

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

2. 1 Definisi Konsep

Definisi konseptual atau konsepsional adalah istilah atau definisi yang digunakan untuk menggambarkan secara abstrak: kejadian, keadaan, kelompok atau individu yang menjadi pusat perhatian ilmu sosial. Konsep adalah abstraksi mengenai suatu fenomena yang dirumuskan atas dasar generalisasi dari sejumlah karakteristik kejadian, keadaan, kelompok atau individu tertentu (Singarimbun dan Effendy, 1995). Konsep yang menjadi fokus dalam penelitian ini adalah implementasi kebijakan disiplin PNS. Secara konseptual fokus penelitian tersebut didefinisikan sebagai pelaksanaan atau penerapan ketentuan mengenai kewajiban, larangan, dan hukuman disiplin PNS sebagaimana yang ditetapkan dalam PP. Nomor 53 Tahun 2010. Untuk menjawab rumusan masalah tersebut perlu membedah kembali tentang beberapa konsep yang telah diklarifikasikan oleh penulis. Dalam penelitian ini, peneliti mengklarifikasikan teori ke dalam beberapa teori yakni, Teori Kebijakan Publik, Teori Implementasi Kebijakan Publik, Teori Kinerja dan Teori Disiplin. Kemudian penjelasan mengenai Definisi Aparatur Sipil Negara dan Deskripsi Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Badan Keuangan Daerah Kota Pontianak.

2. 2 Teori

2.2.1 Kebijakan Publik

Secara etimologis istilah kebijakan publik terdiri dari dua suku kata yaitu *kebijakan* dan *publik*. Setiap kata memiliki pengertiannya masing-masing. Kata

kebijakan atau *policy* dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia karangan Poerwadarminta (2006:771) diartikan dengan beberapa makna; diantaranya adalah pimpinan dan cara bertindak mengenai pemerintahan, kepandaian, kemahiran dan kebijaksanaan. Berdasarkan definisi yang terdapat dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia (KUBI) kebijakan diartikan sebagai berikut:

“Kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (pemerintah, organisasi dan sebagainya); pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip atau maksud sebagai garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran”.

Makna kebijakan dalam Bahasa Inggris modern Wicaksono (2006:53) adalah “Seperangkat aksi atau rencana yang mengandung tujuan politik yang berbeda dengan makna administrasi”. Berbeda dengan pandangan Dunn dalam bukunya *Pengantar Analisis Kebijakan Publik* (2003:51), beliau mendefinisikan kata kebijakan dari asal katanya. Secara etimologis, istilah *policy* atau kebijakan berasal dari bahasa Yunani, Sansekerta dan Latin, akar kata dalam bahasa Yunani dan Sansekerta yaitu *polis* (Negara-Kota) dan *pur* (Kota).

Istilah "publik" dalam buku Poerwadarminta, Kamus Umum Bahasa Indonesia (2006:771): Kamus Umum Bahasa Indonesia didefinisikan sebagai orang banyak, sekalian orang atau umum. Sedangkan dalam istilah sehari-hari di Indonesia, kata publik lebih dipahami sebagai "negara" atau umum". Hal ini dapat dilihat dalam menterjemahkan istilah-istilah *public goods* sebagai barang barang umum, *public transportation* sebagai kendaraan umum atau *public administration* sebagai administrasi negara. Dalam bahasa Yunani, istilah *public* seringkali disamakan pula dengan istilah *Koinon* atau dalam Bahasa Inggris dikenal dengan

kata *common* yang bermakna hubungan antar individu. Oleh karenanya *public* seringkali dikonsepsikan sebagai sebuah ruang yang berisi aktivitas manusia yang dipandang perlu untuk diatur atau diintervensi oleh pemerintah atau aturan sosial atau setidaknya oleh tindakan bersama.

Selain memaparkan definisi kebijakan secara etimologis terdapat beberapa definisi kebijakan publik menurut para ahli yaitu diantaranya sebagaimana yang disampaikan oleh Nugroho (2004:3) sebagai:

“Suatu aturan yang mengatur kehidupan bersama yang harus ditaati dan berlaku mengikat seluruh warganya. Setiap pelanggaran akan diberi sanksi sesuai dengan bobot pelanggarannya yang dilakukan dan sanksi dijatuhkan di depan masyarakat oleh lembaga yang mempunyai tugas menjatuhkan sanksi”.

Definisi lain mengenai kebijakan publik ditawarkan Thomas R. Dye mengatakan bahwa kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan pemerintah, mengapa mereka melakukan dan apa perbedaan yang dihasilkan. Dalam bukunya yang lain, *Understanding Public Policy* beliau menyebutkan bahwa kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan dalam sumber Handoyo (2012:315) . Lain halnya dengan Laswell salah seorang pakar kebijakan yang telah mendirikan *think-tank* awal di Amerika yang dikenal dengan nama *American Policy Commission* mendefinisikan “ Kebijakan publik sebagai suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu, nilai-nilai tertentu dan praktek-praktek tertentu” Nugroho (2004:4).

Definisi lain dari Anderson (Agustino 2008:7) memberikan pengertian atas definisi kebijakan publik sebagai serangkaian kegiatan yang mempunyai maksud/tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang aktor atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan suatu permasalahan atau suatu hal yang diperhatikan.

Banyak pendapat yang dikemukakan oleh para pakar kebijakan mengenai pengertian kebijakan publik, dan semuanya tidak ada yang keliru dan saling melengkapi. Berbagai pandangan para ahli dalam mendefinisikan kebijakan publik membuktikan bahwa kebijakan publik tidak bisa dimaknai secara seragam. Masing-masing dari para ahli itu memiliki perspektif dan penekanan yang berbeda-beda. Namun demikian, kebijakan publik secara umum dimaknai sebagai, “Serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi seluruh kepentingan masyarakat.”

Dengan mengikuti paham bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh rakyat, maka dengan demikian kepentingan rakyat adalah keseluruhan yang utuh dari panduan dan kristalisasi pendapat-pendapat, keinginan-keinginan dan tuntutan-tuntutan dari rakyat.

Setidaknya dari berbagai pandangan di atas dapat disimpulkan beberapa elemen penting dalam kebijakan publik (Nugroho:2004), yaitu:

1. Kebijakan publik dalam bentuk perdananya berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah.

2. Kebijakan publik tidak cukup hanya dinyatakan tetapi dilaksanakan dalam bentuk yang nyata.
3. Kebijakan publik baik untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi dengan maksud dan tujuan tertentu.
4. Kebijakan publik harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh warga masyarakat.

Caiden dalam Thoha, *Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara* (2003:74-85) menjelaskan beberapa lingkup studi kebijakan publik meliputi hal-hal sebagai berikut:

1. Adanya partisipasi masyarakat.

Ruang lingkup kebijakan publik yang pertama adalah membangkitkan adanya partisipasi masyarakat untuk bersama-sama memikirkan cara-cara untuk mengatasi persoalan-persoalan masyarakat. Tanpa adanya partisipasi masyarakat maka kebijakan publik kurang bermakna. Dalam masyarakat yang tradisional, pemerintah dan urusan-urusan politik menjadi tanggung jawab elit, masyarakat pada umumnya tidak tahu apa yang dikerjakan oleh pemerintah. Akan tetapi dalam masyarakat modern, demokratis dan yang kekuasaan tertinggi ada di tangan rakyat, maka partisipasi dari masyarakat sangat penting dalam urusan-urusan pemerintahan termasuk di dalamnya urusan kebijakan publik. Itulah sebabnya partisipasi merupakan kajian ruang lingkup kajian dalam kebijakan publik.

2. Adanya kerangka kerja kebijakan.

Kerangka kerja disini dimaksudkan untuk memberikan batas kajian yang dilakukan. Faktor-faktor yang membentuk kerangka kerja kebijakan didalamnya adalah sebagai berikut:

- a. Apakah tujuan yang ingin dicapai dari kebijakan yang akan dicapai?

- b. Bagaimana dan apakah nilai-nilai yang perlu dipertimbangkan dalam kebijakan publik?
- c. Apakah sumber-sumber yang mendukung kebijakan tersedia dan dapat dimanfaatkan?
- d. Siapakah pelaku-pelaku yang terlibat, dan apakah mereka mampu melaksanakannya?
- e. Bagaimana faktor lingkungan yang mempengaruhi kebijakan yang akan dibuat, mendukung, menolak atau pasif ?
- f. Bagaimanakah strategi yang harus dijalankan dalam membuat, melaksanakan dan mengevaluasi kebijakan publik?

Banyak lagi yang dapat dimasukkan kedalam kerangka kerja ini, seperti faktor waktu atau lainnya. Kerangka kerja ini merupakan suatu daftar yang memberikan dasar untuk menguji secara empiris, membangun kerangka teori dan memperlakukan masa berlakunya.

3. Adanya strategi- strategi kebijakan.

Sesungguhnya kebijakan yang terbaik adalah kebijakan yang berlandaskan akan strategi yang tepat yang pemecahannya berkaitan dengan wilayah persoalannya dan sama sekali tidak menghilangkan struktur kekuasaan dan instrumen-instrumen inovatif yang ada untuk pelaksanaan kebijakan publik.

4. Adanya kejelasan tentang kepentingan masyarakat.

Kepentingan masyarakat merupakan suatu objek kepentingan setiap orang yang merasa memberikan andil bersama-sama dengan orang lain dalam suatu negara

untuk menentukan kepentingan bersama yang didasarkan atas pemikiran rasional dan adanya saling bertukar pikiran antara orang yang satu dengan yang lainnya.

5. Adanya pelembagaan lebih lanjut dari kemampuan kebijakan publik.

Pelembagaan disini adalah diadakannya suatu lembaga riset yang independen tentang kebijakan publik untuk menggali implikasi jangka panjang dari kebijakan dengan menggambarkan pernyataan gambar masa depan, membuat unit baru pembuat kebijakan, merancang kembali organisasi yang menangani program, penilaian dan evaluasi dari kebijakan yang telah ada dan lain dan sebagainya.

6. Adanya isi kebijakan dan evaluasi.

Isi kebijakan mengamati tentang pelaku-pelaku kebijakan, hubungan-hubungan di antara mereka, strategi kebijakan dan hasil yang dapat mempengaruhi sistem sosial dan tujuan yang akan dicapai (Thoha, 2005:73-85).

Ada beberapa tahapan dalam proses kebijakan publik. Dari beberapa pendapat para ahli dapat disimpulkan bahwa terdapat tiga tahapan kebijakan publik yaitu: Perumusan kebijakan, Implementasi kebijakan dan Evaluasi kebijakan.

2.2.2 Implementasi Kebijakan

Kebijakan publik dibuat tentu berdasarkan kebutuhan publik dan di implementasikan guna memenuhi kebutuhan publik agar didalam kehidupan suatu negara berjalan dengan baik dan kebijakan publik merupakan keputusan politik yang digunakan oleh pembuat kebijakan untuk mengatur dari berjalannya suatu negara. Menurut James Anderson (dalam Agustino 2012;7) memberikan pengertian atas definisi kebijakan publik dalam bukunya *Public Policy Making*, sebagai berikut :

“ serangkaian kegiatan yang mempunyai maksud tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang aktor atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan permasalahan suatu hal yang diperhatikan”.

Apabila melihat pendapat mengenai kebijakan publik diatas dapat diartikan bahwa kebijakan publik dibuat berdasarkan tujuan yang jelas guna menjadikan permasalahan terselesaikan dengan adanya kebijakan yang dibuat, dan kebijakan dibuat oleh aktor yang mempunyai wewenang guna membuat sebuah kebijakan.

Dalam kaitannya dengan kebijakan publik terdapat karakteristik-karakteristik utama dari suatu definisi kebijakan publik Agustino (2012;8) yaitu:

1. Pada umumnya kebijakan publik perhatiannya ditunjukkan pada tindakan yang mempunyai maksud atau tujuan tertentu daripada perilaku yang berubah atau acak.
2. Kebijakan publik pada dasarnya mengandung bagian atau pola kegiatan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah daripada keputusan yang terpisah-pisah. Misalnya, suatu kebijakan tidak hanya meliputi keputusan untuk mengeluarkan peraturan tertentu tetapi juga keputusan berikutnya yang berhubungan dengan penerapan dan pelaksanaannya.
3. Kebijakan publik merupakan apa yang sesungguhnya dikerjakan oleh pemerintah dalam mengatur perdagangan, mengontrol inflasi, atau menawarkan perumahan rakyat, bukan apa maksud yang dikerjakan atau yang akan dikerjakan. Jika legislatif mengeluarkan suatu regulasi yang mengharuskan peran pengusaha membayar tidak kurang dari upah minimum yang telah ditetapkan tetapi tidak ada yang dikerjakan untuk melaksanakan

hukum tersebut, maka akibatnya tidak terjadi perubahan dalam perilaku ekonomi, sehingga dapat dikatakan bahwa kebijakan publik dalam contoh ini sungguh –sungguh merupakan suatu pengupah yang tidak diatur perundang-undangan. Ini artinya kebijakan publik pun memperhatikan apa yang kemudian akan atau dapat terjadi setelah kebijakan itu diimplementasikan.

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

Beberapa karakteristik mengenai kebijakan publik diatas dapat kita analisis bahwa kebijakan publik dibuat didasarkan karena mempunyai maksud atau tujuan tertentu dalam membuat sebuah kebijakan, dan kebijakan publik mengandung makna bukan hanya membuat sebuah kebijakan akan tetapi sampai kepada penerapan dan pelaksanaan dari kebijakan. Penerapan atau pelaksanaan dari kebijakan publik biasa disebut dengan implementasi kebijakan publik.

Berbicara mengenai implementasi kebijakan publik maka yang ada dalam pikiran peneliti adalah bagaimana pelaksanaan dari sesuatu kebijakan yang sengaja dibuat untuk mengatur kebutuhan publik yang telah dibuat, apakah pelaksanaan dari kebijakan yang telah dibuat itu sudah sesuai dengan kebijakan yang telah dibuat

ataupun sebaliknya, apabila kebijakan yang telah dibuat sudah sesuai dengan tujuan dari kebijakan tersebut maka kebijakan tersebut sudah berjalan dengan baik, dan apabila didapati kekurangan dari pelaksanaan kebijakan tersebut atau tidak sesuai dari tujuan yang dibuat, maka evaluasi dari kebijakan tersebut harus dilakukan guna mengetahui kekurangan atau hal perlu dibuat dari sebuah kebijakan.

Rangkaian kegiatan tersebut mencakup persiapan seperangkat peraturan lanjutan yang merupakan interpretasi dari kebijakan tersebut. Misalnya dari sebuah undang-undang muncul sejumlah Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, maupun Peraturan Daerah, menyiapkan sumber daya guna menggerakkan implementasi termasuk didalamnya sarana dan prasarana, sumber daya keuangan, dan tentu saja siapa yang bertanggung jawab melaksanakan kebijakan tersebut, dan bagaimana mengantarkan kebijakan secara konkrit ke masyarakat. Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya, tidak lebih dan kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik ini terdapat beberapa pendapat didalam implementasi kebijakan publik agar tujuan didalam pelaksanaan kebijakan tercapai.

Beberapa definisi implementasi kebijakan publik dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan dapat didefinisikan sebagai proses dari kebijakan yang telah disahkan sebelumnya, dengan tujuan mencapai yang dimaksud dan guna mengatasi masalah yang terjadi dimana kebijakan tersebut telah digariskan dalam sebuah bentuk peraturan keputusan.

Terdapat dua model pendekatan implementasi kebijakan dalam sejarah perkembangan studi implementasi kebijakan yaitu pendekatan *top down* dan *bottom*

up. Dalam bahasa Lester dan Stewar (2000) istilah itu dinamakan “*The command and control approach* (pendekatan kontrol dan komando, yang mirip dengan *top down approach*) dan *The market approach* (pendekatan pasar, yang mirip dengan *bottom up approach*)” (Agustino, 2006:140). Dua model pendekatan implementasi kebijakan ini terdiri dari :

1. Pendekatan *top down*, dalam pendekatan *top down*, implementasi kebijakan yang dilakukan tersentralisir dan dimulai dari pelaku tingkat terpusat, dan keputusannya pun diambil dari tingkat pusat. Pendekatan *top down* bertitik tolak dari perspektif bahwa keputusan politik (kebijakan) yang telah ditetapkan oleh pembuat kebijakan harus dilaksanakan oleh administrator-administrator atau birokrat-birokrat pada level bawahnya. Jadi inti pendekatan *top down* ialah administrator level atas merupakan pembuat kebijakan dan level bawahannya merupakan pelaksana dari sebuah kebijakan.
2. Pendekatan *Bottom Up* yang memandang bahwa implementasi kebijakan tidak dirumuskan oleh lembaga yang tersentralisir dari pusat, akan tetapi berpangkal dari keputusan-keputusan yang ditetapkan pada level warga atau masyarakat yang merasakan sendiri persoalan dan permasalahan yang dialami oleh masyarakat tersebut, jadi inti dari pendekatan *Bottom Up* adalah pengimplementasian kebijakan dimana formulasi kebijakan berada di tingkat bawah, sehingga mereka dapat lebih memahami dan mampu menganalisis kebijakan-kebijakan apa yang cocok dan sumber daya yang tersedia di daerahnya, sistem sosio-kontraproduktif, yang dapat menunjang keberhasilan kebijakan itu sendiri (Agustino, 2006 :140-156).

Implementasi model Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier, model implementasi yang ditawarkan mereka disebut dengan *Kerangka Kerja untuk Analisis Implementasi Kebijakan*. Kedua ahli kebijakan ini berpendapat bahwa peran penting dari implementasi kebijakan publik adalah kemampuannya dalam mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Dan variabel yang dimaksud dapat diklasifikasikan menjadi tiga kategori besar, yaitu :

1. Mudah atau Tidaknya Masalah yang akan digarap meliputi :
 - a. Kesukaran-kesukaran Teknis. Tercapai atau tidaknya tujuan suatu kebijakan akan tergantung pada sejumlah persyaratan teknis, termasuk diantaranya: kemampuan untuk mengembangkan indikator-indikator pengukur prestasi kerja yang tidak terlalu mahal serta pemahaman mengenai prinsip-prinsip hubungan kausal yang mempengaruhi masalah.
 - b. Keberagaman Perilaku Yang Diatur. Semakin beragam perilaku yang diatur maka asumsinya semakin beragam pelayanan yang diberikan, sehingga semakin sulit untuk membuat peraturan yang tegas dan jelas, dengan demikian semakin besar kebebasan bertindak yang harus dikontrol oleh para pejabat pada pelaksana (administrator atau birokrat) di lapangan.
 - c. Persentase Totalitas Penduduk yang tercakup dalam kelompok sasaran semakin kecil dan semakin jelas kelompok sasaran yang perilakunya akan diubah (melalui implementasi kebijakan), maka semakin besar peluang untuk memobilisasikan dukungan politik terhadap sebuah kebijakan dan dengannya akan lebih terbuka peluang bagi pencapaian tujuan kebijakan.

- d. Tingkat dan Ruang Lingkup Perubahan Perilaku yang Dikehendaki. Semakin besar jumlah perubahan perilaku yang dikehendaki oleh kebijakan, maka semakin sukar/sulit para pelaksana memperoleh implementasi yang berhasil. Artinya ada sejumlah masalah yang jauh lebih dapat kita kehendaki bila tingkat dan ruang lingkup perubahan yang dikehendaki tidaklah terlalu besar.

2. Kemampuan Kebijakan Menstruktur Proses Implementasi

Secara tepat para pembuat kebijakan mendayagunakan wewenang yang dimiliki untuk menstruktur proses implementasi secara tepat melalui beberapa cara :

- a. Kecermatan dan kejelasan penjenjangan tujuan-tujuan resmi yang akan dicapai. Semakin mampu suatu peraturan memberikan petunjuk-petunjuk yang cermat dan disusun secara jelas skala prioritas/ urutan kepentingan bagi para pejabat pelaksana dan aktor lainnya, maka semakin besar pula kemungkinan bahwa *output* kebijakan dari badan-badan pelaksana akan sejalan dengan petunjuk tersebut.
- b. Keterandalan teori kausalitas yang diperlukan. Menurut suatu teori kausalitas yang menjelaskan bagaimana kira-kira tujuan usaha pembaharuan yang akan dicapai melalui implementasi kebijakan.
- c. Ketetapan alokasi sumberdana. Tersedianya dana pada tingkat batas ambang tertentu sangat diperlukan agar terbuka peluang untuk mencapai tujuan formal.

- d. Keterpaduan hirarki di dalam lingkungan dan diantara lembaga-lembaga atau instansi pelaksana. Salah satu ciri penting yang perlu dimiliki oleh setiap peraturan perundangan yang baik ialah kemampuannya untuk memadukan hirarki badan-badan pelaksana. Ketika kemampuan untuk memadupadukan dinas, badan dan lembaga dilaksanakan, maka koordinasi antar instansi yang bertujuan mempermudah jalannya implementasi kebijakan justru akan membayangkan tujuan dari kebijakan yang telah ditetapkan.
- e. Aturan-aturan pembuat keputusan dari badan-badan pelaksana. Selain dapat memberikan kejelasan dan konsistensi tujuan, memperkecil jumlah titik-titik veto, dan intensif yang memadai bagi kepatuhan kelompok sasaran, suatu undang-undang harus pula dapat mempengaruhi lebih lanjut proses implementasi kebijakan dengan cara menggariskan secara formal aturan-aturan pembuat keputusan dari badan-badan pelaksana.
- f. Kesepakatan para pejabat terhadap tujuan yang dimaksud dalam undang-undang. Para pejabat pelaksana memiliki kesepakatan yang diisyaratkan demi tercapainya tujuan. Hal ini sangat signifikan halnya, oleh karena, *top down policy* bukanlah perkara yang mudah untuk diimplankan pada para pejabat pelaksana di tingkat lokal.
- g. Akses formal pihak-pihak luar. Faktor lain yang juga dapat mempengaruhi implementasi kebijakan adalah sejauh mana peluang-peluang yang terbuka bagi partisipasi para pelaku diluar badan pelaksana dapat mendukung tujuan

resmi. Ini maksudnya agar kontrol pada para pejabat pelaksanaan yang ditunjuk oleh pemerintah pusat dapat berjalan sebagaimana mestinya.

3. Variabel-variabel diluar undang-undang yang mempengaruhi Implementasi.
 - a. Kondisi sosial-ekonomi dan teknologi. Perbedaan waktu dan perbedaan diantara wilayah-wilayah hukum pemerintah dalam hal kondisi sosial, ekonomi, dan teknologi sangat signifikan berpengaruh terhadap upaya pencapaian tujuan yang digariskan dalam suatu undang-undang. Karena itu, faktor eksternal juga menjadi hal penting untuk diperhatikan guna menilai keberhasilan suatu upaya kebijakan publik.
 - b. Dukungan Publik. Hakekat perhatian publik yang bersifat sesaat menimbulkan kesukaran-kesukaran tertentu, karena untuk mendorong tingkat keberhasilan suatu implementasi kebijakan sangat dibutuhkan adanya sentuhan dukungan dari warga. Karena itu, mekanisme partisipasi publik sangat penting artinya dalam proses pelaksanaan kebijakan publik di lapangan.
 - c. Sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok masyarakat. Perubahan-perubahan yang hendak dicapai oleh suatu kebijakan publik akan sangat berhasil apabila di tingkat masyarakat, warga memiliki sumber-sumber dan sikap-sikap masyarakat yang kondusif terhadap kebijakan yang ditawarkan kepada mereka. Ada semacam kearifan lokal yang dimiliki oleh warga yang dapat mempengaruhi keberhasilan atau ketidakberhasilan implementasi kebijakan publik. Dan, hal tersebut sangat dipengaruhi oleh sikap dan sumber yang dimiliki oleh warga masyarakat.

- d. Kesepakatan dan kemampuan kepemimpinan para pejabat pelaksana. Kesepakatan para pejabat instansi merupakan fungsi dari kemampuan undang-undang untuk kelembagaan dan pengaruhnya pada badan-badan pelaksana melalui penyeleksian institusi-institusi dan pejabat-pejabat. Selain itu pula, kemampuan berinteraksi antarlembaga atau individu di dalam lembaga untuk menyukseskan implementasi kebijakan menjadi hal indikasi penting keberhasilan kinerja kebijakan publik. (Agustino, 2012:144- 148).

Menurut Teori Proses Implementasi Kebijakan menurut Van Meter dan Horn yang dikutip oleh Budi Winarno (2007:144), faktor-faktor yang mendukung implementasi kebijakan yaitu:

1. Ukuran-ukuran dan tujuan kebijakan.

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jika-dan-hanya- jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realitas dengan sosio-kultur yang berlaku di tingkat pelaksana kebijakan. Ketika ukuran kebijakan atau tujuan kebijakan terlalu ideal (bahkan terlalu utopis) untuk dilaksanakan di tingkat warga, maka agak sulit memang merealisasikan kebijakan publik hingga titik yang dapat dikatakan berhasil.

2. Sumber Daya

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi menurut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai

dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara apolitik, Tetapi ketika kompetensi dan kapabilitas dari sumber-sumber daya itu nihil maka kinerja kebijakan publik sangat sulit untuk diharapkan.

3. Karakteristik Agen Pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat pengimplementasian kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan (publik) sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serata cocok dengan pada agen pelaksananya.

4. Sikap/Kecenderungan (*Disposition*) para pelaksana

Sikap penerimaan atau penolakan dari (agen) pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik.

5. Komunikasi Antarorganisasi dan Aktivitas Pelaksana

Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik. Semakin baik koordinasi komunikasi diantar pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi. Dan begitu pula sebaliknya.

6. Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik.

Sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. (Agustino, 2012 :150).

“Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah tidak hanya ditujukan dan dilaksanakan untuk intern pemerintah saja, akan tetapi ditujukan dan harus dilaksanakan pula oleh seluruh masyarakat yang berada di lingkungannya.”

2.2.3 Model Pendekatan Implementasi Kebijakan Menurut Edward III

Model implementasi yang dikembangkan oleh Edward III disebut dengan *Direct and Impact on Implementation* dalam buku Agustino (2014:149), ada empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan implementasi, yaitu :

a. Komunikasi

Komunikasi berkenaan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan pada organisasi atau publik dan sikap serta tanggapan dari para pihak yang terlibat. Komunikasi diperlukan agar para pembuat keputusan dan para implementor akan semakin konsisten dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan dalam masyarakat.

Terdapat tiga indikator yang dapat dipakai dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi yaitu:

- 1) Transmisi, penyaluran yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula.
- 2) Kejelasan, komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan haruslah jelas dan tidak membingungkan.
- 3) Konsisten, perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi haruslah konsisten dan jelas untuk diterapkan atau dijalankan.

b. Sumber daya

Sumber daya berkenaan dengan ketersediaan sumber daya pendukung, khususnya sumber daya manusia. Hal ini berkenaan dengan kecakapan pelaksana kebijakan publik untuk melaksanakan kebijakan secara efektif. Sumber daya merupakan hal penting lainnya. Menurut Edward III, dalam mengimplementasikan kebijakan indikator sumber daya terdiri dari beberapa elemen, yaitu:

- 1) Staf, kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya adalah karena staf yang tidak mencukupi, memadai ataupun tidak kompeten di bidangnya.
- 2) Informasi, dalam implementasi kebijakan informasi kebijakan mempunyai dua bentuk, yang pertama informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan, yang kedua informasi mengenai data kebutuhan dari para pelaksana dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan.
- 3) Wewenang, pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan.
- 4) Fasilitas, fasilitas fisik juga merupakan faktor yang sangat penting dalam implementasi kebijakan. *Implementor* mungkin memiliki staf yang mencukupi, mengerti apa yang harus dilakukannya, dan memiliki wewenang untuk melakukan tugasnya, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana atau prasarana) maka implementasi kebijakaan tersebut tidak akan berhasil.

c. Disposisi

Disposisi berkenaan dengan kesediaan dari para implementor untuk melaksanakan kebijakan publik tersebut. Kecakapan saja tidak mencukupi, tanpa kesediaan dan komitmen untuk melaksanakan kebijakan. Disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan adalah faktor penting ketiga dalam pendekatan mengenai pelaksana suatu kebijakan publik. Hal-hal penting yang perlu dicermati pada variabel disposisi menurut Edward III adalah:

- 1) Pengangkatan birokrat, pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan, lebih khusus lagi pada kepentingan warga (masyarakat).
- 2) Insentif, pada umumnya orang bertindak menurut kepentingan mereka sendiri, maka manipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan.

d. Struktur Birokrasi

Struktur Birokrasi berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik. Tantangannya adalah bagaimana agar tidak terjadi fragmentasi birokrasi karena struktur ini menjadikan proses implementasi menjadi jauh dari efektif (Nugroho, 2012: 693). Walaupun sumber-sumber untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia, atau para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang seharusnya dilakukan dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau terealisasi karena terdapatnya kelemahan dalam struktur birokrasi. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah

kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang diputuskan secara politik dan dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik.

Proses ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi dari suatu kebijakan yang pada dasarnya dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan publik yang tinggi, yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel. Model ini mengumpamakan implementasi kebijakan berjalan secara linier dari komunikasi, sumber daya politik yang tersedia dan pelaksanaan implementasi kebijakan. Di dalam model implementasi ini, ada empat isu pokok yang harus diperhatikan agar implementasi kebijakan berjalan efektif, yakni komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi.

2.2.4 Definisi Kinerja Pegawai

Menurut Simamora (2006:34) Kinerja pegawai merupakan prestasi kerja, yakni perbandingan antara hasil kerja yang dapat dilihat secara nyata dengan standar kerja yang telah ditetapkan organisasi. Pada dasarnya seorang pegawai dalam melaksanakan tugas yang dibebankan kepadanya diharapkan untuk menunjukkan suatu kinerja yang terbaik, yang bisa ditunjukkan oleh pegawai tersebut. Selain itu, kinerja yang ditunjukkan oleh seorang pegawai tentu saja dipengaruhi oleh berbagai faktor yang penting artinya bagi peningkatan hasil kerja yang menjadi tujuan dari organisasi atau instansi dimana pegawai itu berkerja.

Faktor-faktor kinerja ini perlu diukur oleh pimpinan agar dapat diketahui sampai sejauh mana perkembangan kinerja dari seorang pegawai pada khususnya dan organisasi pada umumnya, sehingga kinerja dari pegawai dapat dipantau perkembangannya dalam bekerja oleh pimpinan. Suatu kinerja merupakan suatu

istilah yang secara umum digunakan untuk sebagian atau seluruh tindakan dari suatu organisasi pada suatu periode dengan referensi pada sejumlah standar seperti biaya masa lalu atau yang diproyeksikan dengan dasar efisiensi, pertanggung jawaban atau akuntabilitas suatu manajemen. Kinerja sendiri mengacu pada kadar pencapaian tugas yang membentuk sebuah pekerjaan karyawan.

Penulis dapat mengambil suatu garis besar, bahwa kinerja mengacu kepada kadar pencapaian tugas yang membentuk sebuah pekerjaan karyawan. Kinerja merefleksikan seberapa baik karyawan untuk memenuhi persyaratan sebuah pekerjaan. Akan tetapi sering disalahtafsirkan sebagai upaya yang mencerminkan energi yang dikeluarkan, dimana kinerja diukur dari segi hasil.

Kesalahan yang paling serius yang dilakukan pada saat memutuskan apa yang akan dievaluasi adalah dengan menganggap bahwa kinerja itu unidimensional yang menerangkan bahwa semua individu adalah pelaksana baik, pelaksana buruk, atau diantara keduanya. Sebuah skalapun tidak dapat menggambarkan secara memadai segala keseluruhan kinerja semua karyawan. Banyak dari dimensi kerja yang tidak berhubungan satu sama lainnya. Seorang akan mungkin sangat tinggi kinerjanya pada satu dimensi, akan tetapi rendah pada dimensi yang lain.

Terdapatnya pegawai yang kinerjanya kurang di satu dimensi ini disebabkan karena penempatan pejabat di dalam menempati jabatan tidak sesuai dengan latar belakang pendidikan dan kemampuan yang dimiliki dalam menduduki jabatan tersebut, sehingga didalam pelaksanaan atau menjalankan tugas pokok dan fungsi dari jabatan yang diduduki mengalami kendala. Dapat pula diartikan bahwa kinerja adalah sebagai seluruh hasil yang diproduksi pada fungsi pekerjaan atau aktivitas

khusus selama periode khusus. Kinerja keseluruhan pada pekerjaan adalah sama dengan jumlah atau rata - rata kinerja pada fungsi pekerjaan yang penting. Fungsi yang berkaitan dengan pekerjaan tersebut akan dilakukan dan tidak dilakukan dengan karakteristik kinerja individu.

2.2.5 Disiplin Kerja

Analisis dan diskusi motivasi kerja dalam manajemen organisasi terutama memfokuskan guna mendapatkan perilaku dan prestasi yang diinginkan. Kadangkala pimpinan dihadapkan pada prestasi dan perilaku yang tidak diharapkan. Meskipun artinya tidak menyenangkan hukum dan ukuran tindak disiplin digunakan untuk menghilangkan perilaku yang tidak diinginkan dan prestasi yang buruk. Penegakan hukuman masih dianggap sebagai cara yang efektif dan efisien untuk mengubah perilaku. Dalam organisasi publik contoh perilaku yang mendapat hukuman antara lain korupsi, penyalahgunaan kewenangan, absensi, memperlambat jam kerja dan memalsukan biaya. Hukuman adalah konsekuensi yang kurang menyenangkan untuk suatu respon perilaku tertentu atau penghilangan suatu bentuk penguat yang diinginkan karena respon perilaku tertentu (Gibson, Ivancevich & Donnelly, 1997:322). Hukuman adalah peristiwa penentangan atau menghilangkan peristiwa positif diikuti tanggapan untuk menurunkan frekuensi respon. Terdapat hubungan atau kesatuan antara respon yang didefinisikan dan konsekuensi tindakan yang menentang (seperti: pengurangan pembayaran bagi yang absen, mendapatkan peringatan karena prestasi kerja yang buruk dan sebagainya).

Menurut Sinambela (2018:335) menyatakan bahwa disiplin kerja adalah kesadaran dan kesediaan pegawai menaati semua peraturan organisasi dan norma-norma sosial yang berlaku. Dengan demikian disiplin kerja merupakan suatu alat yang digunakan pimpinan untuk berkomunikasi dengan pegawai agar mereka bersedia untuk mengubah perilaku mereka supaya bisa mengikuti aturan main yang ditetapkan. Tidak semua ukuran disiplin berubah menjadi hukuman. Misalnya, absensi yang dilakukan secara sering mengakibatkan seorang pegawai diskors selama tiga hari dari pekerjaan. Jika orang yang dikenai hal ini tidak menyenangi pekerjaannya dan lebih suka tinggal di rumah maka ia tidak merasa dihukum.

Disiplin menurut Muchdarsyah (dalam Sulistyani, 2004:324) dapat disarikan dalam beberapa pengertian sebagai berikut:

1. Kata disiplin dilihat dari segi terminologi berasal dari kata latin "*discipline*" yang berarti pengajaran, latihan dan sebagainya (berawal dari kata "*discipulus*" yaitu orang yang belajar). Jadi secara etimologis terdapat hubungan pengertian antara *discipline* dengan *disciple* (dalam bahasa Inggris yang berarti murid, pengikut yang setia, ajaran atau aliran).
2. Latihan yang mengembangkan pengendalian diri, watak atau ketertiban dan efisiensi.
3. Kepatuhan atau ketaatan terhadap ketentuan peraturan pemerintah atau etik, norma dan kaidah yang berlaku dalam masyarakat.
4. Penghukuman yang dilakukan melalui koreksi dan latihan untuk mencapai perilaku yang dikendalikan.

Dalam peraturan pemerintah (PP) Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil Dalam Pasal 4 (empat) dinyatakan bahwa PNS dilarang untuk melakukan hal-hal sebagai berikut:

1. Menyalahgunakan wewenang;
2. Menjadi perantara untuk mendapatkan keuntungan pribadi dan/atau orang lain dengan menggunakan kewenangan orang lain;
3. Tanpa izin pemerintah menjadi pegawai atau bekerja untuk negara lain dan/atau lembaga atau organisasi internasional;
4. Bekerja pada perusahaan asing, konsultan asing, atau lembaga swadaya masyarakat asing;
5. Memiliki, menjual, membeli, menggadaikan, menyewakan, atau meminjamkan barang-barang baik bergerak atau tidak bergerak, dokumen atau surat berharga milik negara secara tidak sah;
6. Melakukan kegiatan bersama dengan atasan, teman sejawat, bawahan, atau orang lain di dalam maupun di luar lingkungan kerjanya dengan tujuan untuk keuntungan pribadi, golongan, atau pihak lain, yang secara langsung atau tidak langsung merugikan negara;
7. Memberi atau menyanggupi akan memberi sesuatu kepada siapapun baik secara langsung atau tidak langsung dan dengan dalih apapun untuk diangkat dalam jabatan;
8. Menerima hadiah atau suatu pemberian apa saja dari siapapun juga yang berhubungan dengan jabatan dan/atau pekerjaannya;
9. Bertindak sewenang-wenang terhadap bawahannya;

10. Melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan suatu tindakan yang dapat menghalangi atau mempersulit salah satu pihak yang dilayani sehingga mengakibatkan kerugian bagi yang dilayani;
11. Menghalangi berjalannya tugas kedinasan;
12. Memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan cara:
 - a. Ikut serta sebagai pelaksana kampanye;
 - b. Menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS;
 - c. Sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan PNS lain; dan/atau
 - d. sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas negara;
13. Memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden dengan cara:
 - a. Membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye; dan/atau
 - b. Mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat;
14. Memberikan dukungan kepada calon anggota Dewan Perwakilan Daerah atau calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan cara memberikan surat

dukungan disertai fotokopi Kartu Tanda Penduduk atau Surat Keterangan Tanda Penduduk sesuai peraturan perundang-undangan; dan

15. Memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, dengan cara:
 - a. Terlibat dalam kegiatan kampanye untuk mendukung calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah;
 - b. Menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatan dalam kegiatan kampanye;
 - c. Membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye; dan/atau
 - d. Mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat.

Disiplin adalah sikap mental yang tercermin dalam perbuatan atau tingkah laku perorangan, kelompok ataupun masyarakat yang berupa ketaatan terhadap peraturan yang ditetapkan pemerintah (etik), norma dan kaidah yang berlaku dalam masyarakat untuk tujuan tertentu. Disiplin dapat pula diartikan sebagai pengendalian diri agar tidak melakukan sesuatu yang bertentangan dengan falsafah bangsa dan negara.

Dapat disimpulkan bahwa disiplin mengacu pada pola tingkah laku dan ciri-ciri sebagai berikut:

1. Adanya hasrat yang kuat untuk melaksanakan sepenuhnya.
2. Apa yang sudah menjadi norma, etik dan kaidah yang berlaku dalam masyarakat.
3. Adanya perilaku yang dikendalikan.
4. Adanya ketaatan.
5. Disiplin membutuhkan pengorbanan, baik itu perasaan, waktu, kenikmatan dan lain-lain.

Bacal (2005:164) mengatakan disiplin adalah proses yang digunakan untuk menghadapi masalah-masalah kinerja. Proses ini melibatkan pemimpin dalam mengidentifikasi dan mengkomunikasikan masalah-masalah kinerja kepada karyawan. Para pemimpin juga terlibat dalam mengidentifikasi masalah-masalah kinerja kepada pegawai. Para pemimpin juga terlibat dalam mengidentifikasi, mengkomunikasikan serta menjatuhkan konsekuensi-konsekuensi bila masalah kinerja itu tidak teratasi. Pada tahapan awal proses ini mirip dengan proses manajemen kinerja.

Dari beberapa pendapat para ahli diatas dapat disimpulkan bahwa disiplin kerja adalah perilaku individu yang mencerminkan sikap mental untuk mentaati peraturan, norma atau etik, yang telah ditetapkan dalam organisasi. Perilaku disiplin merupakan perilaku yang dikendalikan artinya perilaku yang penuh dengan kesadaran oleh individu yang memerlukan pengorbanan baik perasaan, waktu ataupun kesenangan yang lainnya.

Disiplin merupakan salah satu sarana untuk mencapai produktivitas kerja pegawai dalam birokrasi, terutama dengan pengembangan sumber daya aparat birokrasi. Indikator yang dapat digunakan untuk mengukur tingkat kedisiplinan

antara lain adalah komitmen dan ketaatan kepada peraturan, pengendalian, tepat waktu, serta keteraturan dan kecermatan dalam bekerja.

2.2.6 Aparatur Sipil Negara (ASN)

Pegawai Aparatur Sipil Negara (Pegawai ASN) adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan diserahi tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau diserahi tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan (UU No. 5 Tahun 2014). Pegawai Negeri Sipil (PNS) adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan. Pegawai ASN terdiri atas :

1. PNS, yang merupakan Pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai tetap oleh Pejabat Pembina Kepegawaian dan memiliki nomor induk pegawai secara nasional;
2. PPPK merupakan pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai dengan perjanjian kerja oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan kebutuhan Instansi Pemerintah dan ketentuan Undang-Undang.
3. Pegawai ASN berkedudukan sebagai unsur aparatur negara.
4. Pegawai ASN melaksanakan kebijakan yang ditetapkan oleh pimpinan Instansi Pemerintah.

Pegawai ASN memiliki fungsi sebagai pegawai Negeri Sipil berfungsi sebagai:

1. pelaksana kebijakan publik.

2. pelayanan publik dan
3. perekat dan pemersatu bangsa.

Pegawai ASN merupakan pegawai yang diamanatkan oleh Undang-undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara selain sebagai pelaksana dari sebuah kebijakan dan pelayanan publik namun pegawai ASN pun harus sebagai perekat dan pemersatu bangsa. Pegawai ASN bertugas:

1. Melaksanakan kebijakan publik yang dibuat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
2. Memberikan pelayanan publik yang profesional dan berkualitas;
3. Mempererat persatuan dan kesatuan NKRI. Pegawai ASN mempunyai kewajiban melaksanakan kebijakan publik yang telah ada sesuai dengan tugas pejabat ditempatkan, namun profesional dan kualitas kerja harus dimiliki oleh pegawai ASN.

Pegawai ASN berperan sebagai perencana, pelaksana, dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang profesional, bebas dari intervensi politik, serta bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. Berdasarkan peran yang ada didalam pegawai ASN yaitu sebagai perencana, pelaksana, dan pengawas dari pelaksana kebijakan dan pelayanan publik sesuai dengan tupoksi jabatan atau tempat kerja yang di tempati maka pegawai ASN didorong harus memiliki integritas yang tinggi dalam menjalankan tugasnya.

UU No. 5 tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara didalamnya terdapat Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja

(PPPK), diantara keduanya terdapat persamaan dan perbedaan didalam hak dan kewajibannya, berikut ini hak dan kewajiban antara PNS dan PPPK : PNS berhak memperoleh:

1. Gaji, tunjangan, dan fasilitas;
2. Cuti;
3. Jaminan pensiun dan jaminan hari tua;
4. Perlindungan.

PPPK berhak memperoleh:

1. gaji dan tunjangan;
2. Cuti;
3. Perlindungan; dan
4. Pengembangan kompetensi

Kewajiban Pegawai ASN yaitu:

1. Setia dan taat pada Pancasila, Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan pemerintah yang sah;
2. Menjaga persatuan dan kesatuan bangsa;
3. Melaksanakan kebijakan yang dirumuskan pejabat pemerintah yang berwenang;
4. Menaati ketentuan peraturan perundang-undangan;
5. Melaksanakan tugas kedinasan dengan penuh pengabdian, kejujuran, kesadaran, dan tanggung jawab
6. Menunjukkan integritas dan keteladanan dalam sikap, perilaku, ucapan dan tindakan kepada setiap orang, baik di dalam maupun di luar kedinasan;

7. Menyimpan rahasia jabatan dan hanya dapat mengemukakan rahasia jabatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan bersedia ditempatkan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

UU No. 5 tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara terdapat dua status pegawai didalamnya yaitu adanya Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan adanya Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja atau disebut (PPPK) dari dua status pegawai ini tidak terdapat perbedaan yang banyak, didalam Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (PPPK) bisa menduduki Jabatan Struktural pada Umumnya seperti yang diduduki oleh Pegawai Negeri Sipil (PNS) namun ada hak yang berbeda dari keduanya, yaitu apabila di pegawai yang berstatus Pegawai Negeri Sipil (PNS) berhak untuk mendapatkan tunjangan sedangkan didalam Pegawai yang berstatus Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian kerja (PPPK) tidak berhak menerimanya.

2.3 Hasil Penelitian Yang Relevan

Temuan-temuan melalui hasil berbagai penelitian sebelumnya merupakan hal yang sangat perlu dan dapat dijadikan sebagai data pendukung dalam sebuah penelitian. Fokus penelitian terdahulu yang dijadikan acuan adalah terkait dengan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Badan Keuangan Daerah. Sebagai bahan pertimbangan dalam penelitian ini, akan dicantumkan beberapa hasil penelitian terdahulu berupa tesis dan jurnal yang pernah peneliti baca diantaranya:

Pertama, penelitian yang dilakukan oleh Rachmad Hidayat, Adam Idris dan Masjaya (2014), Implementasi Kebijakan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin PNS Pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Berau.

Berdasarkan hasil dan pembahasan dalam penelitian tersebut, diketahui bahwa Kebijakan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin PNS Pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Beran telah dilaksanakan dengan cukup baik. Kebijakan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin PNS Pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Beran jauh lebih baik apabila Kebijakan tersebut diterapkan dengan sungguh- sungguh Pada para PNS yang ada di Kantor Kementerian Agama. Kemudian, tujuan penelitian tersebut adalah untuk mengetahui Kebijakan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin PNS Pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Berau.

Adapun teori yang digunakan dalam penelitian tersebut adalah mengenai teori Implementasi Kebijakan menurut Edward III, George C (edited). 1984. *Public Policy Implementing*, dan Pengukuran (Wahab, 1991:117), serta metode yang digunakan adalah metode penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Rachmad Hidayat, Adam Idris dan Masjaya memfokuskan penelitiannya pada Implementasi Kebijakan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin PNS Pada Kantor Kementerian Agama.

Kedua, penelitian yang dilakukan oleh Tri Eka Sari tahun 2011 dalam skripsinya berjudul “Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil Pada Kejaksaan Negeri Padang”. Dalam penelitian tersebut, menunjukkan bahwa Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil pada kedisiplinan pegawai berjalan dengan baik sesuai dengan peraturan pemerintah yang telah tercantum pada PP No.53 Tahun 2010.

Berdasarkan hasil dan pembahasan dalam penelitian tersebut yang dilakukan melalui pendekatan kualitatif, diperoleh hasil penelitian bahwa Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil di Kejaksaan Negeri Padang, menunjukkan bahwa keaktifan Pegawai Negeri Sipil untuk disiplin cukup besar, hal ini terlihat dari kepedulian pegawai negeri sipil terhadap pekerjaan dan sifat pertanggung jawaban terhadap Bangsa dan Negara.

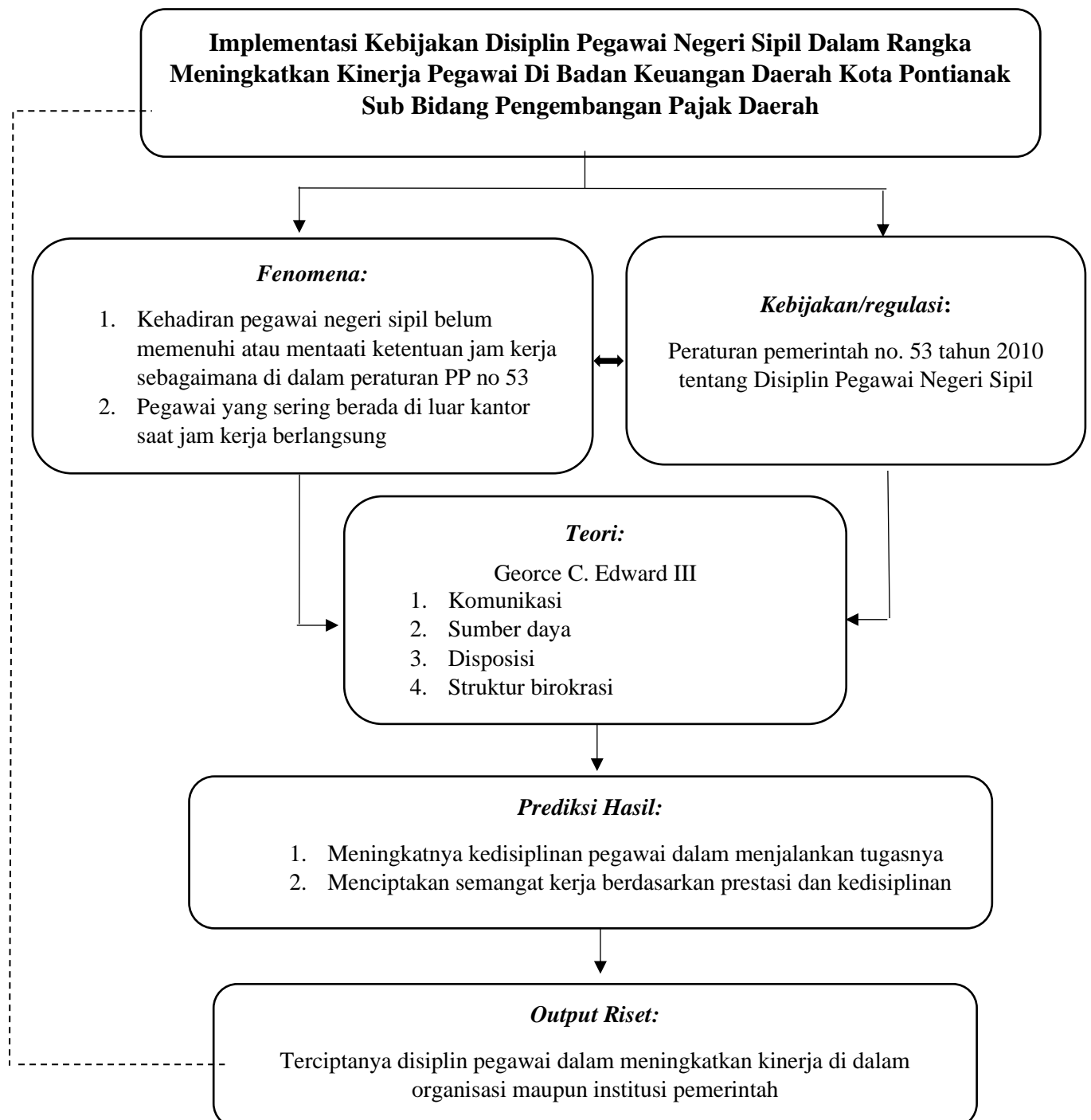
Perbedaan penelitian yang dilakukan oleh Rachmad Hidayat, Adam Idris, dan Masjaya ini adalah penelitian yang dilakukan oleh peneliti memfokuskan pada Implementasi Kebijakan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil (PNS) Pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Beran, sedangkan Tri Eka Sari memfokuskan penelitiannya pada Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil Pada Kejaksaan Negeri Padang.

2.4 Kerangka Berpikir

Kerangka berpikir merupakan alur pemikiran peneliti dalam penelitian dan sebagai kelanjutan dari kajian teori untuk memberikan penjelasan dari implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Badan Keuangan Daerah Kota Pontianak, maka dalam penelitian ini dibuatkanlah kerangka berpikir. Sehingga dengan adanya kerangka berpikir ini, baik peneliti maupun pembaca dari penelitian ini mudah memahami dan mengetahui tujuan yang ingin dicapai dari penelitian. Penelitian ini diawali dengan melihat permasalahan-permasalahan yang terdapat pada latar belakang masalah.

Gambar 2.1

Alur Pikir Penelitian



Sumber : Peneliti, 2021

2.5 Pertanyaan Penelitian

Pertanyaan penelitian ini berdasarkan fokus penelitian yang didasarkan pada faktor atau variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan disiplin pegawai negeri sipil dalam rangka meningkatkan kinerja karyawan di Badan Keuangan Daerah Kota Pontianak. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Edward III terdapat empat faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan. Adapun beberapa pertanyaan penelitian diantaranya yaitu:

1. Mengapa komunikasi yang terjalin dalam implementasi kebijakan pegawai negeri sipil dalam rangka meningkatkan disiplin kinerja pegawai sub bidang pengembangan pajak daerah di Badan Keuangan Daerah Kota Pontianak belum optimal?
2. Mengapa sumberdaya dalam implementasi kebijakan pegawai negeri sipil dalam rangka meningkatkan disiplin kinerja pegawai sub bidang pengembangan pajak daerah di Badan Keuangan Daerah Kota Pontianak belum optimal?
3. Mengapa disposisi dalam implementasi kebijakan pegawai negeri sipil dalam rangka meningkatkan disiplin kinerja pegawai sub bidang pengembangan pajak daerah di Badan Keuangan Daerah Kota Pontianak belum optimal?
4. Mengapa struktur birokrasi dalam implementasi kebijakan pegawai negeri sipil dalam rangka meningkatkan disiplin kinerja pegawai sub bidang pengembangan pajak daerah di Badan Keuangan Daerah Kota Pontianak belum optimal?