



IMPLEMENTASI PERATURAN PEMERINTAH TENTANG DISIPLIN PEGAWAI NEGERI SIPIL DI SEKRETARIAT DAERAH KABUPATEN MUARO JAMBI

Saadah

PNS Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan Daerah Kabupaten Muaro Jambi

e-mail: saadah-hs@yahoo.com

Abstrak

Artikel ini menganalisis implementasi kebijakan, hambatan-hambatan, serta upaya-upaya Sekretariat Daerah Kabupaten Muaro Jambi dalam melaksanakan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai. Model konseptual menggunakan teori Edwards III melalui analisis dari aspek; komunikasi, sumber-sumber, sikap pelaksana, dan struktur birokrasi. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif deskriptif yang berusaha untuk memahami masalah berdasarkan fakta tentang kenyataan yang berada pada lokus penelitian melalui teknik triangulasi data dengan informan sebanyak 11 orang, teknik pengumpulan data melalui telaahan dokumen yang relevan dan pengamatan non partisipan. Aspek yang paling berperan dalam implementasi kebijakan yang belum optimal adalah sikap pelaksana dalam pemberian insentif kepada pegawai. Dalam hal ini, faktor-faktor penghambat implementasi kebijakan tersebut adalah sosialisasi belum sampai ke seluruh pegawai, komitmen pimpinan dan staf pelaksana yang kurang, tingkat kompetensi pegawai rendah, *job description* tidak jelas, kurangnya ketegasan dalam memberikan sanksi, tidak adanya pemberian insentif terhadap pelaksana kebijakan, belum adanya tim teknis sebagai penegak disiplin yang bertanggungjawab terhadap penegakan disiplin.

Kata Kunci: Implementasi, Disiplin Pegawai, Sekretariat Daerah Muaro Jambi.

Implementation of Government Regulation No. 53 Year 2010 on Discipline for Civil Servants at The Muaro Jambi District Secretariat

Abstract

This research aimed to analyze the implementation of the policy, existing constraints, and efforts conducted by Muaro Jambi District Secretariat in implementing the policy. It adopted the theory of Edwards III as a guide for analysis. This research employed a descriptive, qualitative method trying to comprehend the problem based on the factual reality in the locus of research through data triangulation technique. The data were collected through interviews to 11 informants, documentary reviews, and nonparticipant observation. The analysis covered the aspects of communication, resources, attitudes, and bureaucratic structure as well as the existing constraints. Based on the research results, it was found out that there was a problem in term of the implementers' attitudes in the provision of incentives to employees. In this case, the constraints in implementing the policy embraced the lack of socialization to all employees, the lack of commitment among the staff and senior employees, less competent employees, indefinite job description, the lack of law enforcement, the lack of incentives for the implementers, and the absence of technical team to enforce employees' discipline.

Keywords: Implementation, Discipline for Civil Servants, Muaro Jambi District Secretariat

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagai aparatur negara sekaligus pelaksana pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan. Dengan demikian, PNS memiliki kedudukan yang sangat penting dan menentukan sebagai usaha untuk mewujudkan tujuan nasional, sehingga kelancaran penyelenggaraan

pemerintahan dan pembangunan nasional tergantung dari kesempurnaan aparatur negara. Dalam rangka penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan, diperlukan pembinaan untuk mewujudkan PNS yang penuh kesetiaan dan ketiaatan pada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara dan Pemerintahan yang bersatu padu, bersih, berkualitas tinggi dan sadar akan tanggung jawabnya.



Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 pada Bab II Pasal 3 angka 11 dinyatakan kewajiban pegawai masuk kerja dan menaati ketentuan jam kerja. Untuk aturan masuk kerja dan menaati ketentuan jam kerja pegawai, Pemerintah Kabupaten Muaro Jambi telah mengeluarkan instruksi Bupati Muaro Jambi Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Peningkatan Disiplin PNS di Lingkungan Pemerintah Kab. Muaro Jambi yang memuat ketentuan jam kerja sebagai berikut: Bawa jumlah jam kerja efektif dalam 1 minggu secara kumulatif adalah 37,5 jam yang dilaksanakan selama 5 hari jam kerja dengan perincian sebagai berikut:

- a. Senin - Kamis Pukul 08.00 - 16.15 WIB.
- b. Hari Jum'at 07.00 - 11.30 WIB (melaksanakan olah raga pukul 07.00 - 08.00 WIB).

Pada pelaksanaannya, dilingkungan Pemerintahan Kabupaten Muaro Jambi, masih sering terjadi pelanggaran berkaitan dengan pelanggaran disiplin PNS masuk kerja dan menaati ketentuan jam kerja. Dalam hal ini, masih banyak PNS di Lingkungan Kabupaten Muaro Jambi yang melakukan pelanggaran disiplin

tersebut salah satu contoh di instansi Sekretariat Daerah Kabupaten Muaro Jambi. Pentingnya disiplin PNS dilingkungan pemerintahan telah menjadi isu strategis yang diwujudkan dalam bentuk Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil dan diubah menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Pelanggaran disiplin dalam PP No.53 Tahun 2010 merupakan setiap ucapan, tulisan, atau perbuatan PNS, yang tidak mentaati kewajiban dan/atau melanggar larangan ketentuan disiplin PNS, baik yang dilakukan di dalam maupun di luar jam kerja. Tingkatan hukuman disiplin yang diberikan sesuai dengan tingkatan pelanggaran yang dilakukan oleh PNS yang terdiri dari hukuman disiplin ringan, hukuman disiplin sedang, dan hukuman disiplin berat. Di lingkungan Sekretariat Daerah Kabupaten Muaro Jambi telah diindikasikan ada beberapa Pelanggaran yang diakukan oleh PNS sejak tahun 2011 yaitu sejak di implementasikannya kebijakan itu sampai dengan tahun 2014 dengan data sebagai berikut:

Tabel 1. Pelanggaran Disiplin Jam Masuk Kerja Pegawai Sekretariat Daerah Kabupaten Muaro Jambi Tahun 2011- 2014

No	Tahun	Pelanggaran		
		Terlambat	Cepat Pulang	Alpa
1	2011	3.677	565	1.511
2	2012	10.403	188	120
3	2013	10.934	280	765
4	*2014	7.895	170	214

Sumber: Bagian Organisasi dan Tata Laksana Setda Kab. Muaro Jambi (diolah).

Berdasarkan tabel di atas, bahwa pelanggaran disiplin jam kerja masih cukup banyak terjadi di Sekretariat Daerah Kabupaten Muaro Jambi. Pada tahun 2011 pelanggaran terlambat masuk kantor sebanyak 3.677, cepat pulang sebanyak 565 dan alpa sebanyak 1.511, pada tahun 2012 pelanggaran terlambat masuk kantor sebanyak 10.403, cepat pulang sebanyak 188 dan alpa 120, pada tahun 2013 pelanggaran terlambat masuk kantor sebanyak 10.934, cepat pulang sebanyak 280 alpa 765 sementara pada tahun 2014 pelanggaran terlambat masuk kantor sebanyak 7.895, cepat pulang sebanyak 170 alpa 214. Jika dilihat pada tabel pelanggaran di atas pelanggaran disiplin jam kerja terlihat meningkat pada tahun 2012 sampai dengan 2014, sementara di Sekretariat Daerah Kabupaten Muaro Jambi pada tahun 2011 telah di implementasikannya

PP 53 tahun 2010. Sementara itu dalam Peraturan Bupati Muaro Jambi Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Peningkatan Disiplin PNS di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Muaro Jambi bahkan tidak memuat ketentuan jam istirahat bagi PNS. Hal tersebut dapat memicu ketidakdisiplinan PNS dalam bekerja karena waktu untuk istirahat PNS tidak seragam maka akan membuat celah bagi PNS untuk melakukan pelanggaran. Belum optimalnya implementasi PP 53 Tahun 2010 pada Bab II pasal 3 angka 11 di Sekretariat Daerah Kabupaten Muaro Jambi dapat dilihat berdasarkan beberapa aspek yang didapatkan peneliti sebagaimana berikut ini:

a. Komunikasi (Communication)

Sekretariat Daerah Kabupaten Muaro Jambi belum melakukan sosialisasi secara



menyeluruh dalam menyampaikan kebijakan PP 53 tahun 2010 ini. hanya menyampaikan dengan memberikan pengarahan kepada pegawai tentang kebijakan itu terutama terkait dengan disiplin masuk kerja dan mentaati jam kerja. Berdasarkan data tabel 2 masih cukup banyak PNS yang melakukan pelanggaran terhadap PP 53 Tahun 2010 terkait dengan pelaksanaan waktu kerja pegawai di Sekretariat Daerah Kab. Muaro Jambi. Dalam hal ini, masih banyaknya PNS yang melakukan pelanggaran atas kewajiban untuk masuk kerja dan mantaati ketentuan jam kerja. Sehingga implementasi PP 53 Tahun 2010 di Sekretariat Daerah Kab. Muaro Jambi belum dapat dilaksanakan secara optimal.

b. Sumber-Sumber

Implementasi kebijakan PP 53 tahun 2010 tentang disiplin pegawai pada bab II pasal 3 angka 11 sebagai sumber-sumber daya adalah informasi yang diberikan sebagai petunjuk pelaksanaan kebijakan kepada staf. Terjadinya kekurangan staf sebagai pelaksana kebijakan merupakan hal yang cukup berpengaruh terhadap pemaksimalan pengimplementasian kebijakan tersebut. Keadaan tersebut diperburuk dengan kurangnya perhatian dari pimpinan untuk mendapatkan informasi orang-orang untuk ditempat tugaskan ke Setda. Akan tetapi sampai dengan penelitian selesai, belum ada realisasi dari pelaksana untuk memenuhi kekurangan staf tersebut yang mengakibatkan kurang maksimalnya kinerja staf pelaksana dalam mengimplementasikan kebijakan tersebut. Kurangnya fasilitas pendukung yang diperlukan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan dalam mengimplementasikan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 di lingkungan Sekretariat Daerah Kabupaten Muaro Jambi. Sebagaimana sistem pengaturan absensi yang masih manual dan belum terkoordinasi secara terpusat di satu bagian tertentu.

c. Sikap Pelaksana (Kecenderungan-kecenderungan)

Kurangnya komitmen pimpinan di lingkungan Sekretariat Daerah Kabupaten Muaro Jambi untuk melaksanakan PP 53 Tahun 2010. Hal tersebut dapat dilihat berdasarkan masih banyaknya jumlah staf Sekretariat Daerah yang melakukan pelanggaran dengan hukuman ringan dan sanksi yang diberikan hanya batasan teguran lisan. Sampai hari ini masih banyak PNS atau Pejabat yang beranggapan

bawa penjatuhan hukuman disiplin hanya dilaksanakan oleh Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan Daerah, padahal dalam PP Nomor 53 Tahun 2010 jelas-jelas sudah diberikan mandat bahwa penjatuhan hukuman disiplin terhadap PNS itu dilakukan oleh atasan langsung di SKPD masing-masing.

d. Struktur Birokrasi

Pedoman pelaksanaan pemberian hukuman kepada pegawai yang melakukan pelanggaran disiplin masuk kerja dan mentaati jam kerja di Sekretariat Daerah Kabupaten Muaro Jambi. Dengan kondisi sumber daya staf pelaksana kebijakan yang belum memiliki tim kerja dari Bupati Muaro Jambi, sehingga masih terdapat kurangnya tanggungjawab pejabat eselon untuk menindaklanjuti bawahannya yang melanggar kebijakan jam kerja.

Dari fenomena tersebut indikasi awal penulis melihat bahwa implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 pada Bab II pasal 3 angka 11 di Sekretariat Daerah Kabupaten Muaro Jambi belum terlaksana secara optimal. Menjadi suatu hal yang menarik bagi penulis untuk melakukan penelitian yang dituangkan dalam bentuk tesis dengan judul: "Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil Di Sekretariat Daerah Kabupaten Muaro Jambi".

2. Fokus Penelitian

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan, penulis akan berfokus pada permasalahan "Bagaimana Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil pada Bab II Pasal 3 Angka 11 di Sekretariat Daerah Kabupaten Muaro Jambi?"

3. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui:

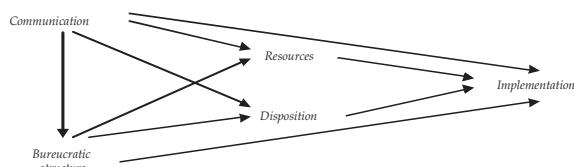
- a. Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil pada Bab II pasal 3 angka 11di Sekretariat Daerah Kabupaten Muaro Jambi.
- b. Hambatan-hambatan apa saja yang dihadapi oleh Pemerintah Kabupaten Muaro Jambi dalam mengimplementasikan PP 53 Tahun 2010 pada Bab II Pasal 3 Angka 11 di Sekretariat Daerah Kabupaten Muaro Jambi.

- c. Upaya-upaya apa yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Muaro Jambi untuk mengatasi hambatan-hambatan dalam mengimplementasikan PP 53 Tahun 2010 pada Bab II pasal 3 angka 11 di Sekretariat Daerah Kabupaten Muaro Jambi.

4. Tinjauan Pustaka

a. Model Implementasi Kebijakan Edwards III

Dengan demikian apabila suatu kebijakan publik memperhatikan elemen yang mempengaruhi serta juga memperhatikan prosedur yang ada, maka pelaksanaan suatu kebijakan akan dicapai dengan efektif. Berkenaan dengan elemen sistem kebijakan (kebijakan publik) yang dikemukakan oleh Dye (Dunn, 2000:110), Edwards III (1980:100-10) menyatakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh 4 (empat) dimensi kritis atau variabel yang mendukung, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi atau sikap dan struktur birokrasi. Diantara faktor-faktor tersebut terjadi interaksi dan pada gilirannya berpengaruh terhadap implementasi. Sebagaimana model yang disajikan dalam gambar berikut ini:



Gambar 1. Model Implementasi Kebijakan Edwards III

Sejalan dengan model implementasi kebijakan di atas, jelaslah bahwa mereka yang terlibat dalam implementasi kebijakan negara atau daerah dalam rangka pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan yang telah ditetapkan sebelumnya adalah pihak pemerintah sendiri dengan pihak kelompok-kelompok individu yang berkepentingan yang ada dalam masyarakat dimana kebijakan itu diimplementasikan. Dalam hal ini, keberhasilan implementasi kebijakan publik dipengaruhi oleh faktor-faktor sebagai berikut (George Edwards III, 1980):

1) Komunikasi (Communication)

Secara umum, Edwards membahas tiga hal penting dalam proses komunikasi kebijakan, yakni transmisi, konsistensi dan kejelasan (*clarity*). Menurut Edwards, persyaratan pertama bagi implementasi kebijakan yang efektif adalah bahwa mereka yang melaksanakan keputusan harus

mengetahui apa yang harus mereka lakukan. Keputusan-keputusan kebijakan dan perintah-perintah harus diteruskan kepada personil yang tepat sebelum keputusan-keputusan dan perintah-perintah itu dapat diikuti. Tentu saja, komunikasi-komunikasi harus akurat dan harus dimengerti dengan cermat oleh para pelaksana. Akan tetapi, banyak hambatan-hambatan yang menghadang transmisi komunikasi-komunikasi pelaksanaan dan hambatan-hambatan ini mungkin menghalangi kebijakan.

a) Transmisi

Penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali terjadi masalah dalam penyaluran komunikasi yaitu adanya salah pengertian (*miskomunikasi*) yang disebabkan banyaknya tingkatan birokrasi yang harus dilalui dalam proses komunikasi, sehingga apa yang diharapkan mengalami hambatan di tengah jalan. Faktor pertama yang berpengaruh terhadap komunikasi kebijakan adalah transmisi. Sebelum pejabat dapat mengimplementasikan suatu keputusan, ia harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan. Hal ini tidak selalu merupakan proses yang langsung sebagaimana nampaknya. Banyak sekali ditemukan keputusan-keputusan tersebut diabaikan atau jika tidak demikian, seringkali terjadi kesalahan terhadap keputusan-keputusan yang dikeluarkan. Oleh karena itu, seorang implementor kebijakan harus mampu memahami makna dari suatu kebijakan, agar pada saat menyampaikan isi kebijakan kepada pihak lain dapat dipahami sebagaimana makna sebenarnya dan kebijakan dapat diimplementasikan dengan baik.

b) Kejelasan

Faktor kedua yang dikemukakan Edwards adalah kejelasan. Kejelasan di sini adalah bagaimana komunikasi yang diterima oleh pelaksana kebijakan (*street level bureaucrat*) harus jelas dan tidak membingungkan atau tidak ambigu. Jika kebijakan kebijakan diimplementasikan sebagaimana yang diinginkan, maka petunjuk-petunjuk pelaksanaan tidak



hanya diterima oleh para pelaksana kebijakan, tetapi juga komunikasi kebijakan tersebut harus jelas. Seringkali instruksi-instruksi yang diteruskan kepada pelaksana-pelaksana kabur dan tidak menetapkan kapan dan bagaimana suatu program dilaksanakan. Ketidakjelasan pesan komunikasi yang disampaikan berkenaan dengan implementasi kebijakan akan mendorong terjadinya interpretasi yang salah bahkan mungkin bertentangan dengan makna pesan awal. Namun demikian, ketidakjelasan pesan komunikasi kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi. Pada tataran tertentu, para pelaksana membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan kebijakan. Sesuatu yang sering dihambat oleh instruksi-instruksi yang sangat spesifik menyangkut implementasi kebijakan.

Kejelasan dalam penyampaian informasi kebijakan dapat dilakukan melalui kegiatan sosialisasi kebijakan kepada kelompok sasaran kebijakan. Dalam hal ini, yang menjadi sasaran kelompok kebijakan adalah para jajaran staf yang berada di Sekretariat Daerah Kabupaten Muaro Jambi, baik staf, eselon IV, sampai eselon III. Sehingga dengan sosialisasi penyampaian isi kebijakan diharapakan mampu memberikan kejelasan bagi pegawai negeri sipil atas semua kewajiban maupun larangan sebagaimana yang terdapat dalam PP 53 Tahun 2010.

c) Konsistensi

Faktor ketiga yang berpengaruh terhadap komunikasi kebijakan adalah konsistensi. Perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi harus konsisten dan jelas untuk ditetapkan atau dijalankan. Jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan. Jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas. Walaupun perintah-perintah yang disampaikan kepada para pelaksana kebijakan mempunyai unsur kejelasan, tetapi bila perintah tersebut bertentangan maka perintah tersebut tidak akan memudahkan para pelaksana kebijakan menjalankantugasnya dengan baik. Disisilain, perintah-perintah implementasi kebijakan yang tidak konsisten akan mendorong para pelaksana mengambil tindakan yang

sangat longgar dalam menafsirkan dan mengimplementasikan kebijakan. Bila hal ini terjadi, maka akan berakibat pada ketidakefektifan implementasi kebijakan karena tindakan yang sangat longgar, besar kemungkinan tidak dapat digunakan untuk melaksanakan tujuan-tujuan kebijakan. Konsistensi di sini dapat dilihat, bagaimana para implementor kebijakan benar-benar melaksanakan isi kebijakan tanpa mengurangi atau menghilangkan salah satu pemaknaan isi kebijakan.

2) *Sumber Daya*

Perintah-perintah implementasi mungkin diteruskan secara cermat, jelas dan konsisten, tetapi jika para pelaksana kekurangan sumber-sumber yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan kebijakan, maka implementasi inipun cenderung tidak efektif. Dengan demikian, sumber-sumber dapat merupakan faktor yang penting dalam melaksanakan kebijakan publik.

a) Staf

Barangkali sumber yang paling penting dalam melaksanakan kebijakan adalah staf. Ada satu hal yang harus diingat adalah bahwa jumlah tidak selalu mempunyai efek positif bagi implementasi kebijakan. Hal ini berarti bahwa jumlah staf yang banyak tidak secara otomatis mendorong implementasi yang berhasil. Hal ini disebabkan oleh kurangnya kecakapan yang dimiliki oleh para pegawai pemerintahan ataupun staf, namun di sisi lain kekurangan staf juga akan menimbulkan persoalan yang pelik menyangkut implementasi kebijakan yang efektif.

b) Informasi

Informasi merupakan sumber penting yang kedua dalam implementasi kebijakan. Informasi mempunyai dua bentuk. Pertama, informasi mengenai bagaimana melaksanakan suatu kebijakan. Pelaksana-pelaksana perlu mengetahui apa yang dilakukan dan bagaimana mereka harus melakukannya. Dengan demikian, para pelaksana kebijakan harus diberi petunjuk untuk melaksanakan kebijakan. Kedua, informasi adalah data tentang ketaatan personil-personil lain terhadap peraturan-peraturan pemerintah. Pelaksana-pelaksana harus mengetahui apakah orang-orang lain yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan mentaati Undang-Undang ataukah tidak.



c) Wewenang

Sumber lain yang penting dalam pelaksanaan adalah wewenang. Wewenang ini akan berbeda-beda dari suatu program ke program yang lain serta mempunyai banyak bentuk yang berbeda, seperti; hak untuk mengeluarkan surat panggilan untuk datang ke pengadilan; mengajukan masalah-masalah kepengadilan; mengeluarkan perintah kepada pejabat lain, menarik dana dari suatu program; menyediakan dana, staf dan bantuan teknis kepada pemerintah daerah; membeli barang-barang dan jasa; atau memungut pajak. Ketika wewenang tidak ada, maka kekuatan implementor di mata publik tidak dilegitimasi, sehingga dapat menggagalkan implementasi kebijakan publik. Tetapi dalam konteks lain, ketika wewenang formal tersedia, maka sering terjadi kesalahan dalam melihat efektivitas kewenangan. Di satu pihak, efektivitas kewenangan diperlukan dalam implementasi kebijakan, tetapi di sisi lain, efektivitas akan menyurut manakala wewenang diselewengkan oleh para pelaksana demi kepentingannya sendiri atau kelompoknya.

d) Fasilitas

Fasilitas fisik bisa pula merupakan sumber-sumber penting dalam implementasi. Seorang pelaksana mungkin mempunyai staf yang memadai, mungkin memahami apa yang harus dilakukan, dan mungkin mempunyai wewenang untuk melakukan koordinasi, tanpa perlengkapan, tanpa perbekalan, maka besar kemungkinan implementasi yang direncanakan tidak akan berhasil.

3) *Sikap Pelaksana (Kecenderungan-kecenderungan)*

Kecenderungan dari para pelaksana kebijakan merupakan faktor ketiga yang mempunyai konsekuensi-konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu, dan hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal. Demikian pula sebaliknya, bila tingkah laku atau perspektif para pelaksana berbeda dengan para pembuat keputusan, maka proses pelaksanaan suatu kebijakan menjadi semakin sulit.

a) Pengangkatan Birokrat

Kecenderungan-kecenderungan pelaksana menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan. Hanya yang menjadi persoalan adalah bila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat tinggi, mengapa mereka tidak diganti dengan orang yang lebih bertanggungjawab kepada pemimpin-pemimpin mereka? Bila pengangkatan pejabat tinggi semata-mata untuk menampung berbagai kelompok yang ada dimasyarakat, maka besar kemungkinan akan menghancurkan kebijakan itu sendiri. Hal ini terjadi karena pengangkatan seperti itu hanya akan menguntungkan dilihat dari perspektif politik, tetapi konsekuensinya akan mendorong perbedaan yang besar dengan Kepala Daerah.

b) Insentif

Mengubah personil dalam birokrasi pemerintah merupakan pekerjaan yang sulit dan tidak menjamin proses implementasi dapat berjalan lancar. Menurut Edwards, salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana adalah dengan memanipulasi insentif-insentif. Oleh karena pada umumnya orang bertindak menurut kepentingan mereka sendiri, maka memanipulasi insentif-insentif oleh para pembentuk kebijakan tingkat tinggi besar kemungkinan mempengaruhi tindakan-tindakan para pelaksana kebijakan. Hal ini dapat dilakukan dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana menjalankan perintah dengan baik.

4) *Struktur Birokrasi*

Birokrasi merupakan salah satu badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan. Birokrasi baik secara sadar atau tidak sadar memilih bentuk-bentuk organisasi untuk kesepakatan kolektif, dalam rangka memecahkan masalah-masalah sosial dalam kehidupan modern. Mereka tidak hanya berada dalam struktur pemerintah, tetapi juga berada dalam organisasi-organisasi swasta yang lain bahkan di institusi-institusi



pendidikan dan kadangkala suatu sistem birokrasi sengaja diciptakan untuk menjalankan suatu kebijakan tertentu.

a) *Standar Operating Procedures (SOP)*

Standar Operating Procedures (SOP) merupakan suatu kegiatan rutin yang memungkinkan para pelaksana kebijakan untuk melakukan kegiatan-kegiatan setiap hari dengan standar yang telah ditetapkan. Salah satu dari aspek-aspek struktural yang paling dasar dari suatu organisasi adalah prosedur-prosedur kerja ukuran dasarnya (*Standar Operating Procedures, SOP*). Prosedur-prosedur biasa ini digunakan dalam menanggulangi keadaankeadaan umum yang digunakan dalam organisasi-organisasi publik dan swasta. Dengan menggunakan SOP, para pelaksana dapat memanfaatkan waktu yang tersedia. Selain itu, SOP juga menyeragamkan tindakan-tindakan dari para pejabat dalam organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas, yang pada gilirannya dapat menimbulkan fleksibilitas yang besar (orang dapat dipindahkan dengan mudah dari suatu tempat ke tempat lain) dan kesamaan yang besar dalam penerapan peraturan-peraturan.

b) *Fragmentasi*

Sifat kedua dari struktur birokrasi yang berpengaruh dalam pelaksanaan kebijakan adalah fragmentasi organisasi. Tanggung jawab bagi suatu bidang kebijakan sering tersebar di antara beberapa organisasi, seringkali pula terjadi desentralisasi kekuasaan tersebut dilakukan secara radikal guna mencapai tujuan-tujuan kebijakan. Kongres dan lembaga-lembaga legislatif lain mencantumkan banyak badan secara terpisah dalam Undang-Undang agar dapat mengamatinya lebih teliti dan dalam usaha menentukan perilaku mereka. Sementara itu, badan-badan yang ada bertentangan satu sama lain untuk mempertahankan fungsi-fungsi mereka dan menentang usaha-usaha yang memungkinkan mereka mengkoordinasi kebijakan-kebijakan dengan badan-badan yang melaksanakan program-program yang berhubungan.

b. *Disiplin Pegawai*

Secara etimologi, disiplin berasal dari bahasa latin *idisiplinei* yang berarti pengikut. Seiring dengan perkembangan zaman, kata tersebut mengalami perubahan menjadi *idisiplinei* yang

artinya kepatuhan atau yang menyangkut tata tertib. Disiplin kerja adalah suatu sikap ketaatan seseorang terhadap aturan/ketentuan yang berlaku dalam organisasi, yaitu menggabungkan diri dalam organisasi itu atas dasar keinsyafan, bukan unsur paksaan (Wursanto, 2003). Siagian (Hasibuan, 2003) menyatakan bahwa disiplin kerja adalah sikap mental yang tercermin dalam perbuatan atau tingkah laku seseorang, kelompok masyarakat berupa ketaatan (*obedience*) terhadap peraturan, norma yang berlaku dalam masyarakat. Menurut Gie (Hasibuan, 2003) disiplin diartikan sebagai suatu keadaan tertib di mana orang-orang tergabung dalam organisasi tunduk pada peraturan yang telah ditetapkan dengan senang hati orang/sekelompok orang. Kedisiplinan adalah kesadaran dan ketaatan seseorang terhadap peraturan perusahaan/lembaga dan norma sosial yang berlaku.

Dari beberapa pendapat itu dapat disimpulkan bahwa disiplin kerja adalah sikap ketaatan dan kesetiaan seseorang/sekelompok orang terhadap peraturan tertulis/tidak tertulis yang tercermin dalam bentuk tingkah laku dan perbuatan pada suatu organisasi untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Tujuan disiplin baik kolektif maupun perorangan yang sebenarnya adalah untuk mengarahkan tingkah laku pada realita yang harmonis.Untuk menciptakan kondisi tersebut, terlebih dahulu harus diwujudkan keselarasan antara hak dan kewajiban pegawai/karyawan.

Menurut Handoko (2001), disiplin kerja dibagi menjadi 2 (dua) jenis, yaitu:

1) *Self discipline*

Disiplin ini timbul karena seseorang merasa terpenuhi kebutuhannya dan telah menjadi bagian dari organisasi, sehingga orang akan tergugah hatinya untuk sadar dan secara sukarela mematuhi segala peraturan yang berlaku.

2) *Command discipline*

Disiplin ini tumbuh bukan dari perasaan ikhlas, akan tetapi timbul karena adanya paksaan/ancaman orang lain.

Dalam setiap organisasi, yang diinginkan pastilah jenis disiplin yang pertama, yaitu datang karena kesadaran dan keinsyafan. Akan tetapi pada kenyataannya selalu menunjukkan bahwa disiplin itu lebih banyak di sebabkan oleh adanya semacam paksaan dari luar. Disiplin mengacu pada pola tingkah laku dengan ciri-ciri sebagai berikut:



- 1) Adanya hasrat yang kuat untuk melaksanakan sepenuhnya apa yang sudah menjadi norma, etika, kaidah yang berlaku.
- 2) Adanya perilaku yang terkendali.
- 3) Adanya ketaatian.

Untuk mengetahui ada atau tidaknya disiplin kerja seorang pegawai/karyawan dapat dilihat dari:

- 1) Kepatuhan karyawan/pegawai terhadap peraturan yang berlaku, termasuk tepat waktu dan tanggung jawab terhadap pekerjaannya.
- 2) Bekerja sesuai prosedur yang ada.
- 3) Pemeliharaan sarana dan perlengkapan kantor dengan baik.

Menurut Handoko (2001) pembentukan disiplin kerja dapat dilakukan dengan 2 (dua) tipe, yaitu:

- 1) Disiplin preventif (*preventive discipline*), merupakan tindakan yang diambil untuk mendorong para pekerja mengikuti atau mematuhi norma-norma dan aturan-aturan sehingga penyelewengan-penyelewengan tidak terjadi.
- 2) Disiplin korektif (*corrective discipline*), merupakan suatu kegiatan yang diambil untuk menangani pelanggaran terhadap aturan-aturan dan mencoba untuk menghindari pelanggaran-pelanggaran lebih lanjut.

Dengan adanya tata tertib yang ditetapkan, dengan tidak sendirinya para pegawai akan mematuohnya, maka perlu bagi pihak organisasi mengkondisikan karyawannya dengan tata tertib kantor. Untuk mengkondisikan pegawai agar bersikap disiplin, maka dikemukakan prinsip pendisiplinan sebagai berikut:

- 1) Pendisiplinan dilakukan secara pribadi. Pendisiplinan ini dilakukan dengan menghindari menegur kesalahan dihadapan orang banyak, karena bila hal tersebut dilakukan menyebabkan karyawan yang bersangkutan malu dan tidak menutup kemungkinan akan sakit hati.
- 2) Pendisiplinan yang bersifat membangun. Selain menunjukkan kesalahan yang dilakukan karyawan, haruslah disertai dengan memberi petunjuk penyelesaiannya, sehingga karyawan tidak merasa bingung dalam menghadapi kesalahan yang dilakukan.
- 3) Keadilan dalam pendisiplinan. Dalam melakukan tindakan pendisiplinan, hendaknya dilakukan secara adil tanpa pilih kasih serta tidak membedabedakan antar karyawan.

- 4) Pendisiplinan dilakukan pada waktu karyawan tidak absen. Pimpinan hendaknya melakukan pendisiplinan ketika karyawan yang melakukan kesalahan hadir, sehingga secara pribadi ia mengetahui kesalahannya.
- 5) Setelah pendisiplinan hendaknya dapat bersikap wajar. Hal itu dilakukan agar proses kerja dapat berjalan lancar seperti biasa dan tidak kaku dalam bersikap.

Disiplin kerja dipengaruhi oleh faktor yang sekaligus sebagai indikator dari disiplin kerja oleh Soeijono (2000), yaitu:

- 1) Ketepatan waktu, para pegawai datang ke kantor tepat waktu, tertib dan teratur, dengan begitu dapat dikatakan disiplin kerja baik.
- 2) Menggunakan peralatan kantor dengan baik, sikap hati-hati dalam menggunakan peralatan kantor, dapat menunjukkan bahwa seseorang memiliki disiplin kerja yang baik, sehingga peralatan kantor dapat terhindar dari kerusakan.
- 3) Tanggung jawab yang tinggi, pegawai yang senantiasa menyelesaikan tugas yang dibebankan kepadanya sesuai dengan prosedur dan bertanggung jawab atas hasil kerja, dapat pula dikatakan memiliki disiplin kerja yang baik.
- 4) Ketaatan terhadap aturan kantor.
- 5) Pegawai memakai seragam kantor, menggunakan kartu tanda pengenal identitas, membuat ijin bila tidak masuk kantor, juga merupakan cerminan dari disiplin yang tinggi.

Menurut Hasibuan (2008; 193-194), kedisiplinan adalah kesadaran dan kesediaan seseorang mentaati semua peraturan perusahaan dan norma-norma sosial yang berlaku. Kesadaran adalah sikap seseorang yang secara sukarela menaati semua peraturan dan sadar akan tugas dan tanggungjawabnya. Jadi, dia akan mematuhi/mengerjakan semua tugasnya dengan baik, bukan atas paksaan. Kesediaan adalah suatu sikap, tingkah laku, dan perbuatan seseorang yang sesuai dengan peraturan perusahaan, baik yang tertulis maupun tidak. Indikator-indikator kedisiplinan menurut Hasibuan (2008; 194) pada dasarnya banyak indikator yang mempengaruhi tingkat kedisiplinan karyawan suatu organisasi, diantaranya Tujuan dan kemampuan, Teladan pimpinan, Balas jasa, Keadilan, Waskat, Sanksi hukuman, Ketegasan, dan Hubungan kemanusiaan.



Menurut Hariandja (2009: 300-302) para ahli menyebutkan beberapa pendekatan untuk meningkatkan disiplin yang meliputi disiplin Preventif, Korektif, dan Progresif. Disiplin preventif merupakan tindakan yang dilakukan untuk mendorong pegawai mentaati standar dan peraturan sehingga tidak terjadi pelanggaran, atau bersifat mencegah tanpa ada yang memaksakan yang pada akhirnya akan menciptakan disiplin diri. Ini tentu saja mudah dipahami sebagai tanggung jawab yang melekat pada pimpinan. Untuk mencapai tujuan ini, beberapa metode yang perlu dilakukan adalah:

- 1) Pegawai mengetahui serta memahami standar. Memahami standar sudah barang tentu menjadi dasar dalam peningkatan disiplin. Bagaimana mungkin seorang pegawai bisa mematuhi standar tanpa mengetahui standar perilaku yang diinginkan organisasi, dan kalau mereka tidak mengetahui dapat diprediksi perilaku mereka tidak akan menentu.
- 2) Standar harus jelas. Standar bisa tidak jelas atau mempunyai dwimakna, misalnya diminta untuk berpakaian lengkap. Yang lengkap itu apakah harus memakai sepatu, celana panjang, dasi, dan serta jas.
- 3) Melibatkan pegawai dalam menyusun standar. Para pegawai lebih mungkin akan mendukung standar yang mereka susun sebab dengan diikutsertakannya mereka dalam menentukan standar atau peraturan, mereka akan mempunyai komitmen yang lebih baik pada apa yang telah dibuat bersama.
- 4) Standar atau aturan dinyatakan secara positif, bukan negatif. Standar yang positif misalnya "mengutamakan keselamatan" bukan dengan pernyataan negatif seperti "jangan ceroboh."
- 5) Dilakukan secara komprehensif, yaitu melibatkan semua elemen yang ada yang terkait dalam organisasi (terpadu). Meningkatkan disiplin menyangkut pemberian aspek-aspek lain yang terkait seperti sistem *reward* dan hukuman yang tepat, penyediaan fasilitas yang mendukung dalam pemenuhan standar yang sudah ditentukan, dan lain-lain.
- 6) Menyatakan bahwa standar dan aturan yang dibuat tidak semata-mata untuk kepentingan orang yang membuat peraturan, tetapi untuk kebaikan bersama.

Meskipun aturan dan standar sudah diketahui, tidak tertutup kemungkinan adanya

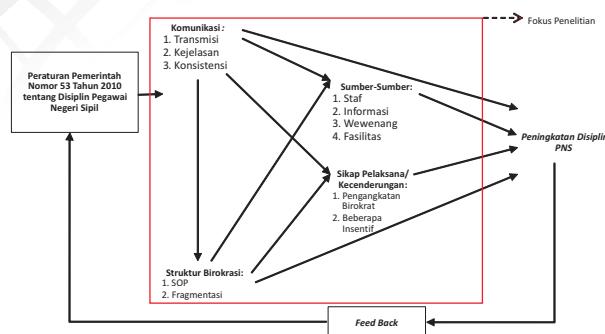
pelanggaran. Oleh karena itu, perlu dilakukan tindakan dalam bentuk disiplin korektif, yaitu tindakan yang dilakukan untuk mencegah supaya tidak terulang kembali sehingga tidak terjadi pelanggaran pada hari-hari selanjutnya, yang tujuannya adalah memperbaiki perilaku yang melanggar aturan, mencegah orang lain melakukan tindakan serupa, dan mempertahankan standar kelompok secara konsisten dan efektif. Untuk dapat mencapai tujuan ini, tindakan (sering disebut tindakan disipliner) harus berpotensi pada:

- 1) Bersifat mendidik, artinya mengakibatkan terjadinya perubahan perilaku, dengan cara bahwa tindakan indisipliner harus menunjukkan konsekuensi yang tidak baik bagi diri sendiri, yang biasanya tidak diinginkan seseorang, dan segera dilakukan untuk menunjukkan adanya kaitan langsung antara pelanggaran dengan akibatnya, memberikan konsekuensi yang sesuai, dan berlaku bagi semua orang. Ini seperti seseorang yang memegang tungku panas, (*hot-stove-rule*) bila disentuh akan segera terasa panasnya, dan ini berlaku secara konsisten agar konsisten bagi semua orang.
- 2) Memberikan kesempatan untuk memperbaiki kesalahan, yang sering disebut dengan tindakan disiplin progresif, yaitu pengulangan kesalahan yang sama akan mengakibatkan hukuman yang lebih berat. Tindakan indisipliner bisa dilakukan melalui proses:
 - a) Teguran lisan, kalau masih terulang
 - b) Teguran tertulis (yang menjadi catatan negatif bagi pegawai), kalau masih terulang
 - c) Skorsing satu minggu, kalau masih terulang
 - d) Skorsing satu bulan, kalau masih terulang
 - e) Memecat pegawai tersebut.

Tindakan-tindakan yang dilakukan di atas hanya sebagai kerangka umum yang didasarkan pada pendekatan rasional/ilmiah. Dalam praktek, tindakan untuk meningkatkan disiplin yang dilakukan oleh beberapa organisasi sangat bervariasi dan melibatkan seni dalam manajemen.

c. Model Konseptual

Implementasi PP 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS di Kabupaten Muaro Jambi diilustrasikan dalam bentuk kerangka model konseptual sebagaimana gambar 2 berikut:



Sumber: George Edwards III (1980 : 148) (diolah)

Gambar 2. Model Penelitian

Tabel 2. Informan Penelitian

NO	INFORMAN	KETERANGAN
1	Sekretaris BKPPD	Hal-hal yang terkait dengan Komunikasi, Sumber-sumber, Struktur birokrasi, yang berpengaruh pada penegakan disiplin di Sekretariat Daerah Muaro Jambi
2	Kabid Umum BKPPD	Prosedur penegakan disiplin terkait dengan Komunikasi, Sumber-sumber, struktur birokrasi di Sekretariat Daerah
3	Pejabat eselon III dan IV dilingkungan Sekretariat Daerah Kab.Muaro Jambi	Pejabat yang berkompeten untuk mengambil tindakan atas apa yang dilakukan bawahannya dalam hal ini terkait dengan Komunikasi, Sumber-sumber, struktur birokrasi yang ada di Sekretariat Daerah Muaro Jambi.
4	Staf PNS dilingkungan Sekretariat Daerah Kab.MuaroJambi	Sebagai Staf PNS yang secara langsung mengalami dan menjalani disiplin itu sendiri dalam hal ini terkait dengan kejelasan informasi dan perlakuan pimpinan terhadap PNS itu sendiri.

Sumber: Diolah Peneliti.

Untuk uji validitas data menggunakan teknik triangulasi sumber sedangkan untuk uji realibilitas menggunakan *check transcript*. Pengolahan data dilakukan melalui tahapan pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, dan kesimpulan sebagaimana dikemukakan oleh Miles dan Huberman (Arikunto, 2006:46). Untuk analisis data dilakukan dengan cara *Narrative Analysis*, *Content Analysis*, *Conversation Analysis* (Grbich, 2007).

2. Analisis Permasalahan

Penerapan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil dimaksud sebagai upaya peningkatan disiplin PNS di Kabupaten Muaro Jambi. Sehingga dengan kebijakan tersebut, diharapkan tingkat disiplin PNS di Kabupaten Muaro Jambi khususnya Sekretariat Daerah Kabupaten Muaro Jambi dapat lebih baik. Sekretariat Daerah Kabupaten Muaro Jambi merupakan salah satu SKPD yang mengimplementasikan kebijakan pemberlakuan dalam masuk kerja dan mentaati

ketentuan jam kerja yang telah ditetapkan. Untuk itu, dalam melaksanakannya seluruh PNS yang ditugaskan di Sekretariat sebanyak 220 pegawai harus mentatati kebijakan tersebut.

Untuk keberhasilan capaian tujuan kebijakan PP 53 Tahun 2010 khususnya pada Bab II pasal 3 angka 11 yaitu masuk kerja dan mentaati ketentuan jam kerja di Sekretariat Daerah Kabupaten Muaro Jambi, George C. Edwards III (1980: 100) menegaskan empat faktor yang secara simultan bekerja dan berinteraksi yang pada gilirannya berpengaruh secara langsung atau tidak langsung terhadap keberhasilan implementasi kebijakan. Keempat faktor tersebut adalah *Communication* (Komunikasi), *Resources* (Sumber daya), *Disposition* (Disposisi atau tingkah laku), dan *Bureucratic Structure* (Struktur birokrasi). Dengan demikian, bagaimana implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil diuraikan sesuai dengan model implementasi kebijakan George C. Edwards III (1980) berikut:



a. Komunikasi

Komunikasi merupakan hal penting dalam implementasi kebijakan. Karena semakin tinggi pengetahuan kelompok sasaran atas program maka akan mengurangi tingkat penolakan dan kekeliruan dalam mengaplikasikan program dan kebijakan dalam ranah yang sesungguhnya. George Edwards membahas tiga hal penting dalam proses komunikasi kebijakan, yaitu; transmisi, kejelasan, dan konsistensi.

1) Transmisi

Faktor transmisi menggambarkan bagaimana keputusan-keputusan yang dikeluarkan oleh Pemerintahan terkait dengan implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil pada Bab II pasal 3 angka 11, sehingga tidak terjadi kesalahpahaman terhadap keputusan-keputusan yang dikeluarkan. Keputusan yang dilakukan oleh pelaksana kebijakan dapat berupa program yang diwujudkan dalam bentuk kegiatan yang bertujuan untuk menyampaikan isi kebijakan dalam pencapaian tujuan kebijakan yang tepat terhadap sasaran kebijakan. Dalam hal ini, Pemerintah Kabupaten Muaro Jambi telah melakukan beberapa kegiatan Sosialisasi Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Dalam hal ini, sasaran kepesertaan dari sosialisasi yang dilaksanakan adalah para pegawai se-Kabupaten Muaro Jambi.

Pada Tahun 2011, dalam upaya peningkatan disiplin PNS di lingkungan Kabupaten Muaro Jambi, BKPPD telah melaksanakan kegiatan sosialisasi PP 53 tahun 2010 dengan anggaran sebesar Rp. 45.800.000,- dengan realisasi laporan pertanggungjawaban sebesar Rp. 43.930.000,-. Pada tahun 2012, pelaksanaan program kegiatan anggaran tahun 2012 dilaksanakan dalam bentuk rapat koordinasi kepegawaian terkait PP 53 tahun 2010. Untuk pelaksanaan kegiatan tersebut, BKPPD telah merencanakan anggaran sebesar Rp. 53.740.000,- yang terealisasi dalam bentuk pertanggungjawaban sebesar Rp. 50.550.000,-. Di lihat dari program yang telah dilaksanakan oleh BKPPD tersebut, ternyata hanya dua tahun yaitu tahun 2011 dan tahun 2012 sementara untuk tahun 2013 dan 2014 tidak diadakan lagi kegiatan sosialisasi tersebut hal itu di karenakan bahwa kegiatan yang telah dilakukan dua tahun itu sudah dianggap mapan dan sudah dianggap cukup dipahami oleh

para peserta sehingga dapat di sampaikan lagi kepada pegawai yang ada di lingkungan kerja mereka masing-masing.

Untuk Sekretariat Daerah Kabupaten Muaro Jambi belum pernah melakukan sosialisasi secara besar-besaran dalam menyampaikan kebijakan PP 53 tahun 2010 ini. Namun Sekretariat Daerah Kabupaten Muaro Jambi hanya menyampaikan dengan memberikan pengarahan kepada pegawai di Setda tentang kebijakan PP 53 tahun 2010 itu terutama terkait dengan disiplin masuk kerja dan mentaati jam kerja. Penyampaian itu dilakukan pada apel pagi dan sore serta apel-apel memperingati hari besar nasional.

2) Kejelasan

Jika kebijakan-kebijakan diimplementasikan sebagaimana yang diinginkan, maka petunjuk-petunjuk pelaksanaan tidak hanya diterima oleh para pelaksana kebijakan, tetapi juga komunikasi kebijakan tersebut harus jelas. Ketidakjelasan pesan atau informasi yang disampaikan berkenaan dengan implementasi kebijakan akan mendorong terjadinya interpretasi yang salah bahkan mungkin bertentangan dengan makna pesan awal. Oleh karena itu, kebijakan PP 53 tahun 2010 tentang disiplin PNS sebagaimana pada Bab II Pasal 3 angka 11 yaitu aturan masuk kerja dan mentaati ketentuan jam kerja harus jelas maksud dan tujuannya dikeluarkannya peraturan tersebut. Di Sekretariat Daerah Kabupaten Muaro Jambi pejabat pelaksana disiplin mengharapkan dengan adanya kebijakan PP 53 tahun 2010 tentang disiplin PNS sebagaimana pada bab 2 pasal 3 tersebut akan lebih meningkatkan disiplin Pegawai di lingkungan Setda yang akan berdampak pada kinerja Pegawai, oleh karena itu informasi tentang kebijakan PP 53 tahun 2010 tentang disiplin PNS sebagaimana pada bab 2 pasal 3 angka 11 yang di sampaikan kepada pegawai di lingkungan Sekretariat Daerah Kabupaten Muaro Jambi harus jelas maksud dan tujuannya sehingga pegawai yang ada di lingkungan Setda memahaminya dan pada akhirnya mereka menyadari akan kewajiban dan tanggung jawabnya sebagai PNS.

Tujuan kebijakan PP 53 tahun 2010 tentang disiplin pegawai pada bab 2 pasal 3 angka 11 tersebut dimaksudkan untuk meningkatkan disiplin pegawai yang akan berdampak pada kinerja pegawai. Dengan adanya kebijakan yang



mengatur jam masuk kerja tersebut diharapkan PNS yang ada di lingkungan Sekretariat Daerah Kabupaten Muaro Jambi bisa menyadari akan kewajibannya sebagai PNS dan takut melanggar apa yang telah ditentukan dalam peraturan tersebut serta dapat melaksanakan jam kerja yang sesuai dengan aturan yang ada. Sebagaimana tujuan kebijakan PP 53 tahun 2010 tentang disiplin pegawai pada bab 2 pasal 3 angka 11 tersebut untuk meningkatkan disiplin pegawai yang akan berdampak pada kinerja pegawai. Dari pengamatan penulis dan data terhadap kondisi lokus penelitian, dapat diasumsikan bahwa pelaksana kebijakan di Setda Muaro Jambi sudah cukup jelas memahami isi dari kebijakan PP 53 tahun 2010 tentang disiplin pegawai pada bab II pasal 3 angka 11 tersebut.

3) Konsistensi

Untuk mencapai implementasi kebijakan berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas. Dengan demikian, adanya kebijakan PP 53 tahun 2010 tentang disiplin pegawai pada bab II pasal 3 angka 11 tersebut, bukan hanya sebatas bagaimana menyampaikan kebijakan dengan berbagai kegiatan yang dilaksanakan oleh pelaksana kebijakan. Akan tetapi, pelaksanaan kebijakan tersebut harus dapat dilakukan secara konsisten oleh unsur terkait dengan kebijakan PP 53 tahun 2010 tentang disiplin pegawai pada bab II pasal 3 angka 11 tersebut.

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan beberapa nara sumber, menunjukkan bahwa Sekretariat Daerah Kabupaten Muaro Jambi dalam mengimplementasikan kebijakan PP 53 tahun 2010 tentang disiplin pegawai pada bab II pasal 3 angka 11 sudah melakukan tindakan komunikasi internal yang berkelanjutan. Akan tetapi berdasarkan pengamatan peneliti, bahwa para pelaksana kebijakan tersebut belum menunjukkan kekonsistenan dalam melaksanakan arahan maupun himbauan yang diberikan pimpinan. Hal tersebut dilihat dari masih banyaknya kehadiran para staf Sekretariat yang tidak sesuai dengan aturan jam kerja. Sebagaimana hasil pengamatan penulis, bahwa para staf di sekretariat daerah belum menunjukkan kehadiran yang baik sesuai dengan peraturan jam kerja yang berlaku di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Muaro Jambi. Pada pengamatan lain yang dilakukan

oleh penulis yaitu ketika selesainya liburan Idul Fitri 2014 ini, dimana banyak pegawai yang menghadiri kegiatan apel. Hal itu disebabkan karena pegawai telah diberikan informasi bahwa apabila pegawai tersebut tidak hadir setelah liburan Idul Fitri maka akan diberikan surat teguran secara tertulis. Kesimpulan ini didapat oleh penulis berdasarkan pengamatan langsung dan bukti tertulis adanya surat edaran untuk memberikan teguran terhadap pegawai yang melanggar ketentuan tersebut, dengan bukti tertulis nomor surat: 061/709/Ortala/I/2014 tanggal 8 Agustus 2014, perihal: teguran. Fakta empiris ini jika dikaitkan dengan disiplin kerja menurut Handoko (2001), maka bentuk disiplin ini dikategorikan sebagai *command discipline*. Dimana kesadaran untuk masuk kerja secara tepat waktu bukan timbul karena kesadaran pribadi akan tetapi timbul karena adanya paksaan atau ancaman dari pejabat terkait. Pembentukan disiplin kerja ini merupakan bentuk disiplin yang bersifat preventif, artinya para pemangku kebijakan berusaha untuk mendorong pegawai agar mematuhi peraturan yang berlaku melalui penerbitan surat edaran untuk masuk kerja setelah lebaran. Fakta lain, dimana para pegawai yang masih banyak terjaring razia satpol pp yang dilakukan setiap hari dan di mulai dari jam 09.00 WIB sementara jam masuk kerja yang ditetapkan adalah jam 08.00 WIB ini menunjukkan bahwa masih banyaknya pegawai yang datang ke kantor di luar ketentuan jam kerja.

Selanjutnya penulis juga menemukan bahwa kondisi ruangan di Setda pada saat jam kerja, para staf pelaksana kebijakan belum menunjukkan sikap yang baik terhadap kehadiran mereka, dimana dilihat kondisi ruangan yang sudah tidak ada pegawainya pada saat jam kerja yang pulang sebelum jam pulang kantor, gambar tersebut diambil oleh penulis pada jam 13.30 WIB. Padahal pada Setda telah ditetapkan jam pulang kantor yaitu pada jam 16.15 WIB. Dengan kondisi tersebut, wujud pelayanan yang diberikan kepada masyarakat tidak akan maksimal. Hal tersebut berarti, adanya arahan yang diberikan oleh pimpinan kepada staf belum memberikan efek kinerja yang baik. Kurangnya kejelasan bagi pelaksana kebijakan menyebabkan pelaksana kebijakan tidak merasa bersalah atas apa yang mereka langgar. Dengan demikian, tampak pelaksana kebijakan kurang mendukung



dalam melaksanakan tujuan kebijakan untuk mewujudkan pelayanan yang efektif dan efisien. Dengan demikian, masih kurangnya penyampaian dan kejelasan dari kebijakan PP 53 tahun 2010 tentang disiplin pegawai pada Bab II Pasal 3 angka 11, menyebabkan inkonsisten bagi pelaksana kebijakan dalam mencapai tujuan kebijakan.

b. Sumber Daya

Sumber-sumber juga menjadi penting dalam melaksanakan kebijakan PP 53 tahun 2010 tentang disiplin pegawai pada Bab II Pasal 3 angka 11. Karena dengan kecukupan sumber-sumber daya yang tersedia, akan sangat mendukung pelaksanaan kebijakan tersebut.

1) Staf

Staf menjadi sumber daya yang sangat penting sebagai pelaksana kebijakan PP 53 tahun 2010 tentang disiplin pegawai pada Bab II Pasal 3 angka 11. Akan tetapi, dalam hal ini kuantitas dari staf pelaksana yang sangat banyak tidak akan menentukan keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Untuk melaksanakan kebijakan PP 53 tahun 2010 tentang disiplin pegawai pada Bab II Pasal 3 angka 11, berdasarkan data Subbag Tata Laksana dan PAN, Bagian Ortala Sekretariat Daerah Kabupaten Muaro Jambi sebagai koordinator penegakan disiplin di Sekretariat Daerah sampai dengan September 2014 memiliki jumlah pegawai sebanyak 9 orang Pegawai Negeri Sipil (PNS). Kondisi tersebut menunjukkan, bahwa untuk melaksanakan kebijakan PP 53 tahun 2010 tentang disiplin pegawai pada Bab II Pasal 3 angka 11, masih belum memadai dari segi jumlah. Karena berdasarkan hasil pengamatan yang dilakukan peneliti, dalam proses pelaksanaan kebijakan PP 53 tahun 2010 tentang disiplin pegawai pada Bab II Pasal 3 angka 11, Sekretariat Daerah belum memiliki staf pelaksana kebijakan yang sangat urgensi.

Selain sumber daya manusia (staf Setda yang ada sebagai pelaksana kebijakan PP 53 tahun 2010 tentang disiplin pegawai pada Bab II Pasal 3 angka 11, untuk pemaksimalan pelaksanaan kebijakan tersebut, Pemerintah Kabupaten Muaro Jambi melalui BKPPD Kabupaten Muaro Jambi telah menunjukkan beberapa pejabat sebagai Tim pertimbangan penjatuhan hukuman disiplin PNS kabupaten dari berbagai SKPD untuk melakukan penanganan kasus-kasus disiplin di Kabupaten Muaro Jambi, namun tim tersebut hanya berlaku sampai dengan tahun 2011 dan

tahun 2012 untuk tahun berikutnya BKPPD telah menyerahkan kepada SKPD masing-masing untuk membentuk tim disiplin PNS di SKPD nya masing-masing, termasuk Sekretariat Daerah Kabupaten Muaro Jambi. Namun di Sekretariat Daerah kabupaten Muaro Jambi sampai dengan saat ini belum membentuk tim pertimbangan penjatuhan hukuman disiplin PNS tersebut dan untuk menangani masalah disiplin di Sekretariat Daerah di serahkan kepada Bagian Ortala sebagai koordinator pelaksananya. Belum adanya tim khusus pertimbangan penjatuhan hukuman disiplin PNS di Sekretariat Daerah Kabupaten Muaro Jambi menunjukkan bahwa belum adanya motivasi sumber daya aparatur sebagai pelaksana kebijakan, sehingga para pelaksana kebijakan ini merasa tidak ada tanggungjawab khusus untuk melaksanakan penegakan disiplin di Sekretariat Daerah Kabupaten Muaro Jambi. Sementara itu untuk menambah kompetensi pelaksana di Bagian Ortala Sekretariat Daerah Kabupaten Muaro Jambi sendiri sebagai koordinator penegakan disiplin di Sekretariat Daerah Kabupaten Muaro Jambi, belum pernah memberikan pelatihan-pelatihan terhadap para pegawainya dalam hal penambahan kompetensi pegawai terutama dalam hal penegakan disiplin itu sendiri.

Dalam hal pelaksanaan terhadap suatu peraturan tentu saja sumber daya manusia menjadi kunci utama dalam implementasi tersebut. Dimana kinerja dan disiplin PNS, khususnya di lingkungan Sekretariat Daerah Kabupaten Muaro Jambi dirasakan masih sangat kurang, ini berdasarkan pada hasil penelitian di lapangan dimana Rendahnya kinerja pegawai adalah belum jelasnya *job description*. Secara umum, apabila ditinjau tingkat kemandirian, inisiatif, disiplin, dan tanggung jawab PNS masih rendah, terkecuali untuk unit yang mampu memberikan rangsangan berupa perbaikan kesejahteraan. Kemudian tidak jelasnya tugas pokok dan fungsi dari unit organisasi juga akan menyebabkan kinerja pegawai masih sangat sulit untuk dikembangkan. Saat ini banyak pegawai yang datang ke kantor setiap hari tetapi tidak tahu akan mengerjakan apa, sehingga pada akhirnya para pegawai tersebut meninggalkan kantor pada saat jam kerja maupun tidak masuk kerja. Pembinaan disiplin memiliki hubungan positif yang dapat mempengaruhi perilaku pegawai. Semakin baik pembinaan disiplin dilakukan maka akan semakin baik



pula perilaku ketataan dan kepatuhan pegawai terhadap ketentuan dan tata tertib yang berlaku. Hal ini tentu akan menjadi tugas dan tanggung jawab setiap pimpinan.

2) Informasi

Faktor kedua dalam implementasi kebijakan PP 53 tahun 2010 tentang disiplin pegawai pada bab II pasal 3 angka 11 sebagai sumber-sumber daya adalah informasi yang diberikan sebagai petunjuk pelaksanaan kebijakan kepada staf. Terjadinya kekurangan staf sebagai pelaksana kebijakan merupakan hal yang cukup berpengaruh terhadap pemaksimalan pengimplementasian kebijakan PP 53 tahun 2010 tentang disiplin pegawai pada bab II pasal 3 angka 11. Keadaan tersebut diperburuk dengan kurangnya perhatian dari pimpinan untuk mendapatkan informasi orang-orang untuk ditempati tugaskan ke Setda.

Untuk memaksimalkan informasi kebijakan PP 53 tahun 2010 tentang disiplin pegawai pada bab II pasal 3 angka 11, Sekretariat Daerah Kabupaten Muaro Jambi telah melakukan satu kegiatan penyediaan bahan bacaan dan peraturan perundang-undangan. Hal tersebut dilakukan supaya para staf dapat menambah pemahamannya dengan perkembangan berbagai peraturan-peraturan yang berhubungan dengan pelaksanaan maksimalisasi tugas dan fungsi dari Sekretariat Daerah. Berdasarkan hasil dialog dengan para staf, peneliti tidak menemukan peningkatan pemahaman dan wawasan terhadap pelaksanaan kebijakan tersebut.

3) Wewenang

Wewenang yang cukup untuk membuat keputusan sendiri yang dimiliki oleh suatu lembaga akan mempengaruhi lembaga itu dalam melaksanakan suatu kebijakan. Kewenangan ini menjadi penting ketika mereka dihadapkan pada suatu masalah dan mengharuskan untuk segera diselesaikan dengan suatu keputusan. Oleh karena itu, pelaku utama kebijakan harus diberi wewenang yang cukup untuk membuat keputusan sendiri untuk melaksanakan kebijakan yang menjadi kewenangannya. Wewenang dijadikan sebagai sarana untuk membujuk orang-orang yang dikontrol (bawahan) agar mentaati peraturan dan tunduk terhadapnya. Wewenang dalam penelitian ini menyangkut wewenang Sekretariat Daerah Kabupaten Muaro Jambi melaksanakan tugas dan fungsi pokok Sekretariat Daerah Kabupaten

Muaro Jambi, wewenang dalam penegakan Disiplin, dan wewenang dalam menugaskan anggota tim pertimbangan penjatuhan hukuman disiplin dalam proses penanganan kasus-kasus disiplin.

Pemberian wewenang kepada pejabat untuk memberikan hukuman pelanggaran disiplin telah diatur dalam PP 53 Tahun 2010. Dalam kebijakan tersebut telah dinyatakan bahwa setiap staf yang melakukan pelanggaran akan mendapatkan teguran langsung dari atasannya eselon IV. Kemudian jika pejabat eselon IV melakukan pelanggaran maka akan mendapatkan teguran langsung dari pejabat eselon III. Demikian juga halnya dengan pejabat eselon III yang melakukan pelanggaran akan mendapatkan teguran langsung dari Eselon II. Pada keputusan Bupati Nomor 454 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Tim Pertimbangan Penjatuhan Hukuman Disiplin Pegawai Negeri Sipil Di Lingkungan Kabupaten Muaro Jambi menyatakan bahwa tim tersebut bertugas:

- a) Menginventarisir tingkat pelanggaran disiplin yang dilakukan Pegawai Negeri Sipil serta permasalahan yang berkembang dengan penjatuhan hukuman disiplin;
- b) Mempersiapkan pertimbangan/saran tentang pelaksanaan penjatuhan hukuman disiplin Pegawai Negeri Sipil kepada Bupati Muaro Jambi;
- c) Melakukan evaluasi tentang penyelenggaraan penetapan posedur pelaksanaan penjatuhan hukuman disiplin; dan
- d) Menyampaikan laporan kepada Bupati Muaro Jambi usul dan penetapan penjatuhan hukuman disiplin Pegawai Negeri Sipil yang melakukan pelanggaran.

Berdasarkan tugas tim tersebut, seharusnya Sekretariat Daerah Kabupaten Muaro Jambi masih dapat mengadopsi tugas dari pelaksana kebijakan PP 53 Tahun 2010 yang dikoordinir oleh Bagian Ortala. Akan tetapi, pada pelaksanaan penegakan kebijakan disiplin kehadiran jam kerja, belum dapat maksimal karena tidak adanya penunjukan langsung dari Bupati atau Sekretaris Daerah siapa yang menjadi pelaksana penegakan disiplin di Sekretariat. Dengan kondisi tersebut, pejabat eselon dalam melaksanakan wewenangnya untuk memberikan hukuman terhadap pelanggaran disiplin jam kerja juga belum berjalan sebagaimana mestinya.



e) Fasilitas

Fasilitas bisa menjadi sumber-sumber penting dalam implementasi kebijakan terutama fasilitas fisik. Dengan kecukupan fasilitas sebagai sarana pendukung dalam pelaksanaan, akan memberikan motivasi kerja dan itu akan berdampak pada peningkatan disiplin PNS yang ada di Sekretariat Daerah Kabupaten Muaro Jambi.

Berdasarkan informasi yang didapatkan oleh penulis, menunjukkan bahwa sarana parasarana pendukung pelaksanaan kebijakan PP 53 tahun 2010 tentang disiplin pegawai pada bab II pasal 3 angka 11 sudah cukup memadai. Hanya saja di Sekretariat Daerah Kabupaten Muaro Jambi belum memiliki Absen elektronik dan masih menggunakan absen manual sehingga hal tersebut akan lebih mempermudah para pegawai untuk menitipkan absen kepada orang lain. Dengan demikian perlu dilakukan pengadaannya dalam anggaran APBD. Sehingga dengan adanya absen elektronik tersebut akan lebih mempermudah petugas pelaksana kebijakan untuk mengontrol pegawai yang melanggar aturan jam kerja yang telah ditentukan. Dan ini juga akan dapat meningkatkan disiplin di Sekretariat Daerah kabupaten Muaro Jambi karena pegawai tidak bisa lagi menitipkan tanda tangan kepada pegawai lainnya. Untuk saat ini, fasilitas yang dimiliki oleh Setda Kabupaten Muaro Jambi dalam mengimplementasikan kebijakan PP 53 Tahun 2010 adalah berupa gedung Sekretariat Daerah, ruang kerja Bagian Ortala yang dilengkapi oleh komputer 3 unit, printer 2 unit dan meja kerja serta lemari arsip dokumen rekapitulasi absensi kehadiran pns.

Berdasarkan hasil pengamatan dilapangan dan di kaitkan dengan teori yang ada pada bab 2 di lihat dari aspek sumber-sumber maka penulis menyimpulkan bahwa keberadaan staf untuk mendukung peningkatan ke-disiplinan pegawai sangat di butuhkan. Selain berhubungan dengan jumlah staf juga di dukung oleh tingkat kompetensi yang tinggi. Keberadaan jumlah staf yang memadai untuk memberikan informasi tentang kedisiplinan sangat berpengaruh terhadap peningkatan kedisiplinan itu sendiri. Pemberian wewenang kepada para pemangku kebijakan, seperti pejabat yang berhak menetapkan penjatuhan disiplin kepada pegawai yang melanggar peraturan yang berlaku. Hal ini juga harus didukung oleh kesiapan fasilitas kantor, seperti:

gedung yang memadai, peralatan komputer, printer untuk operasional dan alat absensi elektronik diharapkan mampu meningkatkan disiplin pegawai. Dilihat dari keberadaan staf walau masih kurang namun pelaksanaan kebijakan tersebut masih berjalan. Sementara fasilitas pendukung yang ada di Sekretariat Daerah Muaro Jambi sudah mencukupi, tetapi karena absensi yang digunakan masih manual dan belum adanya absensi elektronik maka pengimplementasian kebijakan PP 53 tahun 2010 belum dapat berjalan secara optimal.

c. Sikap Pelaksana

Sikap pelaksana kebijakan merupakan faktor ketiga yang sangat penting bagi implementasi suatu kebijakan dalam hal ini kebijakan PP 53 tahun 2010 tentang disiplin pegawai pada bab II pasal 3 angka 11. Jika pelaksana kebijakan bersikap baik dan mendukung kebijakan tersebut, maka pelaksanaan kebijakan akan maksimal dalam mencapai tujuan kebijakan tersebut.

1) Pengangkatan Birokrat

Personel yang ada dalam mengimplementasikan kebijakan PP 53 Tahun 2010 menjadi faktor pendukung untuk melaksanakan apa yang diperintahkan oleh pejabat-pejabat di atas. Karena itu, pengangkatan dan pemilihan personel pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan untuk kepentingan masyarakat. Untuk melaksanakan kebijakan PP 53 Tahun 2010, Sekretariat Daerah Kabupaten Muaro Jambi telah menunjuk Kepala Bagian Ortala sebagai koordinator penegakan disiplin. Penunjukan tersebut didasari oleh Keputusan Bupati Nomor 327 Tahun 2012.Untuk menjalankan tugas dan fungsi dari Bagian Ortala, Kepala Bagian dibantu oleh 3 pejabat eselon IV yang terdiri dari Kasubbag Tata Laksana dan PAN, Kasubbag Kelembagaan, dan Kasubbag Analisis Jabatan dan staf. Jumlah staf sampai dengan September 2014 sebanyak 9 orang pegawai.

Terjadinya mutasi pegawai di lingkungan Pemerintah Kabupaten Muaro Jambi khususnya di Sekretariat Daerah menyebabkan perubahan jumlah pegawai yang ditugaskan di Bagian Ortala. Yang dulunya berjumlah 11 orang tetapi sampai dengan penelitian ini berlangsung jumlah pegawai yang ada di Bagian Ortala hanya berjumlah 9 orang. Sabagaimana data terakhir jumlah pegawai yang bertugas di Bagian Ortala



sebanyak 9 orang yang terdiri dari 1 orang Kepala Bagian 3 orang Kepala Sub Bagian dan 5 Orang staf pelaksana dengan pembagian 2 orang Kasubbag mempunyai 2 orang staff yaitu Kasubbag kelembagaan mempunyai 2 orang staf, Kasubbag Analisis Jabatan mempunyai 2 orang staf sementara Kasubbag Tatalaksana dan PAN hanya memiliki 1 orang Staf. Penempatan staf yang ada di Bagian Ortala belum sepenuhnya menjadi wewenang dari Kepala Bagian Ortala. Terjadinya penempatan pegawai yang di Bagian Ortala merupakan hak dari BKPPD. Sehingga masih terdapat beberapa staf yang kurang memiliki kompetensi dan kurang disiplin.

2) Insentif

Untuk memberikan motivasi dan mengatasi masalah dalam kecenderungan sikap yang kurang baik oleh pelaksana kebijakan PP 53 tahun 2010 tentang disiplin pegawai pada bab II pasal 3 angka 11 salah satu cara yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten Muaro Jambi adalah dengan adanya pemberian insentif berupa honor kepada tim pertimbangan penjatuhan hukuman disiplin PNS kabupaten Muaro Jambi yang sudah dianggarkan pada tahun 2011 sebesar Rp. 90.000.000,- dan pada tahun 2012 sebesar Rp. 90.000.000,-. Adapun besaran honorarium tim pertimbangan penjatuhan hukuman disiplin PNS kabupaten Muaro Jambi sesuai dengan Lampiran Keputusan Bupati Muaro Jambi Nomor 454 Tahun 2011 dan Lampiran Keputusan Bupati Muaro Jambi dan Nomor 64/Kep.Bup/BKPPD/2012 Tentang Pembentukan tim pertimbangan penjatuhan hukuman disiplin PNS kabupaten Muaro Jambi Tahun 2011 sebagai berikut:

Tabel 3. Besaran Honorarium Tim Pertimbangan Penjatuhan Hukuman Disiplin PNS Kabupaten Muaro Jambi Tahun 2011 Dan 2012

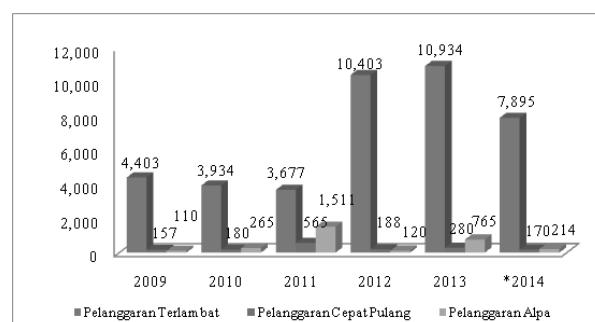
No.	Jabatan	Besaran (Rp)
1	Pengarah	350.000,-
2	Penanggung Jawab	325.000,-
3	Koordinator	300.000,-
4	Ketua	275.000,-
5	Sekretaris	250.000,-
6	Anggota	200.000,-

Sumber: Lampiran Keputusan Bupati Muaro Jambi Nomor: 454 Tahun 2011 dan Nomor 64/Kep.Bup/BKPPD/2012

Pemberian honorarium dengan besaran setiap bulan sebagaimana tabel di atas yang diberikan kepada tim pertimbangan penjatuhan hukuman disiplin PNS Kabupaten Muaro Jambi dianggarkan pada program Pembinaan dan Pengembangan Aparatur. Pemberian insentif tersebut di muat dalam APBD Kabupaten Muaro Jambi Tahun Anggaran 2011 pada BKPPD Kabupaten Muaro Jambi DPA Tahun 2012 Nomor : 1.20.06.48.09.5.2.1.01.01. Dengan pemberian honorarium, pemerintah kabupaten Muaro Jambi mengharapkan akan memberikan motivasi kerja bagi tim penegak disiplin di kabupaten Muaro Jambi.

Sejak tahun 2013 pembentukan tim pertimbangan penjatuhan hukuman disiplin PNS kabupaten Muaro Jambi telah diserahkan kepada SKPD masing-masing, maka untuk sekretariat daerah seharusnya juga sudah membentuk tim pertimbangan penjatuhan hukuman disiplin PNS sendiri untuk melaksanakan penegakan disiplin di sekretariat daerah kabupaten Muaro Jambi dan menganggarkan sendiri honorarium timnya dalam bentuk program kegiatan di APBD Sekretariat. Namun sampai dengan penelitian ini dilakukan oleh penulis, ternyata Sekretariat Daerah Kabupaten Muaro Jambi belum membentuk tim pertimbangan penjatuhan hukuman disiplin PNS itu sendiri dan anggaran untuk itu juga belum ada. Tetapi untuk koordinator penegakan disiplin di Sekretariat Daerah Kabupaten Muaro Jambi telah ditentukan yaitu bagian Ortala sebagai koordinatornya. Namun untuk honoriumnya khusus penanganan disiplin itu sendiri belum ada.

Insentif yang diberikan sebenarnya bukan hanya kepada implementor namun juga dapat diberikan kepada penerima kebijakan atau kelompok sasaran kebijakan agar mampu memberikan motivasi dalam pembentukan kedisiplinan kerja dan mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana menjalankan perintah dengan baik. Fakta empirik yang ditemukan ketika dilakukan penelitian bahwa ternyata ada hubungan antara tingkat kedisiplinan dengan tingkat kesejahteraan. Hal ini dapat dilihat pada garfik di bawah ini:



*data sampai dengan bulan September 2014

Sumber: Bagian Organisasi dan Tata Laksana Setda Kab. Muaro Jambi (diolah).

Gambar 3. Grafik Pelanggaran Disiplin Jam Masuk Kerja Pegawai Sekretariat Daerah Kabupaten Muaro Jambi Tahun 2009- 2014

Jika dilihat pada grafik pelanggaran disiplin di atas pada tahun 2012 sampai dengan 2014 pelanggaran disiplin jam kerja terlihat semakin meningkat sementara di Sekretariat Daerah Kabupaten Muaro Jambi pada tahun 2011 telah di implementasikannya PP 53 tahun 2010. Ketika dilakukan penelitian ternyata hal ini berkaitan juga dengan disiplin kerja menurut Handoko yaitu Implementasi PP 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS pada Bab II pasal 3 angka 11 ini berhubungan dengan disiplin kerja pegawai, Handoko membagi disiplin kerja ini menjadi 2 yaitu *Self Disiplin* dan *Command Disiplin*. Dari hasil penelitian dilapangan yang berupa wawancara dan observasi, penulis menemukan bahwa ternyata *self disiplin* menurut Handoko benar terjadi karena terpenuhinya tingkat kesejahteraan pegawai contohnya melalui insentif tambahan penghasilan pegawai berupa uang makan dan pengadaan pakaian dinas bagi PNS. Di Sekretariat Daerah Kabupaten Muaro Jambi pada tahun 2011 kebalikang ketika diberikan insentif tersebut justru pegawai memiliki motivasi yang tinggi terhadap kedisiplinan melalui tingkat kehadiran pegawai. Sedangkan ketika insentif tersebut dihapus sampai dengan sekarang dan seiring dengan implementasi kebijakan PP 53 tahun 2010 ini berjalan ternyata tingkat kedisiplinan pegawai justru semakin menurun.

Pada penelitian ini disiplin kerja menurut Handoko yang berhubungan dengan *command disiplin* ternyata tidak berpengaruh ketika implementasi PP 53 ini di berlakukan. Hal ini dilihat ketika implementasi di jalankan sementara di sisi lain tingkat kesejahteraan pegawai mengalami penurunan, maka dalam pelaksanaannya ternyata PP ini tidak cukup

untuk memaksa pegawai meningkatkan ke-disiplinannya. Selain itu dari sisi lainnya implementor kebijakan kurang memberikan komitmen terhadap pemberian sanksi untuk pelanggaran disiplin sesuai PP 53 tahun 2010.

Berdasarkan pengamatan yang dilakukan oleh penulis diatas, maka temuan yang didapatkan oleh penulis dilapangan yaitu 2 (dua) bentuk disiplin kerja menurut Handoko, tetapi penulis menemukannya dalam kurun waktu yang berbeda yaitu:

- a) *Self Disiplin* ditemukan pada tahun 2011 kebalikang dimana pada saat itu pemerintah masih memberikan insentif tambahan penghasilan berupa penghasilan pegawai berupa uang makan dan pengadaan pakaian seragam dinas untuk pegawai. Pada saat itu pegawai dengan penuh kesadaran mentaati disiplin jam kerja sesuai ketentuan yang berlaku. Hal ini dikarenakan mereka merasa tingkat kesejahteraan mereka terpenuhi.
- b) *Command Disiplin* ditemukan oleh penulis pada tahun 2012 kedepan dimana pada tahun itu pemerintah telah menghapus insentif tambahan penghasilan pegawai dan pengadaan pakaian seragam dinas PNS, walaupun pada tahun tersebut telah di implementasikannya PP 53 tahun 2010. *Command disiplin* disini nampak jelas terlihat ketika selesai liburan hari raya dimana banyak pegawai yang hadir. Hal ini ternyata disebabkan oleh telah adanya perintah dari pejabat terkait untuk memberikan sanksi kepada pegawai yang tidak hadir ketika itu.

Berdasarkan hasil pengamatan dilapangan dan di kaitan dengan teori yang ada pada bab 2 di lihat dari aspek Sikap Pelaksana/Kecenderungan maka penulis menyimpulkan bahwa pengangkatan para birokrat baru melihat dari sisi kompetensi pegawai yang dibutuhkan untuk melaksanakan tugas dan fungsi sebagai penegak disiplin. Para penegak disiplin ini juga seharusnya diberikan insentif tambahan sebagai pemotivasi dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Sementara di Sekretariat Daerah Kabupaten Muaro Jambi sendiri, pemberian insentif itu belum ada, karena sejak tahun 2013 pemerintah kabupaten telah menyerahkan kepada SKPD masing-masing untuk membentuk tim dengan honor yang disesuaikan, tetapi sampai saat ini setda



belum membentuk tim itu dan secara otomatis insentifnya juga belum ada. Hal itu membuat pelaksana kebijakan itu tidak merasa ada tanggung jawab secara moril sehingga mereka mengabaikannya. Insentif ini bukan hanya kepada implementor saja namun para kelompok sasaran kebijakan juga harus mendapatkannya hal ini akan memberikan motivasi kepada mereka agar menjalankan tugas dengan baik dan dengan kesadaran sendiri akan mentaati aturan disiplin yang ada. Jika hal ini tidak dilakukan maka pada akhirnya dapat membuat implementasi kebijakan itu tidak berjalan secara optimal.

d. Struktur Birokrasi

Birokrasi merupakan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan. Demikian juga halnya dengan adanya kebijakan PP 53 tahun 2010 tentang disiplin pegawai pada bab II pasal 3 angka 11 di Sekretariat Daerah. Menurut Edward, dua karakteristik utama dari birokrasi yaitu prosedur-prosedur kerja, ukuran-ukuran dasar (*Standard Operating Procedures/SOP*) dan fargmentasi.

1) Standard Operating Procedure (SOP)

Dengan menggunakan SOP, para pelaksana dapat memanfaatkan waktu yang tersedia, menyeragamkan tindakan-tindakan dari para pelaksana kebijakan PP 53 tahun 2010 tentang disiplin pegawai pada bab II pasal 3 angka 11 dalam organisasi Sekretariat Daerah yang kompleks terintegrasi dengan organisasi perangkat daerah lainnya. Di Kabupaten Muaro Jambi khususnya Sekretariat Daerah Sekretariat Daerah belum memiliki pedoman sebagai penyeragaman-tindakan setiap Pelanggaran yang salah satunya adalah pelanggaran disiplin. Dan sejak adanya kebijakan PP 53 tahun 2010 tentang disiplin pegawai sampai dengan penelitian ini berlangsung, Sekretariat Daerah belum memiliki standar yang dijadikan sebagai pedoman untuk penanganan disiplin. Padahal seharusnya SOP telah disusun sejalan dengan pelaksanaan kebijakan PP 53 tahun 2010 tentang disiplin pegawai tersebut, sehingga dalam penerapannya dapat dilakukan secara bersamaan. Hal itu juga akan mempermudah bagi pelaksana kebijakan untuk melaksanakan tugasnya. Untuk Sekretariat Daerah sendiri SOPnya masih dalam perencanaan. Dengan belum adanya SOP pelaksanaan kebijakan PP 53 terkait jam kerja pegawai akan sulit bagi pelaksana kebijakan itu untuk menerapkan

kebijakan tersebut. Karena mereka tidak memiliki dasar hukum yang kuat untuk bertindak. Karena SOP merupakan petunjuk bagi pelaksana suatu kebijakan bagaimana prosedur penanganan disiplin. Maka ketika prosedurnya tidak ada apapun yang akan dilakukan tidak akan terarah dengan baik. Demikian juga dengan pelaksanaan kebijakan PP 53 terkait jam kerja pegawai di Sekretariat Daerah tidak akan berjalan secara optimal kalau SOPnya belum ada.

2) Tanggung Jawab

Penyebaran wewenang dan sumber-sumber untuk melaksanakan kebijakan membutuhkan koordinasi. Sehingga pelaksana kebijakan harus melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai wujud tanggungjawab atas implementasi kebijakan PP 53 tahun 2010.Untuk melaksanakan kebijakan PP 53 tahun 2010 terkait masuk kerja dan mentaati ketentuan jam kerja, Sekretariat Daerah Kabupaten Muaro Jambi belum membentuk tim penegakan disiplin. Sehingga, tugas yang dulunya dibebankan kepada tim sebagaimana Surat Keputusan Bupati Nomor: 64/Kep. Bup/BKPPD/2012 yang memuat 4 tugas tim pertimbangan penjatuhan hukuman disiplin PNS di lingkungan Pemerintah Kabupaten Muaro Jambi.Untuk meningkatkan disiplin jam waktu kerja PNS di Sekretariat Daerah Kabupaten Muaro Jambi, Bagian organisasi yang ditunjuk sebagai koordinator disiplin jam kerja bertanggungjawab atas terjadinya pelanggaran yang selalu terjadi atas jam waktu kerja. Implementasi kebijakan aturan masuk kerja dan mentaati ketentuan jam kerja sesungguhnya merupakan tanggungjawab dari pemerintah maupun pegawai yang ada di Sekretariat Daerah Kabupaten Muaro Jambi. Untuk pemerintah sendiri terdiri dari pejabat eselon yang ada di lingkungan Sekretariat Daerah Kabupaten Muaro Jambi.

Untuk pelaksanaan disiplin masuk kerja dan mentaati ketentuan jam kerja, sekretariat belum menunjukkan komitmen untuk meng-implementasikan kebijakan tersebut.Sampai saat ini, untuk pelaksanaan kebijakan tersebut sekretariat belum pernah membentuk tim teknis penegakan disiplin. Padahal pada tahun 2011 dan 2012, tim teknis pernah dibentuk oleh Pemkab Muaro Jambi. Belum dibentuknya tim teknis penegakan disiplin telah menyebabkan kurangnya tanggugjawab pejabat kepada



pegawai yang melakukan pelanggaran. Para pegawai yang melanggar disiplin jam kerja tidak mendapatkan ketegasan untuk menegur, sehingga mereka tetap menunjukkan tingkat pelanggaran yang tinggi. Untuk pegawai di Sekretariat Daerah, aturan disiplin jam kerja sudah menjadi tanggungjawab pegawai juga. Sebagai PNS, sudah seharusnya mentaati semua aturan yang berlaku. Akan tetapi pada kenyataannya, para pegawai di Sekretariat masih belum menunjukkan tingkat ketaatian disiplin jam waktu kerja. Sebagaimana jumlah pelanggaran PNS atas jam waktu kerja yang masih tinggi. Hal tersebut menunjukkan tanggungjawab pegawai di Sekretariat untuk menegakkan disiplin jam kerja belum terlaksana dengan baik.

Berdasarkan hasil pengamatan dilapangan dan di kaitan dengan teori yang ada pada bab 2 di lihat dari aspek Struktur Birokrasi maka penulis menyimpulkan bahwa adanya SOP sangat berpengaruh terhadap pelaksanaan implementasi PP 53 tahun 2010 karena dengan adanya SOP para pelaksana mengetahui standar pelaksanaan dalam melaksanakan tugasnya, sehingga mereka merasa ada tanggung jawab terhadap tugas yang diberikan. Sementara di Kabupaten Muaro Jambi khususnya di Setda belum mempunyai SOP sebagai acuan untuk melaksanakan tugas dan fungsi dalam penegakan disiplin PNS di lingkungan Setda, sehingga hal tersebut akan berpengaruh kepada pelaksanaan pengimplementasian kebijakan PP 53 Tahun 2010, dan pada akhirnya pengimplementasianya tidak berjalan secara Optimal.

C. PENUTUP

1. Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil khususnya pada Bab II pasal 3 angka 11 di Sekretariat Daerah Kabupaten Muaro Jambi pada Bab IV, maka dapat diperoleh simpulan sebagai berikut:

a. Implementasi kebijakan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil khususnya pada Bab II pasal 3 angka 11 di Sekretariat Daerah Kabupaten Muaro Jambi belum berjalan secara Optimal. Dalam hal ini, aspek yang sangat berperan dalam implementasi kebijakan ini adalah sikap

pelaksana dalam pemberian insentif kepada pegawai. Sebagaimana pada tahun 2009 s/d 2011, pemberian insentif berupa uang makan harian dan pengadaan pakaian dinas pegawai telah memberikan efek positif tingkat disiplin pegawai dalam masuk kerja dan mentaati ketentuan jam kerja yang lebih baik dibanding setelah insentif tersebut ditiadakan. Demikian pula dengan pemberian sanksi yang kurang tegas terhadap pelaku pelanggaran disiplin di lingkungan Sekretariat Daerah Kabupaten Muaro Jambi.

- b. Faktor-faktor penghambat implementasi kebijakan meliputi:
- 1) Komunikasi, sosialisasi belum sampai ke seluruh pegawai, komitmen pimpinan yang masih kurang kecuali dalam kasus libur lebaran, kurang jelasnya penyampaian kebijakan itu menyebabkan inkonsistensi bagi pelaksana kebijakan untuk mencapai tujuan kebijakan.
 - 2) Sumber-Sumber, masih kurangnya staf pelaksana kebijakan, tingkat kompetensi pegawai yang masih rendah, belum jelasnya job description dikalangan pegawai, belum adanya fasilitas pendukung seperti absensi elektronik.
 - 3) Sikap Pelaksana, penempatan staf yang masih kurang memperhatikan kapasitas dan ketaatian terhadap peraturan, kurangnya ketegasan dalam memberikan sanksi bagi pegawai yang tidak disiplin, tidak adanya pemberian insentif terhadap pelaksana kebijakan.
 - 4) Belum adanya tim teknis sebagai penegak disiplin yang bertanggung-jawab terhadap penegakan disiplin sehingga pejabat lepas tangan atau setengah hati dalam penegakan disiplin.
- c. Upaya-upaya yang telah dilakukan Pemberian arahan kepada pegawai ketika apel pagi dan sore dan mengadakan rapat pada bagian masing-masing, sidak yang dilaksanakan oleh Bupati dan Sekda. Menyediakan fasilitas-fasilitas pendukung untuk menunjang peningkatan disiplin seperti Gedung Kantor, Ruangan tempat bekerja, Komputer, Printer, Meja, Kursi, Lemari Arsip, membentuk tim pertimbangan penjatuhan hukuman



disiplin PNS, honorarium tim pada tahun 2011 dan 2012, penunjukan kabag ortala sebagai koordinator disiplin di Sekretariat Daerah Kabupaten Muaro Jambi, dan razia-razia bekerja sama dengan Satpol PP.

2. Rekomendasi

Implementasi kebijakan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil khususnya pada Bab II pasal 3 angka 11 di Sekretariat Daerah Kabupaten Muaro Jambi sebagaimana simpulan diatas maka penulis menyarankan;

- a. Pengadaan absensi elektronik untuk mengontrol kehadiran pegawai yang terprogram langsung dengan sistem otomatis pemotongan penghasilan pegawai sebagai upaya penyadaran pegawai untuk masuk kerja dan mentaati ketentuan jam kerja (*command discipline*).
- b. Sekretariat Daerah Kabupaten Muaro Jambi sebaiknya melaksanakan kegiatan sosialisasi PP 53 dalam bentuk Program Peningkatan Kapasitas Pegawai untuk meningkatkan pemahaman dan kesadaran (*self discipline*) pegawai Sekretariat.
- c. Pembentukan tim teknis penegak disiplin yang bertanggungjawab terhadap penegakan disiplin dan evaluasi kinerja pegawai yang dilakukan dilihat dari sudut pandang ketaatan masuk kerja dan mentaati ketentuan jam kerja sebagai bahan pertimbangan pola karir pegawai.
- d. Pemerintah Daerah harus merevisi kembali surat edaran Bupati perihal peningkatan disiplin masuk kerja dan mentaati ketentuan jam kerja pada tahun 2009 yang disesuaikan dengan PP 53 Tahun 2010 dalam bentuk Peraturan Daerah dengan aturan penjelas reward dan punishment yang diberikan kepada pegawai terkait masuk kerja dan mentaati ketentuan jam kerja serta penambahan jam istirahat.

D. REFERENSI

- Arikunto, S. 2006. *Metodologi Penelitian*. Yogyakarta: Bina Aksara
- Dunn, William N. 2000. *Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Edward III, George C. 1980. *Implementing Public Policy*. Washington: Congretional Quately.
- Handoko, TH. 2001. *Manajemen Personalia dan Sumber Daya Manuasia*. Yogjakarta: BPFE.
- Hariandja, Efendi. 2007. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: PT. Grasindo.
- Hasibuan 2008. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: PT. Bumi Aksara.
- Wursanto. 2003. *Dasar-Dasar Ilmu Organisasi*. Yogyakarta: Andi
- Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil;
- Instruksi Bupati Muaro Jambi Nomor 2 Tahun 2009 tentang Penggaturan Jam Kerja di lingkungan Pemerintahan Kabupaten Muaro Jambi;