

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pembukaan UUD 1945 pada alinea ke 4 , menjelaskan tentang tujuan untuk membentuk suatu pemerintah negara yang memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan serta perdamaian abadi dan keadilan sosial. Untuk mencapai tujuan tersebut diperlukan pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN). Pegawai ASN disertai tugas untuk melaksanakan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan, dan tugas pembangunan tertentu. Untuk dapat menjalankan tugas tersebut, pegawai ASN harus memiliki profesi dan manajemen ASN yang berdasarkan pada Sistem Merit atau perbandingan antara kualifikasi, kompetensi, dan kinerja yang dibutuhkan oleh jabatan dengan kompetensi dan kualifikasi yang dimiliki calon dalam pengangkatan, rekrutmen, penempatan dan promosi pada jabatan sejalan dengan tata kelola pemerintahan yang baik.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) adalah dasar dalam manajemen ASN yang bertujuan untuk membangun aparatur sipil negara yang memiliki integritas, profesional, netral, bebas dari intervensi politik dan bebas dari praktik KKN serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik yang berkualitas bagi masyarakat. Kehadiran undang-undang ini berdasarkan pada 2 (dua) hal yaitu (1) memantapkan ASN sebagai abdi negara yang melayani kepentingan publik

sehingga diperlukan birokrat yang profesional dan memiliki integritas serta memiliki kompetensi dibidangnya; (2) masih pentingnya birokrasi yang bekerja untuk kepentingan publik. Kedua hal itu menjadi motivasi untuk melakukan perubahan dalam sistem, manajemen, rekrutmen dan budaya pegawai negeri sipil (PNS) terhadap tatanan birokrasi. (www.pemerintah.net/uu-asn-aparatur-sipil-negara/)

Peraturan pemerintah republik Indonesia Nomor 49 Tahun 2018 tentang manajemen pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja dalam peraturan pemerintah ini yang dimaksud adalah manajemen pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja adalah pengelolaan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja untuk menghasilkan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang profesional, memiliki nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktek korupsi, kolusi dan nepotisme.

Aparatur sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi Pegawai Negeri Sipil 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 pemerintah atau diserahi tugas Negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Semenjak disetujui oleh DPR-RI pada rapat paripurna, 19 Desember 2013, rancangan undang-undang Aparatur Sipil Negara pada 15 Januari 2014 telah disahkan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menjadi Undang-

Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Pegawai ASN terdiri atas Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). PNS sebagaimana yang dimaksud merupakan pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai tetap oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) dan memiliki nomor induk pegawai secara nasional. Adapun PPPK merupakan pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai dengan perjanjian kerja oleh pejabat Pembina kepegawaian sesuai dengan kebutuhan instansi pemerintah dan ketentuan Undang-undang ASN. (Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014)

Berikut adalah tabel perbandingan Aparatur Sipil Negara Daerah Istimewa Yogyakarta:

Tabel 1.1 Perbandingan Jumlah ASN

No	Kabupaten	Jumlah ASN		
		2016	2017	2018
1	Kota Yogyakarta	35	102	102
2	Sleman	64	64	64
3	Bantul	45	49	49
4	Gunung Kidul	68	74	74
5	Kulonprogo	55	85	85

Sumber: LKIP DIY Tahun 2016-2018

Pelaksanaan manajemen kepegawaian diantaranya penerimaan dan pengangkatan pegawai termasuk di Badan kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan (BKPP) Kota Yogyakarta, terkait langsung dengan kebijakan pemerintah pusat dalam hal ini Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Badan Kepegawaian Negara sebagai instansi pemerintah pusat yang diberi kewenangan untuk melakukan rekrutmen pegawai. Sehingga Badan

Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan (BKPP) Kota Yogyakarta sebagai institusi di Pemerintah Daerah hanya sebagai pelaksanaan teknis dari program pemerintah pusat. Pada pelaksanaan penerimaan atau pengangkatan pegawai adalah merupakan tindak lanjut dari program pemerintah pusat.

Dalam hal ini Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan (BKPP) Kota Yogyakarta dituntut pencapaian yang maksimal dalam pelaksanaan manajemen kepegawaian. Dari pembahasan yang diuraikan dan tabel perbandingan ASN berhasil di indentifikasi berbagai faktor penghambat Implementasi Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan Kota Yogyakarta (BKPP) dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya yaitu masih terjadi tumpang tindih kewenangan di bidang kepegawaian, kualitas sumber daya aparatur yang belum optimal, sistem pengawasan dan pembinaan pegawai belum berjalan dengan baik, belum seutuhnya struktur organisasi Badan Kepegawaian, Sistem Informasi Manajemen Kepegawaian yang belum optimal, sarana dan prasarana yang belum memadai.

Karena permasalahan yang telah di paparkan diatas, penulis tertarik untuk meneliti tentang ASN dengan mengambil judul ***“Implementasi Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara di Kota Yogyakarta Tahun 2016-2018”***

B. Rumusan Masalah

- 1. Bagaimana Implementasi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 di BKPP Kota Yogyakarta tahun 2016-2018 ?*
- 2. Faktor-faktor apa saja yang berpengaruh terhadap Implementasi Undang-Undang nomor 5 Tahun 2014 di BKPP Kota Yogyakarta ?*

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian skripsi ini adalah sebagai berikut :

- a. Untuk mengetahui dan memahami prosedur pelaksanaan Implementasi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara di BKPP kota Yogyakarta
- b. Untuk mengetahui Faktor-faktor yang menghambat pelaksanaan dalam Implementasi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 di Kota Yogyakarta

2. Manfaat penelitian

- a. Manfaat Teoritis
 1. Untuk memperluas ilmu pengetahuan, khususnya dalam pengimplementasian Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.
 2. Menjadi sumbangan pemikiran dan landasan teoritis bagi ilmu pemerintahan pada umumnya, serta menambah literature atau bahan-bahan informasi ilmiah yang dapat digunakan untuk kajian dan bahan penelitian selanjutnya.

b. Manfaat Praktis

Dalam penelitian ini akan diperoleh informasi dan gambaran dinamika pelaksanaan Implementasi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 di Badan Kepegawaian Daerah Yogyakarta.

D. Kajian Pustaka

Tabel 1.2 Penelitian Terdahulu

NO	NAMA PENULIS	JUDUL	TAHUN	HASIL ANALISIS
1	Gita Herni Saputri	Implementasi disiplin aparatur sipil Negara dalam lingkup organisasi perangkat daerah (dinas pekerjaan kabupaten umum Lampung Utara)	2017	ASN menjadi tumpuan dalam pelaksanaan pemerintah sesuai dengan tugas, dan fungsi masing-masing. Berdasarkan pengamatan, kualitas kerja dan disiplin kerja ASN di dinas pekerjaan umum kabupaten Lampung utara secara umum masih tergolong rendah, yaitu kurangnya tingkat kedisiplinan dalam menjalankan tugasnya
2	Syarifudin Basri	Implementasi prinsip-prinsip <i>good governance</i> pada penerimaan calon pegawai negeri sipil	2012	Di dalam rumusan Pasal 28 D ayat (3) dan 4 ayat (4) UUD Tahun 1945 ditegaskan, bahwa setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja. Kemudian lebih dipertegas lagi, bahwa setiap warga Negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan. Artinya tidak hanya orang-orang tertentu atas dasar nepotisme yang dapat

NO	NAMA PENULIS	JUDUL	TAHUN	HASIL ANALISIS
				diterima sebagai negeri sipil, sementara yang lain dicarikan cara atau jalan agar tidak berkesempatan menjadi pegawai negeri sipil.
3	Ahmad Rosandi Sakir	Analisis implementasi kebijakan pengangkatan aparatur sipil Negara dalam jabatan struktural jabatan dipemerintahan kabupaten Bone	2017	menjelaskan bahwa pelayanan publik dan pelayanan pemerintahan merupakan berbagai faktor dari fungsi yang ada. Faktor-faktor yang mempengaruhi pelayanan publik tersebut antara lain adalah kelembagaan, proses pengawasan dan akuntabilitas. Namun, dalam penempatan pegawai, promosi, mutasi juga tidak luput dengan tekanan konflik kepentingan. Untuk mendapatkan jabatan dan peluang berkembang seseorang pegawai dihadapkan pada peluang yang diperebutkan secara tidak professional.
4	Herlambang Adhi Nugroho	Pelaksanaan kewenangan kepala daerah dalam penentuan mutasi pegawai negeri sipil dalam jabatan struktural dilingkungan pemerintahan kota boyolali	2014	Menjelaskan bahwa perpindahan atau mutasi merupakan bagian pembinaan, guna untuk memberikan pengalaman kerja, tanggung jawab dan kemampuan yang lebih besar pada pegawai. Tujuan yang paling utama dari adanya mutasi PNS adalah untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas dari kinerja PNS yang bersangkutan.

NO	NAMA PENULIS	JUDUL	TAHUN	HASIL ANALISIS
5	Arum Mustika Wati	Pelaksanaan adminisrtrasi kepegawaian pada badan kepegawaian daerah (BKD) daerah istimewa Yogyakarta	2014	Menjelaskan bahwa pelaksanaan administrasi kepegawaian diawali dengan proses perencanaan sumber daya manusia yaitu kegiatan yang dilakukan untuk menentukan kebutuhan sumber daya manusia suatu perusahaan. Dengan adanya perencanaan tersebut maka diharapkan suatu perusahaan dapat memperoleh tenaga kerja yang terampil dan sesuai dengan apa yang dibutuhkan oleh perusahaan tersebut. Selanjutnya diperlukan proses rekrutmen yang baik. Proses rekrutmen yang baik sangat diperlukan oleh suatu perusahaan karena dengan rekrutmen suatu perusahaan dapat menyeleksi calon tenaga kerja dari berbagai latar belakang maupun keterampilan yang berbeda-beda.
6	Candra Pradipta	Implementasi kebijakan sisem kenaikan pangkat tanpa berkas di badan kepegawaian daerah provinsi jawa tengah	2016	Setiap satuan kerja pemerintah daerah di pemerintahan provinsi jawa tengah sudah melaksanakan pelayanan online yang berbasis website maupun aplikasi, hal ini sangat berkaitan dengan pelaksanaan reformasi birokrasi di jawa tengah. Salah satunya SKPD yang sudah melaksanakan sistem

NO	NAMA PENULIS	JUDUL	TAHUN	HASIL ANALISIS
				<p>pelayanan <i>online</i> yaitu badan kepegaaian daerah provinsi jawa tengah. BKD provinsi jawa tengah sudah membuat inovasi bau melalui kasubbid pengangkatan dan kepangkatan adalah dengan membuat system kenaikan pangkat tanpa berkas, yaitu sebuah system pendaftaran kenaikan pangkat bagi aparatur sipil Negara yang berada di wilayah pemerintahan jawa tengah, dimana ASN tidak perlu lagi datang ke BKD jawa tengah untuk mengurus kenaikan pangkat mereka dengan berkas yang banyak, semua sudah melalui system <i>online</i> melalui sebuah aplikasi.</p>
7	Taufik Rahman	Kinerja aparatur sipil Negara dalam pelayanan publik	2017	<p>Aparatur sedikit lamban dalam merespon keluhan masyaakat, terkadang disebabkan oleh beberapa faktor yang salah satunya pada saat mereka sedang sibuk bekerja. Jika dilihat dari responsibilitas kerja dari ASN dapat dikatakan cukup responsible dalam kinerjanya memberikan sebuah pelayanan, dimana ASN sedikit banyak sudah menerapkan prinsip-prinsip serta asas-asas pelayanan publik yang ada namun tidak semua dari prinsip yang ada aparatur terapkan serta tidak selalu melayani berdasarkan</p>

NO	NAMA PENULIS	JUDUL	TAHUN	HASIL ANALISIS
				prinsip dan asas yang ada saat memberikan pelayanan.
8	Monika	Implementasi undang-undang nomor 5 tahun 2014 tentang aparatur sipil Negara terhadap pelaksanaan netralitas pegawai negeri sipil dalam pemilukada di kota Yogyakarta	2017	Upaya dalam menjaga kenetralan ASN dari pengaruh partai politik dan untuk menjamin keutuhan, kekompakan dan persatuan ASN serta dapat memusatkan segala pikiran, perhatian dan tenaga pada sebuah tugas yang diberikan, sehingga dibutuhkan suatu netralitas dalam pegawai negeri sipil, ASN dilarang menjadi anggota atau pengurus partai politik. Namun masyarakat sangat mengharapkan PNS yang mampu menjaga kebersamaan dan jiwa yang professional dan netralitas dalam situasi politik, dan tidak terpengaruh untuk melakukan kegiatan yang mengarah pada keberpihakan.
9	Alem	Kinerja badan kepegawaian daerah kabupaten bantul dalam pengembangan aparatur sipil Negara tahun 2016	2018	Badan kepegawaian daerah kota bantul dalam menjalankan tugasnya dan melaksanakan fungsi perumusan kebijakan teknis dibidang kepegawaian, pemberian dukungan atas penyelenggaraan pemerintah daerah dibidang kepegawaian, pembinaan dan pelaksanaan tugas bidang kepegawaian dan juga

NO	NAMA PENULIS	JUDUL	TAHUN	HASIL ANALISIS
				<p>tugas lainnya yang diberika oleh bupati sesuai dengan tugas dan fungsinya masing-masing. Dalam terciptanya keberhasilan penyelenggaraan dan pelaksanaan tugas serta berbagai kegiatan program yang dikelola badan kepegawaian daerah kabupaten bantul, maka ditentukan dari kemampuan SDM yang tersedia.</p>
10	Siti Nanindiah Nur Baiti	Pelaksanaan pengadaan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja berdasarkan undang-undang nomor 5 tahun 2014 tentang aparatur sipil Negara di kota Yogyakarta	2018	<p>Untuk menentukan standar dari kompetensi jabatan, telah ditetapkan keputusan kepala badan kepegawaian Negara nomor 13 tahun 2011 tanggal 28 juni 2011 tentang pedoman penyusunan standar kompetensi jabatan. Pedoman ini merupakan panduan bagi setiap instansi pemerintah baik pusat maupun daerah dalam menyusun standar kompetensi jabatan pada instansi masing-masing. Dengan adanya UU ASN pemerintah kota Yogyakarta diharapkan dapat memberikan pelayanan prima untuk masyarakat dengan profesional, SDM, integritas dan kompetensi pegawai serta memberikan perubahan kinerja sebelum san sesudah adanya UU ASN.</p>

Berdasarkan tabel penelitian terdahulu diatas, terdapat persamaan dan perbedaan dengan penelitian ini. Persamaan tersebut terdapat pada pengkajian topik yang sama tentang pengimplementasian, seperti pada penelitian Monica dengan judul Implementasi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara terhadap pelaksanaan netralitas pegawai negeri sipil dalam pemilukada di Kota Yogyakarta (2017), terdapat persamaan yaitu menjelaskan tentang implementasi yang dilakukan dalam upaya peningkatan kualitas pelayanan terhadap netralitas aparatur sipil Negara.

Pada penelitian Gita herni saputri yang berjudul Implementasi disiplin aparatur sipil Negara dalam lingkup organisasi perangkat daerah (2017) dan Ahmad Rosandi Sakir yang berjudul Analisis implementasi kebijakan pengangkatan aparatur sipil Negara dalam jabatan struktural jabatan dipemerintahan kabupaten Bone (2017) masih sama-sama membahas tentang pengimplementasian terhadap aparatur sipil Negara tetapi yang menjadi pembeda yaitu dari pembahasannya, penelitian di atas lebih membahas tentang 1 poin yang ada di dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 2014 yaitu tentang kebijakan yang ada di undang-undnag ASN. Sedangkan peneliti membahas tentang bagaimana pengimplementasiannya atau penerapan undang-undang nomor 5 tahun 2014 secara keseluruhan.

E. Kerangka Dasar Teori

1. Teori-teori Kebijakan

a. Pengertian kebijakan

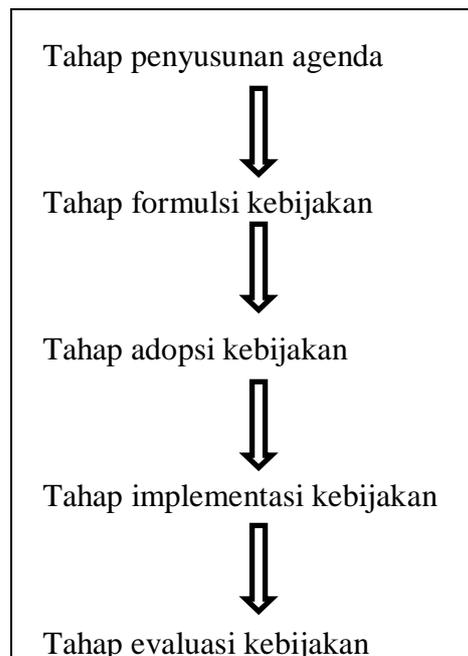
Carl J Federick sebagaimana dikutip Leo Agustino(2008:7) mendefenisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan atau kegiatan yang berikan seseorang, kelompok atau pemerintah yang dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Pendapat ini juga menunjukkan bahwa suatu ide kebijakan melibatkan perilaku yang memiliki maksud dan tujuan merupakan suatu bagian yang penting dari definisi kebijakan, karena bagaimanapun juga kebijakan harus menunjukkan apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah.

Menurut Budi Winarno (2007:15), istilah kebijakan mungkin digunakan secara luas seperti pada kebijakan luar negeri Indonesia, kebijakan ekonomi Negara Jepang dan atau mungkin juga dipakai untuk menjadi sesuatu yang lebih khusus, seperti misalnya jika kita menyebutkan kebijakan pemerintah tentang debirokatisasi dan deregulasi.

Irfan Islamy sebgaimana dikutip Suandi (2010:12) kebijakan harus dibedakan dengan kata kebijaksanaan. *Policy* diterjemahkan dengan kebijakan yang berbeda artinya dengan *wisdom* yang artinya

kebijaksanaan. Penegrtian kebijaksanaan memerlukan pertimbangan lebih jauh lagi, sedangkan kebijakan mencakup aturan-aturan yang sudah ditulis didalamnya.

Tahap-tahap kebijakan publik menurut William Dunn sebagaimana dikutip Budi Winarno (2007: 32-34) adalah sebagai berikut :



Sumber: William Dunn dikutip Budi Winarno (2007:32-34)

1. Tahap penyusunan agenda

Para pejabat yang sudah dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda public. Sebelumnya masalah berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk kedalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan.

2. Tahap Formulasi kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda suatu kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternative atau pilihan kebijakan yang ada. Dalam perumusan kebijakan masing-masing kebijakan alternative bersaing untuk dapat dipilih sebagai sebuah kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah.

3. Tahap adopsi kebijakan

Dari sekian banyak alternative kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternative kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislative.

4. Tahap implementasi kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit jika program tersebut tidak diimplementasikan, yaitu dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit administratif yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia.

5. Tahap evaluasi kebijakan

Dalam tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan, yaitu memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh sebab itu ditentukan ukuran-ukuran atau kriteria yang menjadi dasar untuk menilai bagaimana kebijakan publik yang telah dilaksanakan sudah mencapai dampak atau tujuan yang diinginkan atau belum.

b. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Pembuatan Kebijakan

Menurut Suharno (2010: 52) proses pembuatan kebijakan merupakan pekerjaan yang lumayan rumit dan kompleks dan tidak semudah seperti apa yang dibayangkan. Walaupun demikian, para administrator sebuah organisasi institusi atau lembaga dituntut memiliki tanggungjawab dan kemauan, kemampuan atau keahlian sehingga dapat membuat kebijakan dengan resiko yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan.

Faktor-faktor yang mempengaruhi pembuatan kebijakan adalah:

1. Adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar

Tidak jarang pembuat suatu kebijakan harus memenuhi tuntutan dari luar atau membuat kebijakan adanya tekanan dari luar.

2. Adanya pengaruh kebiasaan lama

Kebiasaan lama organisasi yang sebagaimana dikutip oleh Nigro disebutkan dengan istilah *sunk cost*, seperti kebiasaan investasi modal yang hingga saat ini belum profesional. Meskipun keputusan atau kebijakan yang berkaitan dengan hal tersebut dikritik, karena sebagai suatu yang salah dan perlu diubah.

3. Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi

Berbagai keputusan atau kebijakan yang dibuat oleh para pembuat keputusan atau kebijakan banyak dipengaruhi oleh sifat pribadinya. Sifat pribadi merupakan faktor yang berperan besar dalam penentuan keputusan atau kebijakan.

4. Adanya pengaruh dari kelompok luar

Lingkungan sosial dari para pembuat keputusan atau kebijakan juga berperan besar

5. Adanya pengaruh keadaan masa lalu

Maksud dari faktor ini yaitu bahwa pengalaman latihan dan pengalaman sejarah pekerjaan yang terdahulu berpengaruh pada pembuatan kebijakan atau keputusan.

2. Implementasi Kebijakan

a. Pengertian Implementasi kebijakan

Implementasi adalah sebuah tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan tertentu. Akan tetapi pemerintah dalam membuat

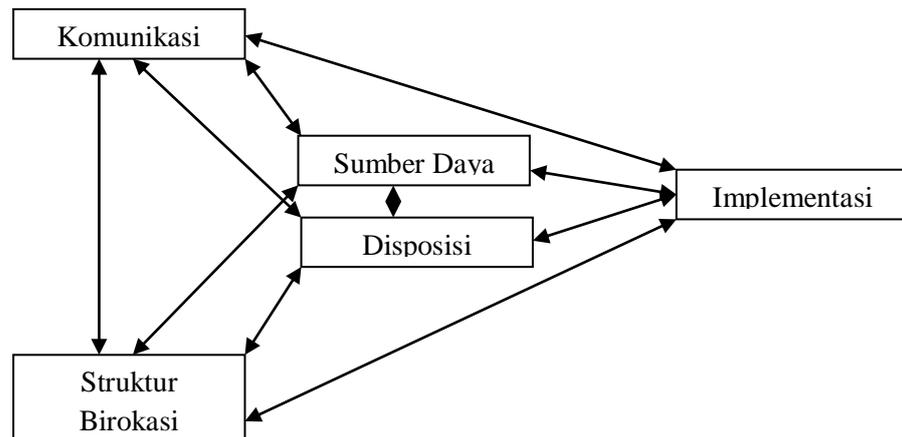
kebijakan juga harus mengkaji terlebih dahulu apakah kebijakan tersebut dapat memberikan dampak yang buruk atau tidak bagi masyarakat. Hal tersebut bertujuan agar suatu kebijakan tidak bertentangan dengan masyarakat apalagi sampai merugikan masyarakat sekitar. (George, 1980)

Implementasi merupakan suatu langkah-langkah ataupun tahapan dari sebuah pelaksanaan dengan adanya rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci. Implementasi biasanya dilakukan setelah perancangan sudah dianggap sempurna dan siap untuk dilaksanakan.

b. Faktor-faktor Implementasi Kebijakan

George Edward III (1980:1) mencatat bahwa isu utama kebijakan publik adalah kurangnya perhatian kepada implementasi kebijakan publik. Dinyatakan dengan tegas bahwa tanpa implementasi yang efektif, keputusan pembuat kebijakan tidak akan berhasil dilakukan.

Menurut George C. Edward III dalam Subarsono (2005:90) memberikan sebuah pandangan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh 4 variabel, yaitu : komunikasi, sumberdaya, disposisi dan struktur birokrasi. Dan dimana keempat variable tersebut saling berhubungan satu dengan yang lainnya, sebagaimana gambar berikut :



Gambar 1.1 Faktor Penentu Implementasi Menurut George C. Edward

III

Untuk itu perlu dipertimbangkan empat faktor kritis dalam mengimplementasikan kebijakan publik yaitu dengan :

1. Komunikasi

Komunikasi merupakan sebuah alat kebijakan untuk menyampaikan perintah dan arahan dan sumber pembuat kebijakan kepada mereka yang diberikan wewenang dan tanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Untuk itu perlu memahami arah penyampaian kebijakan. Tipe komunikasi yang diberikan oleh Edwar III termasuk pada tipe komunikasi vertical.

2. Sumber daya

Sumberdaya merupakan salah satu dari faktor penting dalam implementasi kebijakan karena bagaimana baiknya kebijakan atau program dirumuskan tanpa ada dukungan sumberdaya yang memadai maka kebijakan kesulitan dalam

mengimplementasikannya. Sumberdaya yang dimaksud mencakup jumlah staff pelaksana yang memadai dengan keahlian yang memadai, informasi dan kewenangan fasilitas-fasilitas yang diperlukan untuk menjamin kebijakan dijalankan sesuai dengan apa yang diharapkan.

3. Sikap (disposisi)

Niat atau kemauan para pelaksana untuk melaksanakan sebuah kebijakan, ini seiring dengan apa yang sudah dikemukakan oleh Meter and Horn disposisi yang diartikan sebagai motivasi psikologis para pelaksana untuk melaksanakan kebijakan.

4. Struktur birokrasi

Meskipun sumber untuk mengimplementasikan suatu kebijakan sudah mencukupi dan para implementor mengetahui dan bagaimana cara melakukannya, implementasi bisa jadi belum efektif karena ketidak efisiennya struktur birokrasi yang ada. Birokrasi merupakan salah satu bahan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan.

Fragmentasi berasal dari tekanan-tekanan diluar unit organisasi seperti komite legislative, kelompok kepentingan, pejabat eksekutif, konstitusi Negara dan sifat kebijakan yang mempengaruhi organisasi birokrasi pemerintahan.

Dalam implementasi kebijakan, tidak terlepas dari sebuah sistem kebijakan, kebijakan berlangsung dengan sempurna atau

tidak. Kebijakan dilaksanakan melalui sistem dan dianalisis dengan sistem yang ada akan menghasilkan kebijakan yang baik dan sesuai dengan harapan-harapan pembuat kebijakan.

3. Tata kelola ASN

Tata kelola ASN merupakan suatu subjek yang memiliki banyak aspek. Salah satu topik terutama dalam tata kelola ASN adalah menyangkut masalah asas, prinsip, nilai dasar, serta kode etik dan kode perilaku. Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, manajemen ASN adalah pengelolaan ASN untuk menghasilkan pegawai ASN yang profesional, memiliki nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari Praktik KKN. Untuk menghasilkan pegawai ASN profesional, pegawai ASN perlu memahami fungsi, tugas dan peran ASN.

Fungsi, tugas dan peran ASN adalah sebagai berikut:

a. Fungsi ASN

Pegawai ASN berfungsi sebagai:

- 1) Pelaksana kebijakan publik
- 2) Pelayanan publik
- 3) Perikat dan pemersatu bangsa

b. Tugas ASN

Pegawai ASN bertugas:

- 1) Melaksanakan kebijakan publik yang dibuat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
- 2) Memberikan pelayanan public yang professional dan berkualitas
- 3) Mempercepat persatuan dan kesatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia

c. Peran ASN

Pegawai ASN berperan sebagai perencana, pelaksana, dan pengawas penyelenggara tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang professional, bebas dari intervensi politik, serta bersih dari praktik KKN.

F. Definisi Konsepsional

Definisi konsepsional merupakan suatu pengertian dari gejala yang menjadi pokok penelitian. Definisi konsepsional dimaksud sebagai gambaran yang jelas untuk menghindari kesalahan pemahaman terhadap pengertian atau batasan tentang istilah yang ada dalam pokok permasalahan. Adapun batas pengertian konsepsual dalam penelitian ini adalah:

1. Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan adalah memahami apa yang seharusnya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan dengan sesuaikan. Pemahaman tersebut mencakup usaha-usaha untuk mengadministrasikan serta menimbulkan dampak nyata pada masyarakat

atau sebuah kejadian. Konsep implementasi merupakan sebuah tindakan-tindakan yang dilakukan baik individu maupun pejabat-pejabat bahkan kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan. Implementasi merupakan suatu kegiatan atau usaha yang dilakukan sesuai dengan tujuan atau sasaran dari suatu kebijakan itu sendiri.

2. Aparatur Sipil Negara

Aparatur sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai Negara sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. Pegawai ASN adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat Pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat Pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan.

G. Definisi Operasional

Tabel 1.3 Definisi Operasional

Variabel	Indikator
Komunikasi	a. Transmisi pengangkatan informasi dari satu titik b. Kejelasan sebuah sistem pendukung kehidupan c. Konsisten harus sepakat dan sesuai
Sumber daya manusia	a. Jumlah Staff pelaksana kebijakan yang memadai b. Informasi yang mendukung kegiatan-kegiatan c. Wewenang d. Fasilitas yang cukup
Disposisi	a. Pengangkatan birokrat b. Insentif
Struktur birokrasi	a. Standar operasional prosedur b. Fragmentasi
Faktor-faktor yang mempengaruhi	a. Kepemimpinan b. Komitmen organisasi c. Lingkungan kerja

H. Metode Penelitian

Metode penelitian ini merupakan suatu carayang akan dilakukan untuk menentukan atau mencari sesuatu yang telah ada untuk selanjutnya diuji kebenarannya yang mungkinmasih diragukan. Dalam penyelesaian skripsi ini, Penyusun menggunakan penelitian sebagai berikut :

1. Jenis penelitian

Penelitian yang dilakukan adalah dengan cara penelitian lapangan (*field research*), pengumpulan datanya dilakukan dengan terjun kelapangan yaitu dengan mengambil ke BKPP Kota Yogyakarta, kemudian dijadikan data yang selanjutnya akan dianalisis. Penelitian ini termasuk ke dalam penelitian kualitatif deskriptif.

Menurut Nana Syaodih Sukmadinata (2011:73), penelitian deskriptif kualitatif ditujukan untuk mendeskripsikan dan menggambarkan fenomena-fenomena yang ada, baik bersifat alamiah maupun rekayasa manusia, yang lebih memperhatikan mengenai karakteristik, kualitas, keterkaitan antar kegiatan. Selain itu, penelitian deskriptif tidak memberikan perlakuan, manipulasi atau perubahan variabel-variabel yang diteliti, maliankan menggambarkan suatu kondisi yang apa adanya. Satu-satunya perlakuan yang diberikan hanyalah penelitian itu sendiri, yang dilakukan melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi.

Dengan demikian cukup menarik seorang peneliti untuk melakukan penelitian pada fenomena kali ini. Selanjutnya di dalam laporan penelitian akan berisi kutipan-kutipan data untuk memberikan gambaran penyajian laporan tersebut. Laporan tersebut itu bisa berupah naskah wawancara, catatan lapangan, video, dokumen pribadi, catatan atau memodan dokumen resmi lainnya.

2. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian kali ini diambil dari Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan (BKPP) Kota Yogyakarta. Peneliti mengambil lokasi penelitian di instansi tersebut dikarenakan memang instansi tersebut yang mempunyai peranan penting di dalam menjalankan program terkait Aparatur Sipil Negara.

3. Unit Analisis Data

Unit analisis dalam penelitian ini adalah Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan (BKPP) Kota Yogyakarta. Penetapan unit analisis ini berdasarkan pada tugas dan fungsi Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan Kota Yogyakarta yang merupakan implementor dari Aparat Sipil Negara dan bertanggung jawab terhadap proses pelayanan masyarakat.

4. Jenis Data

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan data kualitatif yaitu dengan data yang sudah diolah atau diidentifikasi selanjutnya di klasifikasikan dengan menjelaskan implementasi di Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan Kota Yogyakarta sesuai dengan peraturan pemerintah yang masih berlaku.

a. Data primer

Data primer merupakan data yang diperoleh secara langsung dari sumbernya atau nara sumber sebagai informasi yang langsung berhubungan dengan fokus penelitian. Kata-kata dan tindakan orang-orang yang diamati atau diwawancarai. Informan dalam penelitian ini didasarkan pada pertimbangan bahwa informan penelitian dapat memberikan informasi dan yang selengkap-lengkapnyanya dan relevan dengan tujuan penelitian. Informan penelitian dari data primer diperoleh dari wawancara dengan Kepala Badan Kepegawaian Pendidikan dan

Pelatihan Kota Yogyakarta sebagai informan kunci yang secara langsung melakukan kegiatan dan mempunyai pengetahuan tentang ASN.

Tabel 1.4 Data Primer Penelitian

No	Nama Data	Sumber Data	Teknik Pengumpulan Data
1.	Gambaran umum pelaksanaan Implementasi Undang-Undnag Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara di BKPP Kota Yogyakarta	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kepala Badan Kepegawaian Daerah Kota Yogyakarta 2. Kepala bidang Analisis Kebutuhan Diklat 3. Kepala Bidang Diklat 4. Kepala sub Bidang Umum dan Kepegawaian 	Wawancara
5.	Capaian hasil, manfaat dan dampak pelaksanaan Implementasi Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara di BKPP Kota Yogyakarta	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kepala Badan Kepegawaian Daerah Kota Yogyakarta 2. Kepala Bidang Analisis Kebutuhan Diklat 3. Kepala Bidang Diklat 4. Kepala Sub Bidang Umum dan Kepegawaian 	Wawancara
3.	Sumber daya yang digunakan untuk pelaksanaan Implementasi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara di BKPP Kota Yogyakarta	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kepala Badan Kepegawaian Daerah Kota Yogyakarta 2. Kepala Bidang Analisis 	Wawancara

No	Nama Data	Sumber Data	Teknik Pengumpulan Data
		Kebutuhan Diklat 3. Kepala Bidang Diklat 4. Kepala Sub Bidang Umum dan Kepegawaian	
4.	Faktor pendukung dan penghambat implementasi undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara di BKPP Kota Yogyakarta	1. Kepala Badan Kepegawaian Daerah Kota Yogyakarta 2. Kepala Analisis Kebutuhan Diklat 3. Kepala Bidang Diklat 4. Kepala Sub Bidang Umum dan Kepegawaian	Wawancara
5.	Faktor yang mempengaruhi Implementasi Undnag-undnag Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara di Dinas Penanaman Modal dan Perizinan Kota Yogyakarta	1. Kepala Sub Bagian Umum dan Kepegawaian	Wawancara
6.	Sumber daya yang digunakan untuk pelaksanaan Implementasi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara di Dinas Penanaman Modal dan Perizinan Kota Yogyakarta	1. Kepala Sub Bagian Umum dan Kepegawaian	Wawancara

b. Data Sekunder

Data sekunder yaitu yang diperoleh dari laporan-laporan, buku-buku/catatan yang berkaitan erat dengan permasalahan yang diteliti, diantaranya data dari segala kegiatan yang berkaitan dengan inovasi pelayanan publik. Dokumen sebagai sumber data lain yang menunjang data utama yang relevan dengan masalah dan fokus penelitian antara lain meliputi ketentuan landasan hukum atau peraturan-peraturan yang berkaitan dengan inovasi pelayanan publik. Serta dokumen-dokumen yang meliputi dalam inovasi pelayanan publik.

Tabel 1.5 Data Sekunder Penelitian

No	Nama data	Sumber data
1.	Peraturan-peraturan terkait aparatur sipil Negara	Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan Kota Yogyakarta
2.	Artikel, jurnal, berita media massa	Pihak kedua

5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data adalah segala macam cara alat atau kegiatan yang dapat digunakan dalam rangka melakukan kegiatan pengumpulan informasi yang diperlukan dalam penelitian ini. Informasi atau data yang diambil akan ditindak lanjuti dengan problema-problema yang dihadapi, artinya data tersebut harus benar-benar ada kaitannya dengan dipergunakan metode-metode sebagai berikut:

a. Teknik Wawancara

Wawancara merupakan pertemuan dua orang untuk bertukar informasi dan ide melalui tanya jawab, sehingga dapat dikonstruksikan makna dalam suatu topik tertentu. (Sugiyono, 2013: 231)

Karena data dalam penelitian kualitatif lebih berupa kata-kata, maka wawancara menjadi perangkat yang sedemikian penting. Setidaknya terdapat dua jenis wawancara, yakni wawancara terstruktur dan wawancara tak-terstruktur. Dalam wawancara terstruktur, bahan-bahan wawancara disiapkan dengan ketat. Sebaliknya wawancara yang tak terstruktur menghindari ketatnya struktur.

Dalam penelitian ini, penggunaan metode wawancara digunakan dengan cara bertatap muka secara *face to face*, yang diwawancarai dengan yang mewawancarai untuk menggali secara mendalam data yang terkait dengan mekanisme, yang diwawancarai yaitu :

Tabel 1.6 Narasumber Wawancara

No	Narasumber	Jumlah	Nama
1.	Kepala Sub bid Pembinaan dan Kesejahteraan	1	May Indra, S.Kom
2.	Kepala Sub Bid AKD	1	Sukidi, M.SI
3.	Kepala Bidang Diklat	1	Sarwanto, SIP. MM
4.	Kepala subbid Umum dan Kepegawaian	1	Zuzinal Huda, SE
5.	Kepala subbid Umum dan Kepegawaian	1	Nur Sulistiyohadi. Sm. Hk
Total		5	

Jenis wawancara yang digunakan dalam penelitian ini adalah wawancara bebas terpimpin, karena dengan kebebasan diharapkan akan dapat memperoleh data yang lengkap dan dengan terpimpin diharapkan tema pembicaraan dapat mengarah pada pokok persoalan.

b. Dokumentasi

Teknik pengumpulan data dengan dokumentasi adalah catatan peristiwa yang sudah berlalu. Dokumen ini bisa berupa tulisan, gambar, atau karya-karya monumental dari seseorang. Dokumen yang berbentuk tulisan misalnya catatan harian, sejarah kehidupan (*life story*), kreteria, biografi, peraturan, kebijakan. Dokumen yang berbentuk gambar, misalnya foto, gambar hidup, sketsa dan lain-lain. Melalui teknik dokumentasi ini akan diamati fenomena dari objek yang diteliti dari berbagai dokumen yang ada.

Tabel 1.7 Data dokumentasi

Nama Dokumentasi	Sumber dokumen
Peraturan-peraturan terkait aparatur sipil Negara	Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatiahn Kota Yogyakarta
Foto lokasi	Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan Kota Yogyakarta

6. Teknik Analisis Data

Setelah data dapat diperoleh melalui teknik wawancara, maka langkah selanjutnya adalah analisis data secara induktif terhadap data yang diperoleh. Data dapat diperoleh mengenai pelaksanaan dari berbagai sumber akan dianalisis secara mendalam dengan logika induktif dan disikapi dengan akal sehat tentang fenomena yang terkait dengan

pelaksanaan program di BKPP Kota Yogyakarta. Sehingga nantinya dapat diketahui bagaimana pelaksanaan program di Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan Kota Yogyakarta. Secara rinci tahap analisis dalam penelitian adalah sebagai berikut :

a. Reduksi Data

Setelah data dikumpulkan dari lapangan, maka peneliti akan mengolah suatu data untuk mengatasi adanya keterbatasan pola ingat dari peneliti. Setelah data semua dapat dikumpulkan langkah selanjutnya adalah dengan cara diketik. Langkah reduksi data adalah berguna untuk memilah dan memisahkan suatu data yang mengalami penggabungan. Dengan demikian proses reduksi data ini dapat memilah atau menseleksi data yang menjelaskan tentang bagaimana pelaksanaan program di BKPP Kota Yogyakarta. Tentu saja, ketika data semuanya sudah terkumpul, maka bisa memberikan gambaran yang lebih jelas dan mampu mempermudah peneliti untuk melakukan pengumpulan data.

b. Pembahasan

Dalam pengumpulan data yang sudah terkumpulkan melalui reduksi kemudian diartikan dengan logika induktif dengan cara menjelaskan terlebih dahulu fenomena yang akan terjadi dilapangan, langkah selanjutnya adalah dengan cara mengidentifikasi sehingga nantinya menjadi uraian yang dapat dimengerti dan dipahami oleh sang pembaca. Dengan hal ini, mengenai penjelasan aspek yang akan diteliti

atau yang ditulis secara terpisah dalam sebuah bab yang ada. Selanjutnya dalam pembahasan lebih menfokuskan dan mencegah adanya pembahasan yang sama atau bisa dikatakan tumpang tindih.

c. Pengambilan Kesimpulan

Tahap terakhir didalam melakukan suatu pengumpulan data adalah dengan cara membuat kesimpulan terhadap pembahasan yang sudah dilakukan didalam bab sebelumnya. Pada tahap selanjutnya yang dapat dilakukan didalam pembahasan adalah melakukan meringkas yang berkaikan dengan proses Implementasi program di BKPP Kota Yogyakarta. Maka yang dapat menjadi tujuan akhir dari sebuah penelitian yakni kesimpulan.