

BAB II

STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PIKIRAN

A. Studi Kepustakaan

Sebagai pedoman dan acuan berfikir penulis dalam memecahkan masalah pokok yang diajukan dalam penelitian ini, terlebih dahulu penulis akan memaparkan teori – teori yang telah dirumuskan oleh para ahli khususnya teori tentang Pemerintahan, Implementasi Kebijakan dan Disiplin.

1. Teori Pemerintahan.

Pemerintah menurut Supriyanto (2009;23) adalah badan atau lembaga yang melaksanakan tugas dan fungsi dalam rangka atau upaya mencapai tujuan Negara,

Menurut Ndraha (2005;36) Pemerintah adalah semua badan organisasi yang berfungsi memenuhi dan melindungi kebutuhan dan kepentingan manusia dan Masyarakat, sedangkan yang dimaksud dengan Pemerintahan adalah proses pemenuhan dan perlindungan kebutuhan dan kepentingan manusia dan Masyarakat.

Sedangkan menurut Dharma (2002;32) mengemukakan definisi Pemerintahan sebagai berikut :

Pemerintahan yaitu sekelompok orang yang diberi suatu kekuasaan legal oleh Masyarakat setempat untuk melaksanakan pengaturan atas interaksi yang terjadi dalam pergaulan Masyarakat (baik antara individu dengan individu, individu dengan lembaga Pemerintah, lembaga Pemerintah dengan lembaga Pemerintah, lembaga Pemerintah dengan pihak swasta,

pihak swasta dengan individu) untuk memenuhi kebutuhan dan keperluan sehari – hari, sehingga interaksi tersebut dapat berjalan secara harmonis.

Selanjutnya definisi Pemerintah menurut Dharma (2002;33) dalam arti luas dan dalam arti sempit adalah sebagai berikut :

Pemerintah dalam arti luas adalah Pemerintah berdasarkan apa tugas yang dilaksanakan. Pemerintah dalam arti sempit adalah Eksekutif yang melaksanakan kegiatan fungsi menjalankan Undang – Undang, yaitu sekelompok orang yang diberi tugas untuk merencanakan, mengumpulkan, menyusun, mengorganisasikan, menggerakkan, dan mengarahkan segenap upaya Masyarakat/penduduk dalam suatu Negara dalam rangka mencapai tujuan Negara yang telah ditetapkan.

Menurut Ndraha (2002:6) Pemerintahan adalah gejala sosial, artinya terjadi di dalam hubungan antar anggota dan masyarakat, baik individu dengan individu, kelompok dan kelompok, maupun antar individu dan kelompok.

Supriyanto (2009;26) mendefinisikan ilmu Pemerintahan sebagai ilmu yang mempelajari tentang kinerja aparatur Pemerintahan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya untuk mewujudkan tujuan Negara.

Menurut Syafiie (2009;26) tujuan mempelajari ilmu Pemerintahan adalah:

1. Tujuan umum adalah agar dapat memahami teori – teori, bentuk – bentuk, proses Pemerintahan serta mampu menempatkan diri serta ikut berperan dalam keseluruhan proses penyelenggaraan Pemerintahan terutama Pemerintahan dalam Negeri.
2. Tujuan khusus untuk menciptakan kader – kader Pemerintahan.

Ilmu Pemerintahan menurut Brasz (dalam Syafiie, 2003;35) adalah sebagai ilmu yang mempelajari tentang cara bagai mana lembaga atau dinas Pemerintahan umum itu disusun dan difungsikan, baik secara internal maupun keluaran terhadap para Masyarakat.

Selain itu, Brasz (dalam Syafiie, 2003;35) mengatakan Pemerintahan umum adalah :

Pemerintahan sebagai mana yang menjadi kompetensi dari berbagai instansi milik penguasa, yang didalam kehidupan modern sekarang ini memainkan peranan yang sangat penting. Pemerintahan sebagai fungsi dari pada Negara didalam semua perwujudan (mulai dari Negara itu sendiri Propinsi, Kabupeten, Kota Praja, wilayah perairan, organisasi perusahaan milik Pemerintah, sampai pada semua lembaga yang berfungsi sebagai lembaga publik.

Menurut Sedarmayanti (2004;9) Pemerintah yang baik dapat dikatakan sebagai Pemerintah yang menghormati kedaulatan Rakyat, yang memiliki tugas pokok yang mencakup :

1. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia
2. Memajukan kesejahteraan umum
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa
4. Melaksanakan ketertiban dunia, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Berkaitan dengan hal tersebut, TAP MPR No VII/MPR/2001 dalam bab IV butir 9 (dalam Sedarmayanti, 2004;10) ditegaskan bahwa baik dan bersih dalam penyelenggaraan Negara adalah mencakup :

1. Terwujudnya penyelenggaraan Negara yang profesional, transparan, akuntabel, memiliki kredibilitas, dan bebas korupsi kolusi dan nepotisme.
2. Terbentuknya penyelenggaraan Negara yang peka dan tanggap terhadap kepentingan dan aspirasi Masyarakat diseluruh wilayah Negara termasuk Daerah terpencil dan perbatasan, berkembangnya transparansi dalam budaya dan prilaku serta aktivitas politik dan Pemerintahan.

Terselenggaranya *good governance* merupakan prasyarat bagi setiap Pemerintahan untuk mewujudkan aspirasi Masyarakat dalam mencapai tujuan serta cita – cita bangsa bernegara. Dalam rangka itu diperlukan pengembangan dan penerapan sistem pertanggung jawaban yang tetap, jelas sehingga penyelenggaraan Pemerintah dan pembangunan dapat berlangsung secara berdaya guna, berhasil guna, bersih dan bertanggung jawab, serta bebas korupsi, kolusi dan nepotisme. (Sedarmayanti, 2004;10)

Pemerintahan adalah organ yang berwenang memproses pelayanan publik dan berkewajiban memproses pelayanan civil bagi setiap orang melalui hubungan Pemerintahan, sehingga setiap anggota Masyarakat yang bersangkutan menerimanya pada saat diperlukan, sesuai dengan tautan (harapan) yang diperintah. Dalam hubungan itu, bahkan warga Negara asing atau siapa saja yang pada suatu saat berada secara sah (legal) diwilayah Indonesia, berhak menerima layanan civil tertentu dan Pemerintah wajib melayaninya.(Ndraha, 2005;6)

Sistem Pemerintahan akan terlaksana apabila didukung oleh kondisi pembangunan Masyarakat yang akan turut disertai dengan kondisi lingkungan dimana Masyarakat tinggal dan berkembang, dua hal tersebut akan mempengaruhi usaha Masyarakat untuk turut serta dalam pembangunan dan akan berdampak pada kepatuhan terhadap aturan yang ditetapkan.

Pada dasarnya Pemerintahan memiliki fungsi –fungsi yang dibagi dalam empat bagian yaitu : pelayanan (*public serviecee*), pembangunan (*developmen*), pemberdayaan (*empowering*), dan pengaturan (*regulation*). Selanjutnya ia mengemukakan bahwa untuk mengetahui suatu Masyarakat, maka lihatlah dari Pemerintahnya, artinya fungsi – fungsi Pemerintahan yang dijalankan pada saat tertentu akan menggambarkan kualitas Pemerintahan itu. (Labolo, 2007;22)

Selanjutnya menurut Widjaja (2002;76) Pemerintah Daerah dan otonomi adalah Proses peralihan dari Dekonsentrasi ke sistem Desentralisasi. Otonomi adalah penyerahan urusan Pemerintah Pusat kepada Pemerintahan Daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistem birokrasi Pemerintahn. Tujuan Otonomi adalah mencapai efesiensi dan efektivitas dalam pelayanan kepada Masyarakat.

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas – luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sebagaimana dimaksud dalam Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah sebagai unsur penyelenggara

Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Otonom (pasal 1 ayat 2 dan 3 Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah).

Kecamatan adalah wilayah kerja Camat sebagai perangkat Daerah Kabupaten/kota. Camat adalah perangkat Daerah Kabupaten/kota, bukan sebagai kepala wilayah. Pembentukan kecamatan ditetapkan dengan Peraturan Daerah. (Nurcholis 2005;133).

2. Teori Kebijakan Publik.

Kebijakan Publik merupakan serangkaian pilihan tindakan Pemerintah (termasuk pilihan untuk tidak bertindak guna menjawab tantangan yang menyangkut kehidupan masyarakat.

Menurut Thomas R. Dye (dalam Awang 2010:26) menyatakan bahwa kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh Pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Disamping itu Kebijakan publik dapat juga merupakan serangkaian pilihan yang kurang lebih berhubungan (termasuk keputusan untuk tidak berbuat) yang dibuat oleh badan – Badan atau kantor – kantor Pemerintah, diformulasikan dalam bidang – bidang isu (*issue areas*), Yaitu arah tindakan aktual atau potensial dari Pemerintah yang didalamnya terkandung konflik diantara kelompok masyarakat.

Dunn (2003:22) mengemukakan proses pembuatan kebijakan adalah serangkaian aktifitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat politis. Aktifitas politis tersebut dijelaskan sebagai proses

pembuatan kebijakan dan digambarkan sebagai serangkaian tahap yang saling bergantung yang diatur dalam urutan waktu, penyusunan agenda, formulasi kebijakan, abodsi kebijakan, implementasi kebijakan dan penilaian kebijakan.

3. Teori Implementasi Kebijakan.

Menurut Awang (2010;25) Implementasi Kebijakan adalah satu aktivitas dari kegiatan administrasi sebagai suatu institusi dimaksud sebagai salah satu proses kegiatan yang dilakukan oleh unit administratif atau unit birokratif.

Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (dalam Wahab, 2004;65) menjelaskan bahwa Implementasi adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan.

Menurut Nugroho (2005;158) implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan.

Winarno (2007;144) mengemukakan bahwa Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian luas Merupakan tahap dari proses kebijakan segera setelah penetapan Undang – Undang.

Pada prinsipnya tujuan kebijakan adalah melakukan intervensi. Implementasi kebijakan sebenarnya adalah tindakan dari intervensi itu sendiri. Mazmanian dan Sabatier (dalam Nugroho, 2005;159) memberikan gambaran

bagaimana melakukan intervensi implementasi kebijakan dalam langkah urutan sebagai berikut:

1. Identifikasi masalah yang harus diintervensi, yaitu melakukan identifikasi terhadap setiap permasalahan yang akan di ambil penyelesaiannya.
2. Menegaskan tujuan yang hendak dicapai, yaitu mengetahui apa tujuan yang ingin dicapai dari pengambilan suatu kebijakan tersebut.
3. Merancang struktur proses implementasi, yaitu menyusun secara jelas setiap proses pengambilan kebijakan dari pemerintah.

Implementasi Kebijakan adalah suatu keadaan dalam proses kebijaksanaan selalu terbuka untuk kemungkinan akan terjadinya perbudaan antara apa yang diharapkan (direncanakan) oleh pembuat kebijaksanaan dengan apa yang sesungguhnya dicapai (sebagai hasil atau prestasi dari pelaksanaan kebijaksanaan), perbedaan tersebut tergantung pada *Implementation capacity* dari organisasi birokrasi Pemerintahan atau kelompok organisasi/ aktor yang dipercaya yang mengemban tugas mengimplementasikan kebijaksanaan tersebut. (Sumaryadi, 2005;80).

Selanjutnya Meter and Horn (dalam Sujianto, 2008;71) mencoba mengadopsi model sistem kebijaksanaan yang pada dasarnya menyangkut beberapa komponen yang harus selalu ada agar tuntutan kebijaksanaan bisa direalisasikan menjadi hasil kebijaksanaan. Terdapat enam variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijaksanaan sebagai berikut :

1. Standar dan tujuan kebijakan.
Yaitu memberikan perhatian utama pada faktor-faktor yang menentukan hasil kerja. Maka identifikasi indikator-indikator hasil kerja merupakan hal yang paling penting karena indikator ini menilai sejauh mana standar dan tujuan menjelaskan keseluruhan kebijakan.
2. Sumber daya kebijakan.
Yaitu kebijaksanaan mencakup lebih dari sekedar standar dan sasaran, tapi juga menuntut ketersediaan sumber daya yang akan memperlancar implementasi.
3. Karakteristik pelaksana.
Yaitu meliputi karakteristik organisasi yang akan menentukan berhasil atau tidaknya suatu program, diantaranya kompetensi dan ukuran staf agen, dukungan legislatif dan eksekutif, kekuatan organisasi, derajat

keterbukaan komunikasi dengan pihak luar maupun badan pembuat kebijakan.

4. Aktifitas pengamatan dan komunikasi antar organisasi.
Yaitu implementasi membutuhkan mekanisme dan prosedur institusional yang mengatur pola komunikasi antar organisasi mulai dari kewenangan yang lebih tinggi hingga yang terendah.
5. Kondisi ekonomi, sosial, dan politik.
Yaitu pengaruh variabel lingkungan terhadap implementasi program, diantaranya sumber daya ekonomi yang dimiliki organisasi pelaksana, bagaimana sikap opini publik, dukungan elit, peran dan kelompok-kelompok kepentingan dan swasta dalam menunjang keberhasilan program.
6. Disposisi sikap pelaksana.
Yaitu persepsi pelaksana dalam organisasi dimana program itu diterapkan, hal ini dapat berubah sikap menolak, netral, dan menerima yang berkaitan dengan sistem nilai pribadi, loyalitas, kepentingan pribadi dan sebagainya.

George C Edwards III (dalam Sujianto, 2008;74) menyatakan pendekatan yang digunakan terhadap studi Implementasi Kebijakan dimulai dari sebuah intisari dan menanyakan apakah prakondisi untuk implementasi kebijakan sukses? Untuk itu perlu dipertimbangkan empat faktor kritis dalam mengimplementasikan kebijakan publik yaitu :

1. Komunikasi

Komunikasi adalah alat kebijakan untuk menyampaikan perintah – perintah dan arahan – arahan (informasi) dari sumber pembuat kebijakan kepada mereka – mereka yang diberikan wewenang dan tanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Untuk itu perlu memahami arah penyampaian kebijakan tipe komunikasi yang diajukan oleh *Edward III* termasuk kepada tipe komunikasi vertikal.

2. Sumber Daya

Sumber Daya merupakan salah satu faktor yang penting dalam implementasi kebijakan atau program, karena bagaimana baiknya kebijakan atau program itu dirumuskan (telah memenuhi kejelasan perintah dan arahan, lancar dalam menyampaikan dan konsisten dalam menyampaikan perintah dan arahan atau informasi) tanpa ada dukungan sumber daya yang memadai, maka kebijakan akan mengalami kesulitan dalam mengimplementasikannya. Sumber daya

yang dimaksud adalah mencakup jumlah staff pelaksanaan yang memadai dengan keahlian yang memadai, informasi, wewenang atau kewenangan dan fasilitas – fasilitas yang diperlukan untuk menjamin kebijakan dijalankan sesuai dengan yang diharapkan. Memadai yang dimaksud adalah jumlah para pelaksana harus sesuai dengan jumlah tugas yang dibebankan atau tanggung jawab yang disebabkan maupun kemampuannya, dan keterampilan yang memiliki baik teknis maupun manajerial.

3. Sikap (Disposisi)

Kemauan atau niat para pelaksana untuk melaksanakan kebijakan ini seiring dengan apa yang dikemukakan oleh *meter and hord* disposisi diartikan sebagai motivasi psikologi para pelaksana untuk melaksanakan kebijakan.

4. Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi merupakan pelaksanaan program. Ada dua unsur yang menjadi telaah Edward yaitu : prosedur rutin atau standar prosedur operasi dan pemecahan untuk beberapa bagian kekuasaan.

4. Teori Disiplin.

Kata disiplin berasal dari bahasa latin "*discipline*" yang berarti latihan atau pendidikan kesopanan dan kerohanian serta pengembangan tabiat, sehingga jelas bahwa arah dan tujuan disiplin pada dasarnya adalah "keharmonisan" dan "kewajaran" kehidupan kelompok atau organisasi. (Martoyo, 2000;15).

Menurut Hasibuan (2009;93) Kedisiplinan adalah kesadaran dan kesediaan seseorang mentaati semua peraturan pemerintahan atau perusahaan dan norma – norma sosial yang berlaku.

Disiplin merupakan salah satu kunci dalam kehidupan, baik dalam kehidupan pribadi maupun kehidupan berorganisasi. Namun saat ini dikalangan masyarakat, khususnya negara terbelakang seringkali melalaikan disiplin karena

mereka menganggap disiplin merupakan hal yang biasa saja. Hampir setiap pelanggaran disiplin yang dilakukan tidak diiringi dengan perasaan bersalah. (Suit, 2006;118).

Disiplin merupakan suatu proses yang negatif, yaitu suatu yang memaksa tingkah laku karyawannya yang bermasalah. Sikap seperti ini dapat menimbulkan perasaan ragu-ragu pada semua orang yang terlibat. Proses disiplin ini dapat digunakan sebagai sebuah kesempatan untuk membalik sebuah situasi yang bermasalah menjadi suatu yang menguntungkan semua pihak dan untuk mengubah perilaku serta bukan untuk menghukum karyawan yang bermasalah. Kenyataannya sebagian karyawan perilakunya sesuai dengan harapan organisasi, dan sebagian lain yang perilakunya cukup diterima, namun ada pula beberapa karyawan yang sering menimbulkan masalah walaupun tidak semuanya seperti itu.

Hariandja (2002; 300) mengemukakan bahwa beberapa pendekatan untuk meningkatkan disiplin meliputi :

1. Disiplin Preventif yang merupakan tindakan yang dilakukan untuk mendorong pegawai menaati standar peraturan sehingga tidak terjadi pelanggaran, atau bersifat mencegah tanpa ada yang memaksakan yang pada akhirnya akan menciptakan disiplin diri. Ini tentu saja mudah dipahami sebagai tanggung jawab yang melekat pada pimpinan. Untuk mencapai tujuan ini, metode yang perlu dilakukan adalah :
 - a. Pegawai mengetahui serta memahami standar.
 - b. Standar harus jelas.
 - c. Melibatkan pegawai dalam menyusun standar.
 - d. Standar atau aturan dinyatakan secara positif, bukan negatif.
 - e. Dilakukan secara komprehensif.
 - f. Meyatakan bahwa standar dan aturan yang dibuat tidak semata-mata untuk kepentingan orang yang membuat peraturan.

2. Disiplin Korektif yaitu tindakan yang dilakukan untuk mencegah supaya tidak terulang kembali sehingga tidak terjadi pelanggaran pada hari-hari selanjutnya dengan tujuan memperbaiki perilaku yang melanggar aturan. Mencegah orang lain melakukan tindakan serupa mempertahankan standar kelompok secara konsisten dan efektif. Untuk dapat mencapai tujuan ini dilakukan dengan :
 - a. Bersifat mendidik.
 - b. Memberi kesempatan untuk memperbaiki kesalahan.
3. Disiplin Progresif yaitu pengulangan kesalahan yang sama akan mengakibatkan hukuman yang lebih berat. Tindakan indiscipliner bisa dilakukan melalui proses :
 - a. Teguran lisan, kalau masih terulang.
 - b. Teguran tertulis (yang menjadi catatan negatif bagi pegawai) kalau masih terulang.
 - c. Skorsing satu minggu, kalau masih terulang.
 - d. Memecat pegawai tersebut.

Gomes (2003;232) mengatakan tindakan disiplin dipakai oleh organisasi untuk menghukum para pekerja karena pelanggaran atas aturan – aturan kerja atau harapan – harapan organisasi. Tindakan disiplin adalah pengurangan yang dipaksakan oleh majikan terhadap imbalan yang diberikan oleh organisasi karena adanya sesuatu kasus.

Selanjutnya Fathoni (2006;126) mengatakan Kedisiplinan adalah kunci keberhasilan suatu perusahaan dalam mencapai tujuan, kedisiplinan harus ditegakkan dalam suatu organisasi karena tanpa dukungan disiplin karyawan yang baik maka sulit organisasi untuk mewujudkan tujuannya.

Disiplin dapat diartikan sebagai ketaatan terhadap suatu kondisi sesuai dengan waktunya, tempatnya dan aturannya. Segala sesuatu tindakan harus sesuai pada waktunya, tempat, dan aturan yang ditetapkan.

Menurut Hardiansyah (2012;124) mengatakan bahwa keberhasilan suatu organisasi dalam mencapai sesuatu tujuan selain sangat ditentukan oleh mutu profesionalitas juga ditentukan oleh disiplin para anggotanya. Bagi aparatur pemerintahan disiplin tersebut mencakup unsur-unsur ketaatan, kesetiaan, kesungguhan dalam menjalankan tugas dan kesanggupan berkorban, dalam mengorbankan kepentingan pribadi dan golongannya untuk kepentingan Negara dan Masyarakat.

Simamora (2004;610) mengemukakan 3 bentuk disiplin yaitu :

- a. Disiplin manajerial, dimana segala suatu tergantung pada pimpinan, dari permulaan hingga akhir.
- b. Disiplin tim dimana kesempurnaan kinerja bermuara dari ketergantungan satu sama lain dan ketergantungan ini berkecambah dari suatu komitmen setiap anggota terhadap seluruh organisasi.
- c. Disiplin diri dimana pelaksana tunggal sepenuhnya tergantung pada pelatihan, ketangkasan dan kendali diri.