

Implementasi Peraturan Gubernur Nomor 31 Tahun 2008 Tentang Ketentuan Pengisian Daftar Hadir Bagi Pegawai Negeri Sipil Di Lingkungan Kerja Dinas Peternakan Provinsi Kalimantan Timur

Sukamto Dwi Cahyono

Alumni Mahasiswa Program Magister Ilmu Administrasi Negara
Fisipol Universitas Mulawarman Samarinda

Abstract: The aim of this study is to describe and analyze the implementation of the Governor Regulation No. 31 of 2008 on Provision Charging Attendance for the civil servants in the Work Environment East Kalimantan Provincial Livestock Office. Sources of data taken from the informant and key informants and supported by secondary data analysis of the data used is dikem-interactive model were developed by Milles, Huberman and Saldana (2014: 33) through the stages

Keywords: Implementation Provisions Charging Employee Attendance List

Abstrak: Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan dan menganalisis Implementasi Peraturan Gubernur Nomor 31 tahun 2008 Tentang Ketentuan Pengisian Daftar Hadir Bagi Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Kerja Dinas Peternakan Provinsi Kalimantan Timur. Sumber data diambil dari informan dan key informan dan didukung dengan data sekunder, Analisis data yang digunakan adalah model interaktif yang dikembangkan oleh Milles, Huberman dan Saldana (2014 : 33) melalui tahapan-tahapan

Kata Kunci : Implementasi Pengisian Daftar Hadir Pegawai

Dalam rangka peningkatan kinerja pegawai maka pemerintah mengeluarkan PP No.. 53 tahun 2010 Perubahan PP 30 Tahun 1980 tentang disiplin kerja pegawai, dan diharapkan melalui kebijakan tersebut mampu menunjukkan kinerja yang lebih baik. Kenyataannya kebijakan tersebut tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan karena terindikasi oleh adanya sejumlah pegawai melanggar disiplin kerja sehingga kinerja kurang optimal.

Mencermati fenomena tersebut maka pemerintah provinsi telah mengeluarkan kebijakan melalui Peraturan Gubernur Nomor 31 tahun 2008 Tentang Ketentuan Pengisian Daftar Hadir Bagi Pegawai Negeri Sipil. Diharapkan dengan dikeluarkan kebijakan tersebut, para pegawai dapat memanfaatkan jam kerja secara efektif

Dari hasil observasi di obyek penelitian menunjukkan masih ditemukan sejumlah pegawai yang kurang mentaati terhadap ketentuan yang ditentukan dalam Kebijakan Gubernur. Hal ini diduga karena adanya : 1) adanya sebagian pegawai yang tidak mengisi daftar hadir sesuai ketentuan yang ditetapkan, 2) Adanya sebagian pegawai yang hadir tidak tepat pada waktunya, 3) masih ditemukan beberapa pegawai yang tidak melaksanakan tugasnya sesuai jam kerja produktif yang ditetapkan oleh aturan, dan 4) adanya sebagian pegawai yang kurang memahami kewajiban dan larangan yang ditetapkan.

Berdasarkan fenomena tersebut penulis tertarik untuk mengkaji lebih mendalam mengingat secara implementatif Peraturan Gubernur No. 31 tahun 2008

tentang ketentuan pengisian daftar hadir kurang efektif. Melalui penelitian ini dapat diketahui secara jelas dan faktual terhadap permasalahan yang terjadi di objek penelitian.

Implementasi Kebijakan Publik

Pada dasarnya dalam literature ilmu politik, terdapat banyak definisi kebijakan publik. Misalnya apakah kebijakan dilihat sebagai rangkaian keputusan yang dibuat oleh pemerintah atau sebagai tindakan-tindakan yang dampaknya dapat diramalkan. (Winarno, 2002:15)

Anderson dalam Islami (2004:19) mendefinisikan kebijakan public sebagai berikut : “ *public policies are those policies developed by governmental bodies and official*”. (Kebijakan public adalah kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah). Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa kebijakan harus mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan. berisi tindakan atau pola pejabat pemerintah. apa yang benar benar dilakukan oleh pemerintah bersifat positif dalam arti merupakan beberapa bentuk tindakan pemerintah mengenai satu masalah dan selalu didasarkan pada peraturan perundangan dan bersifat memaksa.

Dye (dalam Abdul Wahab (2004:2) mengemukakan bahwa kebijakan publik adalah : “*whatever government choose to do or not to do*” (segala sesuatu atau apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan).

Dari pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan oleh para pejabat birokrasi atau pemerintah, dimana hal tersebut dilaksanakan karena adanya suatu masalah yang memerlukan suatu aturan untuk mengaturnya dalam mewujudkan suatu kehendak serta tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat.

Setiap kebijakan public pasti akan diimplementasikan untuk melihat sejauh mana tingkat keberhasilannya. Masmanian dan Sabatier dalam Abdul Wahab (2003:65) menjelaskan bahwa makna implementasi adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun menimbulkan akibat/ dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

Meter dan Horn (dalam Winarno, 2005:102) mengatakan bahwa implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan lainnya. Menurut Winarno (2005:101) suatu program kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan.

Dari pendapat diatas dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan merupakan salah satu tahap dari keseluruhan proses kebijaksanaan publik, mulaii

dari perencanaan sampai dengan evaluasi, dan implementasi dimaksudkan untuk mencapai tujuan kebijaksanaan yang membawa konsekuensi langsung pada masyarakat yang terkena kebijaksanaan dengan tujuan implementasi kebijaksanaan adalah untuk menetapkan agar tujuan-tujuan kebijakan pemerintah dapat direalisasikan. (Edward (dalam Nugroho, 2004 : 81) Lebih lanjut mengatakan bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yakni: (1) komunikasi, (2) sumberdaya, (3) disposisi, dan (4) struktur birokrasi. Keempat variabel tersebut juga saling berhubungan satu sama lain. Dengan demikian konsep implementasi merupakan suatu proses untuk mengubah gagasan atau program menjadi tindakan yang memungkinkan suatu kebijakan dapat dilaksanakan. Adapun dalam pelaksanaannya dapat dilakukan melalui berbagai model implementasi seperti yang dijelaskan pada model implementasi di bawah ini.

Kebijakan Ketentuan Pengisian Daftar Hadir Bagi PNS: Manajemen Pegawai Dalam Kerangka Implementasi Kebijakan Publik.

Manajemen (*management*) merupakan proses pendayagunaan bahan baku dan sumberdaya manusia untuk mencapai tujuan yang ditetapkan, Menurut Terry (dalam Winardi, 1999 : 4) bahwa Manajemen merupakan sebuah proses yang khas, yang terdiri dari tindakan-tindakan perencanaan, pengorganisasian, menggerakkan dan peng-awasan yang dilakukan untuk menentukan serta mencapai sasaran yang telah ditetapkan melalui pemanfaatan sumberdaya manusia serta sumber-sumber lain.

Koontz dan Weihrich (dalam Abdul Wahab, 2003 : 14) menyatakan : *management is process of designing and maintaining an environment in which individuals, working together in groups, efficiently accomplish selected aims.* (Manajemen adalah proses merencanakan, menciptakan dan memelihara kondisi dimana individu-individu bekerjasama dalam suatu kelompok secara efisien untuk mencapai tujuan yang telah diseleksi).

Dari pengertian-pengertian tentang manajemen tersebut, dapat dikemukakan beberapa persamaan yang esensial, yaitu :

- 1) Manajemen selalu diterapkan dalam hubungan dengan usaha kelompok manusia.
- 2) Dalam manajemen selalu terdapat adanya tujuan tertentu yang akan dicapai oleh kelompok yang bersangkutan.
- 3) Terdapatnya kerjasama antara anggota kelompok tersebut.

Simamora, (2004 : 5), manajemen sumberdaya manusia yaitu pendayagunaan, pengembangan, penilaian, pemberian balas jasa, dan pengelolaan individu anggota organisasi atau kelompok karyawan. Manajemen sumberdaya manusia juga menyangkut desain dan implementasi sistem perencanaan, penyusunan karyawan, pengembangan karyawan, pengelolaan karier, evaluasi kinerja, kompensasi karyawan, dan hubungan ketenagakerjaan yang baik. Alasan kesamaan istilah antara manajemen kepegawaian dengan manajemen sumberdaya manusia menurut Simamora (2004 : 4) mengacu pada “proses yang sama”. Keduanya berusaha untuk membina, mengarahkan, memanfaatkan

mendayagunakan dan mengembangkan manusia agar menjadi sumber tenaga yang produktif.

Salah satu hal yang penting dalam manajemen kinerja pegawai adalah melalui Disiplin Kerja. Menurut Malayu, (2001 : 190) disiplin adalah kesadaran dan kesediaan seseorang dalam menaati semua peraturan perusahaan dan norma-norma sosial yang berlaku. Pendapat yang berbeda telah dikemukakan oleh Gondokusumo (1999 : 278) lebih dikatakan bahwa sesungguhnya kata disiplin berasal dari kata *dicile* yang berarti pengikut yang sungguh yakin dan dengan tekun menyebarkan ajaran-ajaran pimpinannya. Sedangkan menurut Malayu (2001 : 190) bahwa disiplin adalah kesadaran dan kesediaan seseorang dalam menaati semua peraturan perusahaan dan norma-norma sosial yang berlaku.

Dari pendapat diatas dapat disimpulkan bahwa disiplin merupakan suatu kondisi yang tercipta dan terbentuk sesuai norma-norma yang berlaku, dan dilakukan dengan penuh kesadaran sesuai nilai-nilai ketaatan, kepatuhan, kesetiaan, keteraturan dan ketertiban.

Pendapat lain mengenai disiplin dapat dikemukakan dari Siagian (1999 : 156) bahwa disiplin adalah suatu kesadaran tertib dimana orang-orang yang tergabung dalam suatu organisasi tunduk pada peraturan-peraturan yang telah ada dengan senang hati. Lebih lanjut dikatakan bahwa disiplin mempunyai beberapa ruang lingkup antara lain sebagai berikut :

1. Disiplin terhadap waktu
2. Disiplin terhadap perencanaan
3. Disiplin terhadap anggaran
4. Disiplin terhadap aturan dan prosedur
5. Disiplin terhadap mekanisme kerja
6. Disiplin terhadap hirarki kepangkatan
7. Disiplin terhadap hasil kesepakatan

Pendapat yang berbeda dikemukakan Wursanto (2001 : 108) dikatakan bahwa disiplin adalah suatu keadaan yang menyebabkan atau memberi dorongan kepada pegawai untuk berbuat dan melakukan segala kegiatan sesuai norma-norma atau aturan-aturan yang telah ditentukan, atau suatu norma yang harus ditaati oleh pegawai penuh kesadaran.

Pendapat lain dapat disampaikan oleh Simamora, (2003 : 114) mengatakan bahwa disiplin dapat diartikan dengan suatu keadaan tertib dimana orang-orang yang tergabung dalam suatu organisasi tunduk kepada peraturan yang telah ada dengan senang hati. Disiplin berarti menurut pedoman ataupun petunjuk-petunjuk yang telah digariskan. Disiplin adalah alat untuk menggerakkan pegawai ataupun orang lain dalam usaha kerjasama untuk meningkatkan hasil kerja. Lebih lanjut dikatakan bahwa disiplin merupakan perangkat manajemen yang efektif, dengan alasan-alasan sebagai berikut :

1. Disiplin mengingatkan pegawai bahwa kinerja yang rendah tidak dapat diterima dan bahwa perubahan perilaku dibenarkan.
2. Disiplin mempunyai daya penguat yang seolah-olah dialami sendiri ketika seseorang dihukum, disiplin juga memberi isyarat pegawai lain mengenai kinerja dan perilaku yang diharapkan.

3. Jika dipandang tepat oleh karyawan lain, disiplin bisa meningkatkan motivasi, semangat dan kinerja mereka.

Dari beberapa pendapat diatas dapat disimpulkan bahwa disiplin merupakan suatu kesanggupan seseorang untuk mematuhi dan mentaati norma-norma yang telah disepakati bersama dan dilaksanakan penuh kesadaran, baik yang menyangkut larangan maupun kewajiban. Dengan demikian disiplin dapat dilihat dari sikap dan perilaku seseorang selama melakukan interaksi pada lingkungannya. Disiplin selalu dihubungkan dengan peraturan-peraturan yang ada, baik tertulis maupun tidak tertulis yang harus ditaati oleh setiap pegawai, dan siap menerima sanksi apabila melanggar tugas dan wewenang yang telah diberikan. Pendisiplinan terhadap aturan merupakan salah satu cara untuk membina pegawai. Pendisiplinan dapat menciptakan lingkungan kerja yang tertib, berdaya guna dan berhasil guna.

Untuk terciptanya disiplin kerja yang efektif, dapat mulai dari diri pribadi, antara lain harus jujur pada diri sendiri, tidak boleh menunda-nunda tugas dan kewajibannya dapat memberikan yang terbaik bagi organisasinya. Dengan demikian esensi disiplin kerja aparatur dapat dipandang sebagai determinan penting untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi organisasi dalam mencapai tujuan.

Pegawai Negeri Sipil yang tidak melakukan kewajiban dan melakukan perbuatan yang dilarang sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010, dianggap telah melakukan pelanggaran disiplin PNS dan tentu saja harus mendapatkan hukuman disiplin. Tujuan hukuman disiplin adalah untuk memperbaiki dan mendidik pegawai negeri sipil yang melakukan pelanggaran disiplin. Karena itu setiap pejabat yang berwenang menghukum sebelum menjatuhkan hukuman disiplin harus memeriksa terlebih dahulu terhadap Pegawai Negeri Sipil yang disangka melakukan pelanggaran sanksi yang diberikan berupa : teguran lisan, teguran tertulis, .Sedangkan hukuman disiplin dilakukan : penundaan kenaikan gaji berkala penurunan gaji sebesar satu kali kenaikan gaji berkala untuk paling lama satu tahun, dan penundaan kenaikan pangkat untuk paling lama satu tahun. Sedangkan hukuman disiplin berat, meliputi penurunan pangkat pada pangkat setingkat lebih rendah untuk paling lama satu tahun, pembebasan dari jabatan dan pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai Pegawai Negeri Sipil serta pemberhentian tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil.

Dalam rangka meningkatkan efektivitas kerja pegawai di lingkungan kerja, maka pemerintah provinsi Kalimantan Timur telah mengeluarkan kebijakan melalui Peraturan Gubernur Nomor 31 tahun 2008 Tentang Ketentuan Pengisian Daftar Hadir Bagi Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Kerja. Dalam ketentuan tersebut pada intinya setiap pegawai yang masuk kerja diharuskan untuk mengisi daftar hadir yang disediakan oleh pihak instansi yang bersangkutan. Pada pasal 3 dijelaskan bahwa :

- (1) Pada hari kerja PNSD diwajibkan hadir mengikuti apel pagi dan mengisi daftar hadir;
- (2) Apel pagi dilaksanakan selambat-lambatnya pada pukul 07.30;
- (3) Pengisian daftar hadir apel pagi mulai dilaksanakan 15 menit sebelum apel pagi diselenggarakan dan berakhir selambat-lambatnya pada pukul 07.45;

- (4) Pengisian daftar hadir sore hari dilaksanakan pada pukul 16.00 wita dan berakhir pada pukul 17.00 wita;
- (5) Pengisian daftar hadir kepulangan pada hari jumat dilaksanakan pada pukul 11.30 wita sampai dengan pukul 11.45 wita.

Sebaliknya dijelaskan bahwa bagi pegawai yang tidak mentaati pasal 3 akan dikenakan sanksi, seperti yang diatur dalam pasal 5 sebagai berikut :

- (1) PNSD yang tidak hadir apel pagi dan atau tidak mengisi daftar hadir padi serta pulang lebih dahulu dari jam kerja yang ditentukan tanpa alasan yang sah dijatuhkan hukuman dengan sesuai ketentuan;
- (2) PNSD yang terbukti tidak hadir apel pagi dan tidak mengisi daftar padi dan pulang lebih dahulu dari jam kerja yang ditentukan tanpa alasan yang sah selain dijatuhkan hukuman disiplin tersebut ayat (1) juga dikurangi pembayaran tambahan penghasilannya sekurang-kurangnya sebesar 5% setiap hari ketidakhadirannya;
- (3) PNSD yang pada hari kerja terbukti terlambat hadir apel atau pulang mendahului jam kerja yang ditentukan dikurangi tambahan penghasilannya sebesar 3 %;
- (4) PNSD yang terbukti melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud ayat (2) dan ayat (3) sebanyak 10 kali atau lebih dalam setiap bulan berjalan dikurangi tambahan penghasilannya sekurang-kurangnya sebesar 50%.

Disisi lain pada Pasal 6 dijelaskan sebagai berikut

- (1) PNSD yang karena keadaan terlambat hadir apel pagi atau pulang mendahului jam kerja atau tidak hadir karena alasan-alasan tertentu tidak dikurangi tambahan penghasilannya;
- (2) Keadaan sebagaimana dimaksud ayat (1) adalah izin dalam keadaan darurat, mejalani cuti kecuali cuti besar, cuti sakit lebih dari 14 hari, cuti diluar tanggungan negara termasuk cuti diluar tanggungan negara karena persalinan, menghadiri undangan pertemuan resmi, melaksanakan tugas dinas ke luar kota, mengikuri diklat jabatann atau kursus;
- (3) Termasuk dalam pengertian ini adalah apabila PNSD ikut serta dalam penyelesaian urusan keluarga dan atau sosial kemasyarakatan;
- (4) PNSD wajib menyampaikan bukti- bukti guna mendukung dipenuhi alasan – alasan sebagaimana dimaksud ayat (2) dan ayat (3) kepada atasan langsungnya atau pelaksana tugas atasan langsungnya.

Jika dicermaati kebijakan tersebut, ada konsekuensi logis yang harus diterima oleh pegawai, sebagaimana diatur dalam Pasal 8 dikatakan bahwa :

- (1) Tambahan Penghasilan Pegawai yang dikurangi adalah jumlah yang diterima setelah pengenaan pajak
- (2) Tambahan Penghasilan Pegawai diberikan setiap bulan dan dibayarkan pada minggu pertama bulan berikutnya dengan memperhatikan tingkat kehadiran sebagaimana dimaksud dalam peraturan ini;
- (3) Hasil dari pengurangan Tambahan Penghasilan Pegawai selanjutnya disetorkan kembali kepada kas daerah.

Analisis Data

Sesuai tujuan penelitian yang ditetapkan maka analisis data yang digunakan adalah analisis data model interaktif seperti yang dikembangkan oleh Miles, Huberman dan Saldana, (2014 : 33), melalui tahapan-tahapan yaitu . Kondensasi Data (*Data Kondensation*), Penyajian Data (*Data Display*), Pengambilan kesimpulan atau verifikasi (*Drawing and Verifying Conclusion*). Untuk maksud tersebut peneliti menyederhanakan data yang diperoleh kedalam bentuk yang mudah dibaca, dipahami dan diinterpretasi. Data yang diperoleh di lapangan selanjutnya dianalisis dengan melakukan pemaparan serta interpretasi secara mendalam.

Implementasi Peraturan Gubernur Nomor 31 Tahun 2008 di Lingkungan Kerja Dinas Peternakan Provinsi Kalimantan Timur

Sebelumnya telah dijelaskan bahwa yang menjadi pokok bahasan dalam penelitian ini adalah Implementasi Peraturan Gubernur Nomor 31 tahun 2008 Tentang Ketentuan Pengisian Daftar Hadir Bagi Pegawai Negeri Sipil. Untuk mengetahui lebih jelas, faktual, dan aktual mengenai implementasi kebijakan tersebut secara implementatif kurang efektif. Terlihat oleh fakta di lapangan yaitu dari 6 (enam) sub fokus penelitian yang ditetapkan ternyata terdapat 3 item dinilai kurang memenuhi kualifikasi yang diharapkan antara lain ketaatan pegawai untuk mengisi daftar hadir, kemampuan pegawai dalam memanfaatkan jam kerja produktif dan kepatuhan pegawai dalam melaksanakan kewajiban dan larangan. Dari tiga aspek tersebut masih menimbulkan masalah sehingga berimplikasi terhadap kinerja pegawai kurang optimal.

Untuk mengetahui lebih lanjut mengenai implementasi kebijakan Gubernur Provinsi Kalimantan Timur, berkenaan dengan ketentuan pengisian daftar hadir PNS secara substansif dapat dijelaskan sebagai berikut :

Pemahaman Pegawai Atas Isi Kebijakan yang Diterapkan

Ditinjau dari aspek pemahaman pegawai terhadap kebijakan gubernur tentang ketentuan pengisian daftar hadir PNS, di Dinas Peternakan Provinsi Kalimantan Timur menunjukkan bahwa semua pegawai telah memahami secara kontekstual isi, maksud dan tujuan kebijakan. Artinya para pegawai di lembaga tersebut mengerti dan memahami makna yang tersirat dalam ketentuan tersebut. Pemahaman pegawai terhadap kebijakan gubernur karena telah disosialisasikan secara efektif, baik melalui pertemuan formal maupun surat edaran yang disampaikan pada masing-masing pegawai. Ironisnya kehadiran pegawai tidak selalu tepat pada waktunya, ada kalanya pegawai yang terlambat masuk kerja, dengan keterlambatan tersebut maka pegawai harus menerima konsekuensinya. Ternyata tidak satupun pegawai yang terlambat masuk kerja tidak keberatan jika menerima konsekuensi yang dijatuhkan oleh pelaksana. Dengan demikian pemahaman terhadap kebijakan tidak dibarengi dengan tindakan yang konsisten. Ini berarti keberhasilan implementasi kebijakan harus dibarengi dengan tindakan yang konsisten oleh para pelaksana dan orang-orang yang menjadi objek kebijakan. Jika keduanya memahami secara kontekstual mengenai makna yang tersirat pada isi kebijakan, maka secara aplikatif kebijakan yang dibuat dapat dilaksanakan secara

efektif. Dengan demikian jelaslah bahwa keberhasilan implementasi kebijakan, tidak terlepas dari pemahaman pelaksana kebijakan dan orang-orang yang menjadi objek kebijakan.

Dengan demikian, sesuai hasil temuan yang dikemukakan diatas dapat dikatakan bahwa :

1. Keberhasilan kebijakan yang berkenaan dengan ketentuan pengisian daftar hasil pegawai di lingkungan kerja Dinas Peternakan Provinsi Kalimantan Timur tidak terlepas dari pemahaman para pelaksana kebijakan dan orang-orang yang menjadi subjek kebijakan.
2. Penyebaran informasi melalui sosialisasi pada para pegawai terutama mengenai ketentuan pengisian daftar hadir pegawai (kelompok sasaran) merupakan salah faktor untuk menunjang kelancaran implementasi kebijakan.
3. Pemahaman pegawai dan petugas pelaksana terhadap isi, maksud dan tujuan merupakan perihal penting untuk menunjang efektivitas kebijakan.

Ketaatan Pegawai Untuk Mengisi Daftar Hadir

Ditinjau dari aspek ketaatan pegawai untuk mengisi daftar hadir yang disediakan petugas pelaksana (Sub Bagian Umum) di Dinas Peternakan Provinsi Kalimantan Timur secara faktual menunjukkan kurang efektif, meskipun demikian secara aplikatif terlihat cukup efektif. Karena sebagian besar pegawai negeri sipil di lembaga tersebut telah mentaati ketentuan yang telah ditetapkan. Soal pegawai yang kurang taat terhadap ketentuan tersebut memang ada tetapi jumlahnya relatif kecil. Fakta menunjukkan terdapat 33 pelanggaran, dan hal tersebut dapat diketahui dari hasil rekapitulasi absensi/daftar hadir pegawai melalui alat kontrol kehadiran pegawai. Secara faktual ketaatan pegawai dalam mematuhi ketentuan yang mengatur pengisian daftar hadir pegawai di Dinas Peternakan Provinsi Kalimantan Timur tidak ada satupun yang menolak, dan semua pegawai menerima atas kebijakan tersebut dan konsekuensinya harus mengisi daftar hadir yang disediakan oleh pihak lembaga. Meski demikian secara aplikatif pegawai tidak selalu mematuhi kewajiban untuk mengisi daftar hadir. Fakta menunjukkan terdapat sebagian kecil pegawai yang melanggar ketentuan tersebut. Misalnya terlambat masuk kerja, tidak mengikuti apel dan pulang sebelum waktunya. Meskipun hal tersebut dilakukan oleh sebagian kecil pegawai, tentunya mempunyai konsekuensi logis terhadap hasil kerja. Tetapi fenomena yang terjadi justru sulit dihindarkan, pelanggaran bisa saja terjadi, karena masing-masing pegawai mempunyai motivasi, kepentingan dan kesadaran serta ethos kerja yang berbeda sehingga ketaatan pegawai dalam pengisian daftar hadir beragam. Karena itu tidak mengherankan jika terdapat pegawai yang tidak tepat waktu dalam mengisi daftar hadir, karena didasari oleh latar belakang dan karakteristik pegawai yang berbeda.

Berdasarkan data menunjukkan indikasi dalam kurun waktu selama 5 bulan terakhir (Bulan Pebruari sampai dengan Juni 2014) terdapat 33 orang pegawai yang melanggar ketentuan. Dari jumlah tersebut diantaranya pegawai yang terlambat masuk kerja sebanyak 12 orang, kemudian pegawai yang tidak mengikuti apel pagi sebanyak 12 orang dan pegawai yang pulang sebelum waktunya sebanyak 9 orang. Sedangkan ditinjau dari segi waktu, selama 5 (bulan) terakhir ini, pegawai

yang tidak disiplin pada bulan Pebruari sebanyak 9 orang, pada bulan Maret sebanyak 7 orang, demikian pula pada bulan April sebanyak 7 orang. Demikian pula pegawai yang melanggar ketentuan pengisian daftar hadir pada bulan Mei sebanyak 6 orang dan pada bulan Juni sebanyak 6 orang. Jika dicermati secara substantif mengenai kasus pelanggaran pegawai yang dikemukakan diatas terutama ditinjau dari aspek ketaatan pegawai dalam mengisi daftar hadir di lembaga tersebut bila dikaitkan dengan jumlah pegawai dan hari kerja tergolong relative kecil.

Kemampuan Pegawai Dalam Memanfaatkan Jam Kerja Produktif

Ditinjau dari aspek kemampuan pegawai dalam memanfaatkan jam kerja produktif fakta menunjukkan bahwa masih adanya sebagian kecil pegawai kurang mampu memanfaatkan jam kerja produktif secara efektif. Terindikasi oleh tindakan pegawai dalam melaksanakan tugas kurang terfokus pada pekerjaan berdasarkan waktu atau jam kerja yang ditetapkan.

Berdasarkan hasil observasi ternyata tidak semua pegawai di lingkungan instansi tersebut mampu memenuhi kewajibannya, yaitu memanfaatkan jam kerja produktif secara efektif. Fakta menunjukkan, masih adanya sebagian kecil pegawai yang meninggalkan tempat kerja disaat jam kerja tanpa alasan yang jelas. Hasil temuan tersebut menggambarkan ketaatan pegawai dalam berdisiplin atau kemampuan pegawai dalam pemanfaatan jam kerja produktif ternyata kurang efektif.

Dalam hal pemanfaatan jam kerja di lingkungan kerja Dinas Peternakan Provinsi Kalimantan Timur tidak semua pegawai mampu memanfaatkan jam kerja secara efektif. Hal tersebut disebabkan adanya tolerasinya atasan terhadap bawahan, dan disamping itu kurangnya kesadaran pegawai untuk mematuhi aturan yang berlaku serta kurang bisa membedakan antara kepentingan dinas dengan kepentingan pribadi. Justru mencampuradukkan antara kepentingan pribadi dengan kepentingan dinas. Menurut Brian and White (dalam 2004 : 32) apa yang disebut ketidakmampuan individu dalam memisahkan antara kepentingan umum dengan kepentingan pribadi.

Seharusnya sebagai pegawai negeri sipil lebih mengutamakan kepentingan umum diatas kepentingan pribadi. Tetapi di instansi publik pada umumnya, dan di Dinas Peternakan Provinsi Kalimantan Timur fakta yang terjadi diobjek penelitian menggambarkan adanya sebagian kecil pegawai belum dapat membedakan antara kepentingan pribadi dengan kepentingan dinas.

Dalam kurun waktu selama 4 bulan terakhir (bulan Maret sampai dengan bulan Juni 2015) terdapat 25 kasus pelanggaran disiplin kerja. Dari jumlah tersebut diantaranya pegawai yang meninggalkan tempat pada saat jam kerja tanpa alasan yang jelas sebanyak 6 kasus, kemudian pegawai yang meninggalkan tempat pada saat jam kerja dan mendapat ijin atasan sebanyak 8 kasus, selanjutnya pegawai yang pulang sebelum waktunya tanpa ijin atasan sebanyak 3 kasus, berikut pegawai yang pulang sebelum waktunya tetapi sepengetahuan atasan sebanyak 6 kasus, dan pegawai tidak masuk kerja tanpa alasan yang jelas sebanyak 2 kasus. Hal ini menunjukkan bahwa tingkat disiplin pegawai cukup tinggi meskipun pelanggaran yang dilakukan tidak termasuk dalam kategori yang serius.

Kepatuhan Pegawai Dalam Melaksanakan Kewajibana dan Larangan

Ditinjau dari aspek kepatuhan pegawai dalam melaksanakan kewajiban dan larangan. Menunjukkan fakta bahwa tidak semua pegawai mampu melaksanakan kewajiban sesuai yang diamanatkan dalam ketentuan. Meskipun demikian dibalik itu justru mampu menghindari larangan yang ditentukan sehingga mampu memegang teguh etika pegawai negeri.

Fakta menunjukkan bahwa tidak semua pegawai di lingkungan kerja Dinas Peternakan Provinsi Kalimantan Timur mampu melaksanakan kewajiban sesuai ketentuan yang diatur dalam pembinaan pegawai negeri sipil atau yang dikemukakan pada uraian diatas. Meski demikian secara aplikatif soal kewajiban, meskipun secara totalitas kurang efektif tetapi secara representatif justru mampu melaksanakan tugasnya dengan baik dan penuh tanggung jawab.

Kemudian dari hasil observasi menunjukkan bahwa terdapat sebagian kecil pegawai tidak mampu melaksanakan kewajiban secara totalitas, tetapi dilihat dari tindakan yang dilakukan mampu melaksanakan sebagian besar kewajiban yang dipersyaratkan. Untuk mengurangi perilaku yang menyimpang maka pihak lembaga telah memberikan pembinaan, dan pengarahan secara simultan. Meski demikian secara aplikatif soal kewajiban, meskipun secara totalitas kurang efektif tetapi secara representatif justru mampu melaksanakan tugasnya dengan baik dan penuh tanggung jawab.

Pengawasan atas Ketentuan yang Berlaku

Kemudian dalam hal pengawasan berkenaan dengan pelaksanaan ketentuan penghisian daftar hadir, berdasarkan hasil temuan menunjukkan cukup baik terutama pengawasan yang dilakukan secara tidak langsung, sedangkan pengawasan secara tidak langsung justru kurang dilaksanakan secara intensif.

Dalam hal pengawasan yang dilakukan petugas, lebih dominan dilakukan secara tidak langsung, yaitu melalui alat elektronik yang disiapkan untuk mengisi daftar hadir melalui sidik jari. Cara ini memang cukup efektif, artinya kehadiran pegawai dapat dipantau melalui alat tersebut, meski demikian punya kelemahan, karena alat tersebut menunjukkan formalitas atau secara *de facto*, hadir sesuai jadwal, tetapi belum dapat dijadikan standar bahwa pegawai yang bersangkutan menjalankan tugasnya. Seharusnya pengawasan yang dilakukan bukan hanya melalui alat elektronik tetapi juga diawasi secara langsung sehingga dapat diketahui realitas kehadiran pegawai benar-benar telah menjalankan tugasnya.

Dengan demikian pengawasan yang dilalukan seiring dengan pelaksanaan ketentuan pengisian daftar hadir di Dinas Peternakan Provinsi Kalimantan Timur mengindikasikan sebagai berikut :

1. Pengawasan yang dilakukan petugas pengawas kurang intensif, terutama pengawasan secara langsung.
2. Adanya sejumlah pegawai yang melanggar ketentuan pengisian daftar hadir yang disediakan lembaga.
3. Pengawasan secara tidak langsung justru lebih efektif, dan memiliki keakuratan data sehingga secara akumulatif pelanggaran disiplin pegawai atau pegawai

yang terlambat masuk kerja, tidak mengikuti apel dan pulang sebelum waktunya dapat terdeteksi.

Pemberian Sanksi Atas Pelanggaran yang Dilakukan Pegawai

Indikasi lain dapat diketahui dari pemberian sanksi kepada pegawai yang melanggar ketentuan. Ternyata perlakuan petugas pelaksana cukup tegas, siapapun yang melanggar ketentuan ditindak dan diberi sanksi sesuai tingkat kesalahan. Secara aplikatif pemberian sanksi terhadap pegawai, tidak ada perlakuan yang diskriminatif dan semua pegawai yang melanggar ketentuan telah diproses sesuai dengan mekanisme yang berlaku. Sesuai data yang diperoleh di objek penelitian menunjukkan bahwa terdapat pegawai yang mendapat sanksi, baik berupa lisan maupun tertulis. Dari data yang diperoleh di objek penelitian terdapat 11 pegawai yang mendapat sanksi berupa teguran lisan dan 4 pegawai yang mendapat teguran tertulis. Pemberian sanksi terhadap pegawai di lingkungan kerja Dinas Peternakan Provinsi Kalimantan Timur menjadi perhatian bagi para pegawai karena dibalik sanksi terdapat insentif yang diberikan, sehingga ada korelasi antara ketidakdisiplinan dengan insentif yang diterima. Dengan demikian pegawai akan berpikir lebih rasional jika melakukan pelanggaran, kecuali memang tidak dapat diantisipasi maka pelanggaran bisa terjadi tetapi harus siap menerima konsekuensinya.

Faktor yang mendukung Meliputi :

- a. Undang-undang nomor 43 tahun 1999, tentang pokok-pokok Kepegawaian
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 53 tahun 2010 tentang disiplin kerja pegawai negeri sipil.
- c. Peraturan Gubernur Nomor 31 tahun 2008 tentang Ketentuan Pengisian Daftar Hadir Bagi Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Kerja Pemerintahan Provinsi Kalimantan Timur.
- d. Komitmen yang kuat dari Kepala Dinas Peternakan Provinsi Kalimantan Timur dan pimpinan vertikal pemerintah provinsi Kaltim.

Faktor-faktor yang menghambat antara lain :

- a. Kurangnya kesadaran pegawai dalam pemanfaatan jam kerja produktif secara efektif dan ketidakmampuan pegawai untuk menghindarkan diri memegang teguh etika pegawai negeri.
- b. Keragaman karakteristik, kepribadian dan komitmen pegawai untuk mentaati peraturan gubernur yang berkenaan dengan kebijakan yang mengatur ketentuan pengisian daftar hadir pegawai
- c. Adanya keragaman tindakan unsur pimpinan di lembaga tersebut dalam penegakkan disiplin kerja pegawai, seiring dengan pelaksanaan kebijakan yang mengatur pengisian daftar hadir di lingkungan kerja Dinas Peternakan Provinsi Kalimantan Timur. Ketidakragaman ini biasanya tidak sama anatar satu dengan yang lain meskipun kesalahan yang dilakukan hamper sama atau sama sehingga menimbulkan kesan berupa tindakan yang sedikit bernuansa diskriminatif.

Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. Peraturan Gubernur Nomor 31 Tahun 2008 tentang ketentuan pengisian daftar hadir bagi pegawai negeri sipil di lingkungan kerja Dinas Peternakan Provinsi Kalimantan Timur secara implementatif sudah sesuai mekanisme yang ditetapkan, meski demikian secara aplikatif kurang sesuai kualifikasi yang diharapkan. Hal tersebut diketahui dari hasil temuan yang didasarkan atas 6 (enam) parameter/sub fokus penelitian yang ditetapkan diantaranya terdapat 2 sub fokus penelitian memenuhi kriteria sesuai yang diharapkan atau kategori baik, dan 4 sub fokus penelitian dalam kategori cukup baik/efektif. Kurang optimalnya implementasi ketentuan pengisian daftar hadir di lembaga tersebut disebabkan oleh kurangnya kesadaran pegawai dalam pemanfaatan jam kerja produktif secara efektif dan kurang tegas dan tegaknya menerapkan kebijakan, dan kurang intensifnya pengawasan secara langsung.
2. Kurang efektif pelaksanaan Peraturan Gubernur Nomor 31 Tahun 2008 tentang pengisian daftar hadir pegawai negeri sipil di lingkungan pemerintahan Provinsi Kalimantan Timur disebabkan oleh
 - a. Kurangnya kesadaran pegawai dalam pemanfaatan jam kerja produktif secara efektif dan ketidakmampuan pegawai untuk menghindarkan diri memegang teguh etika pegawai negeri.
 - b. Keragaman karakteristik, kepribadian dan komitmen pegawai untuk mentaati peraturan gubernur yang berkenaan dengan kebijakan yang mengatur ketentuan pengisian daftar hadir pegawai
 - c. Keragaman tindakan unsur pimpinan di lembaga tersebut dalam penegakkan disiplin kerja pegawai, seiring dengan pelaksanaan kebijakan yang mengatur pengisian daftar hadir di lingkungan kerja Dinas Peternakan Provinsi Kalimantan Timur

Saran-saran

1. Mengingat masih banyaknya pegawai yang tidak mematuhi ketentuan pengisian daftar hadir yang disediakan pelaksana kebijakan maka perlu memberikan pembinaan secara simultan terhadap para pegawai melalui pertemuan formal dan non formal, serta memberikan penghargaan bagi pegawai yang mempunyai prestasi.
2. Dalam rangka efektivitas pelaksanaan ketentuan pengisian daftar hadir, maka perlunya melakukan penegakkan disiplin pegawai dan memberikan sanksi sesuai tingkat kesalahan.
3. Melakukan pengawasan secara intensif, baik secara langsung maupun tidak langsung, dan atau secara preventif maupun represif serta menambah tenaga pegawai yang ditempatkan pada alat detektor.
4. Pada masing-masing pimpinan unit kerja diminta untuk mengawasi para pegawai yang berada dibawah pembinaannya secara efektif, terutama pada saat jam kerja berlangsung.

Daftar Pustaka

- Anonimus, Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil
- _____, Peraturan Gubernur Nomor 31 tahun 2008 Tentang Ketentuan Pengisian Daftar Hadir Bagi Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Kerja Pemerintahan Provinsi.
- Gondokusumo. 1999. *Management Personalia*, Cetakan ke-12. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Islamy M, Irfan. 1997. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakanaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Malayu, Hasibuan. 2001. *Manajemen Dasar, Pengertian dan Masalah*, Cetakan Kelima. Jakarta: Haji Masagung.
- Miles, Matthew B., A. Michel Huberman. Dan Johnny Saldana. 2007. *Analisis Data Kualitatif*. Jakarta: UI-Press.
- Nugroho, Riant. 2009. *Teori Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Presindo.
- Simamora, Henry. 2004. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Edisi ke Ketiga. Yogyakarta: STIE YKPN.
- Siagian S, P. 1999. *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Edisi I, Cetakan II. Jakarta: Bumi Aksara.
- Wahab, Abdul. 1997. *Pengantar Analisis Kebijakanaksanaan Negara*. Jakarta: Rincka Cipta.
- _____. 2003. *Analisis Kebijakanaksanaan Publik, Teori dan Aplikasinya*. Cetakan II. Malang: Brawijaya University Press.
- Widodo . 1996. *Administrasi Kepegawaian Suatu Pengantar*, Cetakan II. Jakarta: Raja Wali Pers.
- Winardi. 1999. *Manajemen*, Edisi ke-4. Bnadung: Bina Aksara.
- Winarno, Budi. 2005.. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Presindo.
- Wursanto, I.G. 2001. *Manajemen Kepegawaian*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius.