

BAB II

KERANGKA TEORI

A. Pengertian Implementasi

Pemahaman tentang implementasi dapat dihubungkan dengan suatu peraturan atau kebijakan yang berorientasi pada kepentingan khalayak ramai atau masyarakat. Suatu kebijakan akan terlihat kemanfaatannya apabila telah dilakukan implementasi terhadap kebijakan tersebut. Implementasi merupakan kegiatan yang penting dari keseluruhan proses perencanaan peraturan atau kebijakan, dan adapun pengertian implementasi tersebut adalah sebagai berikut.¹ Implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu *to implement* yang berarti mengimplementasikan. Implementasi merupakan penyediaan sarana untuk melaksanakan sesuatu yang menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu. Sesuatu tersebut dilakukan untuk menimbulkan dampak atau akibat itu dapat berupa undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan dan kebijakan yang dibuat oleh lembaga-lembaga pemerintah dalam kehidupan kenegaraan. - Implementasi menurut teori Jones:² *"Those Activities directed toward putting a program into effect"* (proses mewujudkan program hingga memperlihatkan hasilnya), sedangkan menurut Horn dan Meter: *"Those actions by public and private individual (or group) that are achievement or objectives set forth in prior policy"* (tindakan

¹Oktasari IInda Duana."Implementasi Kebijakan Pendidikan Lingkungan Hidup di SMANegeri1Perembun." Yogyakarta. Universitas negeri Yogyakarta 2015.

²Mulyadi, *"Implementasi Organisasi, Yogyakarta,"* Gadjah Mada University 2015.

yang dilakukan pemerintah). Jadi implementasi adalah tindakan yang dilakukan setelah suatu ditetapkan. Implementasi merupakan cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. - Meter dan Horn³ menyatakan implementasi kebijakan publik sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu atau kelompok pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuantujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya. Dimana berarti bahwa proses implementasi tidak akan terlaksana sebelum undang-undang atau peraturan ditetapkan serta dana disediakan guna membiayai proses implementasi kebijakan tersebut. Disisi lain implementasi kebijakan dianggap sebagai fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai proses, output maupun sebagai hasil. Grindle⁴ menyatakan, "implementasi merupakan proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu". Sementara itu menurut Webster Dictionary⁵ mengenai pengertian implementasi menyatakan bahwa: "Implementasi

³Adnan, M.A., Barbara, G., dan Ratri, C. *"Pengaruh Profitabilitas, Leverage, Growth, dan Free Cash Flow Terhadap Dividend Payout Ratio Perusahaan dengan mempertimbangkan Corporate Governance sebagai Variabel Intervening."* JAAI. Vol. 18. No. 2. Universitas Muhammadiyah Yogyakarta 2014.

⁴Mulyadi, Deddy, *"Studi Kebijakan Publik dan Pelayanan Publik Konsep dan Aplikasi Proses dan Kebijakan pelayanan publik"* Bandung : Alfabeta 2015.

⁵Syahida, Agung, Bayu. *"Implementasi Perda Nomor 14 Tahun 2009 Tentang Pengelolaan Sampah Di Kota Tanjungpinang"* (Study Kasus Di Kelurahan Tanjung Unggat) 2014.

yang merupakan terjemahan dari kata “implementation”, berasal dari kata kerja “to implement”, kata to implement berasal dari bahasa latin “implementatum” dari asal kata “impere” dimaksudkan “to fill up”, “to fill in” yang artinya mengisi penuh, melengkapi, sedangkan “plere” maksudnya “to fill”, yaitu mengisi. Selanjutnya kata “to implement” dimaksudkan sebagai:

- 1) *to carry into effect, to fulfill, accomplish.*
- 2) *to provide with the means for carrying out into effect or fullfling, to gift practical effect to.*
- 3) *to provide or equip with implement.* Pertama, *to implement* dimaksudkan “membawa ke suatu hasil (akibat), melengkapi dan menyelesaikan”.

Kedua, *to implement* dimaksudkan “menyediakan sarana (alat) untuk melaksanakan sesuatu, memberikan hasil yang bersifat praktis terhadap sesuatu”. Ketiga, *to implement* dimaksudkan menyediakan atau melengkapi dengan alat. Sedangkan menurut Horn⁶ “mengartikan implementasi sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh baik individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuantujuan yang telah digariskan dalam kebijakan”. Kemudian menurut Jones (Sutojo), “implementasi sebagai “a process of getting additional resources so as to be figure out of to be done”. Implementasi dalam hal ini diartikan sebagai suatu proses mendapatkan sumber daya tambahan, dapat menghitung apa yang dapat dikerjakan”.

⁶Tahir, *Kebijakan Publik dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Bandung : Alfabeta 2014.

Selanjutnya menurut Mulyadi⁷implementasi mengacu pada tindakan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan. Tindakan ini berusaha untuk mengubah keputusan-keputusan tersebut menjadi pola-pola operasional serta berusaha mencapai perubahan-perubahan besar atau kecil sebagaimana yang telah diputuskan sebelumnya. Implementasi pada hakikatnya juga merupakan upaya pemahaman apa yang seharusnya terjadi setelah program dilaksanakan. Dalam tataran praktis, implementasi adalah proses pelaksanaan keputusan dasar. Proses tersebut terdiri atas beberapa tahapan yakni:

1. Tahapan pengesahan peraturan perundangan.
2. Pelaksanaan keputusan oleh instansi pelaksana.
3. Kesiediaan kelompok sasaran untuk menjalankan keputusan.
4. Dampak nyata keputusan baik yang dikehendaki maupun tidak
5. Dampak keputusan sebagaimana yang diharapkan instansi pelaksana.
6. Upaya perbaikan atas kebijakan atau peraturan perundangan.

Proses persiapan implementasi setidaknya menyangkut beberapa hal penting yakni:

1. Penyiapan sumber daya, unit dan metode.

⁷Tahir, *Kebijakan Publik,....* Tahir, *Kebijakan Publik dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Bandung : Alfabeta 2014

2. Penerjemahan kebijakan menjadi rencana dan arahan yang dapat diterima dan dijalankan.
3. Penyediaan layanan, pembayaran dan hal lain secara rutin.

Menurut Mazmanian dan Sabatier (Sutojo) menyatakan, “implementasi artinya memahami yang senyatanya sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan yang mencakup usaha-usaha untuk mengadministrasikan maupun untuk menimbulkan dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian”. Gordon (Mulyadi) menyatakan, “implementasi berkenaan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan pada realisasi program.” Selanjutnya menurut Pressman dan Wildavsky (Syahida,) mengemukakan bahwa: *“Implementation as to carry out, accomplish, fulfill, produce, complete”* maksudnya: membawa, menyelesaikan, mengisi, menghasilkan, melengkapi. Jadi secara ⁸etimologis implementasi itu dapat dimaksudkan sebagai suatu aktifitas yang bertalian dengan penyelesaian suatu pekerjaan dengan penggunaan sarana (alat) untuk memperoleh hasil”. Kemudian menurut Widodo (Sutojo) mengatakan bahwa, “implementasi adalah suatu proses yang melibatkan sejumlah sumber-sumber daya yang didalamnya termasuk manusia, dana dan

⁸ mengemukakan bahwa: *“Implementation as to carry out, accomplish, fulfill, produce, complete”* maksudnya: membawa, menyelesaikan, mengisi, menghasilkan, melengkapi. Jadi secara ⁸etimologis implementasi itu dapat dimaksudkan sebagai suatu aktifitas yang bertalian dengan penyelesaian suatu pekerjaan dengan penggunaan sarana (alat) untuk memperoleh hasil”. Kemudian menurut Widodo (Sutojo) mengatakan bahwa, h 76

kemampuan operasional, oleh pemerintah maupun swasta (individu maupun kelompok) untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya oleh pembuat kebijakan". Menurut Kaporu, ada empat faktor yang mempengaruhi kinerja implementasi⁹, yaitu:

1. Kondisi lingkungan (environmental conditions)
2. Hubungan antar organisasi (inter-organizational relationship).
3. Sumberdaya (resources).
4. Karakter institusi implementor (characteristic implementing agencies).

Sedangkan menurut William (Taufik dan Isril), "dengan lebih ringkas menyebutkan dalam bentuk lebih umum, penelitian dalam implementasi menetapkan apakah organisasi dapat membawa bersama jumlah orang dan material dalam unit organisasi secara kohesif dan material dalam unit organisasi secara kohesif dan mendorong mereka mencari cara untuk mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan". Menurut Wahyu (Mulyadi), studi implementasi merupakan studi untuk mengetahui proses implementasi, tujuan utama proses implementasi itu sendiri untuk memberi umpan balik pada pelaksanaan kebijakan dan juga untuk mengetahui apakah proses pelaksanaan telah sesuai dengan rencana atau

⁹ kemampuan operasional, oleh pemerintah maupun swasta (individu maupun kelompok) untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya oleh pembuat kebijakan". Menurut Kaporu, ada empat faktor yang mempengaruhi kinerja implementasi h 105

standar yang telah ditetapkan, selanjutnya untuk mengetahui hambatan dan problem yang muncul dalam proses implementasi. Gunn dan Hoogwood (Tahir, 2014:55) menyatakan, "implementasi merupakan sesuatu yang sangat esensial dari suatu teknik atau masalah manajerial" Menurut Lane (Akib, 2010:2), "bahwa implementasi sebagai konsep dapat dibagi ke dalam dua bagian yakni implementasi merupakan persamaan fungsi dari maksud dari output dan outcome". Sedangkan menurut Mazmanian dan Sebatier (Waluyo, 2007:49), bahwa implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau badan peradilan lainnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai dengan berbagai cara untuk menstruktur atau mengatur proses implementasinya. Kemudian menurut Purwanto (Syahida¹⁰), beberapa faktor yang menentukan berhasil atau tidaknya suatu proses implementasi yaitu:

1. Kualitas kebijakan itu sendiri.
 - a. Kecukupan input kebijakan (terutama anggaran).
 - b. Ketepatan instrumen yang dipakai untuk mencapai tujuan kebijakan (pelayanan, subsidi, hibah, dan lainnya).

¹⁰ menurut Purwanto (Syahida,), beberapa faktor yang menentukan berhasil atau tidaknya suatu proses implementasi h 13

- c. Kapasitas implementor (struktur organisasi, dukungan SDM, koordinasi, pengawasan, dan sebagainya).
- d. Karakteristik dan dukungan kelompok sasaran (apakah kelompok sasaran adalah individu atau kelompok, laki-laki atau perempuan, terdidik atau tidak)
- e. Kondisi lingkungan geografi, sosial, ekonomi, dan politik dimana implementasi tersebut dilakukan.

Menurut Salusu¹¹ "implementasi sebagai operasionalisasi dari berbagai aktivitas guna mencapai suatu sasaran tertentu dan menyentuh seluruh jajaran manajemen mulai dari manajemen puncak sampai pada karyawan terbawah". Pada dasarnya implementasi menurut Syauckani dkk (Pratama), "merupakan salah satu tahap dalam proses kebijaksanaan publik dalam sebuah negara. Biasanya implementasi dilaksanakan setelah sebuah kebijakan dirumuskan dengan tujuan yang jelas, termasuk tujuan jangka pendek, menengah dan panjang". Berdasarkan berbagai pendapat di atas tersebut dapat diketahui bahwa pengertian implementasi merupakan suatu proses yang berkaitan dengan kebijakan dan program-program yang akan diterapkan oleh suatu organisasi atau institusi, khususnya yang berkaitan dengan institusi negara dan menyertakan sarana dan prasarana untuk mendukung program-program yang akan dijalankan tersebut.

¹¹Arifin Tahir, Kebijakan Publik dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Bandung : Alfabeta 2014. h. 55-56

B. Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan publik merupakan salah satu tindakan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan sebelumnya terhadap pengambilan keputusan. Implementasi kebijakan publik adalah tahapan penting dalam realisasi kebijakan publik secara komprehensif. Dan dalam bagian ini akan disajikan beberapa pendapat mengenai implementasi kebijakan publik. Menurut Cleaves (Waluyo), “implementasi kebijakan dianggap sebagai suatu proses tindakan administrasi dan politik (*a proces of moving to ward a policy objective by mean admnistrative and political steps*)”

Menurut Hamdi , “pelaksanaan atau implementasi kebijakan bersangkut paut dengan ikhtiar-ikhtiar untuk mencapai tujuan dari ditetapkannya suatu kebijakan tertentu”. Kemudian menurut Wibawa , tujuan implementasi kebijakan adalah untuk menetapkan arah agar tujuan kebijakan publik dapat direalisasikan sebagai hasil dari kegiatan pemerintah. Keseluruhan proses penetapan kebijakan baru bisa dimulai apabila tujuan dan sasaran yang semula bersifat umum telah diperinci, program telah dirancang dan juga sejumlah dana telah dialokasikan untuk mewujudkan tujuan dan sasaran tersebut. Nugroho menyatakan, “implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya”. Selanjutnya menurut Grindle (Waluyo,), “implem¹²entasi kebijakan sesungguhnya bukanlah sekedar

¹²Waluyo, “implem¹²entasi kebijakan sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran

bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, ia menyangkut masalah konflik, keputusan dari siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan". Kemudian menurut Mulyadi , "implementasi suatu kebijakan pada dasarnya adalah suatu perubahan atau transformasi yang bersifat multiorganisasi, dimana perubahan yang diterapkan melalui strategi implementasi kebijakan ini mengaitkan berbagai lapisan masyarakat". Menurut Anderson , menyatakan bahwa dalam mengimplementasikan suatu kebijakan ada empat aspek yang harus diperhatikan, yaitu:

1. Siapa yang dilibatkan dalam implementasi,
2. Hakikat proses administrasi,
3. Kepatuhan atas suatu kebijakan, dan
4. Efek atau dampak dari implementasi.

Menurut Matland (Hamdi¹³), "implementasi kebijakan secara umum terbagi dalam dua kelompok, yakni kelompok dengan pendekatan dari atas (topdown) dan kelompok dengan pendekatan dari bawah (bottom-up)". Sedangkan menurut

keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi h 49

¹³Menurut Matland (Hamdi, 2014:98), "implementasi kebijakan secara umum terbagi dalam dua kelompok, yakni kelompok dengan pendekatan dari atas (topdown) dan kelompok dengan pendekatan dari bawah (bottom-up)". Sedangkan menurut Jones (Waluyo, 2007:50), "dalam membahas implementasi kebijakan terdapat 2

Jones (Waluyo), “dalam membahas implementasi kebijakan terdapat 2 (dua) aktor yang terlibat, yaitu:

- 1) Beberapa orang di luar birokrat-birokrat yang mungkin terlibat dalam aktivitas-aktivitas implementasi seperti legislatif, hakim, dan lain-lain,
- 2) Birokrat-birokrat itu sendiri yang terlibat dalam aktivitas fungsional, didamping implementasi”.

Menurut Matland (Hamdi,) menambahkan, adanya empat paradigma implementasi kebijakan, yakni seperti berikut:

1. Konflik rendah-ambigiutas rendah (implementasi administratif).
2. Konflik tinggi-ambigiutas rendah (implementasi politis).
3. Konflik tinggi-ambigiutas tinggi (impleme¹⁴ntasi simbolik).
4. Konflik rendah-ambigiutas tinggi (implementasi eksperimental).

Selanjutnya menurut Edward III (Mulyadi), “tanpa implementasi yang efektif maka keputusan pembuat kebijakan tidak akan berhasil dilaksanakan. Implementasi kebijakan adalah aktivitas yang terlihat setelah dikeluarkan pengarahannya yang sah dari suatu kebijakan yang meliputi upaya mengelola input untuk menghasilkan output atau outcome bagi masyarakat”. Kemudian menurut Mazmanian dan Sebastier (Waluyo), bahwa peran penting dari analisis implementasi

¹⁴Menurut Anderson , menyatakan bahwa dalam mengimplementasikan suatu kebijakan h 56-57

Mazmanian dan Sebastier menambahkan, “implementasi kebijakan dipahami melalui tiga perspektif yang berbeda h 56

kebijakan publik, adalah mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi antara lain meliputi:

- a. Mudah tidaknya masalah yang akan digarap dikendalikan.
- b. Kemampuan keputusan kebijakan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasi.
- c. Pengaruh langsung berbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijakan tersebut.

Mazmanian dan Sebastier menambahkan, "implementasi kebijakan dipahami melalui tiga perspektif yang berbeda, yaitu pembuat kebijakan, pejabat pelaksana di lapangan dan aktor individu selaku kelompok target". Menurut Udoji (Mulyadi), "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 jika tidak dapat diimplementasikan". Sedangkan menurut Waluyo, implementasi kebijakan merupakan terjemahan kebijakan publik yang pada umumnya masih berupa pertanyaan-pertanyaan umum yang berisikan tujuan, sasaran ke dalam program-program yang lebih operasional (program aksi) yang kesemuanya dimaksudkan untuk mewujudkan tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran yang¹⁵ telah dinyatakan dalam

¹⁵ implementasi kebijakan merupakan terjemahan kebijakan publik yang pada umumnya masih berupa pertanyaan-pertanyaan umum yang berisikan tujuan, sasaran ke dalam program-program

kebijakan tersebut. Selanjutnya menurut Huntington (Mulyadi, 2015¹⁶), perbedaan yang paling penting antara suatu negara dengan negara yang lain tidak terletak pada bentuk atau ideologinya, tetapi pada tingkat kemampuan negara itu untuk melaksanakan pemerintahan. Tingkat kemampuan itu dapat dilihat pada kemampuan dalam mengimplementasikan setiap keputusan atau kebijakan yang dibuat oleh sebuah politbiro, kabinet atau presiden negara itu

Kemudian menurut Abidin , implementasi suatu kebijakan berkaitan dengan dua faktor utama, yaitu:

1. Faktor internal yang meliputi
 - a) kebijakan yang akan dilaksanakan, dan
 - b) faktor-faktor pendukung;
2. Faktor eksternal yang meliputi
 - a) kondisi lingkungan, dan
 - b) pihak-pihak terkait.

Menurut Widodo (Pratama, 2013:230), bahwa implementasi kebijakan publik merupakan salah satu tahapan dari proses kebijakan publik (public policy proces) sekaligus studi yang sangat crucial. Bersifat crucial karena bagaimanapun baiknya suatu kebijakan, kalau tidak

yang lebih operasional (program aksi) yang kesemuanya dimaksudkan untuk mewujudkan tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran yang telah dinyatakan h 40

¹⁶Mulyadi, perbedaan yang paling penting antara suatu negara dengan negara yang lain tidak terletak pada bentuk atau ideologinya, tetapi pada tingkat kemampuan negara itu untuk melaksanakan pemerintahan h 24

dipersiapkan dan direncanakan secara baik dalam implementasinya, maka tujuan kebijakan tidak akan bisa diwujudkan, begitu pula sebaliknya. Dengan demikian, kalau menghendaki tujuan kebijakan dapat dicapai dengan baik, maka bukan saja pada tahap implementasi yang harus dipersiapkan dan direncanakan dengan baik, tetapi juga pada tahap perumusan atau pembuatan kebijakan juga telah diantisipasi untuk dapat diimplementasikan. Menurut Soenarko (Syahida), “kebijakan publik adalah merupakan suatu keputusan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah yang berwenang, untuk kepentingan rakyat, dimana kepentingan rakyat ini merupakan keseluruhan yang utuh dari perpaduan kristalisasi pendapat-pendapat, keinginan-keinginan dan tuntutan-tuntutan dari rakyat”. Sedangkan menurut Wahab (Tahir), bahwa implementasi kebijakan adalah: pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan¹⁷ keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan/sasaranyang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstruktur/mengatur proses implementasinya. Lester dan Stewart (Nastia) menyatakan, “bahwa implementasi sebagai suatu proses dan suatu hasil (output) keberhasilan suatu implementasi kebijakan dapat diukur atau dilihat dari

¹⁷Sedangkan menurut Meter dan Carl , implementasi kebijakan menekankan pada suatu tindakan h 230

proses dan pencapaian tujuan hasil akhir (output) yaitu tercapai atau tidaknya tujuan-tujuan yang ingin diraih". Sedangkan menurut Meter dan Carl (Pratama,), implementasi kebijakan menekankan pada suatu tindakan, baik yang dilakukan oleh pihak pemerintah maupun individu (atau kelompok) swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan sebelumnya. Pada suatu saat tindakan-tindakan ini, berusaha mentransformasikan keputusan-keputusan menjadi pola-pola operasional serta melanjutkan usaha-usaha tersebut untuk mencapai perubahan, baik yang besar maupun yang kecil yang diamanatkan oleh keputusan-keputusan kebijakan tertentu. Kemudian menurut Tachjan (Tahir), "implementasi kebijakan publik, disamping dapat dipahami sebagai salah satu aktivitas dari administrasi publik sebagai institusi (birokrasi) dalam proses kebijakan publik, dapat dipahami pula sebagai salah lapangan studi administrasi publik sebagai ilmu". Menurut Meter dan Horn (Naditya dkk), mendefinisikan implementasi kebijakan publik sebagai: Tindakan-tindakan yang dilakukan oleh organisasi publik yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usahausaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usah-usaha untukmencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusa keputusan kebijakan

C.Model Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan publik memiliki beberapa model yang menjadi acuan dalam merancang dan melaksanakan kebijakan tersebut. Implementasi kebijakan akan mempengaruhi terhadap unsur-unsur yang terlibat didalamnya, baik aparatur maupun masyarakat. Adapun model-model implementasi kebijakan publik yang telah adalah secara teori adalah sebagai berikut. Menurut Matland (Hamdi),¹⁸ literatur mengenai implementasi kebijakan secara umum terbagi dalam dua kelompok, yakni kelompok dengan pendekatan dari atas (top-down) dan kelompok dengan pendekatan dari bawah (bottom-up). Kelompok dengan pendekatan top-down melihat perancang kebijakan sebagai aktor sentral dalam implementasi kebijakan. Kelompok top-down juga memusatkan perhatiannya faktor-faktor yang dapat dimanipulasi pada tingkat sentral atau pada variabel yang bersifat makro. Kelompok bottom-up menekankan pada dua hal, yakni kelompok-kelompok sasaran dan para penyedia layanan. Kelompok bottom-up berfokus pada variabel yang bersifat mikro. Kemudian muncul kelompok yang ketiga, yang mencoba menyasikan kedua kelompok tersebut dengan fokus pada aspek ambigius dan konflik dari implementasi kebijakan. Dalam perspektif kelompok yang ketiga adanya empat paradigma implementasi kebijakan, yakni seperti berikut:

1. Konflik rendah-ambigiutas rendah (implementasi administratif).

¹⁸Matland (Hamdi), literatur mengenai implementasi kebijakan secara umum terbagi dalam dua kelompok h 98

2. Konflik tinggi-ambigiutas rendah (implementasi politis).
3. Konflik tinggi-ambigiutas tinggi (implementasi simbolik).
4. Konflik rendah-ambigiutas tinggi (implementasi eksperimental)

Matland (Hamdi) menambahkan, pikiran pokok dari model top-down ke dalam empat hal beriku^{19t}.

1. Menjadikan tujuan kebijakan bersifat jelas dan konsisten.
2. Meminimalkan jumlah aktor.
3. Membatasi rentang perubahan yang diperlukan.
4. Menempatkan tanggung jawab implementasi pada instansi yang bersimpat dengan tujuan kebijakan.

Menurut Hamdi , model van Meter dan van Horn mencakup enam komponen sebagai berikut.

1. Suatu lingkungan yang secara berma-sama menstimulir pejabat pemerintah dan menerima produk dari pekerjaan mereka.
2. Tuntutan dan sumber daya yang membawa stimulan dari lingkungan kepada pembuat kebijakan.
3. Suatu proses konversi, termasuk struktur dan prosedur formal dari pemerintah, yang mentransformasikan tuntutan dan sumber daya menjadi kebijakan publik.
4. Kebijakan yang mewakili tujuan, intensi, atau pernyataan formal dari pejabat pemerintah.
5. Performa kebijakan sebagaimana ia senyatanya diberikan kepada klien.

¹⁹Matland (Hamdi) menambahkan, pikiran pokok dari model top-down ke dalam empat hal berikut 98

6. Umpan balik dari kebijakan dan performa kepada lingkungan, yang ditransmisikan kembali kepada proses konversi sebagaimana tuntutan dan sumber daya pada masa berikutnya.

Model ²⁰van Meter dan van Horn terdiri atas enam variabel yang membentuk kaitan antara kebijakan dan performa seperti berikut.

1. Standar dan tujuan kebijakan.
2. Sumber daya kebijakan.
3. Komunikasi dan aktivitas penguatan antar-organisasi.
4. Karakteristik jawatan pelaksana.
5. Kondisi ekonomi, politik, dan sosial.
6. Disposisi pelaksana.

Hamdi menambahkan, sebagai suatu upaya ilmiah, kritik yang ditujukan pada model top-down dan model bottom-down mendorong lahirnya model alternatif.

- a) Model Sabatier berpandangan bahwa kebijakan perlu dianalisis dalam siklus lebih dari sepuluh tahunan. Kebijakan beroperasi dalam berbagai parameter yang kebanyakan dengan mudah diidentifikasi dengan menggunakan pendekatan top-down. Berbagai parameter tersebut mencakup kondisi sosial ekonomi, instrumen hukum, dan struktur dasar pemerintahan.
- b) Model Goggin menghadirkan suatu model komunikasi dari implementasi kebijakan antarpemerintahan yang melihat

²⁰Matland (Hamdi,) menambahkan, pikiran pokok dari model top-down ke dalam empat hal berikut h 103

implementor pemerintah negara bagian (state) dari serangkaian saluran komunikasi.

- c) Model Matland Literatur implementasi menunjukkan bahwa top-downer dan bottom-upper memilih untuk melakukan studi mengenai tipe kebijakan yang berbeda. Topdowner cenderung memilih kebijakan-kebijakan yang relatif jelas, sedangkan bottom-upper melakukan studi terhadap kebijakan dengan ketidakpastian yang lebih besar yang inheren dalam kebijakan. Matland mengembangkan suatu model kontingensim yang disebutnya sebagai model ambiguitas/konflik (*ambiguity/conflich model*).

Sedangkan menurut Tahir , “keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh banyak faktor, dan masing-masing faktor tersebut saling berhubungan satu sama lain. Pemahaman tentang berbagai faktor yang terkait di dalam implementasi ini dielaborasi beberapa teori implementasi kebijakan dan dijadikan sebagai landasan”.²¹

- d) Model George C. Edwards III
- e) Di dalam pendekatan studi implementasi kebijakan pertanyaan abstraknya dimulai dari bagaimana pra kondisi untuk suksesnya kebijakan publik dan kedua adalah apa hambatan utama dari kesuksesan kebijakan publik.
- f) Edwards III menawarkan dan mempertimbangkan empat faktor dalam mengimplementasikan kebijakan publik, yakni: *Communication, Resourches, Dispotition or Attitudes, and*

²¹menurut Tahir , “keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh banyak faktor, dan masing-masing faktor tersebut saling berhubungan satu sama lain h 61-62

Bureaucratic Structure. Menjelaskan empat faktor dimaksud yakni, komunikasi, sumberdaya, sikap pelaksana, struktur.

- g) Model Donald Van Meter dan Carel Van Horn
- h) Van Meter dan Van Horn merumuskan sebuah abstraksi yang menunjukkan hubungan antar berbagai variabel yang mempengaruhi kinerja suatu kebijakan.
- i) Ada enam variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yakni
 - a) Standar dan sasaran kebijakn,
 - b) Sumberdaya,
 - c) Komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas,
 - d) Karakteristik agen pelaksana,
 - e) Lingkungan ekonomi, sosial dan politik,
 - f) Sikap para pelaksana.
- j) Tipologi kebijakan menurut:
 - 1) Jumlah masing-masing perubahan yang akan dihasilkan dan,
 - 2) Jangkauan atau lingkup kesepakatan terhadap tujuan diantara pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi. Jalan yang menghubungkan antara kebijakan dan prestasi kerja dipisahkan oleh sejumlah variabel bebas (*independent variable*) yang saling berkaitan.

Variabel-variabel bebas itu ialah :

- 1) Ukuran dan tujuan kebijakan,
- 2) Sumber-sumber kebijakan,
- 3) Ciri-ciri atau sifat badan/instansi pelaksana,

- 4) Komunikasi antara organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan,
- 5) Sikap para pelaksana dan,
- 6) Lingkungan ekonomi, sosial dan politik

1. Model Merilee S. Grindle ²²

Implementasi sebagai proses politik dan administrasi. Implementasi sangat ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Proses implementasi kebijakan hanya dapat dimulai apabila tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang semula telah diperinci, program-program aksi telah dirancang dan sejumlah dana telah dialokasikan untuk mewujudkan tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran tersebut. Isi kebijakan menurut Grindle mencakup:

- 1) Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan,
- 2) Jenis manfaat yang akan dihasilkan,
- 3) Derajat perubahan yang diinginkan,
- 4) Kedudukan pembuat kebijakan,
- 5) Siapa pelaksana program,
- 6) Sumber daya yang dikerahkan.

Konteks kebijakan mempengaruhi proses implementasi

- 1) Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat,
- 2) ²³Karakteristik lembaga dan penguasa,

²². **Model Merilee S. Grindle** Implementasi sebagai proses politik dan administrasi. Implementasi sangat ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. H 74 2014

3) Kepatuhan serata daya tanggap pelaksana.

Sementara itu menurut Grindle *at al* , “keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh kejelasan pesan yang disampaikan oleh pembuat kebijakan kepada pelaksana. Dengan menganalogikan kebijakan sebagai pesan maka kemudahan implementasi kebijakan ditentukan oleh isi faktor pesan, bentuk pesan, dan reputasi komunikatornya”.

2. Model David L. Weimer dan Aidan R. Vining

Weimer dan Vining , mengemukakan ada tiga kelompok variabel besar yang dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu program, yakni:

- 1) Logika kebijakan,
- 2) Lingkungan tempat kebijakan dioperasikan,
- 3) Kemampuan implementator kebijakan.

Menu²⁴ut Bardach, Stillman, Nakamura , “mengemukakan ‘Teori *The Implementation Game* (Implementasi dalam bentuk permainan)’. Menjelaskan bahwa dalam implementasi kebijakan di dalamnya terjadi tawar menawar, persuasif manuver yang berlangsung di bawah kondisi tidak pasti dengan tujuan agar bisa melakukan kontrol terhadap hasil yang diinginkan”. Sedangkan menurut Mayone dan Wildavsky , “teori *evolution* (evolusi) lebih

²³Grindle *at al* , “keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh kejelasan pesan yang disampaikan oleh pembuat kebijakan kepada pelaksana h 75

²⁴Bardach, Stillman, Nakamura , “mengemukakan ‘Teori *The Implementation Game* (Implementasi dalam bentuk permainan)’. Menjelaskan bahwa dalam implementasi kebijakan di dalamnya terjadi tawar menawar,h 76

menekankan implementasi sebagai suatu proses yang senantiasa memerlukan perubahan/penyesuaian dengan mendefinisikan dan menafsirkan kembali terhadap tujuan-tujuan dan dampak yang dihasilkannya”.

3. Model Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sebateir

Teori Mazmanian dan Sebateir , “dikenal dengan model kerangka analisis implementasi. Implementasi yang ideal memerlukan seperangkat kondisi optimal”.Selanjutnya menurut Parsons , di dalam pemetaan model ini bersifat sentralistis (dari atas ke bawah) dan lebih berada dimekanisme paksa daripada mekanisme pasar. Implementasi kebijakan berdasarkan model pendekatan sentralistis akan menjadi efektif apabila memenuhi enam syarat, yaitu sebagai berikut:

- 1) Adanya tujuan yang jelas dan konsisten,
- 2) Memiliki teori kausal yang memadai tentang bagaimana cara melahirkan perubahan,
- 3) Mempunyai struktur implementasi yang disusun secara legal,
- 4) Para pelaksana implementasi yang memiliki keahlian dan komitmen,
- 5) Adanya dukungan dari kelompok kepentingan dan penguasa,
- 6) ²⁵Adanya perubahan dalam kondisi sosio-ekonomi yang tidak melemahkan dukungan kelompok dan penguasa.

²⁵Mazmanian dan Sebateir , “dikenal dengan model kerangka analisis implementasi. Implementasi yang ideal

Menurut Mazmanian dan Sebateir , menjelaskan “ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yaitu:

- 1) Variabel Independen, yaitu mudah tidaknya masalah dikendalikan yang berkenan dengan indikator dukungan teori dan teknologi, keragaman perilaku kelompok sasaran, tingkat perubahan perilaku yang dikehendaki, variabel ini disebut juga dengan karakteristik dari masalah,
- 2) Variabel Intervening, yaitu variabel kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi dan tujuan, dipergunakannya teori kausal, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hierarkis diantara lembaga pelaksana, aturan dan lembaga pelaksana, dan perekrutan pejabat pelaksana dan keterbukaan kepada pihak luar variabel ini disebut juga dengan karakteristik kebijakan.
- 3) Variabel diluar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi atau lingkungan, yang berkenan dengan indikator, kondisi sosi0-ekonomi dan teknologi, dukungan²⁶ publik, sikap dan konstituen, dukungan pejabat yang lebih tinggi serta komitmen dan kualitas kepemimpinan dan pejabat pelaksana.
- 4) Proses implementasi kebijakan dipahami melalui tiga perspektif yang berbeda, yaitu pembuat kebijakan dengan

memerlukan seperangkat kondisi optimal”.Selanjutnya menurut Parsons h 58

²⁶Mazmanian dan Sebateir , “dikenal dengan model kerangka analisis implementasi h.2014:77

substansi kebijakannya, pejabat pelaksana di lapangan sebagai implementator dan aktor individu selaku kelompok target.

4. Model Korelasi Antara Perumusan Strategi Dan Implementasi Strategi

Menurut Bonoma , bahwa sel pertama yaitu pertemuan antara formulasi strategi yang tepat dan implementasi yang ekselen membawa sukses organisasi untuk mencapai sasaran dan sekaligus memberi kepuasan bagi seluruh anggota organisasi. Pada sel kedua, yaitu pertemuan antara perumusan strategi yang kurang tepat dengan pelaksanaan yang prima membantu organisasi dalam mencegah kegagalan.Sedangkan pada sel ketiga, yaitu pertemuan antara strategi yang rumusannya sangat tepat dengan implementasi yang buruk menghasilkan kegagalan, karena dengan pelaksanaan yang buruk sasaran tidak tercapai. Pada sel terakhir, yaitu pertemuan antara rumusan strategi yang tidak tepat dengan pelaksanaan yang buruk, hasilnya sudah dapat dipastikan, yaitu kegagalan total,artinya apa yang dikehendaki oleh semua unsur dalam organsiasi tidak dapat direalisasikan.²⁷

5.Model Charles O. Jones

Jones , mengatakan bahwa: implementasi kebijakan adalah suatu kegiatan yang dimaksudkan untuk mengoperasikan sebuah program dengan memperhatikan tiga aktivitas utama kegiatan. Tiga aktivitas dimaksud adalah:

²⁷Menurut Bonoma , bahwa sel pertama yaitu pertemuan antara formulasi strategi yang tepat dan implementasi yang ekselen membawa sukses organisasi untuk mencapai sasaran dan sekaligus memberi kepuasan bagi seluruh anggota organisasi h.80-81

- 1) Organisasi, pembentukan atau penataan kembali sumber daya, unit-unit serta metode untuk menunjang agar program berjalan,
- 2) Interpretasi, menafsirkan agar program menjadi rencana dan pengarahannya yang tepat dan dapat diterima serta dilaksanakan, dan
- 3) Aplikasi (penerapan), berdasarkan dengan pelaksanaan kegiatan rutin yang meliputi penyediaan barang dan jasa.

6. Model Implementasi Kebijakan Model Hoogwood & Gun

Model Brian W. Hoogwood dan Lewis A Gun , mengetengahkan bahwa: untuk melakukan implementasi kebijakan diperlukan beberapa syarat yaitu:

- 1) Syarat pertama berkenaan dengan jaminan bahwa kondisi eksternal yang dihadapi oleh lembaga/badan pelaksana tidak akan
- 2) ⁱ²⁸menimbulkan masalah yang besar.
- 3) Syarat kedua apakah untuk melaksanakannya tersedia sumberdaya yang memadai, termasuk sumberdaya waktu.
- 4) Syarat ketiga apakah perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar ada

²⁸Model Brian W. Hoogwood dan Lewis A Gun , mengetengahkan bahwa: untuk melakukan implementasi kebijakan diperlukan beberapa syarat yaitu h:82

- 5) Syarat keempat apakah kebijakan yang akan diimplementasikan didasari hubungan kausal yang andal.
- 6) Syarat kelima adalah seberapa hubungan kausalitas yang terjadi. Asumsinya semakin sedikit hubungan “sebab akibat”, semakin tinggi pula hasil yang dikehendaki oleh kebijakan tersebut dicapai.
- 7) Syarat keenam adalah apakah hubungan saling ketergantungan kecil. Asumsinya adalah jika hubungan saling ketergantungan tinggi, justru implementasinya tidak akan berjalan secara efektif.
- 8) Syarat ketujuh adalah pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.
- 9) Syarat kedelapan adalah bahwa tugas-tugas telah dirinci ditempatkan dalam urutan yang benar.
- 10) Syarat kesembilan adalah komunikasi dan koordinasi sempurna.
- 11) Syarat kesepuluh adalah pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

7. Model El More, Lipsky, Hjem & David O’Porter

Model implementasi kebijakan ini didasari kepada jenis kebijakan publik yang mendorong masyarakat untuk mengerjakan sendiri implementasi kebijakannya atau masih melibatkan pejabat

²⁹**Model El More, Lipsky, Hjem & David O’Porter** kebijakan ini didasari kepada jenis kebijakan publik yang mendorong masyarakat untuk mengerjakan sendiri implementasi kebijakannya atau masih melibatkan pejabat pemerintah

pemerintah, namun hanya di tataran bawah. Oleh karena itu, kebijakan yang dibuat harus sesuai dengan harapan, keinginan publik yang menjadi target atau kliennya sesuai pula dengan pejabat eselon rendah yang menjadi pelaksananya.

Secara garis besar model implementasi tersebut dapat dilihat pada tahapan sebagai berikut:

- 1) Mengidentifikasi jaringan aktor yang terlibat.
- 2) Jenis kebijakan publik yang mendorong masyarakat untuk mengerjakan sendiri implementasi kebijakannya, atau masih melibatkan pejabat pemerintah di level bawah.
- 3) Kebijakan yang dibuat sesuai dengan harapan, keinginan publik yang menjadi target.
- 4) Prakarsa masyarakat secara langsung atau melalui Lembaga Swadaya Masyarakat.
- 5) Model ini juga mengedepankan dua variabel utama, yaitu:
 1. Isi kebijakan (*content of policy*) dan konteks implementasinya (*content implementation*), dimana *content of policy* meliputi:
 - a) kepentingan yang terpengaruh oleh kebijakan,
 - b) jenis manfaat yang akan dihasilkan,
 - c) derajat perubahan yang diinginkan,
 - d) kedudukan pembuat kebijakan,
 - e) pelaksana program,
 - f) sumber data yang dikerahkan. Dan konteks implementasinya (*content implementation*) meliputi:
 - a) kekuasaan, kepentingan, strategi aktor terlibat
 - b) karakteristik lembaga dan penguasa,
 - c) kepatuhan dan daya tanggap.

2) Dampak (*impact*) dari kebijakan itu sendiri, meliputi:

- a) manfaat dan program,
- b) perubahan dan peningkatan kehidupan kepada masyarakat.

8. Model Implementasi Kebijakan Jan Merse

Merse menegaskan, model implementasi kebijakan dipengaruhi oleh faktor-faktor sebagai berikut: 1) informasi, 2) isi kebijakan, 3) dukungan masyarakat (fisik dan nonfisik), dan 4) pembagian potensi. Khusus dukungan masyarakat berkaitan erat dengan partisipasi masyarakat sebagai salah satu stakeholder dalam proses pelaksanaan program.

9. Model Implementasi Kebijakan Warwic

Menurut Warwic, dalam implementasi kebijakan terdapat faktor-faktor yang perlu diperhatikan yaitu:

- 1) Kemampuan organisasi,
- 2) Informasi,
- 3) Dukungan, dan
- 4) Pembagian potensi

10. Model Rippley dan Franklin

Rippley³¹ dan Franklin mengemukakan bahwa kriteria pengukuran keberhasilan implementasi kebijakan didasarkan pada tiga perspektif, yaitu:

³⁰Menurut Warwic, dalam implementasi kebijakan terdapat faktor-faktor yang perlu diperhatikan h 95

³¹Rippley³¹ dan Franklin mengemukakan bahwa kriteria pengukuran keberhasilan implementasi kebijakan didasarkan pada tiga perspektif, h.93

- 1) Perspektif kepatuhan birokrasi yang lebih rendah terhadap birokrasi di atasnya,
- 2) Perspektif kelancaran rutinitas dan tiadanya masalah
- 3) Perspektif pelaksanaan yang mengarah kepada kinerja yang memauskan semua pihak terutama kelompok penerima manfaat yang diharapkan.

Menurut Rippley dan Franklin 3 (tiga) perspektif di atas dapat menjadi penghambat ataupun menjadi pendukung dalam implementasi kebijakan.

11. Model Implementasi Kebijakan melalui MSN Approach

Merupakan³² suatu model yang dikembangkan oleh Yulianto Kadji. Menurut Kadji, “bahwa realitas sebuah kebijakan yang akan dimplemnetasikan akan bermuara atau bersinggungan langsung dengan tiga dimensi *policy on stakeholders*, yaitu *governments*, *private sector*, dan *chief society*”.

Pemerintah (*governments*) dalam eksistensinya baik sebagai pembuat dan pengambil kebijakan bersama legislatif (aktor kebijakan), juga pemerintah sebagai aparatur pelaksana atau implementor kebijakan.

³³Menurut Dwidjowijoto mengemukakan ada “empat yang perlu dipenuhi dalam implementasi kebijakan. “Empat tepat” tersebut, yaitu:

1. . Kebijakan itu sendiri sudah tepat,
2. Tepat pelaksanaannya,

³²Yulianto Kadji. Menurut Kadji, “bahwa realitas sebuah kebijakan yang akan dimplemnetasikan h.96

³³Menurut Dwidjowijoto mengemukakan ada “empat yang perlu dipenuhi dalam implementasi kebijakan h.98

3. Tepat target,
4. Tepat lingkungan.

Sedangkan menurut Nugroho , dalam memahami kebijakan publik, terdapat dua jenis aliran atau pemahaman,³⁴ yaitu.

1. *Kontinentalis*, yang cenderung melihat bahwa kebijakan publik adalah *turunan* dari hukum, bahkan kadang mempersamakan antara kebijakan publik dan hukum, utamanya hukum publik, ataupun hukum tata negara, sehingga melihatnya sebagai proses interaksi di antara institusi-institusi negara.
2. *Anglo-Saxonis*, yang cenderung memahami bahwa kebijakan publik adalah *turunan* dari politik-demokrasi, sehingga melihatnya sebagai produk interaksi antara negara dan publik.

D. Kedisiplinan Pegawai

Pembinaan disiplin dalam organisasi tetap harus diupayakan dengan cara-cara yang baik, efektif dan efisien. Oleh karena itu, perlu diketahui apakah hakikat disiplin itu sendiri, faktor-faktor yang menunjang pembentukan dan pembinaannya serta segala sesuatu yang mempunyai hubungan atau kaitan yang erat dengan disiplin itu.

Pengertian disiplin kerja³⁵ menurut Davis , "*Dicipline is management action to enforce organization standards*. Disiplin kerja dapat diartikan

³⁴menurut Nugroho , dalam memahami kebijakan publik, terdapat dua jenis aliran atau pemahaman,h.42

³⁵menurut Davis , "*Dicipline is management action to enforce organization standards*. Disiplin kerja dapat diartikan sebagai pelaksanaan manajemen untuk memperteguh pedoman-pedoman organisasi.h .129

sebagai pelaksanaan manajemen untuk memperteguh pedoman-pedoman organisasi”.

Sedangkan ³⁶menurut Simamora (Rofi, 2012:2), “disiplin adalah prosedur yang mengoreksi atau menghukum bawahan karena melanggar peraturan atau prosedur”

Kemudian menurut Handoko , “disiplin adalah kegiatan manajemen untuk menjalankan standar-standar organisasional. Sedangkan menurut Sutrisno disiplin adalah suatu kondisi atau sikap hormat yang ada pada diri karyawan terhadap peraturan dan ketetapan perusahaan”

Menurut Siagian , disiplin merupakan tindakan manajemen untuk mendorong para anggota organisasi memenuhi tuntutan berbagai ketentuan tersebut. Dengan perkataan lain, pendisiplinan pegawai adalah suatu bentuk pelatihan yang berusaha memperbaiki dan membentuk pengetahuan, sikap dan perilaku karyawan sehingga para karyawan tersebut secara sukarela berusaha bekerja secara kooperatif dengan para karyawan yang lain serta meningkatkan prestasi kerjanya.

Sedangkan menurut Ma’arif dan Kartika , disiplin adalah kepatuhan pada aturan atau perintah yang ditetapkan oleh organisasi. Disiplin merupakan sebuah proses yang digunakan untuk menghadapi permasalahan kinerja di mana proses ini melibatkan pimpinan/manajer dalam mengidentifikasi dan

³⁶menurut Simamora , “disiplin adalah prosedur yang mengoreksi atau menghukum bawahan karena melanggar peraturan atau prosedur”h.2

mengomunikasikan masalah-masalah kinerja kepada para karyawan.

Selanjutnya ³⁷menurut Hasibuan , kedisiplinan adalah fungsi operatif keenam dari manajemen sumber daya manusia.Kedisiplinan merupakan fungsi operatif MSDM yang terpenting karena semakin baik disiplin karyawan, semakin tinggi prestasi kerja yang dapat dicapainya.Kedisiplinan adalah kesadaran dan kesediaan seseorang menaati semua peraturan perusahaan dan norma-norma sosial yang berlaku.

Kemudian³⁸ menurut Rivai , disiplin kerja adalah suatu alat yang digunakan para manajer untuk berkomunikasi dengan karyawan agar mereka bersedia untuk mengubah suatu perilaku serta sebagai suatu upaya untuk meningkatkan kesadaran dan kesediaan seseorang menaati semua peraturan perusahaan dan norma-norma sosial yang berlaku.

Dan menurut Moekijat , “disiplin kerja adalah latihan dan pendidikan kesopanan dan kerohanian dan pengembangan tabiat” Selanjutnya menurut Hasibuan dalam Ardansyah dan Wasilawati, “kedisiplinan kerja diartikan bilamana karyawan selalu datang dan

³⁷menurut Hasibuan , kedisiplinan adalah fungsi operatif keenam dari manajemen sumber daya manusia.Kedisiplinan merupakan fungsi operatif MSDM yang terpenting karena semakin baik disiplin karyawan h.193

³⁸ menurut Rivai , disiplin kerja adalah suatu alat yang digunakan para manajer untuk berkomunikasi dengan karyawan agar mereka bersedia untuk mengubah suatu perilaku serta sebagai suatu upaya untuk meningkatkan kesadaran dan kesediaan seseorang menaati semua peraturan perusahaan dan norma-norma sosial yang berlaku h.3

pulang tepat pada waktunya, mengerjakan semua pekerjaan dengan baik, mematuhi semua peraturan perusahaan dan norma-norma sosial yang berlaku.”

³⁹Menurut Sinungan (Rofi), “kedisiplinan kerja adalah sikap kejiwaan dari seseorang atau kelompok orang yang senantiasa berkehendak untuk mengikuti atau memenuhi segala aturan atau keputusan yang telah ditetapkan”.

Sedangkan menurut Mangkunegara, ada 2 bentuk disiplin kerja, yaitu disiplin preventif, dan disiplin korektif.

a. Disiplin Preventif

Disiplin preventif adalah suatu upaya untuk menggerakkan pegawai untuk mengikuti dan mematuhi pedoman kerja, aturan-aturan yang telah digariskan oleh perusahaan.

Disiplin preventif merupakan suatu sistem yang berhubungan dengan kebutuhan kerja untuk semua bagian sistem yang ada dalam organisasi. Jika sistem organisasi baik, maka diharapkan akan lebih mudah menegakkan disiplin kerja.

b. Disiplin Korektif

Disiplin korektif adalah suatu upaya menggerakkan pegawai dalam menyatukan suatu peraturan dan mengarahkan untuk tetap mematuhi peraturan sesuai dengan pedoman yang berlaku pada perusahaan.

Davis berpendapat bahwa disiplin korektif memerlukan perhatian proses yang seharusnya, yang berarti bahwa prosedur

³⁹Menurut Sinungan , “kedisiplinan kerja adalah sikap kejiwaan dari seseorang atau kelompok orang yang senantiasa berkehendak untuk mengikuti atau memenuhi segala aturan atau keputusan yang telah ditetapkan”.h.2

harus menunjukkan pegawai yang bersangkutan benar-benar terlibat. Selanjutnya ⁴⁰menurut Ma'arif dan Kartika , tujuan dan manfaat ditegakkannya disiplin kerja antara lain:

- a. Memastikan perilaku karyawan konsisten dengan peraturan yang telah ditetapkan oleh organisasi/perusahaan;
- b. Menciptakan dan mempertahankan rasa hormat dan saling percaya antara pimpinan dan bawahannya; serta
- c. Membantu karyawan untuk memiliki kinerja tinggi dan produktif.

Kemudian ⁴¹menurut Siagian , agar berbagai tujuan pendisiplinan tercapai, pendisiplinan harus diterapkan secara bertahap.

- a. Peringatan lisan oleh penyelia,
- b. Pernyataan tertulis ketidakpuasan oleh atasan langsung,
- c. Penundaan kenaikan gaji berkala,
- d. Penundaan kenaikan pangkat,
- e. Pembebasan dari jabatan,
- f. Pemberhentian sementara,
- g. Pemberhentian atas permintaan sendiri,
- h. Pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri, dan
- i. Pemberhentian tidak hormat.

Menurut Mangkunegara , pelaksanaan sanksi terhadap pelanggaran disiplin dengan memberikan peringatan, harus segera, konsisten, dan impersonal.

⁴⁰menurut Ma'arif dan Kartika , tujuan dan manfaat ditegakkannya disiplin kerja antara lain h.98

⁴¹menurut Siagian , agar berbagai tujuan pendisiplinan tercapai, pendisiplinan harus diterapkan secara bertahap h.306

a. Pemberian Peringatan

Pegawai yang melanggar disiplin kerja perlu diberikan surat peringatan pertama, kedua, dan ketiga. Tujuan pemberian peringatan adalah agar pegawai yang bersangkutan menyadari pelanggaran yang telah dilakukannya.

b. Pemberian Sanksi Harus Segera

Pegawai yang melanggar disiplin harus segera diberikan sanksi yang sesuai dengan peraturan organisasi yang berlaku. Tujuannya agar pegawai yang bersangkutan memahami sanksi pelanggaran yang berlaku di perusahaan.

c. Pemberian Sanksi Harus Konsisten

Pemberian sanksi kepada pegawai yang tidak disiplin harus konsisten. Hal ini bertujuan agar pegawai sadar dan menghargai peraturan-peraturan yang berlaku pada perusahaan.

d. Pemberian Sanksi Harus Impersonal

Pemberian sanksi pelanggaran disiplin harus tidak membedakan pegawai, tua muda, pria wanita tetap diberlakukan sama sesuai dengan peraturan yang berlaku. Tujuannya agar pegawai menyadari bahwa disiplin kerja berlaku untuk semua pegawai dengan sanksi pelanggaran yang sesuai dengan peraturan yang berlaku di perusahaan.

Dari pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa tanpa disiplin karyawan yang baik, sulit bagi organisasi atau perusahaan

⁴²⁴²Menurut Mangkunegara , pelaksanaan sanksi terhadap pelanggaran disiplin dengan memberikan peringatan, harus segera, konsisten, dan impersonal h.131

mencapai hasil yang optimal. Oleh karena itu, peningkatan disiplin menjadi bagian yang penting dalam manajemen sumber daya manusia sebagai faktor dalam peningkatan produktivitas.

E. Kajian Terdahulu

Kajian terdahulu atau penelitian terdahulu perlu disajikan sebagai perbandingan dan referensi dalam memahami dan menganalisis suatu implementasi kebijakan publik yang berlaku pada kegiatan aparatur pemerintahan daerah. Dengan menampilkan kajian terdahulu dapat menjadi perbandingan dan referensi untuk memperkuat penelitian ini.

Penelitian Fadmi yang berjudul Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil Di Kantor Sekretariat Daerah Kota Samarinda, penelitian dilaksanakan pada tahun 2015 di Kota Samarinda Provinsi Kalimantan dengan metode penelitian deskriptif kualitatif. Dari hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa:

1. Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil di Kantor Sekretariat Daerah Kota Samarinda telah dilaksanakan sejak pelaksanaan tersebut dilakukan pada tanggal 6 Juni 2010. Berdasarkan hasil penelitian, Pimpinan belum maksimal dalam mensosialisasikan Peraturan Pemerintah ini. Sebagian Pegawai hanya mengetahui Peraturan Pemerintah ini dari sesama rekan pegawai saja. Akibatnya dalam penerapannya masih ada beberapa pegawai yang melanggar peraturan pemerintah ini.
2. Dalam peraturan ini menginginkan Pegawai Negeri Sipil sadar dan faham akan peraturan-peraturan yang sudah dibuat sebagaimana tercantum pada Peraturan Pemerintah Nomor 53

Tahun 2010 yang terdiri dari kewajiban, larangan, dan hukuman disiplin. Apabila Pegawai Negeri Sipil itu disiplin, maka akan meningkatkan kemampuan individual yang bersangkutan, meningkatkan efisiensi kerja, meningkatkan produktivitas kerja dan semangat kerja. Namun apabila Pegawai Negeri Sipil itu melanggar, maka akan diberikan hukuman yang sepiantasnya sesuai dengan pelanggaran yang dilakukan.

3. ⁴³Dengan adanya peraturan Walikota nomor 30 tahun 2013 tentang tunjangan tambahan penghasilan kepada Pegawai Negeri Sipil, maka dapat mengurangi tingkat ketidak disiplin Pegawai Negeri Sipil pada Bagian Umum Sekretariat Daerah Kota Samarinda dan dengan adanya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2010, maka menjadi rambu-rambu Pegawai Negeri Sipil untuk tidak melakukan pelanggaran disiplin.

Sedangkan penelitian Karim dengan judul Analisis Implementasi Kebijakan Penegakan Disiplin Pegawai pada Lingkup Pemerintah Daerah Provinsi Sulawesi Tengah yang dilakukan pada tahun 2015 dengan menggunakan metode penelitian menggunakan kualitatif. Lokasi penelitian ini bertempat di Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Sulawesi Tengah. Pemilihan informan dalam penelitian, dilakukan dengan metode *purposive*. Informan yang dipilih sebanyak 5 (lima) orang, yaitu: 1 orang Inspektur,

⁴³ Dengan adanya peraturan Walikota nomor 30 tahun 2013 tentang tunjangan tambahan penghasilan kepada Pegawai Negeri Sipil, maka dapat mengurangi tingkat ketidak disiplin Pegawai Negeri Sipil h278

- a. orang Kepala Bidang Pengembangan dan Disiplin, dan 1 orang Kepala Sub Bidang Disiplin,
- b. orang auditor Inspektorat Daerah Provinsi Sulawesi Tengah. Hasil penelitian dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Komunikasi dalam hal ini sosialisasi tentang kejelasan dan konsistensi belum berjalan dengan baik, hal ini ditunjukkan dengan adanya hambatan komunikasi dalam bentuk sosialisasi yang dilakukan implementor belum secara optimal dilaksanakan.

2. Sumber daya kurang berjalan dengan baik, karena keterbatasan sumber daya manusia yang dimiliki, penempatan bukan pada bidang ilmu dan sarana/prasarana pendukung yang kurang memadai.

3. Disposisi, kurang tepatnya penyelesaian pekerjaan yang ada disebabkan karena volume pekerjaan yang begitu banyak, namun tidak disertai dengan jumlah pegawai dan kualitas pegawai serta penempatan pegawai berdasarkan keahlian.

4. Mekanisme kerja pegawai dalam menjalankan tupoksinya, diakui berjalan cukup baik, walau demikian, masih banyak, melakukan pelanggaran, termasuk disiplin waktu kerja dan kekurangan telitian dalam bekerja, namun itu tidak perlu dipermasalahkan

⁴⁴ . Komunikasi dalam hal ini sosialisasi tentang kejelasan dan konsistensi belum berjalan dengan baik, hal ini ditunjukkan dengan adanya hambatan komunikasi dalam bentuk sosialisasi yang dilakukan implementor belum secara optimal dilaksanakan h128

Sementara itu penelitian Lutfi dan Mayahayati dengan judul Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Khususnya Aspek Jam Kerja di Kabupaten Kutai Kartanegara pada tahun 2015. Penelitian menggunakan pendekatan kuantitatif dan kualitatif. Pengumpulan data dilakukan secara *purposive sampling*, dan teknik pengolahan data dilakukan menggunakan aplikasi *excel* sederhana. Data diperoleh melalui penyebaran kuisisioner kepada pegawai di lingkungan Pemkab Kukar serta wawancara (*depth interview*) dengan informan kunci, yakni Asisten I, BKD dan Inspektorat Pemerintah Kukar.

⁴⁵Dari hasil penelitian yaitu di beberapa SKPD, penegakan kedisiplinan terkait aturan jam kerja, optimal pada tataran struktural, namun relatif masih belum maksimal dilaksanakan hingga ke level bawah. Level struktural lebih mampu mengimplementasikan peraturan kedisiplinan di lingkungan kerjanya masing-masing dan menularkan pemahaman terkait regulasi tersebut secara utuh kepada seluruh pegawai di level SKPD-nya masing-masing. Saat ini, TPP masih dipandang sebagai instrumen yang ampuh untuk mendorong pegawai taat aturan. Pegawai mengatakan bahwa terdapat keterkaitan yang cukup tinggi antara Tambahan Penghasilan PNS (TPP) dengan peningkatan disiplin PNS di lingkungan Pemerintah Kabupaten Kutai Kartanegara.

⁴⁵ Dari hasil penelitian yaitu di beberapa SKPD, penegakan kedisiplinan terkait aturan jam kerja, optimal pada tataran struktural, namun relatif masih belum maksimal dilaksanakan hingga ke level bawah h 187

Faktor penghambat yang paling banyak ditemui di lapangan adalah lebih kepada persepsi sebagian pegawai yang masih resistensi terhadap perubahan *mindset* yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten Kutai Kartanegara terkait dengan kedisiplinan. Belum maksimalnya membangun komitmen di SKPD juga perlu menjadi perhatian, sehingga berdampak pada minimnya peran pengawasan pada pimpinan SKPD terhadap kedisiplinan pegawainya.

Dan terakhir penelitian Hidayat dkk dengan judul Implementasi Kebijakan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin PNS Pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Berau. Penelitian dilakukan pada tahun 2014 menggunakan metode deskriptif kualitatif dan berdasarkan data yang diperoleh penulis melalui proses wawancara terhadap 17 orang informan yang terdiri dari seluruh Kepala Seksi dan Pelaksana dan 3 orang key informan yang terdiri dari Kepala Kantor, Kasubbag Tata Usaha serta Koordinator Kepegawaian, diketahui bahwa Disiplin Pegawai Pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Berau telah cukup baik. Hal ini terlihat dari Penggunaan Waktu Secara Efektif, Ketaatan Terhadap Peraturan dan Tanggung Jawab Dalam Melaksanakan Pekerjaan. Hal tersebut dapat dilihat pula dari beberapa subindikator antara lain Ketepatan Dalam Menggunakan Waktu Kerja, Ketepatan waktu dalam melaksanakan tugas yang diberikan oleh atasan, Ketepatan waktu dalam pelayanan baik internal maupun eksternal, Ketaatan terhadap jam kerja, Ketaatan pada pimpinan, Melakukan pekerjaan sesuai dengan prosedur, Mengevaluasi setiap pekerjaan yang telah dilakukan serta Keberanian dalam mengakui serta menerima resiko

atas pelanggaran. Sehingga dapat disimpulkan bahwa implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Berau telah terlaksana dengan cukup baik. Berdasarkan Hasil Penelitian Yang Dilakukan Pada Faktor-Faktor Yang Mendukung dan yang Menghambat Implementasi Kebijakan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Kerja Pegawai Negeri Sipil didapatkan informasi bahwa:

- a. Faktor Pendukung Implementasi Kebijakan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 adalah yang pertama kelengkapan sarana dan prasarana kantor yang telah lengkap dalam menunjang penegakkan disiplin pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Berau. Kedua adalah pembinaan Sumber Daya Manusia dalam hal ini pembinaan melalui sosialisasi Peraturan Pemerintah yang sehubungan dengan penegakkan disiplin yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 secara berkelanjutan kepada seluruh Pegawai Negeri Sipil pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Berau. Ketiga adalah pemberian Penghargaan atau *Reward* bagi Pegawai Negeri Sipil yang memiliki tingkat disiplin yang tinggi.
- b. Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 adalah Sumber Daya Manusianya dalam hal ini adalah Pegawai Negeri Sipil pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten ⁴⁶Berau,

⁴⁶P Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 adalah Sumber Daya

gambarannya adalah sifat dari dalam diri manusia itu sendiri dalam hal ini adalah kurangnya kesadaran bagi seorang Pegawai Negeri Sipil untuk dapat menerapkan kedisiplinan tersebut dalam lingkungan kerjanya. Selain itu kerusakan atau error system absensi juga merupakan salah satu faktor penghambat pula dalam implementasi kebijakan tentang disiplin Pegawai Negeri Sipil tersebut.

⁴⁷Berdasarkan kajian atau penelitian terdahulu tentang kedisiplinan pegawai negeri sipil atau aparatur negeri sipil yang telah ditampilkan di atas dapat diinterpretasikan bahwa kedisiplinan pegawai merupakan bagian yang teramat penting dalam peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat dan sekaligus peningkatan kualitas kinerja para pegawai dalam menjalankan tugas dan peningkatan karir di masa yang akan datang.

A .SIYASAH DUSTURIYAH

Siyasah dusturiyah merupakan bagian fiqh siyasah yang membahas masalah perundang-undangan negara. Dalam bagian ini dibahas antara lain konsep-konsep konstitusi (undang-undang

Manusianya dalam hal ini adalah Pegawai Negeri Sipil pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten h 78

⁴⁷ Berdasarkan kajian atau penelitian terdahulu tentang kedisiplinan pegawai negeri sipil atau aparatur negeri sipil yang telah ditampilkan di atas dapat diinterpretasikan bahwa kedisiplinan pegawai merupakan bagian yang teramat penting dalam peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat dan sekaligus peningkatan kualitas kinerja para pegawai dalam menjalankan tugas dan peningkatan karir di masa yang akan datang h257

dasar negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu negara), legislasi (bagaimana cara perumusan undang-undang), lembaga demokrasi dan syura yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan tersebut.⁴¹ Tujuan dibuatnya peraturan perundang-undangan adalah untuk mewujudkan kemaslahatan manusia dan untuk memenuhi kebutuhan manusia.

Permasalahan di dalam fiqh siyasah dusturiyah adalah hubungan antara pemimpin di satu pihak dan rakyatnya di pihak lain serta kelembagaan-kelembagaan yang ada di dalam masyarakatnya. Oleh karena itu, di dalam fiqh siyasah dusturiyah biasanya dibatasi hanya membahas pengaturan dan perundang-undangan yang dituntut oleh hal ihwal kenegaraan dari segi persesuaian dengan prinsip-prinsip agama dan merupakan realisasi kemaslahatan manusia serta memenuhi kebutuhannya. Bila dipahami penggunaan istilah fiqh dusturi, untuk nama satu ilmu yang membahas masalah-masalah pemerintahan dalam arti luas, karena di dalam dustur itulah tercantum sekumpulan prinsip-prinsip pengaturan kekuasaan di dalam pemerintahan suatu negara, sebagai dustur dalam satu negara sudah tentu perundang-undangan dan aturan-aturan lainnya yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan dustur tersebut.

⁴⁸Dalam fiqh siyasah, konstitusi disebut juga dengan “dusturi”. Kata ini berasal dari bahasa Persia. Semula artinya adalah “seseorang yang memiliki otoritas, baik dalam bidang politik

⁴⁸ Muhammad Iqbal, *Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Kencana, 2014), hlm. 177

H.A.Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari'ah*, (Jakarta: Kencana, 2003), hlm. 47

maupun agama.” Dalam perkembangan selanjutnya, kata ini digunakan untuk menunjukkan anggota kependetaan (pemuka agama) Zoroaster (Majusi). Setelah mengalami penyerapan ke dalam bahasa Arab, kata *dustur* berkembang pengertiannya menjadi asas, dasar, atau pembinaan. Menurut istilah, *dustur* berarti kumpulan kaidah yang mengatur dasar dan hubungan kerja sama antara sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara, baik yang tidak tertulis (konvensi maupun tertulis (konstitusi). Kata *dustur* juga sudah diserap ke dalam bahasa Indonesia yang salah satu artinya adalah undang-undang dasar suatu negara)

