

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2.1. Kebijakan Publik

Kebijakan publik mempunyai pengertian yang variatif tergantung dari siapa yang mengemukakan sehingga tidak dapat digeneralisasikan menjadi suatu pengertian yang representatif memuaskan. Menurut James Anderson (dalam Islamy, 2000:17) mendefinisikan kebijakan adalah “*A Purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern*” (“Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan masalah tertentu”).

Menurut pendapat Thomas R. Dye (dalam Islamy, 2000:18) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “*Is whatever governments choose to do or not to do*” (“apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan”). Dari pendapat ini mengandung pengertian sebagai suatu keputusan untuk melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan suatu tindakan, sehingga diam pun bisa dianggap sebagai suatu kebijakan.

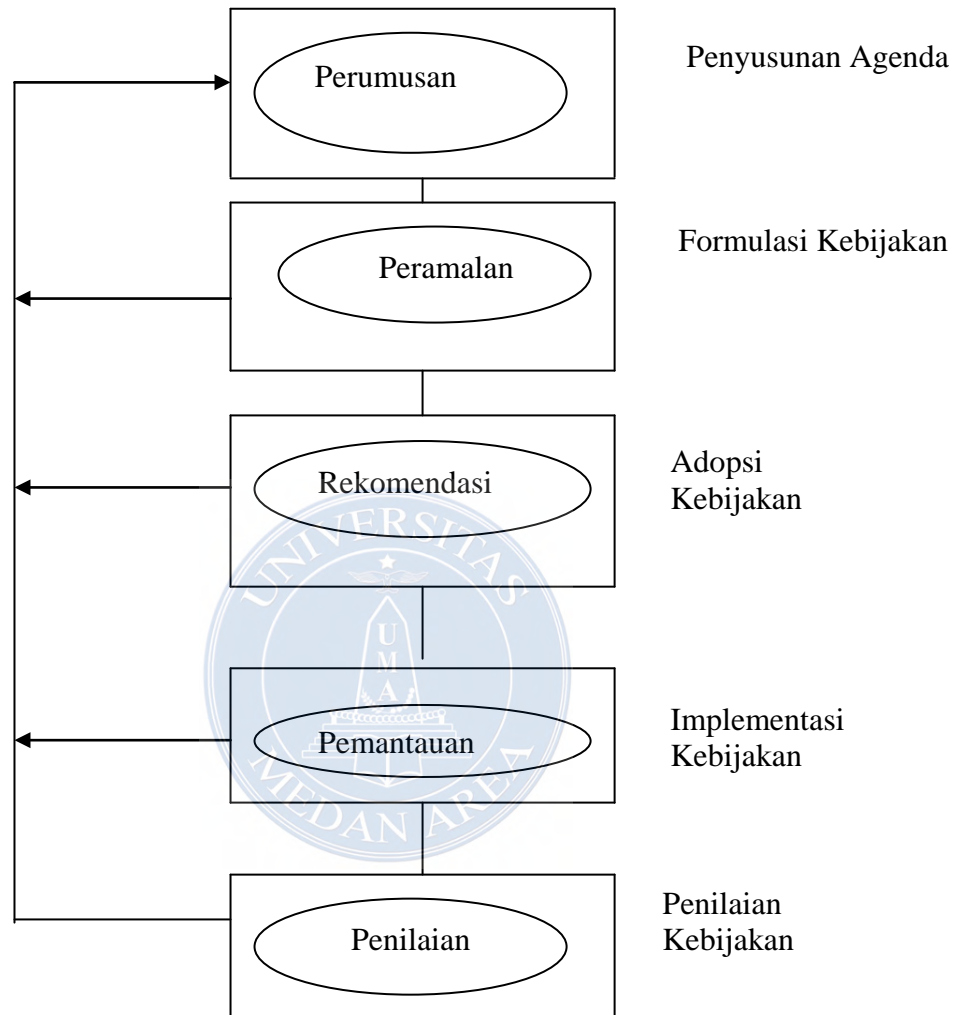
Selanjutnya Richard Rose (dalam Winarno, 2012:15) menyarankan bahwa kebijakan hendaknya dipahami sebagai “Serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan dari pada sebagai suatu keputusan tersendiri.”

Dari pendapat-pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik memiliki ciri-ciri antara lain :

- a. Selalu mempunyai tujuan tertentu atau suatu tindakan yang berorientasi pada tujuan.
- b. Bersifat positif berupa tindakan-tindakan pemerintah untuk mengatasi masalah tertentu, atau bersifat negatif dalam arti merupakan suatu keputusan pemerintah untuk tidak melakukan apapun.
- c. Serangkaian kegiatan yang tidak berdiri sendiri.
- d. Dibuat dan dilakukan oleh pemerintah.
- e. Didasari oleh suatu peraturan perundang-undangan dan bersifat memaksa.
- f. Ditujukan untuk kepentingan umum.

Menurut William Dunn setiap kebijakan publik mencakup beberapa tahapan yang saling bergantung menurut urutan waktu : penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan penilaian kebijakan. Aktivitas kebijakan yang termasuk dalam prosedur analisis kebijakan seperti yang digambarkan oleh William Dunn di bawah ini :

Gambar 1.  
Kedekatan Prosedur Analisis Kebijakan  
Dengan Tipe-Tipe Pembuatan Kebijakan



Sumber : Dunn, 2003 : 25.

Menurut Winarno (2012:17) bahwa, kebijakan publik secara garis besar mencakup tahap-tahap perumusan masalah kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik meliputi tiga kegiatan pokok yaitu : perumusan kebijakan public, implementasi kebijakan public dan evaluasi kebijakan public.

## 2.2. Implementasi Kebijakan

Kata implementasi (implementation) berasal dari kata dasar verb implement, menurut kamus Oxford-Advanced Learner's Dictionary (1995:595) bahwa to implement (mengimplementasikan) berarti to put something into effect (menggerakkan sesuatu untuk menimbulkan dampak/akibat); to carry something out (melaksanakan sesuatu). Dengan demikian implementasi menurut arti kata harfiah adalah pelaksanaan sesuatu, sehingga implementasi kebijakan dapat diartikan sebagai pelaksanaan suatu kebijakan (keputusan, perda ataupun undang-undang lainnya).

Konsep implementasi kebijakan bervariasi tergantung dari sudut pandang atau pendekatan yang digunakan. Implementasi kebijakan dipandang sebagai suatu proses menurut pendapat Van Meter dan Van Horn (dalam Winarno, 2012:102) membatasi implementasi kebijakan sebagai berikut :

“Tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan 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-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan. Tahap implementasi terjadi hanya setelah undang-undang ditetapkan dan dana disediakan untuk membiayai implementasi kebijakan tersebut.”

Dengan demikian pada tahap implementasi kebijakan ini mencakup usaha-usaha mengubah keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional maupun usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil. Dan tahap implementasi baru terjadi setelah undang-undang ditetapkan dan dana disediakan untuk membiayai implementasi kebijakan.

Namun demikian suatu implementasi kebijakan tidak selalu berhasil adakalanya tujuan tidak tercapai. Suatu keadaan dimana dalam proses kebijakan selalu akan terbuka kemungkinan terjadinya perbedaan antara apa yang diharapkan (direncanakan) oleh pembuat kebijakan dengan apa yang senyatanya dicapai disebut sebagai *implementation gap* (Andrew Dunsire dalam Abdul Wahab, 1997:61). Besar kecilnya perbedaan tersebut sedikit banyak tergantung pada *implementation capacity* dari organisasi/aktor atau kelompok organisasi/aktor yang dipercaya untuk mengemban tugas mengimplementasikan kebijakan tersebut (Walter Williams dalam Abdul Wahab, 1997 : 61).

Lebih lanjut Hogwood dan Gunn (dalam Abdul Wahab, 1997:61) membagi pengertian kegagalan kebijakan dalam 2 (dua) kategori, yaitu :

- “1. *Non implementation* ( tidak terimplementasikan) mengandung arti bahwa suatu kebijakan tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana, mungkin karena pihak-pihak yang terlibat didalam pelaksanaannya tidak mau bekerja sama, atau mereka telah bekerja secara tidak efisien, bekerja setengah hati, atau karena mereka tidak sepenuhnya menguasai persoalan, atau kemungkinan permasalahan yang digarap diluar jangkauan kekuasaannya, sehingga betapapun gigih usaha mereka, hambatan-hambatan yang ada tidak sanggup mereka tanggulasi.
2. *Unsuccessful implementation* (implementasi yang tidak berhasil) terjadi manakala suatu kebijakan tertentu telah dilaksanakan sesuai dengan rencana, namun mengingat kondisi eksternal ternyata tidak menguntungkan kebijakan tersebut tidak berhasil dalam mewujudkan dampak atau hasil akhir yang dikehendaki. Hal ini biasanya dipengaruhi oleh faktor-faktor:

- a. Pelaksanaannya jelek (*bad execution*)
- b. Kebijakannya sendiri memang jelek (*bad policy*)
- c. Kebijakan itu sendiri bernasib jelek (*bad luck*)
- d. Sejak awal kebijakan tersebut memang jelek, dalam artian telah dirumuskan secara sembrono, tidak didukung oleh informasi yang memadai, alasan yang keliru, atau asumsi-asumsi dan harapan-harapan yang tidak realistis.”

Dari pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa peran pelaksana implementasi sangat menentukan terimplementasikannya suatu kebijakan sehingga pelaksana implementasi harus benar-benar memahami kebijakan yang akan dilaksanakan. Disamping itu faktor eksternal perlu diperhatikan pula untuk dapat mendukung bagi kelancaran dalam implementasi kebijakan tersebut. Untuk mengetahui apa yang sebenarnya terjadi setelah suatu kebijakan dibuat dan dirumuskan adalah subyek implementasi kebijakan.

Selanjutnya implementasi kebijakan dapat dianalisa dari beberapa pendekatan meliputi pendekatan struktural, pendekatan prosedural, pendekatan manajerial, pendekatan keperilakuan dan pendekatan politik seperti yang ditulis oleh Abdul Wahab (1997:111-120). Dalam penelitian ini implementasi kebijakan dianalisa dengan menggunakan pendekatan prosedural. Dilihat dari pendekatan prosedural maka implementasi dipandang sebagai proses prosedural. Pendekatan prosedural menjelaskan implementasi dari proses prosedur yang tepat dijalankan dalam implementasi kebijakan.

Definisi prosedur (procedure) menurut Richard F. Neulschel (dalam Jogiyanto, 2011:1), sebagai berikut :

“Suatu prosedur adalah suatu urutan operasi klerikal (tulis menulis), biasanya melibatkan beberapa orang di dalam satu atau lebih departemen, yang diterapkan untuk menjamin penanganan yang seragam dari transaksi-transaksi bisnis yang terjadi.”

Pendapat yang lain dikemukakan oleh Jerry FitzGerald, Ardra F. FitzGerald dan Warren D. Stallings, Jr., (dalam Jogiyanto, 2011:2) mendefinisikan prosedur sebagai berikut :

“Suatu prosedur adalah urutan yang tepat dari tahapan-tahapan instruksi yang menerangkan apa (what) yang harus dikerjakan, siapa (who) yang mengerjakannya, kapan (when) dikerjakan dan bagaimana (how) mengerjakannya.”

Dengan demikian yang dimaksud prosedur adalah urutan tahapan-tahapan instruksi bagaimana suatu kegiatan dilaksanakan menyangkut pelaksana, waktu, tata cara dan aturan maupun ketentuan yang berlaku yang dijalankan. Dengan demikian implementasi kebijakan yang dimaksud adalah pelaksanaan suatu kebijakan sesuai tatacara, aturan maupun ketentuan yang berlaku. Dimana yang dimaksud dengan tata cara adalah urutan bagaimana kegiatan dilakukan, aturan adalah hal-hal yang bersifat mengatur sebagai pegangan dalam melaksanakan kegiatan dan ketentuan adalah hal-hal yang bersifat mengikat berkaitan dengan aturan yang ada.

### 2.3. Model Implementasi Kebijakan

Model implementasi kebijakan perlu untuk menjelaskan proses implementasi kebijakan. Ada beberapa model implementasi kebijakan yang berkaitan dengan permasalahan penelitian diantaranya yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn.

Dalam hal ini Van Meter dan Van Horn (dalam Winarno, 2012:109) menekankan pada variabel-variabel yang mempengaruhi keberhasilan dalam proses implementasi kebijakan yaitu:

- “1. Ukuran dasar dan tujuan kebijakan
2. Sumber-sumber kebijakan.
3. Komunikasi antar organisasi kegiatan-kegiatan pelaksanaan.
4. Karakteristik badan-badan pelaksana.
5. Kondisi-kondisi ekonomi, sosial dan politik.
6. Kecenderungan pelaksana.”

Ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan berguna di dalam menguraikan tujuan-tujuan keputusan kebijakan secara menyeluruh, hendaknya dirumuskan dengan jelas agar tujuan dapat tercapai dimana kejelasan rumusan standard dan tujuan kebijakan sangat menentukan kinerja kebijakan dari isi rumusan kebijakan tersebut. Dengan adanya petunjuk-petunjuk pelaksanaan yang ada dapat menjadi pegangan bagi pelaksana kebijakan sehingga tidak menyimpang dari tujuan yang sebenarnya.

Sumber-sumber kebijakan atau sumber daya diperlukan untuk mendukung kelancaran implementasi kebijakan secara efektif yang meliputi sumber daya manusia misalnya keahlian, dedikasi, kreatifitas, keaktifan dan sumber daya dana, sarana maupun prasarana.



Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan menyangkut kejelasan, ketepatan, konsistensi, dalam mengkomunikasikan ukuran-ukuran dan tujuan tersebut sehingga akan memudahkan pelaksana dalam pencapaian tujuan kebijakan. Dengan demikian keberhasilan implementasi memerlukan jalinan komunikasi yang baik. Komunikasi tersebut mencakup baik intern maupun ektern, yakni hubungan didalam lingkungan sistem politik dengan kelompok sasaran maupun antar organisasi.

Karakteristik-karakteristik badan-badan pelaksana menyangkut norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi berulang-ulang dalam badan-badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dengan menjalankan kebijakan, yang terdiri dari ciri-ciri struktur formal dari organisasi-organisasi dan atribut-atribut yang tidak formal dari personil mereka.

Kondisi sosial, ekonomi, dan politik, adalah tersedianya sumber daya ekonomi yang dapat mendukung kelancaran implementasi kebijakan dan menyangkut lingkungan sosial dan politik (dukungan elit) yang mempengaruhi yurisdiksi atau organisasi dimana implementasi dilaksanakan.

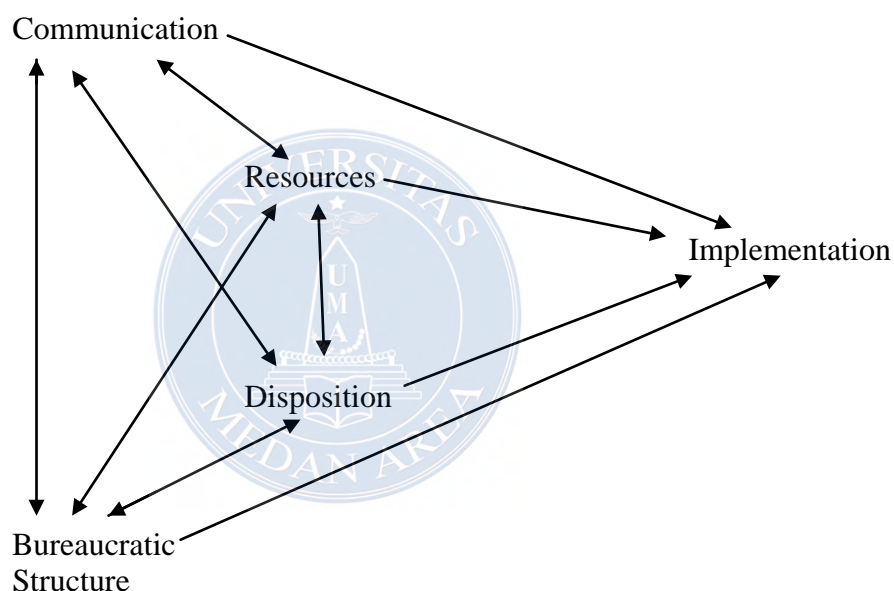
Kecenderungan pelaksana (implementor) menyangkut persepsi-persepsi pelaksana untuk mendukung atau menentang kebijakan. Tanpa adanya persepsi yang sama antara pelaksana dan pembuat keputusan akan menghambat bagi kelancaran implementasi kebijakan.

Dari model yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn maka dapat disimpulkan bahwa ada banyak faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Untuk memenuhi ukuran dasar dan tujuan kebijakan, karakteristik, birokrasi pelaksana diperlukan adanya komunikasi yang tepat. Juga diperlukan adanya sumber daya meliputi sumber daya manusia dan sumber dana, sarana maupun prasarana agar kebijakan dapat terimplementasikan. Dan tersedianya sumber daya ekonomi serta lingkungan sosial dan politik yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan. Dalam penelitian ini mengambil model Van Meter dan Van Horn dengan satu variabel yang diambil yakni kondisi sosial, ekonomi dan politik yang diduga mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Dengan pertimbangan variabel kondisi sosial ekonomi dan politik mempunyai relevansi dengan permasalahan penelitian yang ada yang terjadi di lingkungan masyarakat saat ini.

Lebih lanjut Edwards III mengemukakan bahwa empat faktor yang mempengaruhi keberhasilan suatu kebijakan yakni komunikasi, sumber-sumber, kecenderungan-kecenderungan dan struktur birokrasi. Dalam penelitian ini juga memakai model implementasi kebijakan dari Edward III dengan mengambil variabel komunikasi dan sumber daya yang diduga mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Model Edward III ini hampir mirip dengan model Van Meter dan Van Horn. Dalam model Edward III ini lebih jelas menerangkan mengenai variabel komunikasi dan sumber daya, dan hal ini sangat relevan dengan penelitian yang dilakukan. Dalam penelitian ini dimungkinkan ada hubungan diantara variabel tersebut meliputi komunikasi, sumber daya, kondisi

sosial ekonomi dan politik, namun mengingat terbatasnya penelitian hanya meneliti hubungan antara variabel komunikasi, sumber daya kondisi sosial ekonomi politik dengan implementasi kebijakan. Model implementasi kebijakan menurut Edwards III selanjutnya dapat dilihat pada gambar di bawah ini.

**Gambar 5.**  
**Direct and Indirect Impact on Implementation**



Sumber : Edward III, 1980:148

Menurut Rippley(1985:134) bahwa implementasi dapat dilihat dari 2 perspektif, yaitu compliance (kepatuhan) dan what's happening (apa yang terjadi). Ditinjau dari Perspektif *what's happening* diasumsikan ada banyak faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan termasuk diantaranya lingkungan. Untuk membatasi ruang lingkup penelitian dan mengarah pada fokus penelitian, dalam penelitian ini menggunakan perspektif *what's happening* meliputi faktor-faktor yang diduga mempengaruhi implementasi Peraturan

Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Kementerian Agama .

#### **2.4. Kajian Variabel Penelitian**

Dalam rangka penelitian ini, berdasarkan pada teori yang ada tersebut maka akan ditinjau beberapa faktor yang dianggap dominan dan memiliki relevansi yang tinggi dalam mempengaruhi Implementasi Peraturan Menteri Agama RI Nomor 45 Tahun 2015 Tentang Disiplin Kehadiran PNS Di Lingkungan Kementerian Agama Pada Madrasah Ibtidaiyah Negeri Penggalangan Kabupaten Serdang Bedagai.

Peraturan Menteri Agama RI Nomor 45 Tahun 2015 Tentang Disiplin Kehadiran PNS Di Lingkungan Kementerian Agama belum berhasil terealisasi dengan baik diduga ada beberapa faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan sehingga belum berhasil dilaksanakan dengan baik. Dimungkinkan Peraturan tersebut belum disosialisasikan terlebih dahulu pada pelaksana kebijakan sehingga tujuan dari kebijakan tersebut belum dapat dimengerti oleh individu yang bertanggung jawab atas pencapaian hasil kebijakan. Seharusnya ada kejelasan dan ketepatan penyampaian informasi serta keseragaman (konsistensi) berbagai sumber informasi yang harus dipahami oleh pihak yang akan mengimplementasikan kebijakan. Sehingga diharapkan masyarakat sebagai obyek kebijakan akan menerima informasi yang jelas dan mudah memahaminya. Dengan adanya informasi yang jelas dan mudah dipahami pegawai negeri sipil akan menyebabkan meningkatnya kesadaran masyarakat untuk melaksanakan

kebijakan tersebut. Dimana Kesadaran pegawai negeri sipil perlu ditingkatkan dengan komunikasi yang baik dan tepat. Karena kesadaran pegawai negeri sipil yang rendah akan menghambat keberhasilan implementasi kebijakan. Dengan demikian dimungkinkan belum ada komunikasi yang baik dan benar sehingga pelaksanaan disiplin pegawai mengalami hambatan karena kurangnya kesadaran dari para pegawai negeri sipil. Sehingga komunikasi menjadi faktor yang sangat dominan didalam mencapai keberhasilan implementasi kebijakan tersebut.

Selain itu faktor sumber daya perlu diperhatikan karena dimungkinkan belum tersedianya sumber daya yang memadai untuk menunjang implementasi kebijakan agar berhasil terealisasi dengan baik yang meliputi sumber daya manusia misalnya staf yang memiliki keahlian dan ketrampilan yang sesuai dengan tugas, wewenang dan sumber dana serta prasarana yang memadai untuk dapat melaksanakan kebijakan dengan baik. Tanpa adanya sumber daya yang memadai maka akan sulit dalam melaksanakan kebijakan tersebut. Sehingga sumber daya sangat relevan untuk mendukung keberhasilan implementasi kebijakan.

Dengan demikian faktor-faktor yang dianggap memiliki peran dominan yang diduga mempengaruhi pada pelaksanaan pegawai negeri sipil meliputi komunikasi, sumber daya, dan struktur birokrasi.

Dengan demikian yang menjadi variabel dalam penelitian tentang Peraturan Menteri Agama RI Nomor 45 Tahun 2015 Tentang Disiplin Kehadiran PNS Di Lingkungan Kementerian Agama adalah sebagai berikut

1. Implementasi Peraturan Menteri Agama RI Nomor 45 Tahun 2015 Tentang Disiplin Kehadiran PNS Di Lingkungan Kementerian Agama menurut tatacara, aturan maupun ketentuan yang berlaku, meliputi :aspek kesesuaian pelaksanaan dengan aturan, aspek kesesuaian pelaksanaan dengan tatacara, aspek kesesuaian pelaksanaan dengan ketentuan-ketentuan yang berlaku

Analisis variabel ini akan membantu menjelaskan bagaimana implementasi Peraturan Menteri Agama RI Nomor 45 Tahun 2015 Tentang Disiplin Kehadiran PNS Di Lingkungan Kementerian Agama yang tidak berhasil terimplementasi dengan baik, yang menyangkut aspek kesesuaian pelaksanaan dengan tata cara, aturan maupun ketentuan yang ada.

## **2.5. Variabel Komunikasi.**

Komunikasi merupakan alat utama untuk berhubungan satu dengan yang lain dan terutama sangat penting dalam kehidupan manusia. Berkomunikasi mengandung arti yang luas bukan sekedar menyatakan atau menulis sesuatu tetapi didalamnya tercakup suatu pengertian. Menurut Arifin (1988:12) bahwa komunikasi adalah proses pernyataan antar manusia, mencakup semua pernyataan antar manusia baik melalui media massa dan retorika (berbicara dimuka orang banyak) maupun yang dilakukan secara langsung.

Selanjutnya menurut pendapat Schramm (dalam Rachmadi, 1996:64) komunikasi diartikan sebagai suatu penyampaian pesan yang diharapkan dapat menumbuhkan terciptanya suatu persamaan mengenai pesan tertentu antara komunikator dan komunikan. Lebih lanjut Harold D. Lasswell (1948 dalam Arifin 1988:12) mengemukakan dari perspektif mekanistik yang terkenal dengan *formula Laswell* tentang lima segi bidang analisis komunikasi yaitu (1) siapa, (2) berkata apa, (3) melalui saluran apa, (4) kepada siapa, dan (5) bagaimana efeknya. Dengan demikian komunikasi secara umum memiliki 5 (lima) unsur yaitu (1) komunikator atau sumber, (2) komunike (pesan), (3) komunikan atau sasaran atau khalayak, (4) media atau saluran, dan (5) efek atau balikan.

Dari pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa komunikasi merupakan pernyataan antar manusia sebagai penyampaian pesan langsung maupun tidak langsung dimana dalam komunikasi terdapat 5 unsur, komunikator, pesan, sasaran, media atau saluran dan efek. Komunikasi di dalam pelaksanaan suatu kebijakan sangat penting. Dimana implementor untuk merealisasikan suatu kebijakan harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan, hal ini dapat terlaksana dengan baik melalui proses komunikasi yang baik, melibatkan individu, antar kelompok dan antar organisasi.

Sejalan dengan pendapat Van Meter dan Van Horn (dalam Winarno, 2012:112) bahwa implementasi akan berjalan efektif bila ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan dipahami oleh individu-individu yang bertanggung jawab dalam pencapaian kebijakan. Sehingga kejelasan ukuran dan tujuan serta ketepatan dan konsistensi dalam mengkomunikasikan sangat menentukan bagi implementasi

yang efektif. Senada dengan pendapat tersebut lebih jelas Edward III (dalam Winarno, 2012:126) menyebutkan bahwa ada tiga hal penting dalam proses komunikasi kebijakan yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan yakni transmisi, konsistensi dan kejelasan yang merupakan prasyarat bagi implementasi kebijakan yang efektif.

Dari pendapat-pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh faktor komunikasi yang baik dan benar. Komunikasi merupakan persyaratan bagi implementasi kebijakan yang efektif, dimana sebelum melaksanakan kebijakan harus benar-benar mengetahui apa yang akan dilakukan sehingga tidak menemui hambatan ataupun kebingungan tentang apa yang harus dilakukan ketika melaksanakan suatu kebijakan.

Dengan demikian yang dimaksud komunikasi disini adalah proses penyampaian informasi langsung ataupun tidak langsung kepada pelaksana kebijakan sehingga terjadi persamaan pemahaman yang sama untuk mencapai tujuan yang dikehendaki yang mencakup aspek ketepatan, kejelasan dan konsistensi.

Analisis terhadap variabel ini sedikit banyak akan membantu menjelaskan mengapa implementasi Peraturan Menteri Agama RI Nomor 45 Tahun 2015 Tentang Disiplin Kehadiran PNS Di Lingkungan Kementerian Agama belum berhasil terealisasi dengan baik di duga karena belum ada komunikasi yang baik dan benar. Sehingga masyarakat sebagai obyek kebijakan dimungkinkan belum menerima informasi yang jelas dan belum memahaminya. Dengan informasi yang tidak jelas akan sulit dipahami masyarakat, hal ini akan menghambat bagi



meningkatnya kesadaran masyarakat untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Kesadaran masyarakat untuk membayar pajak disini akan sangat diperlukan agar pemungutan pajak dapat berhasil dengan baik. Tanpa adanya kesadaran masyarakat akan sulit dilakukan pemungutan pajak tersebut, sehingga menghambat bagi keberhasilan implementasi kebijakan.

## **2.6. Variabel Sumber Daya.**

Sumber daya merupakan faktor yang penting dalam setiap kegiatan karena tanpa tersedianya sumber daya yang memadai maka pencapaian tujuan akan mengalami hambatan. Sumber daya ialah sesuatu yang mempunyai daya, ialah kemampuan atau kapasitas untuk berbuat (Prawiro, 1980:4). Dalam bahasa Inggris memberi istilah "*resources*" untuk sumber daya. Seperti juga yang dikatakan oleh Erich W. Ziemmermann (dalam Prawiro, 1980:4) bahwa *resources* atau sumber daya dapat berupa benda atau keadaan yang memiliki kapasitas untuk memungkinkan untuk berbuat sesuatu. Dari pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa sumber daya adalah kemampuan atau kapasitas untuk berbuat sesuatu yang dapat berupa benda atau keadaan. Sumber daya ini dapat berupa sumber daya manusia, sumber daya dana, sumber daya teknologi ataupun sumber daya fisik.

Dalam hubungannya dengan kehidupan berorganisasi, maka sumber daya manusia menjadi penting karena akan selalu menjadi faktor utama dalam menggerakkan organisasi yang ada terlepas dari besarnya atau kecilnya organisasi. Meskipun demikian kehadiran manusia akan menjadi tidak bermanfaat apa bila

tidak didukung oleh kualitas yang dimiliki sehingga kualitas sumber daya manusia merupakan landasan utama untuk menjalankan sebuah organisasi.

Menurut pendapat Simanjuntak (1985:1) mengemukakan bahwa sumber daya mengandung dua pengertian yaitu :“1. Sumber daya manusia (SDM) mengandung pengertian usaha kerja atau jasa yang dapat diberikan dalam proses produksi. Dalam hal ini SDM mencerminkan kualitas usaha yang diberikan oleh seseorang dalam waktu tertentu untuk menghasilkan barang dan jasa, Sumber daya menyangkut manusia yang mampu bekerja untuk memberikan jasa atau usaha kerja tersebut.”

Dari pendapat tersebut maka sumber daya manusia menyangkut dua aspek yaitu aspek kuantitas dan kualitas. Kuantitas menyangkut jumlah sumber daya manusia (aparatur pelaksana) dan kualitas sumber daya manusia menyangkut kemampuan bekerja, berpikir, dan keahlian-keahlian lain. Sumber daya agar dapat dimanfaatkan secara efektif maka perlu adanya pengembangan sumber daya baik dari segi kuantitas maupun dari segi kualitas.

Dalam rangka implementasi kebijakan maka sumber daya tersebut sangat menentukan bagi keberhasilan implementasi kebijakan. Seperti yang dikemukakan oleh Grindle (dalam Wibawa, 2004:22) bahwa implementasi kebijakan ditentukan oleh isi kebijakan diantaranya adalah sumber daya yang dikerahkan menyangkut sumber daya manusia maupun ketersediaan sumber dana.

Pendapat senada dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn (dalam Winarno, 2012:112) bahwa sumber-sumber layak mendapat perhatian karena menunjang keberhasilan implementasi kebijakan. Dan Edward III (dalam

Winarno, 2012:132) bahwa sumber-sumber merupakan faktor yang penting dalam melaksanakan kebijakan publik meliputi staf, wewenang dan fasilitas-fasilitas, jika para pelaksana kekurangan sumber-sumber yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan maka implementasi cenderung tidak efektif.

Dalam implementasi Peraturan Menteri Agama RI Nomor 45 Tahun 2015 Tentang Disiplin Kehadiran PNS Di Lingkungan Kementerian Agama maka faktor sumber daya sesungguhnya akan sangat mendukung bagi keberhasilan pelaksanaannya di lapangan. Sumber daya manusia dalam hal ini meliputi staf yang memiliki keahlian-keahlian memadai yang diperlukan untuk melaksanakan tugas. Dimana tugas yang dimaksud guna menterjemahkan kebijakan ke dalam pelayanan-pelayanan publik, wewenang untuk pengambilan keputusan, sanksi berkenaan dengan pelaksanaan kebijakan, serta fasilitas berupa dana dan sarana serta prasarana yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan. Namun pada kenyataannya implementasi kebijakan belum berhasil terealisasi dengan baik, sehingga diduga belum tersedianya sumber-sumber kebijakan yang dapat mendukung bagi implementasi kebijakan.

Analisis terhadap variabel ini sedikit banyak akan menjawab bagaimana kondisi dan kesiapan sumber daya yang dimiliki pemerintah kabupaten Purbalingga yang dapat mendukung implementasi Peraturan Menteri Agama RI Nomor 45 Tahun 2015 Tentang Disiplin Kehadiran PNS Di Lingkungan Kementerian Agama, yang pada kenyataannya belum berhasil terealisasi dengan baik.

## **2.7. Penerapan Disiplin**

### **2.7.1. Defenisi Penerapan Disiplin**

Menurut kamus besar bahasa Indonesia (KBBI), pengertian penerapan adalah perbuatan menerapkan. Sedangkan menurut beberapa ahli berpendapat bahwa, penerapan adalah suatu perbuatan mempraktekkan suatu teori, metode, dan hal lain untuk mencapai tujuan tertentu dan untuk suatu kepentingan yang diinginkan oleh suatu kelompok atau golongan yang telah terencana dan tersusun sebelumnya.

(<http://internetsebagaisumberbelajar.blogspot.com/2010/07/pengrtian-penerapan.Html>)

Berbicara masalah disiplin berkaitan dengan unsur perilaku, sikap dan tingkah laku seseorang. Untuk mengetahui pelaksanaan disiplin kerja pegawai yang dilaksanakan oleh pegawai pada kantor sekretariat daerah pada kantor Lingkungan Kementerian Agama maka diperlukan arah dan dasar berfikir yang jelas dalam penelitian. Oleh karena itu penulis mengambil beberapa konsep teori atau pendapat-pendapat yang telah dirumuskan oleh para ahli yang dianggap mempunyai relevansinya tentang disiplin sesuai dengan masalah penelitian seperti yang dikemukakan dibawah ini.

Disiplin adalah sikap ketersediaan dan kerelaan seseorang untuk mematuhi dan menaati segala norma-norma yang berlaku disekitarnya, adapun yang dimaksud dengan disiplin ialah “ketaatan dalam menghormati dan melaksanakan suatu system yang mengharuskan orang tunduk pada keputusan, pemerintah atau peraturan yang berlaku “(Victor M. Situmorang dan Jusuf Juhir

2004:153). Sementara itu Soegeng Prijodarminto dalam bukunya “Disiplin Kiat Menuju Sukses” terbentuk melalui proses dari serangkaian perilaku yang menunjukkan nilai-nilai ketaatan, kepatuhan, kesetiaan, keteraturan, dan atau ketertiban (Soegeng Prijodarminto 2004:25).

Disiplin tidak hanya diartikan tunduk kepada peraturan-peraturan dan ketentuan yang sudah lazim dilaksanakan. Akan tetapi disiplin dapat mendorong manusia melaksanakan kegiatan-kegiatan secara sadar diyakini manfaatnya. Secara umum disiplin dapat diartikan sebagai kepatuhan atau ketaatan terhadap segala peraturan dan ketentuan yang berlaku atau dapat juga diartikan sebagai kesungguhan dalam bertindak dan berperilaku. Sementara itu Sinungan Muchdarsyah mendefinisikan disiplin secara berbeda-beda. Dari sejumlah pendapat disiplin dapat disarikan ke dalam beberapa pengertian sebagai berikut:

- Kata disiplin dilihat dari segi (terminologis) berasal dari kata latin “discipline” yang berarti pengajaran, latihan dan sebagainya (berawal dari kata discipulus yaitu seorang yang belajar). Jadi secara etimologis terdapat hubungan pengertian antara discipline dengan disciple (inggris yang berarti murid, pengikut yang setia, ajaran atau larian).
- Latihan yang mengembangkan pengendalian diri, watak, atau ketertiban dan efisiensi.
- Kepatuhan atau ketaatan (Obedience) terhadap ketentuan dan peraturan pemerintah atau etik, norma dan kaidah yang berlaku dalam masyarakat.

- Penghukuman (punishment) yang dilakukan melalui koreksi dan latihan untuk mencapai perilaku yang dikendalikan (controlbehavior). (Muchdarsyah, sinungan 2000:146)

Disiplin yang datang dari individu sendiri adalah disiplin yang berdasarkan atas kesadaran individu sendiri dan bersifat spontan. Disiplin ini merupakan disiplin yang sangat diharapkan oleh suatu organisasi karena disiplin ini tidak memerlukan perintah atau teguran langsung. Sedangkan yang dimaksud dengan disiplin ini tidak memerlukan perintah yang dijalankan karena adanya sanksi atau ancaman hukuman.

Dengan demikian orang yang melaksanakan disiplin ini karena takut terkena sanksi atau hukuman, sehingga disiplin dianggap alat untuk menuntut pelaksanaan tanggung jawab. Bertitik tolak dari uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa inti dari pembentukan disiplin dapat dilaksanakan melalui dua cara, yaitu melalui pengembangan disiplin pribadi atau pengembangan disiplin yang datang dari individu serta melalui penerapan tindakan disiplin yang ketat, artinya bagi seorang pegawai yang indiscipliner akan dikenai hukuman atau sanksi sesuai dengan tingkatan kesalahan.

Jadi, penerapan disiplin merupakan suatu perbuatan mempraktekkan suatu teori, metode, dan hal lain untuk mencapai tujuan tertentu dengan sikap kesediaan dan kerelaan seseorang untuk mematuhi dan menaati segala norma-norma yang berlaku di sekitarnya.

### 2.7.2. Faktor-faktor yang mempengaruhi pembentukan disiplin

Dalam setiap organisasi atau instansi baik swasta maupun pemerintahan pada dasarnya mengharapkan pegawai-pegawai yang mempunyai disiplin yang tinggi dalam menyelenggarakan tugas-tugas kedinasan. Dengan kedisiplinan tersebut pegawai diharapkan mempunyai kerja yang baik, sehingga tujuan organisasi dapat tercapai dengan efektif dan efisien.

Disiplin kerja merupakan suatu sikap dan perilaku. Pembentukan perilaku jika dilihat dari formula ( Kurt Lewin 1992 : 17) adalah interaksi antara factor kepribadian dan factor lingkungan (situasional).

#### Faktor kepribadian

Faktor yang penting dalam kepribadian seseorang adalah sistem nilai yang dianut. Sistem nilai dalam hal ini yang berkaitan langsung dengan disiplin. Nilai-nilai yang menjunjung disiplin yang diajarkan atau ditanamkan orang tua, guru, dan masyarakat akan digunakan sebagai kerangka acuan bagi penerapan disiplin ditempat kerja. System nilai akan terlihat dari sikap seseorang, sikap diharapkan akan tercermin dalam perilaku. Perubahan sikap dalam perilaku terdapat tiga tingkatan menurut Kelman (Brigham, 2004) :

#### Disiplin karena kepatuhan

Kepatuhan terhadap aturan-aturan yang didasarkan atas dasar perasaan takut. Disiplin kerja dalam tingkat ini dilakukan semata untuk mendapat reaksi positif dari pimpinan atau atasan yang memiliki wewenang. Sebaliknya, jika pengawas tidak ada ditempat disiplin kerja tidak nampak.

#### Disiplin karena identifikasi

Kepatuhan aturan yang didasarkan pada indentifikasi adalah adanya perasaan kekaguman atau penghargaan pada pimpinan. Pemimpin yang karismatik adalah figure yang dihormati, dihargai, dan sebagai pusat indentifikasi. Karyawan ayang menunjukkan disiplin terhadap aturan-aturan organisasi bukan disebabkan karena menghormati aturan tersebut tetapi lebih disebabkan keseganan pada atasannya. Karyawan merasa tidak enak jika tidak menaati peraturan. Penghormatan dan penghargaan karyawan pada pemimpin dapat disebabkan karena kualitas kepribadian yang baik atau mempunyai kualiat profesional yang tinggi dibidangnya. Jika pusat indentifikasi ini tidak ada, maka disiplin kerja akan menurun, pelanggaran meningkat frekuensinya.

#### Disiplin Karena internalisasi

Disiplin kerja dalam tingkat ini terjadi karena karyawan mempunyai nilai system pribadi yang menjunjung tinggi nilai-nilai kedisiplinan. Dalam taraf ini, orang dikategorikan telah mempunyai disiplin diri.

#### Faktor lingkungan

Disiplin kerja yang tinggi tidak muncul begitu saja tetapi merupakan suatu proses belajar yang terus menerus. Proses pembelajaran agar dapat efektif maka pemimpin yang merupakan agen pengubah perlu memperhatikan prinsip-prinsip, konsisten, adil bersikap positif dan terbuka. Konsisten adalah memberlakukan peraturan secara konsisten dari waktu ke waktu. Sekali aturan yang disepakati dilanggar maka rusaklah system aturan tersebut. Adil dalam hal ini adalah memperlakukan seluruh pegawai dengan tidak mebeda-bedakan.



Selain faktor kepemimpinan, gaji kesejahteraan dan system penghargaan lainnya merupakan factor yang tidak dapat dilupakan. Pada awal program pembangunan salah satu upaya meningkatkan citra pemerintah yang bersih dan berwibawa, adalah meningkatkan gaji dan kesejahteraan yang kurang kecil bagi pegawai negeri, maka sulit bagi pegawai negeri akan memberikan layanan yang baik pada masyarakat

### **2.7.3. Disiplin Bagi Pegawai Negeri.**

Dalam rangka untuk mencapai tujuan nasional ditemukan adanya pegawai negeri sebagai unsur aparatur Negara, abdi Negara dan abdi masyarakat yang penuh dengan ketaatan kepada Negara yang berwibawa, berdaya guna, berhasil guna, bersih, bermutu dan sadar akan tanggung jawab untuk menyelenggarakan tugas pemerintah dan pembangunan untuk membina negeri, maka diperlukan adanya peraturan yang memuat pokok-pokok kewajiban, larang dan sanksi apabila kewajiban tidak ditaati

Bagi seorang pegawai negeri sipil kedisiplinan harus menjadi acuan hidupnya. Tuntutan masyarakat akan pelayanan yang semakin tinggi membutuhkan aparatur yang bersih, berwibawa, dan berdisiplin tinggi dalam mengerjakan tugas. Sikap dan perilaku seorang PNS dapat dijadikan panutan atau keteladanan bagi PNS dilingkungannya dan masyarakat pada umumnya. Dalam melaksanakan tugas sehari-hari mereka harus mampu mengendalikan diri sehingga irama dan suasana kerja berjalan harmonis. Namun kenyataan yang berkembang sekarang justru jauh dari kata sempurna, masih banyak PNS yang melakukan pelanggaran disiplin dengan berbagai cara.

Peraturan disiplin pegawai negeri sipil adalah peraturan yang mengatur mengenai kewajiban, larangan, dan sanksi apabila kewajiban tidak ditaati atau larangan dilanggar oleh PNS. Peraturan disiplin pegawai negeri sipil diatur dalam peraturan pemerintah nomor 30 tahun 1980 yang telah diubah dengan peraturan pemerintah nomor 53 tahun 2010 tentang disiplin adalah hukuman yang dijatuhkan kepada PNS karena melanggar peraturan disiplin pegawai negeri sipil dalam peraturan pemerintah nomor 53 tahun 2010 tentang peraturan pegawai negeri sipil pada pasal 7 memuat tingkat dan hukuman disiplin.

Di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Pasal 7 memuat tingkat dan jenis hukuman disiplin, yaitu :

I. Tingkat hukuman disiplin terdiri dari:

- a) Hukuman disiplin ringan;
- b) Hukuman disiplin sedang; dan
- c) Hukuman disiplin berat.

II. Jenis hukuman disiplin

1. Hukuman disiplin ringan terdiri dari:

- a) Teguran lisan.

Hukuman disiplin yang berupa teguran lisan dinyatakan dan disampaikan secara lisan oleh pejabat yang berwenang menghukum kepada PNS yang melakukan pelanggaran disiplin.

Apabila seorang atasan menegur bawahannya tetapi tidak dinyatakan secara tegas sebagai hukuman disiplin, bukan hukuman disiplin.

b) Teguran tertulis.

Hukuman disiplin yang berupa teguran tertulis dinyatakan dan disampaikan secara tertulis oleh pejabat yang berwenang menghukum kepada PNS yang melakukan pelanggaran.

c) Pernyataan tidak puas secara tertulis.

Hukuman disiplin yang berupa pernyataan tidak puas secara tertulis dinyatakan dan disampaikan secara tertulis oleh pejabat yang berwenang menghukum kepada PNS yang melakukan pelanggaran.

2. Hukuman disiplin sedang terdiri dari:

a) Penundaan kenaikan gaji berkala selama 1 (satu) tahun.

Masa penundaan kenaikan gaji berkala tersebut dihitung penuh untuk kenaikan gaji berkala berikutnya.

b) Penundaan kenaikan pangkat selama 1 (satu) tahun; dan

c) Penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 1 (satu) tahun.

3. Hukuman disiplin berat terdiri dari:

a) Penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 3 (tiga) tahun;

b) Pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah;

Pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah dengan memperhatikan jabatan yang lowong dan persyaratan jabatan.

c) Pembebasan dari jabatan;

Yang dimaksud dengan “jabatan” adalah jabatan struktural dan fungsional tertentu.

- d) Pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai pegawai negeri sipil; dan
- e) Pemberhentian tidak dengan hormat sebagai pegawai negeri sipil.

Setiap pelanggaran yang dilakukan terjadi karena kurangnya kesadaran akan pentingnya kedisiplinan itu sendiri. Karena itulah perlu diadakan briefing atau pertemuan setiap bulannya dimana pimpinan dapat selalu memberikan motivasi kepada para pegawainya agar mereka memiliki kedisiplinan dan semangat kerja yang tinggi. Pemberian sanksi administrasi akan menimbulkan dan memberikan efek jera kepada PNS tersebut dimana akan timbul kekhawatiran adanya sanksi lebih lanjut yang lebih berat. Hal ini seperti yang tercantum dalam pasal 11 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil dimana dijelaskan bahwa “kepada pegawai negeri sipil yang pernah dijatuhi hukuman disiplin yang kemudian melakukan pelanggaran disiplin yang sifatnya sama, terhdapanya dijatuhi hukuman disiplin yang lebih berat dari hukuman disiplin terakhir yang pernah dijatuhkan kepadanya”. Sanksi administrasi disiplin PNS yang diberikan didasarkan pada teori di atas dimana dapat dijelaskan bahwa seseorang pada dasarnya harus dipaksa dan dirubah perilakunya bahkan diberikan sanksi agar berhasil. Dengan adanya sanksi administrasi tersebut diharapkan dapat merubah perilaku pegawai yang melakukan tindakan indisipliner.