

## **I. PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Peranan Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagai penyelenggara tugas pemerintahan dan pembangunan sangat menentukan guna mencapai tujuan suatu pemerintahan. PNS pada suatu instansi pemerintah yang merupakan suatu masyarakat dalam bentuk suatu usaha kerjasama untuk mencapai suatu tujuan tertentu dalam bidang kenegaraan. Untuk melaksanakan tugas tersebut, maka kerjasama yang demikian dilakukan oleh penguasa atau aparatur negara yang terdiri dari pejabat negara dan pegawai negeri untuk menyelenggarakan tugas pemerintah dan pembangunan.

PNS berkedudukan sebagai pegawai negara, abdi negara dan abdi masyarakat yang dengan kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila, UUD 1945, negara dan pemerintah, menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan. Kelancaran penyelenggaraan tugas pemerintah dan pembangunan nasional sangat tergantung pada kesempurnaan pegawai negara. PNS sebagai unsur utama sumber daya manusia pegawai negara. PNS sebagai unsur utama sumber manusia pegawai negara mempunyai peran yang sangat strategis dalam mengemban tugas pemerintahan dan pembangunan.

Menurut H. Nainggolan (1992:103) menyatakan bahwa untuk mewujudkan penyelenggaraan tugas dan pemerintahan dan pembangunan, diperlukan pembinaan kualitas Pegawai Negeri Sipil yang memperoleh bahan-bahan pertimbangan obyektif.

Upaya agar keluaran, manfaat, dan dampak dari program instansi pemerintah dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat akan dapat dicapai apabila PNS sebagai pelaksana organisasi pemerintah bekerja dengan penuh disiplin. Pegawai yang disiplin bekerja ditunjukkan oleh tingginya tingkat kehadiran mereka dalam menaati jadwal datang dan pulang dari kantor untuk melaksanakan tugasnya.

Permasalahan yang melatar belakangi adalah masih kurang optimalnya disiplin kerja pegawai. Untuk saat ini kinerja PNS di Kota Bandar Lampung masih terlihat rendah. Seperti yang telah di ungkap dalam Lampung Ekspres News pada Rabu, 15 September 2010, bahwa pada hasil sidak yang dilakukan oleh komandan polisi pamong praja, inspektorat, dan Humas. Tim menyusuri sebanyak 18 dinas/instansi, Hasilnya dari 805 jumlah pegawai di berbagai instansi tersebut, sebanyak 77 diantaranya tidak masuk tanpa keterangan. Prestasi terbanyak PNS bolos berhasil dibukukan Dinas Tata Kota Daerah Bandar Lampung, dari total PNS yang ada sebanyak 71 PNS, 25 orang diantaranya alpa.

Kemudian bersamaan dengan keluarnya Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang disiplin PNS, Walikota Bandar Lampung mengeluarkan Surat Edaran Walikota (Nomor 800/1871/I.03/2011) tentang kedisiplinan Pegawai Negeri Sipil dilingkungan Pemerintah Kota Bandar Lampung dan dalam rangka mengimplementasikan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 diberlakukannya beberapa peraturan diantaranya kelengkapan atribut kedinasan, pengisian daftar hadir pagi sore, pengisian daftar hadir peserta upacara/bulanan, dan pengisian daftar hadir apel pagi dan sore bagi seluruh pegawai yang bekerja di instansi pemerintah daerah provinsi lampung. Sehingga diharapkan kebijakan yang mengacu kepada PP Nomor 53 Tahun 2010 tersebut dapat meningkatkan tingkat kedisiplinan kerja PNS di Lingkungan Instansi Pemerintah Kota Bandar Lampung.

Berdasarkan riset dari hasil wawancara penulis dengan Sekretaris dari Dinas Tata Kota Bandar Lampung, Sapriyani, SH, (Kamis, 21 juni 2012, Pukul 08.30 WIB) mengatakan bahwa dalam proses komunikasi/sosialisasi kepala dinas dalam menginstruksikan surat edaran walikota sering ada beberapa hal yang terlupakan dalam sebuah rpat, seperti contohnya dalam implementasi surat edaran walikota Bandar lampung tentang Kedisiplinan Pegawai, beliau lupa menegaskan dan mengharuskan penggunaan kelengkapan atribut dinas yang merupakan salah satu isi dari Surat Edaran Walikota Bandar Lampung tentang Kedisiplinan Pegawai Di Lingkungan Pemerintah Kota Bandar Lampung

Kemudian berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Kepala Sub Bagian Umum dan Kepegawaian Dinas Tata Kota Bandar Lampung, Herlinawati, SH, mengatakan bahwa dalam proses sumber daya manusia yang ada di Dinas Tata Kota masih kurang sesuai antara posisi jabatan dengan kemampuan/keahlian yang dimiliki oleh yang bersangkutan, sehingga dalam menjalankan tugas dan fungsinya seringkali mendapatkan kesulitan dan hambatan.

Untuk meraih apa yang menjadi tujuan dari surat edaran walikota tersebut, maka perlu diperlukan Komunikasi yang baik dengan semua bagian, yang dalam hal ini di Dinas Tata Kota Bandar Lampung, baik antara Kepala Dinas, Sekretaris, Kepala Sub Bagian, Kepala Bidang, Kepala Seksi dan staff pegawai tetap maupun Honor. Menurut Effendy (1992:122) Proses komunikasi organisasi maupun birokrasi salah satunya adalah komunikasi internal, komunikasi internal dibagi mejadi tiga dimensi, yaitu:

1. Komunikasi Vertikal

Komunikasi vertikal adalah komunikasi dari atas kebawah, dan dari staf ke pimpinan dengan cara timbale balik (two ways trafficcommunication). Dalam komunikasi vertikal terbagi atas dua, yaitu :

- a) Komunikasi vertical ke bawah (downward communication)

Yaitu komunikasi yang berlangsung ketika orang-orang yang berada pada tataran manajemen mengirimkan pesan kepada bawahannya. Komunikasi yang mengalir dari satu tingkat ke tingkat dibawahnya merupakan komunikasi vertical kebawah, yaitu komunikasi antara atasan dengan bawahannya.

- b) Komunikasi vertical keatas (upward communication)

Yaitu komunikasi yang terjadi ketika bawahan (subordinate) mengirim pesan kepada atasannya. Komunikasi yang mengalir dari staff di tingkat bawah ke tingkat lebih atas, dari staf pelaksana keatasannya, dari manajer/pejabat tingkat bawah ke manajer/ pejabat tingkat lebih atas.

2. Komunikasi horizontal  
Komunikasi horizontal adalah ketika komunikasi terjadi antara anggota organisasi/pegawai dalam satuan kerja, antara manajer/pejabat pada level yang sama, diantara setiap personel yang secara horizontal ekivalen, maka pola ini dinamakan komunikasi horizontal.
3. Komunikasi diagonal

Hal lainnya dibutuhkan sumber daya manusia yang mendukung dalam pemahaman makna dan tujuan dari adanya kebijakan surat edaran walikota Bandar Lampung tersebut. Serta komitmen (disposisi) yang konsisten dalam menjalankan instruksi surat edaran walikota tersebut. Struktur birokrasi yang baik juga mendukung dalam mengimplementasikan surat edaran walikota mengingat kebijakan ini berada dalam ranah instansi/badan Pemerintah Daerah Kota Bandar Lampung, khususnya Di Dinas Tata Kota Bandar Lampung.

Berdasarkan pra riset yang dilakukan penulis pada tanggal 23 Mei 2012, hasil wawancara dengan Sekretaris Dinas Tata Kota, Sapriyani, S.H bahwa dalam proses komunikasi/sosialisasi, Kepala Dinas Tata Kota dalam menginstruksikan surat edaran walikota dalam sebuah rapat, seperti contohnya beliau lupa menegaskan dan mengharuskan salah satu isi dari surat edaran walikota tersebut yaitu adanya kewajiban kelengkapan atribut dinas. Dan untuk proses komunikasi selanjutnya Kepala Dinas Tata Kota hanya memberikan pengarahan untuk menempelkan surat edaran walikota tersebut di papan pengumuman

Kemudian dengan hasil wawancara dan kepegawaian, Herlinawati, S.H dalam hasil wawancara mengatakan bahwa dalam proses sumber daya

manusia ada yang di dinas tata kota ini masalah kurang sesuai antara posisi jabatan dengan kemampuan/keahlian yang dimiliki oleh yang bersangkutan, sehingga dalam menjalankan tugas dan fungsinya seringkali ditemui kesulitan dan hambatan. Selain itu menurut KasubbagUmum dan Kepegawaian Dinas Tata Kota mengatakan bahwa Dalam pelaksanaan absensi pegawai, sering terjadi kecurangan/penyimpangan yang disebabkan rendahnya karakter/komitmen masing-masing pegawai dan tidak adanya sanksi yang tegas dari Kepala Dinas yang membuat jera para pegawai, sehingga penyimpangan ini terus berlanjut.

Kemudian penuturan dari Kepala Evaluasi Rencana dan Pengembangan Kota, Tony Ferdinansyah, S.T,M.T, mengatakan bahwaSampai saat ini dalam pelaksanaan surat edaran walikota tentang kedisiplinan PNS ini masih jg sering pelanggaran, tapi dalam hal ini pelanggaran yang dimaksud masih dalam kategori pelanggaran ringan, seperti diantaranya adalah adanya pegawai yang pulang terlebih dahulu sebelum jam kerja selesai, tidak mengisi daftar absensi, keluar kantor diluar jam kantor menggunakan pakaian seragam dinas, dll hal ini terjadi karena memang terkadang pada hari-hari tertentu masing-masing pegawai di bagian bidangnya, sering tidak memiliki tugas yang harus dikerjakan Serta berbagai macam alasan lainnya seperti izin pulang untuk mengambil barang yang ketinggalan, izin ingin menengok orang sakit dll.”

Berdasarkan pemaparan diatas serta ditemukan adanya sedikit penyimpangan aturan, penulis ingin meneliti tentang proses Implementasi Kebijakan Surat Edaran Walikota (Nomor : 800/1871/I.03/2011) tentang

kedisiplinan Pegawai Negeri Sipil di Dinas Tata Kota Daerah Bandar Lampung melalui perspektif model kebijakan Edward III yang memiliki 4 variabel di atas yakni, komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diungkapkan di atas, maka rumusan masalah penelitian ini adalah “Bagaimanakah proses Implementasi Kebijakan Walikota (Surat Edaran Nomor : 800/1871/L.03/2011) tentang kedisiplinan Pegawai Negeri Sipil Pada Dinas Tata Kota Daerah Bandar Lampung ?”

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui proses implementasi kebijakan Surat Edaran Walikota (nomor 800/1871/L.03) di Dinas Tata Kota Bandar Lampung dari perspektif model kebijakan Edward III.

## **D. Manfaat penelitian**

Manfaat dari hasil penelitian ini adalah :

- 1) Secara Praktis, hasil penelitian ini sebagai Pedoman bagi Kepala Dinas Tata Kota Bandar Lampung dalam melaksanakan sebuah proses implementasi kebijakan yang baik, terutama dari segi komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi.

- 2) Untuk menciptakan disposisi/karakter yang baik bagi Pegawai Negeri Sipil diharapkan agar setiap Kepala Dinas di SKPD masing-masing, agar memberikan sanksi/hukuman yang lebih tegas berupa adanya penundaan gaji secara berkala, diskors dalam jangka waktu tertentu berdasarkan PP 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS, kemudian adanya reward atau penghargaan bagi pegawai yang disiplin. Serta menggunakan mesin finger print yang lebih efektif, professional, serta menghindari terjadinya kecurangan dalam pengisian daftar hadir pegawai.