# BAB II

# KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA BEPIKIR DAN HIPOTESIS

## Kajian Pustaka

Kajian pustaka merupakan kajian secara luas mengenai konsep dan kajian hasil penelitian sebelumnya yang digunakan dalam mendukung penelitian yang dilakukan dengan pembahasan variabel-variabel yang dibahas dalam penelitian ini. Beberapa hasil penelitian yang mengkaji aspek dan unsur dari fungsi administrasi secara luas dikemukakan dalam bahasan di bawah ini.

### Hasil Penelitian Supriatno (2009)

Supriatno (2009) melakukan penelitian tentang Pengaruh Pengawasan Melekat terhadap Disiplin Kerja Anggota POLRI pada Unit Patroli Mobil Satuan SAMAPTA Polwiltabes Bandung. Penelitian ini didasarkan pada masalah pokok yaitu disiplin kerja anggota POLRI yang rendah, hal tersebut diduga karena belum dilaksanakannya Pengawasan Melekat secara penuh pada Unit Patroli Mobil Satuan SAMAPTA Polwiltabes Bandung.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah, pertama metode analisis deskriptif yaitu menggambarkan fenomena sosial yang tengah berlangsung, dimana sebagai variabel bebas (X) adalah Pengawasan Melekat dan sebagai variabel terikat (Y) adalah Disiplin Kerja. Kedua, analisis kuantitatif yaitu analisa jalur (path analysis) dengan maksud untuk mengetahui besaran pengaruh variabel Pengawasan Melekat terhadap Disiplin Kerja Anggota POLRI pada Unit Patroli Mobil Satuan SAMAPTA Polwiltabes Bandung.

Hasil pengujian secara keseluruhan dari penelitian yang telah dilakukan, menunjukkan bahwa Pengawasan Melekat berpengaruh secara signifikan terhadap Disiplin Kerja sebesar 31,72%, sedangkan sisanya sebesar 68,28% dipengaruhi oleh variabel lain di luar model. Namun setelah dilakukan pengujian secara individual, terdapat kriteria dari variabel pengawasan melekat yang kurang berpengaruh terhadap Disiplin Kerja yaitu kriteria pemantauan (-3,12%) dan kriteria tindak lanjut (-17,7%) sehingga untuk selanjutnya kriteria tersebut dianggap tidak berpengaruh, walaupun dalam organisasi kriteria tersebut tetap diperhatikan. Adapun kriteria yang berpengaruh terhadap disiplin kerja adalah kriteria pemeriksaan (44,31%), kriteria evaluasi (35,17%) dan kriteria tindakan korektif (38,81%).

Dari hasil penelitian, dapat disimpulkan bahwa terdapat beberapa kriteria Pengawasan Melekat yang belum dijalankan secara optimal, walaupun variabel Pengawasan Melekat berpengaruh secara signifikan terhadap Disiplin Kerja Anggota POLRI pada Unit Patroli Mobil Satuan SAMAPTA Polwiltabes Bandung.

### Hasil Penelitian Riyadhi Eko (2012)

Eko (2012) melakukan penelitian tentang Analisis Pengaruh Kepemimpinan Transformasional Terhadap Kinerja Pegawai Pada Satuan Kerja Pelaksanaan Jalan Nasional Wilayah II Provinsi Jawa Barat. Penelitian ini didasarkan pada masalah pokok kinerja pegawai rendah, hal ini diduga disebabkan oleh belum dijalankannya dimensi-dimensi Kepemimpinan Transformasional secara menyeluruh pada Satuan Kerja Pelaksanaan Jalan Nasional Wilayah II Provinsi Jawa Barat.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini mengenai Kepemimpinan Transformasional dan Kinerja Pegawai dilihat dari konteks kebijakan publik dan administrasi publik sebagai teori induknya dengan tujuan untuk mengembangkan khasanah ilmu administrasi publik secara lebih luas.

Metode penelitian yang digunakan, metode survey deskriptif eksplanatif. Metode ini digunakan untuk menjelaskan fenomena sosial yang dalam hal ini digunakan untuk meneliti Analisis Pengaruh Kepemimpinan Transformasional (variabel bebas) yang disimbolkan dengan X terhadap Kinerja Pegawai (variabel terikat) yang disimbolkan dengan Y. Penelitian ini menggunakan analisis kuantitatif melalui penggunaan Metode Analisis Jalur (*Path* *Analysis*) yang dimaksudkan untuk mengetahui besaran pengaruh variabel Kepemimpinan Transformasional terhadap Kinerja Pegawai pada Satuan Kerja Pelaksanaan Jalan Nasional Wilayah II Provinsi Jawa Barat, baik secara simultan maupun secara parsial.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara simultan, Analisis Pengaruh Kepemimpinan Transformasional (X) terhadap Kinerja Pegawai (Y) 0,7258 atau 72,58%. Sedangkan secara parsial, Analisis Pengaruh Kepemimpinan Transformasional (X) yang terdiri dari empat dimensi Kepemimpinan Transformasional yang meliputi: Dimensi *Idealized Influence* (Pengaruh Ideal) (X1) berpengaruh secara signifikan terhadap Kinerja Pegawai (Y) sebesar 18,00 %, Dimensi *Inspirational Motivation* (Motivasi inspirasi) (X2) berpengaruh secara signifikan terhadap Kinerja Pegawai (Y) sebesar 32,78 %, Dimensi *Intellectual Stimulation* (Stimulasi intelektual) (X3) berpengaruh secara tidak signifikan terhadap Kinerja Pegawai (Y) sebesar 0,52 %, dan Dimensi *Individualized Consideration* (Konsiderasi individu) (X4) berpengaruh secara signifikan terhadap Kinerja Pegawai (Y) sebesar 21,28 %. Dari ke empat dimensi Kepemimpinan Transformasional yang memberikan pengaruh dominan secara parsial terhadap Kinerja Pegawai, yaitu Dimensi *Inspirational Motivation* (Motivasi inspirasi) (X2) berpengaruh secara signifikan terhadap Kinerja Pegawai (Y) sebesar 32,78 %. Adapun pengaruh variabel lain (ε) terhadap Kinerja Pegawai (Y) sebesar 0,2742 atau 27,42%.

Selanjutnya penelitian ini dapat disimpulkan bahwa Kepemimpinan Transformasional berpengaruh secara signifikan terhadap Kinerja Pegawai pada Satuan Kerja Pelaksanaan Jalan Nasional Wilayah II Provinsi Jawa Barat. Bahwa secara menyeluruh Kepemimpinan Transformasional telah dilaksanakan dan dijalankan sesuai dengan faktor-faktor Kinerja Pegawai.

### Relevansi dengan Hasil Penelitian Terdahulu

Setelah memaparkan hasil penelitian dari Supriatno (2009)dan Eko (2012), dapat dilihat relevansi keterkaitan antara hasil penelitian di atas dengan penelitian yang dilakukan peneliti pada tabel berikut ini:

Tabel 2

Relevansi Hasil Penelitian Terdahulu dengan Tesis Peneliti

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **No.** | **Nama Peneliti/**  **Judul** | **Teori Penelitian Terdahulu** | **Teori yang digunakan peneliti** | **Persamaan/**  **Perbedaan** |
| 1. | Supriatno (2009)  Pengaruh Pengawasan Melekat terhadap Disiplin Kerja Anggota POLRI pada Unit Patroli Mobil Satuan SAMAPTA Polwiltabes Bandung | * Kriteria-Kriteria Pengawasan Melekat dari Nawawi (1995: 61) * Disiplin Kerja dari Saydam (2000: 288). | * Faktor-faktor Disiplin Kerja dari Moenir (2006: 97). * Dimensi-dimensi Kinerja Pegawai (Miner dalam Sudarmanto, 2009: 11-12) | * Sama-sama membahas Disiplin kerja, namun beda kedudukan variabelnya. * Teori yang digunakan berbeda. * Obyek penelitian berbeda. |
| 2. | Riyadhi Eko (2012)  Analisis Pengaruh Kepemimpinan Transformasional Terhadap Kinerja Pegawai Pada Satuan Kerja Pelaksanaan Jalan Nasional Wilayah II Provinsi Jawa Barat | * Dimensi-dimensi Kepemimpinan Transformasional (Bass dan Avolio Yukl, 2009: 65) * Faktor-faktor Kinerja Pegawai (Miner dalam Sudarmanto, 2009: 11-12) | * Faktor-faktor Disiplin Kerja dari Moenir (2006: 97). * Dimensi-dimensi Kinerja Pegawai (Miner dalam Sudarmanto, 2009: 11-12) | * Sama-sama membahas kinerja pegawai. * Variabel bebas berbeda. * Obyek penelitian berbeda. |

Sumber: Diolah peneliti (2013).

Setelah memahami berbagai perbedaan antara penelitian terdahulu dengan penelitian peneliti, maka tampak tingkat keaslian penelitian ini, sehingga penelitian terdahulu menjadi daya dukung dan memberikan inspirasi bagi peneliti untuk menghasilkan penelitian yang berkualitas dan orisinal.

### Lingkup Administrasi Publik dan Implementasi Kebijakan Publik

Sebelum menguraikan teori-teori yang berkaitan dengan disiplin kerja dan kinerja pegawai terlebih dahulu dikemukakan lingkup administrasi publik dan implementasi kebijakan publik sebagai konsep yang mengemukakan pendapat para ahli. Di samping itu untuk memperkuat kajian teoritik yang berkaitan dengan pemahaman administrasi publik dan implementasi kebijakan publik sebagai ciri bahwa tulisan ini membahas tentang kajian administrasi publik.

1. **Administrasi Publik**

Perkembangan administrasi publik mengalami perubahan dari waktu ke waktu sesuai dengan tuntutan kehidupan dan perkembangan kemajuan masyarakat yang dibarengi dengan perubahan paradigma berpikir. Kasim (1994: 8) menyatakan bahwa:

Perkembangan administrasi publik di suatu negara banyak dipengaruhi oleh dinamika masyarakatnya, di mana keinginan masyarakat tersalur melalui sistem politik, sehingga administrasi publik dapat merasakan tantangan untuk memenuhi kebutuhan pelayanan masyarakat yang selalu berubah.

Administrasi publik *(public administration)* yang lebih dikenal di Indonesia dengan istilah administrasi negara, selanjutnya dalam tulisan ini akan disebut administrasi publik, merupakan salah satu aspek dari kegiatan pemerintahan. Administrasi publik merupakan salah satu bagian dari ilmu administrasi yang erat kaitannya dengan proses politik, terutama kaitannya dengan perumusan berbagai kebijakan negara, sehingga administrasi publik itu sudah dikenal sesuai dengan keberadaan sistem politik di suatu negara. Oleh karena itu Kasim (1994: 8) menyatakan:

Administrasi publik sangatlah berpengaruh tidak hanya terhadap tingkat perumusan kebijakan, melainkan pula terhadap implementasi kebijakan, karena memang administrasi publik berfungsi untuk mencapai tujuan program yang telah ditentukan oleh para pembuat kebijakan politik.

Pemahaman di atas, memperlihatkan bahwa administrasi publik berdampak pada tingkat perumusan kebijakan, juga pada implementasi kebijakan karena administrasi publik memiliki tujuan program yang ditentukan oleh para perumus kebijakan negara. Menurut Dimock dalam Suradinata (1993: 33) bahwa **“*the administration process is an integral part of political process of the nation”.*** Dengan demikian proses administrasi sebagai proses politik merupakan bagian dari proses politik suatu bangsa*.* Hal ini bisa dipahami. karena berdasarkan perkembangan paradigma administrasi pada dasarnya administrasi publik itu berasal dari ilmu politik yang ditujukan agar proses kegiatan kenegaraan dapat berjalan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.

Kontek politik, administrasi publik sangat berperan dalam perumusan kebijakan negara. Hal ini dikemukakan oleh Henry Terjemahan Lontoh (1993: 33) yang menyebutkan bahwa: **“*For the later of the twentieth century, the public bureaucracy has been the locus of public policy formulation and the major determinant of where this county is going”.*** Pendapat tersebut menyatakan bahwa pada abad ke 20, birokrasi publik telah menjadi bagian dari kebijakan publik dan faktor penentu bagi proses peradaban yang sedang maju.

Administrasi publik telah dipandang sebagai bagian yang sama pentingnya dengan fungsi pelaksanaan kebijakan negara *(public policy implementation).* Birokrasi pemerintah telah menjadi wadah perumusan kebijakan negara dan penentu utama ke mana negara itu akan dituju. Pendapat tersebut di dukung oleh Gordon dalam Henry terjemahan Lontoh (1988: 21-22) yang menyatakan:

Birokrasi pemerintah semakin dituntut untuk menerapkan unsur-unsur efisiensi agar penggunaan sumber daya berlangsung secara optimal di sektor publik. Selain itu, dituntut adanya keahlian administratif sehingga dapat diwujudkan pemerintahan yang efisien atau dengan perkataan lain, pejabat dalam administrasi pemerintah dapat ditingkatkan menjadi lebih profesional.

Berdasaskan pendapat di atas, sebaiknya birokrasi pemerintah melakukan tindakan efisien dalam penggunaan perangkat lunak maupun perangkat keras dan juga menempatkan orang sesuai dengan keahlian yang dimiliki. Menurut Gordon dalam Henry terjemahan Lontoh (1988: 6) menyatakan bahwa ciri dari:

Administrasi publik tercermin dari definisi dan individu yang bertindak sesuai dengan peranan dan jabatan sehubungan dengan pelaksanaan peraturan perundangan yang dikeluarkan oleh lembaga legislatif, eksekutif dan peradilan.

Pendapat tersebut secara implisit menganggap bahwa administrasi publik terlibat dalam seluruh proses kebijakan publik. Terminologi tentang kebijakan publik *(public policy)* itu sendiri menurut Wahab (1997: 2), bahwa: **“kebijakan publik menggunakan istilah yang berbeda-beda, karena memang ada yang menggunakan terminologi *public policy* dengan istilah kebijakan publik dan ada pula yang menggunakan istilah kebijaksanaan publik”**. Tetapi tampaknya para ahli lebih banyak yang menggunakan istilah kebijakan publik. Istilah kebijakan mengarah kepada produk yang dikeluarkan oleh badan-badan publik yang bentuknya bisa berupa peraturan perundangan dan keputusan-keputusan, sedangkan kebijaksanaan lebih menitik beratkan kepada fleksibilitas sesuatu kebijakan. Adanya perbedaan pengertian tersebut sebenarnya karena munculnya dua konteks istilah yang berbeda, baik dalam konteks Indonesia maupun dalam konteks Inggris, sehingga mengembangkan pengertian dan makna yang berbeda dipahaminya.

Walaupun mengandung makna yang berbeda antara istilah kebijakan publik dan kebijaksanaan publik, tetapi hakekat kedua istilah tersebut terkait dengan hasil rumusan pengambilan keputusan yang dilakukan oleh lembaga-lembaga kenegaraan sebagai hasil rumusan dari berbagai aspirasi yang diambil dari berbagai kelompok kepentingan di dalam masyarakat. Selanjutnya produk keputusan dimaksud dijadikan sebagai produk administrasi publik yang harus dijalankan oleh lembaga-lembaga negara sebagai kebijakan negara yang harus diimplementasikan dalam kehidupan masyarakat secara menyeluruh.

Gordon dalam Kasim (1994: 12) menyatakan pemahanan mengenai peran administrasi publik sebagai berikut:

**Administrasi publik mempunyai peranan yang lebih besar dan lebih banyak terlibat dalam perumusan kebijakan, implementasi dan evaluasi kebijakan. Hal tersebut telah mempengaruhi perkembangan ilmu administrasi publik yang ruang lingkupnya mulai mencakup analisis dan perumusan kebijakan (*policy analysis and formulation),* pelaksanaan dan pengendalian pelaksanaan (*policy implementation)* serta Pengawasan Melekat dan penilaian hasil kebijakan tersebut (*policy evaluation).***

Administrasi publik pada dasarnya tercermin dari tindakan individu sesuai dengan peranan dan jabatan yang diimplementasikan melalui peraturan perundangan yang dikeluarkan oleh lembaga negara baik legislatif, eksekutif dan peradilan negara yang berlaku pada suatu negara yang mengeluarkan peraturan dan perundangan tersebut. Selanjutnya Suradinata (1993: 34) menyatakan bahwa:

**Perkembangan lebih lanjut dari suatu administrasi publik sangat berkaitan erat dengan struktur birokrasi pemerintah *(the government's bureaucracy structure),* yaitu sebagai pengaturan organisasi dan konsep-konsep dalam ilmu politik. Bahkan sekarang, seiring dengan terjadinya fenomena baru berupa perubahan-perubahan peran birokrasi ke arah paradigma baru, memandang birokrasi sebagai organisasi pemerintahan yang tidak lagi semata-mata hanya melakukan tugas-tugas pemenuhan akan barang-barang publik *(public goods)* tetapi juga melakukan dorongan dan motivator bagi tumbuh kembangnya peran serta masyarakat.**

Hakekatnya administrasi publik terlibat dalam seluruh proses kebijakan publik untuk dijadikan landasan dalam melakukan dan memberikan pelayanan pada masyarakat sebagai implementasi kebijakan publik. White dalam Handayaningrat (1995: 2) menyatakan bahwa: ***“Public administration consists of all those operations having for their purpose the fullfilment and enforcement of public policy”.*** Pendapattersebut menyatakan bahwa administrasi publik terdiri atas semua kegiatan negara dengan maksud untuk menunaikan dan melaksanakan kebijakan negara.

Pemahaman di atas, tampak bahwa administrasi publik mencakup kegiatan negara untuk mencapai kebijakan negara secara keseluruhan. Menurut Atmosudirdjo (1982: 9) memberikan definisi administrasi publik sebagai **“organisasi dan administrasi dari unit-unit organisasi yang mengejar tercapainya tujuan-tujuan kenegaraan”**. Pendapat tersebut menyatakan bahwa organisasi dan administrasi dua sisi yang tidak dapat dipisahkan dalam pencapaian tujuan. Sedangkan Kristiadi (1994: 3) menyebutkan:

**Tujuan kenegaraan sebagaimana dimaksud adalah upaya mewujudkan kesejahteraan rakyat melalui penyediaan berbagai barang-barang publik *(public goods)* dan memberikan pelayanan publik *(public service).***

Pendapat di atas, tampak bahwa tujuan negara di arahkan pada kesejahteraan rakyat dengan menyediakan fasilitas dan pelayanan yang prima pada masyarakat. Siagian (1994: 8) memberikan pengertian administrasi sebagai **“keseluruhan kegiatan yang dilakukan oleh seluruh aparatur pemerintah dari suatu negara dalam usaha mencapai tujuan negara”**.

Berdasarkan uraian di atas, jelaslah bahwa pendekatan administrasi publik Indonesia berhubungan dengan peranan birokrasi pemerintah, baik pada tingkat pusat maupun tingkat daerah. Pengaruh perilaku aparatur dalam mengimplementasikan berbagai kebijakan publik akan mewarnai budaya organisasi birokrasi yang pada gilirannya akan berpengaruh pada tingkat kinerja birokrasi dalam sistem administrasi publik secara keseluruhan.

Pendekatan administrasi publik sebagaimana diuraikan di atas, sangat berhubungan dengan aparatur pemerintah sebagai pembuat kebijakan publik. Hal ini dinyatakan oleh Wahab (1997: 41) yang menyebutkan bahwa:

**Pembuat kebijakan publik adalah para pejabat-pejabat publik, termasuk para pegawai senior pemerintah *(public bureaucrats)* yang tugasnya tidak lain adalah untuk memikirkan dan memberikan pelayanan demi kebaikan umum *(public good).***

Pemahaman di atas, tampak bahwa pembuat kebijakan publik itu terdiri dari para pejabat publik yang bertugas menjadi pemikir guna memberikan pelayanan umum. Selanjutnya Wahab (1997: 48) yang mengutip dari Fisterbuch membagi kebijakan publik ke dalam lima unsur sebagai berikut:

1. **Keamanan *(security).***
2. **Hukum dan ketertiban umum *(law and order).***
3. **Keadilan *(justice).***
4. **Kebebasan *(liberty).***
5. **Kesejahteraan *(welfare).***

Penyelenggaraan berbagai kegiatan di atas, pada dasarnya merupakan kegiatan administrasi publik yang dilaksanakan oleh birokrasi pemerintah. Adanya kesejajaran fungsi antara politik dan administrasi dalam praktek kenegaraan, menjadikan politik mempunyai hubungan yang erat sekali dengan administrasi telah membantah pendapat yang mendikotomikan antara politik dan administrasi sebagaimana dinyatakan Goodnow dalam Islamy (1994: 3) bahwa:

**Pemerintah mempunyai dua fungsi yang berbeda *(two distinct functions of government),* yaitu fungsi politik dan fungsi administrasi. Fungsi politik ada kaitannya dengan pembuatan kebijakan atau perumusan pernyataan keinginan negara *(has to do with policies or expressions of the state will),* sedangkan fungsi administrasi adalah yang berkenaan dengan pelaksanaan kebijakan-kebijakan tersebut *(has to do with the execution of the policies).***

Pendapat yang lain tidak sedikit yang menyatakan bahwa pada kenyataannya pakar administrasi menyetujui adanya dikotomi antara politik dan administrasi sebagaimana dikemukakan Goodnow. Karena pada dasarnya peranan birokrasi pemerintahan bukan saja melaksanakan kebijakan negara. tetapi juga berperan pula dalam merumuskan kebijakan. Peranan kembar yang dimainkan oleh birokrasi pemerintah tersebut. memberikan gambaran tentang pentingnya administrasi publik dalam proses politik.

Konteks di atas, secara praktis menyatakan bahwa tugas birokrasi pemerintah Indonesia merupakan sebagian saja dari fungsi administrasi publik, karena lebih banyak sebagai pelaksana *(the execution or implementation)* atas kebijakan yang telah ditetapkan oleh badan-badan politik melalui mekanisme dan proses politik dalam sistem Demokrasi Pancasila yang telah dianut selama kurun waktu setengah abad. Dalam konteks perumusan kebijakan, maka peran administrasi publik sebagaimana dikemukakan Presthus dalam Kristiadi (1994: 24) bahwa: ***“Public administration involves the implementation of public policy which has been determined by representative political bodies”.*** Pendapat tersebut menyatakan bahwa administrasi publik menyangkut implementasi kebijakan publik yang telah ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik.

Pernyataan Presthus di atas, mengindikasikan bahwa administrasi bukan sekedar melaksanakan kebijakan negara *(public policy)* melainkan juga terlibat dalam proses perumusan kebijakan negara dan penentuan tujuan serta cara-cara pencapaian tujuan negara tersebut. Dalam konteks ini, maka administrasi publik tidak hanya berkaitan dengan badan­-badan eksekutif melainkan pula seluruh lembaga-lembaga negara dan gabungan antar lembaga tersebut satu sama lainnya. Dengan demikian, perumusan kebijakan negara *(public policy)* yang semula merupakan fungsi politik telah menjadi fungsi administrasi publik.

Uraian di atas, menunjukkan bahwa administrasi publik yang dalam tingkat operasional dilakukan oleh birokrasi pemerintah memiliki peranan yang lebih besar karena banyak terlibat tidak hanya dalam tingkat implementasi kebijakan *(policy implementation),* tetapi terlibat pula dalam tingkat perumusan kebijakan *(policy formulation)* dan evaluasi kebijakan *(public policy evaluation).* Sejalan dengan pernyataan di atas, Islamy (1994: 9) menyatakan bahwa: **“Peranan administrasi publik dalam proses politik telah semakin dominan, yaitu terlibat dalam proses perumusan kebijakan dan pelaksanaan kebijakan negara”**.

Pendapat tersebut mengungkapkan bahwa, administrasi publik tidak hanya memainkan peranan instrumental *(instrumental role)* saja melainkan juga aktif dalam peranan politik. Dengan demikian, perumusan kebijakan negara merupakan hal yang sangat penting dalam administrasi publik. Menurut White dalam Silalahi (1989: 17) menyebutkan bahwa: ***“Public administration consists of all those operations having for their purpose or enforcement of public policy”*.** Pendapat tersebut menyatakan bahwa administrasi publik terdiri dari semua kegiatan untuk mencapai tujuan atau metaksanakan kebijakan.

Administrasi publik mencakup kegiatan untuk mencapai tujuan, diantaranya melaksanakan kebijakan publik dengan penuh kesungguhan. Pandangan yang sama dikemukakan oleh Piftner dan Presthus dalam Silalahi (1989: 18) yang menyebutkan bahwa: ***“Public administration may be defined as the coordination of individuals and group efforts to carry out public policy”.*** Pendapat tersebut menyatakan bahwa administrasi publik kiranya dapat dirumuskan sebagai sarana koordinasi dari individu-individu dan kelompok dalam melaksanakan kebijakan negara.

Berdasarkan uraian di atas, dapat dilihat bahwa tampak hubungan antara kebijakan admnistrasi publik dan kebijakan negara yang pada unsurnya dapat dilihat dari fungsinya. Menurut Silalahi (1989: 21) tingkat perumusan haluan negara meliputi:

1. **Tingkat kelembagaannya, sedangkan perumusan adalah mencanangkan dan menetapkan lembaga yang berperan sebagai perumusan kebijakan yang meliputi hal-hal sebagai berikut:**
   1. **Mempunyai wewenang untuk menetapkan atau menentukan kebijakan yang harus diikuti oleh pemerintah.**
   2. **Mempunyai wewenang untuk menyatakan kehendak publik dalam bentuk hukum.**
   3. **Secara penuh memegang *political authority.***
2. **Tingkat pelaksanaan haluan negara dalam pengertian administrasi negara mencakup tingkat pelaksanaan haluan negara dan sering disebut sebagai tingkat administrasi**.

Berdasarkan pendapat-pendapat di atas sangatlah jelas bahwa terdapat hubungan antara kebijakan negara dengan administrasi publik dan keduanya berkaitan dengan politik. karena memang setiap kehendak politik masuk dalam kebijakan negara yang digariskan Sedangkan di lain pihak. tingkat pelaksanaan kebijakan. yaitu birokrasi sebagai bagian dari administrasi publik juga aspirasinya masuk ke dalam penyusunan kebijakan negara.

Saat ini, para ahli administrasi publik tidak hanya secara tradisional mengartikan “*public administration”,* semata-mata hanya bersifat kelembagaan seperti halnya negara. Tetapi telah meluas dalam kriteria hubungan antara lembaga dalam arti negara dengan kepentingan publik *(public interest).* Dengan demikian dalam konsep demokrasi modern, menurut pemahaman Islamy (1994: 10) dikatakan sebagai berikut:

**Kebijakan negara tidaklah hanya berisi cetusan pikiran atau pendapat para pejabat yang mewakili rakyat, tetapi opini publik *(public opinion)* juga mempunyai porsi yang sama besarnya untuk diisikan (tercermin) dalam kebijakan-kebijakan negara. Oleh karena itulah, maka kebijakan negara harus selalu berorientasi kepada kepentingan publik.**

Berdasarkan uraian-uraian di atas. tampak bahwa politik administrasi publik dan perumusan kebijakan negara masing-masing memiliki peran sendiri, tetapi satu sama lain sangat erat berkaitan dengan masalah-masalah kenegaraan.

1. **Implementasi Kebijakan Publik**

Implementasi kebijakan tidak hanya berkaitan dengan mekanisme operasional kebijakan ke dalam prosedur-prosedur birokrasi melainkan juga terkait dengan masalah konflik keputusan. Untuk mencermati proses implementasi kebijakan, terlebih dahulu perlu dipahami beberapa konsep tentang implementasi kebijakan. Dalam kamus Webster sebagaimana dikutip Wahab dalam Putra (2001: 81) dirumuskan sebagai berikut:

**Implementasi kebijakan merupakan suatu proses pelaksanaan keputusan kebijakan (biasanya dalam bentuk Undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan, perintah eksekutif, atau dekrit presiden).**

Implementasi kebijakan sebagai suatu tindakan melaksanakan keputusan negara, baik dalam bentuk undang-undang, peraturan, keputusan pengadilan, perintah presiden maupun dekrit presiden. Pemahaman lebih lanjut tentang pelaksanaan kebijakan dirumuskan oleh Udodji dalam Putra (2001: 79) menyatakan bahwa: ***“The execution of policies is important if not more important than policy-making. Policy will remain dreams or blue prints file jackets unless they are implemented”.*** Pendapat tersebut menyatakan bahwa pelaksanaan kebijakan adalah suatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting dari pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan hanya akan berupa impian atau rencana yang bagus, yang tersimpan dengan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan.

Implementasi kebijakan perlu dilakukan secara arif, bersifat situasional, mengacu pada semangat kompetisi dan berwawasan pemberdayaan. Hal ini dinyatakan oleh Wahab dalam Putra (2001:80) sebagai berikut:

**Implementasi suatu kebijakan publik biasanya terjadi interaksi antara lingkungan yang satu dengan yang lainnya melalui komunikasi dan saling pengertian dari para pelaku (aktor) yang terlibat. Kegagalan komunikasi biasanya terjadi karena pesan yang disampaikan tidak jelas, sehingga membingungkan penerima pesan. Kesalahan interpretasi menyebabkan perbedaan persepsi bahkan mempengaruhi pengertian masyarakat mengenai kebijakan.**

Implementasi kebijakan publik dilakukan dalam kerangka interaksi antara lingkungan dengan lingkungan lainnya sehingga tercapai tujuan bersama. Terjadinya proses saling pengertian dalam implementasi kebijaan publik, menurut Anderson dalam Putra (2001: 113) adalah: **“tergantung bagaimana usaha pemerintah dalam membangkitkan kepercayaan masyarakat secara psikologis dalam proses sosialisasi kebijakan tersebut”.**

Berdasarkan pemahaman di atas, tampak bahwa pemerintah harus berusaha memberi semangat dan keyakinan kepada masyarakat, baik secara kejiwaan dalam proses kebijakan publik. John dalam Putra (2001: 164) mengemukakan bahwa **“implementasi kebijakan publik bersifat saling mempengaruhi dengan kebijakan-kebijakan yang mendahuluinya”.** Selanjutnya Anderson dalam Putra (2001: 165) menjelaskan bahwa Implementasi kebijakan publik merupakan kegiatan pengoprasian program yang mempunyai tiga pilar kegiatan, antara lain:

1. **Organisasi, yaitu penataan sumber daya, unit-unit serta metode untuk menunjang agar program tersebut dapat berjalan.**
2. **Interpretasi, yakni penafsiran program agar menjadi rencana yang tepat sehingga dapat diterima dan dilaksanakan.**
3. **Penerapan, yaitu pelayanan sesuai dengan tujuan.**

Implementasi kebijakan publik pada dasarnya melibatkan berbagai pihak meskipun dengan persepsi dan kepentingan yang berbeda, bahkan sering terjadi pertentangan kepentingan antar lembaga atau pihak yang terlibat. Menurut Edwards III dalam Putra (2001: 9) terdapat empat faktor yang menentukan suksesnya implementasi kebijakan publik, yaitu: ***“Communication* (Komunikasi), *Resources* (Sumber daya), *Dispotions or attitudes* (Sikap) dan *Buereaucratic structure* (Struktur birokrasi)”**. Keempat faktor tersebut dalam penerapannya sangat simultan, saling berinteraksi dan saling mempengaruhi.

Berdasarkan pemahaman di atas, selanjutnya Winarno (2002: 101) menyatakan mengenai Implementasi kebijakan, sebagai berikut:

**Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan alat administrasi hukum di mana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi pada sisi yang lain merupakan fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai proses, keluaran (*output*) maupun sebagai input.**

Pemahaman di atas, tampak bahwa implementasi kebijakan dipandang dalam makna luas merupakan administrasi hukum, karena berbagai fasilitas dan kepentingan di dalamnya terlibat dalam implementasi kebijakan. Van Meter dan Van Horn dalam Winarno, (2002: 102) membatasi implementasi kebijakan, yaitu sebagai berikut:

**Sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mecapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencangkup 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.**

Perlu ditekankan di sini bahwa tahap implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran ditetapkan atau diidentifikasi oleh keputusan-keputusan kebijakan. Dengan demikian, tahap implementasi terjadi setelah undang-undang ditetapkan dan dana disediakan untuk membiayai implementasi kebijakan tersebut. Implementasi kebijakan merupakan salah satu tahap dari sekian tahap kebijakan publik. Hal ini berarti bahwa implementasi kebijakan merupakan salah satu kriteria penting yang berpengaruh terhadap keberhasilan suatu kebijakan di dalam memecahkan persoalan-persoalan publik.

Lineberry dalam Putra (2001: 81) menyatakan bahwa proses implementasi setidak-tidaknya memiliki elemen-elemen sebagai berikut:

1. **Pembentukan unit organisasi baru dan staf pelaksana.**
2. **Penjabaran tujuan keberhasilan aturan pelaksana (*Standar Operating Procedures/*SOP).**
3. **Koordinasi sebagai sumber dan pengeluaran kepada kelompok sasaran.**
4. **Pembagian tugas di dalam dan di antara dinas-dinas/badan pelaksana.**
5. **Pengalokasian sumber-sumber untuk mencapai tujuan.**

Implementasi kebijakan dimaksud untuk memahami apa yang terjadi setelah suatu program dirumuskan dan dilaksanakan, serta apa dampak yang ditimbulkannya. Di samping itu, implementasi kebijakan tidak hanya terkait pada persoalan birokrasi administratif saja melainkan juga mengkaji faktor-faktor lingkungan (di luar birokrasi) seperti Organisasi Kemasyarakatan, hal ini untuk menghindari pertentangan dalam pelaksanaan antar-*implementers* (antara unit birokrasi dan non birokrasi) yang berpengaruh pada proses implementasi kebijakan.

### Lingkup Disiplin Kerja

Disiplin merupakan kesadaran yang muncul dari dalam diri seseorang untuk mentaati segala macam bentuk peraturan-peraturan dan norma-norma yang berlaku dalam suatu lingkungan tertentu dalam rangka mencapai tujuan organisasi, hal ini sesuai dengan apa yang dikemukakan oleh Moenir (2006: 143) bahwa **“Disiplin adalah salah satu syarat yang diperlukan untuk melakukan kerjasama mencapai tujuan secara efisien dan efektif”**. Berdasarkan pengertian tersebut bahwa dalam organisasi diperlukan disiplin dari pegawainya untuk dapat bekerjasama dalam rangka mencapai tujuan secara efisien dan efektif.

Dasar dari disiplin pegawai adalah disiplin pribadi. Disiplin pribadi berkaitan dengan sifat dan kebiasaan yang langsung melekat pada diri seseorang. Sejalan dengan hal tersebut Starrus dan Sayles dalam Hamzah (1982: 113) mengemukakan **“Disiplin yang baik adalah disiplin pribadi, kecenderungan yang wajar dari seseorang manusia untuk melaksanakan kewajiban pribadinya dan untuk menegakkan aturan permainan”.** Berdasarkan pengertian tersebut, jelas bahwa disiplin pribadi merupakan disiplin yang dikembangkan atau dikontrol oleh diri sendiri. Hal ini merupakan manifestasi atau aktualisasi dari tanggungjawab pribadi yang berarti meyakini dan menerima nilai-nilai yang ada di luar dirinya. Melalui disiplin diri, karyawan merasa bertanggungjawab dan dapat mengatur diri sendiri untuk kepentingan organisasi.

Disiplin diri sangat besar peranannya dalam mencapai tujuan organisasi, melalui disiplin diri seorang pegawai selain menghargai dirinya sendiri juga menghargai orang lain, misalnya jika seorang pegawai mengerjakan tugas dan wewenang tanpa pengawasan atasan pada dasarnya pegawai tersebut telah sadar melaksanakan tanggungjawab yang dipikulnya. Hal ini berarti pegawai sanggup melaksanakan tugasnya. Mempertegas pemikiran tersebut, Sinungan (2004: 145) mengemukakan bahwa:

**Disiplin adalah sebagai sikap mental yang tercermin dalam perbuatan atau tingkah laku perorangan, kelompok atau masyarakat berupa ketaatan (*obedience*) terhadap peraturan-peraturan atau ketentuan yang ditetapkan pemerintah atau etik, norma dan kaidah yang berlaku dalam masyarakat untuk tujuan tertentu.**

Pengertian displin tersebut mengandung pemahaman bahwa disiplin tidak lain bagaimana seseorang atau sekelompok orang taat terhadap peraturan atau ketentuan yang ada di dalam suatu organisasi. Dengan demikian disiplin tidak terlepas dari perilaku bagaimana seseorang atau kelompok bertindak dalam suatu organisasi sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.

Konsepsi disiplin dalam perspektif perilaku menurut Sinungan (2004: 145-146) memiliki kriteria atau ciri sebagai berikut:

1. **Timbul dorongan yang kuat dari dalam diri untuk melakukan sepenuhnya ketentuan atau peraturan, norma, kaidah, dan etika yang berlaku dalam suatu organisasi.**
2. **Adanya kepatuhan atau ketaatan.**
3. **Perilaku yang dikendalikan.**

Berdasarkan uraian di atas, dapat dipahami bahwa disiplin dilihat dari perpektif perilaku merupakan suatu sikap atau perilaku yang berniat untuk mentaati segala ketentuan, norma, dan kaidah organisasi yang didasarkan atas kesadaran diri untuk menyesuaikan dengan peraturan organisasi.

Sejalan dengan pernyataan di atas, Hornby dalam Saydam (2000: 284) mengemukakan bahwa **“Disiplin adalah pelatihan, khususnya pelatihan pikiran dan sikap untuk menghasilkan pengendalian diri, kebiasaan-kebiasaan untuk mentaati peraturan yang berlaku”**. Dengan demikian bahwa disiplin tidak hanya muncul dari sikap dan perilaku seseorang secara kebetulan tapi diperlakukan juga pelatihan terhadap sikap dan perilaku tersebut sehingga pada akhirnya dapat dihasilkan pengendalian diri sebagai suatu kebiasaan untuk mengikuti peraturan yang berlaku.

Kemudian untuk memahami bentuk disiplin kerja seorang pegawai tampaknya diperlukan iklim yang kondusif dalam suatu organisasi. Dalam kerangka inilah Saydam (2000: 286) menandaskan bahwa:

**Bentuk disiplin kerja yang baik sesungguhnya akan tergantung pada suasana:**

1. **Tingginya rasa kepedulian karyawan terhadap pencapaian tujuan organisasi.**
2. **Tingginya semangat dan gairah kerja serta inisiatif para karyawan.**
3. **Besarnya rasa tanggungjawab para karyawan untuk melaksanakan tugas dengan sebaik-baiknya.**
4. **Berkembangnya rasa memiliki dan rasa solidaritas yang tinggi di kalangan karyawan.**
5. **Meningkatnya efisien dan produktivitias para karyawan.**

Seringkali iklim yang kondusif dalam suatu organisasi dapat diciptakan namun tidak menjamin bahwa seluruh pegawai dapat melaksanakan disiplin, kadang muncul perilaku pegawai yang tidak sesuai dengan harapan, lebih lanjut Dharma (2001: 175) mengemukakan bahwa:

**Perilaku tidak disiplin yang paling sering dijumpai di tempat kerja adalah sebagai berikut:**

1. **Melanggar peraturan jam istirahat dan jadwal kerja lainnya.**
2. **Melanggar peraturan keamanan dan kesehatan kerja.**
3. **Terlambatnya masuk kerja, mangkir terutama, sebelum dan setelah lebaran.**
4. **Bekerja dengan ceroboh atau merusak peralatan, pasok atau bahan baku.**
5. **Suka bertengkar, tidak mau bekerjasama atau perilaku lainnya yang tidak menyenangkan.**
6. **Terang-terangan menunjukkan ketidakpatuhan seperti menolak melaksanakan tugas yang seharusnya dilakukan.**

Jenis perilaku yang tidak disiplin di atas, memang sangat banyak dijumpai di instansi-instansi pemerintah, apapun sumber penyebab tidak disiplinnya pegawai tetapi seorang manajer atau pimpinan suatu organisasi harus siap melakukan tindakan pendisiplinan. Dalam rangka menegakkan kedisiplinan kadang kala perlu adanya ancaman meskipun ancaman yang diberikan tidak bertujuan untuk menghukum, tetapi lebih bertujuan untuk mendidik supaya bertingkah laku sesuai dengan ketentuan.

Dalam penegakan disiplin pegawai, Gibson, Ivancevich, dan Donnely dalam Djarkasih (1996: 188) mengemukakan bahwa **“Disiplin (*discipline*) adalah merupakan penggunaan beberapa bentuk hukuman atau sanksi jika karyawan atau pegawai menyimpang dari peraturan”**. Dengan adanya hukuman atau sanksi merupakan peringatan bagi pegawai, peringatan dini dimaksudkan bahwa semua pegawai harus benar-benar tahu secara pasti tindakan-tindakan mana yang dibenarkan dan mana yang tidak. Dengan adanya hukuman atau sanksi, konsistensinya adalah bahwa seluruh pegawai yang melakukan pelanggaran akan diganjar hukuman.

Tindakan pendisiplinan kepada pegawai haruslah sama pemberlakuannya, disiplin berlaku bagi semua, tidak memilih, memilah, dan memihak kepada siapapun yang melanggar akan dikenakan sanksi pendisiplinan yang sama termasuk bagi manajer atau pimpinan, karena pimpinan harus memberi contoh terhadap bawahannya. Mangkunegara (2001: 129) mengemukakan bahwa ada dua bentuk disiplin kerja yaitu:

1. **Disiplin preventif adalah merupakan suatu upaya untuk menggerakan pegawai untuk mengikuti dan mematuhi pedoman kerja, aturan-aturan yang telah digariskan oleh perusahaan.**
2. **Disiplin Korektif adalah merupakan suatu upaya untuk menggerakan pegawai dalam suatu peraturan dan mengarahkan untuk tetap mematuhi peraturan sesuai dengan pedoman yang berlaku pada perusahaan.**

Bentuk-bentuk disiplin kerja di atas tidak lain adalah intinya bahwa baik disiplin preventif maupun disiplin korektif merupakan upaya untuk menggerakan pegawai dalam mengikuti dan mematuhi peraturan. Lebih lanjut Straus dan Sayles dalam Hamzah (1982: 116) merinci urutan hukuman di dalam disiplin progresif yaitu:

1. **Peringatan lisan.**
2. **Peringatan tertulis**
3. **Peringatan disipliner.**
4. **Pembebastugasan.**

Pandangan tersebut tampaknya sangat relevan dengan apa yang dikemukakan oleh Dharma (2001: 187) tentang langkah-langkah pendisiplinan progresif sebagai berikut:

1. **Pembicaraan informal, yaitu dilaksanakan terhadap pegawai yang melakukan pelanggaran kecil dan pelanggaran itu dilakukan pertama kali.**
2. **Peringatan lisan, yaitu dipandang sebagai dialog atau diskusi bukan sebagai ceramah atau kesempatan “mengumpat” pegawai, mendorong pegawai untuk mengemukakan alasannya melakukan pelanggaran.**
3. **Peringatan tertulis, yaitu ditujukan untuk pegawai yang telah melanggar peraturan berulang-ulang. Tindakan ini biasanya didahului dengan karyawan yang melakukan pelanggaran, sama halnya pada waktu mengadakan peringatan lisan.**
4. **Pengrumahan sementara yaitu merupakan tindakan pendisiplinan yang dilakukan terhadap pegawai yang telah berulangkali melakukan pelanggaran.**
5. **Demosi, yaitu penurunan pangkat atau upah yang diterima pegawai.**
6. **Pemecatan yaitu merupakan langkah terakhir dan paling drastis dalam pendisiplinan progresif. Tindakan ini hanya dilakukan untuk jenis pelanggaran yang sangat serius atau untuk pelanggaran yang terlalu sering dilakukan dan tidak dapat diperbaiki dengan langkah pendisiplinan sebelumnya.**

Berdasarkan pendapat di atas, bahwa pengambilan tindakan sanksi seyogyanya dilakukan secara bertahap, mulai dari yang paling ringan hingga yang paling berat, melalui peringatan lisan (*oral warning*), peringatan tertulis (*written warning*), disiplin pemberhentian sementara (*discipline layoff*), dan pemecatan (*discharge*).

Menurut Zainul dalam Sudrajat (2008: 75) bahwa **“terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi kinerja yaitu (1) efektivitas dan efisiensi (2) Otoritas (3) Disiplin (4) Inisiatif”**. Berdasarkan pemaparan di atas, kegiatan pegawai yang bersangkutan dalam menghormati perjanjian kerja dengan organisasi dimana ia bekerja, dengan demikian disiplin adalah salah satu faktor yang dapat meningkatkan kinerja suatu organisasi.

Hal tersebut didukung oleh pendapat sebagaimana yang dikemukakan oleh Moenir (2006: 94) sebagai beriku: **“Disiplin adalah suatu bentuk ketaatan terhadap aturan, baik tertulis maupun tidak tertulis yang telah ditetapkan agar kinerja pegawai dapat berjalan dengan sebagaimana mestinya”.** Pendapat tersebut menjelaskan bahwa penerapan disiplin pada suatu instansi akan mendukung terhadap peningkatan kinerja pegawai.

### Lingkup Kinerja Pegawai

Setiap organisasi dalam menjalankan tugasnya senantiasa memerlukan orang-orang yang bekerja untuk memenuhi tuntutan dan garis kerja yang telah ditetapkan organisasi, salah satunya yang dibutuhkan hasil kerja yang maksimal sesuai dengan kebutuhan organisasi. Hasil kerja yang maksimal ini, antara lain dicapai dari kinerja pegawai yang melaksanakan tugas dengan penuh kesungguhan. Sedarmayanti (2001: 50) menerjemahkan **“*Performance* menjadi Kinerja, juga berarti prestasi kerja, pelaksanaan kerja, pencapaian kerja atau hasil kerja/ unjuk kerja/ penampilan kerja”**. Prestasi kerja merupakan hal penting dalam kegiatan manajemen maupun administrasi, karena ini dapat dijadikan umpan balik bagi para pengelola dan para pembuat keputusan. Banyak pengertian tentang prestasi kerja, antara lain merupakan hasil dari kemampuan dasar, keterampilan yang diperoleh dan untuk mencapai keinginan, sedangkan kinerja sebagai hasil dari pekerjaan yang ditentukan atau kegiatan selama periode waktu tertentu.

Kinerja mempunyai hubungan yang sangat erat dengan masalah produktivitas karena merupakan indikator dalam menentukan bagaimana usaha untuk mencapai tingkat produktivitas yang tinggi dalam suatu organisasi. Dengan kata lain kinerja diartikan sebagai pencapaian penugasan kewajiban dan *outcome* yang dihasilkan pada fungsi jabatan atau aktivitas jabatan atau aktivitas selama periode waktu tertentu. Kinerja bukan hanya menyangkut kuantitas atau sejumlah hasil yang bisa dihitung, tetapi juga termasuk kualitas atau mutu pekerjaan.

Pengertian mengenai kinerja di atas, dapat diasumsikan bahwa kinerja adalah suatu hasil kerja yang dicapai seseorang dalam melaksanakan tugas-tugas yang dibebankan kepadanya yang didasarkan atas kecakapan, pengalaman dan kesungguhan serta waktu. Hal ini berarti, suatu kinerja adalah gabungan dari tiga faktor penting yaitu kemampuan dan minat seorang pekerja, kemampuan dan penerimaan atas penjelasan delegasi tugas dan peran serta tingkat motivasi seorang pekerja. Semakin tinggi ketiga faktor di atas, maka semakin besarlah kinerja karyawan yang bersangkutan dan untuk melihat bagaimana kinerja ini bisa dihitung, maka perlu dilakukan penilaian atau evaluasi terhadap kinerja tersebut atau penilaian prestasi keja atau *performance appraisal*.

Menurut Moeheriono (2009: 60), menyatakan bahwa kinerja didefinisikan sebagai berikut:

**Kinerja atau *performance* merupakan gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu program kegiatan atau kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan dan misi organisasi yang dituangkan melalui perencanaan strategis suatu organisasi.**

Pendapat di atas, dapat ditafsirkan bahwa kinerja dapat diketahui dan diukur jika individu atau sekelompok pegawai telah mempunyai kriteria atau standar keberhasilan tolak ukur yang ditetapkan oleh organisasi. Smith dalam Sedarmayanti (2001: 50) menyatakan bahwa: “***Performance* atau kinerja adalah *Output drive from processes, human or other wise****”*, dikatakan bahwa kinerja merupakan hasil atau keluaran dari suatu proses. Kinerja mempunyai hubungan yang erat dengan produktivitas karena merupakan indikator dalam menentukan bagaimana usaha untuk mencapai tingkat produktivitas yang tinggi dalam suatu organisasi. Sehubungan dengan hal tersebut maka upaya untuk mengadakan pengukuran atau penilaian terhadap kinerja disuatu organisasi merupakan hal yang sangat penting.

Berbicara tentang kinerja pegawai, sangat erat kaitannya dengan cara bagaimana mengadakan penilaian terhadap pekerjaan seseorang, sehingga perlu ditetapkan standar kinerja atau standar *performance* yang tepat. Dalam kaitan ini Strauss dalam Sedarmayanti (2001: 50-51) mengutarakan sebagai berikut:

***Manager Expected to be held to standardof accountability and most manager prefer to have their established unambiguously, so they know where to carry out their energies. In effect, the standard established a target and at the end of the target periode (week, month or year) both manager and boss can compare the expected standard of performance with the actuallevel of achievement.***

Ungkapan di atas merupakan pernyataan tentang standar ukuran kinerja yang dijadikan tolak ukur untuk membandingkan pekerjaan yang telah dilakukan di masa lampau dengan hasil yang akan dicapai untuk mempertanggungjawabkan pekerjaan yang telah dilakukan oleh pegawai. Faktor-faktor yang dijadikan ukuran kinerja menurut pendapat Mitchell dalam Sedarmayanti (2001: 51) adalah faktor kemampuan (*ability*) dan faktor motivasi (*motivation*) yang dirumuskan sebagai berikut: “***Human performance = Ability + Motivation****”*. Mitchell dalam Sedarmayanti (2001: 51) mengemukakan mengenai pengukuran kinerja berdasarkan pada aspek-aspek kinerja sebagai berikut:

* 1. **Kualitas kerja.**
  2. **Ketepatan waktu.**
  3. **Inisiatif.**
  4. **Kemampuan.**
  5. **Komunikasi.**

Pendapat di atas menjelaskan bahwa pengukuran kinerja berdasarkan aspek-aspek standar yang berkaitan dengan ketepatan, ketelitian, adanya instruksi, inisiatif dan tumbuhnya kerjasama diantara sesama pegawai. Menurut Sentono dalam Dharma (1985: 2) menyatakan kinerja sebagai berikut:

**Kinerja/*performance* adalah hasil kerja yang dapat dicapai oleh seorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing dalam rangka upaya mencapai tujuan organisasi yang bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral ataupun etika.**

Pengertian di atas, menjelaskan bahwa kinerja merupakan hasil kerja yang dicapai setiap orang atau kelompok dalam organisasi karena tugas wewenang dan tanggungjawab yang diembannya. Adapun tujuan pengukuran kinerja menurut Mahmudi (2007: 14) dikemukakan sebagai berikut:

1. **Mengetahui tingkat ketercapaian tujuan organisasi.**
2. **Menyediakan sarana pembelajaran pegawai.**
3. **Memperbaiki kinerja periode berikutnya.**
4. **Memberikan pertimbangan yang sistematik dalam pembuatan keputusan pemberian *reward* dan *punishment*.**
5. **Memotivasi pegawai.**
6. **Menciptakan akuntabilitas publik.**

Rumusan tujuan pengukuran kinerja tersebut merupakan tolak ukur pengukuran kinerja pada sektor publik untuk menentukan tingkat ketercapaian organisasi dalam mencapai tujuannya. Penilaian kinerja itu perlu dilakukan di dalam setiap organisasi. Begitu pula dalam organisasi pemerintahan, penilaian kinerja sangat penting perannya, karena dari hasil penilaian kinerja tersebut akan dapat dijadikan landasan ataupun dasar untuk peningkatan pelayanan pemerintah terhadap masyarakat secara terus menerus. Di lain pihak, ukuran kinerja juga membantu masyarakat untuk mengevaluasi apakah tingkat pelayanan perintah setara dengan uang yang mereka keluarkan untuk pelayanan-pelayanan tersebut. Pengukuran kinerja yang lebih diarahkan pada masalah tertentu, yaitu bahwa penilaian kinerja adalah suatu sasaran dan proses sistematis untuk mengumpulkan, menganalisa dan menggunakan informasi untuk menentukan efisiensi dan efektivitas tugas-tugas organisasi dalam pencapaian sasaran.

## Kerangka Berpikir

Kerangka berpikir yang akan diuraikan pada bagian ini difokuskan dalam menentukan tujuan dan arah penelitian untuk memilih referensi yang relevan dengan masalah yang akan diteliti. Dalam konteks ini, peneliti akan mengemukakan teori utama sebagai basis pemikiran untuk menjelaskan struktur hubungan antara teori-teori yang terlibat dalam kontelasi masalah Disiplin Kerja dan Kinerja Pegawai.

Keberhasilan suatu organisasi, baik pemerintah maupun swasta tidak terlepas dari fungsi Disiplin Kerja. Dalam pembahasan kerangka pemikiran ini sesuai dengan masalah yang dibahas meliputi: lingkup Disiplin Kerja yang dilanjutkan dengan pembahasan Kinerja Pegawai.

Sementara itu definisi Disiplin Kerja, menurut Watkins dalam Moenir (2006: 94) mengemukakan bahwa **“disiplin dalam arti utuh adalah suatu kondisi atau sikap yang ada pada semua anggota organisasi yang tunduk dan taat pada aturan organisasi”**. Berdasarkan penjelesan di atas, jelas bahwa disiplin merupakan bentuk sikap dari pegawai yang secara sukarela atau terpaksa untuk taat terhadap aturan yang telah ditetapkan organisasi. Moenir (2006: 97) mengemukakan 5 (lima) faktor disiplin kerja sebagai berikut:

1. **Pembagian tugas dan pekerjaan telah dibuat lengkap dan dapat diketahui dengan sadar oleh para pegawai.**
2. **Adanya petunjuk kerja yang singkat, sederhana tetapi lengkap.**
3. **Kesadaran setiap pekerja terhadap tugas atau pekerjaan yang menjadi tanggungjawab.**
4. **Perlakuan adil terhadap setiap penyimpangan oleh manajemen.**
5. **Adanya keinsyafan pada pekerjaan bahwa akibat dari kecerobohan atau kelalaiannya dapat merugikan organisasi dan dirinya serta adanya kemungkinan membahayakan orang lain.**

Bertitik tolak dari faktor-faktor Disiplin Kerja di atas, bila dikaitkan dengan Kinerja Pegawai dalam pelaksanaan kerjanya perlu dilakukan Disiplin Kerja, sehingga hasil yang dicapai sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Selanjutnya konteks Kinerja Pegawai dalam kaitan ini, Sentono dalam Dharma (1985: 2) menyatakan sebagai berikut:

**Kinerja/ *performance* pegawaiadalah hasil kerja yang dapat dicapai oleh seorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing dalam rangka upaya mencapai tujuan organisasi yang bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral ataupun etika.**

Kinerja pegawai merupakan penampilan kerja atau hasil kerja dari seorang atau sekelompok orang pegawai dalam melaksanakan pekerjaannya atau unjuk kerja secara optimal yang dapat dikatakan pula bahwa kinerja adalah hasil dari suatu proses pekerjaan yang dilakukan sesuai dengan yang diharapkan. Selanjutnya Miner dalam Sudarmanto (2009: 11-12) mengemukakan empat dimensi kinerja pegawai sebagai berikut:

* 1. **Kualitas kerja, yaitu meliputi tingkat kesalahan, ketelitian dan kecermatan.**
  2. **Kuantitas kerja, yaitu meliputi hasil kerja, penyelesaian kerja dan ketercapaian target kerja.**
  3. **Penggunaan waktu kerja, yaitu meliputi tingkat kehadiran, penyelesaian pekerjaan dan hilangnya jam kerja.**
  4. **Kerjasama dengan orang lain, yaitu meliputi saling pengertian, berbagi tugas dan saling mendukung pekerjaan.**

Berkaitan dengan keluaran atau hasil pekerjaan dan berkaitan dengan perilaku pegawai dengan pemanfaatan waktu dan kemampuan bekerjasama dengan orang lain. Selanjutnya untuk melihat keterkaitan antara Disiplin Kerja dengan Kinerja Pegawai dikemukakan oleh Saydam (2000: 284) bahwa

**Disiplin merupakan pelatihan, khususnya pelatihan pikiran dan sikap untuk menghasilkan pengendalian diri, kebiasaan-kebiasaan untuk mentaati peraturan yang berlaku sesuai dengan tugas dan tanggungjawab masing-masing dengan harapan agar kinerja pegawai dapat berjalan ­secara efektif dan efisien.**

Pendapat di atas menyatakan bahwa dengan menerapkan disiplin diharapkan dapat meningkatkan kinerja pegawai. Selanjutnya untuk melihat keterkaitan keduanya, maka dapat di lihat paradigma pemikirannya yang digambarkan sebagai berikut:



Gambar 1

Paradigma Berpikir tentang Disiplin Kerja dan Kinerja Pegawai

## Hipotesis

Berdasarkan identifikasi masalah dan kerangka berpikir di atas, penulis mengajukan hipotesis utama sebagai berikut:

1. **Besarnya Disiplin Kerja berpengaruh terhadap Kinerja Pegawai pada Sekretariat Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Kota Bandung.**
2. **Besarnya Disiplin Kerja yang ditentukan oleh faktor-faktor: Pembagian Tugas dan Pekerjaan; Petunjuk yang singkat; Kesadaran pada tugas; Perlakuan adil; dan Keinsyafan pada Pekerjaan berpengaruh terhadap Kinerja Pegawai pada Sekretariat Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Kota Bandung.**