

**IMPLEMENTASI PERATURAN WALIKOTA MEDAN
NOMOR 44 TAHUN 2017 TENTANG TAMBAHAN
PENGHASILAN APARATUR SIPIL NEGARA
PEMERINTAH KOTA MEDAN**
(Studi pada Dinas Pertanian dan Perikanan Kota Medan)

TESIS

OLEH

ARDIANSYAH NUGRAHA
NPM. 151801009



**PROGRAM MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PUBLIK
UNIVERSITAS MEDAN AREA
MEDAN
2019**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 15/10/25

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
 2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
 3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area
- Access From (repository.uma.ac.id)15/10/25

**IMPLEMENTASI PERATURAN WALIKOTA MEDAN
NOMOR 44 TAHUN 2017 TENTANG TAMBAHAN
PENGHASILAN APARATUR SIPIL NEGARA
PEMERINTAH KOTA MEDAN**
(Studi pada Dinas Pertanian dan Perikanan Kota Medan)

TESIS

Sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Administrasi Publik
pada Program Studi Magister Ilmu Administrasi Publik Program Pascasarjana
Universitas Medan Area

OLEH

ARDIANSYAH NUGRAHA
NPM. 151801009

**PROGRAM MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PUBLIK
UNIVERSITAS MEDAN AREA
MEDAN
2019**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 15/10/25

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber

2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah

3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (repository.uma.ac.id)15/10/25

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

HALAMAN PERSETUJUAN

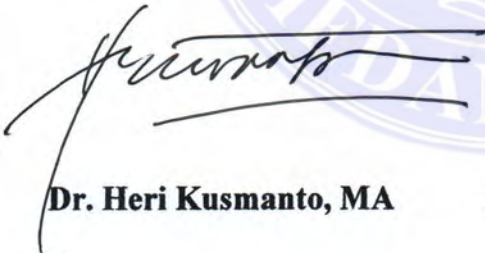
**Judul : Implementasi Peraturan Walikota Medan Nomor 44 Tahun 2017
Tentang Tambahan Penghasilan Aparatur Sipil Negara
Pemerintah Kota Medan (Studi pada Dinas Pertanian dan Perikanan
Kota Medan)**

Nama : Ardiansyah Nugraha

NPM : 171801009

Menyetujui

Pembimbing I



Dr. Heri Kusmanto, MA

Pembimbing II



Dr. Ja'far Syahbuddin Ritonga, MBA

**Ketua Program Studi
Magister Ilmu Administrasi Publik**



Dr. Warjio, MA

Direktur



Prof. Dr. Ir. Retna Astuti Kuswardani, MS

UNIVERSITAS MEDAN AREA

Telah diuji pada tanggal 2 September 2019

N a m a : Ardiansyah Nugraha

N P M : 171801009

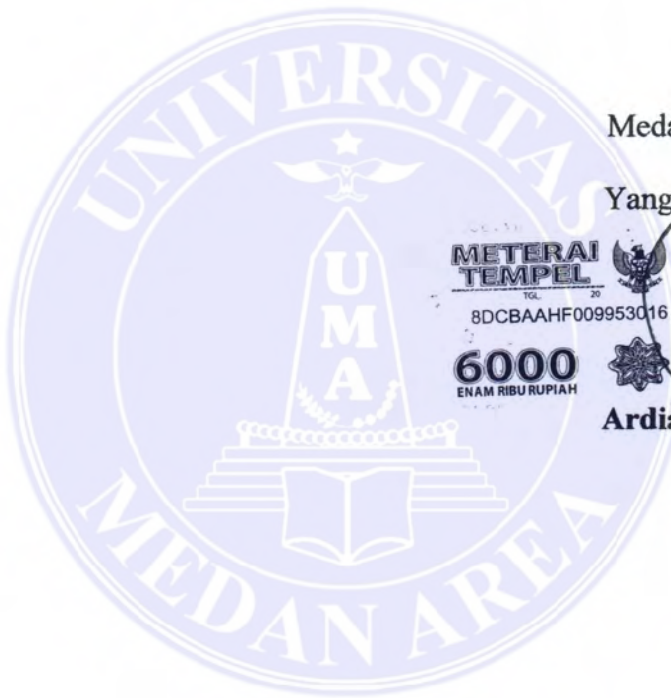


Panitia Penguji Tesis

Ketua Sidang : Dr. Abdul Kadir, M.Si
Sekretaris : Dr. Adam, M.AP
Pembimbing I : Dr. Heri Kusmanto, MA
Pembimbing II : Dr. Jafar Sahbuddin Ritonga, MBA
Penguji Tamu : Dr. Isnaini, SH, M.Hum

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, 2019

Yang menyatakan,



Ardiansyah Nugraha

ABSTRAK

IMPLEMENTASI PERATURAN WALIKOTA MEDAN
NOMOR 44 TAHUN 2017 TENTANG TAMBAHAN
PENGHASILAN APARATUR SIPIL NEGARA PEMERINTAH
KOTA MEDAN (STUDI PADA DINAS PERTANIAN DAN
PERIKANAN KOTA MEDAN)

Nama : Ardiansyah Nugraha
NPM : 171801009
Program Studi : Magister Ilmu Administrasi Publik
Pembimbing I : Dr. Heri Kusmanto, MA
Pembimbing II : Dr. Ja'far Syahbuddin Ritonga, MBA

Dengan diberlakukan kebijakan tambahan penghasilan bagi pegawai ASN diharapkan berdampak kepada peningkatan disiplin, prestasi kerja dan penghasilan, kesejahteraan pegawai. Berdasarkan latar belakang tersebut maka rumusan masalah adalah (1) Bagaimana implementasi Perwal Medan No. 44 Tahun 2017 tentang Tambahan Penghasilan Aparatur Sipil Negara Pemerintah Kota Medan, Dinas Pertanian dan Perikanan Kota Medan. (2) Faktor yang mempengaruhi implementasi Perwal Medan No. 44 Tahun 2017 tentang Tambahan Penghasilan Aparatur Sipil Negara Pemerintah Kota Medan, Dinas Pertanian dan Perikanan Kota Medan.

Tujuan penelitian untuk menganalisis (1) Implementasi Perwal Medan No. 44 Tahun 2017 tentang Tambahan Penghasilan Aparatur Sipil Negara Pemerintah Kota Medan, Dinas Pertanian dan Perikanan Kota Medan. (2) Pengaruh implementasi Perwal Medan No. 44 Tahun 2017 tentang Tambahan Penghasilan Aparatur Sipil Negara Pemerintah Kota Medan, Dinas Pertanian dan Perikanan Kota Medan.

Metode Penelitian yang digunakan adalah deskriptif dengan analisis kualitatif. Pengumpulan data di peroleh dari wawancara, dokumentasi, dan observasi.

Hasil penelitian adalah (1) Komunikasi kepada pegawai sudah di lakukan dengan baik walaupun kedisiplinan para Pegawai di Dinas Pertanian dan Perikanan masih kurang baik. (2) Pemberian Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) belum sepenuhnya sesuai dengan efektivitas, di karenakan disiplin pegawai yang kurang dalam tugas dan tanggung jawab. (3) Tambahan penghasilan pegawai diharapkan dapat menggerakkan pegawai yang kurang produktif untuk lebih aktif. (4) Kedisiplinan dan kinerja menjadi tolak ukur acuan dasar hukum dalam pemberian tambahan penghasilan bagi pegawai. Sedangkan saran dari penelitian ini adalah (1) Meningkatkan kedisiplinan dan kinerja pegawai, jumlah tambahan penghasilan yang diberikan tidak hanya ditentukan melalui penilaian tingkat kedisiplinan dengan melihat daftar hadir tetapi melihat dari hasil kerja dan prestasi kerja. (2) Sikap tegas dari pimpinan, perlu ditingkatkan lagi. (3) Struktur Birokrasi agar pimpinan segera menempatkan pegawai yang ada pada bagian struktur birokrasi yang kosong agar sesuai tupoksi yang ada sesuai efektifitas kerja pegawai.

Kata Kunci: Aparatur Sipil Negara, Implementasi, Tambahan Penghasilan Pegawai.

UNIVERSITAS MEDAN AREA

ABSTRACT

IMPLEMENTATION OF MEDAN MAYOR REGULATION NUMBER 44 OF 2017 CONCERNING ADDITIONAL INCOME OF STATE GOVERNMENT CIVIL SERVANTS IN MEDAN CITY (STUDY IN MEDAN AND FISHERIES DEPARTMENT OF MEDAN CITY)

Name : Ardiansyah Nugraha
NPM : 171801009
Study Program : Master of Public Administration Science
Supervisor I : Dr. Heri Kusmanto, MA
Supervisor II : Dr. Ja'far Syahbuddin Ritonga, MBA

With the enactment of additional income policies for ASN employees, it is expected to have an impact on improving discipline, work performance and income, employee welfare. Based on this background, the formulation of the problem is (1) How is the implementation of Perwal Medan No. 44 of 2017 concerning Additional Income of Medan City Government Civil Servants, Medan City Agriculture and Fisheries Service. (2) Factors that influence the implementation of Medan Guard No. 44 of 2017 concerning Additional Income of Medan City Government Civil Servants, Medan City Agriculture and Fisheries Service.

The purpose of the study was to analyze (1) Medan Perwal Implementation No. 44 of 2017 concerning Additional Income of Medan City Government Civil Servants, Medan City Agriculture and Fisheries Service. (2) The effect of the implementation of Medan Guard No. 44 of 2017 concerning Additional Income of Medan City Government Civil Servants, Medan City Agriculture and Fisheries Service.

The research method used is descriptive qualitative analysis. Data collection was obtained from interviews, documentation, and observation.

The results of the study are (1) Communication to employees has been done well although the discipline of the Employees in the Agriculture and Fisheries Service is still not good. (2) Provision of Additional Employee Income (TPP) is not yet fully in accordance with effectiveness, due to employee discipline that is lacking in duties and responsibilities. (3) Additional employee income is expected to move less productive employees to be more active. (4) Discipline and performance become benchmarks for the legal basis in providing additional income for employees. While the suggestions from this study are (1) Improving employee discipline and performance, the amount of additional income provided is not only determined through an assessment of the level of discipline by looking at attendance but looking at work results and work performance. (2) The firm attitude of the leadership needs to be increased again. (3) Bureaucratic structure so that the leadership immediately puts existing employees in the bureaucratic structure that is empty to fit the existing tasks and functions according to the effectiveness of employee work.

Keywords: Additional Employee Income, Implementation, State Civil Apparatus.

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur saya panjatkan kehadiran Allah SWT atas misteri hidup yang indah, limpahan Rahmat dan segala kemudahan-Nya sehingga saya dapat menyelesaikan tesis ini untuk melaksanakan penelitian.

Penulisan ini dapat diselesaikan berkat bantuan dan dorongan dari berbagai pihak baik moril maupun materil. Saya banyak menerima masukan, bimbingan, serta dorongan untuk menyelesaikan penulisan tesis tersebut. Oleh sebab itu, saya sampaikan rasa terima kasih yang tak terhingga serta penuh keikhlasan kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Dadan Ramdan, M.Eng, M.Sc, selaku Rektor Universitas Medan Area.
2. Ibu Prof. Dr. Ir. Retna Astuti Kuswardani, MS, selaku direktur Pascasarjana Universitas Medan Area.
3. Bapak Dr. Warjio, MA, selaku Ketua Program Studi Magister Administrasi Publik Universitas Medan Area.
4. Bapak Dr. Heri Kusmanto, MA sebagai Pembimbing I yang telah dengan sabar mendidik saya.
5. Bapak Dr. Ja'far Syahbuddin Ritonga, MBA sebagai Pembimbing II yang telah banyak membantu dalam penulisan tesis ini.
6. Terima kasih untuk Kepala Dinas Pertanian dan Perikanan, Bapak Ir. Ikhsar Risyad Marbun, M.Si yang telah memberikan motivasi peneliti dalam penyusunan tesis ini.

Teristimewa kepada orang tua saya, Drs. Bambang Wahyuandi yang sangat saya sayangi, untuk segala investasi hidup yang telah diberikan, terima kasih atas kesediaannya menjadi perpanjangan tangan kasih-Nya selama ini sehingga saya dapat menyelesaikan pendidikan dan meraih cita-cita yang saya impikan. Kepada Istri saya, dr. Eka Syafrida Ritonga terima kasih atas do'a, dukungan, baik moril dan materil serta kasih sayang yang telah di berikan. Dan kepada anak saya tersayang, Ardhika Wahyu Nugraha yang telah menjadi penyemangat dalam keadaan apapun.

Akhirnya, semoga tesis ini dapat bermanfaat dengan segala keterbatasannya. Terimakasih. Wassalamualaikum Wr.Wb.

Medan, Juni 2019

Peneliti

DAFTAR ISI

ABSTRAK i

ABSTRACT ii

KATA PENGANTAR iii

DAFTAR ISI v

DAFTAR TABEL vii

DAFTAR GAMBAR viii

DAFTAR LAMPIRAN ix

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian 1

1.2 Rumusan Masalah 3

1.3 Tujuan Penelitian 3

1.4 Manfaat Penelitian 4

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Kebijakan Publik 5

2.2 Implementasi Kebijakan 7

2.3 Model Implementasi Kebijakan 13

2.4 Kriteria Pengukuran Implementasi Kebijakan 16

2.5 Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP)..... 17

2.6 Disiplin PNS 22

 2.6.1. Pengertian Disiplin 22

 2.6.2. Unsur-Unsur Disiplin 23

 2.6.3. Disiplin PNS 25

2.7 Kerangka Pemikiran 27

BAB III METODE PENELITIAN

3.1 Jenis Penelitian 28

3.2 Lokasi Dan Waktu Penelitian 28

 3.2.1. Lokasi Penelitian 28

3.2.2.	Waktu Penelitian	29
3.3	Informan Penelitian	29
3.4	Teknik Pengumpulan Data	30
3.5	Teknik Analisis Data	32
3.5.1.	Reduksi Data	32
3.5.2.	Penyajian Data	32
3.5.3.	Verifikasi	33
3.6	Definisi Konsep Dan Operasional.....	33
3.6.1.	Konsep.....	33
3.6.2.	Operasional.....	34

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

4.1	Gambaran Umum Lokasi	40
4.1.1.	Dinas Pertanian dan Perikanan Kota Medan	40
4.1.2.	Wilayah Administratif.....	40
4.1.3.	Visi dan Misi	41
4.1.4.	Struktur Organisasi	42
4.1.5.	Tugas Pokok dan Fungsi	45
4.1.6.	Sarana Dan Prasarana	45
4.2	Implementasi Peraturan Walikota Medan	48
4.3	Penelitian Terdahulu	64
4.4	Faktor-faktor Yang Mempengaruhi	70

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

5.1	Kesimpulan	73
5.2	Saran	75

DAFTAR PUSTAKA

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1 Penelitian Terdahulu 28



DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1 Skema Kerangka Konseptual 27

Gambar 1.2 Struktur Organisasi Dinas Pertanian dan Perikanan 44



DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran 1 Rekapitulasi TPP Dinas Pertanian Dan Perikanan Kota Medan Bulan Januari 2019
- Lampiran 2 Rekapitulasi TPP Dinas Pertanian Dan Perikanan Kota Medan Bulan Februari 2019
- Lampiran 3 Rekapitulasi Absen Dinas Pertanian Dan Perikanan Kota Medan Bulan Januari 2019
- Lampiran 4 Rekapitulasi Absen Dinas Pertanian Dan Perikanan Kota Medan Bulan Februari 2019
- Lampiran 5 Surat Riset Penelitian
- Lampiran 6 Surat Hasil Riset Penelitian



BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Aparatur Sipil Negara (ASN) menjadi penentu keberhasilan implementasi kebijakan dan pelayanan publik pada birokrasi atau lembaga-lembaga negara dan proses penyelenggaraan Pemerintahan. Atas dasar ini Pemerintah menerbitkan Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) dengan tujuan Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) bisa mewujudkan sistem merit dalam kebijakan dan manajemen ASN, profesional, berkinerja tinggi, sejahtera, dan berfungsi sebagai perekat Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kebijakan ini merupakan penyempurnaan kebijakan tentang kepegawaian sebelumnya. Selain itu ASN menjadi isu sentral secara nasional dari segi kinerja dan disiplinnya. Untuk menyelesaikan permasalahan kedisiplinan, prestasi kerja dan kesejahteraan ASN daerah, Pemerintah memberikan kewenangan untuk mengatur hal tersebut dengan kebijakan ditingkat daerah. Sehubungan dengan hal tersebut maka pemerintah Kota Medan menetapkan suatu kebijakan yang berkaitan dengan upaya peningkatan disiplin, kinerja dan kesejahteraan Pegawai ASN yaitu memberikan tambahan penghasilan Pegawai kepada seluruh Pegawai ASN dilingkungan Pemerintah Kota Medan. Kebijakan tambahan penghasilan ini ditetapkan dalam Peraturan Walikota Medan No. 44 Tahun 2017 tentang Tambahan Penghasilan Aparatur Sipil Negara Pemerintah Kota Medan. Didalam Peraturan Walikota Medan No. 44 Tahun 2017 disebutkan tujuan pemberian tambahan penghasilan

UNIVERSITAS MEDAN AREA

adalah untuk meningkatkan kinerja pegawai, meningkatkan kualitas pelayanan, meningkatkan kesejahteraan pegawai dan meningkatkan disiplin pegawai. Dengan diberlakukannya kebijakan tambahan penghasilan bagi pegawai ASN diharapkan berdampak kepada peningkatan disiplin, prestasi kerja dan penghasilan, kesejahteraan pegawai. Pemberian tambahan penghasilan tersebut bersifat rutin diterima pegawai per-bulan sehingga menumbuhkan keyakinan pegawai dalam menetapkan perencanaan kebutuhan hidupnya. Besarnya tambahan penghasilan bagi pegawai ditetapkan dengan Keputusan Walikota Medan No. 840/595.K/VII/2017 tentang Besaran Tambahan Penghasilan Berdasarkan Disiplin Kerja, Beban kerja, Prestasi Kerja dan Pertimbangan Objektif Lainnya. Setiap penerima harus memenuhi kriteria yang telah ditentukan dalam kebijakan.

Kriteria penilaian pertama adalah Tingkat Kedisiplinan. Tingkat kedisiplinan meliputi masuk kerja dan mentaati ketentuan jam kerja mengikuti apel pagi dan siang atau sore tepat waktu, masuk kantor dan melaksanakan tugas secara penuh sesuai tugas pokok dan fungsi, dan melaksanakan tugas luar atau mengikuti Diklat berdasarkan perintah tugas dari atasan atau pejabat yang berwenang. Pada tahap implementasinya dalam birokrasi pemerintah Kota Medan, khususnya pada Dinas Pertanian dan Perikanan Kota Medan dapat terlihat dari kriteria disiplin dan prestasi kerja pegawai dimana ASN di Dinas Pertanian dan Perikanan hanya rajin dalam proses pengisian daftar hadir dimulai dari apel pagi, pengisian daftar hadir siang dan pulang. Sedangkan indikator prestasi kerja belum berjalan sebagaimana mestinya. Hal ini terlihat dari proses pembayaran tambahan penghasilan pegawai oleh bagian keuangan Dinas Pertanian dan

Perikanan terdapat pemotongan tambahan penghasilan pegawai (TPP) setiap bulanan antara 5% sampai 10%, karena pegawai kurang disiplin. Berdasarkan permasalahan diatas maka peneliti tertarik untuk mengangkat masalah tersebut di dalam penelitian ini, yaitu dengan judul Implementasi Peraturan Walikota Medan No. 44 Tahun 2017 tentang Tambahan Penghasilan Aparatur Sipil Negara Pemerintah Kota Medan, Studi Pada Dinas Pertanian dan Perikanan Kota Medan.

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana implementasi Peraturan Walikota Medan No. 44 Tahun 2017 tentang Tambahan Penghasilan Aparatur Sipil Negara Pemerintah Kota Medan, pada Dinas Pertanian dan Perikanan Kota Medan?
2. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi implementasi Peraturan Walikota Medan No. 44 Tahun 2017 tentang Tambahan Penghasilan Aparatur Sipil Negara Pemerintah Kota Medan, pada Dinas Pertanian dan Perikanan Kota Medan?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis bagaimana implementasi Peraturan Walikota Medan No. 44 Tahun 2017 tentang Tambahan Penghasilan Aparatur Sipil Negara Pemerintah Kota Medan, pada Dinas Pertanian dan Perikanan Kota Medan.
2. Untuk menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi Peraturan Walikota Medan No. 44 Tahun 2017 tentang Tambahan Penghasilan Aparatur Sipil Negara Pemerintah Kota Medan, pada Dinas Pertanian dan Perikanan Kota Medan.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan yang berarti bagi pengembangan dan memperkaya Ilmu Administrasi Publik terutama dalam implementasi kebijakan publik.
2. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada Pemerintah Kota Medan dalam upaya peningkatan disiplin dan kinerja Pegawai Negeri Sipil pada pemerintah Kota Medan.



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 Dye, "*Public policy is whatever governments choose to do or not to do*". Dye berpendapat sederhana bahwa kebijakan publik adalah apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan (Nugroho, 2006). Menurut Anderson, kebijakan dipandang sebagai suatu tindakan yang mempunyai tujuan yang dilakukan oleh seorang pelaku atau sejumlah pelaku untuk memecahkan suatu masalah. Selanjutnya Anderson (Nurcholis, 2007:263) mengklasifikasikan kebijakan itu menjadi dua, yaitu: Substantif, yaitu apa yang harus dilakukan pemerintah, dan Prosedural yaitu siapa dan bagaimana kebijakan itu diselenggarakan. Menurut Mulyadi (2015), kebijakan publik adalah suatu keputusan yang dimaksudkan untuk mengatasi kesalahan tertentu melakukan kegiatan tertentu, atau untuk mencapai tujuan tertentu yang dilakukan oleh instansi yang mempunyai wewenang dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan Negara dan pembangunan, berlangsung dalam satu kebijakan tertentu. Menurut Lister dalam Ekowati (2005) sebagai hasil maka implementasi menyangkut tindakan seberapa jauh arah yang telah diprogramkan itu benar-benar memuaskan. Akhirnya pada tingkatan absraksi tertinggi implementasi sebagai akibat ada perubahan yang dapat diukur dalam masalah-masalah besar yang menjadi sasaran kebijakan. Implementasi dapat di konseptualisasikan sebagai suatu proses, hasil dan akibat. Menurut Woll,

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber

2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah

3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Document Accepted 15/10/25

Access From (repository.uma.ac.id)15/10/25

kebijakan publik adalah sejumlah aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah dimasyarakat, baik secara langsung maupun melalui lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat (Nurcholis, 2007). Dalam definisi tersebut, Woll menyatakan bahwa pengaruh dari tindakan atau aktivitas pemerintah tersebut ialah:

1. Adanya pilihan kebijakan yang dibuat oleh politisi, pegawai pemerintah atau yang lainnya dengan menggunakan kekuatan publik yang pada akhirnya dapat mempengaruhi kehidupan masyarakat.
2. Ada *output* kebijakan yakni dengan dibuatnya kebijakan pemerintah dituntut membuat aturan, anggaran, personil dan regulasi dalam bentuk program yang akan mempengaruhi kehidupan masyarakat.
3. Adanya dampak kebijakan yang mempengaruhi kehidupan masyarakat.

Menurut James Anderson (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). Selanjutnya Richard Rose (Winarno, 2002:15) 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. Menurut Winarno (2002:17) 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:

- a. Perumusan Kebijakan publik
- b. Implementasi kebijakan publik
- c. Evaluasi Kebijakan publik

Dalam penelitian ini kajian kebijakan publik difokuskan pada kajian implementasi kebijakan publik sesuai dengan permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini, yaitu tentang implementasi Peraturan Walikota Medan No. 44 Tahun 2017 tentang Tambahan Penghasilan Aparatur Sipil Negara Pemerintah Kota Medan.

2.2 Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan adalah hal yang paling berat, karena disini

masalah-masalah yang kadang tidak dijumpai dalam konsep, muncul di lapangan.

Selain itu, ancaman utama adalah konsistensi implementasi. Menurut Riant Nugroho, rencana adalah 20% keberhasilan, implementasi adalah 60% keberhasilan dan 20% sisanya adalah bagaimana kita mengendalikan implementasi (Nugroho, 2006). Suatu program kebijakan publik harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan tahap dari proses kebijakan segera setelah penetapan Undang-Undang. 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 atau 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 (Peraturan DPRD Provinsi Sumatera Utara 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 (Winarno, 2002:102) 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* (Abdul Wahab, 2007:61). Besar kecilnya perbedaan tersebut sedikit banyak tergantung pada *implementation capacity* dari organisasi atau aktor atau kelompok organisasi atau aktor yang dipercaya untuk mengemban tugas mengimplementasikan kebijakan tersebut (Abdul Wahab, 2007:61). Lebih lanjut Hogwood dan Gunn (Abdul Wahab, 2007:61) membagi pengertian kegagalan kebijakan dalam 2 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 tanggulangi.

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

(2007:111-120). 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 (Jogiyanto, 2001:1) 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. (Jogiyanto, 2001:2) 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 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 tata cara, aturan maupun ketentuan yang berlaku. Dimana yang dimaksud dengan tata cara adalah urutan-tahapan 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. Kebijakan merupakan rangkaian kegiatan setelah suatu kebijakan dirumuskan. Tanpa suatu implementasi maka suatu kebijakan yang telah dirumuskan akan sia-

sia belaka. Oleh karena itu implementasi kebijakan mempunyai kedudukan yang sangat penting di dalam kebijakan publik. Menurut Udoji (Wahab 2008:64), menyatakan bahwa pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting dari pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan hanya akan berupa impian atau rencana yang bagus, yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan. Menurut Nakamura dan Smallwood (Tangkilisan 2003:17), hal-hal yang berhubungan dengan implementasi kebijakan adalah keberhasilan dalam mengevaluasi masalah dan kemudian menerjemahkannya ke dalam keputusan yang bersifat khusus. Sedangkan Jones (Tangkilisan 2003:17), implementasi merupakan suatu proses yang dinamis yang melibatkan secara terus menerus usaha-usaha untuk mencari apa yang akan dan dapat dilakukan. Dengan demikian implementasi mengatur kegiatan-kegiatan yang mengarah pada penempatan suatu program ke dalam tujuan kebijakan yang diinginkan. Implementasi kebijakan merupakan tahapan dari proses kebijakan setelah penetapan Undang-Undang. Sebagaimana yang telah dinyatakan oleh Ripley dan Franklin (Winarno 2014:148), implementasi kebijakan adalah apa yang terjadi setelah Undang-Undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan, atau jenis keluaran yang nyata. Proses implementasi berlangsung setelah melalui sejumlah tahapan tertentu, biasanya diawali dengan tahapan pengesahan Undang-Undang, kemudian *output* kebijakan dalam bentuk pelaksanaan keputusan oleh Badan (Instansi) pelaksanaan, kesediaan dilaksanakannya keputusan-keputusan tersebut oleh kelompok-kelompok sasaran, dampak nyata baik yang dikehendaki atau yang tidak dari *output* tersebut, dampak keputusan sebagai dipersepsikan oleh Badan-Badan yang

mengambil keputusan, dan akhirnya perbaikan-perbaikan penting (upaya untuk melakukan perbaikan-perbaikan) terhadap Undang-Undang atau peraturan yang bersangkutan.

2.3 Model Implementasi Kebijakan

Edward (Subarsono, 2005:90), melihat implementasi kebijakan sebagai suatu proses yang dinamis, dimana terdapat banyak faktor yang saling berinteraksi dan mempengaruhi implementasi kebijakan. Faktor-faktor tersebut perlu ditampilkan guna mengetahui bagaimana pengaruh faktor-faktor tersebut terhadap implementasi. Oleh karena itu, Edward III menegaskan bahwa dalam studi implementasi terlebih dahulu harus diajukan dua pertanyaan pokok yaitu:

- a. Apakah yang menjadi prasyarat bagi implementasi kebijakan?
- b. Apakah yang menjadi faktor utama dalam keberhasilan implementasi kebijakan?

Guna menjawab pertanyaan tersebut, Edward mengajukan empat faktor yang berperan penting dalam pencapaian keberhasilan implementasi. Faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan yaitu faktor *communication, resources, disposition, dan bureucratic structure*.

1. Komunikasi (*Communication*)

Komunikasi merupakan proses penyampaian informasi dari komunikator kepada komunikan. Sementara itu, komunikasi kebijakan berarti merupakan proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan (*policy makers*) kepada pelaksana kebijakan (*policy implementors*). Informasi perlu disampaikan kepada pelaku kebijakan agar pelaku kebijakan dapat memahami apa yang

ditetapkan oleh pemerintah, kelompok sasaran (*target group*) kebijakan, sehingga

pelaku kebijakan dapat mempersiapkan hal-hal apa saja yang berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan, agar proses implementasi kebijakan bisa berjalan dengan efektif serta sesuai dengan tujuan kebijakan itu sendiri. Komunikasi dalam implementasi kebijakan mencakup beberapa dimensi penting yaitu transformasi informasi (*transimisi*), kejelasan informasi (*clarity*) dan konsistensi informasi (*consistency*). Dimensi transformasi mengkehendaki agar informasi tidak hanya disampaikan kepada pelaksana kebijakan tetapi juga kepada kelompok sasaran dan pihak yang terkait. Dimensi kejelasan mengkehendaki agar informasi yang jelas dan mudah dipahami, selain itu untuk menghindari kesalahan interpretasi dari pelaksana kebijakan, kelompok sasaran maupun pihak yang terkait dalam implementasi kebijakan. Sedangkan dimensi konsistensi mengkehendaki agar informasi yang disampaikan harus konsisten sehingga tidak menimbulkan kebingungan pelaksana kebijakan, kelompok sasaran maupun pihak terkait.

2. Sumber Daya (*Resources*)

Sumber daya memiliki peranan penting dalam implementasi kebijakan. Edward III mengemukakan bahwa bagaimanapun jelas dan konsistensinya ketentuan-ketentuan dan aturan-aturan serta bagaimanapun akuratnya penyampaian ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan tersebut, jika para pelaksana kebijakan yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber daya untuk melaksanakan kebijakan secara efektif maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan efektif. Sumber daya di sini berkaitan dengan segala sumber yang dapat digunakan untuk mendukung keberhasilan implementasi kebijakan. Sumber daya ini mencakup sumber daya manusia, anggaran, fasilitas, informasi dan kewenangan.

3. Disposisi atau Sikap Pelaksana (*Disposition*)

Kecenderungan perilaku atau karakteristik dari pelaksana kebijakan berperan penting untuk mewujudkan implementasi kebijakan yang sesuai dengan tujuan atau sasaran. Karakter penting yang harus dimiliki oleh pelaksana kebijakan misalnya kejujuran dan komitmen yang tinggi. Kejujuran mengarahkan implementor untuk tetap berada dalam asa program yang telah digariskan, sedangkan komitmen yang tinggi dari pelaksana kebijakan akan membuat mereka selalu antusias dalam melaksanakan tugas, wewenang, fungsi, dan tanggung jawab sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan. Sikap dari pelaksana kebijakan akan sangat berpengaruh dalam implementasi kebijakan. Apabila implementator memiliki sikap yang baik maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan, sebaliknya apabila sikapnya tidak mendukung maka implementasi tidak akan terlaksana dengan baik.

4. Struktur Birokrasi (*Bureaucratic Structure*)

Struktur organisasi memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Aspek struktur organisasi ini melingkupi dua hal yaitu mekanisme dan struktur birokrasi itu sendiri. Aspek pertama adalah mekanisme, dalam implementasi kebijakan biasanya sudah dibuat *standart operation procedur* (SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementator dalam bertindak agar dalam pelaksanaan kebijakan tidak melenceng dari tujuan dan sasaran kebijakan. Aspek kedua adalah struktur birokrasi, struktur birokrasi yang terlalu panjang dan terfragmentasi akan cenderung melemahkan pengawasan dan menyebabkan

prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks yang selanjutnya akan menyebabkan aktivitas organisasi menjadi tidak fleksibel.

2.4 Kriteria Pengukuran Implementasi Kebijakan

Menurut Grindle (1980:10) dan Quade (1984:310), untuk mengukur kinerja implementasi suatu kebijakan publik harus memperhatikan variabel kebijakan, organisasi dan lingkungan. Perhatian itu perlu diarahkan karena melalui pemilihan kebijakan yang tepat maka masyarakat dapat berpartisipasi memberikan kontribusi yang optimal untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Selanjutnya, ketika sudah ditemukan kebijakan yang terpilih diperlukan organisasi pelaksana, karena di dalam organisasi ada kewenangan dan berbagai sumber daya yang mendukung pelaksanaan kebijakan bagi pelayanan publik. Sedangkan lingkungan kebijakan tergantung pada sifatnya yang positif atau negatif. Jika lingkungan berpandangan positif terhadap suatu kebijakan akan menghasilkan dukungan positif sehingga lingkungan akan berpengaruh terhadap kesuksesan implementasi kebijakan. Sebaliknya, jika lingkungan berpandangan negatif maka akan terjadi benturan sikap, sehingga proses implementasi terancam akan gagal. Lebih daripada tiga aspek tersebut, kepatuhan kelompok sasaran kebijakan merupakan hasil langsung dari implementasi kebijakan yang menentukan efeknya terhadap masyarakat. Kriteria pengukuran keberhasilan implementasi menurut Ripley dan Franklin (1986:12) didasarkan pada tiga aspek, yaitu:

1. Tingkat kepatuhan birokrasi terhadap birokrasi di atasnya atau tingkatan

birokrasi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang.

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber

2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah

3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Document Accepted 15/10/25

2. Adanya kelancaran rutinitas dan tidak adanya masalah.
3. Pelaksanaan dan dampak (manfaat) yang dikehendaki dari semua program yang ada terarah.

Sedangkan menurut Goggin *et al.* (1990:20), proses implementasi kebijakan sebagai upaya transfer informasi atau pesan dari institusi yang lebih tinggi ke institusi yang lebih rendah diukur keberhasilan kinerjanya berdasarkan variabel:

1. Dorongan dan paksaan pada tingkat federal.
2. Kapasitas pusat atau Negara.
3. Dorongan dan paksaan pada tingkat pusat dan daerah.

Variabel dorongan dan paksaan pada tingkat pusat ditentukan oleh legitimasi dan kredibilitas, yaitu semakin sah kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat di mata daerah maka semakin besar kredibilitasnya, begitu pula sebaliknya. Untuk mengukur kekuatan isi dan pesan kebijakan dapat dilihat melalui besarnya dana yang dialokasikan, dengan asumsi bahwa semakin besar dana yang dialokasikan maka semakin serius kebijakan tersebut dilaksanakan dan bentuk kebijakan yang memuat antara lain, kejelasan kebijakan, konsistensi pelaksanaan, frekuensi pelaksanaan dan diterimanya pesan secara benar. Sementara itu, untuk mengetahui variabel kapasitas pusat atau kapasitas organisasi dapat dilihat melalui seberapa jauh organisasi pelaksana kebijakan mampu memanfaatkan wewenang yang dimiliki, bagaimana hubungannya dengan struktur birokrasi yang ada dan bagaimana mengkoordinasikan berbagai sumberdaya yang tersedia dalam organisasi dan dalam masyarakat. Model kesesuaian implementasi kebijakan atau program dari Korten juga relevan

digunakan sebagai kriteria pengukuran implementasi kebijakan. Dengan kata lain, keefektifan kebijakan atau program menurut Korten tergantung pada tingkat kesesuaian antara program dengan pemanfaat, kesesuaian program dengan organisasi pelaksana dan kesesuaian program kelompok pemanfaat dengan organisasi pelaksana. Selain kriteria pengukuran implementasi kebijakan di atas, perlu pula dipahami adanya hubungan pengaruh antara implementasi kebijakan dengan faktor lain. Menurut Quade (1984:310), dalam proses implementasi kebijakan yang ideal akan terjadi interaksi dan reaksi dari organisasi pengimplementasi, kelompok sasaran dan faktor lingkungan yang mengakibatkan munculnya tekanan dan diikuti dengan tindakan tawar-menawar atau transaksi. Dari transaksi tersebut diperoleh umpan balik yang oleh pengambil kebijakan dapat digunakan sebagai bahan masukan dalam perumusan kebijakan selanjutnya. Quade memberikan gambaran bahwa terdapat empat variabel yang harus diteliti dalam analisis implementasi kebijakan publik, yaitu:

1. Kebijakan yang diimpikan, yaitu pola interaksi yang diimpikan agar orang yang menetapkan kebijakan berusaha untuk mewujudkan.
2. Kelompok target, yaitu subyek yang diharapkan dapat mengadopsi pola interaksi baru melalui kebijakan dan subyek yang harus berubah untuk memenuhi kebutuhannya.
3. Organisasi yang melaksanakan, yaitu biasanya berupa unit birokrasi pemerintah yang bertanggungjawab mengimplementasikan kebijakan.
4. Faktor lingkungan, yaitu elemen dalam lingkungan yang mempengaruhi implementasi kebijakan.

Sebagai komparasi dapat dipahami pemikiran Mazmanian dan Sabatier yang mengembangkan kerangka kerja analisis implementasi (Wahab, 1991:117). Menurutya, peran penting analisis implementasi kebijakan negara ialah mengidentifikasi variabel yang mempengaruhi pencapaian tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Variabel yang dimaksud oleh Mazmanian dan Sabatier diklasifikasikan ke dalam tiga kategori umum, yaitu mudah atau sulitnya dikendalikan masalah yang digarap, kemampuan kebijakan untuk mensistematisasi proses implementasinya, pengaruh langsung variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam kebijakan. Ketiga variabel ini disebut variabel bebas yang dibedakan dengan tahap implementasi yang harus dilalui sebagai variabel terikat. Variabel mudah atau sulitnya suatu masalah dikendalikan mencakup kesukaran teknis, keragaman perilaku kelompok sasaran, persentase kelompok sasaran dibandingkan dengan jumlah penduduk, ruang lingkup perubahan perilaku yang diinginkan. Variabel kemampuan kebijakan untuk mensistematisasi proses implementasi mencakup kejelasan dan konsistensi tujuan, ketepatan alokasi sumber daya, keterpaduan hirarki dalam dan di antara lembaga pelaksana, aturan keputusan dari badan pelaksana, rekrutmen pejabat pelaksana, dan akses formal pihak luar. Variabel di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi mencakup kondisi sosial ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dan sumber daya yang dimiliki kelompok, dukungan dari pejabat atasan, dan komitmen dan kemampuan kepemimpinan pejabat pelaksana (Keban, 2007:16). Sedangkan variabel terikat yang ditunjukkan melalui tahapan dalam proses implementasi mencakup *output* kebijakan badan pelaksana, kesediaan kelompok sasaran mematuhi *output*

kebijakan, dampak nyata *output* kebijakan, dampak *output* kebijakan sebagaimana yang dipersepsikan dan perbaikan.

2.5 Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP)

Peraturan Menteri dalam Negeri No. 59 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah khususnya yang tercantum pada pasal 39, yang menyebutkan bahwa pemerintah daerah dapat memberikan tambahan penghasilan kepada PNS berdasarkan pertimbangan yang objektif dengan memperhatikan kemampuan keuangan daerah dan memperoleh persetujuan dari DPRD. Tambahan penghasilan dimaksud dalam rangka peningkatan kesejahteraan PNS berdasarkan beban kerja, tempat bertugas, kondisi kerja, kelangkaan profesi atau prestasi kerja. Selain itu, berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan daerah pasal 63 ayat (2) dan peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 Tahun 2006 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah yang telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 59 Tahun 2007 dan Permendagri No. 21 Tahun 2011 tentang perubahan ke 2 Permendagri No. 13 Tahun 2006, menyatakan bahwa PNS dapat diberikan tambahan penghasilan sesuai kemampuan keuangan daerah. Komponen penghasilan seorang PNS terdiri dari gaji, tunjangan dan honorarium yang antara lain berupa uang lembur. Namun saat ini ada insentif lain berupa Tunjangan Kinerja atau Kesejahteraan Daerah atau dengan numenklatur baru yaitu Tambahan Penghasilan bagi Pegawai Negeri Sipil Daerah, dalam Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 Tahun 2006 yang dimaksud tambahan penghasilan pegawai adalah tambahan penghasilan yang diberikan dalam rangka peningkatan kesejahteraan pegawai berdasarkan kriteria: beban kerja, tempat bertugas, kondisi kerja, kelangkaan profesi, dan prestasi kerja. Kriteria pemberian tambahan

penghasilan bagi Pegawai Negeri Sipil diperjelas dalam Permendagri 13 Tahun 2006 ayat 3, kriteria beban kerja adalah PNS yang dibebani pekerjaan untuk menyelesaikan tugas-tugas yang dinilai melampaui beban kerja normal. Ayat 4, kriteria tempat bertugas adalah PNS yang dalam melaksanakan tugasnya berada di daerah memiliki tingkat kesulitan tinggi dan daerah terpencil. Ayat 5, kriteria Kondisi kerja PNS yang dalam melaksanakan tugasnya berada pada lingkungan kerja yang memiliki resiko tinggi. Ayat 6, kriteria kelangkaan profesi PNS yang dalam mengemban tugas memiliki ketrampilan khusus dan langka. Ayat 7, kriteria prestasi kerja PNS yang dalam melaksanakan tugasnya dinilai mempunyai prestasi kerja. Kriteria yang dipergunakan untuk peningkatan kesejahteraan tersebut beragam, dimana Kumorotomo (2011) kriteria pemberian tunjangan kinerja (tambahan penghasilan) adalah penggunaan pengetahuan atau keahlian yang mendalam, keterampilan khusus, besarnya resiko yang harus dihadapi, dan berbagai hal yang secara teknis langsung terkait dengan lingkup pekerjaan seseorang. Secara konseptual dan empiris, pengukuran kinerja individual berhubungan erat dengan tugas pokok dan fungsi unit kerja, uraian tugas dan standar kinerja PNS. Proses pengukuran kinerja menurut Effendi (2005) dimulai dari tugas pokok dan fungsi unit kerja pegawai. Selanjutnya dirumuskan uraian tugas baik yang menduduki jabatan struktural maupun tenaga pelaksana termasuk pejabat fungsional dan uraian tugas tersebut menjadi dasar dalam perumusan. Kebijakan tambahan penghasilan ini ditetapkan dalam Peraturan Walikota Medan No. 44 Tahun 2017 Tentang Tambahan Penghasilan Aparatur Sipil Negara Pemerintah Kota Medan. Didalam Peraturan Walikota Medan No. 44 Tahun 2017 disebutkan tujuan pemberian tambahan penghasilan adalah untuk meningkatkan

kinerja pegawai, meningkatkan kualitas pelayanan, meningkatkan kesejahteraan pegawai dan meningkatkan disiplin pegawai. Dengan diberlakukannya kebijakan tambahan penghasilan bagi pegawai ASN di Lingkungan Pemerintah Kota Medan diharapkan berdampak kepada peningkatan disiplin, prestasi kerja dan penghasilan, kesejahteraan pegawai. Pemberian tambahan penghasilan tersebut bersifat rutin diterima pegawai perbulan sehingga menumbuhkan keyakinan pegawai dalam menetapkan perencanaan kebutuhan hidupnya. Besarnya tambahan penghasilan bagi pegawai ditetapkan dengan Keputusan Walikota Medan No. 840/595.K/VII/2017 tentang Besaran Tambahan Penghasilan Berdasarkan Disiplin Kerja, Beban kerja, Prestasi Kerja dan Pertimbangan Objektif Lainnya.

2.6 Disiplin Pegawai Negeri Sipil

2.6.1 Pengertian Disiplin

Disiplin merupakan perilaku yang terbentuk dari hasil latihan untuk selalu mematuhi aturan tata tertib yang telah ditentukan. Menurut Admodiwirjo (2000:235), disiplin adalah setiap usaha mengkoordinasikan perilaku seseorang pada masa mendatang dengan menggunakan hukum dan ganjaran. Menurut Nawawi (2001:182) Disiplin dalam hubungannya dengan moral kerja diartikan sebagai usaha untuk mencegah terjadinya pelanggaran terhadap ketentuan yang telah disetujui bersama agar pemberian hukuman dapat dihindari. Disiplin merupakan sikap yang tercermin dalam perbuatan tingkah laku perorangan, kelompok atau masyarakat berupa kepatuhan terhadap berbagai peraturan dan ketentuan yang ditentukan pemerintah atau etik, norma, dan kaidah yang berlaku dalam masyarakat. Menurut Nawawi (2001:186), disiplin pegawai adalah sikap mental pegawai yang tercermin dalam perilaku melaksanakan semua peraturan

atau ketentuan yang telah ditetapkan organisasi atau pemerintah, dan menghindari pelanggaran-pelanggaran terhadap semua peraturan atau ketentuan sehingga hukuman atau sanksi terhadap Pegawai akan dapat dihindari atau tidak terjadi. Berdasarkan beberapa definisi di atas maka yang dimaksud dengan disiplin dalam penelitian ini adalah suatu sikap mental yang dimiliki oleh pegawai untuk menaati segala peraturan atau ketentuan yang telah dibuat atau ditetapkan oleh organisasi atau dinas yang bersangkutan atau pemerintah.

2.6.2 Unsur-Unsur Disiplin

Menurut Nawawi (2001:183) unsur-unsur disiplin meliputi:

- a. Sikap mental, artinya adalah adanya sikap mental yang tercermin dari perbuatan seseorang dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya serta menjauhkan diri dari perbuatan yang bertentangan dengan peraturan yang telah ditetapkan.
- b. Alat ukur, artinya adalah adanya alat ukur seperti waktu, tugas, pekerjaan dan larangan-larangan yang dituangkan dalam peraturan.
- c. Sanksi atau hukuman, artinya adanya sanksi atau hukuman yang diberikan kepada pelanggar peraturan atau ketentuan yang telah ditetapkan.

Adapun faktor-faktor yang berkaitan dengan disiplin kerja menurut Hasibuan (2002:214) meliputi:

- a. Tujuan, yakni adanya tujuan yang hendak dicapai dalam suatu organisasi.
- b. Kemampuan, yakni adanya kemampuan dari setiap subsistem dalam organisasi yang akan melaksanakannya.
- c. Teladan pemimpin, yakni adanya teladan atau contoh dari pimpinan organisasi.

- d. Balas jasa, yakni adanya jaminan akan imbalan materi dari apa yang dikerjakan.
- e. Keadilan, yakni adanya prinsip keadilan yang didasarkan pada persamaan dan kesatuan dalam organisasi.
- f. Sanksi hukuman, adanya seperangkat sanksi atau hukuman yang akan diberikan pada orang yang melanggar peraturan.
- g. Ketegasan, yakni adanya sikap tegas dari pimpinan dalam melaksanakan disiplin dalam organisasi
- a. Komunikasi, yakni adanya proses komunikasi dan hubungan yang baik antar sesama subsistem yang berinteraksi di dalam organisasi.

Menurut Nawawi (2001:183), unsur-unsur disiplin meliputi:

- a. Sikap mental, artinya adalah adanya sikap mental yang tercermin dari perbuatan seseorang dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya serta menjauhkan diri dari perbuatan yang bertentangan dengan peraturan yang telah ditetapkan.
- b. Alat ukur, artinya adalah adanya alat ukur seperti waktu, tugas, pekerjaan dan larangan-larangan yang dituangkan dalam peraturan.
- c. Sanksi atau hukuman, artinya adanya sanksi atau hukuman yang diberikan kepada pelanggar peraturan atau ketentuan yang telah ditetapkan.

Menurut Suradinata (2003:150), disiplin mencakup kepatuhan, ketaatan dan kesetiaan pegawai pada ketentuan, peraturan atau norma yang berlaku. Disiplin merupakan unsur pengikat dan integrasi yaitu merupakan kekuatan yang dapat memaksa pegawai untuk mematuhi peraturan serta prosedur kerja yang

ditetapkan. Menurut Hariandja (2002:31) terdapat beberapa pendekatan yang digunakan untuk meningkatkan disiplin kerja pegawai, yaitu sebagai berikut:

- a. Disiplin preventif. Disiplin preventif merupakan tindakan yang dilakukan untuk mendorong pegawai mentaati standar dan peraturan sehingga tidak terjadi pelanggaran, atau bersifat mencegah tanpa ada pemaksaan sehingga menciptakan disiplin diri.
- b. Disiplin korektif. Disiplin korektif adalah tindakan mencegah agar pelanggaran tidak terulang lagi, dengan tujuan memperbaiki perilaku yang melanggar aturan, mencegah orang lain melakukan tindakan serupa dan mempertahankan standar kelompok secara konsisten.
- c. Disiplin progresif. Disiplin progresif yaitu pemberian kesempatan untuk memperbaiki kesalahan atau pelanggaran, sehingga pengulangan terhadap kesalahan yang sama akan mendapat sanksi yang lebih berat.

Hubungan antara pegawai dengan organisasi dalam konteks disiplin kerja adalah hubungan yang dinamis, timbal balik dan dapat terjadi saling pertukaran antara kontribusi dan penggantian yang diterima. Tindakan disiplin dipakai oleh organisasi untuk menghukum pegawai yang melanggar aturan-aturan kerja atau harapan-harapan organisasi.

2.6.3 Disiplin Pegawai Negeri Sipil

Pegawai Negeri Sipil (PNS) adalah mereka yang telah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam sesuatu jabatan negeri atau disertai tugas negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan sesuatu perundang-undangan dan digaji menurut perundang-undangan yang berlaku. PNS

berkedudukan sebagai aparatur negara, abdi negara dan abdi masyarakat yang dengan kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila, UUD 1945, negara dan pemerintah, menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan. Kesetiaan dan ketaatan yang penuh tersebut mengandung pengertian bahwa PNS berada sepenuhnya di bawah pemerintah. PNS yang tidak menaati ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 atau Pasal 4 dijatuhi hukuman disiplin. Dengan tidak mengesampingkan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan pidana, PNS yang melakukan pelanggaran disiplin dijatuhi hukuman disiplin. Menurut Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010, tingkat hukuman disiplin terdiri dari:

1. Hukuman disiplin ringan
2. Hukuman disiplin sedang
3. Hukuman disiplin berat

Jenis hukuman disiplin ringan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a terdiri dari:

- a. Teguran lisan
- b. Teguran tertulis
- c. Pernyataan tidak puas secara tertulis

Jenis hukuman disiplin sedang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b terdiri dari:

- a. Penundaan kenaikan gaji berkala selama 1 (satu) tahun.
- b. Penundaan kenaikan pangkat selama 1 (satu) tahun.
- c. Penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 1 (satu) tahun.

Jenis hukuman disiplin berat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c terdiri dari:

- a. Penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 3 (tiga) tahun.
- b. Pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah.
- c. Pembebasan dari jabatan.
- d. Pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS.
- e. Pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS.

2.7 Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran yang di jabarkan dalam penelitian ini meliputi:



BAB III

METODE PENELITIAN

3.1 Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode Deskriptif dengan teknik analisis Kualitatif dikarenakan permasalahan yang belum jelas, kompleks dan penuh makna. Proses penelitian kualitatif ini melibatkan upaya seperti mengajukan pertanyaan dan mengumpulkan data yang spesifik dari para partisipan, menganalisis data (Creswell 2010:5). Alasan lain penelitian ini menggunakan metode deskriptif karena ingin memahami secara mendalam bagaimana implementasi Peraturan Walikota Medan No. 44 Tahun 2017 tentang Tambahan Penghasilan Aparatur Sipil Negara Pemerintah Kota Medan, pada Dinas Pertanian dan Perikanan Kota Medan. Serta untuk menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi Peraturan Walikota Medan No. 44 Tahun 2017 tentang Tambahan Penghasilan Aparatur Sipil Negara Pemerintah Kota Medan, pada Dinas Pertanian dan Perikanan Kota Medan.

3.2 Lokasi Dan Waktu Penelitian

3.2.1 Lokasi Penelitian

Lokasi Penelitian ini akan dilakukan di Dinas Pertanian dan Perikanan Kota Medan yang beralamat di Jl. Keramat Indah No. 4 Selambo - Amplas, Kecamatan Medan Denai. Adapun yang menjadi alasan bagi peneliti dalam menentukan lokasi di atas, karena ingin menganalisa lebih jauh bagaimana implementasi Peraturan Walikota Medan No. 44 Tahun 2017 tentang Tambahan Penghasilan Aparatur Sipil Negara Pemerintah Kota Medan, pada Dinas Pertanian dan Perikanan Kota Medan.

3.2.2 Waktu Penelitian Tahun 2019

Aktifitas	Bulan															
	Januari 2019				Februari 2019				Maret 2019				April 2019			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
Penulisan Proposal																
Seminar																
Perbaikan Proposal																
Pengumpulan Data																
Analisis Data																
Penulisan Tesis																

3.3 Informan Penelitian

Subjek penelitian kualitatif merupakan pihak-pihak yang menjadi sasaran penelitian atau sumber yang dapat memberikan informasi terhadap penelitian yang akan dilaksanakan. Dalam penelitian kualitatif yang dijadikan subjek penelitian sebagai sumber informasi hanyalah subjek yang dapat memberikan informasi (Nasution, 2003:32). Sumber data (subjek penelitian) yang dipilih adalah orang-orang yang terlibat langsung dalam pelaksanaan tersebut. Dalam penelitian ini yang menjadi subjek penelitian adalah:

1. Informan kunci, yaitu Kepala Dinas Pertanian dan Perikanan Kota Medan.
2. Informan utama, Sekretaris dan Kasubbag Umum.
3. Informan tambahan, Pegawai Negeri Sipil.

3.4 Teknik Pengumpulan Data

Untuk memudahkan dalam melakukan penelitian, maka diperlukan teknik pengumpulan data yang akan dilakukan kepada sumber data. Pengumpulan data dalam penelitian adalah menggunakan data primer dan data sekunder. Data primer merupakan data yang didapat dari hasil observasi langsung di lapangan dengan mempelajari dan mengamati keadaan fisik wilayah tersebut serta melakukan wawancara kepada berbagai narasumber seperti Kepala Dinas Pertanian dan Perikanan Kota Medan, Sekretaris dan Kasubbag Umum dan Pegawai Negeri Sipil yang dapat memberikan informasi. Pengumpulan Data Primer dapat diperoleh melalui beberapa metode yaitu sebagai berikut:

1. Observasi, yaitu proses pengamatan yang dilakukan secara intens terhadap objek yang akan diteliti. Hal ini dilakukan untuk memperoleh data sehubungan dengan pelaksanaan yang dilakukan oleh pihak Dinas Pertanian dan Perikanan Kota Medan untuk mengetahui implementasi Peraturan Walikota Medan No. 44 Tahun 2017 tentang Tambahan Penghasilan Aparatur Sipil Negara Pemerintah Kota Medan.

2. Wawancara mendalam (*depth interview*). Wawancara mendalam adalah suatu cara mengumpulkan data atau informasi dengan cara langsung bertatap muka dengan informan agar mendapatkan data lengkap dan mendalam. Wawancara ini dilakukan dengan berulang-ulang secara intensif. Adapun alat dalam pengambilan data seperti, tape recorder, *handphone*, foto dan data yang

termasuk ke dalam dokumentasi.

3. Dokumentasi. Studi dokumentasi dalam pengumpulan data penelitian dimaksudkan sebagai cara mengumpulkan data dengan mempelajari dan mencatat bagian-bagian yang dianggap penting dan berbagai dokumen resmi yang dianggap baik dan ada pengaruhnya dengan lokasi penelitian (Suyanto, 2005:171).

Sedangkan data sekunder yaitu metode pengumpulan data-data yang sudah diketahui jelas sumbernya dan memiliki keterkaitan dengan masalah yang dibahas dalam penelitian ini. Data-data sekunder dapat diperoleh dari berbagai literatur, internet, serta dari instansi-instansi resmi terkait seperti kantor Dinas Pertanian dan Perikanan Kota Medan yang tercakup dalam wilayah studi. Pengumpulan Data Sekunder dapat diperoleh melalui menganalisis data dan informasi untuk memperoleh suatu identifikasi di wilayah studi dan mengidentifikasi potensi dan permasalahan yang terdapat pada kantor Dinas Pertanian dan Perikanan Kota Medan. Data akan di klasifikasikan ke dalam masing-masing aspek untuk selanjutnya akan dianalisis. Selanjutnya dibedakan antara responden (orang yang akan diwawancarai atau kunci tambahan) dengan key informan (orang yang ingin peneliti ketahui ataupun kunci utama). Karena itu disebut juga wawancara intensif (Kriyantono, 2006:98). Dengan teknik ini diharapkan informan lebih terbuka dan berani dalam memberikan jawaban dan merespon terhadap pertanyaan yang diajukan peneliti. Kelebihan lain adalah peneliti secara personal dapat bertanya langsung dan mengamati respon mereka lebih detail.

3.5 Teknik Analisis Data

Data yang diperoleh tersebut kemudian akan disajikan secara analisis kualitatif yaitu analisis yang tidak dapat diukur baik besar atau jumlahnya dan mengutamakan kualitas data yang digunakan. Analisis ini digunakan untuk menganalisis data yang berbentuk non-numerik atau data-data yang tidak dapat diterjemahkan dalam bentuk angka tapi interpretasi dalam bentuk pernyataan. Sedangkan metode analisis kualitatif yang digunakan dalam kegiatan ini adalah analisis deskriptif kualitatif, digunakan untuk mendeskripsikan dan memberikan penjelasan dan gambaran wilayah studi secara lengkap dan mendetail. Misalnya untuk menjelaskan keadaan demografi, keadaan sosial maupun ekonomi yang ada pada kantor Dinas Pertanian dan Perikanan Kota Medan, sehingga akan didapatkan gambaran, jawaban, serta kesimpulan dari pokok permasalahan yang diangkat. Penelitian deskriptif kualitatif bertujuan untuk menjelaskan fenomena dengan sedalam-dalamnya melalui pengumpulan data (Kriyantono, 2006:58). Untuk lebih mempermudah menganalisis data maka digunakan cara (Milles dan Huberman 1988:156):

3.5.1 Reduksi Data

Merupakan pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan dan transformasi. Hal ini merupakan bentuk analisis yang menajam, menggolongkan, membuang yang tidak perlu dan mengorganisir data seperti meliputi, meringkas.

3.5.2 Penyajian Data

Proses penyusunan informasi yang kompleks kedalam bentuk sistematis dan memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan serta pengambilan keputusan seperti mengumpulkan informasi yang terkait dengan tema mengkategorisasikan informasi dalam kelompok yang spesifik.

3.5.3 Verifikasi

Membuat kesimpulan sementara dari yang belum jelas menjadi lebih terperinci dengan cara diverifikasi dalam arti meninjau ulang catatan-catatan dengan maksud agar data yang diperoleh tersebut menjadi lebih valid seperti mengambil keputusan, mengidentifikasi pola, perkembangan, dan penjelasan.

3.6 Definisi Konsep Dan Operasional

Definisi konsep adalah definisi yang telah menjadi teori. Teori ini ada dalam setiap buku teks yang disarankan oleh para Dosen (sesuai bidang ilmu masing-masing). Dalam karya ilmiah berupa Skripsi (S1), Tesis (S2) dan Disertasi (S3 atau Program Doktor), definisi konsep ini diuraikan dalam Bab Tinjauan Teori atau Tinjauan Kepustakaan. Itu semua adalah definisi konsep. Definisi operasional variabel adalah pengertian variabel (dalam definisi konsep) tersebut, secara operasional, secara praktik, secara riil, secara nyata dalam lingkup obyek penelitian atau obyek yang diteliti. Operasionalisasi (*variable*) adalah proses mendefinisikan *variable* dengan tegas, sehingga menjadi faktor-faktor yang dapat diukur. Mengapa? definisi “konsep”, sering masih samar bagi pembaca. Bagi orang awam, definisi konsep bisa masih sangat samar (*fuzzy*). Itulah sebabnya, operasionalisasi *variable* atau mendefinisikan *variable* secara lebih tegas, menjadi sangat penting untuk dilakukan.

3.6.1 Konsep

Menurut Wikipedia Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah (Gubernur atau Bupati atau Walikota) Peraturan Daerah (Perda) adalah peraturan yang dibuat oleh Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten atau Kota. Perda termasuk dalam peraturan perundang-

undangan karena sejalan dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Peraturan Daerah dibuat untuk melaksanakan peraturan perundangan yang lebih tinggi. Perda juga dibuat dalam rangka melaksanakan kebutuhan daerah. Peraturan Daerah (perda) adalah instrument aturan yang secara sah diberikan kepada Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah. Sejak Tahun 1945 hingga sekarang ini, telah berlaku beberapa Undang-Undang yang menjadi dasar hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan menetapkan Perda sebagai salah satu instrumen yuridisnya. Menurut Pakar hukum tata negara, Irmanputra Sidin mengungkapkan bahwa peraturan daerah (Perda) adalah produk hukum langsung yang dihasilkan oleh rakyat atau *legislative rule*. Oleh sebab itu secara konstitusional Perda tidak bisa dibatalkan oleh produk hukum pemerintah seperti keputusan Menteri Dalam Negeri (Mendagri). Dalam merancang sebuah perda, maka harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

1. Analisa data tentang persoalan sosial yang akan diatur.
2. Kemampuan teknis perundang-undangan.
3. Pengetahuan teoritis tentang pembentukan aturan.
4. Hukum perundang-undangan baik secara umum maupun khusus tentang perda.

3.6.2 Operasional

Implementasi merupakan penyediaan sarana untuk melaksanakan sesuatu yang menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu. Yaitu suatu kegiatan yang direncanakan serta dilaksanakan dengan serius dan mengacu pada norma-norma tertentu untuk mencapai tujuan kegiatan. Selain penjelasan secara umum diatas, para ahli dan pakar memiliki pandangan yang berbeda beda dalam

mendefinisikan apa itu implementasi. Berikut ini kumpulan pengertian implementasi menurut para ahli secara lengkap. Menurut KBBI (Kamus Besar Bahasa Indonesia), Implementasi adalah pelaksanaan atau penerapan. (Budi Winarno) Implementasi adalah tindakan-tindakan yang harus dilakukan oleh sekelompok individu yang telah ditunjuk untuk menyelesaikan suatu tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. (Nurdin Usman 2002:70) Implementasi bermuara pada aktivitas, aksi, tindakan, atau adanya mekanisme suatu sistem. Implementasi bukan sekedar aktivitas, tetapi suatu kegiatan yang terencana dan untuk mencapai tujuan kegiatan. (Prana Wastra dkk) Arti implementasi adalah sebuah aktivitas yang dikerjakan karena adanya kebijaksanaan yang sudah disusun sebelumnya, meliputi kebutuhan apa saja yang diperlukan, siapa pelaksana, kapan pelaksanaan, serta kapan akan diselesaikan target implementasi itu sendiri. Semua itu sudah direncanakan pada awal waktu. Model implementasi kebijakan publik lainnya yang berperspektif *top down* dikembangkan oleh George C. Edward III. Menurut teori implementasi kebijakan Edward III dalam Agustino (2008:149), terdapat empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu:

1. Komunikasi

Komunikasi merupakan suatu hal yang sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari pelaksanaan atau implementasi suatu program atau kebijakan. Komunikasi menyangkut proses penyampaian informasi atau transmisi, kejelasan informasi tersebut serta konsistensi informasi yang disampaikan. Pengetahuan atas apa yang mereka kerjakan dapat berjalan apabila komunikasi berjalan dengan baik, sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan. Ada tiga

indikator yang dapat digunakan dalam mengukur keberhasilan aspek komunikasi ini, yaitu:

a. Transmisi, yaitu penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu hasil implementasi atau pelaksanaan yang baik pula. Seringkali yang terjadi dalam proses transmisi yaitu adanya salah pengertian, hal ini terjadi karena komunikasi pelaksanaan tersebut telah melalui beberapa tingkatan birokrasi, sehingga hal yang diharapkan terdistorsi di tengah jalan.

b. Kejelasan informasi, dimana komunikasi atau informasi yang diterima oleh pelaksana kebijakan haruslah jelas dan tidak membingungkan. Kejelasan informasi kebijakan tidak selalu menghalangi pelaksanaan kebijakan atau program, dimana pada tataran tertentu para pelaksana membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan program, tetapi pada tataran yang lain maka hal tersebut justru akan menyelewengkan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan yang telah ditetapkan.

c. Konsistensi informasi yang disampaikan, yaitu perintah ataupun informasi yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi haruslah jelas dan konsisten untuk dapat diterapkan dan dijalankan. Apabila perintah yang diberikan seringkali berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.

2. Sumberdaya

Meskipun isi kebijakan telah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, akan tetapi pelaksana atau implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan kebijakan, maka implementasi tidak akan berjalan secara efektif. Sumberdaya adalah faktor penting untuk pelaksanaan program agar efektif,

dimana tanpa sumberdaya maka program atau kebijakan hanya sekedar kertas dokumen. Ada empat komponen yang meliputi, yaitu:

a. Staf, sumberdaya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf. Kegagalan yang seiring terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh staf yang tidak mencukupi, memadai, ataupun tidak kompeten dibidangnya. Penambahan jumlah staf dan implementor saja tidak mencukupi, tetapi diperlukan pula kecukupan staf dengan keahlian dan kemampuan yang diperlukan (kompeten dan kapabel) dalam mengimplementasikan kebijakan atau melaksanakan tugas yang diinginkan oleh kebijakan itu sendiri.

b. Informasi dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk, yaitu pertama informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Implementor harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan disaat mereka diberi perintah untuk melakukan tindakan. Kedua informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan. Implementor harus mengetahui apakah orang lain yang terlibat didalam pelaksanaan kebijakan tersebut terhadap payung hukum.

c. Wewenang, pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik. Ketika wewenang itu nihil, maka kekuatan para implementor dimana publik tidak terlegitimasi, sehingga dapat menggagalkan proses implementasi kebijakan.

d. Fasilitas, merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor mungkin memiliki staf yang mencukupi, mengerti apa yang harus

dilakukannya dan tanpa adanya fasilitas pendukung maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

3. Disposisi

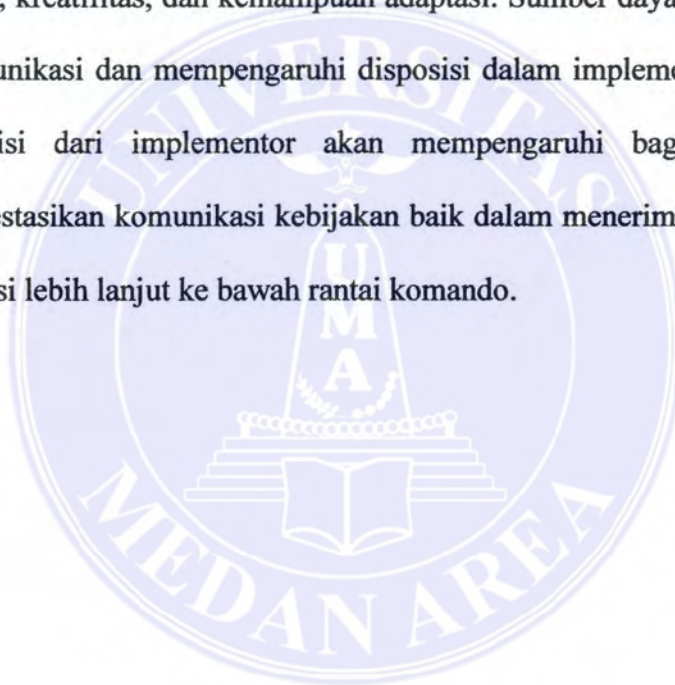
Disposisi atau sikap dari para pelaksana kebijakan adalah faktor penting dalam pendekatan mengenai pelaksanaan suatu kebijakan publik. Jika pelaksanaan suatu kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, sehingga dalam praktiknya tidak terjadi bias.

4. Struktur Birokrasi

Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi standar (*Standard Operating Procedures* atau SOP). SOP menjadi pedoman baik bagi setiap implementator dalam bertindak. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan red-tape, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks.

Berdasarkan dari penjelasan beberapa teori diatas mengenai implementasi kebijakan publik, maka dalam fokus penelitian ini peneliti menggunakan teori implementasi kebijakan publik menurut Edward III yang menyatakan terdapat empat variabel yang menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan. Dimana variabel ataupun indikator yang dikemukakan oleh Edward III merupakan variabel yang menjelaskan secara komprehensif tentang kinerja implementasi dan dapat lebih konkrit dalam menjelaskan proses implementasi yang sebenarnya.

Dijelaskan oleh Edward III secara singkat bahwa pedoman yang tidak akurat, jelas atau konsisten akan memberikan kesempatan kepada *Implementors* membuat diskresi. Diskresi ini bisa langsung dilaksanakan atau dengan jalan membuat petunjuk lebih lanjut yang ditujukan kepada pelaksana tingkat bawahnya. Jika komunikasi tidak baik maka diskresi ini akan memunculkan disposisi. Namun Komunikasi yang terlampau detail akan mempengaruhi moral dan independensi implementor, bergesernya tujuan dan terjadinya pemborosan sumber daya seperti keterampilan, kreatifitas, dan kemampuan adaptasi. Sumber daya saling berkaitan dengan komunikasi dan mempengaruhi disposisi dalam implementasi. Demikian juga disposisi dari implementor akan mempengaruhi bagaimana mereka menginterpretasikan komunikasi kebijakan baik dalam menerima maupun dalam mengelaborasi lebih lanjut ke bawah rantai komando.



BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

5.1 Kesimpulan

Berdasarkan hasil observasi dan wawancara maka implementasi Peraturan Walikota Medan No. 44 Tahun 2017 tentang Tambahan Penghasilan Aparatur Sipil Negara Pemerintah Kota Medan, pada Dinas Pertanian dan Perikanan Kota Medan sebagai berikut:

1. Komunikasi kepada pegawai penerima tunjangan kinerja baik Pegawai Negeri Sipil dan pegawai Non Pegawai Negeri Sipil dilakukan dengan sosialisasi kepada pegawai sebelum adanya pemberian tunjangan kinerja kepada pegawai di Dinas Pertanian dan Perikanan Kota Medan. Berdasarkan wawancara yang dilakukan peneliti, maka dalam hal ini komunikasi atau sosialisasi yang dilakukan Dinas Pertanian dan Perikanan Kota Medan tersebut sudah dilakukan dengan baik walaupun kedisiplinan para Pegawai di Dinas Pertanian dan Perikanan masih kurang baik.
2. Sumber daya. Pemberian Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) di Dinas Pertanian dan Perikanan belum sepenuhnya sesuai dengan efektivitas yang ada, dikarenakan penilaian kehadiran kinerja yang berdampak pada disiplin pegawai yang masih kurang dalam tugas dan tanggung jawab mereka, selain itu masih kurangnya penilaian kehadiran pegawai pada apel di sore hari yang kadang tidak dilaksanakan oleh sebagian pegawai yang bertugas pada hari tersebut.
3. Sikap pelaksana. Berdasarkan hasil wawancara bahwa tujuan dari tambahan penghasilan pegawai yang diberikan diharapkan dapat menggerakkan pegawai-

pegawai yang kurang produktif untuk lebih aktif memperbaiki diri sehingga mendapatkan tugas atau pekerjaan dari atasannya. Tambahan penghasilan pegawai idealnya memang ditujukan untuk meningkatkan produktifitas dan kedisiplinan serta mengubah budaya kerja pegawai. Semenjak diberikannya tambahan penghasilan pegawai kepada pegawai lingkup Dinas Pertanian dan Perikanan masih terdapat pegawai yang tingkat kehadiran dan capaian kinerjanya dibawah 100%.

4. Struktur birokrasi di bagi menjadi 3 bagian dalam tambahan penghasilan pegawai di Dinas Pertanian dan Perikanan, yaitu Persiapan, Pelaksanaan, Pasca Pelaksanaan. Dari ketiganya bahwa pada Dinas Pertanian dan Perikanan Kota Medan kedisiplinan dan kinerja menjadi tolak ukur yang digunakan sebagai acuan dasar hukum dalam pemberian tambahan penghasilan bagi pegawai negeri sipil adalah dengan adanya Surat Keputusan Walikota. Tunjangan tambahan penghasilan dari Pemerintah Kota Medan diberikan kepada seluruh pegawai negeri sipil di Dinas Pertanian dan Perikanan Kota Medan, mulai dari Kepala Dinas sampai staf-staf.

Sesuai observasi dan wawancara yang peneliti lakukan maka di dapat apa saja faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi Peraturan Walikota Medan No. 44 Tahun 2017 tentang Tambahan Penghasilan Aparatur Sipil Negara Pemerintah Kota Medan, pada Dinas Pertanian dan Perikanan Kota Medan, yaitu:

1. Kualitas sumber daya manusia Dinas Pertanian dan Perikanan agar lebih ditunjukkan dengan banyaknya jumlah Pegawai yang mengikuti pelatihan-pelatihan seperti pembinaan teknis (bintek). Sumber daya manusia adalah

merupakan motor penggerak suatu organisasi dengan sumber daya manusia yang baik dan berkualitas maka akan bergerak ke arah yang lebih baik.

2. Apabila pegawai negeri sipil memiliki beban kerja lebih dan pengerjaan atau penyelesaian pekerjaan tersebut lebih lama dari jam kerja biasanya dan itu tergolong lembur, maka uang lembur tidak diterima, dikarenakan tidak adanya anggaran mengenai hal tersebut, karena proses perhitungan agak sedikit sulit dan hal tersebut dibebankan pada Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Kota Medan yang sudah dianggarkan dan disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan. Prosedur pemberian tunjangan tambahan penghasilan maupun jumlah tambahan penghasilan yang diberikan bagi pegawai negeri sipil untuk masing-masing daerah tentu berbeda-beda, tergantung peraturan pelaksana yang dikeluarkan oleh masing-masing kepala daerah dan tergantung kemampuan keuangan masing-masing daerah.

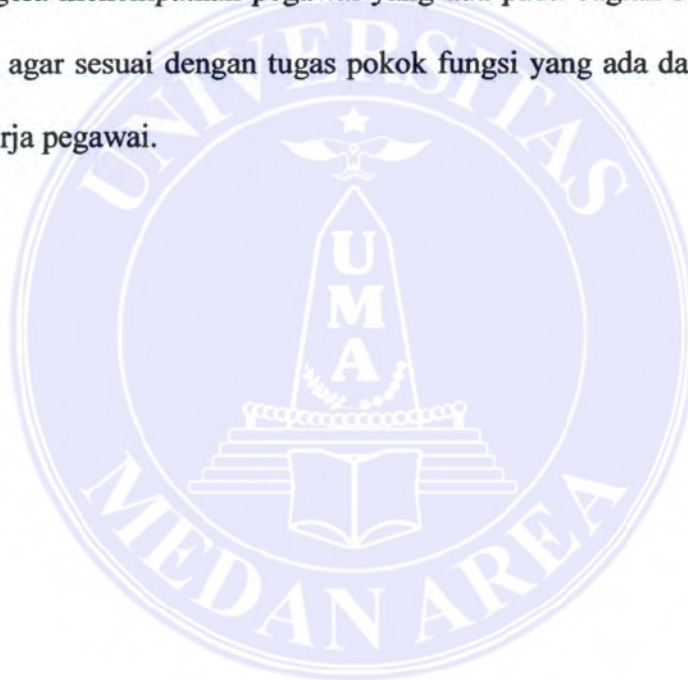
5.2 Saran

Dalam beberapa hal kinerja Dinas Pertanian dan Perikanan masih ada yang perlu ditingkatkan lagi agar lebih optimal. Untuk itu ada beberapa saran yang bisa diperhatikan dan bisa menjadi salah satu penyelesaian masalah yang dihadapi, yaitu antara lain sebagai berikut:

1. Untuk meningkatkan kedisiplinan dan kinerja pegawai, sebaiknya jumlah tambahan penghasilan yang diberikan kepada pegawai tidak hanya ditentukan melalui penilaian tingkat kedisiplinan dengan melihat daftar hadir atau absensi harian, tetapi juga melihat dari hasil kerja dan prestasi kerja. Pegawai yang disiplin sudah seharusnya mendapatkan tambahan penghasilan yang lebih besar dibandingkan yang tidak disiplin.

2. Sikap tegas dari pimpinan, baik Kepala Dinas, Sekretaris maupun Kepala Bagian, perlu ditingkatkan lagi. Kewenangan pimpinan dalam melibatkan pegawai dalam pelaksanaan kegiatan dapat mempengaruhi tingkat kedisiplinan pegawai, karena bila pegawai dianggap tidak disiplin dan memiliki motivasi kerja yang rendah, maka pimpinan memiliki hak untuk tidak mengikutsertakan pegawai tersebut.

3. Struktur Birokrasi yang belum cukup memadai, di harapkan agar pimpinan segera menempatkan pegawai yang ada pada bagian struktur birokrasi yang kosong agar sesuai dengan tugas pokok fungsi yang ada dan sesuai dengan efektifitas kerja pegawai.



DAFTAR PUSTAKA

- Adisasmita, Rahardjo. *Manajemen Pemerintah Daerah*. Yogyakarta : Graha Ilmu. 2011.
- Dwiyanto, Agus. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Yogyakarta : Gajah Mada University Press. 2008.
- Dunn, William. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Gajah Mada Universal Press : Yogyakarta. 2003.
- Emerson. *Efektivitas Organisasi*. Jakarta : Rineka Cipta. 2006.
- Gibson. *Organisasi: Perilaku, Struktur, dan Proses*. Jakarta : Erlangga, 2018.
- Hasibuan, Malayu S.P, Drs. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta : PT. Bumi Aksara. 2003.
- Hamdi, Muchlis. *Kebijakan Publik: Proses, Analisis, dan Partisipasi*, Jakarta : Ghalia Indonesia, 2014.
- Hamriani, *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Makassar : Alauddin University Press, 2014.
- Islamy, M. Irfan. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara, 2000.
- Kriyantono, Rachmat. *Teknik Praktis Riset Komunikasi*, Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2006.
- Koko Sumatjoko. *Pengaruh Insentif terhadap Peningkatan Prestasi Kerja Karyawan pada Departemen Operasional Pemasaran di Dunkin Donuts Cabang Arteri Jakarta*. Skripsi Universitas Sumatera Utara. 2007.
- Kountor, D.M.S, Ronny. *Metode Penelitian Untuk Penulisan Skripsi & Tesis : PPM*, 2003.
- Lubis, Hari S.B. dan Martani Huseini. *Teori Organisasi*. Pusat Antar Universitas Ilmu-Ilmu Sosial Universitas Indonesia. Jakarta. 2009.
- Moleong, Lexy J. *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung : PT Remaja Rosdakarya, 2002.
- Mulyana, Dedy. *Teknik Praktis Riset Komunikasi*, Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2006.
- Mangkunegara, AA. *Evaluasi Kinerja SDM*. Bandung : PT. Refika Adiatma. 2012.

- Nugroho, D Riant. **Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi**. Jakarta: Gramedia, 2004.
- Pasolong, Harbani. **Kepemimpinan Birokrasi**. Bandung : Alfabeta. 2010.
- Ruslan, Rosady **Metode Penelitian: Public Relation Dan Komunika**. Jakarta: Rajawali Press, 2003.
- Sunarno. **Dasar-Dasar Kebijakan Publik: Kajian Proses & Analisis Kebijakan**, Yogyakarta : UNY, 2010.
- Suyanto, Bagong. **Metode Penelitian Sosial**, Jakarta : Kencana Pranada Media Group, 2005.
- Subarsono, AG. **Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori dan Aplikasi**. Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2006.
- Sedarmayanti. **Manajemen Sumber Daya Manusia: Reformasi Birokrasi dan Manajemen Pegawai Negeri Sipil**. Bandung : PT. Refika Aditama. 2007.
- Siagian, Sondang P. **Manajemen Sumber Daya Manusia**. Bumi Aksara, Jakarta : 2007.
- Simamora, Henry. **Manajemen Sumber Daya Manusia**. STIE YKPN. 2003.
- Sinambela, Lijan Poltak. **Kinerja Pegawai Teori Pengukuran Dan Implikasi**. Yogyakarta : Graha Ilmu. 2012.
- Sudarmanto. **Kinerja dan Pengembangan Kompetensi SDM**. Teori, Dimensi Pengukuran, dan Implementasi dalam Organisasi. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. 2009.
- Sumaryadi, I Nyoman. **Efektivitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah**. Jakarta : Citra Utama. 2005.
- Sugiyono, **Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D**. Bandung: ALFABETA, 2012.
- Sugiyono, **Metode Penelitian Bisnis**. Bandung: Alfabeta, 2008.
- Sugiyono, **Metode Penelitian Administrasi**. Bandung: Alfabeta, 2008.
- Tangkilisan, Hesel, Nogi. **Evaluasi Kebijakan Publik, Penjelasan, Analisis, dan Trasformasi Pemikiran**. Yogyakarta : Balairung, 2003.
- Winarno, Budi. **Teori dan Proses Kebijakan Publik**. Yogyakarta : Penerbit Media

Pressindo, 2002.

Yusuf, **Burhauddin** *Manajemen Sumber Daya Manusia di Lembaga Keuangan Syariah*. Cet. 1, Jakarta: Rajawali Press, 2015.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN).

Peraturan Walikota Medan Nomor 44 Tahun 2017 tentang Tambahan Penghasilan Aparatur Sipil Negara Pemerintah Kota Medan.

Keputusan Walikota Medan Nomor 840/595.K/VII/2017 tentang Besaran Tambahan Penghasilan Berdasarkan Disiplin Kerja, Beban kerja, Prestasi Kerja dan Pertimbangan Objektif Lainnya.

Peraturan Wali Kota Medan Nomor 1 Tahun 2017 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi, dan Tata Kerja Perangkat Daerah.

Peraturan Walikota Medan Nomor 53 Tahun 2017 tentang Tugas Pokok Dinas Pertanian dan Perikanan.

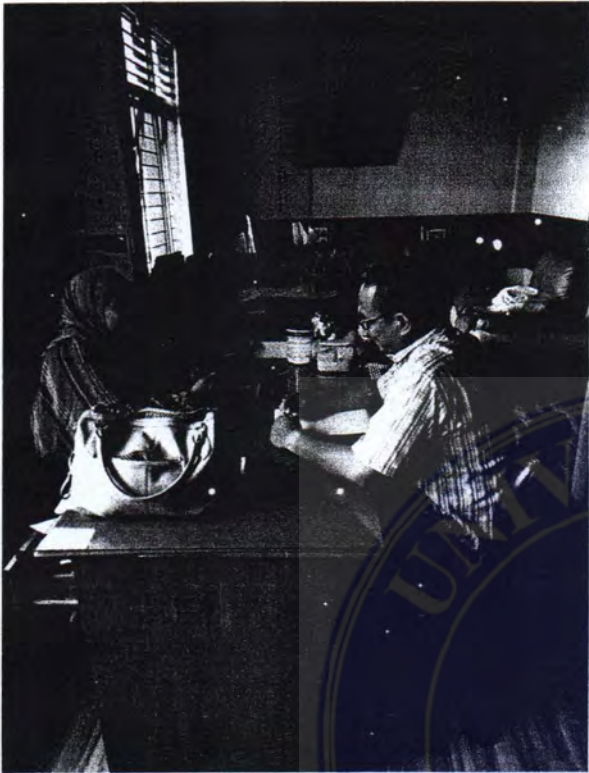
Non Buku:

<https://media.neliti.com/media/publications/45051-ID-faktor-faktor-yang-mempengaruhi-kinerja-pegawai-negeri-sipil-kota-manado.pdf> (di akses pada tanggal 11 Maret 2019. 15:45 WIB)

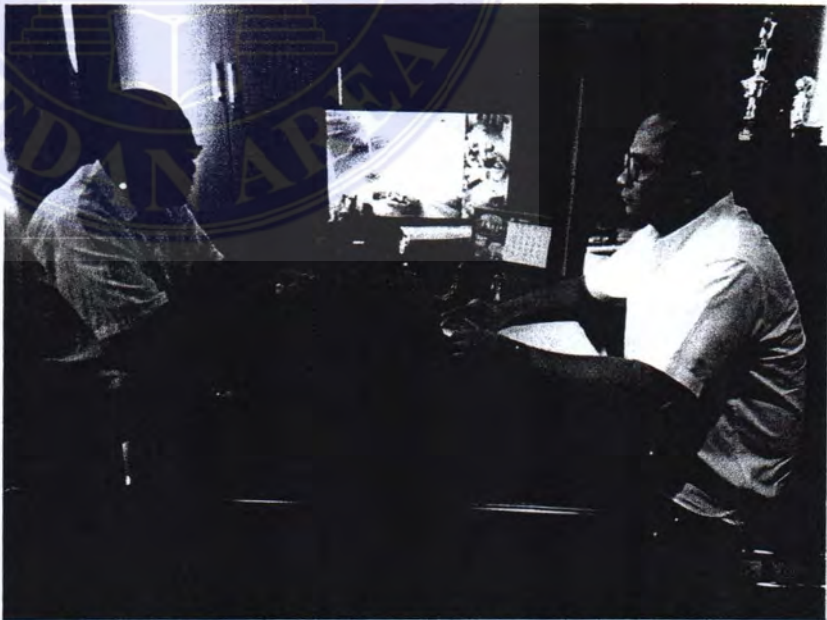
[https://www.researchgate.net/publication/285903932_FAKTOR-FAKTOR YANG MEMENGARUHI KINERJA PEGAWAI NEGERI SIPIL DI DIREKTORAT JENDERAL PENDIDIKAN TINGGI](https://www.researchgate.net/publication/285903932_FAKTOR-FAKTOR_YANG_MEMENGARUHI_KINERJA_PEGAWAI_NEGERI_SIPIL_DI_DIREKTORAT_JENDERAL_PENDIDIKAN_TINGGI) (di akses pada tanggal 13 Maret 2019. 20:50 WIB)

<http://mynewbloggh.blogspot.co.id/2015/03/tunjangan-dan-insentif.html> (di akses pada tanggal 18 Maret 2019. 11:55 WIB)

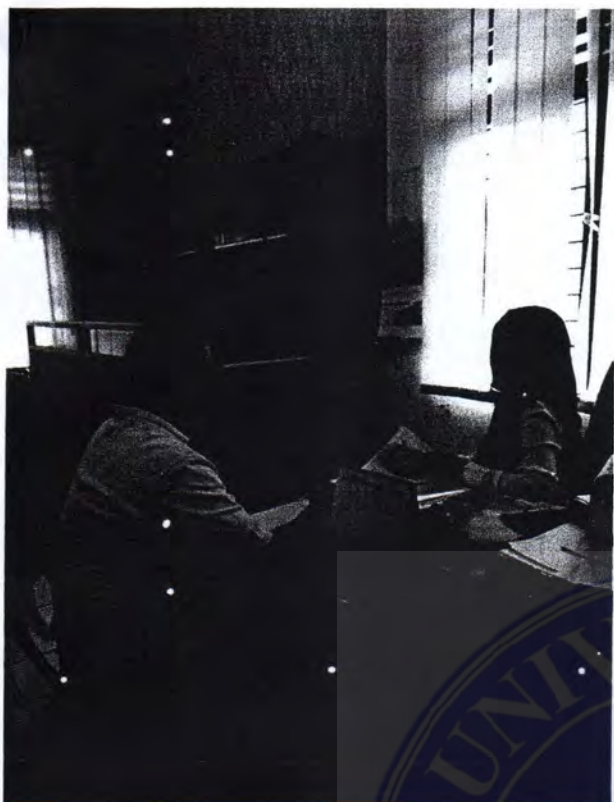
Lampiran 5



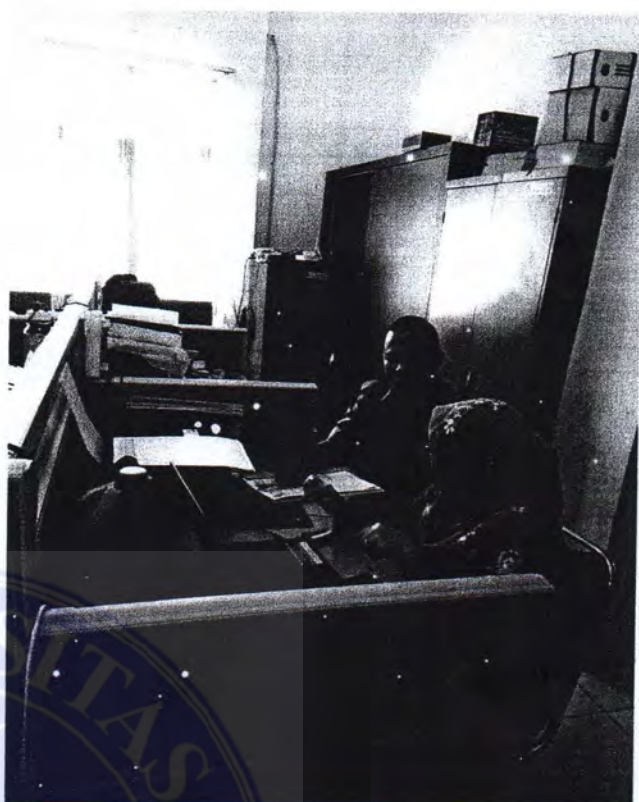
Wawancara dengan Sekretaris Dinas Pertanian dan Perikanan, Ibu Asrah F. M. Harahap, SP, MM (6 Maret 2019)



Wawancara dengan Kepala Dinas Pertanian dan Perikanan, Bapak Ir. Ikhsar Risyad Marbun, M.Si (6 Maret 2019)



***Wawancara dengan ASN Dinas
Pertanian dan Perikanan, Ibu Rosanency
Astria MPH, Amd
(6 Maret 2019)***



***Wawancara dengan ASN Dinas Pertanian
dan Perikanan, Ibu Yulia Rahman, S.Pt
(6 Maret 2019)***



***Wawancara dengan Kasubbag Umum Dinas Pertanian dan Perikanan
Bapak Siharma Sitinjak, S.Pt
(6 Maret 2019)***