu, peraturan Menkeu biasanya terkait dengan regulasi anggaran sehingga secara logika berlaku untuk semua pegawai dan tidak ada pembedaan antara pusat dan daerah<sup>34</sup> karena pegawai daerah juga di gaji oleh pemerintah pusat meskipun melalui APBD<sup>35</sup>. Meskipun demikian, muncul pendapat yang mengungkapkan adanya kesan terburu-buru dalam pembahasan tentang anggaran pemberian uang makan di tingkat SKPD karena belum ada kesamaan pemahaman di daerah tapi surat edaran telah keluar<sup>36</sup>. Namun, tindakan tersebut merupakan inisiatif Pemkot untuk melakukan jempot bola atas kebijakan pemerintah pusat terkait dengan uang makan.

Inisiatif jempot bola terkait uang makan dalam RAPBD 2007 Pemerintah Kota Yogyakarta ternyata ditolak oleh Gubernur. Penolakan tersebut berdasarkan pembahasan yang dilakukan oleh Tim evaluator yang terdiri dari BPKD, BAWASDA, BAPEDA, Bagian Hukum dan Bagian Organisasi. Dalam tim evaluator,

<sup>33</sup> Wawancara dengan Drs. Hardono, Asisten III Sekretaris Daerah Kota Yogyakarta, tanggal 15 Agustus 2007

<sup>34</sup> Wawancara dengan Budi S. Asrori, M.Si, Kabid Anggaran BPKD Kota Yogyakarta tanggal 11 Maret 2008

<sup>35</sup> Wawancara dengan Dra. Titik Sulastri, Kepala BPKD Kota Yogyakarta tanggal 28 Juli 2008

<sup>36</sup> Sunarto, Loc cit. hal 63

setiap perwakilan, melakukan percermatan sesuai dengan tugas pokok dan fungsi yang dimiliki<sup>37</sup>. Pendapat yang berkembang sebagian besar menolak atau tidak memperkenankan diberikannya uang makan untuk pegawai pemkot terkait aspek legalitas (*rule driven*). Terdapat beberapa alasan yang memiliki kesamaan tentang pemberian uang makan kepada pegawai departemen atau instansi vertikal yang disebabkan hari kerjanya adalah lima hari dan jam kerjanya sampai sore. Dari aspek legalitas, peraturan tentang pengelolaan keuangan daerah belum mengatur tentang uang makan sehingga anggaran tersebut tidak bisa untuk uang makan<sup>38</sup>. Penggunaan Permenkeu sebagai dasar hukum uang makan tidak tepat<sup>39</sup> sehingga uang makan yang menjadi inisiatif Pemkot Yogyakarta tidak memiliki dasar hukum<sup>40</sup>.

Namun demikian, terdapat lontaran pendapat dalam tim evaluasi yang melihat adanya kebenaran secara normatif mekanisme penyusunan anggaran uang makan yang dimulai dari SKPD<sup>41</sup>. Bahkan, pendapat lain mengatakan tidak ada masalah baik dari aspek administratif, struktur anggaran, maupun legalitas karena apabila daerah mampu untuk mengadakan maka tidak menjadi masalah. Justru yang menjadi titik tekan penolakan adalah aspek kebijakan untuk tidak menimbulkan terjadinya kecemburuan/ketimpangan antar daerah<sup>42</sup>.

---

<sup>37</sup> Wawancara dengan Wiyos Santoso, SE, Auditor BAWASDA Provinsi DIY tanggal 8 Agustus 2008

<sup>38</sup> Wawancara dengan Siti Aminah, SH, staf Biro Hukum Provinsi DIY, tanggal 1 Agustus 2008

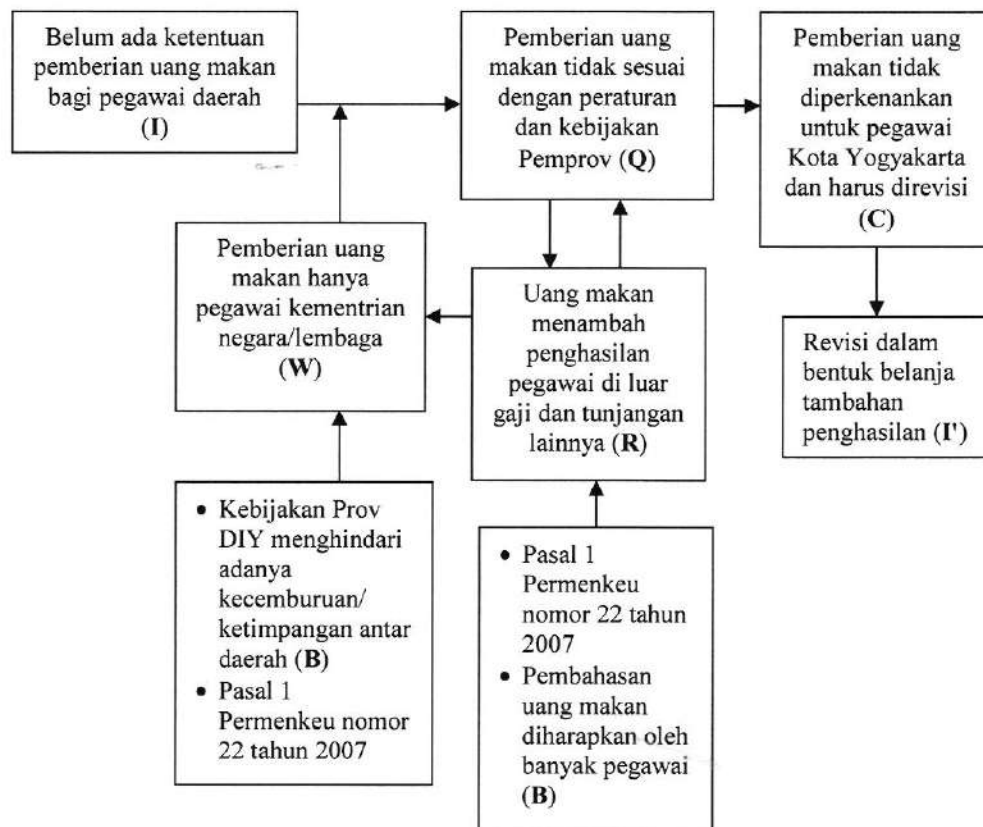
<sup>39</sup> Wawancara per telepon dengan Tri Wulandari, SIP, Staf bid Pengendalian BAPEDA Provinsi DIY, tanggal 27 Agustus 2008

<sup>40</sup> Santoso, Op. cit.

<sup>41</sup> Wawancara dengan Aris Eko Nugroho, M.Si, Kabid Sistem Informasi BAPEDA Provinsi DIY, tanggal 27 Juli 2008

<sup>42</sup> Wawancara dengan Janat Haryanto, staf bid anggaran BPKD Provinsi DIY, tanggal 22 Juli 2008

Bagan 1. Struktur Argumen Otoritatif Penolakan Uang Makan



Argumen tim evaluator merekomendasikan gubernur tidak memperkenankan uang makan karena belum ada ketentuan yang mengatur pemberian uang makan bagi pegawai daerah (lihat bagan 1). Terkait dengan Permenkeu yang mengatur uang makan justru menjadi pembenaran karena hanya diberikan kepada pegawai kementerian negara/lembaga. Di samping itu kebijakan Pemerintah Provinsi DIY untuk menghindari adanya kecemburuan/ketimpangan antar daerah merupakan panduan utama sesuai pengarahannya Kepala BPKD dalam rapat internal tim evaluator. Penggunaan Permenkeu oleh Pemerintah Kota sebagai dasar uang makan justru tidak tepat. Dasar ini menjadi titik lemah pengajuan uang makan bagi pegawai daerah. Padahal, dasar utama pemberian uang makan adalah adanya rasional untuk menambah penghasilan pegawai di luar gaji dan tunjangan yang melekat pada gaji. Besarnya harapan pegawai pada saat pembahasan tidak terlepas dari kuatnya isu yang beredar bahwa pegawai Kota akan memperoleh uang makan. Keputusan Gubernur tidak memperkenankan uang makan dan meminta revisi menjadi belanja tambahan penghasilan bisa menjadi Informasi yang relevan untuk kebijakan pengganti yang dibuat oleh Pemerintah Kota Yogyakarta.

Pengendalian terhadap anggaran sama halnya dengan mengontrol kebijakan yang dimiliki oleh pemerintah Kota Yogyakarta meskipun perencanaan dan implementasi dilakukan oleh Kota Yogyakarta. Di samping itu, keputusan mengenai anggaran membutuhkan keseimbangan (*balance*), keterbukaan terhadap lingkungan dan syarat anggaran dari segi waktu dimana pemerintah bisa memutuskan tanpa



interupsi<sup>43</sup>. Keberhasilan dalam mengendalikan anggaran merupakan cerminan dari kemampuan pemerintah pusat untuk membuat aturan formal dan prosedur yang menciptakan keseimbangan antar pemerintah pusat dan pemerintah Kota Yogyakarta, serta Kota Yogyakarta dengan daerah lainnya di Indonesia<sup>44</sup>.

Pengaruh pemerintah pusat sebagai institusi yang membuat aturan formal dan prosedur untuk pengambilan keputusan tampak dalam alasan-alasan yang digunakan oleh tim evaluator Provinsi DIY ketika mengevaluasi anggaran pemberian uang makan dalam RAPBD Kota Yogyakarta 2007. Meskipun dalam satu tim, individu-individu yang ada memiliki beberapa perbedaan pendapat. Namun demikian, sebagian besar masih berpegang pada landasan yuridis formal tentang dasar peraturan yang digunakan. Peraturan ini mempengaruhi pengambilan keputusan oleh tim evaluator Provinsi DIY karena ada kecenderungan untuk menghindari membuat kebijakan yang berakhir dengan penolakan atau pembatalan oleh pemerintah pusat sehingga tindakan Dari beberapa pendapat yang muncul, aspek legalitas menjadi kelemahan dalam pengajuan pemberian uang makan, dibanding administrasi, kebijakan, dan struktur anggaran.

Pertimbangan evaluator memang tidak sepenuhnya berpijak pada aspek formal prosedural. Tinjauan logis rasional juga muncul terkait komentar yang mengatakan bahwa secara administratif dan struktur anggaran Kota Yogyakarta sudah lebih baik dalam merancang anggaran untuk uang makan di tingkat daerah. Di sisi lain, Pemerintah Kota juga memiliki kemampuan secara finansial untuk alokasi anggaran dalam APBD. Dari aspek kebijakan juga tidak keliru untuk menganggarkan uang makan karena diperlukan oleh pegawai daerah. Pendapat ini memberikan gambaran bahwa sisi rasional sebenarnya juga dilihat dalam proses evaluasi.

Dalam aspek kebijakan yang lebih dominan justru kepentingan provinsi untuk menghindari kecemburuan daerah lain DIY. Menurut Sleznick<sup>45</sup> tim evaluator berinteraksi dan memiliki ketergantungan dengan lingkungan organisasinya. Dengan demikian keputusan-keputusan yang dibuat juga dipengaruhi oleh organisasi. Pertimbangan yang digunakan justru tidak murni formal dan rasional. Provinsi memiliki kebijakan untuk menyelaraskan kebijakan dengan tidak memberikan uang makan di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta. Alasan yang dikemukakan adalah menghindari munculnya kecemburuan antar daerah dan mengkondisikan agar tidak timbul konflik terkait kebijakan yang dikeluarkan provinsi. Moralitas dalam nilai kebijakan muncul seiring ditekankannya aspek keselarasan dalam melakukan evaluasi. Panduan pimpinan tentang kesepakatan yang akan dibuat dan dibahas oleh tim evaluator pada saat rapat internal dilakukan memunculkan adanya kesungkapan (*deference*) anggota sehingga mempengaruhi hasil evaluasi akhir<sup>46</sup>. Kriteria ini yang justru paling berpengaruh dalam pembuatan keputusan akhir terhadap anggaran uang makan yang diajukan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta.

Pengajuan uang makan dilatarbelakangi keinginan untuk menambah penghasilan pegawai karena sebagian besar pegawai masih berpenghasilan rendah. Di sisi lain, kebijakan tersebut dibayang-bayangi dengan penolakan pada saat evaluasi rancangan. Namun, pemerintah kota tetap 'jalan terus' dan lebih mengedepankan

---

<sup>43</sup> Stella Z. Theodoulou dan Mathew A. Cahn (ed.). 1995. *Public Policy: The Essential Readings*. New Jersey. Prentice Hall. hal. 186

<sup>44</sup> Hall dalam Parson, hal. 337

<sup>45</sup> Sleznick dalam Parsons, *ibid*, hal. 327

<sup>46</sup> Anderson, *op. cit*, hal.76

peningkatan kesejahteraan sebagai komitmen terhadap pegawai (*mission driven*). Walaupun pemberian uang makan ditolak oleh Gubernur, maka pemerintah kota Yogyakarta masih diberi kesempatan untuk membuat revisi. Keputusan yang dibuat oleh pemerintah kota Yogyakarta berada ditengah-tengah keinginan untuk meningkatkan kesejahteraan pegawai dan ditolaknya program pemberian uang makan. Rasionalitas untuk memberikan uang makan berhadapan dengan peraturan yang tidak menyebutkan pemberian uang makan untuk pegawai daerah.

Menurut Simon<sup>47</sup> pembuatan keputusan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta dalam mengajukan pemberian uang makan dipahami sebagai kegiatan yang berada ditengah-tengah antara akal (rasional) dan perasaan (irasional). Rasional berupa keinginan untuk memberikan tambahan penghasilan dalam bentuk uang makan dan peraturan tentang uang makan yang formal dan irasional karena hanya memberikan uang makan kepada pegawai pemerintah pusat saja. Perilaku seperti ini oleh Simon disebut rasionalitas terkekang dan muncul dalam bentuk perilaku administratif panitia anggaran pemerintah Kota Yogyakarta. Pengambilan keputusan oleh panitia anggaran pemerintah Kota Yogyakarta beroperasi dalam dunia rasionalitas yang terkekang dan dimotivasi oleh kepuasan, bukan maksimalisasi<sup>48</sup>. Fokusnya adalah meningkatkan kesejahteraan melalui uang makan tapi ada resiko ditolak karena belum ada aturan bagi pegawai Kota Yogyakarta. Kota Yogyakarta dihadapkan pada keharusan untuk mengambil keputusan yang sulit. Rasionalitas yang dibangun menjadi terbatas meskipun tidak irasional. Memberikan peningkatan kesejahteraan melalui uang makan tetap rasional dan tidak akan menjadi irasional. Namun dengan adanya peraturan yang hanya membolehkan untuk pegawai pusat, membuat rasional tersebut dibatasi bahkan tidak digunakan (*rule driven*).

Momentum penting dalam perumusan uang makan justru terletak pada saat diadakannya rapat lintas SKPD Kota Yogyakarta yang menghasilkan surat edaran Sekda untuk penyusunan anggaran uang makan. Pertimbangan mendasar yang dijadikan alasan pemberian uang makan adalah adanya keinginan untuk meningkatkan penghasilan pegawai melalui uang makan. Secara moral pemerintah kota Yogyakarta memiliki misi untuk meningkatkan kesejahteraan pegawainya. Moralitas sebagai dasar nilai kebijakan dominan dalam pengambilan keputusan dalam forum ini.

Di sisi lain, proses pembentukan kebijakan (*policy shaping*) pemerintah kota untuk menganggarkan uang makan merupakan contoh penting dalam melakukan inovasi kebijakan. Agenda untuk meningkatkan kesejahteraan pegawai sebagai sebuah kebutuhan mendesak dimunculkan dalam rapat SKPD. Hasilnya kemudian diakomodir oleh tim anggaran, yang berperan sebagai *agency*, dalam rapat pembahasan anggaran. Ketiadaan keberatan dari DPRD membuktikan bahwa kebijakan tersebut dapat diterima oleh semua pihak. Dalam proses evaluasi pun, muncul pendapat yang membenarkan mekanisme yang digunakan oleh pememrintah Kota Yogyakarta<sup>49</sup>. Hal ini seharusnya juga menjadi pertimbangan dalam evaluasi sehingga tidak harus melakukan penolakan atas kebijakan tersebut.

Penolakan uang makan mendorong pemerintah kota Yogyakarta merumuskan kebijakan baru berupa pemberian tambahan penghasilan. Pemerintah Kota Yogyakarta berpendapat bahwa untuk peningkatan kesejahteraan pegawai tetap perlu

<sup>47</sup> Herbert Simon dalam Parsons, loc cit. hal 278

<sup>48</sup> Simon, loc cit.

<sup>49</sup> Nugroho, loc cit.

ada tambahan penghasilan. Di samping itu, kebijakan ini bisa mewedahi plafon anggaran yang telah dialokasikan dalam APBD. Sesuai peraturan, tambahan penghasilan bisa diberikan kepada pegawai dengan melihat kinerja yang dimiliki.

Pendekatan ini juga digunakan oleh pemerintah pusat terkait dengan pemberian uang makan untuk pegawai pemerintah pusat/instansi vertikal. Permenkeu yang mengatur uang makan dikeluarkan pada Februari 2007. Dampaknya banyak daerah yang berusaha memberikan uang makan tapi ditolak. Ini tampak dari surat edaran yang dikeluarkan oleh Menteri Keuangan untuk seluruh Gubernur dan Kabupaten/Kota di Indonesia yang menjelaskan bahwa uang makan hanya diberikan untuk pegawai pusat. Namun pada Oktober 2007, keluar Permendagri yang memperbolehkan tambahan penghasilan berupa pemberian uang makan. Dengan demikian rasionalitas yang dimiliki Pemkot untuk mengajukan uang makan bagi pegawai daerah bisa jadi benar, buktinya keluar aturan yang membolehkan<sup>50</sup>. Penerapan lima hari kerja di Pemkot Yogyakarta mulai tahun 2010 yang menjadi salah satu pertimbangan pemberian uang makan tidak diikuti dengan pengalokasian anggaran uang makan. Meskipun lima hari kerja, pegawai di lingkungan Pemkot Yogyakarta tetap tidak memperoleh uang makan. Beratnya beban anggaran menjadi pertimbangan sehingga uang makan tidak diberikan.

Secara institusional, penolakan uang makan adalah keberhasilan pemerintah untuk memaksakan peraturan yang baru pada pemerintah daerah. Sebagai institusi, negara melalui pemerintah dapat melakukan perubahan sesuai dengan peraturan yang ditetapkan. Pemerintah Pusat berperan dalam mendorong, bahkan memaksakan, perubahan di daerah. Namun demikian, pemerintah Pusat bukanlah pihak yang paling memahami setiap peraturan yang dikeluarkan. Pemerintah pusat seringkali berperan sebagai pencetus sedangkan perencanaan dan program aksi justru diserahkan pada Pemerintah Kota Yogyakarta. Akibatnya pemerintah seringkali juga melakukan revisi atas peraturan dan petunjuk pelaksanaan yang dibuat dan atau menyerahkan pada daerah untuk membuat perencanaan dan program aksinya muncul masalah dalam implementasi. Selama proses penyusunan peraturan tentang tambahan penghasilan, Pemerintah Kota Yogyakarta pernah menanyakan konsep tunjangan tambahan penghasilan kepada Depdagri atau daerah lain yang telah disetujui pelaksanaannya. Namun penjelasan yang diterima bersifat formal sesuai kalimat yang ada di Permendagri.

Mekanisme untuk pengambilan keputusan, pedoman penyusunan, maupun petunjuk pelaksanaan merupakan produk hukum pemerintah untuk melakukan pengendalian atas kebijakan yang ada di daerah. Proses legislasi atas produk hukum maupun peraturan juga harus mendapat pengesahan dari pemerintah melalui Gubernur. Gubernur adalah wakil pemerintah di daerah dan menjadi kepanjangan tangan pemerintah pusat untuk melakukan pengendalian. Ketika melakukan pengawasan, Gubernur tidak mau mengambil resiko dengan meloloskan produk hukum yang bertentangan dengan peraturan di atasnya. Hal ini tampak dalam pertimbangan yang dikemukakan ketika melakukan evaluasi atas rencana pemberian uang makan Pemerintah Kota Yogyakarta. Jika terjadi pembatalan dan masuk ke pengadilan, Gubernur sebagai saksi bisa mengungkapkan bahwa proses evaluasi telah dijalankan tapi saran yang diberikan tidak dijalankan sehingga dibatalkan.

Negara yang diwakili Pemerintah tidak hanya bisa mempengaruhi tetapi juga bisa membatasi tindakan yang dilakukan oleh Kota Yogyakarta. Hal ini bisa

<sup>50</sup>Asrori, loc cit, wawancara tanggal 28 Agustus 2008

dilakukan karena sistem yang diatur secara ketat melalui peraturan. Ini adalah ciri dari pendekatan institusional yang sangat kental dengan nuansa formal prosedural. Negara juga memiliki wakil di daerah untuk melakukan pengendalian atas daerah-daerah yang ada di wilayahnya. Negara melakukan pengendalian yang lebih ketat dalam UU nomor 32 tahun 2004 dibandingkan UU nomor 22 tahun 1999. Meskipun tidak seketat UU nomor 5 tahun 1974, tapi terdapat kecenderungan untuk menegaskan asas desentralisasi yang dijalankan adalah administratif.

Proses pengambilan keputusan untuk kebijakan seringkali dihadapkan pada tarik-menarik antara kubu rasional substantif (*mission driven*) dengan kubu formal prosedural (*rule driven*). Kejadian ini juga muncul dalam proses legislasi program peningkatan kesejahteraan pegawai Pemerintah Kota Yogyakarta. Rasionalitas yang menjadi dasar yang sangat substantif sangat diharapkan oleh pegawai karena membutuhkan penghasilan tambahan. Namun tidak diperkenankan oleh tim evaluator Provinsi DIY karena secara formal prosedural tidak diatur.

Rasionalitas dalam pembuatan kebijakan di Kota Yogyakarta menjadi mentah karena secara formal prosedural tidak sesuai. Seharusnya proses rasional sebagai cerminan kreativitas Kota Yogyakarta diperhatikan sehingga tidak mengebiri kebijakan daerah. Rutinitas dalam melakukan tugas pengawasan membentuk *mindset* individu dalam tim evaluasi provinsi DIY untuk berpikir formal prosedural. Ketidakesuaian bukan berarti bertentangan tapi kreatif dalam memaknai peraturan. Seperti dalam kasus uang makan untuk pegawai pemerintah Pusat/instansi vertikal, tidak diatur bagi pegawai daerah bukan berarti tidak diperbolehkan. Buktinya tidak berselang begitu lama, keluar peraturan yang membolehkan uang makan untuk pegawai daerah. Namun demikian, Pemerintah Kota Yogyakarta tidak lagi menganggarkan uang makan di tahun 2008 karena akan membenani dan menjadi tidak rasional. Di samping itu, kebijakan pengganti berupa pemberian tunjangan tambahan penghasilan ternyata dapat meningkatkan kesejahteraan dan secara formal prosedural juga bisa diterima karena peraturan membolehkan.

Kebijakan pemerintah pusat yang berusaha menciptakan kesamaan dan keselarasan antara Kota Yogyakarta dengan daerah lain bertujuan untuk menghindari terjadinya kecemburuan adalah bentuk dari penerapan pendekatan institusional. Parameter kondisi lingkungan organisasi berusaha dijaga dengan beragam peraturan pelaksanaan di daerah sehingga memungkinkan adanya kontrol ketat atas produk hukum yang dikeluarkan Kota Yogyakarta. Dalam konsep negara kesatuan hal ini sangat penting untuk menjadi keutuhan nasional. Namun pengendalian yang berlebihan dapat mematikan kreativitas Kota Yogyakarta. Pemerintah pusat harus memperhatikan rasional dalam kebijakan yang secara substantif dibutuhkan oleh Kota Yogyakarta meskipun belum diatur dalam peraturan pemerintah pusat. Alasan formal prosedural digunakan untuk menolak atau menghentikan kebijakan Kota Yogyakarta. Padahal belum adanya dasar peraturan untuk kebijakan di Kota Yogyakarta bukan berarti bertentangan dengan peraturan di atasnya. Ini disebabkan oleh tafsir peraturan dalam evaluasi oleh pemerintah maupun gubernur bersifat monolitik, padahal di tingkat Kota Yogyakarta muncul multitafsir. Harus ada mekanisme yang menjembatani perbedaan tafsir dalam mencermati peraturan bagi pusat dan daerah.

### E. Kesimpulan dan Saran

Berdasarkan pembahasan penelitian yang dilakukan maka dapat diperoleh kesimpulan:

1. Rendahnya pendapatan pegawai Kota Yogyakarta Program golongan I, II, dan tenaga bantuan/honorer (naban) yang berjumlah 4000 orang atau 48,1% dari keseluruhan pegawai, dimana per bulan hanya memperoleh rata-rata gaji dan tunjangan di bawah Rp 1 juta, mendorong perlunya program peningkatan kesejahteraan pegawai Pemerintah Kota Yogyakarta. Namun, program peningkatan kesejahteraan tidak diperkenankan melalui uang makan yang belum diatur untuk pegawai daerah. Pendapatan tambahan diperoleh melalui tambahan penghasilan yang secara formal prosedural diatur dan diperbolehkan.
2. Rasionalitas substantif Pemerintah Kota untuk meningkatkan kesejahteraan pegawai (*mission driven*) dan penolakan Gubernur yang lebih mengutamakan aspek formal dan kebijakan (*rule driven*) menunjukkan adanya tarik-menarik antara pendekatan dan dalam pengambilan keputusan. Aspek kepatuhan terhadap peraturan lebih mengemuka dibandingkan dengan rasionalitas untuk meningkatkan kesejahteraan sehingga uang makan tidak diperbolehkan karena ketiadaan dasar hukum dan menghindari terjadi kecemburuan antar daerah.

Berdasarkan masalah dan kendala yang muncul berkaitan dengan topik yang diteliti, maka penelitian ini menyarankan:

- a. Proses rasional dalam pembuatan kebijakan sebagai cerminan kreativitas daerah seharusnya lebih diperhatikan sehingga keputusan evaluasi tidak mengebiri produk hukum yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta. Pemberian uang makan secara substansi dibutuhkan untuk meningkatkan pendapatan pegawai. Namun, belum diaturnya pemberian uang makan untuk pegawai daerah secara formal prosedural oleh Pemerintah Pusat tidak dianggap sebagai ketidaksesuaian dengan peraturan di atasnya sehingga tidak diperkenankan. Seharusnya aspek substansi menjadi pertimbangan dan tidak hanya menggunakan aspek formal prosedural.
- b. Peraturan yang dibuat oleh Pemerintah Pusat seringkali tidak rinci sehingga muncul multitafsir. Perbedaan tafsir dapat menghasilkan kebijakan daerah yang berbeda dengan pusat. Hak tidak tepat apabila dihakimi dengan penolakan. Evaluasi kebijakan harus memperhatikan proses pembentukan kebijakan (*policy shaping*) di daerah. Apabila proses yang terjadi secara rasional benar dan bermanfaat bagi pegawai maka kebijakan tersebut adalah inovasi baru yang perlu untuk dikembangkan.

### DAFTAR PUSTAKA

#### Buku:

- Graham T. Allison. 1971. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. 16th printing. Boston. Little, Brown & Company.
- James E. Anderson. 1978. *Public Policy Making*. Second Edition. Holt, Rinehart and Winston.
- Lexy J. Moleong. 2006. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Cet. Ke-22. Bandung. PT Remaja Rosdakarya.
- M. Irfan Islamy. 1994. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Cet. 7 Jakarta. Bumi Aksara.

- Matthew B. Miles dan A. Michael Huberman. 1992. Analisis Data Kualitatif. Cet. 1. Jakarta. UI-Press.
- Michael Hill. 2005. The Public Policy Process. Fourth edition. Glasgow. Pearson Education Limited.
- Miftah Thoha. 1994. Perilaku Organisasi: Konsep Dasar dan Aplikasinya. Cet. 7. Jakarta. Rajawali.
- Noeng Muhadjir. 2002. Metodologi Penelitian Kualitatif. Cet. 2. Yogyakarta. Rake Sarasin.
- Stella Z. Theodoulou dan Mathew A. Cahn (ed.). 1995. Public Policy: The Essential Readings. New Jersey. Prentice Hall.
- Wayne Parsons. 2005. Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan. Edisi Pertama. Jakarta. Kencana.
- William N. Dunn. 2003. Public Policy Analysis: An Introduction. 3rd Edition. New Jersey. Pearson-Prentice Hall.

**Berita Koran:**

- Jawa Pos, "Pemkot Siapkan Rp 25 M untuk Uang Lauk Pauk PNS", 14 Mei 2007, [www.jawapos.co.id/index.php?act=detail\\_radar&id=161502&c=85](http://www.jawapos.co.id/index.php?act=detail_radar&id=161502&c=85), dibaca tanggal 25 Juni 2007.

**Dokumen Kebijakan:**

- Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 94/KEP/2007 tentang Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2007 dan Rancangan Peraturan Walikota Yogyakarta tentang Penjabaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2007
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2007 tentang Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 22/Pmk.05/2007 tentang Pemberian Uang Makan Bagi Pegawai Negeri Sipil
- Peraturan Walikota Nomor 40 Tahun 2007 tentang Pemberian Tambahan Penghasilan Beban Kerja, Prestasi Kerja, dan Disiplin bagi Pegawai Daerah Pemerintah Kota Yogyakarta
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 tentang Kepegawaian
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah