

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

Tinjauan pustaka merupakan uraian tentang teori-teori yang digunakan untuk menjelaskan masalah penelitian sekaligus juga menjadi landasan teori dalam penelitian. Penulis akan menjabarkan teori tentang implementasi kebijakan serta landasan teori lainnya yang berhubungan dengan aspek-aspek yang diteliti, sebagai berikut :

#### **A. Konsep Administrasi Negara**

##### **1. Definisi Administrasi**

Secara etimologis, administrasi berasal dari Bahasa Inggris yaitu kata *administration* atau *to administer* yang berarti mengelola (*to manage*) atau menggerakkan (*to direct*). Sedangkan dari Bahasa Belanda berasal dari kata *administratie* yang artinya tata usaha, manajemen sumber daya atau manajemen dari kegiatan – kegiatan organisasi.

Menurut Sondang P Siagian yang dikutip Inu Kencana S dalam buku Ilmu Administrasi Publik (2006:14)

Administrasi adalah keseluruhan proses pelaksanaan dari keputusan-keputusan yang diambil dan pelaksanaan itu pada umumnya dilakukan oleh dua orang manusia atau lebih untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

Sedangkan menurut Prajudi Atmosudirdjo dalam buku *Administrasi dan Manajemen Umum* (1982:39-40)

Administrasi merupakan suatu fenomena sosial, suatu perwujudan tertentu dalam masyarakat modern. Eksistensi dari pada administrasi ini berkaitan dengan organisasi, artinya administrasi itu terdapat didalam suatu organisasi. Jadi barang siapa hendak mengetahui adanya administrasi dalam masyarakat ia harus mencari terlebih dahulu suatu organisasi yang masih hidup, disitu terdapat administrasi.

Dan menurut Hadari Nawawi dalam buku *Administrasi Personel* (1990)

Administrasi adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan sebagai proses pengendalian usaha kerja sama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan bersama yang telah ditetapkan sebelumnya.

## **2. Definisi Negara**

Menurut Max Weber yang dikutip oleh Inu Kencana S dalam buku *Ilmu Administrasi Publik* (2006:20)

Negara adalah suatu masyarakat yang mempunyai monopoli dalam penggunaan kekerasan fisik secara syah dalam suatu wilayah.

Sedangkan menurut Sumantri yang dikutip oleh Inu Kencana dalam buku yang sama ialah

Negara adalah suatu organisasi kekuasaan oleh karenanya dalam setiap organisasi yang bernama selalu kita jumpai adanya organ atau alat perlengkapan yang mempunyai kemampuan untuk memaksakan kehendaknya kepada siapapun juga yang bertempat tinggal didalam wilayah kekuasaannya.

Menurut G. Pringgodigdo dalam buku yang sama menyebutkan bahwa,

Negara adalah suatu organisasi kekuasaan atau organisasi kewibawaan yang harus memenuhi persyaratan unsur – unsur

tertentu, yaitu harus ada pemerintahan yang berdaulat, wilayah tertentu dan rakyat yang hidup dengan teratur sehingga merupakan suatu bangsa.

### 3. Definisi Administrasi Negara

Menurut J.M Pfiffner and Robert v Presthus yang dikutip oleh Soewarno dalam buku Pengantar Studi Administrasi dan Manajemen, Administrasi Negara adalah suatu proses yang berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan Negara.

Sedangkan menurut Dimock and Dimock dalam buku yang sama, Administrasi negara adalah kegiatan negara dalam melaksanakan kekuasaan atau kewenangan politiknya.

Sedangkan menurut Hadari dan Martini Nawawi dalam buku Ilmu Administrai ialah:

Administrasi negara adalah usaha mengendalikan aktivitas manusia yang berkaitan dengan pengaturan sumber – sumber daya manusia dan alami, untuk mencapai tujuan tujuan kemasyarakatan.

### B. Konsep Kebijakan

Konsep kebijakan, secara konseptual sering dikonsepsikan dengan terminologi “kebijaksanaan” sebagai konsep filsafat yang diterminologikan dengan “*wisdom*” yang berarti “cinta kebenaran”. Konsep “kebijaksanaan” diartikan sebagai suatu “pernyataan kehendak”; dalam bahasa politik diistilahkan sebagai “*statemen of intens*” atau perumusan keinginan (Budiarjo, 1972).

Kebijakan sebagai studi haruslah diartikan sebagai pernyataan kehendak yang diikuti oleh unsur pengaturan dan atau paksaan, sehingga dalam pelaksanaannya akan dapat mencapai tujuan yang dikehendaki. Kebijakan publik menentukan bentuk suatu kehidupan setiap bangsa dan negara. Semua negara menghadapi masalah yang relatif sama, yang berbeda adalah bagaimana *respons* terhadap masalah tersebut. Respons ini yang disebut sebagai kebijakan publik. (Riant Nugroho, 2008:30).

Menurut E.S Quade, dalam buku yang berjudul *Public Policy* (2008:425) mengatakan bahwa,

Analisis kebijakan adalah suatu bentuk penelitian terapan yang dilakukan untuk dapat memahami secara mendalam berbagai permasalahan guna mendapatkan pemecahan yang lebih baik.

Dunn (2000:1) mendefinisikan analisis kebijakan sebagai aktifitas menciptakan pengetahuan tentang dan dalam proses pembuatan kebijakan. Dalam perumusan kebijakan menurut Dunn (1990), tahap yang harus dilakukan, yaitu penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi/legitimasi kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan. Tahap-tahap ini dilakukan agar kebijakan yang dibuat dapat mencapai tujuan yang diharapkan. Adapun penjelasan tahap-tahap tersebut adalah sebagai berikut :

1. Penyusunan Agenda

Penyusunan agenda adalah sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik. Dalam proses inilah memiliki ruang untuk memaknai apa yang disebut sebagai masalah publik dan prioritas dalam agenda publik dipertarungkan.

2. Formulasi Kebijakan.

Masalah yang sudah masuk dalam agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah yang terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada.

3. Adopsi Kebijakan

Tujuan legitimasi adalah untuk memberikan otorisasi pada proses dasar pemerintahan. Jika tindakan legitimasi dalam suatu masyarakat diatur oleh kedaulatan rakyat, warga negara akan mengikuti arahan pemerintah.

4. Implementasi Kebijakan

Dalam tahap implementasi kebijakan akan menemukan dampak dan kinerja dari kebijakan tersebut. Di sini akan ditemukan apakah kebijakan yang dibuat mencapai tujuan yang diharapkan atau tidak.

5. Evaluasi Kebijakan

Evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak. Dalam hal ini, evaluasi dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Dengan demikian, evaluasi kebijakan bisa meliputi tahap perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun tahap dampak kebijakan.

### **C. Konsep Implementasi Kebijakan**

Rencana adalah adalah 20 persen keberhasilan, implementasi adalah 60 persen, sisanya 20 persen adalah bagaimana kita mengendalikan implementasi. Implementasi kebijakan adalah hal yang paling berat, karena di sini masalah-masalah yang kadang tidak dijumpai dalam konsep, muncul di lapangan. Selain itu, ancaman utama adalah konsistensi implementasi.

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langkah yang ada yaitu, langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Implementasi program atau kebijakan merupakan salah satu tahap yang penting dalam proses kebijakan publik. Suatu program kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak dan tujuan yang diinginkan.

Wahab dalam Setyadi (2005) mengutip pendapat para pakar yang menyatakan bahwa,

Proses implementasi kebijakan tidak hanya menyangkut perilaku badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, tetapi juga menyangkut jaringan kekuatan-kekuatan politik, ekonomi, dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku semua pihak yang terlibat, dan pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak negatif maupun positif, dengan demikian dalam mencapai keberhasilan implemetasi, diperlukan kesamaan pandangan tujuan yang hendak dicapai dan komitmen semua pihak untuk memberikan dukungan.

Keberhasilan implementasi suatu kebijakan, dapat diukur dengan melihat kesesuaian antara pelaksanaan atau penerapan kebijakan dengan desain, tujuan dan sasaran kebijakan itu sendiri serta memerikan dampak atau hasil yang positif bagi pemecahan permasalahan yang dihadapi (Ekowati, dkk 2005).

## **D. Teori-teori Implementasi Kebijakan**

### **1. Teori Merilee S. Grindle (1980)**

Keberhasilan implementasi menurut Merilee S. Grindle (1980) dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan dan lingkungan implementasi.

a. Variabel isi kebijakan (Content of Policy) ini mencakup:

1. Type of Benefits. Jenis manfaat yang diterima oleh kelompok sasaran.
2. Extent of Change Envision. Sejauh mana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan.
3. Apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementasinya dengan rinci, dan
4. Resources Committed. Apakah sebuah kebijakan didukung oleh sumber daya yang memadai.

b. Sedangkan variabel lingkungan kebijakan mencakup:

1. Institution and Regime Characteristic. Karakteristik institusi dan rezim yang sedang berkuasa.
2. Compliance and Responsiveness. Tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.

### **2. Teori Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn**

Teori ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linear dari kebijakan publik, implementor, dan kinerja kebijakan publik. Menurut Van Meter dan Carl E. Van Horn dalam buku *Public Policy* (2008:653) ada enam variabel yang memengaruhi kinerja implementasi, yakni:

1. Standar dan sasaran kebijakan. Standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasikan.
2. Sumber daya. Implementasi kebijakan perlu dukungan sumber daya baik sumber daya manusia (human resources) maupun sumberdaya non-manusia (non-human resource).

3. Hubungan antar organisasi. Komunikasi antar organisasi dan kegiatan pelaksanaan mempengaruhi sikap para pelaksana dan badan pelaksana.
4. Karakteristik agen pelaksana. Yang dimaksud karakteristik agen pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semuanya itu akan memengaruhi implementasi suatu kebijakan.
5. Kondisi sosial, politik, dan ekonomi. Variabel ini mempengaruhi variabel badan pelaksana dan variabel sikap para pelaksana, sehingga dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan.
6. Sikap para pelaksana atau implementor. Sikap para pelaksana atau implementor yang telah terbentuk oleh berbagai variabel, yang mempengaruhi prestasi kerja sebaliknya prestasi kerja akan dipengaruhi pula oleh badan pelaksana.

### **3. Teori Mazmanian dan Sabatier**

Teori Mazmanian dan Sabatier disebut model kerangka analisis implementasi. Dalam pandangan Mazmanian dan Sabatier (1983) mengemukakan bahwa : implementasi adalah upaya untuk melaksanakan keputusan kebijakan. Duet Mazmanian Sabatier mengklasifikasikan proses implementasi kebijakan dalam tiga variabel.

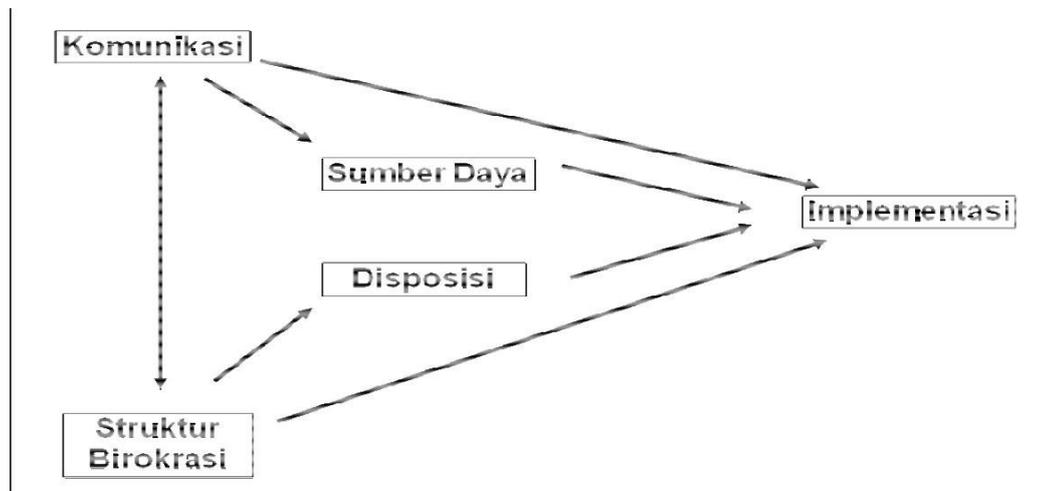
1. Variabel independen, yaitu mudah tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman objek, dan perubahan seperti apa yang dikehendaki.
2. Variabel intervening, yaitu variabel kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan, dipergunakannya teori kausal, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hierarkis di antara lembaga pelaksana, aturan pelaksana dari lembaga pelaksana dan perekrutan pejabat pelaksana dan keterbukaan kepada pihak luar; dan variabel di luar kebijakan yang memengaruhi proses implementasi yang berkenaan dengan indikator kondisi sosio-ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dan risoris konstituen, dukungan pejabat yang lebih tinggi, dan komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana.
3. Variabel dependen, yaitu tahapan dalam proses implementasi dengan lima tahapan pemahaman dari lembaga/badan pelaksana dalam bentuk disusunnya kebijakan pelaksana, kepatuhan objek,

hasil nyata, penerimaan atas hasil nyata tersebut dan akhirnya mengarah pada revisi atas kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan tersebut ataupun keseluruhan kebijakan yang bersifat mendasar.

#### 4. Teori George Edwards

Dalam pandangan Edwards III (1980:1), implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yakni: komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan struktur birokrasi. Keempat variabel tersebut juga saling berhubungan satu sama lain :

1. Komunikasi.  
Komunikasi berkenaan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan pada organisasi dan/atau publik dan sikap serta tanggapan dari para pihak yang terlibat.
2. Sumber daya.  
Sumber daya berkenaan dengan ketersediaan sumber daya pendukung, khususnya sumber daya manusia. Hal ini berkenaan dengan kecakapan pelaksana kebijakan publik untuk *carry out* kebijakan secara efektif.
3. Disposisi.  
Disposisi berkenaan dengan kesediaan dari para implementor untuk *carry out* kebijakan publik tersebut. Kecakapan saja tidak mencukupi, tanpa kesediaan dan komitmen untuk melaksanakan kebijakan.
4. Struktur birokrasi.  
Struktur birokrasi berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik.



Gambar 2.1 Variabel implementasi menurut George Edwards

## E. Teori Disiplin

### 1. Pengertian Disiplin

Pengertian disiplin dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (1990), adalah ketaatan (kepatuhan) kepada peraturan tata tertib. Disiplin menurut Werther, Jr dan Davis (1996) adalah suatu tindakan manajemen yang dapat mendorong pemenuhan kualitas organisasi. Sedangkan menurut Greenberg dan Baron (1995), disiplin adalah administrasi proses hukuman.

Berdasarkan definisi-definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa pengertian disiplin adalah suatu ketaatan (kepatuhan) terhadap peraturan organisasi untuk mencapai perilaku yang dikendalikan yang dapat dilakukan antara lain melalui pelaksanaan tindakan hukuman.

Disiplin kerja menurut Suradinata (1996) adalah kekuatan yang dapat memaksa tenaga kerja atau pegawai untuk mematuhi peraturan secara prosedur

kerja yang telah disepakati terlebih dahulu karena dianggap bahwa dengan berpegang pada aturan, tujuan dari suatu organisasi dapat dicapai.

Sedangkan menurut Saydam (1996), menjelaskan bentuk disiplin kerja yang baik akan tergambar pada suasana :

- a. Tingginya rasa kepedulian pegawai terhadap pencapaian tujuan perusahaan.
- b. Tingginya semangat dan gairah kerja dan inisiatif para pegawai dalam melakukan pekerjaan .
- c. Besarnya rasa tanggung jawab para pegawai untuk melaksanakan tugas sebaik – baiknya.
- d. Berkembangnya rasa memiliki dan rasa solidaritas yang tinggi dikalangan pegawai .
- e. Meningkatnya efesiensi dan produktivitas para pegawai.

Sedangkan melemahnya disiplin kerja pegawai terlihat pada suasana kerja sebagai berikut :

- a. Tingginya angka absensi pegawai.
- b. Sering terlambatnya pegawai untuk masuk kantor atau pulang lebih cepat dari jam yang sudah ditentukan.
- c. Menurunnya semangat dan gairah kerja.
- d. Berkembangnya rasa tidak puas, saling curiga dan saling melempar tanggung jawab.

- e. Penyelesaian pekerjaan yang lambat karena pegawai lebih senang mengobrol dari pada kerja.
- f. Tidak melaksanakannya supervise dan waskat yang baik.
- g. Sering terjadinya konflik antar pegawai dan pimpinan perusahaan.

Adapun contoh pelaksanaan disiplin kerja yang baik menurut Strauss dan Saylas (1985), adalah sebagai berikut :

- a. Masuk kerja tepat waktu .
- b. Mentaati instruksi kerja dari supervisor .
- c. Menghindari perkelahian, mabuk dan pencurian .

Disiplin kerja yang tinggi sangat diperlukan oleh setiap organisasi dalam rangka mencapai tujuan organisasi yakni efektif dan efisien. Pegawai yang mempunyai tingkat kedisiplinan yang tinggi akan dapat memberikan keuntungan kepada setiap organisasi. Tetapi sebaliknya apabila tingkat kedisiplinan rendah maka pegawai tersebut akan cenderung melakukan hal – hal yang tidak baik dan sangat merugikan organisasi. Dengan demikian, disiplin kerja harus selalu dijaga dan ditingkatkan dalam setiap organisasi

Disiplin berasal dari bahasa latin “*Disciplina*” yang berarti latihan atau pendidikan kesopanan dan kerohanian serta pengembangan tabiat. Jadi sifat disiplin berkaitan dengan pengembangan sikap yang layak terhadap pekerjaan. (I.G. Wursanto, 1989:108).

Soegeng Prijodarminto (1994:25) dalam bukunya “Disiplin Kiat Menuju Sukses” memberikan pengertian disiplin yaitu:

Disiplin adalah suatu kondisi yang tercipta dan terbentuk melalui proses dari serangkaian perilaku yang menunjukkan nilai-nilai ketaatan, kepatuhan, kesetiaan, keteraturan, dan atau ketertiban.

Nilai-nilai kepatuhan, ketaatan dan ketertiban itu tercipta dan terbentuk melalui suatu proses. Proses disini dapat berupa binaan melalui keluarga, pendidikan formal dan pengalaman atau pengenalan dari keteladanan dan lingkungannya.

Soegeng Prijodarminto juga mengemukakan bahwa disiplin mempunyai tiga aspek, yaitu :

- a. Sikap mental (*mental attitude*), yang merupakan sikap taat dan tertib sebagai hasil atau pengembangan dari latihan, pengendalian pikiran, dan pengendalian watak.
- b. Pemahaman yang baik mengenai sistem aturan perilaku norma, kriteria, dan standar yang sedemikian rupa sehingga pemahaman tersebut menumbuhkan pengertian yang mendalam atau kesadaran bahwa ketaatan atau aturan, norma, kriteria, dan standar tadi merupakan syarat mutlak untuk mencapai keberhasilan (sukses).
- c. Sikap kelakuan yang secara wajar menunjukkan kesungguhan hati untuk mentaati segala hal secara cermat dan tertib.

Situmorang dan Jusuf Juhir (1994:153) berpendapat bahwa,

Disiplin ialah ketaatan, kepatuhan dalam menghormati dan melaksanakan suatu sistem yang mengharuskan orang tunduk pada keputusan, perintah atau peraturan yang berlaku.

Wirjo Surachmad (1993:24) dalam buku Wawasan Kerja Aparatur Negara, menjelaskan pengertian disiplin yaitu,

Disiplin adalah sikap mental yang tercermin dalam perbuatan, tingkah laku perorangan, kelompok atau masyarakat berupa kepatuhan atau ketaatan terhadap peraturan-peraturan yang ditetapkan Pemerintah atau etik, norma serta kaidah yang berlaku dalam masyarakat.

Disiplin merupakan perasaan taat dan patuh terhadap nilai-nilai yang dipercaya termasuk melakukan pekerjaan tertentu yang menjadi tanggung jawabnya. Pendisiplinan adalah usaha-usaha untuk menanamkan nilai ataupun pemaksaan agar subjek memiliki kemampuan untuk menaati sebuah peraturan.

Kaitannya dengan kedisiplinan, Astrid S. Susanto (1974:305) juga mengemukakan sesuai dengan keadaan di dalam setiap organisasi, maka disiplin dapat dibedakan menjadi 2 (dua) macam yaitu :

- a. Disiplin yang bersifat positif.
- b. Disiplin yang bersifat negatif.

Salah satu tugas seorang pemimpin adalah untuk mengusahakan terwujudnya suatu disiplin yang mempunyai sifat positif, dengan demikian dapat menghindarkan adanya disiplin yang bersifat negatif. Disiplin positif merupakan suatu hasil pendidikan, kebiasaan atau tradisi yang menunjukkan seseorang dapat menyesuaikan dirinya dengan keadaan, adapun disiplin negatif sebagai unsur di dalam sikap patuh yang disebabkan oleh adanya perasaan takut akan hukuman.

Alex S. Nitisemito (1980:260) lebih memperjelas arti dan makna disiplin, antara lain mengemukakan,

Disiplin lebih dapat diartikan suatu sikap atau perilaku dan perbuatan yang sesuai dengan peraturan-peraturan yang telah ditetapkan oleh perusahaan atau instansi yang bersangkutan baik secara tertulis maupun tidak tertulis.

Menurut peraturan disiplin Pegawai Negeri Sipil sebagaimana telah dimuat di dalam Bab III Pasal 29 UU No.43 Tahun 1999 sebagai berikut:

Dengan tidak mengurangi ketentuan dalam peraturan perundang-undangan pidana, maka untuk menjamin tata tertib dan kelancaran pelaksanaan tugas, diadakan Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Disiplin Pegawai Negeri Sipil adalah kesanggupan Pegawai Negeri Sipil untuk menaati kewajiban dan menghindari larangan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dan/atau peraturan kedinasan yang apabila tidak ditaati atau dilanggar dijatuhi hukuman disiplin.

Dalam penjelasan pasal 29 UU No.43 Tahun 1999, ada beberapa keharusan yang harus dilaksanakan yaitu :

1. Mentaati segala peraturan perundang-undangan dan peraturan kedinasan yang berlaku, serta melaksanakan perintah-perintah kedinasan yang diberikan oleh atasan yang berhak.
2. Melaksanakan tugas dengan sebaik-baiknya serta memberikan pelayanan yang baik terhadap masyarakat sesuai dengan bidang tugasnya.
3. Menggunakan dan memelihara barang-barang dinas dengan sebaik-baiknya.
4. Bersikap dan bertingkah laku sopan santun terhadap masyarakat, sesama Pegawai Negeri Sipil dan atasan.

Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Dalam Peraturan Disiplin PNS tersebut diatur ketentuan-ketentuan mengenai kewajiban, larangan, hukuman disiplin, pejabat yang berwenang menghukum, penjatuhan hukuman disiplin, dan berlakunya keputusan hukuman disiplin.

Dengan demikian, maka disiplin merupakan praktek secara nyata dari para pegawai terhadap perangkat peraturan yang terdapat dalam suatu organisasi.

Dalam hal ini disiplin tidak hanya dalam bentuk ketaatan saja melainkan juga tanggung jawab yang diberikan oleh suatu instansi pemerintah.

Menurut H. Malayu Hasibuan (2007:194) pada dasarnya banyak indikator yang mempengaruhi tingkat kedisiplinan seorang pegawai, di antaranya :

1. Tujuan dan kemampuan  
Tujuan dan kemampuan ikut mempengaruhi tingkat kedisiplinan karyawan. Tujuan yang akan dicapai harus jelas dan ditetapkan secara ideal serta cukup menantang bagi kemampuan karyawan. Hal ini berarti bahwa tujuan (pekerjaan) yang dibebankan kepada karyawan harus sesuai dengan kemampuan karyawan bersangkutan, agar dia bekerja dengan sungguh-sungguh dan disiplin dalam mengerjakannya.
2. Teladan pimpinan  
Teladan pimpinan sangat berperan dalam menentukan kedisiplinan karyawan, karena pimpinan dijadikan teladan dan panutan oleh para bawahannya. Pimpinan harus memberi contoh yang baik, berdisiplin baik, jujur, adil, serta sesuai kata dengan perbuatan. Dengan teladan pimpinan yang baik, kedisiplinan bawahan pun akan baik. Jika teladan pimpinan kurang baik (kurang berdisiplin), para bawahan pun akan kurang disiplin.
3. Balas jasa  
Balas jasa (gaji dan kesejahteraan) ikut mempengaruhi kedisiplinan karyawan karena balas jasa akan memberikan kepuasan dan kecintaan karyawan terhadap perusahaan pekerjaannya. Jika kecintaan karyawan semakin baik terhadap pekerjaan, kedisiplinan mereka akan semakin baik pula. Balas jasa berperan penting untuk menciptakan kedisiplinan karyawan. Artinya semakin besar balas jasa, semakin baik kedisiplinan karyawan. Sebaliknya, apabila balas jasa kecil, kedisiplinan karyawan menjadi rendah. Karyawan sulit untuk berdisiplin baik selama kebutuhan-kebutuhan primernya tidak terpenuhi dengan baik.
4. Keadilan  
Keadilan ikut mendorong terwujudnya kedisiplinan karyawan, karena ego dan sifat manusia yang selalu merasa dirinya penting, dan minta diperlakukan sama dengan manusia lainnya. Keadilan yang dijadikan dasar kebijaksanaan dalam pemberian balas jasa (pengakuan) atau hukuman, akan merangsang terciptanya kedisiplinan karyawan yang baik. Manajer yang cakap dalam

memimpin selalu berusaha bersikap adil terhadap semua bawahannya. Dengan keadilan yang baik, akan menciptakan kedisiplinan yang baik pula. Jadi, keadilan harus diterapkan dengan baik pada setiap perusahaan agar kedisiplinan karyawan perusahaan baik pula.

5. Waskat

Waskat (pengawasan melekat) adalah tindakan nyata dan paling efektif dalam mewujudkan kedisiplinan karyawan perusahaan. Dengan waskat berarti atasan harus aktif dan langsung mengawasi perilaku, moral, sikap, gairah kerja, dan prestasi kerja bawahannya. Hal ini berarti atasan harus selalu hadir di tempat kerja agar dapat mengawasi dan memberikan petunjuk jika ada bawahannya yang mengalami kesulitan dalam menyelesaikan pekerjaannya. Waskat efektif merangsang kedisiplinan dan moral kerja karyawan. Karyawan merasa mendapat perhatian, bimbingan, petunjuk, pengarahan dan pengawasan dari atasannya.

6. Sanksi hukuman

Sanksi hukuman berperan penting dalam memelihara kedisiplinan karyawan. Dengan sanksi hukuman yang semakin berat, karyawan akan semakin takut melanggar peraturan perusahaan, sikap, dan perilaku indisipliner karyawan akan berkurang.

7. Ketegasan

Ketegasan pimpinan dalam melakukan tindakan akan mempengaruhi kedisiplinan karyawan perusahaan. Pimpinan harus berani dan tegas bertindak untuk menghukum setiap karyawan yang indisipliner sesuai dengan sanksi hukuman yang telah ditetapkan. Pimpinan yang berani menindak tegas menerapkan hukuman bagi karyawan yang indisipliner akan disegani dan diakui kepemimpinannya oleh bawahannya. Dengan demikian, pimpinan akan memelihara kedisiplinan karyawan perusahaan.

8. Hubungan kemanusiaan

Hubungan kemanusiaan yang harmonis diantara sesama karyawan ikut menciptakan kedisiplinan yang baik pada suatu perusahaan. Hubungan-hubungan baik bersifat vertikal maupun horizontal yang terdiri dari *Direct Single Relationship*, *Direct Group Relationship*, dan *Cross Relationship* hendaknya berjalan harmonis. Manajer harus berusaha menciptakan suasana kemanusiaan yang serasi serta memikat, baik secara vertikal maupun horizontal diantara semua karyawannya. Terciptanya *Human Relationship* yang serasi akan mewujudkan lingkungan dan suasana kerja yang nyaman. Hal ini akan memotivasi kedisiplinan yang baik pada perusahaan. Jadi,

kedisiplinan karyawan akan tercipta apabila hubungan kemanusiaan dalam organisasi tersebut baik.

## 2. Prinsip Penggunaan Disiplin Secara Efektif

Terdapat 16 Prinsip yang merupakan suatu dasar pengertian mengenai penggunaan disiplin secara efektif untuk merubah perilaku pegawai, yaitu (Lussier, 1990) :

- a. Wewenang supervisor. Supervisor sebaiknya melakukan tindakan pendisiplinan sesuai dengan wewenangnya. Hal ini bertujuan agar tindakan pendisiplinan tersebut dapat diterima oleh para pegawai. Oleh karena itu, supervisor haruslah mengetahui system disiplin organisasi.
- b. Pengertian mengenai seluruh peraturan dan alasan perlunya tindakan pendisiplinan. Supervisor haruslah dapat menjelaskan tujuan diadakannya tindakan pendisiplinan.
- c. Penjelasan mengenai peraturan. Mengkomunikasikan peraturan yang ada kepada seluruh pegawai.
- d. Pernyataan negative mengenai peraturan. Supervisor sebagai wakil manajemen seharusnya tidak membuat pernyataan negative mengenai peraturan yang ada, namun mendukung peraturan tersebut.
- e. Mengikuti peraturan yang telah dibuat. Supervisor sebagai teladan bagi para pegawainya haruslah juga mengikuti peraturan yang ditetapkan oleh perusahaan.
- f. Menghindari tindakan pendisiplinan berdasarkan fakta yang tidak jelas. Hal ini dilakukan dengan cara mengetahui secara pasti tindakan pelanggaran disiplin tersebut.
- g. Mengumpulkan fakta yang diperlukan sebelum melakukan tindakan pendisiplinan. Hal ini dapat dilakukan dengan cara memberikan kesempatan kepada pegawai yang melakukan pelanggaran disiplin untuk memberikan penjelasan mengenai alasan dilakukannya perbuatan tersebut.
- h. Ketegasan dalam melakukan tindakan pendisiplinan. Supervisor haruslah memberikan tindakan pendisiplinan secara tegas.
- i. Privasi dalam memberikan tindakan pendisiplinan. Tindakan pendisiplinan sebaiknya dilakukan pada akhir jam kerja dan tidak didepan umum. Hal ini bertujuan agar pegawai yang bersangkutan tidak merasa malu dan kecewa untuk kembali bekerja.
- j. Pечatatan terhadap perbuatan pelanggaran disiplin. Penting untuk membuat catatan mengenai tindakan pelanggaran disiplin yang dilakukan pegawai agar perusahaan memiliki bukti tertulis mengenai tindakan tersebut.

- k. Pemberian hukuman. Hukuman yang diberikan haruslah sesuai dengan tindakan pelanggaran disiplin yang dilakukan.
- l. Hubungan kerja yang kembali normal setelah masa tindakan pendisiplinan selesai. Hal ini dapat dilakukan dengan cara tidak mencap pegawai yang melakukan tindakan pelanggaran disiplin sebagai seorang kriminal.
- m. Pemberian peringatan sebelum dilakukannya tindakan pendisiplinan. Pegawai haruslah mengetahui peraturan dan hukuman yang akan diberikan sebagai sanksi terhadap tindakan pelanggaran disiplin.
- n. Waktu penetapan tindakan pendisiplinan. Tindakan pendisiplinan sebaiknya diberikan secepat mungkin setelah dilakukannya pelanggaran disiplin.
- o. Konsistensi. Tindakan pendisiplinan haruslah selalu dilakukan setelah tindakan pelanggaran disiplin diketahui.
- p. Tidak secara pribadi (impersonal). Tindakan pendisiplinan haruslah diberikan secara adil dan tidak berdasarkan pribadi pegawai melainkan berfokus pada tindakan.

### **3. Langkah – langkah untuk Meningkatkan Disiplin Kerja**

Untuk meningkatkan disiplin kerja, ditempuh dengan berbagai macam cara (Suradinata, 1996), antara lain adalah melalui :

- a. Pendidikan dan pelatihan ;
- b. Menumbuh kembangkan rasa kesadaran yang tinggi terhadap kebutuhan/dorongan/motif yang ada dalam diri seseorang untuk berbuat mengikuti aturan/norma yang berlaku dalam lingkungan ;
- c. Memberikan penghargaan dan motivasi bahwa yang dilakukannya dihargai dan memiliki nilai yang sangat tinggi serta sebagai perbuatan amal ibadah baik untuk dunia maupun akhirat kelak.

Sedangkan menurut Handoko (1999), ada dua kegiatan pendisiplinan yaitu :

- a. Disiplin preventif Adalah kegiatan yang dilaksanakan untuk mendorong para pegawai agar mengikuti berbagai standar dan aturan, sehingga penyelewengan- penyelewengan dapat dicegah. Sasaran pokoknya adalah untuk mendorong disiplin diri diantara para pegawai. Dengan cara ini para

pegawai menjaga disiplin diri mereka bukan semata – mata karena dipaksa manajemen.

b. Disiplin Korektif

Disiplin Korektif adalah kegiatan yang diambil untuk menangani pelanggaran terhadap aturan- aturan dan mencoba untuk menghindari pelanggaran-pelanggaran lebih lanjut. Kegiatan korektif sering berupa suatu bentuk hukuman dan disebut tindakan pendisiplinan. Sasaran tindakan pendisiplinan hendaknya positif, bersifat mendidik dan mengoreksi, bukan tindakan negative yang menjatuhkan pegawai yang berbuat salah. Untuk mendukung tindakan pendisiplinan, perusahaan dapat menerapkan suatu kebijakan disiplin progresif, yang berarti memberikan hukuman – hukuman yang lebih berat terhadap pelanggaran- pelanggaran yang berulang. Tujuannya adalah memberikan kesempatan kepada pegawai untuk mengambil tindakan korektif sebelum hukuman – hukuman yang lebih serius dilaksanakan. Disiplin progresif juga memungkinkan manajemen untuk membantu pegawai memperbaiki kesalahan. Contoh system disiplin progresif secara ringkas dapat ditunjukan sebagai berikut :

1. Teguran secara lisan oleh supervisor ;
2. Teguran tertulis, dengan catatan dalam *file* personalia ;
3. Skorsing dari pekerjaan satu sampai tiga hari ;
4. Skorsing satu minggu atau lebih lama ;
5. Penurunan pangkat (demosi) ;

## 6. Pemecatan .

Urutan tindakan pendisiplinan tersebut disusun atas dasar tingkat berat atau kerasnya hukuman.

## F. Kerangka Pemikiran

Sugiyono (2011:91) mengemukakan bahwa, kerangka pemikiran merupakan model konseptual tentang bagaimana teori berhubungan dengan berbagai faktor yang telah diidentifikasi sebagai masalah yang penting. Peneliti akan lebih mengemukakan beberapa teori sebagai kerangka pemikiran menurut pendapat para ahli, yaitu teori-teori yang ada kaitannya dengan penelitian yang sedang dilakukan.

### a. Pengertian Kebijakan Publik

#### 1.1 Kebijakan

Kebijakan dan kebijaksanaan, kita mengenal dua istilah yang pengertiannya memang sangat mirip yaitu, kebijakan dan kebijaksanaan. Kesamaan antara kedua kata tersebut sangat banyak dan perbedaannya sangat sedikit sukar untuk membedakan dan dipergunakan secara silih berganti.

Peneliti akan mengemukakan beberapa pengertian kebijakan menurut beberapa para ahli, menurut **Anderson** yang dikutip oleh **Winarno** dalam bukunya **Teori dan Proses Kebijakan Publik (2002:16)** yaitu :

Kebijakan adalah arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seseorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan.

Pendapat diatas secara eksplisit dapat ditarik kesimpulan dalam pernyataan kebijakan yang menegaskan bahwa kebijakan itu adalah suatu tindakan yang diarahkan pada pencapaian tujuan tertentu dan bukan sekedar keputusan untuk melakukan sesuatu, melainkan bertujuan untuk mengatasi masalah yang dianggap dapat menghambat pelaksanaan sebuah rencana yang telah ditetapkan.

**Edward III** dan **Sharkansky** memberikan pengertian kebijakan Negara secara lebih fokus, sebagaimana yang dikutip oleh **Islamy** dalam bukunya **Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara (2007:18)** mengemukakan sebagai berikut :

Kebijakan Negara adalah apa yang dinyatakan dan dilakukan pemerintah, kebijaksanaan itu berupa sasaran atau tujuan-tujuan program-program pemerintah.

Menurut **Islamy** Kebijakan Negara dalam Bukunya **Prinsip-prinsip Perumusan Kebjaksanaan Negara (2007:20)** mengemukakan sebagai berikut :

Kebijakan Negara adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu pemerintah yang mempunyai demi kepentingan seluruh masyarakat.

## **1.2 Pengertian Implementasi Kebijakan**

Menelaah suatu proses kebijakan, terdapat aspek yang sangat penting yaitu implementasi kebijakan. Hal ini dinyatakan oleh **Dunn** dalam bukunya **Pengantar Analisis kebijakan Publik (2001:80)** mengemukakan bahwa, Implementasi Kebijakan adalah pelaksanaan dan pengendalian arah tindakan kebijakan sampai dicapainya hasil kebijakan.

**Budi Winarno** dalam bukunya **Teori dan Proses Kebijakan Publik (2002:101)** menjelaskan pengertian implementasi kebijakan, mengemukakan bahwa :

Implementasi Kebijakan merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan.

Definisi tersebut menjelaskan bahwa implementasi kebijakan merupakan pelaksanaan kegiatan administratif yang legitimasi hukumnya ada. Pelaksanaan kebijakan melibatkan berbagai unsur dan diharapkan dapat bekerjasama guna mewujudkan tujuan yang telah ditetapkan.

Pendapat **Budi Winarno** tersebut sejalan dengan pendapat **Riant Nugroho** dalam bukunya "**Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi (2004: 158)**", mengemukakan bahwa :

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya, tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan Publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan *derivate* atau turunan dari kebijakan publik tersebut"

Kebijakan publik menurut pendapat di atas, tidak lain berkaitan dengan cara agar kebijakan dapat mencapai tujuan kebijakan tersebut melalui bentuk program-program serta melalui *derivate*. *Derivate* atau turunan dari kebijakan publik yang dimaksud yaitu melalui proyek intervensi dan kegiatan intervensi.

### 1.3. Model Implementasi Kebijakan Publik

Keberhasilan implementasi menurut Merilee S. Grindle (1980) dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan dan lingkungan implementasi.

a. Variabel isi kebijakan (Content of Policy) ini mencakup:

1. Type of Benefits. Jenis manfaat yang diterima oleh kelompok sasaran.
2. Extent of Change Envision. Sejauh mana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan.
3. Apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementornya dengan rinci, dan
4. Resources Committed. Apakah sebuah kebijakan didukung oleh sumber daya yang memadai.

b. Variabel lingkungan kebijakan (Context of Implementation) mencakup:

1. Institution and Regime Characteristic. Karakteristik institusi dan rezim yang sedang berkuasa.
2. Compliance and Responsiveness. Tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.

#### b. Pengertian Disiplin

Disiplin berasal dari bahasa latin "*Disciplina*" yang berarti latihan atau pendidikan kesopanan dan kerohanian serta pengembangan tabiat. Jadi sifat disiplin berkaitan dengan pengembangan sikap yang layak terhadap pekerjaan. (I.G. Wursanto, 1989:108).

Soegeng Prijodarminto (1994:25) dalam bukunya "Disiplin Kiat Menuju Sukses" memberikan pengertian disiplin yaitu:

Disiplin adalah suatu kondisi yang tercipta dan terbentuk melalui proses dari serangkaian perilaku yang menunjukkan nilai-nilai ketaatan, kepatuhan, kesetiaan, keteraturan, dan atau ketertiban.

Menurut H. Malayu Hasibuan (2007:194) pada dasarnya banyak indikator yang mempengaruhi tingkat disiplin seorang pegawai, di antaranya :

1. Tujuan dan kemampuan  
Tujuan dan kemampuan ikut mempengaruhi tingkat disiplin karyawan. Tujuan yang akan dicapai harus jelas dan ditetapkan secara ideal serta cukup menantang bagi kemampuan karyawan. Hal ini berarti bahwa tujuan (pekerjaan) yang dibebankan kepada karyawan harus sesuai dengan kemampuan karyawan bersangkutan, agar dia bekerja dengan sungguh-sungguh dan disiplin dalam mengerjakannya.
2. Teladan pimpinan  
Teladan pimpinan sangat berperan dalam menentukan disiplin karyawan, karena pimpinan dijadikan teladan dan panutan oleh para bawahannya. Pimpinan harus memberi contoh yang baik, berdisiplin baik, jujur, adil, serta sesuai kata dengan perbuatan. Dengan teladan pimpinan yang baik, disiplin bawahan pun akan baik. Jika teladan pimpinan kurang baik (kurang berdisiplin), para bawahan pun akan kurang disiplin.
3. Balas jasa  
Balas jasa (gaji dan kesejahteraan) ikut mempengaruhi disiplin karyawan karena balas jasa akan memberikan kepuasan dan kecintaan karyawan terhadap perusahaan pekerjaannya. Jika kecintaan karyawan semakin baik terhadap pekerjaan, disiplin mereka akan semakin baik pula. Balas jasa berperan penting untuk menciptakan disiplin karyawan. Artinya semakin besar balas jasa, semakin baik disiplin karyawan. Sebaliknya, apabila balas jasa kecil, disiplin karyawan menjadi rendah. Karyawan sulit untuk berdisiplin baik selama kebutuhan-kebutuhan primernya tidak terpenuhi dengan baik.
4. Keadilan  
Keadilan ikut mendorong terwujudnya disiplin karyawan, karena ego dan sifat manusia yang selalu merasa dirinya penting, dan minta diperlakukan sama dengan manusia lainnya. Keadilan yang dijadikan dasar kebijaksanaan dalam pemberian balas jasa (pengakuan) atau hukuman, akan merangsang terciptanya disiplin karyawan yang baik. Manajer yang cakap dalam memimpin selalu berusaha bersikap adil terhadap semua bawahannya. Dengan keadilan yang baik, akan menciptakan disiplin yang baik pula. Jadi, keadilan harus diterapkan dengan baik pada setiap perusahaan agar disiplin karyawan perusahaan baik pula.

5. Waskat

Waskat (pengawasan melekat) adalah tindakan nyata dan paling efektif dalam mewujudkan disiplin karyawan. Dengan waskat berarti atasan harus aktif dan langsung mengawasi perilaku, moral, sikap, gairah kerja, dan prestasi kerja bawahannya. Hal ini berarti atasan harus selalu hadir di tempat kerja agar dapat mengawasi dan memberikan petunjuk jika ada bawahannya yang mengalami kesulitan dalam menyelesaikan pekerjaannya. Waskat efektif merangsang disiplin dan moral kerja karyawan. Karyawan merasa mendapat perhatian, bimbingan, petunjuk, pengarahan dan pengawasan dari atasannya.

6. Sanksi hukuman

Sanksi hukuman berperan penting dalam memelihara disiplin karyawan. Dengan sanksi hukuman yang semakin berat, karyawan akan semakin takut melanggar peraturan perusahaan, sikap, dan perilaku indisipliner karyawan akan berkurang.

7. Ketegasan

Ketegasan pimpinan dalam melakukan tindakan akan mempengaruhi kedisiplinan karyawan perusahaan. Pimpinan harus berani dan tegas bertindak untuk menghukum setiap karyawan yang indisipliner sesuai dengan sanksi hukuman yang telah ditetapkan. Pimpinan yang berani menindak tegas menerapkan hukuman bagi karyawan yang indisipliner akan disegani dan diakui kepemimpinannya oleh bawahannya. Dengan demikian, pimpinan akan memelihara disiplin karyawan.

8. Hubungan kemanusiaan

Hubungan kemanusiaan yang harmonis diantara sesama karyawan ikut menciptakan disiplin yang baik pada suatu perusahaan. Hubungan-hubungan baik bersifat vertikal maupun horizontal yang terdiri dari *Direct Single Relationship*, *Direct Group Relationship*, dan *Cross Relationship* hendaknya berjalan harmonis. Manajer harus berusaha menciptakan suasana kemanusiaan yang serasi serta memikat, baik secara vertikal maupun horizontal diantara semua karyawannya. Terciptanya *Human Relationship* yang serasi akan mewujudkan lingkungan dan suasana kerja yang nyaman.

### **G. Proposisi**

Proposisi merupakan ungkapan atau pernyataan yang dapat dipercaya, disangkal atau diuji kebenarannya, mengenai konsep atau construct yang menjelaskan atau memprediksi fenomena-fenomena atau pernyataan dalam bentuk kalimat yang memiliki arti penuh, serta mempunyai nilai benar atau salah, dan tidak boleh kedua-duanya. Proposisi yang dirumuskan dengan maksud untuk diuji secara empiris. Berdasarkan kerangka pemikiran diatas peneliti menetapkan proposisi “Implementasi kebijakan disiplin PNS di Badan perencanaan pembangunan daerah Kabupaten Kuningan masih rendah”