

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Diarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Diarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

### BAB III

## TINJAUN TEORITIS

#### A. Tinjauan Umum tentang Pegawai Negeri Sipil (PNS)

Pegawai Negeri adalah Pegawai 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.<sup>11</sup>

Dalam pemerintahan disebut juga dengan Aparatur Sipil Negara (ASN), dimana Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah Profesi bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. Pegawai Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut Pegawai ASN adalah Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan diserahi tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau diserahi tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan Perundang-Undangan.

Pengertian Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN), dimana di dalam Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (ASN) ada terminologi yang terbagi menjadi dua pembagian Pegawai Pemerintahan yaitu Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Dalam Undang-

<sup>11</sup> Musafet, *Manajemen Kepegawaian di Indonesia* (Jakarta : Gunung Agung 1984), h. 5

#### Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Diarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Diarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Undang Aparatur Sipil Negara, Pegawai Negeri Sipil di definisikan yang berbunyi Pegawai Negeri Sipil (PNS) adalah Warga Negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) secara tetap oleh Pejabat Pembina Kepegawain untuk menduduki Jabatan Pemerintahan.<sup>12</sup>

Dalam bahasa Inggris PNS diistilahkan dengan sebutan *Civil Servant* (Pelayan Publik) yang pada intinya mempunyai tugas utama melayani kepentingan publik atau rakyat.

Pegawai Negeri Sipil adalah subjek utama dari hukum Kepegawaian. Pegawai Negeri Sipil memegang peranan yang sangat penting dalam Organisasi Pemerintahan. Hal ini dikarenakan Pegawai Negeri Sipil merupakan tulang punggung pemerintahan dalam melaksanakan Pembangunan Nasional.

Peranan Pegawai Negeri Sipil seperti diistilahkan dalam dunia kemiliteran yang berbunyi "*not the gun, the man behind the gun*", yaitu bukan senjata yang penting, melainkan orang yang menggunakan senjata itu.<sup>13</sup>

Pengertian Pegawai Negeri Sipil menurut Kranenburg yaitu pejabat yang ditunjuk, jadi pengertian Pegawai Negeri Sipil tersebut tidak termasuk terhadap mereka yang memegang jabatan sebagai anggota Parlemen, Presiden, dan sebagainya.

Logeman memberikan pengertian Pegawai Negeri Sipil adalah tiap pejabat yang mempunyai hubungan dinas dengan negara. Sementara, jika

<sup>12</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Aparatur Sipil Negara

<sup>13</sup> Musafet, *Manajemen Kepegawain di Indonesia* (Jakarta : Gunung Agung 1984), h. 24

## Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Diarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Diarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

menggunakan pengertian dari kamus besar bahasa Indonesia, “pegawai” berarti orang yang bekerja pada pemerintah ( perusahaan dan sebagainya ) sedangkan “negeri” berarti Negara atau Pemerintah. Sehingga dapat disimpulkan bahwa Pegawai Negeri Sipil adalah orang yang bekerja pada pemerintah atau negara.

Pengertian Pegawai Negeri Sipil Menurut Mahfud M.D. dalam buku hukum kepegawaian terbagi dalam dua yaitu pengertian stipulatif dan pengertian ekstensif.<sup>14</sup>

Berdasarkan Undang Undang Nomor 8 Tahun 1974 jo Undang Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang pokok-pokok kepegawaian dinyatakan bahwa Pegawai Negeri terdiri dari:

1. Pegawai Negeri Sipil
2. Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia
3. Anggota Tentara Nasional Indonesia

Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan.<sup>15</sup>

### 1. Kode Etik Pegawai Negeri Sipil

Pada saat ini banyak sekali orang yang melakukan pelanggaran atas hak-hak negara dan hak-hak masyarakat, tetapi mereka tidak bersalah karena tidak merasa melanggar hukum formal. Mereka dengan seandainya

<sup>14</sup> ibid, h. 33

<sup>15</sup> Mifta Thoha, *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia* (Jakarta : Kencana 2010), h.

#### Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

merampok hak-hak masyarakat, tetapi karena tidak atau belum dinyatakan bersalah secara hukum formal maka mereka merasa tak melakukan kesalahan apapun. Hukum formal kemudian dijadikan alasan untuk berlindung dari kejahatan etik dan moral padahal hukum formal itu merupakan legilasi dari etika dan moral. Artinya sebenarnya semua hukum formal itu adalah etika dan moral yang di formalkan. Oleh sebab itu seharusnya etika dan moral itu lebih diutamakan dari pada sekedar formalitas-formalitas hukumnya.<sup>16</sup>

Dalam rangka meningkatkan kualitas Pegawai Negeri Sipil dengan memnbuat Paca Prasetya KORPRI Pegawai Republik Indonesia sebagai Kode Etik Pegawai Republik Indonesia yang dibacakan pada setiap apel bendera dan ditirukan oleh seluruh peserta apel bendera. Kemudian dengan perkembangan yang ada, akhirnya Sapta Prasetya KORPRI di kerucutkan menjadi Panca Prasetya KORPRI sebagai Kode Etik yang berisi 5 (lima) butir janji atau komitmen PNS terhadap Negara.

#### **Panca Prasetya KORPRI adalah sebagai berikut:**

Kami anggota KORPRI yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, adalah insan yang :

- a. Setia dan taat kepada negara kesatuan dan pemerintah indonesia, yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945,
- b. menjunjung tinggi kehormatan bangsa dan negara serta memegang teguh rahasia jabatan dan rahasia negara,

<sup>16</sup> Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, (Jakarta, Rajawali Pers 2010). h. 87

**Hak Cipta Diindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

- c. mengutamakan kepentingan negara dan masyarakat diatas kepentingan pribadi dan golongan,
- d. bertekat memelihara persatuan dan kesatuan bangsa serta kesetiakawanan KORPRI,
- e. berjuang menegakkan kejujuran dan keadilan, serta meningkatkan kesejahteraan dan profesionalisme.<sup>17</sup>

## **2. Fungsi, Tugas Serta Peran Pegawai Negeri Sipil**

Sebagai mana terdapat dalam pasal 10, 11, 12 undang-undang nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN)

Pegawai ASN pasal 10 undang-undang nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) berfungsi sebagai:

- a. Pelaksana kebijakan publik
- b. Pelayan publik
- c. Perekat dan pemersatu bangsa.

Pegawai ASN dalam pasal 11 undang-undang nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) bertugas

- a. melaksanakan kebijakan publik yang dibuat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. memberikan pelayanan publik yang profesional dan berkualitas
- c. mempererat persatuan dan kesatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

<sup>17</sup> Sri Hartini, *Hukum Kepegawain di Indonesia*, (Jakarta, Sinar Grafika, 2010), h. 49

**Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Peran ANS dalam pasal 12 undang-undang nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN). Pegawai ASN berperan sebagai perencana, pelaksana, dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan Nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan Publik Yang Profesional, Bebas Dari Intervensi Politik, Serta Bersih Dari Praktik Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme.

**3. Unsur –unsur Pegawai Negeri Sipil****a. Warga negara indonesia yang telah memenuhi syarat menurut peraturan Perundang-undangan yang berlaku**

Syarat bagi setiap calon Pegawai Negeri untuk dapat diangkat sebagai pejabat yang berwenang diatur pada peraturan pemerintah Nomor 98 tahun 2000 sebagai berikut :

- 1) Warga negara indonesia, dibuktikan dengan akta kelahiran dan fotokopi KTP yang masih berlaku
- 2) Werasia minimal 18 tahun dan maksimal 35 tahun, dibuktikan dengan akta kelahiran dan fotokopi KTP yang masih berlaku
- 3) Tidak pernah dihukum atas keputusan hakim yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap
- 4) Tidak pernah dibberhentikan dengan tidak hormat dalam suatu instansi, baik instansi pemerintahan maupun instansi swasta
- 5) Mempunyai pendidikan, kecakapan, keahlian, dan keterampilan yang diperlukan. pendidikan yang dimaksudkan adalah pendidikan yang sesuai dengan formasi yang akan diisi

#### Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

- 6) Berkelakuan baik
- 7) Berbadan sehat
- 8) Sehat jasmani dan rohani
- 9) Bersedia ditempatkan di seluruh wilayah Indonesia atau negara lain yang ditetapkan oleh pemerintah

#### Syarat lainnya yang di tentukan dalam persyaratan jabatan

- a. Diangkat Oleh Pejabat Yang Berwenang
- b. Diserahi Tugas Dalam Jabatan Negeri.<sup>18</sup>

Pegawai negeri sipil yang diangkat dapat diserahi tugas, baik berupa tugas dalam suatu jabatan negeri maupun tugas negara lainnya. Tugas dalam jabatan negeri apabila yang bersangkutan diberi jabatan dalam bidang Eksekutif yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, termasuk didalamnya adalah jabatan dalam Kesekretariatan Lembaga Negara serta Kepaniteraan di Pengadilan-Pengadilan, sedangkan tugas negara lainnya adalah jabatan diluar bidang Eksekutif seperti Hakim-Hakim Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi.

- c. Digaji Menurut Peraturan Perundang-Undangan

Gaji adalah balas jasa dan penghargaan atas prestasi kinerja Pegawai Negeri yang bersangkutan sebagai imbal jasa dari Pemerintah kepada Pegawai yang telah menabdikan dirinya

<sup>18</sup> Seotomo, *Cara-cara Melamar, Pengangkatan dan Sumpah/ Janji Pegawai Negeri Sipil* (Surabaya : Usaha Nasional 1988), h. 20

**Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

untuk melaksanakan sebagian tugas pemerintah dan pembangunan, perlu diberikan gaji yang layak baginya.

**4. Jenis Pegawai Negeri Sipil**

Pegawai Negeri Sipil (PNS) terdiri dari:

**a. Pegawai Negeri Sipil Pusat**

- 1) Pegawai Negeri Sipil yang gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan bekerja pada Departemen, Lembaga Non Departemen, Kesekretariatan Lembaga tertinggi/Tinggi Negara, dan kepaniteraan pengadilan.
- 2) Pegawai Negeri Sipil Pusat yang bekerja pada perusahaan jawatan.
- 3) Pegawai Negeri Sipil Pusat yang diperbantukan atau dipekerjakan pada daerah otonom.
- 4) Pegawai Negeri Pusat Pusat yang berdasarkan suatu peraturan perundang-undangan diperbantukan atau dipekerjakan pada badan lain, seperti perusahaan umum, yayasan, dan lain-lain.
- 5) Pegawai Negeri Sipil Pusat yang menyelenggarakan tugas negara lain, seperti hakim pada pengadilan negeri, pengadilan tinggi, dan lain-lain.

**b. Pegawai Negeri Sipil Daerah**

- 1) Pegawai Negeri Sipil yang bekerja di daerah otonom seperti daerah provinsi/kabupaten/kota dan gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan



#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

dipekerjakan pada pemerintah daerah maupun dipekerjakan di luar instansi induknya.

- 2) Jabatan pemerintahan berstatus Pegawai Negeri Sipil
- 3) Jabatan struktural
- 4) Jabatan struktural adalah suatu kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak seorang Pegawai Negeri Sipil dalam rangka memimpin suatu satuan organisasi negara. Jabatan struktural juga merupakan jabatan yang secara tegas ada dalam struktur organisasi. Kedudukan jabatan struktural bertingkat-tingkat dari tingkat yang terendah (eselon V) hingga yang tertinggi (eselon I/a).

Sejak berlakunya Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, makajabatan eselon Ia kepala lembaga pemerintah nonkementerian setara dengan jabatan pimpinan tinggi utama :

- 1) Jabatan eselon Ia dan eselon Ib setara dengan jabatan pimpinan tinggi madya;
- 2) Jabatan eselon II setara dengan jabatan pimpinan tinggi pratama;
- 3) Jabatan eselon III setara dengan jabatan administrator;
- 4) Jabatan eselon IV setara dengan jabatan pengawas; dan
- 5) Jabatan eselon V dan fungsional umum setara dengan jabatan pelaksana

**Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

**5. Hak dan Kewajiban Pegawai Negeri Sipil****PNS berhak memperoleh:**

- a. Gaji, tunjangan, dan fasilitas
- b. Cuti
- c. jaminan pensiun dan jaminan hari tua
- d. Perlindungan
- e. Pengembangan kompetensi

**Pegawai ASN wajib:**

- a. Setia dan taat pada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan pemerintah yang sah
- b. Menjaga persatuan dan kesatuan bangsa;
- c. Melaksanakan kebijakan yang dirumuskan pejabat pemerintah yang berwenang
- d. Menaati ketentuan peraturan perundang-undangan
- e. Melaksanakan tugas kedinasan dengan penuh pengabdian, kejujuran, kesadaran, dan tanggung jawab
- f. Menunjukkan integritas dan keteladanan dalam sikap, perilaku, ucapan dan tindakan kepada setiap orang, baik di dalam maupun di luar kedinasan;
- g. Menyimpan rahasia jabatan dan hanya dapat mengemukakan rahasia jabatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

#### Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

h. Bersedia ditempatkan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia

### 6. Kedudukan Pegawai Negeri Sipil

Kelancaran penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan nasional sangat tergantung pada kesempurnaan aparatur negara khususnya pegawai negeri. Karena itu, dalam rangka mencapai tujuan pembangunan nasional yakni mewujudkan masyarakat madani yang taat hukum, berperadaban modern, demokratis, makmur, adil dan bermoral tinggi, diperlukan pegawai negeri yang merupakan unsur aparatur negara yang bertugas sebagai abdi masyarakat yang harus menyelenggarakan pelayanan secara adil dan merata kepada masyarakat dengan dilandasi kesetiaan, dan ketaatan kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Disamping itu dalam pelaksanaan desentralisasi kewenangan pemerintahan kepada daerah, pegawai negeri berkewajiban untuk tetap menjaga persatuan dan kesatuan bangsa dan harus melaksanakan tugasnya secara profesional dan bertanggung jawab dalam menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan, serta bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme.

Berdasarkan Pasal 3 ayat 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dijelaskan pegawai negeri berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk

memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan dan pembangunan.

## B. Kebijakan dan Pelayanan Publik

Secara luas istilah kebijakan dipergunakan dalam kaitannya dengan tindakan-tindakan atau kegiatan-kegiatan pemerintah. Dalam kaitan ini, maka kebijakan seringkali diberi makna sebagai tindakan politik. Kebijakan suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.

Selanjutnya menelusuri kebijakan publik, pertama kebijakan dalam bahasa Indonesia berasal dari kata bijaksana yang artinya (1) selalu menggunakan akal budi (pengalaman dan pengetahuan); arif, tajam pikirannya. (2) pandai dan ingat-ingat dalam menghadapi kesulitan (cermat, teliti). Pengertian kebijakan sendiri adalah (1) kepandaian, kemahiran, (2) rangkaian konsep asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dan cara bertindak (tentang pemerintahan dan organisasi) penyertaan cita-cita, tujuan dan prinsip dan maksud. Sementara itu pengertian publik berasal dari bahasa Inggris yang berarti negara atau pemerintah.

Serangkaian pengertian tersebut diambil makna bahwa pengertian kebijakan adalah serangkaian keputusan yang dibuat oleh suatu pemerintah

### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

untuk mencapai suatu tujuan tertentu dan juga petunjuk-petunjuk yang diperlukan untuk mencapai tujuan tersebut terutama dalam bentuk peraturan-peraturan pemerintah.

Kebijakan publik merupakan serangkaian instruksi dari para pembuat keputusan kepada pelaksanaan kebijakan yang menjelaskan tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan. Beberapa lingkungan kebijakan dalam proses kelembagaan terdiri dari lingkungan pembuatan, lingkungan implementasi dan lingkungan evaluasi. Pendekatan kebijakan ini tekanannya pada pendekatan kelembagaan, yaitu pendekatan pada pengukuran terhadap keberadaan demokrasi, tidak hanya melalui ada tidaknya institusi perwakilan pemerintah tetapi lebih menekankan pada seberapa jauh fungsi dari lembaga perwakilan itu sendiri.

Di dalam kebijakan publik terdapat beberapa komponen dan tahapan kebijakan. Komponen kebijakan itu yaitu (1) Niat (*intensions*) yakni tujuan-tujuan yang sebenarnya dari sebuah tindakan, (2) Tujuan (*Goals*), yakni keadaan akhir yang hendak dicapai, (3) Rencana atau usulan (*Plans or Proposals*), yakni cara-cara yang disahkan untuk mencapai tujuan, (4) Keputusan atau pilihan (*Decisions or choices*), yakni tindakan yang diambil untuk mencapai tujuan, mengembangkan rencana, melaksanakan dan mengevaluasi program, (5) Pengaruh (*Effects*), yakni dampak program yang dapat diukur (yang diharapkan dan tidak diharapkan; yang bersifat primer atau bersifat sekunder).

#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

## Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Kemudian dikatakan pula bahwa studi kebijakan negara sebagai kegiatan yang dilakukan oleh lembaga-lembaga pemerintah seperti parlemen, kepresidenan, Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Partai Politik, mempunyai kekuatan untuk memaksa masyarakat untuk mengikutinya dan lembaga-lembaga itu berhak untuk melaksanakan kebijakannya.

Jones menekankan studi kebijakan negara terdapat 2 (dua) proses, yaitu:

1. Proses-proses dalam ilmu politik, seperti bagaimana masalah-masalah itu sampai pada pemerintah, bagaimana pemerintah mendefinisikan masalah itu, dan bagaimana tindakan pemerintah.
2. Refleksi tentang bagaimana seseorang bereaksi tentang masalah-masalah, terhadap kebijakan negara dan memecahkannya.<sup>19</sup>

Dalam kaitan ini, maka kebijakan negara dibuat oleh penguasa politik mempunyai maksud-maksud untuk:

1. Memenuhi kebutuhan masyarakat, dimana kebijakan negara tersebut merupakan pranata sosial.
2. Untuk mengatur komplik, atau jika diperlukan kebijaksanaan bisa untuk menciptakan komplite.
3. Sebagai upaya menyatakan insentif (dorongan) bagi pihak-pihak yang mendapat perlakuan kurang rasional.
4. Dalam arti mikro, untuk menjaga kepentingan elit politik yang mempunyai hak preferensi.
5. Menjaga sistem politik yang berlaku.

<sup>19</sup>Charles O. Jones, *Pengantar Kebijakan Publik*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 1994), h.2

### C. Bentuk dan Jenis Kebijakan Pemerintah

Berkenaan dengan kebijakan pemerintah, tentunya berhubungan dengan pengambilan keputusan oleh pimpinan atau atasan terhadap suatu hal atau kondisi yang berlaku saat itu.

Kebijakan publik dalam bentuk undang-undang atau peraturan daerah adalah jenis kebijakan publik yang memerlukan kebijakan publik penjas atau yang sering diistilahkan sebagai peraturan pelaksanaan. Sedangkan kebijakan publik yang bisa langsung dioperasionalkan antara lain Keputusan Presiden, Instruksi Presiden, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Dinas dan lain-lain.<sup>20</sup>

Pelaksanaan atau implementasi kebijakan di dalam konteks manajemen berada di dalam kerangka mengorganisasikan, melaksanakan kepemimpinan untuk memimpin pelaksanaan, dan melakukan pengendalian pelaksanaan tersebut. Di samping itu bagi pelaksana kebijakan harusnya dapat memilih tindakan sendiri secara otonom di dalam batas kewenangannya, apabila menghadapi situasi yang sifatnya khusus.

Pada prinsipnya terdapat dua pemilihan jenis teknik atau model implementasi kebijakan. Pemilihan pertama adalah implementasi kebijakan yang berpola “dari atas ke bawah” (*top-bottom*) versus dari “bawah ke atas” (*bottom-top*), dan pemilihan implementasi kebijakan yang berpola paksa (*command-and control*) dan mekanisme pasar (*economic incentive*).

<sup>20</sup>Riant Nugroho D, *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*, (Jakarta: PT. Elex Media Komputindo, 2004), h.159

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

#### Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Model mekanisme paksa adalah model yang mengedepankan arti penting lembaga publik sebagai lembaga tunggal yang mempunyai monopoli atas mekanisme paksa di dalam negara dimana tidak ada mekanisme insentif bagi yang menjalani, namun ada sanksi bagi yang menolak melaksanakan atau yang melanggarnya.

Model “top-down” berupa pola yang dikerjakan oleh pemerintah untuk rakyat, dimana partisipasi lebih berbentuk mobilisasi. Sebaliknya “bottom-up” bermakna meskipun kebijakan dibuat oleh pemerintah, namun pelaksanaannya dilakukan oleh rakyat. Di antara kedua kutub ini ada interaksi pelaksanaan antara pemerintah dengan masyarakat.<sup>21</sup>

Selanjutnya untuk melakukan implementasi kebijakan diperlukan beberapa syarat yaitu:

Syarat pertama berkenaan dengan jaminan bahwa kondisi eksternal yang dihadapi oleh lembaga/badan pelaksana tidak akan menimbulkan masalah yang besar.

Syarat kedua adalah apakah untuk melaksanakannya tersedia sumberdaya yang memadai, termasuk sumberdaya waktu. Gagasan ini sangat bijaksana karena berkenaan dengan feasibilitas dari implementasi kebijakan.

Syarat ketiga apakah perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar ada. Kebijakan publik adalah kebijakan yang kompleks dan menyangkut dampak yang luas. Oleh karena itu implementasi kebijakan publik akan

<sup>21</sup>Riant Nugroho D, *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, (Jakarta: PT. Elex Media Komputindo, 2004), h.167



melibatkan berbagai-bagai sumber yang diperlukan, baik dalam konteks sumber daya atau sumber aktor.

Syarat keempat adalah apakah kebijakan yang akan diimplementasikan didasari hubungan kausal yang andal. Jadi, prinsipnya adalah apakah kebijakan tersebut memang dapat menyelesaikan masalah yang hendak ditanggulangi.

Syarat kelima adalah seberapa banyak hubungan kausalitas yang terjadi. Asumsinya, semakinsedikit hubungan sebab-akibat, maka semakin tinggi pula hasil yang dikehendaki oleh kebijakan tersebut dapat dicapai. Sebuah kebijakan yang mempunyai hubungan kausalitas yang kompleks, otomatis menurunkan efektivitas implementasi kebijakan.

Syarat keenam adalah apakah hubungan saling ketergantungan kecil. Asumsinya adalah jika hubungan saling ketergantungan tinggi, justru implementasi tidak akan dapat berjalan secara efektif, apalagi jika hubungannya adalah hubungan ketergantungan.

Syarat ketujuh adalah pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan. Artinya adalah semua komponen dalam pelaksanaan kebijakan publik harus dalam kesepakatan yang sama untuk mencapai tujuan yang diharapkan.

Syarat kedelapan adalah bahwa tugas-tugas telah dirinci dan ditempatkan dalam urutan yang benar. Tugas yang jelas dan prioritas yang jelas adalah kunci efektivitas kebijakan.

#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

## Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Syarat kesembilan adalah komunikasi dan koordinasi yang sempurna. Komunikasi adalah perekat organisasi, dan koordinasi adalah asal muasal dari kerja sama tim serta terbentuknya sinergi.

Syarat kesepuluh adalah bahwa pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna. Kekuasaan atau power adalah syarat bagi keefektifan implementasi kebijakan. Tanpa otoritas yang berasal dari kekuasaan, maka kebijakan akan tetap berupa kebijakan, tanpa ada dampak bagi target kebijakan.<sup>22</sup>

Pelaksanaan kebijakan merupakan langkah yang sangat penting dalam proses kebijakan. Tanpa pelaksanaan, suatu kebijakan hanyalah sekedar sebuah dokumen yang tidak bermakna. Banyak kebijakan yang baik, yang mampu dibuat suatu pemerintah, baik yang dirumuskan dengan menggunakan tenaga ahli dari dalam maupun dari luar, tetapi kemudian ternyata tidak mempunyai pengaruh apa-apa dalam kehidupan masyarakat atau negara, karena tidak mampu dilaksanakan atau tidak dilaksanakan.

Kondisi kebijakan adalah faktor yang paling dominan dalam proses pelaksanaan, karena yang dilaksanakan justru kebijakan itu sendiri, tanpa ada kebijakan tidak ada yang dilaksanakan. Pada tingkat pertama, berhasil tidaknya pelaksanaan suatu kebijakan ditentukan oleh dua hal: kualitas kebijakan, dan ketetapan strategi pelaksanaan.<sup>23</sup>

Kebijakan yang tidak berkualitas tidak bermanfaat untuk dilaksanakan. Strategi pelaksanaan yang tidak tepat seringkali tidak mampu memperoleh

<sup>22</sup>Riant Nugroho D, *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, (Jakarta: PT. Elex Media Komputindo, 2004), h.174

<sup>23</sup>Said Zainal Abidin, *Kebijakan Publik*, (Jakarta: Yayasan Pancur Siwah, 2004), h.192

dukungan dari masyarakat. Oleh sebab itu banyak kegagalan yang terjadi bukan sekedar disebabkan oleh lemahnya substansi dari suatu kebijakan, tetapi karena strategi pelaksanaan yang tidak tepat.

Secara umum suatu kebijakan dianggap berkualitas dan mampu dilaksanakan apabila mengandung beberapa elemen, yaitu sebagai berikut:

1. Tujuan yang ingin dicapai atau alasan yang dipakai untuk mengadakan kebijakan itu. Tujuan atau alasan suatu kebijakan dapat dikatakan baik, kalau tujuan atau alasan itu:
  - a. Rasional, artinya tujuan dapat dipahami atau diterima oleh akal yang sehat. Ini terutama dilihat dari faktor-faktor pendukung yang tersedia. Suatu kebijakan yang tidak mempertimbangkan faktor pendukung, tidak dapat dianggap kebijakan yang rasional.
  - b. Diinginkan (*desirable*), tujuan dari kebijakan menyangkut kepentingan orang banyak, sehingga mendapat dukungan dari banyak pihak.
2. Asumsi yang dipakai dalam proses perumusan kebijakan itu realistis. Asumsi tidak mengada-ada, asumsi menentukan tingkat validitas suatu kebijakan.
3. Informasi yang digunakan cukup lengkap dan benar. Suatu kebijakan menjadi tidak tepat kalau didasarkan pada informasi yang tidak benar atau sudah kadaluwarsa. Sementara kebijakan yang didasarkan kepada informasi yang kurang lengkap boleh jadi tidak sempurna atau tidak tepat.<sup>24</sup>

<sup>24</sup>*Ibid*, h.193

#### Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Sehubungan dengan hal itu, maka ketepatan suatu strategi ditentukan oleh kemampuan menyebarkan aspek-aspek positif dari kebijakan dan cukup advokatif dalam hal adanya perbedaan pandangan dan antisipatif dalam hal tantangan perubahan di lapangan. Hal yang penting diperhatikan dalam pelaksanaan suatu kebijakan adalah upaya untuk memenuhi keinginan masyarakat, yang merupakan kompromi dari berbagai kepentingan yang ada dalam masyarakat.

© Hak cipta milik UIN Suska Riau

State Islamic University of Sultan Syarif Kasim Riau

#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.