

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Pembangunan hakikatnya adalah upaya mewujudkan tujuan nasional bangsa Indonesia yang maju, mandiri, sejahtera, berkeadilan, berdasarkan iman dan takwa kepada Tuhan Yang Maha Kuasa sesuai dengan pengaturan dalam alinea keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Sebagai suatu bangsa yang mengikatkan diri dalam bentuk negara Kesatuan Republik Indonesia, maka tujuan pembangunan nasional perlu diwujudkan oleh seluruh lapisan bangsa tanpa terkecuali. Pemerintah sebagai penyelenggara negara adalah penggerak (fasilitator dan dinamisator) perwujudan tujuan nasional itu dengan mengikutsertakan seluruh lapisan tata kelola pemerintahan pada tiap tingkatan pemegang kepentingan (Rengganis, 2013:85).

Perwujudan pembangunan nasional secara masif dapat dilakukan dengan menerapkan tata kelola pemerintahan yang baik atau *good governance*. *Good governance* dapat diartikan sebagai tata pemerintahan yang mentaati hukum, menghormati hak asasi manusia (HAM), menghargai nilai-nilai dasar yang dianut oleh masyarakat, secara sadar dan sistematis membangun fasilitas untuk menumbuhkan ekonomi masyarakat, bersikap egaliter, dan menghormati keagamaan termasuk etnis, agama, suku, dan budaya lokal (Razak, dkk., 2021:101). Selain itu, *good governance* juga berhubungan dengan suatu pelayanan prima yang diberikan oleh pemerintah, yakni berhubungan dengan proses dan *output*. Apabila proses kegiatan pemerintahan didasarkan atas prinsip-prinsip *good governance*,

maka hasilnya adalah pelayanan prima dan berdampak positif terhadap kesejahteraan masyarakat.

Penyelenggaraan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) juga berorientasi terhadap pelaksanaan birokrasi pemerintahan. Dalam kaitannya penyelenggaraan pelayanan publik, birokrasi dalam pemerintah sangat bersinergi dengan pemberian pelayanan kepada masyarakat di berbagai sektor pelayanan. Sehingga dalam pelaksanaan birokrasi pemerintahan harus didasarkan pada penerapan prinsip *good governance* melalui pemerintah dalam segala aspek tingkat kerja yang melaksanakan kompetensi administrasi dalam menunjang kesejahteraan masyarakat.

Kelancaran penyelenggaraan tugas pemerintah dalam hal birokrasi dan pembangunan nasional salah satunya bergantung terhadap mekanisme kerja Aparatur Sipil Negara (ASN). Aparatur Sipil Negara (ASN) selain menjadi unsur aparatur negara, tetapi menjadi abdi masyarakat yang hidup di tengah-tengah masyarakat serta bekerja untuk kepentingan masyarakat. Kedudukan dan peranan dari ASN dalam setiap organisasi pemerintah merupakan posisi penting, hal tersebut dikarenakan ASN merupakan tulang punggung pemerintahan dalam melakukan pembangunan nasional (Putri, 2016:2).

Dikarenakan ASN memegang peranan penting dan sangat besar dalam tata kelola pemerintahan serta pembangunan, maka dalam hal ini lancar atau tidak lancarnya pemerintahan dan pembangunan negara tidak terlepas dari peranan dan keikutsertaan pegawai negeri (Putri, 2016:2) Implementasi pelaksanaan cita-cita

bangsa dan mewujudkan tujuan negara sebagaimana termaktub dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) mengamaantkan pembentukan Aparatur Sipil Negara (ASN) yang memiliki integritas, profesionalitas, netral dan bebas dari intervensi politik, bersih dari KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme), serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai unsur perekat persatuan dan eksatuan bangsa. Berdasarkan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menyatakan bahwa fungsi dari ASN yakni berupa:

1. Pelaksana kebijakan publik;
2. Pelayanan publik; dan
3. Perekat dan pemersatu bangsa.

Sedangkan tugas dari ASN berdasarkan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, yakni:

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

Profesionalitas ASN dalam Pasa 1 butir 5 Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Reformasi Birokrasi Nomor 38 Tahun 2018 tentang Pengukuran Indeks Porfesionalitas Aparatur Sipil Negara diartikan sebagai kualitas para

anggota profesi terhadap profesinya serta derajat pengetahuan dan keahlian yang mereka miliki untuk melakukan tugas-tugasnya. Sehingga dalam hal ini dapat ditindaklanjuti mengenai Indeks Profesionalitas ASN berupa kesesuaian antara kualifikasi, kompetensi, kinerja, dan kedisiplinan pegawai ASN dalam melaksanakan tugas jabatan. Adapun dalam penjabaran dalam indeks profesionalitas ASN dapat diketahui dalam indikator berdasarkan Peraturan Badan Kepegawaian Negara Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2019 tentang Pedoman Tata Cara dan Pelaksanaan Pengukuran Indeks Profesionalitas Aparatur Sipil Negara, berupa:

1. Kualifikasi
2. Kompetensi
3. Kinerja
4. Kedisiplinan

Permasalahan berkaitan dengan integritas ASN dapat diketahui melalui banyaknya perilaku menyimpang yang dilakukan oleh ASN. Berdasarkan data dari Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Tengah mengenai daftar rekapitulasi ASN yang dijatuhi hukuman disiplin dalam kurun waktu 2017-2020, dapat dilihat dalam tabel berikut:

**Tabel 1.1 Daftar Rekapitulasi yang Dijatuhi Hukuman Disiplin pada  
Pemerintah Provinsi Jawa Tengah Tahun 2017-2020**

NO.	JENIS PELANGGARAN	TAHUN			
		2017	2018	2019	2020
1.	Asusila	1	2	1	33
2.	Perkawinan/ Perceraian	6	1	4	24
3.	Mangkir	5	4	13	33
4.	Pidana Umum	1	2	0	7
5.	Pidana Korupsi	0	1	2	1
6.	Penyalahgunaan Wewenang	1	0	0	6
7.	Lain-Lain	0	3	83	18
<b>TOTAL PER TAHUN</b>		13	13	103	<b>122</b>

(Sumber: BKD Jawa Tengah, 2020)

Berdasarkan tabel di atas, dapat dikatakan bahwa dalam lingkup pemerintah Provinsi Jawa Tengah dalam kurun waktu tahun 2017 hingga tahun 2020 terdapat peningkatan adanya ASN yang terkena kasus kedisiplinan. Sehingga dapat disimpulkan bahwa ASN di lingkup Jawa Tengah masih dalam indikator tidak baik profesionalitas sebagai pegawai negeri yang menyelenggarakan peran pelayanan publik. Sejak adanya reformasi ASN dalam pengaturan profesionalitas, belum terdapat takaran perihal peran birokrasi yang profesional apabila dilihat dari Tabel 1.1 di atas. Adapun apabila dicermati, salah satu penyebab ketidakprofesionalan

tersebut adalah adanya ketidakseimbangan antara kewenangan, hak, serta tanggung jawab. Ketiakseimbangan antara kewenangan, hak, serta tanggungjawab mengakibatkan adanya kecenderungan yang tinggi di kalangan pegawai pemerintah untuk menggunakan kewenangan dan bersikap apatis atau tidak termotivasi dalam melaksanakan tugas dan fungsinya (Yuwono, 2008:8).

Prinsip dari *good governance* yakni mewujudkan suatu negara yang memiliki aparatur pemerintah yang berperan penting dalam pelayanan publik sesuai dengan kompetensi dan peranannya. Di sisi lain, apabila tidak terdapat peranan penting aparatur pemerintah maka suatu negara akan mengalami kekacauan. Aparatur pemerintah yang berkualitas buruk, menimbulkan implikasi terhadap tata pemerintahan yang buruk (*good governance*) yang mengakibatkan lambatnya pencapaian kesejahteraan masyarakat (Rohayatin, dkk., 2017:28). Upaya optimalisasi peran ASN perlu dilakukan agar birokrasi mampu keluar dari problematika KKN dan penyalahgunaan kewenangan lainnya yang kian pelik dalam semua tingkatan pemerintahan. (Faizal, 2011:25).

Sekretariat Daerah Kota Semarang merupakan lembaga teknis di tingkat daerah sebagai unsur pelaksana tugas dan kewajiban guna membantu Walikota dalam menyusun kebijakan dan mengkoordinasikan Dinas Daerah, Lembaga Teknis Daerah, Satuan Polisi Pamong Praja, Lembaga Lain, Kecamatan dan Kelurahan di lingkup Kota Semarang. Adapun berdasarkan fokus penelitian yakni Bagian Organisasi Sekretariat Daerah Kota Semarang memiliki tugas dan fungsi berdasarkan Pasal 28 Peraturan Walikota Semarang Nomor 4 Tahun 2020 tentang

Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Sekretariat Daerah Kota Semarang mengemban tugas sebagaimana:

“Bagian Organisasi mempunyai tugas merencanakan, mengkoordinasikan, membina, mengawasi dan mengendalikan serta mengevaluasi tugas Subbagian Kelembagaan Perangkat Daerah dan Tata Laksana, Subbagian Pelayanan Publik, dan Subbagian Pendayagunaan Aparatur Daerah.”

Bagian Organisasi Sekretariat Daerah Kota Semarang berkomitmen kuat dan berinovasi guna pelaksana perubahan paradigma pengelolaan sumber daya kepegawaian (ASN) yang menekankan hak dan kewajiban individual pegawai menuju perspektif manajemen baru yang strategis (*strategis human resource management*) dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya berupa Reformasi Birokrasi. Sumber daya strategis tersebut diharapkan mampu menyediakan sumber daya aparatur sipil negara yang unggul dan berdaya saing baik serta selaras dengan dinamika perubahan misi ASN (Kementerian Komunikasi dan Informatika, 2021:2).

Tugas pokok dan fungsi pemerintah secara harfiah terkait dengan masalah pelayanan publik yakni memberikan pelayanan yang optimal terhadap masyarakat. Berdasarkan hal tersebut, terdapat tuntutan masyarakat agar pemerinatah mampu memupuk adanya prinsip *clean government* dan *good governance*, yakni sistem penyelenggaraan pemerintahan yang baik, bertanggung jawab dan profesional dalam memberikan *public service* terhadap masyarakat yang jauh lebih baik (Nuriyanto, 2014:430).

Adanya pengembangan dan peningkatan kualitas ASN di Kota Semarang untuk saat ini menjadi suatu rencana strategis pada sektor publik maupun privat. Melihat fakta yang ada berkaitan dengan peranan penting aparatur pemerintah dalam berlangsungnya reformasi birokrasi yang baik, pemerintah menerbitkan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2018 tentang Pengukuran Indeks Profesionalitas Aparatur Sipil Negara. Indeks profesionalitas ASN merupakan ukuran statistik yang menggambarkan kualitas ASN berdasarkan kesesuaian kualifikasi, kompetensi, kinerja, dan kedisiplinan pegawai ASN dalam melaksanakan tugas jabatan berdasarkan Pasal 1 butir 6 Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2018 tentang Pengukuran Indeks Profesionalitas Aparatur Sipil Negara.

Berdasarkan hasil observasi yang dilakukan oleh peneliti, dalam kurun waktu tahun 2018 hingga tahun 2020 terdapat ASN di Bagian Organisasi Sekretariat Daerah Kota Semarang yang mengikuti Diklat Kepemimpinan Fungsional, Teknis, Seminar/Workshop/Magang/Kursus sebagaimana tabel di bawah ini:

**Tabel 1.2 Jumlah ASN di Bagian Organisasi Sekretariat Daerah Kota Semarang Berdasarkan Indikator Kompetensi**

No.	Jenis Diklat	Tahun			Total
		2018	2019	2020	
1.	Workshop	12	8	8	28
2.	Seminar	0	3	4	7
3.	Dikat	0	0	1	1

(Sumber: Penelitian Peneliti, 2021)

Berdasarkan tabel 1.2 di atas dapat disimpulkan bahwa masih sedikit ASN di Bagian Organisasi yang memenuhi indikator kompetensi. Berdasarkan tabel dapat diketahui bahwa hanya terdapat 28 ASN yang mengikuti workshop, 7 ASN yang mengikuti seminar, dan 1 ASN yang mengikuti diklat dari kurun waktu tahun 2018 hingga 2020 dalam pemenuhan pengukuran dimensi kompetensi. Berdasarkan hal tersebut, perlu dilakukan penelitian yang mendalam mengenai indeks profesionalitas ASN dalam dimensi kualifikasi, kompetensi, kinerja, dan disiplin terhadap ASN di Bagian Organisasi Sekretariat Daerah Kota Semarang.

Implementasi fungsi pegawai ASN harus sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang diantaranya yaitu instansi pemerintah yang digariskan untuk melaksanakan pembinaan karir ASN guna membentuk ASN yang profesional. Penelitian ini penting untuk dilakukan dikarenakan, profesionalisme inilah yang pada akhirnya menjadi modal dasar dari para pegawai dalam upaya mewujudkan birokrasi yang berdayaguna dan berhasilguna (BKD Jawa Tengah, 2017). Berdasarkan uraian latar belakang yang

telah dipaparkan sebelumnya, untuk mengetahui lebih lanjut mengenai pengukuran indeks profesionalitas ASN di BKPP Kota Semarang maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Implementasi Kebijakan Pengukuran Profesionalitas ASN Berdasarkan Peraturan Menteri Pendayagunaan Apratur Negara Reformasi Birokrasi Nomor 38 Tahun 2018 tentang Pengukuran Indeks Profesionalitas Aparatur Sipil Negara di Bagian Organisasi Sekretariat Daerah Kota Semarang”**.

## **1.2 Rumusan Masalah**

1. Bagaimana implementasi kebijakan pengukuran profesionalitas ASN berdasarkan Peraturan Menteri Pendayagunaan Apratur Negara Reformasi Birokrasi Nomor 38 Tahun 2018 tentang Pengukuran Indeks Profesionalitas Aparatur Sipil Negara di Bagian Organisasi Sekretariat Daerah Kota Semarang?
2. Apakah faktor-faktor yang mendukung implementasi kebijakan pengukuran profesionalitas ASN berdasarkan Peraturan Menteri Pendayagunaan Apratur Negara Reformasi Birokrasi Nomor 38 Tahun 2018 tentang Pengukuran Indeks Profesionalitas Aparatur Sipil Negara di Bagian Organisasi Sekretariat Daerah Kota Semarang?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

1. Untuk menganalisis kebijakan pengukuran profesionalitas ASN berdasarkan Peraturan Menteri Pendayagunaan Apratur Negara Reformasi Birokrasi Nomor 38 Tahun 2018 tentang Pengukuran Indeks Profesionalitas

Aparatur Sipil Negara di Bagian Organisasi Sekretariat Daerah Kota Semarang.

2. Untuk menganalisis faktor-faktor yang mendukung implementasi kebijakan pengukuran profesionalitas ASN berdasarkan Peraturan Menteri Pendayagunaan Apratur Negara Reformasi Birokrasi Nomor 38 Tahun 2018 tentang Pengukuran Indeks Profesionalitas Aparatur Sipil Negara di Bagian Organisasi Sekretariat Daerah Kota Semarang.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

1. Manfaat Teoritis

Penulis berharap penelitian ini dapat memberikan sumbangsih terhadap ilmu administrasi publik mengenai kebijakan pengukuran indeks profesinalitas ASN.

2. Manfaat Praktis

- a. Menjadi bahan masukan dan referensi bagi Pemerintah Kota Semarang, khususnya Bagian Organisasi Sekretariat Daerah Kota Semarang dalam melaksanakan kebijakan pengukuran indeks profesionalitas ASN.
- b. Menjadi sumber referensi bagi masyarakat khususnya ASN untuk mengetahui manfaat dari pengukuran indeks profesionalitas ASN.

#### **1.5 Kajian Teori**

##### **1.5.1 Kajian Penelitian Terdahulu**

1. Implementasi Kebijakan Pengembangan Kompetensi Aparatur Sipil Negara di Kabupaten Sumenep oleh Rillia Aisyah Haris. 2017.

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisa implementasi kebijakan pengembangan kompetensi aparatur sipil negara di Kabupaten Sumenep. Fokus penelitian ditekankan pada model implementasi kebijakan Edward III meliputi komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pengembangan kompetensi Aparatur Sipil Negara di Kabupaten Sumenep terlaksana dengan baik sebagaimana model implementasi kebijakan Edward III.

2. Implementasi Kebijakan Disiplin Aparatur Sipil Negara pada Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sulawesi Tengah oleh Yunita Laponte, Moh Tofan Samudin, dan Fery. 2019

Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis kebijakan disiplin ASN pada Sekretariat DPRD Provinsi Sulawesi Tengah. Fokus penelitian ditekankan pada model implementasi Milles Huberman dimana menganalisis mengenai permasalahan, kasus, serta keadaan atau situasi yang diteliti. Hasil penelitian menunjukkan bahwa komunikasi berjalan konsisten dan jelas dalam mendukung implementasi kebijakan disiplin ASN serta sumber daya juga berpengaruh pada implementasi kebijakan sumber daya ASN.

3. Implementasi Disiplin Jam Kerja Aparatur Sipil Negara di Kelurahan Songgokerto Kota Batu oleh Noora Dithriana dan Sisilia Erna. 2020.

Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis disiplin jam kerja yang sesuai dengan kebijakan dalam Peraturan Walikota Batu Nomor 6 Tahun 2017. Metode pendekatan yang digunakan mengacu pada sumber data utama dari Lofland berupa penelitian kualitatif dengan menggunakan kata-kata, tindakan,

dan dokumen. Hasil penelitian menunjukkan bahwa disiplin jam kerja ASN diimplementasikan dengan baik di Kelurahan Songgokerto Kota Batu baik dari segi komunikasi, sumber daya, serta disposisi atau sikap.

4. Studi tentang Profesionalisme Aparatur dalam Pelaksanaan Good Governance di Kecamatan Linggang Bigung, Kabupaten Kutai Barat oleh Marlin Marlianti. 2013.

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis implementasi profesionalisme ASN berdasarkan analisis *good governance* di Kecamatan Linggang Bigung, Kabuapten Kutai Barat. Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan studi profesionalisme *good governance* berupa *knowledge, ability, dan equality*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa *knowledge* dalam indikator cukup baik, ketepatan waktu masih belum optimal pelaksanaan *good governance* masih belum optimal, dan profesionalisme dalam kategori cukup baik.

5. Profesionalisme Aparatur dalam Pelaksanaan Pemerintahan di Kecamatan Conggeang Kabuapten Sumedang oleh Pipiet Fitrya Anggraeni. 2021.

Tujuan dari penelitian ini untuk mengetahui profesionalisme aparatur, faktor-faktor yang menyebabkan rendahnya profesionalisme aparatur, dan upaya yang dilakukan untuk mengatasi penyebab rendahnya profesionalisme aparatur dalam pelaksanaan pemerintah di Kecamatan Conggeang Kabupaten Sumedang. Metode penelitian menggunakan metode penelitian kualitatif dengan menggunakan teori dari Sedarmayanti yang berupa kompetensi, efektivitas, efisiensi dan tanggung jawab. Hasil dari penelitian ini adalah

pegawai di Kecamatan Conggeang sudah cukup profesional namun belum cukup optimal dikarenakan adanya beberapa pegawai yang belum pernah mengikuti diklat.

6. Kajian Profesionalisme Aparatur dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik di Kantor Camat Malalayang Kota Manado oleh Freisty Lea Demsey. 2018.

Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis profesionalisme aparatur dalam penyelenggaraan pelayanan publik di Kantor Camat Malalayang Kota Manado. Metode penelitian yang digunakan adalah pendekatan kualitatif dengan menganalisis indikator berupa pengetahuan, keterampilan, dan sikap. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa indikator pengetahuan sudah cukup baik, indikator keterampilan masih lemah, dan indikator sikap sudah cukup baik.

7. Evaluasi Empat Dimensi Indeks Profesionalitas ASN Kementerian ESDM di Masa Pandemi oleh Ariraya Sulistiya Sedayu, Wien Evayanti Redina, Mujahidil Mustaqim, Syafril Ramadhon, dan Novi Hery Yono. 2021

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis empat dimensi indeks profesionalitas ASN di Kementerian ESDM pada masa pandemi Covid-19 berdasarkan Peraturan Badan Kepegawaian Negara Nomor 8 Tahun 2019. Metode penelitian ini menggunakan metode penelitian kuantitatif deskriptif berdasarkan rumus penghitungan indeks pada Peraturan Badan Kepegawaian Negara Nomor 8 Tahun 2019. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pencapaian indeks profesionalitas ASN di Kementerian ESDM pada dimensi

kualifikasi adalah 16,98 (b), kompetensi 32,57 (c), kinerja 26,37 (d), dan disiplin 4,91.

8. Manajemen Aparatur Sipil Negara dalam Mewujudkan Profesionalisme dan Daya Saing Aparatur Sipil Negara oleh Ellyza Octaleny. 2017

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis manajemen aparatur ASN dalam mewujudkan profesionalisme dan daya saing ASN. Metode penelitian ini menggunakan metode penelitian dengan pendekatan kualitatif dengan menggunakan telaah implementasi dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 melalui sistem merit, pengembangan karir, daya saing, ASN profesional, dan Diklat. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa indikator sistem merit berupa kualifikasi, kompetensi, dan kinerja dalam capaian adil dan wajar. Indikator pengembangan karir melalui penilaian kerja mempertimbangkan integritas dan moralitas. Indikator daya saing melalui promosi diciptakan melalui pemberian penghargaan. Indikator profesionalis melalui pemberian sanksi menimbulkan efek jera. Serta indikator Diklat dalam capaian baik karena telah melalui sistem karir dan prestasi kerja.

Berdasarkan penelitian-penelitian terdahulu yang pernah dilakukan oleh para penulis di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwasannya kesweluruhan penulis menggunakan metode penelitian kualitatif, dimana nantinya dihasilkan uraian kata-kata yang di dalamnya menjelaskan tentang fenomena-fenomena yang ditemui di lapangan.

Persamaan dari penelitian terdahulu dengan penelitian ini adalah berupa menganalisis mengenai profesionalisme Aparatur Sipil Negara serta metode

penelitian yang digunakan yakni berupa metode penelitian kualitatif, meskipun terdapat metode penelitian kuantitatif tetapi dalam penjawaban masalah dalam pembahasan peneliti sebelumnya menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif. Sedangkan perbedaan penelitian yang dilakukan oleh para penelitian terdahulu dengan penelitian ini yakni terletak pada lokasi penelitian dan teori utama yang digunakan.

Penelitian ini menempatkan Bagian Organisasi Sekretariat Daerah Kota Semarang sebagai lokasi penelitian. Sedangkan teori utama yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan model implementasi kebijakan Grindle.

## **1.5.2 Administrasi Publik**

### **1.5.2.1 Konsep Administrasi Publik**

Administrasi publik, menurut Chandler dan Plano dalam Pasolong (2013:7) adalah proses dimana sumberdaya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengolah keputusan-keputusan dalam kebijakan publik. Chandler dan Plano menekankan bahwa administrasi publik merupakan suatu proses untuk mengatur keputusan-keputusan dalam kebijakan publik dan mengatur hal-hal yang berhubungan dengan urusan publik untuk memecahkan masalah-masalah publik.

Nigro & Nigro dalam Asep Kartiwa (2012:47) mengemukakan bahwa administrasi publik adalah:

Usaha kerjasama kelompok dalam suatu lingkungan publik, yang mencakup ketiga cabang yaitu yudikatif, legislatif, dan eksekutif mempunyai suatu

peranan penting dalam memformulasikan kebijakan publik, sehingga menjadi bagian dari proses politik yang sangat berbeda dengan cara-cara yang ditempuh oleh administrasi swasta dan berkaitan erat dengan beberapa kelompok swasta dan individu dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat.

Definisi ini lebih menekankan proses institusional yaitu bagaimana usaha kerja sama kelompok sebagai kegiatan publik yang benar-benar berbeda dari kegiatan swasta.

Berdasarkan definisi dari ahli, maka dapat disimpulkan administrasi publik merupakan suatu ilmu dalam lingkup pemerintah yang mencakup yudikatif, legislatif, dan eksekutif yang bertujuan untuk memecahkan masalah-masalah publik melalui perbaikan atau penyempurnaan terutama di bidang manajemen publik dan kebijakan publik.

#### **1.5.2.2 Paradigma Administrasi Publik**

Nicholas Henry dalam Keban (2014:34) mengungkapkan bahwa ada lima paradigma dalam administrasi publik, yaitu Paradigma Dikotomi Politik dan Administrasi (1900-1926), Paradigma Prinsip-Prinsip Administrasi (1927-1937), Paradigma Administrasi Negara sebagai Ilmu Politik (1950-1970), Paradigma Administrasi Publik sebagai Ilmu Administrasi (1956-1970), dan Paradigma Administrasi sebagai Administrasi Publik.

Berdasarkan paradigma administrasi publik, penelitian ini mengacu pada paradigma ke-5. Paradigma ke-5 memiliki fokus dan lokus yang jelas. Paradigma

ini telah memiliki fokus dan lokus yang jelas. Fokus administrasi publik dalam paradigma Administrasi sebagai Administrasi Publik adalah teori organisasi, teori manajemen, dan kebijakan publik; sedangkan lokusnya adalah masalah-masalah dan kepentingan-kepentingan publik. Fokus administrasi publik dalam penelitian ini adalah Implementasi Profesionalisme Aparatur Sipil Negara, sedangkan lokusnya ialah Bagian Organisasi Sekretariat Daerah Kota Semarang.

### **1.5.3 Kebijakan Publik**

#### **1.5.3.1 Konsep Kebijakan Publik**

Kebijakan publik menurut Thomas Dye (dalam Samito, 2020:59) adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan (*public policy is whatever government choose to do or not to do*). Konsep tersebut sangat luas karena kebijakan publik mencakup sesuatu yang tidak dilakukan oleh pemerintah ketika pemerintah menghadapi suatu masalah publik.

Terdapat beberapa ahli yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai tindakan yang diambil oleh pemerintah dalam merespon suatu krisis atau masalah publik. Begitupun dengan Chandler dan Plano sebagaimana dikutip Tangkilisan (2003:1) yang menyatakan bahwa kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumberdaya sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah. Selanjutnya dikatakan bahwa kebijakan publik merupakan suatu bentuk intervensi yang dilakukan secara terus-menerus oleh pemerintah demi kepentingan kelompok yang kurang beruntung dalam masyarakat agar mereka dapat hidup, dan ikut berpartisipasi dalam pembangunan secara luas.

Berdasarkan penjelasan menurut ahli mengenai kebijakan publik, maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah segala tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah dalam upaya memecahkan masalah publik atau demi kepentingan publik. Dalam membuat suatu kebijakan, pemerintah harus melalui beberapa tahapan terlebih dahulu mulai dari merumuskan sampai akhirnya melaksanakan kebijakan itu sendiri.

#### **1.5.4 Implementasi Kebijakan Publik**

##### **1.5.4.1 Konsep Implementasi Kebijakan**

Implementasi kebijakan merupakan tahap yang paling krusial dalam proses kebijakan publik. Suatu program kebijakan harus di implementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi kebijakan secara sederhana dapat diartikan sebagai proses menerjemahkan peraturan ke dalam bentuk tindakan. Dalam praktiknya implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang begitu kompleks bahkan tidak jarang bermuatan politis karena wujudnya intervensi berbagai kepentingan (Leo Agustino, 2017:126).

Implementasi pada sisi yang lain merupakan fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai suatu proses, suatu keluaran (*output*) maupun sebagai suatu dampak (*outcome*). Budi Winarno (dalam Aryanti dan Hidayat, 2017: 3) menyatakan bahwa terdapat beberapa pengertian implementasi kebijakan menurut ahli, antara lain :

- a. Grindle juga memberikan pandangannya tentang implementasi dengan mengatakan bahwa secara umum, tugas implementasi adalah membentuk

suatu kaitan (*linkage*) yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah. Oleh karena itu, tugas implementasi mencakup terbentuknya “*a policy delivery system*” di mana sarana-sarana tertentu dirancang dan dijalankan dengan harapan sampai pada tujuan-tujuan yang diinginkan.

- b. Van Meter dan Van Horn membatasi 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 sebelumnya.

Udoji dalam Leo Agustino (2017:129) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai tahapan yang sangat penting bahkan mungkin jauh lebih penting daripada formulasi kebijakan. Kebijakan-kebijakan hanya akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak dilaksanakan.

Berdasarkan penjelasan menurut ahli terkait implementasi kebijakan, maka dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan adalah tahapan dimana implementor harus menjalankan suatu kebijakan yang telah dirumuskan dalam menyelesaikan permasalahan-permasalahan publik.

#### **1.5.4.2 Model Implementasi Kebijakan**

Dalam melakukan penelitian terhadap tahapan implementasi kebijakan, terdapat beberapa model yang dikemukakan oleh para pakar. Pertama, model yang

dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn. Van Meter dan Van Horn memberikan penjelasan mengenai model dasar dari proses implementasi kebijakan yang meliputi enam variabel dan memiliki kaitan antara kebijakan dan kinerja. Penjelasan mengenai peran dari enam variabel Menurut Van Meter dan Van Horn dalam menguraikan proses bagaimana keputusan-keputusan kebijakan dilaksanakan, lebih mendalam oleh Winarno (2007 :155-156) antara lain :

a. Standar dan tujuan kebijakan

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya dari standar dan tujuan kebijakan yang bersifat realistis dengan sosio kultur yang ada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran kebijakan atau tujuan kebijakan terlalu ideal untuk dilaksanakan di tingkat masyarakat, maka akan sulit merealisasikan kebijakan publik hingga titik yang dapat dikatakan berhasil.

b. Sumber daya

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Tetapi diluar sumber daya manusia, sumber daya lain yang perlu diperhitungkan juga ialah sumber daya financial dan sumber daya sarana prasarana.

c. Karakteristik organisasi pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi non formal yang akan terlibat pengimplementasian kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan (publik) akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan peran agen

pelaksananya. Selain itu cakupan atau luas wilayah implementasi kebijakan perlu juga diperhitungkan manakala hendak menentukan agen pelaksana maka seharusnya semakin besar juga agen yang dilibatkan.

d. Sikap (Disposition) para pelaksana

Sikap penerimaan atau penolakan dari (agen) pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan, tetapi kebijakan yang akan implementor laksanakan adalah kebijakan “dari atas” (*top down*) yang sangat mungkin para pengambil keputusannya tidak mengetahui (bahkan tidak mampu menyentuh) kebutuhan, keinginan atau permasalahan yang warga ingin selesaikan.

e. Komunikasi antar pelaksana

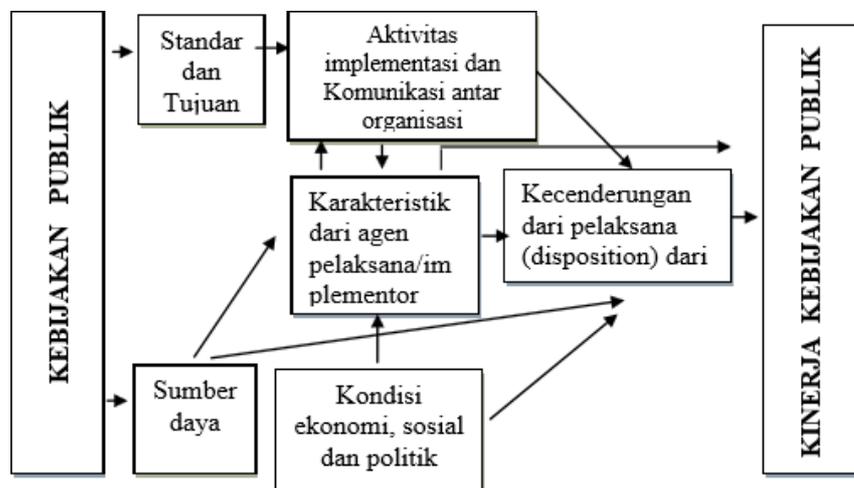
Komunikasi dalam kerangka penyampaian informasi kepada para pelaksana kebijakan tentang apa yang menjadi standar dan tujuan harus konsisten dan seragam (*consistency and uniformity*) dari berbagai sumber informasi. Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik, semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi, begitu pula sebaliknya.

f. Lingkungan sosial, ekonomi, politik

Hal terakhir yang perlu juga di perhatikan guna menilai kinerja implementasi kebijakan publik dalam perspektif yang ditawarkan oleh Van Meter dan Van Horn adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan.

**Gambar 1.1**

**Model Implementasi Van Meter dan Van Horn**



Sumber: Van Meter dan Van Horn dalam Tahir (2011:112)

Kedua, model implementasi yang dikemukakan oleh Grindle. Grindle dalam Leo Agustino (2017:143-145) mengatakan bahwa keberhasilan implementasi ditentukan oleh tingkat *implementability* yang terdiri atas *Content of Policy* dan *Context of Policy*. *Content of Policy* mencakup:

- a. Kepentingan yang mempengaruhi

Indikator ini berargumen bahwa suatu kebijakan dalam pelaksanaannya pasti melibatkan banyak kepentingan, dan sejauhmana kepentingan-kepentingan

tersebut membawa pengaruh terhadap implementasinya, hal inilah yang ingin diketahui lebih lanjut.

b. Tipe manfaat.

Pada poin ini *content of policy* berupaya untuk menunjukkan atau menjelaskan bahwa dalam suatu kebijakan harus terdapat beberapa jenis manfaat yang menunjukkan dampak positif yang dihasilkan oleh pengimplementasian kebijakan yang hendak dilaksanakan.

c. Derajat perubahan yang ingin dicapai.

Setiap kebijakan mempunyai target yang hendak dan ingin dicapai. *Content of policy* yang ingin dijelaskan pada poin ini adalah bahwa seberapa besar perubahan yang hendak atau ingin dicapai melalui suatu implementasi kebijakan harus mempunyai skala yang jelas.

d. Letak pengambil keputusan

Pengambilan keputusan dalam suatu kebijakan memegang peranan penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan, maka pada bagian ini harus dijelaskan di mana letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang akan diimplementasikan.

e. Pelaksana program

Dalam menjalankan suatu kebijakan atau program harus didukung dengan adanya pelaksana kebijakan yang kompeten dan kapabel demi keberhasilan suatu kebijakan. Ini harus sudah terdata dan terpapar dengan baik pada bagian ini.

f. Sumber daya yang disediakan

Pelaksanaan suatu kebijakan juga harus didukung oleh sumber-sumberdaya yang mendukung agar pelaksanaannya berjalan dengan baik.

Konteks dimana dan oleh siapa kebijakan tersebut diimplementasikan juga akan berpengaruh pada tingkat keberhasilannya, karena seberapa baik dan mudahnya kebijakan dan seberapa dukungan kelompok sasaran, hasil implementasi tetap bergantung pada implementornya. *Context of Policy* yang berpengaruh pada keberhasilan implementasi menurut Grindle adalah antara lain :

a. Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat.

Dalam suatu kebijakan perlu diperhitungkan pula kekuatan atau kekuasaan, kepentingan, serta strategi yang digunakan oleh para aktor yang terlibat guna memperlancar jalannya pelaksanaan suatu implementasi kebijakan. Bila hal ini tidak diperhitungkan dengan matang sangat besar kemungkinan program yang hendak diimplementasikan akan jauh arang dari apinya.

b. Karakteristik lembaga dan penguasa

Lingkungan dimana suatu kebijakan tersebut dilaksanakan juga berpengaruh terhadap keberhasilannya, maka pada bagian ini ingin dijelaskan karakteristik dari suatu lembaga yang akan turut mempengaruhi suatu kebijakan.

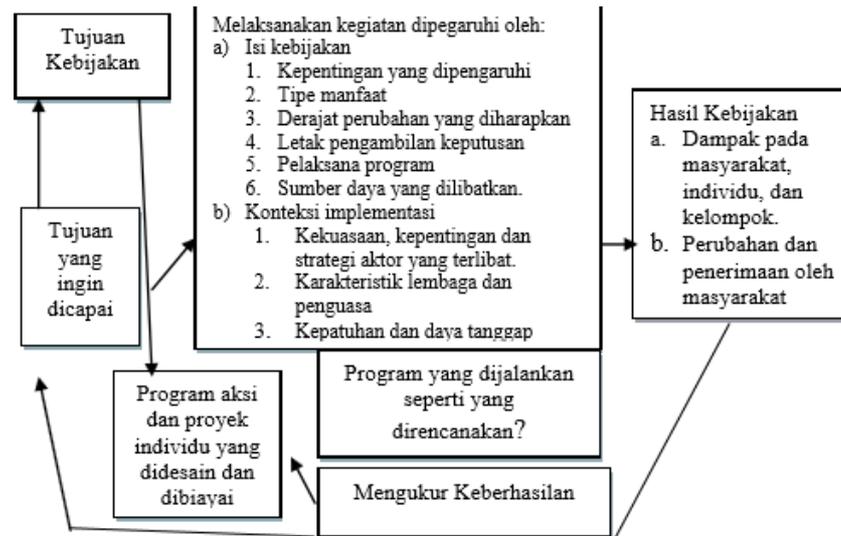
c. Kepatuhan serta daya tanggap pelaksana

Hal lain yang dirasa penting dalam proses pelaksanaan suatu kebijakan adalah kepatuhan dan respon dari para pelaksana, maka yang hendak dijelaskan pada

poin ini adalah sejauhmana kepatuhan dan respon dari pelaksana dalam menanggapi suatu kebijakan.

**Gambar 1.2**

**Model Implementasi Grindle**



Sumber: Grindle dalam Tahir (2011:114)

Di luar variabel konten dan variabel konteks, implementasi kebijakan oleh Merilee S. Grindle juga melihat hasil dari kebijakan berupa dampak yang dideskripsikan melalui *output*, *outcome*, dan *benefit*.

Ketiga, model yang implementasi yang dikemukakan oleh Mazmanian dan Sabatier. Menurut Mazmanian dan Sabatier (Subarsono, 2010:94), ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, antara lain sebagai berikut:

- a. Mudah tidaknya masalah dikendalikan (*tractability of the problems*).

Kategori ini mencakup beberapa variabel yang terdiri dari; tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan, tingkat kemajemukan dari kelompok

sasaran, proporsi kelompok sasaran terhadap total populasi, dan cakupan perubahan perilaku yang diharapkan.

- b. Kemampuan kebijakan untuk menstrukturisasikan proses implementasi (*ability of status to structure implementation*).

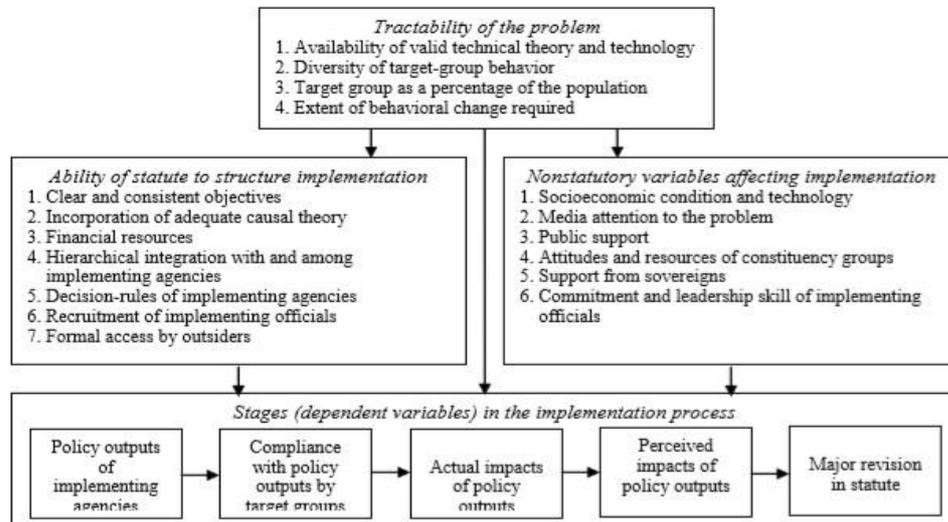
Kategori ini mencakup beberapa variabel yang terdiri dari; kejelasan isi kebijakan, seberapa jauh kebijakan memiliki dukungan teoritis, besarnya alokasi sumberdaya finansial terhadap kebijakan tersebut, seberapa besar adanya keterpautan dukungan antar berbagai institusi pelaksana, kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana, tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan, dan seberapa luas akses kelompok-kelompok luar untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan.

- c. Variabel di luar kebijakan / variabel lingkungan (*nonstatutory variables affecting implementation*).

Kategori ini mencakup beberapa variabel yang terdiri dari; kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi, dukungan publik terhadap sebuah kebijakan, sikap dari kelompok pemilik (Constituency Groups), dan tingkat komitmen dan keterampilan dari aparat dan implementor.

**Gambar 1.3**

**Model Implementasi Mazmanian dan Sabatier**



Sumber: Mazmanian dan Sabatier dalam Leo Agustino (2017:152)

Berdasarkan deskripsi model implementasi kebijakan, penulis menggunakan model menurut Grindle untuk melihat implementasi kebijakan profesionalisme Aparatur Sipil Negara di Bagian Organisasi Sekretariat Daerah Kota Semarang.

Penulis memilih teori Grindle karena dalam penelitian ini akan menganalisis Bagian Organisasi Sekretariat Daerah Kota Semarang sebagai kelompok sasaran kebijakan. Teori Grindle ingin mendeskripsikan keberhasilan implementasi kebijakan dilihat dari posesnya berdasarkan kesesuaian pelaksana program dengan regulasi yang telah ada yakni Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2018 tentang Pengukuran Indeks Profesionalitas Aparatur Sipil Negara dan pencapaian tujuan hasil akhir dilihat dari tercapainya atau tidaknya tujuan-tujuan yang ingin diraih.

## **1.5.5 Aparatur Sipil Negara**

### **1.5.5.1 Pengertian Aparatur Sipil Negara**

Pengertian Aparatur Sipil Negara berdasarkan pendapat A.W. Widjaja (2010:113) mendefinisikan bahwa pegawai adalah tenaga kerja manusia jasmaniah maupun rohaniah (mental dan pikiran) yang senantiasa dibutuhkan dan oleh karena itu menjadi salah satu modal pokok dalam usaha kerjasama untuk mencapai tujuan organisasi.

Sedangkan menurut Musanef (2007:5) pegawai adalah orang-orang yang melakukan pekerjaan dengan mendapat imbalan jasa berupa gaji dan tunjangan dari pemerintah atau badan swasta yang tujuannya adalah menghasilkan capaian tujuan organisasi yang telah ditetapkan.

Kemudian berdasarkan pengertian dalam Pasal 1 butir 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara 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.

Sedangkan pengertian Pegawai Negeri dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2015 yakni warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan.

### **1.5.5.2 Profesionalisme Aparatur Sipil Negara**

Tjokrowinoto (1996:191) menyatakan bahwa profesionalisme adalah kemampuan untuk merencanakan, mengkoordinasikan, dan melaksanakan fungsinya secara efisien, inovatif, dan mempunyai etos kerja yang tinggi. Berdasarkan pendapat tersebut dapat dikatakan bahwa profesionalisme ASN diartikan sebagai kemampuan pegawai dalam suatu lembaga atau instansi untuk melihat berbagai peluang serta mengambil langkah-langkah tertentu guna mencapai misi.

Profesionalisme Pegawai Negeri Sipil merupakan indikator terpenuhinya kecocokan antara kemampuan aparatur dengan kebutuhan tugas. Apabila suatu organisasi berupaya untuk memberikan pelayanan publik secara prima, maka organisasi tersebut mendasarkan profesionalisme terhadap tujuan yang ingin dicapai (Tangkilisan, 2005:225).

Pegawai negeri sipil merupakan salah satu profesi yang konsekuensinya harus selalu meningkatkan kemampuannya secara terus-menerus agar dalam melaksanakan tugas atau pekerjaan dapat dilaksanakan secara profesional. Guna peningkatan profesional Pegawai Negeri Sipil memerlukan adanya pendidikan dan pelatihan yang bertujuan untuk (Hartini, 2008:94):

1. Meningkatkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, dan sikap untuk dapat melaksanakan tugas dan jabatan secara profesional dengan dilandasi kepribadian dan etika PNS sesuai dengan kebutuhan instansi.
2. Menciptakan aparatur yang mampu berperan sebagai pembaharu dan perekat persatuan dan kesatuan bangsa.

3. Memantapkan sikap dan semangat pengabdian yang berorientasi pada pelayanan, pengayoman, dan pemberdayaan masyarakat.
4. Menciptakan kesamaan visi dan dinamika pola pikir dalam melaksanakan tugas pemerintahan umum dan pembangunan demi terwujudnya pemerintahan yang baik.

Tujuan dari pendidikan dan pelatihan ASN adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat. Sehingga untuk mencapai kepuasan itu dituntut kualitas pelayanan yang prima yang tercermin dari (Juniarso, 2009: 20).

1. Transparansi, yakni pelayanan yang bersifat terbuka, mudah, dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan serta disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.
2. Akuntabilitas, yakni pelayanan yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. Kondisional, yakni pelayanan yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas.
4. Partisipatif, yaitu pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam pelaksanaan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.
5. Kesamaan hak, yaitu pelayanan yang tidak melakukan diskriminasi dilihat dari aspek apapun khususnya suku, ras, agama, golongan, status sosial, dan lain-lain.

6. Keseimbangan hak dan kewajiban, yaitu pelayanan yang memperhatikan aspek kadilan antara pemberi dan penerima pelayanan publik.

### **1.5.5.3 Profesionalisme Aparatur Sipil Negara dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Sipil Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 38 Tahun 2018 tentang Pengukuran Indeks Profesionalitas Aparatur Sipil Negara**

Profesionalitas ASN merupakan kunci keberhasilan ASN dalam pelaksana kebijakan publik, pelayanan publik, serta perekat dan pemersatu bangsa. Gune kepentingan pengukruan Profesionalitas ASN maka diundangkan Permenpan RB Nomor 38 Tahun 2018.

Adapun maksud diundangkannya Perman RB Nomor 38 Tahun 2018 adalah diperuntukkan guna acuan pemerintah untuk melakukan pengukuran Indeks Profesionalitas ASN, agar instansi pemerintahan pusat dan daerah dapat melakukan pengukuran Indeks Profesionalitas ASN dengan benar.

Indikator pengukruan profesionalitas ASN diatur dalam Pasal 4 Perman RB Nomor 38 Tahun 2018 menggunakan 4 (empat) dimensi, berupa:

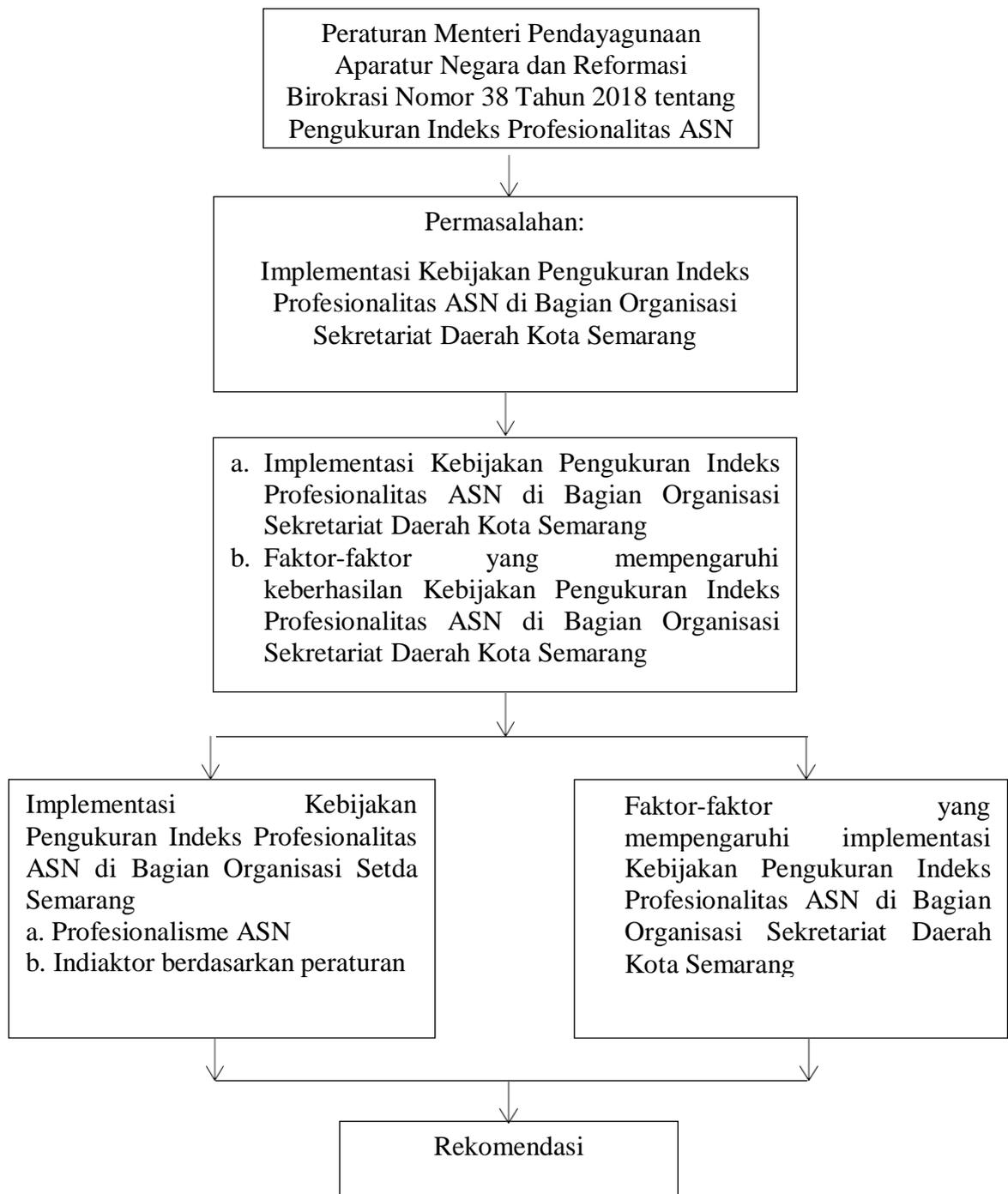
1. Kualifikasi:

Kualifikasi diukur dari indikator riwayat pendidikan formal terakhir yang telah dicapai, meliputi:

- a. Pendidikan S-3 (Strata-Tiga);
- b. Pendidikan S-2 (Strata-Dua);
- c. Pendidikan S-1 (Strata-Satu)/D-4 (Diploma-Empat);

- d. Pendidikan D-3 (Diploma-Tiga);
  - e. Pendidikan D-1 (Diploma-Satu)/D-1 (Diploma-Satu)/SLTA Sederajat;  
dan
  - f. Pendidikan di bawah SLTA.
2. Kompetensi:
- Kompetensi diukur dari indikator riwayat pengembangan kompetensi yang telah dilaksanakan yang meliputi:
- a. Diklat Kepemimpinan;
  - b. Diklat Fungsional;
  - c. Diklat Teknis; dan
  - d. Seminar/Workshop/Konferensi/Setara.
3. Kinerja:
- Kinerja diukur dari indikator penilaian prestasi kerja ASN, yang meliputi:
- a. Sasaran Kerja Pegawai (SKP); dan
  - b. Perilaku Kerja.
4. Disiplin:
- Disiplin diukur dari indikator riwayat penjatuhan hukuman disiplin yang pernah dialami yang meliputi:
- a. Tidak pernah dijatuhi hukuman disiplin; dan
  - b. Pernah dijatuhi hukuman disiplin (ringan, sedang, berat).

## **1.6 Kerangka Pikir**



## **1.7 Fenomena Penelitian**

Implementasi kebijakan merupakan tahap yang paling krusial dalam proses kebijakan publik. Suatu program kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Pengukuran Profesionalitas ASN bertujuan untuk mengukur sesuatu dengan membandingkannya dengan ukuran tertentu berkaitan dengan jabatan atau pekerjaan yang menuntut tingkat pengetahuan, keahlian atau ketrampilan dan sikap perilaku tertentu dari ASN. Penelitian ini berusaha untuk memahami Implementasi Kebijakan Profesionalitas Aparatur Sipil Negara di Bagian Organisasi Sekretariat Daerah Kota Semarang berdasarkan Peraturan Badan Kepegawaian Negara Nomor 8 Tahun 2019 tentang Pengukuran Indeks Profesionalitas Aparatur Sipil Negara serta menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan Profesionalitas Aparatur Sipil Negara di Bagian Organisasi Sekretariat Daerah Kota Semarang. Fenomena yang akan diteliti dalam penelitian ini antara lain:

1. Implementasi Peraturan Badan Kepegawaian Negara Nomor 8 Tahun 2019 tentang Pengukuran Indeks Profesionalitas Aparatur Sipil Negara di Bagian Organisasi Sekretariat Daerah Kota Semarang

1.1 Kualifikasi

1.2 Kompetensi

1.3 Kinerja

1.4 Disiplin

## 2. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Implementasi Peraturan Badan Kepegawaian Negara Nomor 8 Tahun 2019 tentang Pengukuran Indeks Profesionalitas Aparatur Sipil Negara di Bagian Organisasi Sekretariat Daerah Kota Semarang

Faktor yang mempengaruhi kebijakan ini dianalisis berdasarkan teori Implementasi Kebijakan menurut Grindle (dalam Leo Agustino, 2017:143-145) sebagai berikut:

### 2.1 *Content of Policy*/ Isi Kebijakan

#### 2.1.1 Kepentingan yang mempengaruhi:

- a. Pihak-pihak yang memiliki pengaruh
- b. Kepentingan pihak-pihak yang memiliki pengaruh

#### 2.1.2 Tipe manfaat:

- a. Manfaat kebijakan Indeks Pengukuran Profesionalitas ASN

#### 2.1.3 Derajat perubahan yang ingin dicapai:

- a. Target yang ingin dicapai
- b. Tingkat keberhasilan kebijakan Indeks Pengukuran Profesionalitas ASN

#### 2.1.4 Letak pengambilan keputusan:

- a. Pihak berwenang dalam pengambilan keputusan

#### 2.1.5 Pelaksana program:

- a. Tingkat pemahaman pelaksana kebijakan

- b. Kompetensi pelaksana kebijakan

#### 2.1.6 Sumber daya yang digunakan:

- a. Fasilitas penunjang
- b. Dukungan anggaran

### 2.1 *Context of Policy*/ Lingkungan Kebijakan

#### 2.2.1 Kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat

- a. Penggunaan kekuasaan dalam kebijakan Indeks Pengukuran Profesionalitas ASN
- b. Strategi aktor yang terlibat

#### 2.2.2 Karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa:

- a. Respon ASM di Bagian Organisasi Sekretariat Daerah Kota Semarang pada kebijakan Indeks Pengukuran Profesionalitas ASN

#### 2.2.3 Tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana:

- a. Tingkat kepatuhan pelaksana kebijakan
- b. Respon pelaksana terhadap kebijakan Indeks Pengukuran Profesionalitas ASN
- c. Hambatan yang dirasakan oleh pelaksana

## **1.8 Metodologi Penelitian**

Sesuai dengan rumusan masalah serta tujuan dan kegunaan penelitian, maka dalam penelitian ini penulis menggunakan metode deskriptif kualitatif. Penelitian

kualitatif juga bertujuan untuk menggambarkan secara sistematis fakta, objek, atau subjek apa adanya dengan tujuan menggambarkan secara sistematis fakta dan karakteristik objek yang diteliti secara tepat. Dengan metode yang digunakan tersebut diharapkan dapat menghasilkan data deskripsi yang baik berupa kata-kata tertulis atau lisan dengan orang-orang yang perilakunya dapat diamati, sehingga tergambar dengan jelas bagaimanakah Implementasi Kebijakan Pengukuran Indeks Profesionalitas Aparatur Sipil Negara di Bagian Organisasi Sekretariat Daerah Kota Semarang Berdasarkan Permenpan RB Nomor 38 Tahun 2018.

### **1.8.1 Lokasi Penelitian**

Penelitian ini mengambil lokus di Bagian Organisasi Sekretariat Daerah Kota Semarang dimana penelitian ini berfokus pada studi kasus tentang Implementasi Kebijakan Profesionalisme Aparatur Sipil Negara di Bagian Organisasi Sekretariat Daerah Kota Semarang Berdasarkan Permenpan RB Nomor 38 Tahun 2018 dan faktor-faktor apa sajakah yang mendukung keberhasilan kebijakan profesionalisme ASN.

### **1.8.2 Subjek Penelitian**

Informan adalah orang yang dapat memberikan informasi. Dalam pengertian lain, informan dapat dikatakan sama dengan responden. Teknik pemilihan informan yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah *purposive sample*, artinya teknik *sampling* yang digunakan peneliti jika memiliki pertimbangan-pertimbangan tertentu dalam pengambilan sampelnya (Idrus, 2009:96).

Pengambilan sampel tersebut bertujuan untuk memperoleh *key informant* yaitu orang-orang yang mengetahui dengan benar tentang implementasi kebijakan profesionalisme ASN di Bagian Organisasi Sekretariat Daerah Kota Semarang.

Dalam penelitian ini, informan yang akan menjadi narasumber penelitian adalah sebagai berikut:

1. ASN di Bagian Organisasi Sekretariat Daerah Kota Semarang
2. Kepala Bagian Organisasi Sekretariat Daerah Kota Semarang
3. Kasubag Kelembagaan Perangkat Daerah dan Tata Laksana
4. Kasubag Pendayagunaan Aparatur Daerah
5. Kasubag Pelayanan Publik

### **1.8.3 Jenis Data**

Pada penelitian kualitatif ini, menggunakan jenis data yang berupa:

1. Data angka

Merupakan data yang berbentuk angka seperti persentase, jumlah, frekuensi, rata-rata, dan sebagainya.

2. Data tertulis

Merupakan data yang berbentuk uraian atau penjelasan tertulis, seperti Undang-undang, peraturan pemerintah, dan sebagainya.

3. Data tabel

Data yang disajikan dalam bentuk tabel. Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan keempat jenis data diatas agar semakin banyak data yang relevan, yang mana akan memudahkan dalam proses penelitian.

#### **1.8.4 Sumber Data**

Adapun sumber data yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari:

##### **1. Data primer**

Data primer adalah data informasi yang diperoleh langsung dari sumbernya di lapangan. Dalam penelitian ini, data primer diperoleh dari hasil wawancara langsung kepada informan.

##### **2. Data sekunder**

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari studi pustaka atau bahan informasi lain yang berhubungan dengan implementasi kebijakan profesionalitas ASN.

#### **1.8.5 Teknik Pengumpulan Data**

Ada beberapa teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian, antara lain:

##### **1. Observasi**

Menurut Nawawi & Martini (1992:46), observasi adalah pengamatan dan pencatatan secara sistematis terhadap unsur-unsur yang tampak dalam suatu gejala atau gejala-gejala dalam objek penelitian. Tujuan observasi adalah mendeskripsikan setting yang dipelajari, aktivitas-aktivitas yang berlangsung, orang-orang yang terlibat dalam aktivitas, dan makna kejadian yang diamati tersebut. Observasi yang dilakukan adalah mengamati secara langsung berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan pengukuran profesionalitas ASN di Bagian Organisasi Sekretariat Daerah Kota Semarang.

##### **2. Wawancara**

Wawancara adalah metode pengambilan data dengan cara menanyakan sesuatu kepada seseorang yang menjadi informan atau responden. Caranya adalah dengan bercakap-cakap secara tatap muka. Wawancara dapat dilakukan dengan menggunakan pedoman wawancara ataupun dengan tanya jawab secara langsung.

### 3. Dokumen

Dokumen yaitu data yang didapatkan dari dokumen-dokumen yang dimiliki oleh instansi terkait, dalam hal ini dokumen terkait adalah mengenai pedoman kebijakan profesionalisme ASN di Bagian Organisasi Sekretariat Daerah Kota Semarang.

### 4. Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan yaitu teknik pengumpulan data yang diperoleh dengan mempelajari buku-buku, referensi, laporan, media cetak yang berkaitan dengan implementasi kebijakan profesionalisme ASN di Bagian Organisasi Sekretariat Daerah Kota Semarang.

#### **1.8.6 Analisis Data**

Analisis data dalam penelitian kualitatif dilakukan sejak sebelum memasuki lapangan, selama di lapangan, dan setelah selesai di lapangan. Nasution (dalam Sugiyono, 2009:33) menyatakan bahwa analisis telah mulai sejak merumuskan dan menjelaskan masalah, sebelum terjun ke lapangan dan berlangsung terus sampai penulisan hasil penelitian. Miles dan Huberman (2007:29), mengemukakan bahwa aktivitas dalam analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung

secara terus menerus sampai tuntas, sehingga datanya sudah jenuh. Langkah-langkah analisis terdiri dari tiga tahap yaitu:

a. Reduksi data

Data yang diperoleh dari lapangan jumlahnya cukup banyak, untuk itu maka perlu dicatat secara teliti dan rinci. Dalam mereduksi data, setiap peneliti akan dipandu oleh tujuan yang akan dicapai. Tujuan utama dari penelitian kualitatif adalah pada temuan. Mereduksi data berarti merangkum, memilih hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting, dan mencari polanya. Data yang telah direduksi akan memberikan gambaran yang lebih jelas, dan mempermudah peneliti untuk melakukan pengumpulan data berikutnya.

b. Penyajian data

Setelah data direduksi, maka langkah selanjutnya adalah mendisplaykan atau menyajikan data. Dalam penelitian kualitatif, penyajian data bisa dilakukan dalam bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antar kategori dan lainnya. Dalam hal ini Miles dan Huberman menyatakan bahwa yang paling sering digunakan untuk menyajikan data dalam penelitian kualitatif adalah dengan teks yang bersifat naratif.

c. Penarikan kesimpulan

Penarikan kesimpulan diawal biasanya masih bersifat sementara dan akan berubah bila tidak ditemukan bukti-bukti yang kuat yang mendukung pada tahap pengumpulan data berikutnya. Tetapi apabila kesimpulan yang dikemukakan pada tahap awal, didukung oleh bukti-bukti yang valid dan konsisten saat

peneliti kembali ke lapangan mengumpulkan data, maka kesimpulan yang dikemukakan merupakan kesimpulan yang kredibel. Jadi kesimpulan dalam penelitian kualitatif mungkin dapat menjawab rumusan masalah yang dirumuskan sejak awal, tetapi mungkin juga tidak karena seperti telah dikemukakan bahwa masalah dan rumusan masalah dalam penelitian kualitatif masih bersifat sementara dan dapat berkembang setelah penelitian berada di lapangan.

### **1.8.7 Kualitas Data**

Dalam penelitian kualitatif, temuan atau data dapat dinyatakan valid apabila tidak ada perbedaan antara yang dilaporkan peneliti dengan apa yang sesungguhnya terjadi pada obyek yang diteliti. Perlu diketahui bahwa kebenaran realitas data menurut penelitian kualitatif tidak bersifat tunggal, tetapi jamak. Moleong dalam bukunya yang berjudul “Metodologi Penelitian Kualitatif” menjelaskan bahwa dalam penelitian kualitatif, ada beberapa cara untuk memiliki standar kredibilitas yang baik salah satunya adalah melalui triangulasi. Triangulasi adalah teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain.

Dalam Moleong (2007:330), triangulasi dapat dilakukan dengan berbagai cara khusus untuk penulisan penelitian ini, yaitu :

- a. Membandingkan data hasil pengamatan dengan data hasil wawancara. Penulis membandingkan hal-hal yang diamati berupa informasi dan juga yang ada di media dengan hasil wawancara oleh informan

b. Membandingkan apa yang dikatakan para ASN di berbagai jabatan. Hal ini dilakukan untuk mendapatkan suatu temuan diantara kedua pihak tersebut biar mencakup semuanya di bagian organisasi agar semua jabatan juga dapat diukur dari administrator, pengawas, pelaksana.