

**IMPLEMENTASI PERATURAN GUBERNUR PROVINSI
SUMATERA UTARA NOMOR 18 TAHUN 2018 TENTANG
TUNJANGAN TAMBAHAN PENGHASILAN PEGAWAI
NEGERI SIPIL DAN CALON PEGAWAI NEGERI SIPIL DI
LINGKUNGAN PEMERINTAH PROVINSI SUMATERA
UTARA DALAM PENINGKATAN KINERJA DAN DISIPLIN
PNS DI LINGKUNGAN SEKRETARIAT DPRD
PROVINSI SUMATERA UTARA**

TESIS

OLEH

**KARTINI LUBIS
NPM : 171801035**



**PROGRAM STUDI MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS MEDAN AREA
MEDAN
2019**

**IMPLEMENTASI PERATURAN GUBERNUR PROVINSI
SUMATERA UTARA NOMOR 18 TAHUN 2018 TENTANG
TUNJANGAN TAMBAHAN PENGHASILAN PEGAWAI
NEGERI SIPIL DAN CALON PEGAWAI NEGERI SIPIL DI
LINGKUNGAN PEMERINTAH PROVINSI SUMATERA
UTARA DALAM PENINGKATAN KINERJA DAN DISIPLIN
PNS DI LINGKUNGAN SEKRETARIAT DPRD
PROVINSI SUMATERA UTARA**

TESIS

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Administrasi Publik
Pada Program Studi Magister Administrasi Publik pada Program Pascasarjana Universitas
Medan Area**

OLEH

**KARTINI LUBIS
NPM : 171801035**



**PROGRAM STUDI MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS MEDAN AREA
MEDAN
2019**

**UNIVERSITAS MEDAN AREA
PROGRAM MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PUBLIK**

HALAMAN PERSETUJUAN

Judul : Implementasi Peraturan Gubernur Provinsi Sumatera Utara Nomor 18 Tahun 2018 Tentang Tunjangan Tambahan Penghasilan Pegawai Negeri Sipil Dan Calon Pegawai Negeri Sipil Di Lingkungan Pemerintah Provinsi Sumatera Utara Dalam Peningkatan Kinerja Dan Disiplin PNS Di Lingkungan Sekretariat DPRD Provinsi Sumatera Utara

N a m a : Kartini Lubis

N P M : 171801035

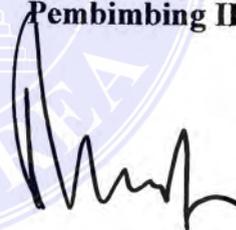
Menyetujui

Pembimbing I



Dr. Abdul Kadir, M.Si

Pembimbing II



Dr. Dumasari Harahap, SH, M.Si

**Ketua Program Studi
Magister Ilmu Administrasi Publik**



Dr. Warjio, MA

Direktur



Prof. Dr. Ir. Retna Astuti Kuswardani, MS

PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi dan sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Medan, Mei 2019

Yang menyatakan,

METERAI
TEMPEL

TGL. 20

B2D8EAF840105

6000

ENAM RIBU RUPIAH



Kartini Lubis

ABSTRAK

IMPLEMENTASI PERATURAN GUBERNUR PROVINSI SUMATERA UTARA NOMOR 18 TAHUN 2018 TENTANG TUNJANGAN TAMBAHAN PENGHASILAN PEGAWAI NEGERI SIPIL DAN CALON PEGAWAI NEGERI SIPIL DI LINGKUNGAN PEMERINTAH PROVINSI SUMATERA UTARA DALAM PENINGKATAN KINERJA DAN DISIPLIN PNS DI LINGKUNGAN SEKRETARIAT DPRD PROVINSI SUMATERA UTARA

Nama : Kartini Lubis
NPM : 171801035
Program Studi : Magister Administrasi Publik
Pembimbing I : Dr. Abdul Kadir, M.Si
Pembimbing II : Dr. Dumasari Harahap, SH, M.Si

Kedisiplinan PNS merupakan suatu kemutlakan, terlebih lagi PNS yang bertugas di Lingkungan Sekretariat DPRD Provinsi Sumatera Utara. Permasalahan yang terjadi masih tingginya pelanggaran disiplin, tingkat penyalahgunaan kewenangan dan masih rendahnya kinerja pegawai. Perumusan masalah dalam penelitian ini adalah: 1) bagaimana implementasi Peraturan Gubernur Sumatera Utara Nomor 18 Tahun 2018 tentang Tunjangan Tambahan Penghasilan Pegawai Negeri Sipil dan Calon Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Provinsi Sumatera Utara, 2) faktor apa saja yang menjadi kendala dalam mewujudkan peningkatan kinerja dan disiplin Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Sekretariat DPRD Provinsi Sumatera Utara, dengan tujuan penelitian: 1) untuk mengetahui dan menganalisis implementasi Peraturan Gubernur Sumatera Utara Nomor 18 Tahun 2018 tentang Tunjangan Tambahan Penghasilan Pegawai Negeri Sipil dan Calon Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Provinsi Sumatera Utara, 2) untuk mengetahui faktor apa saja yang menjadi kendala dalam mewujudkan peningkatan kinerja dan disiplin Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Sekretariat DPRD Provinsi Sumatera Utara. Adapun metode penelitian yang digunakan adalah metode deskriptif, sedangkan teknik analisis data menggunakan deskriptif kualitatif. Dari hasil penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi Pergubsu No. 18 Tahun 2018 Tentang Tunjangan Tambahan Penghasilan Pegawai Negeri Sipil dan Calon Pegawai Negeri Sipil belum sepenuhnya berhasil diterapkan di lingkungan Sekretariat DPRD Provinsi Sumatera Utara. Implementasi telah berhasil diterapkan dari segi komunikasi dan struktur birokrasi, tetapi belum berhasil diterapkan dari segi sumberdaya dan disposisi. Kendala yang dihadapi dalam mewujudkan peningkatan kinerja dan disiplin PNS di Lingkungan Sekretariat DPRD Provinsi Sumatera Utara adalah pejabat penilai (atasan) tidak mampu mengendalikan pandangan hubungan pribadi dalam melakukan penilaian hasil kerja bawahan, pembayaran TTP sering tidak dapat dilakukan secara tepat waktu karena dana belum tersedia, pemberian sanksi disiplin masih tergolong tidak tegas, dan pegawai sering membuat laporan secara berlebihan. Disarankan atasan sebagai pejabat penilai perlu menghilangkan pengaruh unsur kedekatan dalam membuat penilaian terhadap kinerja bawahan, serta bersikap tegas dalam memberikan sanksi kepada pegawai yang melanggar peraturan disiplin. Pemda Provinsi Sumut perlu mengupayakan agar dana yang dibutuhkan dapat tersedia sehingga pembayaran TTP dapat dilakukan secara tepat waktu tanpa mengalami keterlambatan. Disamping itu, pegawai juga perlu membuat laporan yang lebih menggambarkan kondisi pekerjaan yang benar-benar telah dilakukan pada setiap harinya.

Kata Kunci: Implementasi, Kinerja, Disiplin, PNS

ABSTRACT

IMPLEMENTATION OF THE GOVERNOR REGULATION OF NORTH SUMATERA PROVINCE NUMBER 18 OF 2018 CONCERNING THE ADDITIONAL ASSESSMENT OF CIVIL STATE EMPLOYEES AND CIVIL SERVANTS IN THE GOVERNMENT OF SUMATRA UTARA PROVINCE IN INCREASING PERFORMANCE AND DISCIPLINE OF PNS IN THE SECRETARIAT ENVIRONMENT OF THE DPRD NORTH SUMATERA PROVINCE

Name : Kartini Lubis
NPM : 171801035
Study Program : Master of Public Administration
Supervisor I : Dr. Abdul Kadir, M.Si
Supervisor II : Dr. Dumasari Harahap, SH, M.Si

The discipline of civil servants is an absolute, moreover civil servants serving in the environment of the DPRD Secretariat of North Sumatra Province. Problems that still occur are high discipline violations, the level of abuse of authority and the low performance of employees. The formulation of the problem in this study are: 1) how is the implementation of North Sumatra Governor Regulation Number 18 Year 2018 concerning Additional Income Allowances for Civil Servants and Prospective Civil Servants in the North Sumatra Provincial Government, 2) what factors are obstacles in realizing improved performance and discipline of Civil Servants in the North Sumatra Provincial DPRD Secretariat, with the aim of research: 1) to find out and analyze the implementation of North Sumatra Governor Regulation Number 18 Year 2018 regarding Income Allowances for Civil Servants and Prospective Civil Servants in the Government of North Sumatra Province , 2) to find out what factors are obstacles in realizing improved performance and discipline of Civil Servants in the North Sumatra Provincial DPRD Secretariat. The research method used is descriptive method, while the data analysis technique uses qualitative descriptive. From the results of this study indicate that the implementation of Governor Regulation No. 18 of 2018 concerning Income Allowance for Civil Servants and Prospective Civil Servants has not been fully successful in the North Sumatra Provincial DPRD Secretariat. Implementation has been successfully implemented in terms of communication and bureaucratic structure, but has not been successfully implemented in terms of resources and dispositions. Constraints faced in realizing improved performance and discipline of civil servants within the North Sumatra Provincial DPRD Secretariat are appraisal officials (superiors) unable to control the views of personal relations in evaluating subordinates' work, TTP payments often cannot be done in a timely manner because funds are not yet available, disciplinary sanctions are still relatively indecisive, and employees often report excessively. It is recommended that supervisors as appraisal officials need to eliminate the influence of the element of closeness in making judgments on the performance of subordinates, and be assertive in giving sanctions to employees who subscribe to disciplinary regulations. The North Sumatra Provincial Government needs to strive so that the funds needed can be available so that the payment of TTP can be done in a timely manner without experiencing delays. In addition, employees also need to make a report that better describes the conditions of the work that has actually been done on a daily basis.

Keywords: Implementation, Performance, Discipline, Civil Servants

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Tuhan Yang Maha Esa yang telah memberikan Rahmat dan Berkat-Nya kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan Tesis **“Implementasi Peraturan Gubernur Provinsi Sumatera Utara Nomor 18 Tahun 2018 tentang Tunjangan Tambahan Penghasilan Pegawai Negeri Sipil dan Calon Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Provinsi Sumatera Utara dalam Peningkatan Kinerja dan Disiplin PNS di Lingkungan Sekretariat DPRD Provinsi Sumatera Utara”**. Tesis ini disusun untuk memenuhi salah satu syarat guna memperoleh gelar Magister Administrasi Publik pada Program Studi Magister Administrasi Publik, Program Pascasarjana Universitas Medan Area.

Dalam proses pengerjaan Tesis ini, peneliti telah mendapat bimbingan dari berbagai pihak, baik berupa materil, motivasi, spiritual, informasi maupun dari segi administrasi. Oleh karena itu sudah selayaknya penulis mengucapkan terimakasih kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Dadan Ramdan, M.Eng., M.Sc, selaku Rektor Universitas Medan Area.
2. Ibu Prof. Dr. Ir. Retna Astuti K. MS, selaku Direktur Pasca Sarjana Universitas Medan Area.
3. Bapak Dr. Warjio, MA, selaku Ketua Program Studi Magister Administrasi Publik Universitas Medan Area.

4. Bapak Dr. Abdul Kadir, M.Si, selaku Pembimbing I yang telah banyak memberikan bimbingan dan arahan kepada penulis dalam menyelesaikan tesis ini.
5. Ibu Dr. Dumasari Harahap, SH, M.Si, selaku Pembimbing II yang telah banyak memberikan bimbingan dan arahan kepada penulis dalam menyelesaikan tesis ini.
6. Kepada Bapak Sekretaris Dewan di Lingkungan Sekretariat DPRD Provinsi Sumatera Utara yang telah bersedia memberikan izin penelitian dan memberikan data yang dibutuhkan dalam penyelesaian tesis ini.
7. Keluarga yang tercinta suami dan anak-anakku yang selalu menjadi semangat dan juga mendorong untuk menyelesaikan tesis ini.
8. Seluruh sahabat-sahabatku di Program Studi Magister Administrasi Publik Pascasarjana Universitas Medan Area.

Penulis menyadari bahwa Tesis ini masih banyak kekurangannya, oleh karena itu dengan segala kerendahan hati penulis mengharapkan saran dan kritik yang bersifat membangun dari para pembaca demi penyempurnaannya. Semoga Tesis ini dapat bermanfaat, baik bagi perkembangan ilmu pengetahuan maupun bagi pemerintah.

Medan, April 2019

Penulis

Kartini Lubis

DAFTAR ISI

	Halaman
ABSTRAK	i
ABSTRACT	ii
KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	v
BAB I PENDAHULUAN	
1.1. Latar Belakang Masalah	1
1.2. Perumusan Masalah.....	9
1.3. Tujuan Penelitian.....	9
1.4. Manfaat Penelitian.....	10
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
2.1. Kebijakan Publik	11
2.2. Tahap-tahap Kebijakan Publik	13
2.3. Implementasi Kebijakan.....	16
2.4. Pengertian Kinerja.....	22
2.5. Manfaat Penilaian Kinerja.....	25
2.6. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kinerja	26
2.7. Pengertian Disiplin.....	26
2.8. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kinerja	28
2.9. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara	31
2.10. Penelitian Terdahulu	33
2.11. Kerangka Pemikiran.....	36

BAB III METODOLOGI PENELITIAN

3.1. Tempat dan Waktu Penelitian	38
3.2. Bentuk Penelitian	38
3.3. Informan Penelitian	38
3.4. Teknik Pengumpulan Data	39
3.5. Teknik Analisis Data	40
3.6. Definisi Konsep dan Definisi Operasional	40

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

4.1. Gambaran Umum Lokasi Penelitian	43
4.1.1. Sejarah Singkat Sekretariat DPRD Provinsi Sumatera Utara	43
4.1.2. Struktur Organisasi Sekretariat DPRD Provinsi Sumatera Utara	46
4.2. Pembahasan	92
4.2.1. Implementasi Pergubsu No. 18 Tahun 2018 Tentang Tunjangan Tambahan Penghasilan Pegawai Negeri Sipil dan Calon Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Sekretariat DPRD Provinsi Sumatera Utara	92
4.2.2. Faktor Kendala Dalam Mewujudkan Peningkatan Kinerja dan Disiplin Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Sekretariat DPRD Provinsi Sumatera Utara	133

BAB V KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

5.1. Kesimpulan.....	138
5.2. Rekomendasi	138
DAFTAR PUSTAKA	140





BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Good Governance yang diterjemahkan sebagai tata pemerintahan yang baik merupakan tema umum kajian yang populer, baik di pemerintahan, masyarakat maupun di dunia swasta. Keberhasilan penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik sangat ditentukan oleh keterlibatan dan sinergi tiga aktor utama yaitu aparatur pemerintah, masyarakat dan pihak swasta. Dalam penyelenggaraan pemerintah, aparatur pemerintah merupakan salah satu aktor penting yang memegang kendali proses berlangsungnya *governance*. Keterlibatan aparatur pemerintah dalam mendukung keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan sangat ditentukan antara lain oleh pemahaman terhadap konsep tata pemerintahan yang baik serta pengalamannya yang sangat terkait dengan birokrasi dan manajemen birokrasi pemerintah.

Aparatur merupakan suatu komunitas individu-individu yang memiliki tugas dan fungsi yang terlembagakan untuk melayani rakyat diartikan secara singkat sebagai pemikir, perencana, pelaksana sekaligus pengawas jalannya kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pembinaan masyarakat atas nama kepala daerah (Sarundajang, 2010:164). Aparatur yang baik adalah yang mampu memberi kepada masyarakat apa yang mereka butuhkan, bahkan sebelum masyarakat itu sendiri memintanya.

Aparatur Sipil Negara menjunjung tinggi kesetiaan terhadap Pancasila, UUD RI 1945 dan pemerintah. ASN dalam kesetiaan terhadap negara, mewujudkannya melalui peningkatan pelayanan terhadap masyarakat. Namun

dalam penerapannya sikap disiplin, jujur, adil, transparan dan akuntabel dalam melaksanakan tugas, belum terlaksana secara maksimal, sehingga dalam upaya peningkatan kinerja, pemerintah dalam Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 menegaskan tentang disiplin ASN yang memuat secara jelas tentang kewajiban-kewajiban dan larangan-larangan yang harus ditaati dan dipatuhi oleh semua ASN, dan hukuman disiplin yang dapat dijatuhkan kepada ASN yang telah terbukti melakukan pelanggaran. Penjatuhan hukuman disiplin dimaksudkan untuk membina ASN yang telah melakukan pelanggaran, agar yang bersangkutan mempunyai sikap menyesal dan berusaha tidak mengulangi dan memperbaiki diri pada masa yang akan datang.

Kenyataan yang terjadi meskipun pemerintah telah menegaskan peraturan disiplin ASN, masih sering terlihat adanya aparatur pemerintah (ASN) yang belum dengan sungguh-sungguh melaksanakan kewajiban-kewajiban yang sudah ditetapkan, serta masih adanya ketidakpatuhan atau pelanggaran terhadap larangan yang ditetapkan dalam peraturan disiplin ASN tersebut. Pasal 20 dan 21 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menyatakan bahwa:

1. Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi Pegawai Negri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah.
2. Pegawai Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut pegawai ASN adalah pegawai Negri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan disertai tugas.

3. Manajemen ASN adalah pengelolaan ASN untuk menghasilkan pegawai ASN yang profesional, memiliki nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian menyatakan bahwa kelancaran penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan nasional sangat tergantung pada kesempurnaan aparatur negara khususnya pegawai negeri. Kedisiplinan PNS juga merupakan bagian dari tujuan pembangunan nasional yakni mewujudkan masyarakat madani yang taat hukum, berperadaban moderen, demokratis, makmur, adil, dan bermoral tinggi, diperlukan pegawai negeri yang merupakan unsur aparatur negara yang bertugas sebagai abdi masyarakat yang harus menyelenggarakan pelayanan secara adil dan merata kepada masyarakat dengan dilandasi kesetiaan, dan ketaatan kepada Pancasila dan UUD 1945.

Pembinaan Aparatur Sipil Negar harus dilakukan dengan sebaik-baiknya dengan berdasarkan pada perpaduan sistem prestasi kerja dan sistem karier yang dititik beratkan pada sistem prestasi kerja, dengan maksud untuk memberi peluang bagi Aparatur Sipil Negara yang berprestasi tinggi untuk meningkatkan kemampuannya secara profesional dan berkompetisi secara sehat. Pemerintah dalam rangka mewujudkan Aparatur Sipil Negara yang handal, profesional, dan bermoral menegaskan PNS sebagai unsur aparatur negara dituntut untuk setia kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Pemerintah, bersikap disiplin, jujur, adil, transparan, dan akuntabel dalam melaksanakan tugas.

UU RI No. 5 Tahun 2014 tentang disiplin ASN antara lain memuat secara jelas tentang kewajiban-kewajiban dan larangan-larangan yang harus ditaati dan dipatuhi oleh semua ASN, dan hukuman disiplin yang dapat dijatuhkan kepada ASN yang telah terbukti melakukan pelanggaran. Penjatuhan hukuman disiplin dimaksudkan untuk membina ASN yang telah melakukan pelanggaran, agar yang bersangkutan mempunyai sikap menyesal dan berusaha tidak mengulangi dan memperbaiki diri pada masa yang akan datang. Dalam Peraturan Pemerintah tersebut secara tegas disebutkan jenis hukuman disiplin yang dapat dijatuhkan terhadap suatu pelanggaran disiplin. Hal ini dimaksudkan sebagai pedoman bagi pejabat yang berwenang menghukum serta memberikan kepastian dalam menjatuhkan hukuman disiplin. Demikian juga dengan batasan kewenangan bagi pejabat yang berwenang menghukum telah ditentukan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tersebut. Persepsi tentang mutu suatu organisasi pelayanan sangat berubah-ubah karena bersifat subyektif.

Pegawai pemerintah secara sempit diartikan juga sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN) yang gajinya dibebankan pada APBN dan APBD dan bekerja pada Departemen, lembaga pemerintahan non-departemen, kesekretariatan lembaga tinggi Negara, instansi vertikal di daerah provinsi/kabupaten/kota, kepaniteraan pengadilan atau dipekerjakan untuk menyelenggarakan tugas Negara lainnya (Sumarto, 2008:11). Jadi aparatur pemerintah merupakan pengatur sekaligus pelayan masyarakat yang memberikan pelayanan secara professional, jujur, adil dan merata, bekerja secara efektif, efisien dan ekonomis dalam rangka penyelenggaraan tugas Negara untuk mencapai tujuan Negara yang secara kontekstual juga ikut bertanggung jawab terhadap kesejahteraan dan kepuasan

masyarakat sebagai pihak yang dilayani (*Provider*). Birokrasi merupakan suatu organisasi pemerintahan yang terdiri dari sub-sub struktur yang memiliki hubungan satu dengan yang lain, yang memiliki fungsi, peran dan kewenangan dalam melaksanakan pemerintahan dalam rangka mencapai suatu visi, misi, tujuan dan program yang telah ditetapkan.

Kedisiplinan PNS merupakan suatu kemutlakan, terlebih lagi PNS yang bertugas di Lingkungan Sekretariat DPRD Provinsi Sumatera Utara karena merupakan agen pemerintah yang berfungsi sebagai unit peta langsung kepada masyarakat. Begitu penting kedisiplinan PNS sehingga pemerintah melalui Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara selalu berupaya agar PNS selalu meningkatkan tingkat kedisiplinan yang juga merupakan upaya peningkatan prestasi kerjanya. Kinerja maupun disiplin dalam instansi pemerintah menunjukkan gejala menurun atau rendah.

Dalam rangka upaya meningkatkan Kinerja dan Disiplin PNS di Lingkungan Sekretariat DPRD Provinsi Sumatera Utara sehingga menghasilkan PNS yang memiliki kinerja yang baik serta mampu menjalankan tugas pokok dan fungsinya sesuai dengan *Amanah dari Undang-Undang ASN Nomor 5 Tahun 2014*, dengan ini diberitahukan beberapa hal sebagai berikut :

1. Sesuai Pasal 15 Peraturan Gubernur Provinsi Sumatera Utara Nomor 18 Tahun 2018 bahwa ketentuan jam kerja Pegawai di Lingkungan Pemprovsum adalah sebagai berikut :
 - a. *Hari Senin* sampai dengan *hari Kamis* waktu kerja dimulai dari pukul 07.30 Wib sampai dengan pukul 16.00 Wib.

- b. *Hari Jum'at* waktu kerja dimulai dari pukul 07.30 Wib sampai dengan pukul 15.30 Wib.
2. Selanjutnya disebutkan pada Pasal 18 bahwa setiap Pegawai wajib merekam kehadiran dengan menggunakan alat/mesin daftar hadir elektronik pada masing-masing unit kerja dengan perekaman kehadiran sebanyak 2 (dua) kali, yaitu :
 - a. Pada pagi hari mulai pukul 06.30 Wib sampai dengan pukul 08.00 Wib.
 - b. Pada sore hari mulai pukul 16.00 Wib, dan
 - c. Pada sore hari Jum'at mulai pukul 15.30 Wib.
3. Bahwa sesuai dengan Peraturan Gubernur Nomor 18 Tahun 2018 tanggal 31 Mei 2018 tentang Tunjangan Tambahan Penghasilan (TTP) atau Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) PNS dengan jelas disebutkan bahwa akan dilakukan pemotongan bagi PNS yang tidak hadir masuk kerja dan tidak mempunyai kinerja yang terukur dan dapat dibuktikan dengan laporan kinerja.

Oleh karenanya PNS yang memiliki kehadiran dan kerajinan yang lebih baik akan mendapatkan TPP yang lebih besar dari PNS yang bekerja biasa saja. Pemberiannya diberikan berdasarkan golongan kerja, juga jabatan sehingga tidak berdasarkan kepada kinerja dari masing-masing PNS. Penetapan untuk pemberian TPP ini dilakukan berdasarkan Pergub, misalnya Golongan IVA itu semuanya sama TPP nya. Paling ada sanksi pengurangan TPP saja kalau ada tidak hadir atau bolos menurut Kaiman Turnip Kepala Badan Kepegawaian Daerah Sumatera Utara.

Instruksi dari Badan Kepegawaian Daerah Sumatera Utara kepada Kepala Bagian, Kepala Sub Bagian dan PNS di Lingkungan Sekretariat DPRD Provinsi Sumatera Utara, untuk melaksanakan beberapa hal sebagai berikut :

1. Meningkatkan kinerja, dibuktikan dengan memberikan laporan kinerja pada tanggal 4 setiap bulannya. Laporan kinerja sangat berpengaruh terhadap pembayaran TPP dimana akan dilakukan penghitungan dengan formulasi khusus bagi PNS yang tidak melaksanakan tugas, pokok dan fungsinya, sesuai dengan Peraturan Gubsu Nomor 18 Tahun 2018. Dua indikator untuk TPP ini yakni Sasaran Kerja Pegawai (SKP) dan Perilaku Kerja Pegawai (PKP). Untuk SKP dilakukan sesuai dengan kontrak kerja dengan fakta kerja yang telah dilakukannya setiap bulannya dan inilah yang menjadi laporan kinerja dari masing-masing PNS tersebut setiap bulannya. Kalau PKP itu merupakan kedisiplinan, integritas pegawai dan lainnya. Untuk bobotnya sendiri SKP itu sekitar 60 persen, sedangkan untuk PKP itu 40 persen. Jadi semakin dia bekerja, maka TPPnya akan semakin tinggi.
2. PNS yang terlambat masuk bekerja dan/atau pulang lebih awal atau tidak melakukan Finger Print akan dikenakan pemotongan TPP. Perlu ditegaskan bahwa sesuai dengan Pergub Nomor 18 Tahun 2018 jam efektif adalah 7,5 jam setiap hari atau tidak boleh kurang dari 37 (tiga puluh tujuh) jam 30 (tiga puluh) menit dalam seminggu.
3. PNS harus berada di ruang kerja dan menyelesaikan pekerjaannya, kecuali untuk tugas-tugas tertentu yang mengharuskan PNS keluar kantor dengan terlebih dahulu mendapat ijin atasan.

4. Bagi PNS yang tidak dapat masuk kerja dikarenakan alasan tertentu seperti Sakit, atau izin karena alasan penting harus dapat dibuktikan dengan surat sakit dan izin atasan, dalam hal pemberian cuti sakit bagi PNS berpedoman kepada Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.
5. PNS yang melaksanakan tugas kedinasan diluar kantor sehingga tidak dapat melakukan perekaman kehadiran secara Elektronik harus dapat dibuktikan dengan surat tugas, dalam hal melaksanakan tugas kedinasan harus memperhatikan urgensi tugas.
6. Demi terwujudnya upaya peningkatan Kinerja dan Disiplin PNS ini diminta kepada para Kepala Bagian dan para Kepala Sub Bagian agar menjadi tauladan dalam hal kedisiplinan serta bertindak Objektif dan Selektif dalam menandatangani Laporan Kinerja. Sebagai bentuk pembinaan kepada bawahan, Laporan Kinerja yang tidak dapat dibuktikan dengan bukti-bukti pekerjaan (fiktif) agar tidak ditandatangani karena berdasarkan Pasal 22 Pergub No. 18 Tahun 2018 disebutkan bahwa pejabat penilai yang memberikan penilaian tidak sesuai dengan bukti kinerja pegawai diberikan sanksi pemotongan TTP sebesar 25%.

Permasalahan yang muncul di Lingkungan Sekretariat DPRD Provinsi Sumatera Utara, antara lain adalah masih tingginya pelanggaran disiplin, tingkat penyalahgunaan kewenangan, masih rendahnya kinerja sumber daya manusia pegawai. Masih ada PNS yang terlambat dalam mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD dengan kinerja yang kurang efisien. Sikap kurang/tidak disiplin masih terlihat di kalangan aparatur pemerintah daerah ini, sebagaimana

ditunjukkan dengan beberapa perilaku seperti datang ke kantor tidak tepat waktu. Salah satu indikasi rendahnya kualitas PNS tersebut adalah adanya pelanggaran disiplin yang banyak dilakukan oleh PNS. Peningkatan kinerja dan disiplin dalam lingkungan pegawai negeri sipil adalah salah satu upaya untuk mengatasi ketidak tertiban tersebut, sehingga penulis tertarik membuat tulisan dalam bentuk tesis dengan judul: **"Implementasi Peraturan Gubernur Provinsi Sumatera Utara Nomor 18 Tahun 2018 tentang Tunjangan Tambahan Penghasilan Pegawai Negeri Sipil dan Calon Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Provinsi Sumatera Utara dalam Peningkatan Kinerja dan Disiplin PNS di Lingkungan Sekretariat DPRD Provinsi Sumatera Utara"**.

1.2 Perumusan Masalah.

Berdasarkan latar belakang masalah dan isu actual yang ada, maka rumusan masalah penelitian ini adalah :

1. Bagaimana implementasi Peraturan Gubernur Sumatera Utara Nomor 18 Tahun 2018 tentang Tunjangan Tambahan Penghasilan Pegawai Negeri Sipil dan Calon Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Provinsi Sumatera Utara ?
2. Faktor apa saja yang menjadi kendala dalam mewujudkan peningkatan kinerja dan disiplin Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Sekretariat DPRD Provinsi Sumatera Utara ?

1.3. Tujuan Penelitian

Dari latar belakang serta perumusan masalah yang diuraikan, maka penelitian ini bertujuan untuk:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis implementasi Peraturan Gubernur Sumatera Utara Nomor 18 Tahun 2018 tentang Tunjangan Tambahan Penghasilan Pegawai Negeri Sipil dan Calon Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Provinsi Sumatera Utara.
2. Mengetahui faktor apa saja yang menjadi kendala dalam mewujudkan peningkatan kinerja dan disiplin Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Sekretariat DPRD Provinsi Sumatera Utara.

1.4. Manfaat Penelitian

Jika tujuan dalam penelitian ini dapat tercapai maka akan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Memberikan masukan yang baik bagi Sekretariat DPRD Provinsi Sumatera Utara dalam hal peningkatan kinerja dan disiplin PNS.
2. Sebagai bahan masukan dalam membina moralitas dan disiplin kerja PNS dalam rangka peningkatan kinerja atau prestasi kerja PNS di Lingkungan Sekretariat DPRD Provinsi Sumatera Utara.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Kebijakan Publik

Pada dasarnya banyak batasan atau definisi apa yang dimaksud dengan kebijakan publik (*public policy*) dalam literatur-literatur ilmu politik. Masing-masing definisi tersebut memberi penekanan yang berbeda-beda. Perbedaan ini timbul karena masing-masing ahli mempunyai latar belakang yang berbeda-beda. Sementara di sisi yang lain, pendekatan dan model yang digunakan oleh para ahli pada akhirnya juga akan menentukan bagaimana kebijakan publik tersebut hendak didefinisikan (Winarno, 2007: 16).

Definisi kebijakan publik yang dikemukakan oleh Thomas R. Dye (1975, dalam Syafiie (2006: 105) menyatakan bahwa “kebijakan publik adalah apapun juga yang dipilih pemerintah, apakah mengerjakan sesuatu atau tidak mengerjakan (mendiamkan) sesuatu itu (*whatever government choose to do or not to do*)”. Dye dalam Harbani Pasolong (2008) mengemukakan bahwa bila pemerintah mengambil suatu keputusan maka harus memiliki tujuan yang jelas, dan kebijakan publik mencakup semua tindakan pemerintah, jadi bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saja. Sementara Carl Friedrich (dalam Winarno 2007: 17) mengemukakan bahwa:

Kebijakan sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan peluang-peluang terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu.

Namun demikian, satu hal yang harus diingat dalam mendefinisikan kebijakan, adalah bahwa pendefinisian kebijakan tetap harus mempunyai pengertian mengenai apa yang sebenarnya dilakukan oleh pemerintah, daripada apa yang diusulkan dalam tindakan mengenai suatu persoalan tertentu. Definisi mengenai kebijakan publik akan lebih tepat bila definisi tersebut mencakup pula arah tindakan atau apa yang dilakukan dan tidak semata-mata menyangkut usulan tindakan.

Winarno mengemukakan bahwa definisi yang lebih tepat mengenai kebijakan publik adalah sebagaimana definisi yang dikemukakan oleh James Anderson (1969, dalam Winarno 2007: 18) yaitu kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan.

Konsep kebijakan ini dianggap tepat karena memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan oleh pemerintah. Amir Santoso (1993, dalam Winarno (2007: 19), dengan mengkomparasi berbagai definisi yang dikemukakan oleh para ahli yang menaruh minat dalam kebijakan publik mengemukakan bahwa pada dasarnya pandangan mengenai kebijakan publik dapat dibagi ke dalam dua wilayah kategori yaitu:

Pertama, pendapat ahli yang menyamakan kebijakan publik dengan tindakan-tindakan pemerintah. Para ahli dalam kelompok ini cenderung menganggap bahwa semua tindakan pemerintah dapat disebut sebagai kebijakan publik. Kedua, menurut Amir Santoso berangkat dari para ahli yang memberikan perhatian khusus kepada pelaksanaan kebijakan. Para ahli yang masuk dalam kategori ini terbagi dalam dua kubu, kubu pertama melihat kebijakan publik dalam tiga lingkungan, yakni perumusan kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan penilaian dan kubu kedua

memandang kebijakan publik sebagai suatu hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat- akibat yang bisa diramalkan

Lebih lanjut, Effendi dalam Syafiie (2006: 106) mengemukakan bahwa pengertian kebijakan publik dapat dirumuskan sebagai:

Pengetahuan tentang kebijakan publik adalah pengetahuan tentang sebab-sebab, konsekuensi dan kinerja kebijakan serta program publik, sedangkan pengetahuan dalam kebijakan publik adalah proses menyediakan informasi dan pengetahuan untuk para eksekutif, anggota legislatif, lembaga peradilan dan masyarakat umum yang berguna dalam proses perumusan kebijakan serta yang dapat meningkatkan kinerja kebijakan.

Berdasarkan definisi dan pendapat para ahli di atas, maka dapat dikemukakan bahwa kebijakan publik merupakan tindakan-tindakan tertentu yang dilakukan oleh pemerintah ataupun pejabat pemerintah. Setiap kebijakan yang dibuat pemerintah pasti memiliki suatu tujuan, sehingga kebijakan publik berguna untuk memecahkan masalah atau problem yang ada dalam kehidupan masyarakat. Kebijakan publik sangat perlu adanya karena tugas pemerintah sebagai pelayan masyarakat yang harus merumuskan tindakan-tindakan untuk masyarakat.

2.2. Tahap-Tahap Kebijakan Publik

Tahap-Tahap Kebijakan Publik Charles Lindblom (1986, dalam Winarno 2007: 32) mengemukakan bahwa proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji oleh aktor pembuat kebijakan. Oleh karena itu, beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik ke dalam beberapa tahap. Tujuan pembagian seperti ini adalah untuk memudahkan dalam mengkaji kebijakan publik.

Tahap-tahap kebijakan publik yang dikemukakan oleh Dunn (2008:22) adalah “a. Tahap penyusunan, b. Tahap formulasi kebijakan, c. Tahap adopsi kebijakan, d. Tahap implementasi dan e. Tahap evaluasi kebijakan”. Adapun penjelasannya sebagai berikut:

a. Tahap Penyusunan

Agenda Sejumlah aktor yang dipilih dan diangkat untuk merumuskan masalah-masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan, karena tidak semua masalah menjadi prioritas dalam agenda kebijakan publik. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali, sementara masalah lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.

b. Tahap Formulasi Kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para aktor pembuat kebijakan. Masalah-masalah tersebut kemudian didefinisikan untuk kemudian dicari solusi pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan (*policy alternatives/policy options*) yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk ke dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai tindakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Pada tahap ini, masing-masing aktor akan “bermain” untuk mengusulkan pemecahan masalah tersebut.

c. Tahap Adopsi Kebijakan

Berbagai macam alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para aktor perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi untuk tindakan lebih lanjut dalam kebijakan publik dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan pengadilan.

d. Tahap Implementasi

Kebijakan suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, keputusan program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh badan-badan pemerintah yang memobilisasi sumberdaya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini muncul berbagai kepentingan yang akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (implementors), namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

e. Tahap Evaluasi Kebijakan

Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, hal ini dilakukan untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Dalam hal ini, memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu, ditentukanlah ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih

dampak yang diinginkan. Dilihat dari uraian di atas mengenai tahapan pembuatan kebijakan publik, maka dapat dimengerti bahwa dalam perumusan kebijakan publik tidaklah mudah. Mengingat banyaknya masalah-masalah yang ada dalam masyarakat tentunya juga membutuhkan pemecahan masalah yang tepat dan sesuai untuk kondisi masyarakat yang ada. Oleh karena itu dalam menentukan kebijakan para aktor harus benar-benar mengkaji dengan tepat sehingga tidak merugikan masyarakat.

2.3. Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Rangkaian implementasi kebijakan dapat diamati dengan jelas yaitu dimulai dari program, ke proyek dan ke kegiatan. Model tersebut mengadaptasi mekanisme yang lazim dalam manajemen, khususnya manajemen sektor publik. Kebijakan diturunkan berupa program program yang kemudian diturunkan menjadi proyek-proyek, dan akhirnya berwujud pada kegiatan-kegiatan, baik yang dilakukan oleh pemerintah, masyarakat maupun kerjasama pemerintah dengan masyarakat.

Van Meter dan Van Horn (dalam Winarno, 2007:146-147) mendefinisikan implementasi kebijakan publik sebagai tindakan-tindakan dalam keputusan-keputusan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk

mencapai perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan yang dilakukan oleh organisasi publik yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan.

Adapun makna implementasi menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul Sabatier (1979) sebagaimana dikutip dalam buku Solihin Abdul Wahab (2008: 65), mengatakan bahwa: Implementasi adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan Negara yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

Dari penjelasan-penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran ditetapkan atau diidentifikasi oleh keputusan-keputusan kebijakan. Jadi implementasi merupakan suatu proses kegiatan yang dilakukan oleh berbagai aktor sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran kebijakan itu sendiri.

Terdapat beberapa teori dari beberapa ahli mengenai implementasi kebijakan, yaitu:

Edward III (dalam Subarsono, 2011: 90-92) berpandangan bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yaitu:

- a. Komunikasi, yaitu keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan, dimana yang menjadi

tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (target group), sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Secara umum membahas tiga hal penting dalam proses komunikasi kebijakan yakni transmisi, konsistensi dan kejelasan. Transmisi artinya sebelum pejabat dapat mengimplementasikan suatu keputusan ia harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan. Kejelasan, jika kebijakan sebagaimana yang diinginkan, maka petunjuk pelaksana tidak hanya harus diterima oleh para implementor, tetapi juga komunikasi kebijakan harus jelas. Ketidakjelasan pesan komunikasi yang disampaikan berkenaan dengan implementasi kebijakan akan mendorong terjadinya interpretasi yang salah bahkan mungkin bertentangan dengan makna pesan awal. Konsistensi, artinya bahwa jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas.

- b. Sumberdaya, meskipun isi kebijakan telah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, maka implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia, misalnya kompetensi implementor dan sumber daya finansial.
- c. Disposisi, adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka implementor tersebut dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika

implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.

- d. Struktur Birokrasi, struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Aspek dari struktur organisasi adalah *Standard Operating Procedure* (SOP) dan fragmentasi. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan red-tape, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks, yang menjadikan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

Menurut pandangan Edwards (dalam Winarno, 2007: 181) sumber-sumber yang penting meliputi, staff yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang diperlukan untuk menerjemahkan usul-usul di atas kertas guna melaksanakan pelayanan-pelayanan publik. Struktur Birokrasi menurut Edwards (dalam Budi Winarno, 2007: 203) terdapat dua karakteristik utama, yakni *Standard Operating Procedures* (SOP) dan Fragmentasi SOP atau prosedur-prosedur kerja ukuran-ukuran dasar berkembang sebagai tanggapan internal terhadap waktu yang terbatas dan sumber-sumber dari para pelaksana serta keinginan untuk keseragaman dalam bekerjanya organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas. Sedangkan fragmentasi berasal dari tekanan-tekanan diluar unit-unit birokrasi, seperti komite-komite legislatif, kelompok-kelompok kepentingan pejabat-pejabat eksekutif, konstitusi negara dan sifat kebijakan yang mempengaruhi organisasi birokrasi pemerintah.

Teori Merilee S. Grindle Keberhasilan implementasi menurut Merilee S. Grindle (dalam Subarsono, 2011: 93) dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Variabel tersebut mencakup sejauhmana kepentingan kelompok sasaran atau target group termuat dalam isi kebijakan, jenis manfaat yang diterima oleh target group, sejauhmana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan, apakah letak sebuah program sudah tepat, apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementornya dengan rinci, dan apakah sebuah program didukung oleh sumberdaya yang memadai.

Sedangkan menurut Wibawa dkk (2008: 22-23) mengemukakan model Grindle ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, barulah implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat *implementability* dari kebijakan tersebut. Isi kebijakan tersebut mencakup hal-hal berikut:

- a. Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan.
- b. Jenis manfaat yang akan dihasilkan.
- c. Derajat perubahan yang diinginkan.
- d. Kedudukan pembuat kebijakan.
- e. Siapa pelaksana program.
- f. Sumber daya yang dihasilkan

Sementara itu, konteks implementasinya adalah:

- a. Kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat.
- b. Karakteristik lembaga dan penguasa.
- c. Kepatuhan dan daya tanggap.

Keunikan dari model Grindle terletak pada pemahamannya yang komprehensif akan konteks kebijakan, khususnya yang menyangkut dengan implementor, penerima implementasi, dan arena konflik yang mungkin terjadi di antara para aktor implementasi, serta kondisi-kondisi sumber daya implementasi yang diperlukan.

Teori Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier. Menurut Mazmanian dan Sabatier (dalam Subarsono, 2011: 94) ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yakni karakteristik dari masalah (*tractability of the problems*), karakteristik kebijakan/undang-undang (*ability of statute to structure implementation*) dan variabel lingkungan (*nonstatutory variables affecting implementation*).

Teori Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn. Menurut Meter dan Horn (dalam Subarsono, 2011: 99) ada lima variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yakni standar dan sasaran kebijakan, sumberdaya, komunikasi antarorganisasi dan penguatan aktivitas, karakteristik agen pelaksana dan kondisi sosial, ekonomi dan politik.

Menurut pandangan Edward III (Budi Winarno, 2007: 175-177) proses komunikasi kebijakan dipengaruhi tiga hal penting, yaitu:

- a. Faktor pertama 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.
- b. Faktor kedua adalah kejelasan, jika kebijakan-kebijakan diimplementasikan sebagaimana yang diinginkan, maka petunjuk-petunjuk pelaksanaan tidak

hanya harus diterima oleh para pelaksana kebijakan, tetapi juga komunikasi kebijakan tersebut harus jelas. Seringkali instruksi-intruksi yang diteruskan kepada pelaksana kabur dan tidak menetapkan kapan dan bagaimana suatu program dilaksanakan.

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

2.4. Pengertian Kinerja

Bagi orang-orang yang berkecimpung dalam manajemen sumber daya manusia pada umumnya sependapat bahwa kinerja pegawai merupakan bagian penting dari seluruh proses pegawai. Pentingnya kinerja yang rasional dan objektif meliputi paling sedikit dua kepentingan yaitu: kepentingan pegawai yang bersangkutan dan kepentingan organisasi.

Menurut Suprianto (2010:12) bahwa:

Kinerja adalah suatu kondisi yang diperoleh seorang pegawai pada suatu periode tertentu. Bagi pegawai prestasi kerja berperan sebagai umpan balik tentang berbagai hal seperti kemampuan, kekurangan dan potensi untuk menentukan tujuan, jalur, rencana dan prestasi kerja tersebut. Sedangkan bagi organisasi prestasi kerja pegawai sangat penting dalam pengambilan keputusan seperti identifikasi program pendidikan dan pelatihan, rekrutmen, seleksi, penempatan dan promosi.

Defenisi ini mengartikan kinerja merupakan hasil kerja yang dinilai dengan membandingkan standar yang sudah ditetapkan sehingga terlihat apakah prestasi pegawai tersebut sudah baik atau belum baik.

Menurut Mathis dan Jackson (2012: 82), “Kinerja merupakan seberapa baik pegawai mengerjakan pekerjaan mereka jika dibandingkan dengan satu set standar dan kemudian mengkomunikasikan informasi tersebut”. Definisi ini mengartikan pegawai dapat mengetahui keberhasilan dalam menyelesaikan pekerjaannya dengan membandingkan target hasil yang sudah ditetapkan oleh organisasi.

Selanjutnya menurut Adoir (2010:64), “Kinerja adalah perasaan yang membawa seseorang pada kesuksesan, penyelesaian pekerjaan, pemecahan masalah dan keberhasilan yang ada”. Berdasarkan defenisi ini, dapat diambil kesimpulan bahwa kinerja itu merupakan hasil dari suatu pelaksanaan pekerjaan, pemecahan masalah pada suatu periode yang dapat menimbulkan perasaan.

Pada umumnya kinerja di beri batasan sebagai kesuksesan seseorang di dalam melaksanakan suatu pekerjaan. Prestasi kerja ini merupakan gabungan dari tiga faktor penting yaitu kemampuan dan minat seorang pekerja, kemampuan dan penerimaan atas penjelasan delegasi tugas, serta peran serta tingkat motivasi seorang pekerja. Semakin tinggi ketiga faktor tersebut semakin besarlah prestasi kerja pegawai bersangkutan. Dan jika dalam pendelegasian tugas uraian pekerjaannya tidak tepat, apalagi tidak lengkap, wewenang dan tanggung jawab kabur akan berakibat pada prestasi kerja yang kurang memuaskan. Informasi tentang tinggi rendahnya prestasi kerja seseorang pegawai dapat diperoleh melalui proses yang panjang, yaitu proses penilaian prestasi kerja pegawai.

Menurut Handoko (2010:135), “Penilaian kinerja (*performance appraisal*) adalah proses melalui mana organisasi-organisasi mengevaluasi atau menilai prestasi kerja pegawai”. Kegiatan ini memperbaiki keputusan-keputusan personalia dan memberikan umpan balik kepada pegawai tentang pelaksanaan kerja mereka.

Menurut Mathis dan Jackson (2012:77) penilaian prestasi kerja terdiri dari “proses-proses mengidentifikasi, mendorong, mengukur, mengevaluasi, meningkatkan dan memberi penghargaan terhadap kinerja pada pegawai”. Sedangkan Wursanto (2011:38) mengatakan bahwa “Penilaian kinerja adalah suatu daftar yang memuat hasil penilaian pelaksanaan pekerjaan seorang pegawai dalam jangka waktu satu tahun yang dibuat oleh pejabat yang berwenang”. Malayu S.P. Hasibuan (2010:105) juga mengatakan bahwa “Penilaian kinerja adalah suatu hasil kerja yang dicapai seseorang dalam melaksanakan tugas-tugas yang dibebankan kepadanya berdasarkan kecakapan, pengalaman dan kesanggupan dalam bekerja serta waktu”.

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, dapat dikatakan bahwa penilaian kinerja merupakan suatu sistem formal dan terstruktur yang digunakan untuk mengukur, mengevaluasi perilaku, hasil kerja dan kedisiplinan yang digunakan sebagai dasar pemberian penghargaan terhadap pegawai yang berprestasi. Fokusnya adalah untuk mengetahui seberapa produktif seseorang pegawai dan apakah dia bisa bekerja sama atau lebih efektif pada masa yang akan datang. Melaksanakan penilaian prestasi kerja ditentukan standar kerja sebagai pedoman dalam menentukan pegawai yang berprestasi.

2.5. Manfaat Penilaian Kinerja

Penilaian kinerja merupakan alat yang bermanfaat tidak hanya untuk mengevaluasi kinerja pada pegawai, tetapi juga untuk mengembangkan dan memotivasi pegawai.

Menurut Rivai (2012:68) beberapa manfaat penilaian kinerja adalah:

1. Posisi tawar.
2. Perbaikan kinerja.
3. Penyesuaian kompensasi.
4. Keputusan penempatan.
5. Pelatihan dan pengembangan.
6. Perencanaan dan pengembangan karir.
7. Ketidakakuratan informasi.
8. Evaluasi proses *staffing*.
9. Menjamin kesempatan kerja yang adil.

Masing-masing dijelaskan sebagai berikut:

1. Posisi tawar. Untuk memungkinkan manajemen melakukan negosiasi yang objektif dan rasional dengan serikat buruh atau langsung dengan pegawai.
2. Perbaikan kinerja. Umpan balik pelaksanaan kerja yang bermanfaat bagi pegawai, manajer, dan spesialis personil dalam bentuk kegiatan untuk meningkatkan atau memperbaiki kinerja.
3. Penyesuaian kompensasi. Penilaian kinerja membantu mengambil keputusan dalam penyesuaian ganti rugi, menentukan siapa yang perlu dinaikkan upah, bonus, atau kompensasi lainnya.
4. Keputusan penempatan. Membantu dalam promosi, keputusan penempatan, perpindahan, dan penurunan pangkat pada umumnya didasarkan pada masa lampau atau mengantisipasi kinerja.
5. Pelatihan dan pengembangan. Kinerja buruk mengindikasikan adanya suatu kebutuhan untuk latihan.

6. Perencanaan dan pengembangan karir. Umpan balik prestasi mengarahkan keputusan-keputusan karir, yaitu tentang jalur karir tertentu yang harus di teliti.
7. Ketidakakuratan informasi. Prestasi kerja yang jelek mungkin menunjukkan kesalahan-kesalahan dalam informasi analisis jabatan, rencana sumber daya manusia, atau komponen–komponen sistem informasi manajemen personalia.
8. Evaluasi proses *staffing*. Prestasi kerja yang baik atau buruk adalah mencerminkan kekuatan atau kelemahan prosedur *staffing* departemen personalia.
9. Menjamin kesempatan kerja yang adil. Penilaian prestasi kerja yang akurat akan menjamin keputusan-keputusan penempatan internal diambil tanpa diskriminasi.

2.6. Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Kinerja

Dalam menjamin keberhasilan usaha serta peningkatan prestasi kerja, para pimpinan organisasi perlu memperhatikan faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja. Menurut Sule dan Saefullah (2012:235) bahwa kinerja terbaik ditentukan oleh 3 faktor, yaitu:

- 1) motivasi (*motivation*), yaitu yang terkait dengan keinginan untuk melakukan pekerjaan; 2) kemampuan (*ability*) yaitu kapabilitas dari tenaga kerja atau SDM untuk melakukan pekerjaan; dan 3) lingkungan pekerjaan (*the work environment*) yaitu sumber daya dan situasi yang dibutuhkan untuk melakukan pekerjaan tersebut.

2.7. Pengertian Disiplin

Pada umumnya orang mendengar perkataan disiplin kerja, mereka cenderung mendefinsikannya dalam pengertian yang sempit atau bersifat

menghukum. Padahal disiplin itu mempunyai arti yang lebih luar dari pada hukuman.

Menurut Sastrohasiwoyo (2012:25) bahwa:

Disiplin kerja dapat didefinisikan sebagai suatu sikap menghormati, menghargai, patuh, dan taat terhadap peraturan-peraturan yang berlaku lebih baik yang tertulis maupun tidak tertulis serta sanggup menjalankannya dan tidak mengelak untuk menerima sanksi-sanksinya apabila ia melanggar tugas dan wewenang yang diberikan kepadanya.

Definisi ini mengartikan disiplin dapat tercipta apabila pegawai dapat menyesuaikan sikap, tingkah laku dan perbuatan terhadap tata tertib atau peraturan-peraturan organisasi, baik lisan dan ataupun tulisan. Tujuan diadakannya peraturan atau tata tertib itu bukanlah semata-mata untuk menghukum para pegawai, melainkan sebagai titik tolak untuk pelaksanaan kegiatan sehari-hari yang apabila diikuti dan dipatuhi dengan baik akan memberikan manfaat yang besar yaitu tercapainya hasil kerja yang diharapkan organisasi.

Menurut Malayu S.P. Hasibuan (2010:193), “Kedisiplinan adalah kesadaran dan kesediaan seseorang mentaati semua peraturan organisasi dan norma-norma sosial yang berlaku”. Dari definisi ini terdapat dua kata yang perlu dipahami yaitu kesadaran dan kesediaan. Kesadaran adalah sikap seseorang yang secara suka rela mentaati semua peraturan atau sadar akan tugas dan tanggung jawabnya. Kesediaan adalah sikap tingkah laku dan peraturan seseorang yang sesuai dengan peraturan organisasi baik yang tertulis ataupun tidak tertulis. Dari rumusan ini dinyatakan bahwa kedisiplinan pegawai merupakan kepatuhan dan ketaatan seseorang pegawai terhadap segala peraturan yang dibuat oleh organisasi. Walaupun disiplin adalah suatu bentuk hukuman, tetapi si pelaksana disiplin tidak

selalu memandang disiplin itu sebagai sesuatu yang tidak disukai, karena kadangkala disiplin itu membuat seseorang lebih menghayati pekerjaannya dibanding dengan yang lain.

Adanya sanksi atau hukuman terhadap pegawai yang melanggar peraturan diorganisasi bukanlah merupakan tujuan organisasi, tetapi peraturan yang dibuat merupakan suatu usaha dalam menegakkan disiplin kerja menuju peningkatan prestasi kerja yang pada akhirnya akan meningkatkan produktivitas kerja. Walaupun demikian organisasi perlu mendesain program pendisiplinan pegawai melalui beberapa tindakan baik positif maupun negatif. Yang positif adalah dengan memberikan nasehat untuk kebaikan dimasa yang akan datang. Sedangkan cara yang negatif antara lain dengan: a. Teguran lisan, b. Teguran tertulis, c. Hilangnya hak-hak istimewa, d. Denda, e. Pemberhentian sementara, f. Penurunan pangkat dan g. Pemecatan.

Urutan tindakan pendisiplinan ini disusun berdasarkan tingkat kekerasannya. Yang perlu diperhatikan disini adalah bahwa tindakan pemecatan sering menimbulkan perselisihan.

2.8. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Disiplin

Terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi disiplin kerja dengan ukuran yang lazim digunakan untuk menilai tingkat disiplin. Menurut Malayu S.P. Hasibuan (2010:193) faktor-faktor yang mempengaruhi disiplin adalah: “1. Kemangkiran, 2. Keterlambatan, 3. Pembangkangan, dan 4. Penghentian kegiatan yang tidak sah atau pemogokan”. Untuk jelasnya dapat diuraikan berikut:

1. Kemangkiran

Mangkir berarti tidak masuk kerja dengan alasan yang tidak jelas. Tetapi apapun alasan kemangkiran dapat menjadi pertanda bahwa pegawai kurang disiplin dalam arti tidak mengutamakan pekerjaan sebagai hal yang lebih penting. Terdapat banyak urusan di luar kerja yang menyebabkan kemangkiran, atau hubungan yang kurang baik antara atasan dengan bawahan sehingga terjadi kemangkiran kerja.

Cara terbaik untuk mengendalikan kemangkiran ialah melalui sistem pengendalian yang sehat, dan contoh disiplin diri manajemen itu sendiri. Kelemahan manajemen dalam menegakkan peraturan mempunyai akibat yang tidak menyenangkan pada sikap pegawai dan berpengaruh negatif atas kehadiran, namun jika peraturan atas kemangkiran diterapkan secara ketat dan penyelia memenuhi tanggung jawabnya sebagai sorang pelaksana disiplin yang adil dan konsekuen, angka kemangkiran dalam skala besar tidak akan terjadi.

2. Keterlambatan

Terlambat berarti jam masuk kerja lebih lama dari yang telah ditetapkan. Angka keterlambatan yang tinggi mungkin dikarenakan pengawasan yang jelek, kurang motivasi, syarat-syarat kerja yang jelek, atau ketidakpuasan terhadap pekerjaan yang menjenuhkan dan berulang-ulang. Namun keterlambatan (terutama jika diikuti oleh angka kemangkiran yang tinggi) hampir selalu menjadi tanda kepemimpinan acuh tak acuh. Penyelia secara sederhana menolak timbulnya rasa khawatir jika para pegawai melaporkan keterlambatan beberapa menit. Praktis setiap organisasi mempunyai peraturan yang menekankan ketepatan waktu bagi pegawai (termasuk para manajer). Tetapi amat sedikit yang dilakukan untuk

menegakkan peraturan semacam ini, terutama jika pegawai yang terlambat ketinggalan beberapa menit saja dari jam permulaan kerja.

Kenyataannya para manajer dan penyelia sendiri tidak selalu memberi contoh yang baik dalam masalah ketepatan waktu. Jam pencatat waktu dapat menawarkan pencegah dalam otomatis terhadap keterlambatan, dimana mereka diminta supaya para pegawai mencatat diri sebelum mulai bekerja, atau dipotong sebagian gajinya atas waktu kerja yang hilang. Tetapi kerugian keuangan semacam ini mungkin tidak terlalu banyak jika pegawai selalu hampir tepat pada waktu dan kekawaatiran penyelia atas keterlambatan pegawai dapat ditekan lebih kecil lagi.

Bagaimana pun juga keterlambatan pegawai tidak harus berarti bahwa pegawai tidak puas dengan pekerjaan atau dengan pimpinan mereka. Keterlambatan mungkin mengungkapkan bahwa manajer sendiri harus dipersalahkan, karena tidak menekankan para anggotanya menjalankan kegiatannya dengan rapi.

3. Pembangkangan

Pembangkangan barang kali merupakan tantangan paling serius terhadap disiplin manajemen yang dihadapi penyelia. Inilah tantangan langsung dari provokatif terhadap penguasa. Biasanya pembangkangan terbatas pada satu orang atau beberapa pegawai.

Kebanyakan organisasi mempunyai peraturan yang secara jelas menyatakan bahwa pembangkangan, seperti menolak mentaati perintah-perintah yang beralasan dari seorang atasan, mungkin sebab pemecatatan langsung. Bagaimana pun juga, pembangkangan oleh seorang pegawai harus diperlakukan menurut baik buruknya seorang pegawai, dan penyelia harus memutuskan apa

yang harus dilakukan sehubungan dengan hal itu dengan pertimbangan yang tenang dan hati-hati.

4. Penghentian kegiatan yang tidak sah (mogok kerja)

Penghentian kegiatan seperti mogok dengan duduk dan memperlambat pekerjaan biasanya dilakukan sebagai pembangkangan terhadap keputusan manajemen yang berpengaruh terhadap pegawai dalam jumlah banyak. Mogok kerja sudah termasuk perselisihan dalam skala luas dengan melibatkan massa. Umumnya, kejadian seperti ini sudah harus melibatkan pihak luar sebagai mediator seperti serikat buruh ataupun pemerintah.

Menurut Saydam dalam Kadarisman (2013:33), faktor-faktor disiplin kerja adalah:

1. Besar kecilnya pemberian kompensasi.
2. Ada tidaknya keteladanan pimpinan pada organisasi.
3. Ada tidaknya aturan pasti yang dapat dijadikan pegangan.
4. Keberanian pimpinan dalam pengambilan keputusan.
5. Tidak adanya pengawasan pimpinan.
6. Tidak adanya perhatian kepada pegawai.
7. Diciptakan kebiasaan-kebiasaan yang mendukung tegaknya disiplin.

2.9. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara

Di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 disebutkan bahwa Aparatur Sipil Negara (ASN) adalah profesi bagi Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. Sebagaimana telah disebutkan semenjak diberlakukannya UU ASN, Aparatur Sipil Negara ini terdiri dari Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). PPPK adalah pegawai ASN yang diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan kebutuhan instansi

Pemerintah dan ketentuan UU ASN. Hal ini adalah salah satu perbedaan mendasar UU ASN ini dengan UU yang mengatur kepegawaian Negara sebelumnya.

Secara historis, bahwa Undang-Undang ini berawal dari adanya harapan untuk melakukan perubahan pada system kepegawaian yang berlaku, yaitu yang diatur dalam UU Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 43 Tahun 1999. Harapan ini diapungkan pada masa Kabinet Indonesia Bersatu I (2004-2009) oleh Meneg PAN saat itu Taufiq Efendy dan telah disampaikan kepada Presiden agar menjadi RUU inisiatif pemerintah. Namun, atas sejumlah pertimbangan, Presiden saat itu memutuskan untuk menunda pembahasan RUU tersebut. Pada saat Kabinet Indonesia Bersatu II (2009-2014) terbentuk, dengan penambahan nomenklatur “reformasi birokrasi” bagi Kementerian PAN, usul ini semakin tenggelam karena dianggap tidak diperlukan.

Taufiq Efendy yang ketika itu menjadi Wakil Ketua Komisi II DPR justru berpandangan bahwa jika pemerintah tidak ingin membahas RUU tersebut sebagai inisiatif pemerintah, maka biarkan itu menjadi inisiatif DPR.

Maka, pada akhir tahun 2010, dibentuklah tim pakar yang terdiri atas pakar yang terdiri dari atas beberapa guru besar di bidang ilmu Administrasi Public dan Ekonomi, yaitu Mifthah Thoha, Sofian Efendi (UGM), Prijono Tjiptoherijanto dan Eko Prasajo (UI), untuk membantu DPR merumuskan RUU yang kemudian dikenal sebagai UU ASN ini. Sejak saat itu, RUU ASN bergulir seperti bola panas, terutama kepada pemerintah, karena terdapat sejumlah ide progresif yang dianggap kontroversial, seperti pembentukan Komisi Aparatur sipil

Negara. Yang berwenang melakukan seleksi pejabat eselon I dan II, pengisian jabatan eselon I dan II dari non-PNS, pengalihan peran Pejabat Pembina Kepegawaian kepada pejabat karier tertinggi, penghapusan eselon III ke bawah, pemberhentian PNS atas dasar kinerja yang buruk, hingga sanksi pidana bagi pihak-pihak yang melakukan kecurangan dalam pengadaan CPNS dan promosi PNS.

Sebagaimana pengertian ASN yang termaktub dalam UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN, bahwasahnya ASN itu adalah sebuah profesi yang menyatakan bahwa : *“Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah”*.

Karena PNS adalah profesi maka PNS selaku warga Negara berhak untuk mendapatkan perlindungan profesi dari Negara, dan ini dijamin oleh konstitusi UUD 1945 yakni : pasal 27 ayat (2) yang berbunyi *“Tiap-tiap warga Negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”*.

2.10. Penelitian Terdahulu

1. Hasil penelitian Wardani dengan judul Penerapan Disiplin Dalam Meningkatkan Kinerja Aparatur Pemerintah Kecamatan (Studi di Kantor Kecamatan Mapanget Kota Manado, 2014).

Beberapa pelanggaran yang dilakukan oleh ASN di Kecamatan Mapanget Kota Manado, yaitu: pelanggaran terhadap ketentuan jam kerja; menyalahgunakan wewenang; masih rendahnya rasa pengabdian, kesadaran dan tanggung jawab terhadap tugas kedinasan;pemberian pelayanan terhadap

masyarakat yang masih kurang baik dan pelanggaran terhadap peraturan kedinasan yang berlaku.

2. Hasil penelitian Siswoyo Mardani dengan judul Pengaruh Disiplin dan Lingkungan Kerja Terhadap Kinerja Pegawai (Studi pada Badan Kepegawaian Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta, 2016).

Dalam hal sikap, pegawai BKD Daerah Istimewa Yogyakarta dituntut untuk mempunyai sikap yang sesuai dengan peraturan yang ada di kantor. Namun pada kenyataannya ada beberapa pegawai yang masih bersikap tidak mematuhi peraturan yang ada di kantor. Hal ini didukung dari hasil observasi dilapangan pada bulan Oktober-November 2015, bahwa ada beberapa pegawai yang menggunakan jam kerja mereka untuk kepentingan pribadi, misalkan pada saat setelah jam makan siang, ada beberapa pegawai yang pergi dengan alasan menjemput anak atau urusan pribadi lain dan kembali ke kantor tidak tepat waktu. Maka dari itu jam kerja mereka tidak dimanfaatkan dengan baik sehingga hasil kerja mereka tidak maksimal, pekerjaan yang harusnya bisa diselesaikan dalam satu hari, dapat terselesaikan dalam 2 atau 3 hari.

3. Hasil penelitian Marzuki dengan judul Penerapan Disiplin Kerja Dalam Meningkatkan Kinerja Pegawai pada Kantor Camat Baruga Kota Kendari, 2017.

Berdasarkan pengamatan pada Kantor Camat Baruga Kota Kendari tampak bahwa sikap disiplin kerja di kalangan pegawai di kantor tersebut masih relatif rendah.

4. Hasil penelitian Sisilia Koda dengan judul Upaya Peningkatan Kinerja Aparatur Sipil Negara (Studi di Puskesmas Daru Kecamatan Kao Utara, 2016)

Ada beberapahal yang menjadi kesimpulan dengan demikian upaya peningkatan kinerja pegawai sudah cukup (efektif), dalam menjalankan tugas dan fungsi sebagai pegawai (ASN). Adapun tingkat pelayan yang diberikan kepada masyarakat dilakukan sesuai aturan, dan tingkat pelaksanaan dalam beberapa program sudah diteralisasikan dengan baik, karna adanya pengawasan dan pelaksanaan dengan baik.

5. Hasil penelitian Titin Nur Haydah dengan judul Kendala dan Solusi dalam Peningkatan Disiplin Pegawai Negeri Sipil Daerah (Studi di Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Malang, 2014)

Salah satu indikasi rendahnya kualitas Pegawai Negeri Sipil Daerah tersebut adalah adanya pelanggaran disiplin yang banyak dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil Daerah. Kendala yang dihadapi oleh seorang Pegawai Negeri Sipil dalam Peningkatan Disiplin Pegawai Negeri Sipil adalah Kurang tegasnya Sanksi yang diberikan oleh Pejabat yang berwenang serta luntarnya Kedisiplinan Pegawai Negeri Sipil. Solusinya yaitu dengan adanya sanksi/tindakan secara tegas bilamana seorang Pegawai Negeri Sipil terbukti melakukan pelanggaran disiplin yang tujuan untuk memberikan efek jera dan shock terapi agar Pegawai Negeri Sipil yang lain tidak meniru atau melakukan pelanggaran yang lebih berat lagi.

6. Hasil penelitian Dewi Rachmawati dengan judul *The Effect of Work Discipline and Job Involvement on the Performance with Incentive as Intervening Variable*, 2018

Hasil pengujian hipotesis menemukan bahwa kedisiplinan dan keterlibatan kerja berpengaruh terhadap kinerja, sedangkan insentif tidak berpengaruh signifikan terhadap kinerja. Hasil analisis variabel mediasi dapat disimpulkan bahwa insentif tidak terbukti memediasi pengaruh keterlibatan kerja dan disiplin kerja dalam kinerja.

2.11. Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran merupakan alur pikir penulis yang dijadikan sebagai skema pemikiran atau dasar-dasar pemikiran untuk memperkuat yang melatarbelakangi penelitian ini. Dalam kerangka pemikiran ini peneliti akan mencoba menjelaskan masalah pokok penelitian. Penjelasan yang disusun akan menggabungkan antara teori dengan masalah yang diangkat dalam penelitian ini. Ketika kebijakan telah dibuat, kebijakan tersebut harus diimplementasikan dan hasilnya sedapat mungkin sesuai dengan apa yang diharapkan oleh pembuat kebijakan.

Suatu kebijakan memiliki tujuan yang jelas sebagai wujud orientasi nilai kebijakan. Kebijakan diformulasi ke dalam program aksi dan proyek tertentu yang dirancang dan dibiayai. Program dilaksanakan sesuai dengan rencana. Implementasi kebijakan atau program secara garis besar dipengaruhi oleh isi kebijakan dan konteks implementasi. Keseluruhan implementasi kebijakan dengan cara mengukur luaran program berdasarkan tujuan kebijakan. Luaran program dilihat melalui dampaknya terhadap sasaran yang dituju baik individu dan

kelompok maupun masyarakat. Luaran implementasi kebijakan adalah perubahan dan diterimanya perubahan oleh kelompok sasaran.

Berdasarkan pemaparan diatas, maka dapat di rumuskan dalam bagan kerangka pemikiran pada gambar berikut :



Gambar 2.1. Kerangka Pemikiran

BAB III

METODOLOGI PENELITIAN

3.1. Tempat dan Waktu Penelitian

Penelitian dilakukan pada Kantor Sekretariat DPRD Provinsi Sumatera Utara dengan alamat Jalan Imam Bonjol No. 5 Petisah Tengah, Medan Petisah Kota Medan, khususnya mengenai Implementasi Peraturan Gubernur Provinsi Sumatera Utara Nomor 18 Tahun 2018 tentang Tunjangan Tambahan Penghasilan Pegawai Negeri Sipil dan Calon Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Provinsi Sumatera Utara dalam Peningkatan Kinerja dan Disiplin PNS di Lingkungan Sekretariat DPRD Provinsi Sumatera Utara. Penelitian dilakukan dari Bulan Januari sampai dengan Bulan Februari 2019.

3.2. Bentuk Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif. Menurut Sugiyono (2007:17), “Penelitian deskriptif yaitu jenis penelitian yang memberikan gambaran atau uraian suatu keadaan pada objek yang diteliti. Data yang terkumpul akan dianalisa secara kualitatif”. Dimana peneliti mendeskripsikan apa yang dilihat, didengar, dirasakan dan ditanyakan.

3.3. Informan Penelitian

Penelitian kualitatif tidak dimaksudkan untuk membuat generalisasi dari hasil penelitiannya. Menurut Suyatno (2010:172) bahwa informan penelitian meliputi beberapa macam, yaitu: 1) informan kunci merupakan mereka yang mengetahui dan memiliki berbagai informasi pokok yang diperlukan dalam penelitian, 2) informan utama merupakan mereka yang terlibat langsung dalam

interaksi sosial yang diteliti, 3) informan tambahan merupakan mereka yang dapat memberikan informasi walaupun tidak langsung terlibat dalam interaksi sosial yang diteliti.

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan informan kunci yaitu Kabag Umum dan Kasubbag Tata Usaha, informan utama yaitu Staf Bagian Analisis Tata Usaha dan informan tambahan yaitu Staf Bagian Persidangan dan Risalah.

3.4. Teknik Pengumpulan Data

Adapun teknik pengumpulan data dalam penelitian ini yaitu :

1. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*), yaitu memanfaatkan perpustakaan sebagai saran dalam pengumpulan data, dengan mempelajari buku-buku yang ada kaitannya dengan judul dan pembahasan tesis ini sebagai refensi.
2. Penelitian Lapangan (*Field Work research*), penelitian yang dilakukan secara langsung dilapangan dengan menggunakan beberapa teknik sebagai berikut :
 - a. Observasi, yaitu penulis melakukan pengamatan langsung ke objek penelitian.
 - b. Wawancara, yaitu dengan melakukan tanya jawab langsung dengan responden atau pihak lain yang berwenang guna melengkapi data.
 - c. Penelitian dokumen, yaitu dengan menggunakan data-data atau dokumen pada objek penelitian yang mendukung penelitian ini.

3.5. Teknik Analisis Data

Analisa data adalah proses penyederhanaan data ke dalam bentuk yang lebih mudah dibaca dan diinterpretasikan. Analisa data dilakukan setelah proses pengumpulan data diperoleh untuk mengetahui peningkatan kinerja dan disiplin PNS di Lingkungan Sekretariat DPRD Provinsi Sumatera Utara .

Adapun analisa data yang digunakan adalah bersifat deskriptif, yakni menggambarkan keadaan status fenomena dengan tujuan untuk mengetahui peningkatan kinerja dan disiplin PNS di Lingkungan Sekretariat DPRD Provinsi Sumatera Utara. Dari analisa data ini mempunyai tujuan diantaranya sebagai berikut :

- a. Data dapat diberikan makna yang berguna dalam memecahkan masalah-masalah penelitian.
- b. Memperlihatkan hubungan-hubungan antara fenomena yang diajukan dalam penelitian.
- c. Untuk memberikan jawaban terhadap masalah yang diajukan dalam penelitian.
- d. Bahan untuk membuat kesimpulan serta implikasi-implikasi dan saran-saran yang berguna untuk kebijakan penelitian.

Setelah semua data terkumpul kemudian diolah atau dianalisis secara deduksi, yaitu pengelolaan data dengan menyimpulkan dari data yang bersifat umum kemudian disimpulkan menjadi khusus.

3.6. Definisi Konsep dan Definisi Operasional

Menurut Singarimbun dan Efendi (2008:43), definisi konseptual adalah pemaknaan dari konsep yang digunakan, sehingga memudahkan peneliti untuk mengoperasikan konsep tersebut di lapangan. Berdasarkan pengertian tersebut maka definisi konseptual yang digunakan dalam penelitian adalah :

1. Komunikasi

Komunikasi dapat diartikan sebagai proses pemindahan suatu informasi, ide, pengertian dari seseorang kepada orang lain melalui cara lisan, tertulis maupun cara non verbal dengan tujuan orang lain tersebut menginterpretasikannya sesuai dengan maksud yang dikehendaki misalnya penyampaian pesan ke personil yang tepat, kejelasan pesan, konsistensi pesan, kemampuan pemberi dan penerima pesan untuk memahami maksud pesan, cara penyampaian pesan media/sarana penyampaian pesan.

2. Sumber Daya

Adalah penyediaan suatu hal pada suatu organisasi atau individu yang dapat berupa staf/tenaga kerja, informasi, kewenangan, fasilitas atau infrastruktur.

3. Disposisi

Dapat diartikan sebagai pernyataan evaluatif seseorang terhadap suatu keadaan yang terdiri dari komponen kognitif, afektif, tindakan, serta terpengaruh oleh pandangan kelompok.

4. Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi adalah struktur organisasi yang menentukan bagaimana pekerjaan dibagi, dikelompokkan dan dikoordinasikan secara formal yang meliputi dimensi pembagian pekerjaan, garis komando, cakupan kendali, formalisasi aturan dan *Standart Operating Procedur*.

Untuk memberikan kemudahan dalam memahami variabel yang akan menjelaskan dalam penelitian ini, perlu di rumuskan pengertian dan istilah yang akan digunakan untuk memperoleh batasan yang jelas dan memudahkan dalam menentukan indikator, yaitu:

1. Komunikasi, mencakup:
 - a. Transmisi (penyampaian pesan) yaitu saluran informasi yang dapat digunakan untuk menyampaikan suatu kebijakan

- b. Kejelasan perintah tentang penyelenggaraan program agar dalam penerapannya tidak bertentangan dengan maksud dari si pembuat kebijakan.
 - c. Konsistensi perintah yang diberikan tentang penyelenggaraan program yang dilakukan.
2. Sumber daya, mencakup:
 - a. Kompetensi pegawai sebagai sumber daya manusia yang bermutu dan professional.
 - b. Finansial yaitu dana yang diperlukan untuk memenuhi pembayaran TTP serta pendanaan untuk menyediakan fasilitas pendukung yang diperlukan.
 3. Disposisi, mencakup:
 - a. Tanggungjawab implementor sampai batas-batas yang ditentukan sesuai dengan peranan masing-masing.
 - b. Komitmen bersama-sama menerapkan secara konsisten sesuai dengan isi atau maksud kebijakan yang ditetapkan.
 - c. Kejujuran dalam segala hal karena semua kegiatan organisasi pada dasarnya tidak dapat terlepas satu sama lain.
 4. Struktur birokrasi, mencakup:
 - a. Pembagian tugas dimana tugas-tugas harus diatur secara jelas dalam arti tidak menimbulkan penafsiran yang berbeda.
 - b. Koordinasi agar semua kegiatan menjadi lebih terpadu dalam mencapai tujuan.
 - c. Prosedur kerja mencakup semua tahapan yang harus dilakukan dalam pelaksanaan pekerjaan yang berhubungan dengan implementasi.

BAB V

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

5.1. Kesimpulan

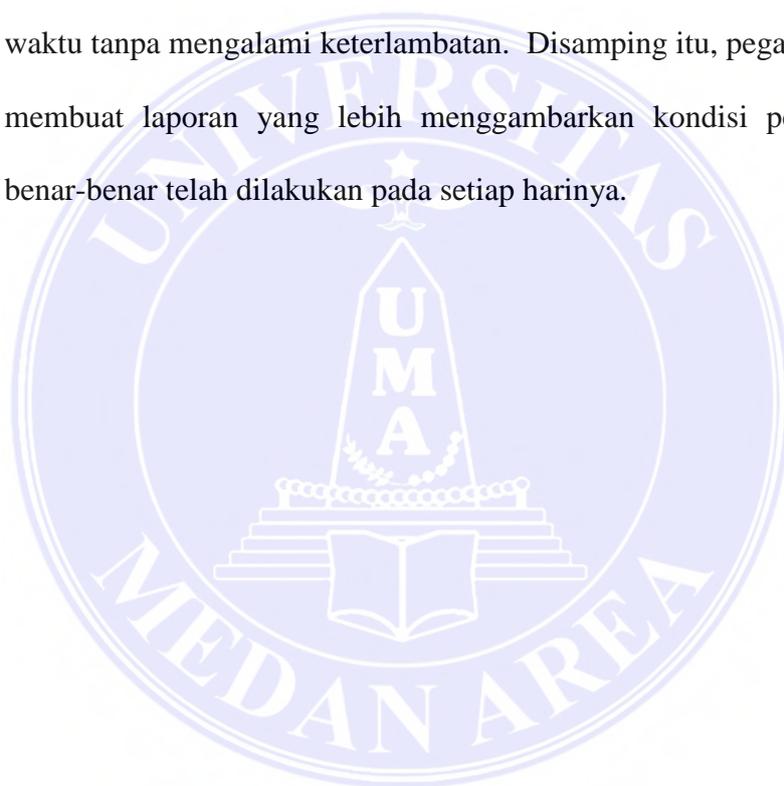
Berdasarkan data penelitian yang telah diuraikan dalam pembahasan dapat dibuat beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Implementasi Pergubsu No. 18 Tahun 2018 Tentang Tunjangan Tambahan Penghasilan Pegawai Negeri Sipil dan Calon Pegawai Negeri Sipil belum sepenuhnya berhasil diterapkan di lingkungan Sekretariat DPRD Provinsi Sumatera Utara. Implementasi telah berhasil diterapkan dari segi komunikasi dan struktur birokrasi, tetapi belum berhasil diterapkan dari segi sumberdaya dan disposisi.
2. Kendala yang dihadapi dalam mewujudkan peningkatan kinerja dan disiplin PNS di Lingkungan Sekretariat DPRD Provinsi Sumatera Utara adalah pejabat penilai (atasan) tidak mampu mengendalikan pandangan unsur kedekatan dalam melakukan penilaian hasil kerja bawahan, pembayaran TTP sering tidak dapat dilakukan secara tepat waktu karena dana belum tersedia, pemberian sanksi disiplin masih tergolong tidak tegas, dan pegawai sering membuat laporan secara berlebihan.

5.2. Rekomendasi

Berdasarkan kesimpulan tersebut di atas maka penulis mengajukan beberapa rekomendasi sebagai berikut:

1. Atasan sebagai pejabat penilai perlu menghilangkan pengaruh unsur kedekatan dalam membuat penilaian terhadap kinerja bawahan, serta bersikap tegas dalam memberikan sanksi kepada pegawai yang melanggar peraturan disiplin.
2. Pemda Provinsi Sumut perlu mengupayakan agar dana yang dibutuhkan dapat tersedia sehingga pembayaran TTP dapat dilakukan secara tepat waktu tanpa mengalami keterlambatan. Disamping itu, pegawai juga perlu membuat laporan yang lebih menggambarkan kondisi pekerjaan yang benar-benar telah dilakukan pada setiap harinya.



DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Adoir, John. 2010. *Kepemimpinan yang Efektif*. Semarang: Dahara Prize.
- Dunn, William N. 2008. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Handoko, T. Hani. 2010. *Pengantar Manajemen*. Yogyakarta: BPF.
- Hasibuan, Malayu, S.P. 2010. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Kadarisman. 2013. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Mathis, R. L., dan Jackson, J. H. 2012. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Salemba Empat.
- Pasolong, Harbani. 2008. *Teori Administrasi Negara*. Bandung: Alfabeta.
- Rivai. 2012. *Manajemen Sumber Daya Manusia untuk Perusahaan*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Sarundajang, S.H. 2010. *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Sastrohasiwoyo, Siswanto B. 2010. *Manajemen Tenaga Kerja*. Jakarta: Sinar Baru.
- Singarimbun dan Efendi. 2008. *Metode Penelitian Survey (Pendekatan Metode Deskriptif Kualitatif dan Kuantitatif)*, Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia.
- Subarsono, A.G. 2011. *Analisis Kebijakan Publik (Konsep, teori, dan Aplikasi)*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sugiyono. 2007. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R & D*. Bandung: Alfabeta.
- Sule, Ernie Tisnawati dan Kurniawan Saefullah. 2012. *Pengantar Manajemen*. Jakarta: Kencana.
- Sumarto. 2008. *Partisipasi dan Good Governance*. Bandung: Refika Aditama.

- Suprianto, J. 2010. *Manajemen Personalia dan Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Erlangga.
- Suyatno, 2010. *Metode Penelitian Kualitatif*. Jakarta: Masmedia.
- Syafiie, Inu Kencana. 2006. *Pengantar Ilmu Pemerintahan*. Bandung: Refika Aditama.
- Wahab, Solichin Abdul, 2008. *Analisis Kebijakan: dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Wibawa. 2008. *Model-modek Kebijakan Implementasi*. Jakarta: Samudra.
- Winarno, Budi. 2007. *Kebijakan Publik (Teori, Proses, dan Studi Kasus)*. Yogyakarta: Buku Seru.
- Wursanto, I. 2011. *Penilaian Kinerja dan Pengembangan Karyawan*. Yogyakarta: BPFE.

Jurnal:

- Haydah, Titin Nur. 2014. *Kendala dan Solusi dalam Peningkatan Disiplin Pegawai Negeri Sipil Daerah (Studi di Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Malang)*. Jurnal Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
- Koda, Sisilia. 2016. *Upaya Peningkatan Kinerja Aparatur Sipil Negara (Studi di Puskesmas Daru Kecamatan Kao Utara*. <https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/JAP/article/view/16296>.
- Mardani, Siswoyo. 2016. *Pengaruh Disiplin dan Lingkungan Kerja Terhadap Kinerja Pegawai (Studi pada Badan Kepegawaian Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta)*. Jurnal Bisnis Indonesia.
- Marzuki. 2017. *Penerapan Disiplin Kerja Dalam Meningkatkan Kinerja Pegawai pada Kantor Camat Baruga Kota Kendari*. Jurnal Administrasi, Universitas Halu Uleo Kendari.
- Rachmawati, Dewi. 2018. *The Effect of Work Discipline and Job Involvement on the Performance with Incentive as Intervening Variable*. International Journal of Business and Management Invention (IJBMI) ISSN (Online): 2319 – 8028, ISSN (Print): 2319 – 801X.
- Wardani. 2014. *Penerapan Disiplin Dalam Meningkatkan Kinerja Aparatur Pemerintah Kecamatan (Studi di Kantor Kecamatan Mapanget Kota Manado)*. Jurnal Ilmu Politik, Universitas Sam Ratulangi.

Peraturan-peraturan:

Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin PNS.

Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.

Peraturan Gubernur Provinsi Sumatera Utara Nomor 18 Tahun 2018 tentang Tunjangan Tambahan Penghasilan Pegawai Negeri Sipil dan Calon Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Provinsi Sumatera Utara.

