

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Kebijakan Publik dan Implementasi Kebijakan Publik

1. Pengertian Kebijakan Publik

Menurut buku Kamus Administrasi Publik, Chandler dan Plano (dalam Keban, 2008:60) *public policy* adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumberdaya-sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah. Bahkan, Chandler dan Plano juga beranggapan bahwa kebijakan publik merupakan suatu bentuk intervensi yang kontinum oleh pemerintah demi kepentingan orang-orang yang tidak berdaya dalam masyarakat agar mereka dapat hidup, dan ikut berpartisipasi dalam pemerintahan. Disini dapat dilihat bahwa kebijakan tidak semata dilihat sebagai pemanfaatan strategis dari sumberdaya tetapi juga memiliki dimensi moral yang sangat mendalam bahkan sangat menentukan (Donahue dalam Keban, 2008:60).

W.I. Jenkins (dalam Abdul Wahab, 2008:4) merumuskan kebijakan publik sebagai:

“a set of interrelated decisions taken by a political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving them within a specified situation where these decisions should, in principle, be within the power of these actors to achieve”

(serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam suatu situasi di mana keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari para aktor tersebut).

Chief J.O. Udoji (dalam Abdul Wahab, 2008:5), mendefinisikan kebijakan publik sebagai:

“an sanctioned course of action addressed to a particular problem or group of related problems that affect society at large”

(suatu tindakan bersanksi yang mengarah pada suatu tujuan tertentu yang diarahkan pada suatu masalah atau sekelompok masalah tertentu yang saling berkaitan yang mempengaruhi sebagian besar warga masyarakat).

Selanjutnya Peterson (dalam Keban, 2008:61) berpendapat bahwa kebijakan publik secara umum dilihat sebagai aksi pemerintah dalam menghadapi masalah, dengan mengarahkan perhatian terhadap “siapa mendapat apa, kapan dan bagaimana”. Berdasarkan pendapat dari beberapa ahli tersebut, dapat disimpulkan secara singkat bahwa kebijakan publik adalah suatu tindakan dari pemerintah dalam menghadapi permasalahan-permasalahan yang terjadi pada masyarakat.

Abdul Wahab (2008:7), mengatakan bahwa hakikat kebijakan publik sebagai jenis tindakan yang mengarah pada tujuan tersebut di atas, akan dapat dipahami lebih baik lagi apabila kebijakan itu diperinci lebih lanjut ke dalam beberapa kategori, yakni *Policy demands* (tuntutan kebijakan), *Policy decisions* (keputusan kebijakan), *Policy statement* (pernyataan kebijakan), *Policy outputs* (Keluaran kebijakan), dan *Policy outcomes* (Hasil akhir kebijakan).

a. Tuntutan Kebijakan ialah tuntutan atau desakan yang ditujukan pada pejabat-pejabat pemerintah yang dilakukan oleh aktor-aktor lain, baik swasta ataupun kalangan pemerintahan

sendiri, dalam sistem politik untuk melakukan tindakan tertentu atau sebaliknya untuk tidak berbuat sesuatu terhadap masalah tertentu. Tuntutan-tuntutan ini dapat bervariasi, mulai dari desakan umum agar pemerintah berbuat sesuatu hingga usulan untuk mengambil tindakan konkrit tertentu terhadap sesuatu masalah yang terjadi di dalam masyarakat.

b. Keputusan Kebijakan ialah keputusan-keputusan yang dibuat oleh para pejabat pemerintah yang dimaksudkan untuk memberikan keabsahan, kewenangan atau memberikan arah terhadap pelaksanaan kebijakan negara. Dalam hubungan ini termasuk di dalamnya keputusan-keputusan untuk menciptakan statua (ketentuan-ketentuan dasar), mengeluarkan perintah-perintah eksekutif (keputusan presiden), ketetapan-ketetapan, mencanangkan peraturan-peraturan administratif (semisal peraturan tentang disiplin pegawai negeri sipil) atau membuat penafsiran terhadap undang-undang.

c. Pernyataan Kebijakan ialah pernyataan resmi atau artikulasi (penjelasan) mengenai kebijakan negara tertentu. Termasuk dalam hal ini ialah Ketetapan-ketetapan MPR, Keputusan Presiden atau dekrit Presiden, peraturan-peraturan administratif dan keputusan-keputusan peradilan, maupun pernyataan-pernyataan dan pidato-pidato para pejabat pemerintah yang menunjukkan hasrat dan

tujuan pemerintah serta apa yang akan dilaksanakan untuk mewujudkan tujuan tersebut.

d. Keluaran Kebijakan adalah merupakan wujud kebijakan negara yang paling dapat dilihat dan dirasakan karena menyangkut hal-hal yang senyatanya dilakukan guna merealisasikan apa yang telah digariskan dalam keputusan-keputusan dan pernyataan-pernyataan kebijakan. Secara singkat dapat dikatakan bahwa keluaran-keluaran kebijakan ini ialah menyangkut apa yang dikerjakan oleh pemerintah, yang dapat kita bedakan dari apa yang ingin dikerjakan oleh pemerintah.

e. Hasil akhir kebijakan adalah akibat-akibat atau dampak yang benar-benar dirasakan oleh masyarakat, baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan sebagai konsekuensi dari adanya tindakan atau tidak adanya tindakan pemerintah dalam bidang-bidang atau masalah-masalah tertentu yang ada dalam masyarakat.

2. Tahap-tahap Kebijakan Publik

Menurut Dunn (dalam Keban, 2008:67), dalam kebijakan publik ada beberapa tahap penting antara lain; penetapan agenda kebijakan (*agenda setting*), formulasi kebijakan (*policy formulation*), adopsi kebijakan (*policy adoption*), implementasi kebijakan (*policy implementation*), dan penilaian kebijakan (*policy assessment*).

a. Pada tahap penetapan agenda kebijakan, ditentukan apa yang menjadi masalah publik yang perlu dipecahkan. Hakekat

permasalahan ditentukan melalui suatu prosedur yang seringkali dikenal dengan nama *problem structuring*.

b. Pada tahap formulasi kebijakan, para analis mengidentifikasi kemungkinan kebijakan yang dapat digunakan dalam memecahkan masalah. Untuk itu diperlukan suatu prosedur yang disebut *forecasting* dimana konsekuensi dari masing-masing kemungkinan kebijakan dapat diungkapkan.

c. Adopsi kebijakan merupakan tahap berikutnya, dimana ditentukan pilihan kebijakan melalui dukungan para administrator dan legislatif. Tahap ini ditentukan setelah melalui suatu proses rekomendasi.

d. Implementasi kebijakan merupakan suatu tahap dimana kebijakan yang telah diadopsi tersebut dilaksanakan oleh unit-unit administratif tertentu dengan memobilisasikan dana dan sumberdaya yang ada. Pada tahap ini, proses monitoring dilakukan.

e. Dan tahap terakhir adalah tahap penilaian kebijakan dimana berbagai unit yang telah ditentukan melakukan penilaian tentang apakah semua proses implementasi telah sesuai dengan apa yang telah ditentukan atau tidak. Dalam tahap tersebut proses evaluasi diterapkan.

Tahap implementasi kebijakan merupakan tahap pelaksanaan dari kebijakan, pada tahap ini analis berusaha untuk mencari jawaban bagaimana kebijakan tersebut dilaksanakan, apa faktor-faktor yang mempengaruhinya dan bagaimana *performance* dari kebijakan tersebut.

3. Pengertian Implementasi Kebijakan Publik

Menurut Gordon (dalam Keban, 2008:76); Implementasi adalah berkenaan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan pada realisasi program.

Dalam hal ini, administrator mengatur cara untuk mengorganisir, menginterpretasikan dan menerapkan kebijakan yang telah diseleksi.

Mengorganisir berarti mengatur sumberdaya, unit-unit, dan metode-metode untuk melaksanakan program. Melakukan interpretasi berkenaan dengan menterjemahkan bahasa atau istilah-istilah program kedalam rencana-rencana dan petunjuk-petunjuk yang dapat diterima dan feasible. Menerapkan berarti menggunakan instrument-instrumen, mengerjakan atau memberikan pelayanan rutin, melakukan pembayaran-pembayaran. Atau dengan kata lain implementasi merupakan tahap merealisasi tujuan-tujuan program.

Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (dalam Abdul Wahab, 2008:65), menjelaskan bahwa implementasi adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan, sedangkan yang merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, adalah kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan negara, yang mencakup

baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

Dapat dikatakan bahwa implementasi kebijakan adalah sebuah proses pelaksanaan dari kebijakan itu, dimana dalam pelaksanaannya berdasarkan pedoman-pedoman yang telah ditetapkan dan mengarah pada tujuan yang telah disepakati, serta membawa dampak dalam masyarakat. Selanjutnya ketika kita memahami implementasi kebijakan, maka kita akan memahami apa yang kemudian terjadi setelah kebijakan tersebut diformulasikan atau dirumuskan.

Hal yang penting dalam sebuah kebijakan tersebut adalah dimana ketika kebijakan tersebut berhasil diimplementasikan sesuai dengan tujuan dari dibuatnya kebijakan. Sebuah kebijakan tidak akan menjadi kebijakan yang dapat dirasakan manfaatnya apabila tidak diimplementasikan secara baik.

4. Model-Model Implementasi Kebijakan Publik

a. Model Edward

George Edward III (dalam Nugroho, 2009:512), menegaskan bahwa masalah utama administrasi publik adalah *lack of attention to implementation*. Dikatakannya, *without effective implementation the decision of policymakers will not be carried out successfully*. Edward menyarankan untuk memperhatikan empat isu pokok agar implementasi kebijakan menjadi efektif, yaitu *communication, resource, disposition or attitudes, dan bureaucratic structures*.

1. Komunikasi

Berkenaan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan pada organisasi dan/atau publik, ketersediaan sumber daya untuk melaksanakan kebijakan, sikap dan tanggap dari para pihak yang terlibat, dan bagaimana struktur organisasi pelaksana kebijakan.

2. Resources

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. Disposition

Berkenaan dengan kesediaan dari para implementator untuk *carry out* kebijakan publik tersebut. Kecakapan saja tidak mencukupi, tanpa kesediaan dan komitmen untuk melaksanakan kebijakan.

4. Struktur birokrasi

Berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik. Tantangannya adalah bagaimana agar tidak terjadi *bureaucratic fragmentation* karena struktur ini menjadikan proses implementasi menjadi lebih jauh dari efektif.

- b. Model yang Dikembangkan Oleh Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier, yang disebut A Frame Work for Implementation Analysis (Kerangka Analisis Implementasi)

Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier (dalam Abdul Wahab, 2008:81), berpendapat bahwa peran penting dari analisis implementasi kebijakan negara adalah mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi.

Variabel-variabel yang dimaksud dapat diklasifikasikan menjadi 3 (tiga) kategori besar, yaitu:

1. Mudah tidaknya masalah yang akan digarap dikendalikan, terdiri dari:
 - a. Kesukaran-kesukaran teknis;
 - b. Keragaman perilaku kelompok sasaran;
 - c. Prosentase kelompok sasaran dibanding jumlah penduduk;
 - d. Ruang lingkup perubahan perilaku yang diinginkan.
2. Kemampuan keputusan kebijakan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasinya, terdiri dari:
 - a. Kejelasan dan konsistensi tujuan;
 - b. Digunakannya teori kausal yang memadai;
 - c. Ketepatan alokasi sumber dana;
 - d. Keterpaduan hierarki dalam dan di antara lembaga pelaksana;

- e. Aturan-aturan keputusan dari badan pelaksana;
- f. Rekrutmen pejabat pelaksana;
- g. Akses formal pihak luar.

3. Pengaruh langsung berbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijakan tersebut.

- a. Kondisi sosio-ekonomi dan teknologi;
- b. Dukungan politik;
- c. Sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok-kelompok;
- d. Dukungan dari pejabat atasan;
- e. Komitmen dan kemampuan kepemimpinan pejabat-pejabat pelaksana.

Selain itu, kedua ahli ini juga berbicara mengenai tahap-tahap dalam proses implementasi (Variabel Tergantung), yang meliputi:

1. Output Kebijakan Badan-badan pelaksana;

Tujuan-tujuan undang-undang harus diterjemahkan/dijabarkan ke dalam peraturan-peraturan khusus, prosedur-prosedur pelaksanaan yang baku untuk memproses kasus-kasus tertentu, keputusan-keputusan khusus yang menyangkut penyelesaian sengketa (misalnya yang menyangkut perizinan, lisensi), dan pelaksanaan keputusan-keputusan mengenai penyelesaian sengketa itu. Proses ini biasanya membutuhkan

usaha-usaha tertentu pada pihak para pejabat di satu atau lebih badan-badan pelaksana untuk mempersiapkan analisis teknis mengenai cara bagaimana aturan-aturan umum dapat diterapkan secara berhasil pada situasi yang lebih konkrit dan kemudian penerapan sesungguhnya aturan-aturan itu pada ribuan kasus yang spesifik.

2. Kesiediaan kelompok sasaran mematuhi output kebijakan;

Berhubungan dengan kepatuhan individu-individu terhadap output dari sebuah kebijakan.

3. Dampak nyata output kebijakan;

Suatu undang-undang atau peraturan akan berhasil mencapai dampak yang diinginkan apabila :

- a. Output-output kebijakan badan-badan pelaksana sejalan dengan tujuan-tujuan formal undang-undang;
- b. Kelompok-kelompok sasaran benar-benar patuh terhadap output-output kebijakan tersebut;
- c. Tidak ada penggerogotan terhadap output-output kebijakan tersebut atau terhadap dampak kebijakan sebagai akibat adanya peraturan-peraturan yang saling bertentangan;
- d. Undang-undang/peraturan tersebut memuat teori kausalitas yang andal mengenai hubungan antara

perubahan perilaku pada kelompok sasaran dengan tercapainya tujuan yang telah digariskan.

4. Dampak output kebijakan sebagai dipersepsi;

Persepsi seseorang mengenai dampak kebijakan tertentu mungkin merupakan fungsi dari dampak nyata yang diwarnai oleh nilai-nilai orang yang mempersepsinya. Dengan demikian, secara umum dapat diduga ada korelasi yang tinggi antara sikap awal terhadap suatu undang-undang dengan persepsi serta evaluasi mengenai dampaknya.

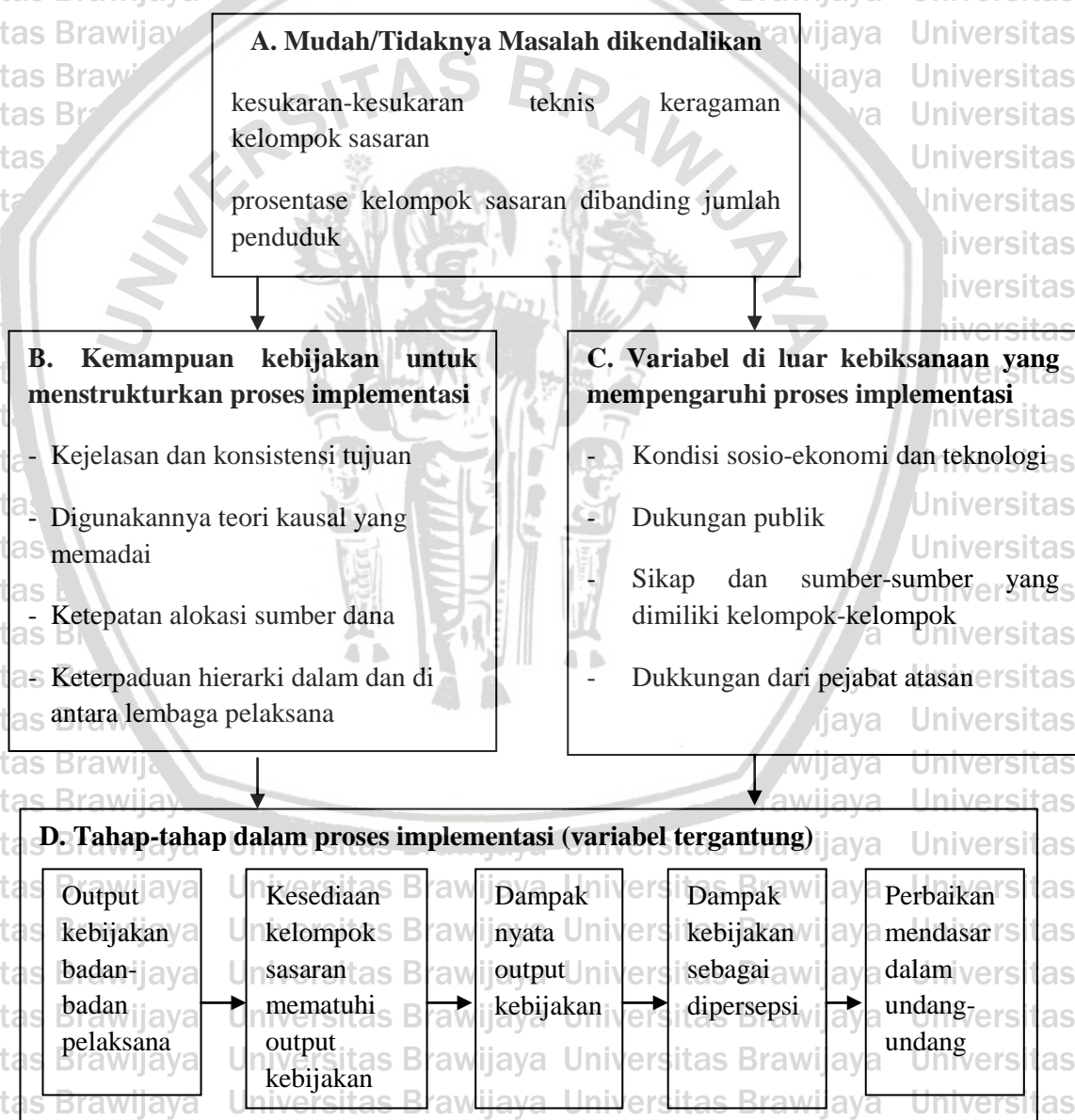
5. Perbaikan mendasar dalam undang-undang.

Pada saat ditetapkannya suatu undang-undang (atau keputusan kebijakan lainnya) haruslah dipandang sebagai titik awal bagi analisis implementasi, maka perbaikan atau reformulasi undang-undang tersebut haruslah dipandang sebagai titik kulmunasi dari proses implementasi (walaupun proses ini mungkin berlangsung berulang kali).

Lingkup dan arah perubahan atau upaya untuk melakukan perubahan di dalam tugas-tugas resmi yang harus dijalankan oleh badan-badan pelaksana akan merupakan fungsi dari persepsi terhadap dampak kegiatan badan-badan itu di masa lalu; perubahan-perubahan yang berlangsung dalam prioritas-prioritas kebijakan di kalangan masyarakat pada umumnya dan diantara elite-elite pembuat kebijakan sebagai akibat dari berubahnya

kondisi-kondisi sosial, ekonomi; sumber-sumber politik antara kelompok yang bersaing; dan posisi-posisi strategis dari lembaga-lembaga atasan yang mendukung maupun yang menentanginya.

Gambar 2.1
Variabel-variabel Proses Implementasi Kebijakan



Sumber: Mazmanian dan Sabatier (dalam Abdul Wahab, 2008:82)

5. Faktor Pendukung dan Penghambat Implementasi Kebijakan

Menurut Dye (dalam Abdul Wahab, 2008: 41) Pengimplementasian suatu kebijakan sebenarnya merupakan esensi dari proses kebijakan, jika dipandang sebagai pilihan untuk melakukan tindakan/ tidak melakukan tindakan yang pada akhirnya mendatangkan dampak pada publik. Tentunya dalam proses Implementasi kebijakan ini terdapat faktor pendukung dan penghambat.

a. Faktor Pendukung Implementasi Kebijakan

Menurut Soenarko (2000:186) faktor-faktor yang dapat mendukung keberhasilan pelaksanaan kebijakan, antara lain:

- a. Persetujuan, dukungan dan kepercayaan masyarakat;
- b. Isi dan tujuan kebijakan haruslah dimengerti secara jelas terlebih dahulu;
- c. Pelaksanaan haruslah mempunyai cukup informasi, terutama mengenai kondisi dan kesadaran masyarakat yang menjadi kelompok sasaran;
- d. Pembagian pekerjaan yang efektif dalam pelaksanaan;
- e. Pembagian kekuasaan dan wewenang yang rasional dalam pelaksanaan kebijakan;
- f. Pemberian tugas-tugas dan kewajiban-kewajiban yang memadai dalam pelaksanaan kebijakan.

Sedangkan Anderson (1979:114) mengemukakan “Sebab-sebab masyarakat melaksanakan suatu kebijakan, yaitu:

- a. Respek anggota masyarakat terhadap otoritas dan keputusan-keputusan badan-badan pemerintah;
- b. Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan;
- c. Adanya keyakinan bahwa kebijakan itu dibuat secara sah, konstitusional dan dibuat oleh pejabat pemerintah yang berwenang melalui prosedur yang telah ditetapkan;
- d. Sikap menerima dan melaksanakan kebijakan publik karena kebijakan-kebijakan kontroversial yang lebih banyak mendapatkan penolakan warga masyarakat dalam pengimplementasiannya.”

b. Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan

Menurut Hogwood and Gun (dalam Abdul Wahab, 2008:42)

menyatakan bahwa kegagalan yang menyangkut implementasinya dapat dibedakan ke dalam dua kategori, yaitu “non implementation and unsuccessful implementation”. Sedangkan Abdul Wahab (1997:34)

menyatakan bahwa:

“ Tidak terimplementasinya suatu kebijakan mengandung arti bahwa kebijakan tidak dilaksanakan sesuai rencana, atau juga karena tidak teratasinya hambatan-hambatan yang ada. Sedangkan implementasi yang tidak berhasil biasanya dikarenakan suatu kebijakan tertentu yang telah dilaksanakan sesuai rencana namun mengingat kondisi eksternal ternyata tidak menguntungkan, sehingga kebijakan tersebut tidak berhasil dalam mewujudkan dampak/hasil akhir yang dikehendaki”

Soenarko (2000:185) mengemukakan bahwa pelaksanaan kebijakan yang sudah dirumuskan dengan baik dapat atau tidak membuahkan hasil disebabkan karena beberapa hal yang sangat pokok dan mendasar antara lain:

- a. Teori yang menjadi dasar kebijakan itu tidak tepat, karenanya harus dilakukan reformulation terhadap kebijakan tersebut;
- b. Sarana yang dipilih untuk pelaksanaannya tidak efektif;
- c. Sarana itu mungkin tidak atau kurang dipergunakan sebagaimana mestinya;
- d. Isi dari kebijakan itu bersifat samar-samar;
- e. Ketidakpastian faktor intern atau ekstern;
- f. Kebijakan yang ditetapkan itu mengandung banyak lubang;
- g. Dalam pelaksanaan kurang memperhatikan masalah teknis;
- h. Adanya kekurangan akan tersedianya sumber-sumber pembantu (waktu, uang dan sumber daya manusia).

Di dalam kebijakan publik, terdapat kategori-kategori di dalamnya, salah satunya yaitu keputusan kebijakan. Di dalam sebuah keputusan kebijakan berisi tentang arahan terhadap pelaksanaan kebijakan negara.

Arahan tersebut dapat berupa peraturan-peraturan administratif, contohnya adalah peraturan administratif yang mengatur tentang kepegawaian atau aparatur negara.

B. Administrasi Kepegawaian Negara

1. Pengertian Administrasi Kepegawaian

Menurut Felix A.Nigro dalam bukunya *Public Personnel Administration* (dalam Moekijat, 1991:2) mendefinisikan administrasi kepegawaian negara ialah sebagai berikut :

“Personnel Administration is the art of selecting new employees and making use of old ones in such manner that the maximum quality and quantity of output and service are obtained from the working force”

(Administrasi kepegawaian adalah seni memilih pegawai-pegawai baru dan mempekerjakan pegawai-pegawai lama sedemikian rupa sehingga kualitas dan kuantitas hasil dan pelayanan yang maksimum dari tenaga kerja tersebut dapat diperoleh).

Kemudian Prof. Dr. R. Arifin Abdulrachman dalam Moekijat (1991:3), mendefinisikan administrasi kepegawaian negara itu sebagai “Administrasi Kepegawaian Negara (*Public Personnel Administration*) adalah salah satu cabang dari administrasi negara yang bersangkutan dengan segala persoalan mengenai pegawai-pegawai negara.” Sedangkan Tayibnapis (1995:1), mendefinisikan Administrasi Kepegawaian Negara adalah

manajemen sumberdaya manusia yang berstatus sebagai pegawai negeri sipil, yang mempelajari tentang kebijakan, sasaran dan proses pembinaannya.

Dari definisi di atas, dapat kita ketahui bahwa administrasi kepegawaian adalah kegiatan pemerintah yang berkaitan dengan persoalan pegawai negeri mulai dari proses pemilihan atau perekrutan sampai dengan proses pembinaannya.

2. Fungsi Administrasi Kepegawaian Negara

Menurut Felix A. Nigro dalam bukunya *Public Personnel Administration* (dalam Moekijat, 1991:3), fungsi atau kegiatan administrasi kepegawaian itu luas sekali dan mencakup:

- a. Pengembangan struktur organisasi dalam melaksanakan program-program kepegawaian, yang di dalamnya memuat secara tegas dan jelas tugas dan tanggung jawab setiap pegawai.
- b. Klasifikasi jabatan yang sistematis dan perencanaan gaji yang adil dengan pertimbangan saingan dari sektor swasta.
- c. Perekrutan tenaga kerja yang baik.
- d. Seleksi pegawai yang di dalamnya menjamin pengangkatan calon pegawai yang cakap dan penempatannya dalam jabatan yang tepat dan sesuai.
- e. Perencanaan pelatihan jabatan yang bertujuan untuk menambah ketrampilan pegawai, meningkatkan semangat kerja, dan

mempersiapkan pegawai untuk kenaikan jabatan atau kenaikan pangkat.

- f. Penilaian kecakapan pegawai secara berkala dan teratur yang bertujuan untuk meningkatkan hasil kerja dan menentukan pegawai-pegawai yang cakap.
- g. Perencanaan kenaikan jabatan yang berdasarkan atas kecakapan pegawai dengan adanya sistem jabatan di mana pegawai-pegawai yang cakap ditempatkan pada jabatan-jabatan yang sesuai dengan kecakapannya, sehingga pegawai tersebut dapat mencapai tingkat jabatan yang setinggi-tingginya.
- h. Kegiatan-kegiatan yang bertujuan untuk memperbaiki hubungan antar manusia.
- i. Kegiatan-kegiatan yang bertujuan untuk memelihara dan mempertahankan semangat kerja dan disiplin pegawai.

3. Kegiatan dalam Administrasi Kepegawaian Negara

Menurut Moekijat dalam bukunya yang berjudul “Administrasi Kepegawaian Negara”, ada 9 (Sembilan) kegiatan dalam Administrasi Kepegawaian, yang meliputi:

1. Perencanaan Pegawai

Perencanaan pegawai adalah penentuan kebutuhan pegawai untuk waktu yang akan datang dan cara memenuhi kebutuhan tersebut. Proses perencanaan pegawai terdiri atas 5 langkah sebagai berikut:

- a. Meramalkan kebutuhan pegawai yang akan datang.
- b. Memproyeksikan persediaan pegawai yang akan datang.
- c. Membandingkan kebutuhan pegawai yang diramalkan dengan persediaan pegawai yang diproyeksikan.
- d. Merencanakan kebijakan-kebijakan dan program-program untuk memenuhi kebutuhan pegawai.
- e. Menilai keefektifan perencanaan pegawai.

2. Analisis Jabatan dan Analisis Beban Kerja

Analisis jabatan adalah suatu kegiatan mempelajari, mengumpulkan dan mencatat keterangan-keterangan atau fakta-fakta jabatan secara sistematis dan teratur. Dalam mempelajari analisis jabatan, maka harus memperhatikan: unsur tugas, tugas, posisi, jabatan, okupasi, uraian jabatan, persyaratan jabatan, laporan analisis jabatan, evaluasi jabatan dan klasifikasi jabatan. Kemudian ditentukan analisis beban kerja dan analisis tenaga kerja. Analisis tenaga kerja merupakan kelanjutan analisis beban kerja. Analisis beban kerja dalam menghitung jumlah pegawai yang diperlukan tidak memperhitungkan ketidakhadiran pegawai sedangkan analisis tenaga kerja memperhitungkannya, sehingga jumlah pegawai yang diperlukan lebih banyak.

3. Penarikan Tenaga Kerja, Seleksi dan Penempatan

Penarikan tenaga kerja adalah proses mencari calon pegawai dan mendorongnya untuk melamar jabatan dalam suatu organisasi. Apabila sudah ada pelamar-pelamar yang cukup jumlahnya maka diadakan proses seleksi yang terdiri atas : penerimaan pelamar, wawancara pendahuluan, pengisian formulir lamaran, ujian pekerjaan, wawancara, pemeriksaan latar belakang, seleksi pendahuluan oleh Bagian Pegawai, seleksi akhir oleh pengawas, pemeriksaan badan dan penempatan.

4. Orientasi

Orientasi adalah penyesuaian baru secara terpimpin dengan organisasi, dengan jabatan-jabatan dan dengan lingkungan kerjanya. Orientasi itu sangat penting, karena kesan pertama pegawai baru mempengaruhi kepuasan terhadap jabatan, kemampuan dan kesetiaan terhadap organisasi yang akan datang.

5. Pelatihan

Pelatihan adalah kegiatan untuk menambah pengetahuan dan kecakapan pegawai guna melaksanakan suatu jabatan tertentu. Agar pelatihan dapat sukses, ada beberapa prinsip yang perlu diperhatikan, antara lain : perbedaan individu, hubungan pelatihan dengan analisis jabatan, motivasi,

partisipasi aktif, pemilihan pelatih, pemilihan peserta pelatihan, pelatihan para pelatih, metode pelatihan dan prinsip belajar.

6. Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan

Penilaian pelaksanaan pekerjaan adalah penilaian individu mengenai pelaksanaan pekerjaannya di tempat kerja dan kesanggupannya untuk memperoleh kemajuan secara sistematis. Biasanya penilaian dilakukan oleh atasan langsung individu yang bersangkutan dalam organisasi yang selanjutnya hasil penilaian diperiksa lagi oleh atasannya. Penilaian pelaksanaan pekerjaan adalah berguna untuk menentukan kenaikan gaji, kenaikan pangkat, kenaikan jabatan, kebutuhan pelatihan dan peningkatan hasil kerja.

7. Perencanaan Karier

Karier itu terdiri atas serangkaian pengalaman kerja yang berurutan menuju ke tingkat tanggung jawab, status, kekuasaan dan penghargaan yang lebih besar. Perencanaan karier itu penting, karena banyak calon pegawai, khususnya calon-calon yang berpendidikan tinggi, menginginkan suatu karier, bukan hanya suatu jabatan saja. Organisasi harus mempertimbangkan minat dan cita-cita karier individu-individu. Yang bertanggung jawab untuk membantu perencanaan karier perseorangan adalah ahli-ahli kepegawaian.

Bagian pegawai dapat mendorong perencanaan karier melalui 3 cara, yakni pendidikan, informasi dan penyuluhan karier.

8. Kompensasi

Kompensasi adalah imbalan jasa yang diberikan kepada pegawai, karena yang bersangkutan telah memberikan sumbangan untuk mencapai tujuan organisasi. Dalam istilah kompensasi termasuk gaji, upah, pakaian, perumahan, tunjangan pangan dan tunjangan-tunjangan lain.

9. Promosi dan Pemindahan

Promosi adalah pemindahan pegawai dari suatu jabatan ke jabatan yang lain secara vertikal ke atas, sedangkan pemindahan (*transfer*) adalah pemindahan pegawai dari suatu jabatan ke jabatan lain secara horizontal.

4. Pegawai Negeri Sipil

Berdasarkan Pasal 1 butir 1 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dijelaskan bahwa :

“Pegawai Negeri adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri atau diserahi tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

Dari rumusan bunyi Pasal 1 butir 1 di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa untuk menjadi Pegawai Negeri maka seseorang harus memenuhi syarat-syarat yaitu :

1. Harus Warga Negara Indonesia.
2. Memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan dalam perundang-undangan.
3. Harus diangkat oleh pejabat yang berwenang.
4. Diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri atau diserahi tugas Negara lainnya.
5. Digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kemudian dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian ditentukan mengenai jenis Pegawai Negeri bahwa:

1. Pegawai Negeri Terdiri dari :
 - a. Pegawai Negeri Sipil.
 - b. Anggota Tentara Nasional Indonesia.
 - c. Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.
2. Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf a, terdiri dari :
 - a. Pegawai Negeri Sipil Pusat.
 - b. Pegawai Negeri Sipil Daerah.
3. Di samping Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), pejabat yang berwenang dapat mengangkat pegawai tidak tetap.

Pasal 2 Undang-Undang No.43 Tahun 1999 merupakan pengembangan dari Pasal 2 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 yang semula hanya 2 ayat menjadi 3 ayat. Sedangkan pada ayat 1 terpisahnya anggota POLRI dari ABRI sehingga menjadi butir tersendiri untuk anggota POLRI yaitu butir C.

Adapun yang dimaksud dengan Pegawai Negeri Sipil Pusat adalah Pegawai Negeri Sipil yang gajinya dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan bekerja pada Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, Kesekretariatan Lembaga Tertinggi Negara, Instansi Vertikal di Daerah Propinsi/Kabupaten/Kota, Kepaniteraan Pengadilan, atau dipekerjakan untuk menyelenggarakan Negara lainnya.

Sedangkan yang dimaksud dengan Pegawai Negeri Sipil Daerah adalah Pegawai Negeri Sipil Daerah Propinsi/Kabupaten/Kota yang gajinya dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan bekerja pada Pemerintah Daerah atau dipekerjakan di luar instansi induknya.

Terhadap Pegawai Negeri Sipil Pusat dan Pegawai Negeri Sipil Daerah yang dipekerjakan di luar instansi induk gajinya dibebankan pada instansi yang menerima perbantuan. Dari uraian-uraian di atas, dapat diketahui bahwa sasaran dari administrasi kepegawaian adalah pegawai negeri atau aparatur negara.

Dalam administrasi kepegawaian negara, di dalamnya terdapat kegiatan-kegiatan yang menyangkut tentang pegawai atau aparatur negara. Kegiatan-kegiatan tersebut mulai dari perekrutan pegawai, pemeliharaan

pegawai, sampai dengan promosi dan pemindahan pegawai. Dalam upaya pemeliharaan pegawai, dapat dilakukan dengan memberikan semangat kepada pegawai agar pegawai tersebut dapat berkontribusi baik terhadap organisasi, kemudian juga pelaksanaan disiplin bagi pegawai agar pegawai dapat sejalan dengan visi dan misi organisasi.

C. Disiplin

1. Pengertian dan Tujuan Disiplin

Menurut Moekijat (1987:195), disiplin berasal dari kata Latin: *disciplina*, yang berarti latihan atau pendidikan kesopanan dan kerokhaniaan serta pengembangan tabiat. Hal ini menekankan pada bantuan kepada pegawai untuk mengembangkan sikap yang layak terhadap pekerjaannya dan merupakan cara pengawas dalam membuat peranannya dalam hubungannya dengan disiplin. Berbeda dengan Handoko (1989:208), yang mengatakan bahwa disiplin adalah kegiatan manajemen untuk menjalankan standar-standar organisasi. Dari kedua pendapat ini, dapat disimpulkan bahwa disiplin adalah sebuah upaya untuk mendidik pegawai dalam bersikap sehingga sesuai dengan pekerjaannya yang telah ditetapkan oleh organisasi.

Menurut Siagian (2010:304), pembahasan mengenai disiplin pegawai dalam manajemen sumber daya manusia berangkat dari pandangan bahwa tidak ada manusia yang sempurna, luput dari kekhilafan dan kesalahan. Oleh karena itu setiap organisasi perlu memiliki berbagai ketentuan yang harus ditaati oleh para anggotanya, standar yang harus dipenuhi. Disiplin

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

Menurut Moekijat (1987:160), tujuan disiplin kerja:

1. Memperbaiki perilaku pegawai/karyawan yang melanggar peraturan selanjutnya memberi contoh kepada pegawai/karyawan.
2. Menghindari adanya rintangan yang akan terjadi karena tindakan yang tidak sesuai dengan ketentuan organisasi atau unit kerja.
3. Menghindari tindakan yang salah diwaktu yang akan datang serta mengembalikan pada prosedur yang sesuai dengan ketentuan yang telah ditentukan oleh organisasi atau unit kerja.
4. Menjamin agar pekerjaan yang sesuai dengan harapan dan tujuan yang telah direncanakan.
5. Memberikan kemudahan bagi pemimpin dalam melakukan pengawasan terhadap bawahan.
6. Mempermudah pimpinan dalam memberikan penilaian prestasi kerja secara obyektif.

2. Jenis-Jenis Disiplin

Moer (2001:138), mengemukakan bahwa disiplin pada umumnya terdiri dari dua hal yang diatur yaitu mengenai waktu dan perbuatan:

1. Disiplin Waktu

Ketaatan pegawai terhadap waktu kerja yang berlaku diorganisasi seperti waktu masuk, waktu pulang, waktu dikantor dan kehadiran presensi.

2. Disiplin Perbuatan

Yaitu ketaatan setiap pegawai untuk bertingkah laku sesuai dengan norma atau aturan dalam organisasi seperti berpakaian dinas, menggunakan atribut yang ada serta mengikuti cara kerja sesuai dengan yang ditentukan organisasi atau unit kerja.

Sedangkan menurut Siagian (2010:305), mengatakan bahwa terdapat dua jenis disiplin dalam organisasi, yaitu yang bersifat preventif dan yang bersifat korektif:

1. Pendisiplinan Preventif

Adalah sebuah tindakan yang di dalamnya mengandung upaya dorongan bagi karyawan agar taat dengan ketentuan/ aturan yang berlaku dan memenuhi standar yang telah ditetapkan.

Artinya dengan kejelasan dan penjelasan bagaimana pola sikap, tindakan, dan perilaku yang diinginkan setiap anggota organisasi disertai usaha pencegahan agar karyawan tidak berperilaku negatif.

2. Pendisiplinan Korektif

Adalah sebuah tindakan penjatuhan sanksi disipliner, setelah ada karyawan yang nyata telah melakukan pelanggaran ketentuan yang berlaku atau karyawan tersebut gagal memenuhi standar yang telah ditetapkan. Berat ringannya suatu sanksi tergantung pada bobot pelanggaran yang telah terjadi.

Pengenaan sanksi bersifat hierarki dan sesuai dengan prosedur yang ada. Artinya pengenaan sanksi diprakarsai oleh atasan langsung karyawan yang melakukan pelanggaran, diteruskan kepada pimpinan yang lebih tinggi dan keputusan akhir pengenaan sanksi diambil oleh pejabat pimpinan yang berwenang untuk itu.

Agar berbagai tujuan pendisiplinan dapat tercapai, maka menurut Siagian (2010:306) mengatakan bahwa pendisiplinan harus diterapkan secara bertahap. Yang dimaksud dengan cara bertahap adalah dengan mengambil berbagai langkah yang bersifat pendisiplinan, mulai dari yang paling ringan hingga kepada yang terberat. Misalnya dengan:

1. peringatan lisan oleh penyelia,
2. pernyataan tertulis ketidakpuasan oleh atasan langsung,
3. penundaan kenaikan gaji berkala,
4. penundaan kenaikan pangkat,
5. pembebasan dari jabatan,
6. pemberhentian sementara,

7. pemberhentian atas permintaan sendiri,
8. pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri, dan
9. pemberhentian tidak dengan hormat.

3. Peraturan Pemerintah Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil

Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil adalah peraturan yang mengatur mengenai kewajiban, larangan, dan sanksi apabila kewajiban tidak ditaati atau larangan dilanggar oleh Pegawai Negeri Sipil. Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Peraturan ini merupakan perbaharuan dari Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Peraturan Pemerintah tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil ini antara lain memuat kewajiban, larangan, dan hukuman disiplin yang dapat dijatuhkan kepada Pegawai Negeri Sipil yang telah terbukti melakukan pelanggaran.

Pegawai Negeri Sipil yang tidak melakukan kewajiban dan melakukan perbuatan yang dilarang sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010, dianggap telah melakukan pelanggaran disiplin PNS dan tentu saja harus mendapatkan hukuman disiplin. Adapun tingkat dan jenis hukuman disiplin, yaitu:

1. Hukuman disiplin ringan, terdiri dari :
 - a. teguran lisan;
 - b. teguran tertulis; dan
 - c. pernyataan tidak puas secara tertulis.

2. Hukuman disiplin sedang, terdiri dari:
 - a. penundaan kenaikan gaji berkala selama 1 (satu) tahun;
 - b. penundaan kenaikan pangkat selama 1 (satu) tahun; dan
 - c. penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 1 (satu) tahun.
3. Hukuman disiplin berat, terdiri dari :
 - a. penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 3 (tiga) tahun;
 - b. pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah;
 - c. pembebasan dari jabatan;
 - d. pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS; dan
 - e. pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS.

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat diketahui bahwa pelaksanaan disiplin pegawai negeri sipil telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010. Namun dalam pelaksanaannya, instansi pemerintah juga dapat membuat aturan mengenai penegakan disiplin tanpa mengesampingkan Peraturan Pemerintah tersebut. Salah satunya yaitu Kementerian Keuangan, yang menerapkan penegakan disiplin melalui Peraturan Menteri Keuangan Nomor 214/PMK.01/2011. Dimana dalam peraturan ini, upaya penegakan disiplin berupa pemotongan Tunjangan Khusus Pembinaan Keuangan Negara (TKPKN) bagi pegawai yang melanggar peraturan.

D. Tunjangan Khusus Pembinaan Keuangan Negara (TKPKN)

1. Pengertian Tunjangan Khusus Pembinaan Keuangan Negara (TKPKN)

Tunjangan Khusus Pembinaan Keuangan Negara adalah suatu tunjangan kinerja yang diberikan kepada pegawai negeri sipil di lingkungan Kementerian Keuangan. Tunjangan ini dapat dikatakan sebagai remunerasi yang berbasis kinerja (*performance based remuneration*) dan berdasarkan Kepmenkeu No 289/KMK.01/2007 diberikan berdasarkan *Job Grade* (total terdapat 27 grade). Pemberian tunjangan khusus ini sudah diatur sejak dulu melalui Keputusan Presiden Nomor 15 Tahun 1971 tentang *Tundjangan Chusus Pembinaan Keuangan Negara Kepada Pegawai Departemen Keuangan*. TKPKN tersebut diberikan dengan pertimbangan :

- a. Dalam rangka usaha peningkatan dan pengamanan penerimaan dan pengeluaran keuangan negara,
- b. Pemberian tunjangan khusus, pembinaan keuangan negara, tersebut di atas, merupakan usaha-usaha preventif dan sekaligus sebagai imbalan atas tindakan-tindakan yang akan diambil guna menertibkan dan mendisiplinkan pegawai-pegawai yang bersangkutan, sehingga penyelewengan-penyelewengan dalam bidang penerimaan dan pengeluaran keuangan negara diharapkan dapat ditekan seminimal mungkin,
- c. Dengan pemberian tunjangan khusus tersebut, para pegawai Departemen Keuangan diharapkan dapat melaksanakan tugas di jabatannya dengan keinsyafan yang sedalam-dalamnya dengan penuh rasa tanggung jawab serta dapat memberikan prestasi kerja semaksimal mungkin,
- d. Dalam rangka penerbitan dan pembersihan aparatur, terhadap pegawai Departemen Keuangan yang melakukan perbuatan-perbuatan yang menyalahi tata tertib dan disiplin kerja, harus diambil tindakan yang tegas dan lebih keras dengan sanksi-sanksi hukuman yang setimpal.

Dalam Pasal 2 dijelaskan bahwa tunjangan khusus pembinaan pegawai negeri tersebut berupa:

1. Tunjangan pokok, atau Tunjangan pokok diberikan kepada semua pegawai dalam lingkungan Departemen Keuangan
2. Tunjangan pokok dan tunjangan tambahan
Tunjangan tambahan diberikan kepada pegawai yang berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan, memimpin/mengepalai unit organisasi pada Departemen Keuangan, berdasarkan eselon-eselon yang telah ditetapkan termasuk pejabat yang disamakan kedudukannya dengan pemimpin/kepala unit yang bersangkutan.

2. Penegakan Disiplin Dalam Kaitannya Dengan Tunjangan Khusus

Pembinaan Keuangan Negara Di Lingkungan Kementerian Keuangan

Upaya penegakan disiplin pegawai di lingkungan Kementerian Keuangan selain berpijak pada Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, diatur juga mengenai penegakan disiplin melalui pemotongan tunjangan khusus pembinaan keuangan negara (TKPKN) yang diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 214/PMK.01/2011 tentang Penegakan Disiplin Dalam Kaitannya Dengan Tunjangan Khusus Pembinaan Keuangan Negara Di Lingkungan Kementerian Keuangan.

Di dalam Peraturan Menteri Keuangan ini mengatur mengenai : Setiap pegawai wajib masuk dan pulang bekerja sesuai ketentuan jam kerja dengan mengisi daftar hadir elektronik. Pengisian daftar hadir dilakukan sebanyak 2 (dua) kali yaitu pada saat masuk bekerja dan pada saat pulang bekerja. Pegawai dinyatakan melanggar jam kerja apabila tidak masuk bekerja,

terlambat masuk bekerja, pulang sebelum waktunya, tidak berada di tempat tugas, tidak mengganti waktu keterlambatan, dan/atau tidak mengisi daftar hadir, tanpa alasan yang sah.

Pemotongan TKPKN diberlakukan kepada:

1. Pegawai yang tidak masuk bekerja atau tidak berada di tempat tugas selama 7 ½ (tujuh setengah) jam atau lebih dalam sehari;
2. Pegawai yang terlambat masuk bekerja;
3. Pegawai yang pulang sebelum waktunya;
4. Pegawai yang tidak mengganti waktu keterlambatan;
5. Pegawai yang tidak mengisi daftar hadir;
6. Pegawai yang dijatuhi hukuman disiplin; dan/atau
7. Pegawai yang dikenakan pemberhentian sementara dari jabatan negeri.

Besaran pemotongan tersebut dimulai dari 0,5% hingga 100% bergantung pada berat-ringannya perbuatan indisipliner yang dilakukan pegawai.