

BAB II

KAJIAN KEPUSTAKAAN

2.1. Konsep Pemerintah

2.1.1 Pengertian Pemerintah dan Pemerintahan

Pemerintah (*Government*) secara etimologis berasal dari kata Yunani, *Kubernan* atau *nakoda kapal*. artinya, menatap ke depan. Lalu “memerintah” berarti melihat ke depan, menentukan berbagai kebijakan yang diselenggarakan untuk mencapai tujuan masyarakat Negara. Pengertian pemerintahan dapat ditinjau dari tiga aspek, yaitu dari segi kegiatan (*dinamika*), *structural fungsioanal*, dan dari segi *tugas dan kewenangan (fungsi)*. Apabila ditinjau dari segi dinamika, pemerintahan berarti segala kegiatan atau usaha yang terorganisasikan, bersumber pada kedaulatan dan berlandaskan dasar Negara, mengena rakyat dan wilayah Negara itu demi tercapainya tujuan negara. Dari segi *structural fungsional*. Pemerintah berarti seperangkat fungsi Negara, yang satu sama lain saling berhubungan secara fungsional, dan melaksanakan fungsinya atas dasar-dasar tertentu demi tercapainya tujuan negara.⁵

Pemerintahan berasal dari kata “perintah” yang setelah ditambah awalan “pe” menjadi perintah, dan ketiga ditambah akhiran “an” menjadi pemerintahan, dalam hal ini beda antara “pemerintah” dengan “pemerintahan” adalah karena pemerintah merupakan badan atau organisasi yang bersangkutan, sedangkan pemerintahan berarti perihal ataupun hal ikhwal pemerintahan itu sendiri. Kata

⁵ Ramlan Surbakti., 1999, *Memahami Ilmu Politik*, Cetakan 4, PT. Grasindo, Jakarta, hal : 168

perintah itu sendiri, paling sedikit ada empat unsur yang terkandung di dalamnya, yaitu sebagai berikut: (1) Ada dua pihak yang terlibat; (2) Yang pertama pihak yang memerintah disebut penguasa atau pemerintah; (3) Yang kedua pihak yang diperintah yaitu rakyat; dan (4) Antara kedua pihak tersebut terdapat hubungan⁶.

Menurut Strong, pemerintahan dalam arti luas mempunyai kewenangan untuk memelihara kedamaian dan keamanan negara, kedalam dan keluar. Oleh karena itu pertama harus memiliki kekuatan militer atau kemampuan untuk mengendalikan angkatan perang, yang kedua harus memiliki kekuatan legislative atau dalam arti pembuatan undang-undang, yang ketiga harus memiliki kemampuan untuk mencukupi keuangan masyarakat dalam rangka membiayai ongkos keberadaan Negara dalam menyelenggarakan peraturan, hal tersebut dalam rangka penyelenggaraan negara⁷.

Menurut Iver pemerintahan itu adalah sebagai organisasi dari orang-orang yang mempunyai kekuasaan, bagaimana manusia itu bisa diperintah⁸.

Menurut Finer, pemerintahan harus mempunya kegiatan terus menerus (*prosecc*), wilayah negara tempat kegiatan itu berlansung (*state*), pejabat yang memerintah (*the duty*) dan cara, metode serta system (*manner, method, and system*) dari pemerintah terhadap masyarakatnya⁹.

Bahawa berjalannya suatu pemerintahan disebabkan oleh adanya hubungan antara dua pihak yaitu pihak penyelenggara pemerintahan dan pihak yang menerima hasil penyelenggaraan yakni masyarakat. Dengan demikian perlu

⁶ Syafiie, Inu Kencana, Manajemen Pemerintahan. Pustaka Reka Cipta, Bandung, 2011 , hal : 5

⁷ Syafiie, Inu Kencana. Manajemen Pemerintahan. PT.Perca, Jakarta, 2007, hal : 17

⁸ Ibid. 2007, hal : 18

⁹ Ibid.

adanya hubungan yang harmonis antara pemerintah dan masyarakat agar penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan berbangsa dan bernegara berjalan dengan damai.

Secara umum, pemerintahan dapat didefinisikan sebagai organisasi yang memiliki kekuasaan untuk membuat dan menerapkan hukum serta undang-undang di wilayah tertentu¹⁰.

Ilmu pemerintahan banyak dipengaruhi oleh kondisi global dan tidak lepas dari hantaman teknologi informasi dan komunikasi yang melejit tanpa batas ruang dan waktu sehingga ruang lingkup urusan pemerintahan menjadi semakin melebar dan hampir sulit untuk dieliminasi secara *rigid* karena sangat beragam dan kompleks¹¹.

Dunn dalam Rasyid, menyimpulkan bahwa pemerintahan adalah kegiatan penyelenggaraan negara guna memberikan pelayanan dan perlindungan bagi setiap warga masyarakat, melakukan pengaturan, memobilisasi semua sumber daya yang diperlukan, serta membina hubungan baik didalam lingkungan Negara maupun dengan negara lain. Di tingkat lokal tentu saja membina hubungan dengan pemerintahan nasional dan pemerintahan daerah yang lainnya¹².

Tujuan pemerintah dicapai melalui sistem yang lazim disebut sistem pemerintahan. Salah satu sistem pemerintahan adalah sistem desentralisasi. Berdasarkan sistem ini, melalui *public choice* dan *state policy*, negara

¹⁰Sumaryadi, I Nyoman, 2010, Sosiologi Pemerintahan, Dari Perspektif Pelayanan, Pemberdayaan, Interaksi, dan Sistem Kepemimpinan Pemerintahan Indonesia, Ghalia Indonesia, Bogor, hal :16

¹¹Hasan, Erliana, Filsafat Ilmu dan Metodologi Penelitian Ilmu Pemerintahan. 2011, Ghalia Indonesia, hal : 156

¹² Rasyid, Ryas, et al, Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan. 2007, Pustaka pelajar, Jakarta, hal : 223

menyerahkan sebagian kekuasaan substansial dan prosedural negara yang disebut kewenangan untuk mengatur dan mengurus (mengelola, melindungi, dan memenuhi kebutuhan) rumah tangga masyarakat itu sendiri kepada masyarakat tertentu, karena masyarakat yang bersangkutan dianggap mampu mengatur dan mengurus rumah tangganya, atau supaya pada suatu saat (mengelola) masyarakat itu mampu mengelola rumah tangganya sendiri (otonom), dan isi rumah tangga (hal-hal yang diatur dan diurus) daerah otonom disebut otonomi daerah¹³. Masyarakat itu disebut Masyarakat Berotonomi Daerah. Pada saat masyarakat itu menerima otonomi (wewenang) kemampuan nyata (untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri) masih berada pada pihak lain (Negara, Pusat, daerah induk/asal/lama)¹⁴.

Otonomi daerah adalah modal (*input*), yang melalui pemerintahan daerah berproses, sehingga pada suatu saat masyarakat yang bersangkutan (berotonomi) sungguh-sungguh menjadi daerah otonom (*output*), (seharusnya) di dalam kerangka Bhinika Tunggal Ika¹⁵.

Seiring dengan adanya perubahan tersebut diatas dan menguatkan semangat otonomi, pemerintah daerah mendapatkan otoritas yang lebih besar untuk meningkatkan kinerjanya. Dampak dari perubahan ini adalah, terjadinya pola hubungan baru antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Di satu sisi pemerintah pusat berharap agar daerah makin akuntabel, ekonomis, efisien, dan

¹³ Ndraha, Taliziduhu, Kybernologi Sebuah Methamorphosis. 2008, Sirou crednetia center, Tangerang, hal : 69

¹⁴ Ndraha, Taliziduhu, Dari Pemikiran Kualitatif Constructivist Menuju Birokrasi Kybernologi. 2011, Sirou crednetia center, Tangerang, hal : 89

¹⁵ Ndraha, Taliziduhu, Kybernologi & Metodologi: Metodologi Ilmu Pemerintahan. 2010, Sirou crednetia center, Tangerang, hal : 162

disisi lain pemerintah juga perlu mengakomodasikan tuntutan dan kebutuhan masyarakat lokal¹⁶.

2.1.2. Tugas dan Fungsi Pemerintah

Pemerintah merupakan suatu gejala yang berlangsung dalam kehidupan bermasyarakat yaitu hubungan antara manusia dengan setiap kelompok termasuk dalam keluarga. Masyarakat sebagai suatu gabungan dari sistem sosial, akan senantiasa menyangkut dengan unsur-unsur pemenuhan kebutuhan dasar manusia seperti keselamatan, istirahat, pakaian dan makanan. Dalam memenuhi kebutuhan dasar itu, manusia perlu bekerja sama dan berkelompok dengan orang lain; dan bagi kebutuhan sekunder maka diperlukan bahasa untuk berkomunikasi menurut makna yang disepakati bersama, dan institusi sosial yang berlaku sebagai kontrol dalam aktivitas dan mengembangkan masyarakat.

Kebutuhan sekunder tersebut adalah kebutuhan untuk bekerjasama, menyelesaikan konflik, dan interaksi antar sesama warga masyarakat. Dengan timbulnya kebutuhan dasar dan sekunder tersebut maka terbentuk pula institusi sosial yang dapat memberi pedoman melakukan kontrol dan mempersatukan (integrasi) anggota masyarakat. Untuk membentuk institusi-institusi tersebut, masyarakat membuat kesepakatan atau perjanjian diantara mereka, yang menurut Rosseau adalah konflik kontrak sosial (*social contract*). Adanya kontrak social tersebut selanjutnya melahirkan kekuasaan dan institusi pemerintahan.¹⁷

¹⁶ Suprianto, Budi, Manajemen Pemerintahan. 2009, CV.Media Berlian, hal : 300

¹⁷ Rasyid, Ryas, et al, Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan. 2007, Pustaka pelajar, Jakarta, hal : 11

Lahirnya pemerintahan pada awalnya adalah untuk menjaga suatu system ketertiban di dalam masyarakat, sehingga masyarakat tersebut bisa menjalankan kehidupan secara wajar. Seiring dengan perkembangan masyarakat modern yang ditandai dengan meningkatnya kebutuhan, peran pemerintah kemudian berubah menjadi melayani masyarakat. Pemerintah modern, dengan kata lain pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Pemerintah tidaklah diadakan untuk melayani diri sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat, menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota mengembangkan kemampuan dan kreatifitasnya demi mencapai kemajuan bersama¹⁸. Osborne dan Gaebler bahkan menyatakan bahwa pemerintah yang demokratis lahir untuk melayani warganya dan karena itulah tugas pemerintah adalah mencari cara untuk menyenangkan warganya.¹⁹

Dengan demikian lahirnya pemerintahan memberikan pemahaman bahwa kehadiran suatu pemerintahan merupakan manifestasi dari kehendak masyarakat yang bertujuan untuk berbuat baik bagi kepentingan masyarakat, bahkan Van Poelje menegaskan bahwa pemerintahan dapat dipandang sebagai suatu ilmu yaitu yang mengajarkan bagaimana cara terbaik dalam mengarahkan dan memimpin pelayanan umum. Defenisi ini menggambarkan bahwa pemerintahan sebagai suatu ilmu mencakup 2 (dua) unsur utama yaitu : *pertama*, masalah bagaimana sebaiknya pelayanan umum dikelola, jadi termasuk seluruh permasalahan pelayanan umum, dilihat dan dimengerti dari sudut kemanusiaan; *kedua*, masalah bagaimana sebaiknya memimpin pelayanan umum, jadi tidak hanya mencakup

¹⁸ Ibid, hal : 13

¹⁹ Ibid, hal : 192

masalah pendekatan yaitu bagaimana sebaiknya mendekati masyarakat oleh para pengurus, dengan pendekatan terbaik, masalah hubungan antara birokrasi dengan masyarakat, masalah keterbukaan juga keterbukaan yang aktif dalam hubungan masyarakat, permasalahan psikologi sosial dan sebagainya.²⁰

Uraian tersebut menjelaskan juga bahwa suatu pemerintahan hadir karena adanya suatu komitmen bersama yang terjadi antara pemerintahan hadir Karena adanya suatu komitmen bersama yang terjadi antara pemerintah dengan rakyatnya sebagai pihak yang diperintah dalam suatu posisi dan peran, yang mana komitmen tersebut hanya dapat dipegang apabila rakyat dapat merasa bahwa pemerintah itu memang diperlukan untuk melindungi, memberdayakan dan mensejahterakan rakyat.

Ndraha mengatakan bahwa pemerintah memegang pertanggungjawaban atas kepentingan rakyat. Lebih lanjut Ndraha juga mengatakan bahwa pemerintah adalah semua beban yang memproduksi, mendistribusikan, atau menjual alat pemenuhan kebutuhan masyarakat berbentuk jasa publik dan layanan *civil*.²¹

Sejalan dengan itu, Kaufman menyebutkan bahwa tugas pemerintahan adalah untuk melayani dan mengatur masyarakat. Kemudian dijelaskan lebih lanjut bahwa tugas pelayanan lebih menekankan upaya mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan publik dan memberikan kepuasan kepada publik, sedangkan tugas mengatur lebih menekankan kekuasaan power yang melekat pada posisi jabatan birokrasi.²²

²⁰ Ibid, Rasyid, 2007, hal : 52

²¹ Ibid, Ndraha, 2008, hal : 70

²² Ibid, Rasyid, 2007, hal : 12

Pendapat lain dikemukakan oleh Rasyid yang menyebutkan secara umum tugas-tugas pokok pemerintahan mencakup: *Pertama*, menjamin keamanan negara dari segala kemungkinan serangan dari luar, dan menjaga agar tidak terjadi pemberontakan dari dalam yang dapat menggulingkan pemerintahan yang sah melalui cara-cara kekerasan. *Kedua*, memelihara ketertiban dengan mencegah terjadinya gontokgontokan diantara warga masyarakat, menjamin agar perubahan apapun yang terjadi di dalam masyarakat dapat berlangsung secara damai. *Ketiga*, menjamin diterapkannya perlakuan yang adil kepada setiap warga masyarakat tanpa membedakan status apapun yang melatarbelakangi keberadaan mereka. *Keempat*, melakukan pekerjaan umum dan memberikan pelayanan dalam bidang-bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga non pemerintahan, atau yang akan lebih baik jika dikerjakan oleh pemerintah. *Kelima*, melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan sosial: membantu orang miskin dan memelihara orang cacat, jompo dan anak terlantar: menampung serta menyalurkan para gelandangan ke sector kegiatan yang produktif, dan semacamnya.²³

Lebih lanjut di bagian lain Rasyid menyatakan bahwa tugas-tugas pokok tersebut dapat diringkas menjadi 3 (tiga) fungsi hakiki yaitu pelayanan (*service*), pemberdayaan (*empowerment*), dan pembangunan (*development*). Pelayanan akan membuahkan keadilan dalam masyarakat pemberdayaan akan mendorong

²³ Ibid, Rasyid, 2007, hal : 13

kemandirian masyarakat, dan pembangunan akan menciptakan kemakmuran dalam masyarakat.²⁴

Oleh Ndraha, fungsi pemerintahan tersebut kemudian diringkas menjadi 2 (dua) macam fungsi, yaitu, *Pertama*, pemerintah mempunyai fungsi primer atau fungsi pelayanan (*service*), sebagai *provider* jasa publik yang baik diprivatisasikan dan layanan civil termasuk layanan birokrasi. *Kedua*, pemerintah mempunyai fungsi sekunder atau fungsi pemberdayaan (*empowerment*), sebagai penyelenggara pembangunan dan melakukan program pemberdayaan.²⁵

Dengan begitu luas dan kompleksnya tugas dan fungsi pemerintahan, menyebabkan pemerintah harus memikul tanggung jawab yang sangat besar. Untuk mengemban tugas yang berat itu, selain diperlukan sumber daya, dukungan lingkungan, dibutuhkan institusi yang kuat yang didukung oleh aparat yang memiliki perilaku yang sesuai dengan nilai dan norma yang berlaku di dalam masyarakat dan pemerintahan. Langkah ini perlu dilakukan oleh pemerintah, mengingat dimasa mendatang perubahan-perubahan yang terjadi di dalam masyarakat akan semakin menambah pengetahuan masyarakat untuk mencermati segala aktivitas pemerintahan dalam hubungannya dengan pemberian pelayanan kepada masyarakat.

2.2. Konsep Kebijakan Publik

2.2.1. Pengertian Kebijakan Publik

Dewasa ini istilah kebijakan lebih sering dan secara luas dipergunakan dalam kaitannya dengan tindakan-tindakan atau kegiatan-kegiatan pemerintah

²⁴ Ibid, Rasyid, 2007, hal : 50

²⁵ Ibid, Ndraha, 2008, hal : 85

serta perilaku Negara pada umumnya, atau seringkali diberikan makna sebagai tindakan politik. Hal ini semakin jelas dengan adanya konsep kebijakan dari Carl Freidrich yang mendefinisikan kebijakan sebagai berikut : “ *...a proposed course of action of a person, group, or government within a given environment providing abstacles and opportunities which the policy was proposed to utilize and overcome in and effort to reach a goal or realize an objective or a purpose* “ (...serangkaian tindakan yang yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulam kebijakan untuk mencapai tujuan).²⁶

James E. Anderson mendefinisikan kebijaksanaan itu adalah “*a purposive course of action followed by an actor or set actors in dealing with a problem or metter of concern* “ (serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seseorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu).²⁷

Sedangkan Amara Raksasataya menyebutkan bahwa kebijaksanaan adalah suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan. Oleh karena itu suatu kebijaksanaan harus memuat 3 (tiga) elemen, yaitu :

1. Identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai.
2. Taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan.

²⁶ Islamy, M. Irfan, DR,MPA, 2001, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, cetakan ke 8, Jakarta, hal : 3

²⁷ Ibid

3. Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi.²⁸

Sedangkan pemahaman mengenai kebijakan publik sendiri masih terjadi adanya silang pendapat dari para ahli. Namun dari beberapa pendapat mengenai kebijakan publik terdapat beberapa persamaan, diantaranya yang disampaikan oleh Thomas R. Dye yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai “*is what ever government chose to do or not to do*” (apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan).²⁹ Apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu, maka harus ada tujuannya (obyektifnya) dan kebijakan negara itu harus meliputi semua “tindakan” pemerintah, jadi bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saja. Disamping itu, “sesuatu yang tidak dilaksanakan” oleh pemerintahpun termasuk kebijaksanaan negara. Hal ini disebabkan karena “sesuatu yang tidak dilakukan” oleh pemerintah akan mempunyai pengaruh (dampak) yang sama besarnya dengan sesuatu yang dilakukan oleh pemerintah.

George C. Edward III dan Ira Sharkansky memiliki pendapat yang hampir sama dengan Thomas R. Dye mengenai kebijakan publik, yaitu “*...is what government say to do or not to do, it is goals or purpuses of government program ...*” (...adalah apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah, kebijakan public itu berupa sasaran atau tujuan program-program pemerintah...). Namun dikatakan bahwa kebijakan public itu dapat ditetapkan secara jelas dalam peraturan-peraturan perundang-undangan atau dalam bentuk

²⁸ Ibid, hal : 3 - 4

²⁹ Ibid, hal : 18

pidato-pidato pejabat teras pemerintah ataupun berupa program-program dan tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah.³⁰

Oleh karenanya dalam terminology ini, kebijakan publik yang dilakukan oleh pemerintah untuk mengatasi persoalan-persoalan riil yang muncul ditengah-tengah masyarakat untuk dicarikan jalan keluar baik melalui peraturan perundang-undangan, peraturan pemerintah, keputusan pejabat birokrasi dan keputusan lainnya termasuk peraturan daerah, keputusan pejabat politik dan sebagainya.

Dalam perannya untuk pemecahan masalah, Dunn berpendapat bahwa tahap penting dalam pemecahan masalah publik melalui kebijakan adalah :

- a. Penetapan agenda kebijakan (*agenda setting*)
- b. Formulasi kebijakan (*policy formulation*)
- c. Adopsi kebijakan (*policy adoption*)
- d. Implementasi kebijakan (*Policy Implementation*)
- e. Penilaian Kebijakan (*Policy assesment*)³¹

Setiap tahap dalam pengambilan kebijakan harus dilaksanakan dan dengan memperhatikan sisi ketergantungan masalah satu dengan yang lainnya.

Proses penetapan kebijakan atau yang sering dikenal dengan *policy making process*, menurut Shafrits dan Russel dalam Keban yang pertama merupakan *agenda setting* dimana isu-isu kebijakan diidentifikasi, (2) keputusan untuk melakukan atau tidak melakukan kebijakan, (3) tahap implementasi kebijakan, (4) evaluasi program dan analisa dampak, (5) feedback yaitu memutuskan untuk

³⁰ Ibid, hal : 19

³¹ Dunn, W. 2003, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Edisi Kedua, Gajah Mada University Press, Jogjakarta, hal : 30

merevisi atau menghentikan. Proses kebijakan diatas bila diterapkan akan menyerupai sebuah siklus tahapan penetapan kebijakan.

Dengan demikian kebijakan publik adalah produk dari pemerintah maupun aparatur pemerintah yang hakekatnya berupa pilihan-pilihan yang dianggap paling baik, untuk mengatasi persoalan-persoalan yang dihadapi public dengan tujuan untuk dicarikan solusi pemecahannya secara tepat, cepat dan akurat, sehingga benar adanya apa yang dilakukan ataupun tidak dilakukan pemerintah dapat saja dipandang sebagai sebuah pilihan kebijakan.

2.2.2. Implementasi Kebijakan Publik

Kebijakan publik selalu mengandung setidaknya-tidaknya tiga komponen dasar, yaitu tujuan yang jelas, sasaran yang spesifik, dan cara mencapai sasaran tersebut. Komponen yang ketiga biasanya belum dijelaskan secara rinci dan birokrasi yang harus menerjemahkannya sebagai program aksi dan proyek. Komponen cara berkaitan siapa pelaksananya, berapa besar dan dari mana dana diperoleh, siapa kelompok sasarannya, bagaimana program dilaksanakan atau bagaimana system manajemennya dan bagaimana keberhasilan atau kinerja kebijakan diukur. Komponen inilah yang disebut dengan implementasi.³²

Implementasi kebijakan, sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari pada itu, ia menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan. Mengenai hal ini Abdul Wahab menegaskan bahwa implementasi

³² Wibawa, Samodra, dkk, 1994, *Evaluasi Kebijakan Publik*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal : 15

kebijakan merupakan aspek penting dari keseluruhan proses kebijakan. Oleh sebab itu tidak berlebihan jika dikatakan implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan.³³ Bahkan Udoji dalam Abdul Wahab mengatakan bahwa *“the execution of policies is as important if not more important than policy making. Policies will remain dreams or blue print file jackets unless they are implemented”* (pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan).³⁴

Menurut Michael Howlett dan Ramesh mengenai implementasi kebijakan, menerangkan bahwa : *“ after a public problem has made its way to the policy agenda, various options have been proposed to resolved it, and goverment has made some choice among those options, what remains is putting the decision into practice”...the policy implementation is defined as the process whereby programs or policies are carried out; its denotes the translation of plans into practice”* (setelah masalah public ditentukan, maka itu merupakan jalan menuju agenda kebijakan, bermacam pilihan telah ditentukan untuk memecahkannya, dan pemerintah telah membuat beberapa pilihan dari alternatif tersebut, yang menempatkan keputusan menjadi pelaksanaan, ...implementasi kebijakan merupakan proses dari sebuah program atau kebijakan dilaksanakan ; yang ditandai dengan terjemahan dari rencana menuju pelaksanaan”³⁵

³³ Abdul Wahab, Solichin, DR, MA, 1997, *Analisis Kebijaksanaan*, Bumi Aksara, Jakarta, hal:59

³⁴ Ibid

³⁵ Howlett, Michael and M. Rarnesh (1995). *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford University Press, Oxford, hal : 153

Senada dengan apa yang dikemukakan para ahli diatas, Winarno mengemukakan bahwa "suatu program kebijakan akan hanya menjadi catatan-catatan elit saja jika program tersebut tidak diimplementasikan".³⁶ Artinya, implementasi kebijakan merupakan tindak lanjut dari sebuah program atau kebijakan, oleh karena itu suatu program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah.

Metter dan Horn mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai tindakan yang dilakukan oleh publik maupun swasta baik secara individu maupun kelompok yang ditujukan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijakan. Definisi ini menyiratkan adanya upaya mentransformasikan keputusan kedalam kegiatan operasional, serta mencapai perubahan seperti yang dirumuskan oleh keputusan kebijakan.³⁷

Menurut Edward III mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai tahapan dalam proses kebijaksanaan yang berada diantara tahapan penyusunan kebijaksanaan dan hasil atau konsekuensi-konsekuensi yang ditimbulkan itu. Termasuk dalam aktifitas implementasi menurutnya adalah perencanaan, pendanaan, pengorganisasian, pengangkatan dan pemecatan karyawan dan sebagainya. Dengan melihat fenomena empirik maupun teoritik, implementasi kebijaksanaan dapat dirumuskan sebagai tindakan yang dilakukan individu/pejabat atau kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan

³⁶ Budi Winarno, Ph.D, 1989, *Teori Kebijaksanaan Publik*, Pusat Antar Universitas Studi Sosial, Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, hal : 29

³⁷ Subarsono, AG, Drs, M.Si, MA, 2005, *Analisis Kebijakan Publik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hal : 139

tercapainya tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijaksanaan (Edwards, 1980:10).³⁸

Pandangan lain mengenai implementasi kebijakan dikemukakan oleh William dan Elmore sebagaimana dikutip Subarsono, didefinisikan sebagai “keseluruhan dari kegiatan yang berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan”.³⁹

Sementara Mazmanian dan Sabatier menjelaskan bahwa mempelajari masalah implementasi kebijakan berarti berusaha untuk memahami apa yang nyata-nyata terjadi sesudah suatu program diberlakukan atau dirumuskan yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijakan negara, baik itu usaha untuk mengadministrasikannya maupun usaha-usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat ataupun peristiwa-peristiwa.⁴⁰

Sedangkan Wibawa menyatakan bahwa “implementasi kebijakan berarti pelaksanaan dari suatu kebijakan atau program”.⁴¹

Pandangan tersebut di atas menunjukkan bahwa proses implementasi kebijakan tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri target group, melainkan menyangkut lingkaran kekuatan-kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang langsung atau tidak dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat, dan pada akhirnya membawa konsekuensi logis

³⁸ Arsyad, H.M., SE.,M.Si., *Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 1998 Tentang Modal Penyertaan Pada Koperasi Wanita “ Setia Bhakti Wanita “ Surabaya*, Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi Indonesia (STIESIA) Surabaya, Ekuitas Vol. 10 Nomor 3 September 2006, hal : 354

³⁹ Ibid

⁴⁰ Ibid, Wibawa, hal : 21

⁴¹ Ibid, hal : 3

terhadap dampak baik yang diharapkan (*intended*) maupun dampak yang tidak diharapkan (*spillover/negatif effects*).

Berdasarkan pendapat para ahli di atas dapat dijelaskan bahwa Implementasi kebijakan publik yang dimaksud dalam penelitian ini adalah Implementasi Peraturan Pemerintah Nornor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil Pada Kecamatan Sungai Sembilan Kota Dumai.

2.2.3. Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan

Menurut Hogwood dan Gunn, untuk dapat mengimplementasikan kebijakan secara sempurna maka diperlukan beberapa persyaratan, antara lain:

- a. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh Badan/Instansi pelaksana;
- b. Tersedia waktu dan sumber daya;
- c. Keterpaduan sumber daya yang diperlukan;
- d. Implementasi didasarkan pada hubungan kausalitas yang handal;
- e. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubung;
- f. Hubungan ketergantungan harus dapat diminimalkan;
- g. Kesamaan persepsi dan kesepakatan terhadap tujuan;
- h. Tugas-tugas diperinci dan diurutkan secara sistematis;
- i. Komunikasi dan koordinasi yang baik;
- j. Pihak-pihak yang berwenang dapat menuntut kepatuhan pihak lain.⁴²

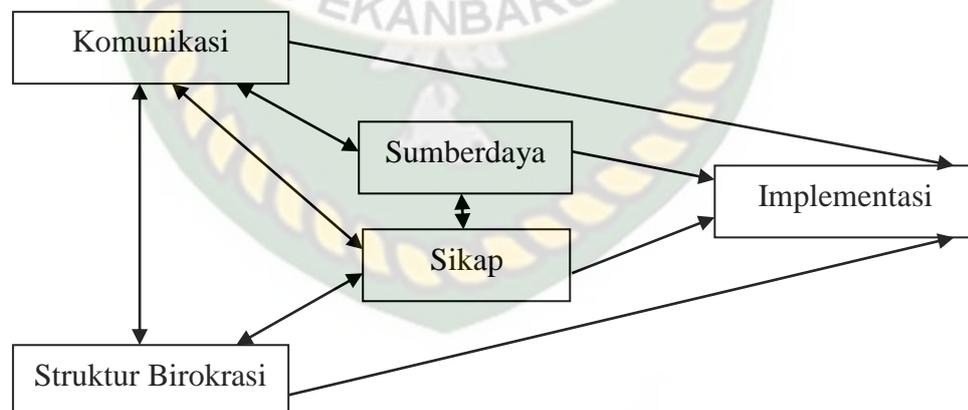
Menurut Grindle implementasi kebijakan ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Isi kebijakan berkaitan dengan kepentingan yang

⁴² Ibid, Abdul Wahab, hal : 71 - 81

dipengaruhi oleh kebijakan, jenis manfaat yang akan dihasilkan, derajat perubahan yang diinginkan, kedudukan pembuat kebijakan, siapa pelaksana program, dan sumber daya yang dikerahkan. Sementara konteks implementasi berkaitan dengan kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat, karakteristik lembaga dan penguasaan dan kepatuhan serta daya tanggap pelaksana.⁴³

Sedangkan George C Edward III dalam Subarsono memberikan pandangan bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variable, yakni : (1) komunikasi, (2) sumberdaya, (3) disposisi (sikap), (4) stuktur birokrasi. dan keempat variabel tersebut saling berhubungan satu sama lain sebagaimana dapat digambarkan berikut ini:

Gambar 2.1
Model Implementasi Menurut G. C. Edward III



Sumber: Subarsono (2005;91)

Dari bagan tersebut diatas, dapat diuraikan lebih lanjut sebagai berikut :

- a. Variabel komunikasi yaitu proses informasi mengenai kebijaksanaan dari pelaksanaan tingkat atas kepada aparat pelaksana di tingkat di bawahnya ;

⁴³ Ibid, Wibawa

- b. Variabel struktur birokrasi mencakup bagaimana struktur pemerintah, bagian tugas yang ada dan koordinasi yang dilakukan.
- c. Variabel Sumber-sumber: manusia, informasi dan sarana prasarana yang tersedia dalam pelaksanaan kebijakan ;
- d. Variabel kecenderungan-kecenderungan atau dapat dikatakan sikap atau disposisi aparat pelaksana.⁴⁴

Adapun Van Metter dan Van Horn menyebutkan ada lima variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yaitu :

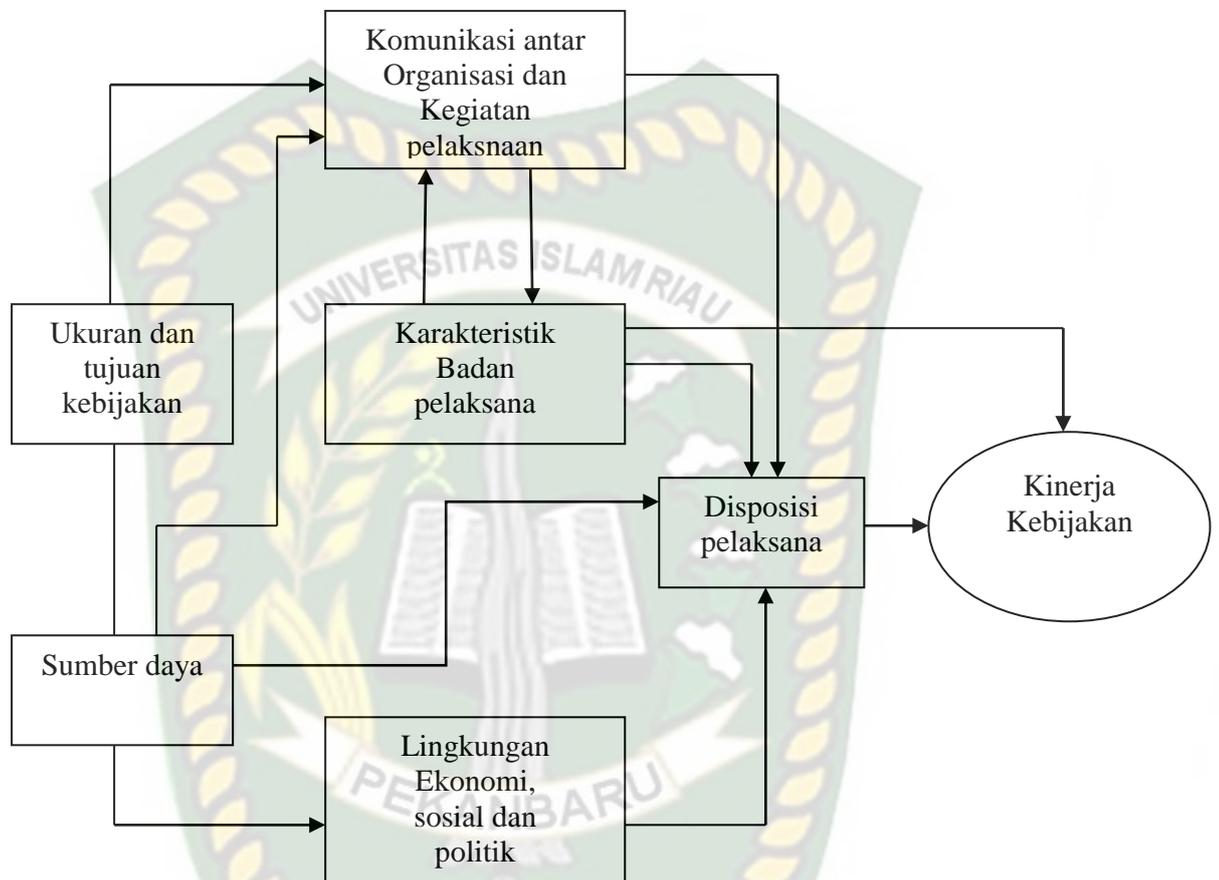
- a. Standar dan sasaran kebijakan;
- b. Sumberdaya;
- c. Komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas;
- d. Karakteristik agen pelaksana;
- e. Kondisi-kondisi sosial, ekonomi, dan politik

Model implementasi kebijakan dari Van Matter dan Van Horn dapat dilihat dalam gambar berikut:⁴⁵

⁴⁴ Ibid, Subarsono, hal : 90 - 91

⁴⁵ Ibid, hal : 99

Gambar 2.2
Model Implementasi Kebijakan Van Matter dan Van Horn



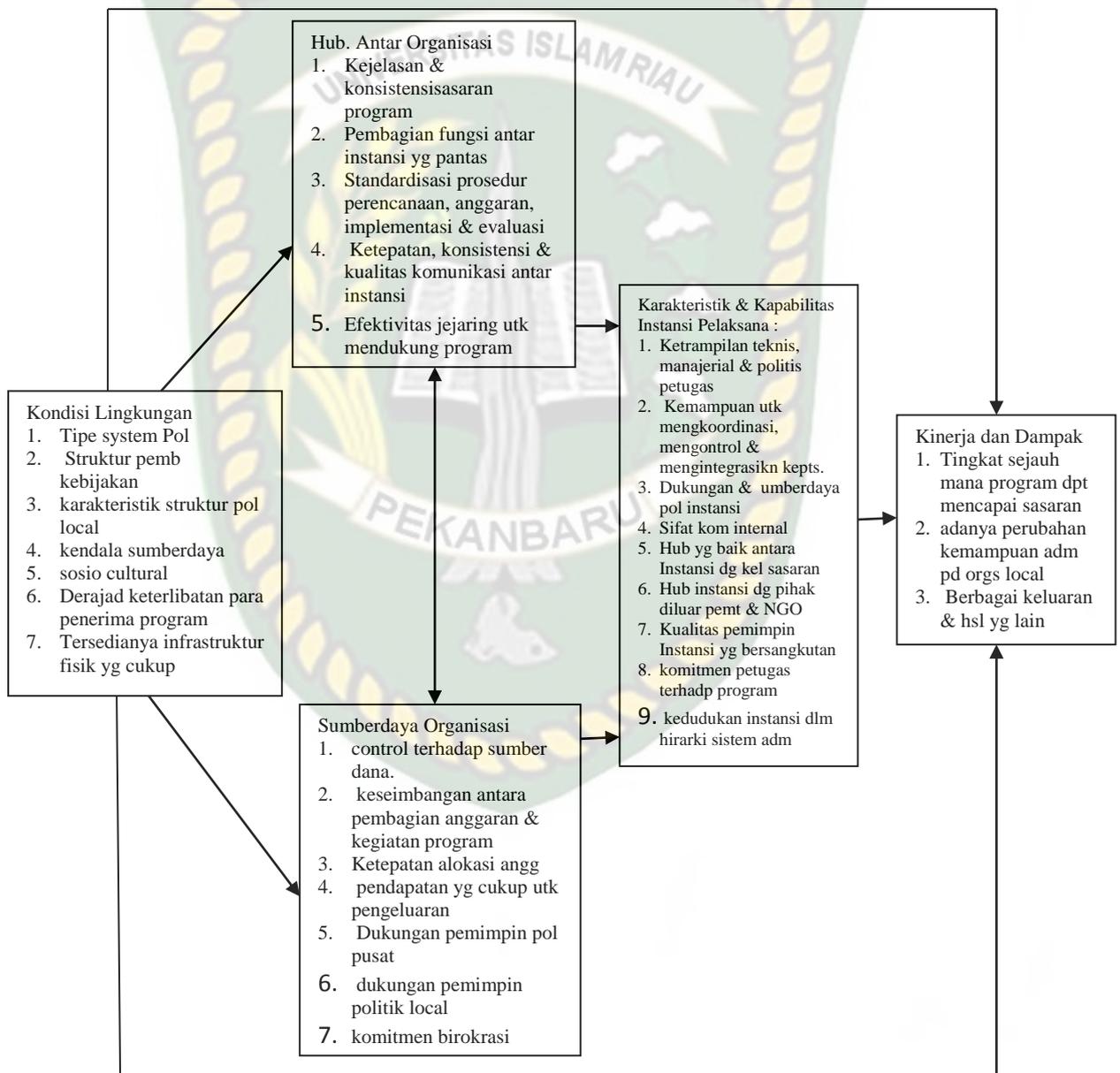
Sumber: Subarsono (2005: 100)

Sedangkan G. Shabir Cheema dan Dennis A. Rondinelli menyatakan bahwa ada empat variabel yang dapat mempengaruhi kinerja dampak suatu program, yaitu :

- 1). Kondisi lingkungan;
- 2). Hubungan antar organisasi;
- 3). Sumberdaya organisasi untuk implementasi program;

- 4). Karakteristik dan kemampuan agen pelaksana Proses implementasi program dari G. Shabir Cheema dan Dennis A. Rondinelli sebagaimana gambar 2.3.⁴⁶

Gambar 2.3
Proses Implementasi Program
menurut G. Shabir Cheema dan Dennis A. Rondinelli



Sumber : Subarsono (2005: 102)

⁴⁶ Ibid, hal : 101-102

Berdasarkan pendapat para ahli terkait dengan variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik di atas dapat dijabarkan pada tabel 2.1.

Tabel 2.1
Taxonomi Variabel yang Berpengaruh Terhadap Implementasi Program

George C. Edward III	Van Metter & Van Horn	Chema & Rondinelli
Disposisi (sikap)	Pelaksana	Karakteristik dan kapabilitas instansi pelaksana
Sumberdaya	Sumberdaya	Sumberdaya organisasi
Komunikasi	komunikasi	Hubungan antar organisasi
Struktur organisasi	Lingkungan	
	Standard dan Sasaran	

Sumber : Subarsono (2005 : 103)

Berdasarkan taxonomi variabel yang berpengaruh terhadap implementasi program maka dapat disimpulkan faktor – faktor yang mempengaruhi keberhasilan program, yaitu sikap pelaksana, sumberdaya, komunikasi, struktur organisasi, lingkungan dan standard serta sasaran.

2.2.3.1. Komunikasi

Menurut Wiratmo dkk., komunikasi adalah proses berbagi informasi dengan individu-individu lainnya. Informasi merupakan suatu pikiran atau gagasan yang hendak diberikan kepada individu-individu lainnya.

Komunikasi merupakan keterampilan manajemen yang sering digunakan dan sering disebut sebagai satu kemampuan yang sangat bertanggung jawab bagi

keberhasilan seseorang, ia sangat penting sehingga orang-orang sepenuhnya tahu bagaimana mereka berkomunikasi.

Selanjutnya Kenneth dan Gary, mengemukakan bahwa komunikasi dapat didefinisikan sebagai penyampaian informasi antara dua orang atau lebih yang juga meliputi pertukaran informasi antara manusia dan mesin. Komunikasi dalam organisasi dapat dilihat dari sisi komunikasi antarpribadi dan komunikasi organisasi.⁴⁷ Sedangkan Cangara menyatakan bahwa komunikasi adalah ” suatu transaksi, proses simbolik yang menghendaki orang-orang mengatur lingkungannya dengan (1) membangun hubungan antar sesama manusia (2) melalui pertukaran informasi (3) untuk menguatkan sikap dan tingkah laku orang lain (4) serta berusaha mengubah sikap dan tingkah laku itu ”.

Sejalan dengan itu menurut Widjaja mengatakan bahwa komunikasi adalah :

” proses penyampaian gagasan, harapan dan pesan yang disampaikan melalui lambang tertentu yang mengandung arti dilakukan oleh penyampai pesan ditujukan kepada penerima pesan. Dalam proses komunikasi kebersamaan tersebut diusahakan melalui tukar menukar pendapat, penyampaian informasi, serta perubahan sikap dan perilaku ”.⁴⁸

Pada hakekatnya setiap proses komunikasi terdapat unsur – unsur sebagai berikut :

1) Sumber pesan

Adalah dasar yang digunakan dalam penyampaian pesan dan digunakan dalam rangka memperkuat pesan itu sendiri.

⁴⁷ Umar, Husein, 2001, *Riset Sumber Daya Manusia dalam Organisasi*, Edisi Revisi, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hal : 25

⁴⁸ Widjaja, 2000, *Ilmu Komunikasi Pengantar Study*, Cetakan Kedua, rineka Cipta, Jakarta, hal : 88

- 2) **Komunikator**
Adalah orang atau kelompok yang menyampaikan pesan kepada orang lain, yang meliputi penampilan, penguasaan masalah, penguasaan bahasa.
- 3) **Komunikan**
Adalah orang yang menerima pesan.
- 4) **Pesan**
Adalah keseluruhan dari apa yang disampaikan oleh komunikator, dimana pesan ini mempunyai pesan yang sebenarnya menjadi pengarah dalam usaha mencoba mengubah sikap dan tingkah laku komunikan. Adapun unsur – unsur yang terdapat dalam pesan meliputi : cara penyampaian pesan, bentuk pesan (informatif, persuasif, koersif), merumuskan pesan yang mengena (umum, jelas dan gamblang, bahasa jelas, positif, seimbang, sesuai dengan keinginan komunikan).
- 5) **Media**
Adalah saran yang digunakan komunikator dalam penyampaian pesan agar dapat sampai pada komunikan, meliputi media umum, media massa.
- 6) **Efek**
Adalah hasil akhir dari suatu komunikasi, yakni sikap dan tingkah laku orang, sesuai atau tidak sesuai dengan yang kita harapkan, apabila sikap dan tingkah laku orang lain itu sesuai maka komunikasi berhasil, demikian sebaliknya.⁴⁹

⁴⁹ Ibid, hal : 30

Pada dasarnya efek merupakan hasil dari komunikasi, efek komunikasi menurut Riyanto dapat berupa :

- 1) penambahan pengetahuan.
- 2) Peningkatan pengetahuan.
- 3) Perubahan sikap.
- 4) Perubahan tingkah laku.
- 5) Timbulnya kekacauan, prestise dan sebagainya.

Tujuan komunikasi keorganisasian antara lain untuk memberikan informasi baik kepada pihak luar maupun pihak dalam, memanfaatkan umpan balik dalam rangka proses pengendalian manajemen, mendapatkan pengaruh, alat untuk memecahkan persoalan untuk pengambilan keputusan, mempermudah perubahan-perubahan yang akan dilakukan, mempermudah pembentukan kelompok-kelompok kerja serta dapat dijadikan untuk menjaga pintu keluar-masuk dengan pihak-pihak luar organisasi.⁵⁰

Hal ini juga sejalan dengan pendapat Robbins yang menyatakan bahwa komunikasi menjalankan empat fungsi utama didalam kelompok atau organisasi : pengendalian, motivasi, pengungkapan emosi, dan informasi.⁵¹

Sedangkan arah komunikasi di dalam suatu organisasi antara lain:

- a. Komunikasi ke bawah, yaitu dari atasan ke bawahan, yang dapat berupa pengarahan, perintah, indoktrinasi, inspirasi maupun evaluasi. Medianaanya bermacam-macam, seperti memo, telepon, surat, dan sebagainya.

⁵⁰ Umar, Husein, 2001, *Riset Sumber Daya Manusia dalam Organisasi*, Edisi Revisi, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hal : 27

⁵¹ Robbins, Stephen P, 2006, *Perilaku Organisasi, Edisi Kesepuluh*, PT. Indeks, Jakarta, hal : 392

- b. Komunikasi ke atas, yaitu komunikasi dari bawahan ke atasan. Fungsi utamanya adalah untuk mencari dan mendapatkan informasi tentang aktivitas-aktivitas dan keputusan-keputusan yang meliputi laporan pelaksanaan kerja, saran serta rekomendasi, usulan anggaran, pendapat-pendapat, keluhan-keluhan, serta permintaan bantuan. Mediana biasanya adalah laporan baik secara lisan maupun tertulis atau nota dinas.
- c. Komunikasi ke samping, yaitu komunikasi antar anggota organisasi yang setingkat. Fungsi utamanya adalah untuk melakukan kerja sama dan proaktif pada tingkat mereka sendiri, di dalam bagian atau antar bagian lain yang bertujuan untuk memecahkan berbagai masalah maupun menceritakan pengalaman mereka dalam melaksanakan pekerjaannya.
- d. Komunikasi ke luar, yaitu komunikasi antara organisasi dengan pihak luar, misalnya dengan pelanggan dan masyarakat pada umumnya. Organisasi berkomunikasi dengan pihak luar dapat melalui bagian *Public Relations* atau media iklan lain.⁵²

Menurut Cummings, mengkomunikasikan sesuatu memiliki cara sendiri-sendiri. Untuk mengkomunikasikan ke bawah hal-hal pokok yang perlu dikuasai oleh atasan adalah:

- a. Memberikan perhatian penuh pada bawahan.
- b. Menggunakan pertanyaan-pertanyaan terbuka.
- c. Mendengarkan dengan umpan balik.
- d. Memberikan waktu yang cukup.

⁵² Ibid, Umar, hal : 27 - 28

- e. Menghindari kesan memberikan persetujuan maupun penolakan.⁵³

Untuk komunikasi ke atas, bawahan dapat melakukan cara-cara berkomunikasi berikut ini:

- a. Melaporkan dengan segera setiap perubahan yang dihadapi;
- b. Menyusun informasi sebelum dilaporkan;
- c. Memberikan keterangan selengkapnya jika atasan memiliki waktu;
- d. Mengajukan fakta bukan perkiraan;
- e. Melaporkan juga perihal sikap, produktivitas, moral kerja, atau persoalan khusus yang dihadapi bawahan;
- f. Menghindari penyebaran informasi yang salah;
- g. Meminta nasihat atasan mengenai cara-cara menangani masalah yang sulit diatasi sendiri oleh bawahan.

Menurut American Management Associaions (AMA) ada sepuluh pedoman komunikasi yang baik, yang secara ringkas adalah sebagai berikut:

- a. Cari kejelasan gagasan-gagasan terlebih dahulu sebelum dikomunikasikan;
- b. Teliti tujuan sebenarnya setiap komunikasi;
- c. Pertimbangkan keadaan phisik dan manusia keseluruhan kapan saja komunikasi akan dilakukan;
- d. Konsultasikan dengan pihak lain, bila perlu, dalam perencanaan komunikasi;
- e. Perhatikan tekanan nada dan ekspresi lainnya sesuai isi dasar berita selama berkomunikasi;

⁵³ Ibid, Umar, hal : 30 - 31

- f. Ambil kesempatan, bila timbul, untuk mendapatkan segala sesuatu yang membantu umpan balik;
- g. Ikuti lebih lanjut komunikasi yang telah dilakukan;
- h. Perhatikan konsistensi komunikasi;
- i. Tindakan atau perbuatan harus mendorong komunikasi;
- j. Jadikan pendengar yang baik, berkomunikasi tidak hanya untuk dimengerti tetapi untuk mengerti.

Hal senada juga dikemukakan oleh George C. Edward yang menyatakan bahwa ada tiga hal penting dalam proses komunikasi kebijakan, yakni transmisi, konsistensi dan kejelasan (clarity).⁵⁴

Faktor utama yang berpengaruh terhadap komunikasi kebijakan adalah transmisi. Sebelum pejabat dapat mengimplementasikan suatu keputusan, ia harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan. Ada beberapa hambatan yang timbul dalam mentransmisikan perintah-perintah implementasi. Pertama pertentangan pendapat antara para pelaksana dengan perintah yang dikeluarkan oleh pengambil kebijakan. Kedua, informasi melewati berlapis-lapis hirarki birokrasi.

Faktor kedua yang mempengaruhi komunikasi menurut Edward III adalah kejelasan. Jika kebijakan-kebijakan diimplementasikan sebagaimana yang diinginkan, maka petunjuk-petunjuk pelaksana tidak hanya harus diterima para pelaksana kebijakan, tetapi juga komunikasi kebijakan tersebut harus jelas. Ketidakjelasan pesan komunikasi yang disampaikan berkenaan dengan

⁵⁴ Ibid, Winarno, hal : 126

implementasi kebijakan akan mendorong terjadinya interpretasi yang salah bahkan mungkin bertentangan dengan makna pesan awal.

Faktor ketiga yang berpengaruh terhadap komunikasi kebijakan adalah konsistensi. Jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas. Walaupun perintah-perintah yang disampaikan kepada para pelaksana kebijakan mempunyai unsur kejelasan, tetapi bila perintah tersebut bertentangan maka perintah tersebut tidak akan memudahkan para pelaksana kebijakan menjalankan tugasnya dengan baik.

Dikaitkan dengan penelitian implementasi Peraturan Pemerintah Nornor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil ditinjau dari efektifitas kerja pegawai ini, maka fenomena yang digunakan untuk mengukur komunikasi adalah :

1. Intensitas sosialisasi Peraturan Pemerintah Nornor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil Pada Kecamatan Sungai Sembilan Kota Dumai.
2. Kejelasan komunikasi Peraturan Pemerintah Nornor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil Pada Kecamatan Sungai Sembilan Kota Dumai dari para pelaksana.
3. Konsistensi perintah – perintah Peraturan Pemerintah Nornor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil Pada Kecamatan Sungai Sembilan Kota Dumai.

2.2.3.2. Sumberdaya

Perintah – perintah implementasi mungkin diteruskan secara cermat, jelas dan konsisten, tetapi jika para pelaksana kekurangan sumber-sumber yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan, maka implementasi ini pun cenderung tidak efektif. Dengan demikian sumber-sumber dapat merupakan faktor yang penting dalam melaksanakan kebijakan public.⁵⁵

Winarno juga menyebutkan bahwa sumber-sumber yang akan mendukung kebijakan yang efektif terdiri dari jumlah staf yang mempunyai ketrampilan yang memadai serta jumlah yang cukup, kewenangan, informasi dan fasilitas.⁵⁶

Dikaitkan dengan penelitian ini, maka fenomena yang akan dilihat dalam sumber-sumber yang akan mempengaruhi implementasi Peraturan Pemerintah Nornor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil adalah :

- 1) Kemampuan Sumber daya manusia pelaksana Peraturan Pemerintah Nornor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil pada Kecamatan Sungai Sembilan Kota Dumai.
- 2) Penyediaan fasilitas-fasilitas yang mendukung Peraturan Pemerintah Nornor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil pada Kecamatan Sungai Sembilan Kota Dumai.

2.2.3.3. Sikap

Sikap merupakan seperangkat pendapat, minat, atau tujuan, yang menyangkut harapan akan suatu jenis pengalaman tertentu, dan kesediaan dengan suatu reaksi yang wajar. Adam menyebutkan bahwa sikap adalah merupakan

⁵⁵ Ibid, Winarno, hal : 132

⁵⁶ Ibid, Winarno, hal : 138

reaksi yang timbul atas suatu rangsangan dari situasi atau seseorang, sedangkan Gibson mendefinisikan sikap sebagai berikut :

” Sikap (*attitude*) adalah kesiapsiagaan mental, yang dipelajari dan diorganisasi melalui pengalaman dan mempunyai pengaruh tertentu atas cara tanggap seseorang terhadap orang lain, obyek dan situasi yang berhubungan dengannya”.⁵⁷

Dari pendapat – pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa sikap adalah reaksi atas rangsangan suatu obyek tertentu yang diikuti dengan kecenderungan untuk bertindak atau bertingkah laku, baik berupa sikap mendukung atau menolak.

Ada tiga komponen dalam sikap seseorang, yaitu :

- a. Komponen kognitif yang hubungannya dengan kepercayaan, ide dan konsep;
- b. Komponen afektif yang menyangkut kehidupan emosional seseorang;
- c. Komponen konasi yang merupakan kecenderungan bertingkah laku.⁵⁸

Sedangkan menurut Widjaja, ada tiga tahapan yang harus dilalui seseorang agar dapat meningkatkan kesadarannya dalam memenuhi kewajiban :

- 1) Aspek kognitif, yang berhubungan dengan gejala pikiran.
- 2) Aspek afektif, yang berkaitan dengan proses yang menyangkut perasaan tertentu.
- 3) Aspek psikomotor, yang berkaitan dengan kecenderungan untuk bertindak terhadap suatu obyek.⁵⁹

⁵⁷ Gibson, Ivanovich, Donnely, 1989, *Organisasi dan Manajemen*, Erlangga, Jakarta., hal : 57

⁵⁸ Mar’at., 1982, *Sikap Manusia : Perubahan dan Pengukuran*, Ghalia Indonesia, Bandung, hal : 13

Sikap merupakan kumpulan dari berpikir, keyakinan dan pengetahuan. Namun di samping itu evaluasi negatif maupun positif yang bersifat emosional yang disebabkan oleh komponen afeksi. Semua hal ini dengan sendirinya berhubungan dengan obyek. Pengetahuan dan perasaan yang merupakan kluster dalam sikap akan menghasilkan tingkah laku tertentu. Obyek yang dihadapi pertama-tama berhubungan langsung dengan pemikiran dan penalaran seseorang. Sehingga komponen kognisi melukiskan obyek tersebut, dan sekaligus dikaitkan dengan obyek-obyek lain di sekitarnya. Hal ini berarti adanya penalaran pada seseorang terhadap obyek mengenai karakteristik.⁶⁰

Berdasarkan evaluasi tersebut maka komponen afeksi memiliki penilaian emosional yang dapat bersifat positif atau negatif. Berdasarkan penilaian ini maka terjadilah kecenderungan untuk bertingkah laku hati-hati. Komponen afeksi yang memiliki sistem evaluasi emosional mengakibatkan timbulnya perasaan senang/tidak senang atau takut/tidak takut. Dengan sendirinya pada proses evaluasi ini terdapat suatu valensi positif atau negatif. Oleh karena itu pada seseorang yang tingkat kecerdasannya rendah, kurang memiliki aspek penalaran yang baik, dan dalam evaluasi emosionalnya pun kurang adanya kehalusan sehingga mengakibatkan kecenderungan tingkah laku yang kurang serasi (kasar).

Dikaitkan dengan penelitian ini maka fenomena yang digunakan untuk mengukur sikap adalah :

⁵⁹ Ibid, Widjaja, hal : 111

⁶⁰ Ibid, Mar'at, hal : 13 - 14

1. Persepsi pelaksana terhadap Peraturan Pemerintah Nornor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil pada Kecamatan Sungai Sembilan Kota Dumai.
2. Respon pelaksana Peraturan Pemerintah Nornor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil pada Kecamatan Sungai Sembilan Kota Dumai.
3. Tindakan pelaksana Peraturan Pemerintah Nornor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil pada Kecamatan Sungai Sembilan Kota Dumai.

2.2.3.4. Struktur Birokrasi

Pengertian birokrasi menunjuk pada suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mengerahkan tenaga dengan teratur dan terus menerus, untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Dengan lain perkataan, birokrasi adalah organisasi yang bersifat hierarkhis, yang ditetapkan secara rasional untuk mengkoordinir pekerjaan orang-orang untuk kepentingan pelaksanaan tugas-tugas administratif.

Menurut Max Weber ciri-ciri birokrasi dan cara terlaksananya adalah sebagai berikut:

- a. Adanya ketentuan-ketentuan yang tegas dan resmi mengenai kewenangan yang didasarkan pada peraturan-peraturan umum, yaitu ketentuanketentuan hukum dan administrasi:
 - 1) Kegiatan-kegiatan organisasi sehari-hari untuk kepentingan birokrasi dibagi-bagi secara tegas sebagai tugas-tugas yang resmi.

- 2) Wewenang untuk memberi perintah atas dasar tugas resmi diberikan secara langsung dan terdapat pembatasan-pembatasan oleh peraturan-peraturan mengenai cara-cara yang bersifat paksaan, fisik, keagamaan dan sebaliknya, yang boleh dipergunakan oleh para petugas.
 - 3) Peraturan-peraturan yang sistematis disusun untuk kelangsungan pemenuhan tugas-tugas tersebut dan pelaksanaan hak-hak. Hanya orang-orang yang memenuhi persyaratan umum yang dapat dipekerjakan.
- b. Prinsip pertingkatan dan derajat wewenang merupakan sistem yang tegas perihal hubungan atasan dengan bawahan di mana terdapat pengawasan terhadap bawahan oleh atasannya. Hal ini memungkinkan pula adanya suatu jalan bagi warga masyarakat untuk meminta agar supaya keputusan-keputusan lembaga-lembaga rendah ditinjau kembali oleh lembaga-lembaga yang lebih tinggi.
 - c. Ketatalaksanaan suatu birokrasi didasarkan pada dokumen-dokumen tertulis yang disusun dan dipelihara aslinya atau salinannya. Untuk keperluan ini harus ada tata usaha yang menyelenggarakan secara khusus.
 - d. Pelaksanaan birokrasi dalam bidang-bidang tertentu memerlukan latihan dan keahlian yang khusus dari para petugas.
 - e. Bila birokrasi telah berkembang dengan penuh, maka kegiatan-kegiatan meminta kemampuan bekerja yang maksimal dari pelaksana-pelaksananya,

terlepas dari kenyataan bahwa waktu bekerja pada organisasi secara tegas dibatasi.

- f. Pelaksanaan birokrasi didasarkan pada ketentuan-ketentuan umum yang bersifat langgeng atau kurang langgeng, sempurna atau kurang sempurna, yang kesemuanya dapat dipelajari. Pengetahuan akan peraturan-peraturan memerlukan cara yang khusus yang meliputi hukum, ketatalaksanaan administrasi dan perusahaan.

Dengan memperhatikan ciri-ciri yang telah diuraikan oleh Max Weber, maka dapat dikatakan bahwa birokrasi paling sedikit mencakup 5 (lima) unsur, yaitu :

- a. Organisasi
- b. Pengerahan tenaga
- c. Sifatnya yang teratur
- d. Bersifat terus menerus
- e. Mempunyai tujuan

Menurut Sutarto organisasi adalah sistem saling pengaruh antar orang dalam kelompok yang bekerjasama untuk mencapai tujuan tertentu. Dengan demikian dapat diketemukan adanya berbagai faktor yang dapat menimbulkan organisasi, yaitu orang-orang, kerjasama, dan tujuan tertentu. Berbagai faktor tersebut saling kait merupakan suatu kebulatan.

Setiap organisasi harus membentuk struktur organisasi sehingga jelas organisasi yang dimaksud. Struktur organisasi akan nampak lebih tegas apabila dituangkan dalam bagan organisasi. Yang dimaksud dengan struktur organisasi

adalah kerangka antar hubungan satuan-satuan organisasi yang di dalamnya terdapat pejabat, tugas serta wewenang yang masing-masing mempunyai peranan tertentu dalam kesatuan yang utuh.

Struktur organisasi yang baik harus memenuhi syarat sehat dan efisien. Struktur organisasi sehat berarti tiap-tiap satuan organisasi yang ada dapat menjalankan peranannya dengan tertib. Struktur organisasi efisien berarti dalam menjalankan peranannya tersebut masing-masing satuan organisasi dapat mencapai perbandingan antara usaha dan hasil kerja. Agar dapat diperoleh struktur organisasi yang sehat dan efisien, pada waktu membentuk harus memperhatikan berbagai asas organisasi.⁶¹

Menurut Steers sekurang-kurangnya ada enam factor struktur yang dapat dikenali, yang ternyata mempengaruhi beberapa segi implementasi kebijakan organisasi. Keenam faktor ini adalah: (1) tingkat desentralisasi, (2) spesialisasi fungsi, (3) formalisasi, (4) rentang kendali, (5) ukuran organisasi, dan (6) ukuran unit kerja.⁶²

Sedangkan Robbins menyebutkan ada enam unsur kunci untuk merancang struktur organisasi, yaitu : spesialisasi pekerjaan, departementalisasi, rantai komando, rentang kendali, sentralisasi dan desentraliasasi, serta formalisasi.⁶³

Desentralisasi adalah batas perluasan berbagai jenis kekuasaan dan wewenang dari atas ke wabah dalam hierarki organisasi. Dengan demikian pengertian desentralisasi berhubungan erat dengan konsep partisipasi dalam

⁶¹ Ibid, Subarsono, hal : 112

⁶² Steers, Ricard M., (terjemahan), 1985, *Efektivitas Organisasi*, Cetakan Kedua, Erlangga, Jakarta, hal : 70

⁶³ Ibid, Robbins, hal : 585

pengambilan keputusan. Makin luas desentralisasi makin luas ruang lingkup bawahan dapat turut serta dalam dan memikul tanggung jawab atas keputusan-keputusan mengenai pekerjaan mereka dan kegiatan mendatang dari organisasinya.⁶⁴

Spesialisasi adalah pembagian fungsi-fungsi organisasi menjadi kegiatan-kegiatan yang sangat khusus. Spesialisasi dapat diukur dengan berbagai cara, mencakup jumlah divisi dalam sebuah organisasi dan jumlah bagian dalam setiap divisi, jumlah posisi yang berlainan dan jumlah sub unit yang berbeda dalam sebuah organisasi, dan jumlah pekerjaan dan jabatan yang terdapat dalam sebuah organisasi. Spesialisasi memungkinkan setiap pekerja mencapai keahlian di bidang tertentu sehingga dapat memberikan sumbangan secara maksimal pada kegiatan ke arah tujuan.⁶⁵

Formalisasi menunjukkan batas penentuan atau pengaturan kegiatan kerja para pegawai melalui prosedur dan peraturan yang resmi. Semakin besar pengaruh peraturan mengatur tingkah laku pekerja, semakin besar tingkat formalisasinya. Peningkatan formalisasi merupakan penghalang bagi implementasi kebijakan karena para manajer dalam struktur yang sangat formal akan cenderung melakukan segala sesuatu sesuai peraturan.⁶⁶

Rentang kendali (rentangan kontrol) adalah jumlah terbanyak bawahan langsung yang dapat dipimpin dengan baik oleh seorang atasan tertentu. Bawahan langsung adalah sejumlah pejabat yang langsung berkedudukan di bawah seorang

⁶⁴ Ibid, Steers, hal : 71

⁶⁵ Ibid, Steers, hal : 74

⁶⁶ Ibid, Steers, hal : 75

atasan tertentu. Atasan langsung adalah seorang pejabat yang memimpin langsung sejumlah bawahan tertentu.

Menurut Sutarto, ada dua faktor yang harus diperhatikan dalam menentukan berapa sebaiknya jumlah pejabat bawahan yang langsung dapat dipimpin dengan baik oleh seorang pejabat atasan tertentu, yaitu:

- 1) Faktor subyektif, yaitu faktor yang melekat pada pejabatnya, misalnya: kepandaian, pengalaman, kesehatan, umur, kejujuran, keahlian, kecakapan, dan lain-lain.
- 2) Faktor obyektif, yaitu faktor yang berada di luar pejabatnya, misalnya: corak pekerjaan, jarak antar pejabat bawahan, letak para pejabat bawahan, stabil-labilnya organisasi, jumlah tugas pejabat, waktu penyelesaian pekerjaan.

Besarnya ukuran organisasi dapat mempengaruhi berbagai aspek keberhasilan organisasi. Bertambah besarnya ukuran organisasi tampaknya mempunyai hubungan positif dengan peningkatan efisiensi. Faktor-faktor seperti pergantian pimpinan yang teratur, berkurangnya biaya tenaga kerja, dan pengendalian lingkungan semua ini dapat dianggap sebagai beberapa aspek yang mengatur pelaksanaan pekerjaan secara tertib dan efisien⁶⁷

Pengaruh ukuran unit kerja terhadap sikap dan tingkah laku para pekerja dan pengaruhnya terhadap organisasi tampak berlainan dengan ukuran organisasi. Bagi para pekerja semakin besarnya ukuran unit kerja selalu dihubungkan dengan

⁶⁷ Ibid, Steers, hal : 80

berkurangnya kepuasan kerja, tingkat kehadiran, merosotnya tingkat kebetahan, dan meningkatkan perselisihan perburuhan.⁶⁸

Berkaitan dengan penelitian ini, maka fenomena yang dipergunakan untuk mengukur struktur birokrasi adalah :

1. Pembentukan Struktur Organisasi
2. Pembagian Tugas.
3. Koordinasi dari para pelaksana kebijakan.

2.2.3.5. Lingkungan

Robbins menyatakan bahwa lingkungan tidak pernah kekurangan definisi. Benang merah yang menghubungkannya adalah pertimbangan atas faktor diluar organisasi itu sendiri. Misalnya, definisi yang paling populer, mengidentifikasi lingkungan sebagai segala sesuatu yang berada di luar batas organisasi.⁶⁹

Lingkungan organisasi itu sendiri terdiri dari lembaga – lembaga atau kekuatan – kekuatan yang berada di luar organisasi dan berpotensi mempengaruhi kinerja organisasi itu. Lazimnya lingkungan ini mencakup pemasok, pelanggan, pesaing, badan pengaturan pemerintah, kelompok publik penekan dan semacamnya. Selanjutnya juga dikatakan bahwa terdapat tiga dimensi utama lingkungan organisasi, yaitu kapasitas, volatilitas dan kompleksitas.

Kapasitas lingkungan mengacu sampai tingkat mana lingkungan itu mendukung adanya pertumbuhan. Lingkungan yang kaya dan bertumbuh akan menimbulkan sumber daya yang berlebihan, sehingga dapat menyangga

⁶⁸ Ibid

⁶⁹ Robbins, Stephen P, 2006, *Perilaku Organisasi, Edisi Kesepuluh*, PT. Indeks, Jakarta, hal : 608

organisasi pada saat kelangkaan relatif. Kapasitas yang berlebihan dapat memberi kesempatan bagi sebuah organisasi membuat kesalahan, sedangkan kapasitas yang langka tidak mentolerir adanya kesalahan.

Tingkat ketidakstabilan lingkungan dimasukkan dalam dimensi volatility. Jika terdapat tingkat perubahan yang tidak dapat diprediksi, lingkungan tersebut adalah dinamis. Hal ini menyukarkan manajemen untuk meramalkan secara tepat kemungkinan yang terkait dengan berbagai alternative keputusan. Pada sisi lain terdapat sebuah lingkungan yang stabil.

Pada akhirnya lingkungan harus dinilai dalam hubungannya dengan kompleksitas, artinya tingkat dari heterogenitas dan konsentrasi di antara elemen lingkungan. Suatu lingkungan yang sederhana adalah homogen dan terkonsentrasi. Sebaliknya lingkungan yang heterogenitas dan penyebaran disebut lingkungan yang kompleks.

2.2.3.6. Ukuran dan Tujuan Kebijakan

Menurut Van Metter dan Van Horn identikasi indikator-indikator pencapaian merupakan tahap yang krusial dalam analisis implementasi kebijakan. Indikator-indikator pencapaian ini menilai sejauh mana ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan telah direalisasikan. Ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan berguna di dalam menguraikan tujuan-tujuan keputusan kebijakan secara menyeluruh. Namun demikian, dalam banyak kasus ditemukan beberapa kesulitan untuk mengidentifikasi dan mengukur pencapaian.

Van Meter dan Van Horn mengemukakan bahwa ada dua penyebab untuk menjawab hal ini, yaitu pertama, disebabkan oleh bidang program yang terlalu

luas dan sifat tujuan yang kompleks. Kedua, akibat dari kekaburan-kekaburan dan kontradiksi-kontradiksi dalam pernyataan ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan.⁷⁰

Sejalan dengan pendapat di atas, Mazmanian dan Sabatier, menyatakan bahwa standar dan tujuan kebijaksanaan yang dirumuskan dengan cermat dan disusun dengan jelas dengan urutan kepentingannya memainkan peranan yang amat penting sebagai alat bantu dalam mengevaluasi program, sebagai pedoman yang konkrit bagi pejabat pelaksana dan sebagai sumber dukungan bagi tujuan itu sendiri.⁷¹

2.3. Konsep Disiplin Pegawai Negeri

2.3.1. Pengertian Disiplin

Di dalam buku Wawasan Kerja Aparatur Negara disebutkan bahwa yang dimaksud dengan pengertian disiplin adalah “Sikap mental yang tercermin dalam perbuatan, tingkah laku perorangan, kelompok atau masyarakat berupa kepatuhan atau ketaatan terhadap peraturan-peraturan yang ditetapkan Pemerintah atau etik, norma serta kaidah yang berlaku dalam masyarakat”. (Wawasan Kerja Aparatur Negara, BP-7 Pusat, Jakarta, 1993, hal. 24)

Di samping beberapa pengertian mengenai disiplin pegawai tersebut di atas, A.S. Moenir mengemukakan bahwa disiplin adalah ketaatan yang sikapnya impersonal, tidak memakai perasan dan tidak memakai perhitungan pamrih atau kepentingan pribadi.⁷²

⁷⁰ Winarno, Budi. 2002. *Kebijakan Publik (Teori, Proses dan Studi Kasus)*. Center for Academic Publishing Service. Yogyakarta, hal : 110

⁷¹ Ibid, Subarsono, hal : 102

⁷² Moenir. A.S, 1983, *Pendekatan Manusiawi dan Organisasi Terhadap Pembinaan Karyawan*, 1th PT. Gunung Agung, Jakarta

Dengan berpedoman pada teori-teori diatas, maka dapat diambil sebuah kesimpulan bahwa disiplin merupakan faktor pengikat kerja, yaitu merupakan kekuatan yang dapat memaksa tenaga kerja atau pegawai untuk mematuhi peraturan serta prosedur kerja yang telah disepakati dan telah ditentukan oleh lembaga yang berwenang atau pejabat yang berwenang dengan berpegang pada peraturan tersebut. Dengan berpegang pada peraturan dimaksud diharapkan tujuan organisasi dapat tercapai.

2.3.2. Jenis-Jenis Disiplin

Menurut Keith David dan John W. Nasution dalam bukunya *Human Behavior at Work*, menyatakan bahwa disiplin mempunyai tiga macam bentuk, yaitu Disiplin preventif, Disiplin korektif dan Disiplin progresif.

1. Disiplin Preventif

Disiplin preventif adalah tindakan Sumber Daya Manusia (SDM) yang terdorong untuk mentaati standar dan peraturan.

2. Disiplin Korektif

Disiplin korektif adalah tindakan yang dilakukan setelah terjadi pelanggaran standar atau peraturan, tindakan tersebut dimaksudkan untuk mencegah timbulnya pelanggaran lebih lanjut.

3. Disiplin Progresif

Disiplin progresif adalah tindakan disipliner berulang-ulang berupa hukuman yang makin berat, dengan maksud agar pihak pelanggar bisa memperbaiki diri sebelum hukuman berat dijatuhkan. Contoh dari tindakan disiplin progresif antara lain :

- a. Teguran secara lisan oleh atasan.
- b. Teguran tertulis.
- c. Skorsing dari pekerjaan selama beberapa hari.
- d. Diturunkan pangkatnya.
- e. Dipecat.⁷³

2.3.3. Aspek-aspek Disiplin

Atmosudirdjo mengemukakan tentang pengertian disiplin dan aspek disiplin sebagai berikut: “disiplin merupakan suatu bentuk ‘ketaatan’ dan ‘pengendalian’ erat hubungannya dengan rasionalisme, dan oleh karena itu merupakan suatu ketaatan atau pengendalian diri yang rasional, sadar penuh, tidak memakai perasaan, sehingga tidak emosional. Sedangkan disiplin memiliki tiga aspek, yaitu :⁷⁴

1. Suatu sikap mental (*state of mind, mental attitude*) tertentu, yang merupakan sikap taat dan tertib sebagai hasil daripada “latihan dan pengendalian pikiran dan watak” (*training and control of mind and character*) oleh pemimpin secara tertentu.
2. Suatu pengetahuan (*knowledge*) tingkat tinggi tentang sistem aturan-aturan perilaku (*system or rules of conduct*), sistem atau norma-norma, kriteria dan standar-standar (*system or set of norms, criteria and standards*) sedemikian rupa sehingga “pengetahuan” tersebut menimbulkan sekali wawasan (*insight*) dan kesadaran (*consciousness*), bahwa ketaatan akan aturan-aturan, norma-

⁷³ Handoko, 2001 *Manajemen Personalia dan Sumber Daya Manusia*. BPFE, Jogjakarta, hal : 129-130

⁷⁴ Atmosudirdjo. 1976. *Dasar-Dasar Administrasi Management dan Office Management*.Ghalia, Jakarta

norma, kriteria, standar-standar, struktur dan sistem organisasi dan sebagainya itu adalah syarat mutlak (*condition sine qua non*) untuk mencapai keberhasilan.

3. Suatu sikap kelakuan (*behavior*) yang secara wajar menunjukkan kesungguhan hati, pengertian, dan kesadaran untuk mentaati segala apa yang diketahui itu secara cermat dan tertib.

2.3.4. Prinsip-Prinsip Pendisiplinan

Prinsip-prinsip pendisiplinan yang dikemukakan oleh Heidjrachman dan Ranupandojo adalah :

1. Pendisiplinan dilakukan secara pribadi.

Pendisiplinan seharusnya dilakukan dengan memberikan teguran kepada karyawan.

2. Pendisiplinan harus bersifat membangun.

Selain memberikan teguran dan menunjukkan kesalahan yang dilakukan karyawan, harus disertai dengan saran tentang bagaimana seharusnya berbuat untuk tidak mengulangi lagi kesalahan yang sama.

3. Pendisiplinan harus dilakukan secara langsung dengan segera.

Suatu tindakan dilakukan dengan segera setelah terbukti bahwa karyawan telah melakukan kesalahan. Jangan membiarkan masalah menjadi kadaluarsa sehingga terlupakan oleh karyawan yang bersangkutan.

4. Keadilan dalam pendisiplinan sangat diperlukan.

Dalam tindakan pendisiplinan dilakukan secara adil tanpa pilih kasih.

5. Pimpinan hendaknya tidak melakukan pendisiplinan sewaktu karyawan

absen.

Pendisiplinan hendaknya dilakukan dihadapan karyawan yang bersangkutan secara pribadi agar ia tahu telah melakukan kesalahan.

6. Setelah pendisiplinan sikap dari pimpinan haruslah wajar kembali.

Sikap wajar hendaknya dilakukan pimpinan terhadap karyawan yang telah melakukan kesalahan tersebut.

2.4. Ulasan Karya

Penelitian terdahulu yang relevan sangat membantu peneliti untuk memberikan informasi yang berhubungan dengan penelitian yang penulis lakukan, kemudian juga dapat membantu peneliti dalam memposisikan permasalahan penelitian sehingga diketahui orisinalitas permasalahan penelitian.

Penelitian dengan topik yang sama pernah dilakukan oleh Andry Martin yang melakukan penelitian di Kecamatan Dumai Barat Kota Dumai pada tahun 2013. Unit bidang studi peneliti adalah sama dengan penulis saat ini yaitu Ilmu Pemerintahan. Pendekatan penelitian yang digunakan sama-sama menggunakan tipe penelitian deskriptif dengan metode penelitian kualitatif, sementara analisis yang dipakai adalah analisis kualitatif dengan mengembangkan kategori-kategori yang relevan dengan tujuan penelitian dan teori kajian implementasi yang digunakan sama-sama menggunakan teori George Edward III. Hasil penelitian menunjukkan bahwa bahwa implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil pada Kecamatan Dumai Barat kurang terimplementasi dengan baik. Hal ini disebabkan oleh (1) komunikasi yang belum efektif yang ditandai dengan kurangnya sosialisasi (2) rendahnya kemampuan

sumberdaya pegawai dalam memahami kebijakan (3) sikap pelaksana yang ditandai dengan tindakan yang masih bertentangan dengan peraturan (4) kurangnya koordinasi antara pihak kecamatan dengan instansi terkait dan belum adanya SOP kerja. Selain itu, faktor yang tak kalah pentingnya agar implementasi kebijakan dapat terlaksana dengan baik yaitu masalah kepemimpinan. Kritik yang diutarakan peneliti adalah diharapkan Pemerintah agar mengupayakan langkah-langkah peningkatan kedisiplinan pegawai negeri dengan pemimpin yang tegas menegakkan peraturan dan pegawai yang taat pada peraturan.

Dalam penelitian lain Putu Hastanto Habibi juga pernah melakukan penelitian dengan topik yang sama pada tahun 2014 di Kantor Camat Kepenuhan Rokan Hulu. Peneliti juga merupakan mahasiswa pada sub bidang studi Ilmu Pemerintahan. Sementara pendekatan penelitian menggunakan tipe penelitian survei karena penelitian mengambil sampel dari satu populasi dengan menggunakan questioner sebagai alat pengumpulan yang pokok dan metode penelitian adalah kuantitatif. Dalam hal analisis data peneliti menggunakan teknik kuantitatif secara deskriptif, yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara mengumpulkan data, setelah data terkumpul dikelompokkan atau diklasifikasikan melalui kuisisioner menurut jenisnya lalu disusun dan kemudian diolah kedalam tabel, setelah itu diuraikan dan kemudian diberikan pembahasan sekaligus pengujian hipotesis. Berdasarkan hasil penelitian, implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri sipil di Kantor Camat Kepenuhan adalah Cukup Baik. Sedangkan faktor penghambat Implementasi PP No 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS adalah kurangnya sosialisasi arti penting Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri

Sipil kepada pegawai, kurangnya kesadaran pegawai dalam bersikap disiplin, tidak ada petugas pengawasan yang mengawasi pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil di Kantor Camat Kepenuhan, pimpinan kurang tegas dalam memberikan sanksi terhadap pegawai yang tidak disiplin sehingga pegawai tidak maksimal dalam melaksanakan tugasnya.

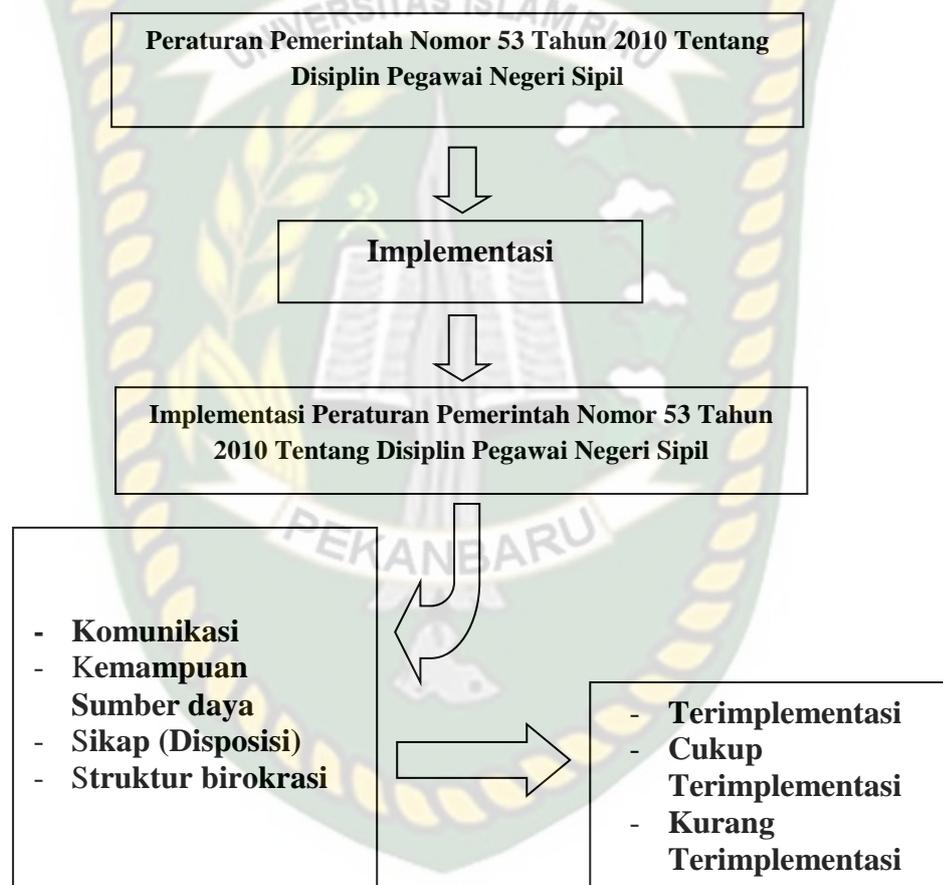
Berdasarkan ulasan karya dari dua penelitian dengan topik yang sama dengan penulis di atas maka diketahui bahwa untuk penelitian Andry Martin sama-sama menggunakan tipe penelitian deskriptif dan metode penelitian kualitatif serta teori kajian implementasi kebijakan sama-sama menggunakan teori George Edward III, namun teknik analisis data berbeda dengan penulis, jika Andry Martin menggunakan analisis kualitatif sementara penulis menggunakan analisis kualitatif dan teknik analisis data di lapangan Miles Heberman, serta lokasi penelitian juga berbeda.

Sementara penelitian Putu Hastanto Habibi menggunakan pendekatan penelitian dengan tipe survei dan metode penelitian kuantitatif. Sementara teori implementasi kebijakan yang digunakan sama-sama menggunakan teori George Edward III, namun analisis data yang digunakan berbeda dimana Putu menggunakan analisis kuantitatif dan lokasi penelitian dilakukan pada Kantor Camat Kepenuhan Rokan Hulu.

2.5. Kerangka Berpikir

Berdasarkan berbagai uraian sebelumnya maka penulis menyusun kerangka berpikir dalam penelitian ini yang dapat digambarkan dalam sebuah model sebagai berikut :

Gambar 2.4
Model Kerangka Berpikir Penelitian



2.6. Hipotesis

Hipotesis merupakan dugaan sementara dari suatu masalah yang sedang diselidiki kebenarannya dan masih memerlukan pembuktian. Berdasarkan rumusan masalah pada Bab I maka hipotesis dalam penelitian ini adalah “

Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin PNS Pasal 3 Point 14 Terimplementasi Di Kantor Camat Sungai Sembilan Kota Dumai.”

2.7. Konsep Operasional

Untuk menghilangkan serta menghindari kesalahpahaman beberapa konsep atau istilah yang digunakan dalam penelitian ini, maka perlu dijelaskan dalam konsep operasional sebagai berikut :

1. Kebijakan adalah serangkaian tindakan yang dilakukan oleh pimpinan Kecamatan Kepenuhan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan.
2. Implementasi atau pelaksanaan yang dimaksud dalam penelitian ini bagaimana suatu konsep kebijakan diterapkan atau dilaksanakan secara nyata dan sistematis sehingga akan cocok atau tidaknya kebijakan tersebut diterapkan di Kantor Camat Sungai Sembilan Kota Dumai.
3. Kebijakan yang dimaksud dalam penelitian ini adalah Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.
4. Disiplin adalah kesediaan pegawai kantor Camat Sungai Sembilan Kota Dumai untuk memberikan pelayanan umum kepada masyarakat sesuai dengan peraturan dan ketentuan yang berlaku di kantor Camat Sungai Sembilan Kota Dumai.
5. Komunikasi maksudnya kebijakan yang dibuat harus dikomunikasikan dengan jelas, akurat dan konsisten kepada setiap pegawai sehingga kebijakan dapat terlaksana dengan baik oleh setiap pegawai yang bekerja di Kantor Camat Sungai Sembilan Kota Dumai yang dapat dilihat dari

aspek transmisi komunikasi kebijakan, kejelasan komunikasi kebijakan dan konsistensi perintah dari kebijakan.

6. Sumber daya merupakan keberhasilan pegawai Kantor Camat Sungai Sembilan Kota Dumai dalam proses implementasi kebijakan yang dilihat dari aspek adanya sumberdaya manusia yang mengawasi disiplin pegawai, adanya aturan kerja yang dipedomani pegawai dalam melakukan pekerjaannya serta biaya dan fasilitas yang mendukung kerja pegawai yang ada di Kantor Camat Sungai Sembilan Kota Dumai.
7. Disposisi atau sikap adalah dukungan pegawai dalam bentuk persepsi, respon dan tindakan yang mendukung kebijakan sehingga dapat terlaksana dengan baik di Kantor Camat Sungai Sembilan Kota Dumai.
8. Struktur birokrasi adalah adanya ketersediaan standar prosedur kerja serta tugas dan wewenang pegawai yang jelas di Kantor Camat Sungai Sembilan Kota Dumai sehingga para pegawai dapat bekerja secara terorganisir.

2.8. Operasionalisasi Variabel

Tabel 2.2. Operasionalisasi Variabel

Konsep	variabel	Indikator	Item yang dinilai	Penilaian
Dengan melihat fenomena empirik maupun teoritik, implementasi kebijaksanaan dapat dirumuskan sebagai tindakan yang dilakukan individu/pejabat atau kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan tercapainya tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijaksanaan. (Edwar III dalam Arsyad : 2006, h.354)	Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil Pasal 3 Point 14	1. Komunikasi	<ul style="list-style-type: none"> - Transmisi Komunikasi Kebijakan - Kejelasan komunikasi kebijakan - Konsistensi perintah – perintah dalam kebijakan 	<ul style="list-style-type: none"> - Terimplementasi - Cukup Terimplementasi - Kurang Terimplementasi
		2. Sumber Daya	<ul style="list-style-type: none"> - Adanya petugas yang mengawasi disiplin PNS - Adanya aturan yang di pedomani oleh PNS - Tersedianya biaya dan fasilitas untuk menjalan kannya 	
		3. Sikap Atau Disposisi	<ul style="list-style-type: none"> - Persepsi pelaksana - Respon Pelaksana - Tindakan pelaksana 	
		4. Struktur Birokrasi	<ul style="list-style-type: none"> - Adanya SOP - pembagian tugas wewenang dan tanggung jawab 	

Sumber ; Modifikasi Penelitian 2015

2.9 Penilaian

Penilaian hasil penelitian yang dilakukan pada Kantor Camat Sungai Sembilan Kota Dumai terhadap Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 53

Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil Pasal 3 Point 14 di bagi menjadi 3 (tiga) bagian yaitu :

1. Terimplementasi

Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil Pasal 3 Point 14 terimplementasi, jika seluruh item yang dinilai terlaksana dengan baik.

2. Cukup Terimplementasi

Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil Pasal 3 Point 14 cukup terimplementasi, jika belum seluruh item yang dinilai terlaksana dengan baik atau lebih dari 50% item yang dinilai sudah terlaksana dengan baik.

3. Kurang Terimplementasi

Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil Pasal 3 Point 14 kurang terimplementasi, jika kurang dari 50% item yang dinilai terlaksana dengan baik.