

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pembangunan nasional merupakan serangkaian upaya yang dilakukan masyarakat, bangsa dan Negara secara berkesinambungan untuk mewujudkan tujuan nasional. Salah satu upaya untuk melaksanakan pembangunan nasional adalah dengan menerapkan reformasi birokrasi. Pada hakikatnya reformasi birokrasi dilaksanakan untuk membangun aparatur negara agar lebih berdaya guna dan berhasil guna dalam mengemban tugas pemerintahan. Dengan demikian, reformasi birokrasi dapat menciptakan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) yang akan mendukung pencapaian tujuan nasional. Tujuan nasional dapat tercapai apabila dibarengi dengan sumber daya aparatur atau Aparatur Sipil Negara yang handal, professional, produktif, efektif, efisien, berorientasi pada pelayanan publik (*public service*) serta berdisiplin tinggi.

Upaya dalam mewujudkan Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang handal, professional, dan bermoral sebagai penyelenggara pemerintahan yang menerapkan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*), maka Pegawai Negeri Sipil sebagai unsur aparatur Negara dituntut untuk setia kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan pemerintah bersatu padu, bermental baik, bersih, berwibawa, berdaya guna dan berhasil guna serta bersikap jujur, adil, transparan, dan akuntabel dalam melaksanakan tugas dan fungsinya.

Instrumen peraturan pemerintah dan kebijakan lainnya sangat perlu dihadirkan guna menciptakan Pegawai Negeri Sipil yang sesuai dengan tugas dan fungsinya. Terkait dengan Aparatur Sipil Negara sebagaimana telah diamanatkan dalam UU Nomor 5 Tahun 2014, maka salah satu faktor yang dinilai penting dalam mewujudkan aparatur Negara yang bersih dan berwibawa adalah masalah kedisiplinan para Pegawai Negeri Sipil dalam menjalankan tugas dan kewajiban pemerintahan sebagai abdi Negara dan abdi masyarakat. Disiplin yang baik mencerminkan besarnya rasa tanggungjawab seseorang terhadap tugas-tugasnya.

Kebijakan dalam menumbuhkan sikap disiplin PNS, pasal 30 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian mengamanatkan ditetapkannya peraturan pemerintah mengenai disiplin PNS. Ketentuan mengenai disiplin PNS telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Namun demikian peraturan pemerintah tersebut perlu disesuaikan dengan kebutuhan dan perkembangan, karena tidak sesuai lagi dengan situasi dan kondisi saat ini. Untuk mewujudkan PNS yang handal, profesional, dan bermoral tersebut, pemerintah telah menetapkan Peraturan pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil sebagai pengganti PP Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil yang sudah tidak berlaku lagi. Peraturan Pemerintah tersebut dibentuk dengan maksud agar Pegawai Negeri Sipil sanggup menaati kewajiban dan menghindari larangan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dan/atau peraturan kedinasan

Latar belakang munculnya PP Nomor 53 Tahun 2010 tentang disiplin PNS diantaranya adalah tuntutan masyarakat terhadap peningkatan kinerja dan pelayanan PNS seiring dengan pelaksanaan reformasi birokrasi, penyesuaian kewenangan bagi pejabat yang berhak menjatuhkan hukuman disiplin seiring dengan otonomi daerah, penjatuhan hukuman disiplin yang sama terhadap jenis pelanggaran disiplin yang sama dengan mengkaitkan antara kewajiban dan larangan yang dilanggar dengan tingkat dan jenis hukuman yang dijatuhkan, mempertegas pendelegasian kewenangan secara berjenjang kepada setiap pejabat struktural untuk dapat menjatuhkan hukuman disiplin terhadap PNS yang melakukan pelanggaran disiplin, dan menumbuhkan keberanian kepada setiap pemegang jabatan struktural untuk menjatuhkan hukuman disiplin kepada pegawai di lingkungannya.

Penjatuhan hukuman disiplin dimaksudkan untuk membina PNS yang telah melakukan pelanggaran, agar yang bersangkutan mempunyai sikap menyesal dan berusaha tidak mengulangi dan memperbaiki diri pada masa yang akan datang. Dalam Peraturan Pemerintah ini secara tegas disebutkan jenis hukuman disiplin yang dapat dijatuhkan terhadap suatu pelanggaran disiplin. Hal ini dimaksudkan sebagai pedoman bagi pejabat yang berwenang menghukum serta memberikan kepastian dalam menjatuhkan hukuman disiplin. Demikian juga dengan batasan kewenangan bagi pejabat yang berwenang menghukum telah ditentukan dalam Peraturan Pemerintah tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil tersebut.

Pegawai Negeri Sipil sebagai aparatur pemerintah dan abdi masyarakat diharapkan selalu siap sedia melaksanakan tugas yang telah diamanatkan kepadanya dengan sebaik mungkin, akan tetapi tidak dipungkiri sering juga di dalam suatu instansi pemerintah, pegawainya melakukan pelanggaran disiplin seperti terlambat, pulang sebelum waktunya, dan penyimpangan lain yang menimbulkan kurang efektifnya pegawai yang bersangkutan.

Disiplin menurut pasal 1 ayat 1 PP Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS adalah kesanggupan PNS untuk menaati kewajiban dan menghindari larangan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dan/atau peraturan kedinasan yang apabila tidak ditaati atau dilanggar dijatuhi hukuman disiplin. Sementara itu pasal 1 ayat 3 PP Nomor 53 tahun 2010 tentang Disiplin PNS menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan pelanggaran disiplin adalah setiap ucapan, tulisan, atau perbuatan PNS yang tidak menaati kewajiban dan/atau melanggar larangan ketentuan disiplin PNS, baik yang dilakukan di dalam maupun di luar jam kerja.

Sebagai pelaksanaan ketentuan Pasal 49 PP Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil dan untuk menjamin keseragaman serta memperlancar pelaksanaannya, maka ditetapkannya Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 21 Tahun 2010 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil yang tujuannya dimaksudkan sebagai pedoman bagi pejabat dan Pegawai Negeri Sipil yang berkepentingan dalam melaksanakan ketentuan PP Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Kebijakan Disiplin PNS khususnya di Jawa Barat dalam memperlancar pelaksanaannya ditetapkan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 20 Tahun 2012 tentang Kinerja dan Disiplin Pegawai Pemerintah Provinsi Jawa Barat. Objek dalam penelitian ini adalah di Balai Latihan Kerja Mandiri (BLKM) Provinsi Jawa Barat yang merupakan salah satu Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD) Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Barat. BLKM Provinsi Jawa Barat berusaha melaksanakan kebijakan Disiplin Pegawai Negeri Sipil dengan semaksimal mungkin. Akan tetapi, berdasarkan observasi awal dan wawancara yang dilakukan oleh peneliti, dalam pelaksanaannya masih terdapat tindakan atau perilaku pegawai BLKM Provinsi Jawa Barat yang menyimpang dari kebijakan disiplin PNS tersebut yang menunjukkan masih adanya permasalahan-permasalahan yang terdapat di BLKM Provinsi Jawa Barat dalam implementasi kebijakan Disiplin PNS.

Pertama, peneliti menemukan tindakan atau perilaku pegawai BLKM yang menunjukkan belum disiplin, yaitu masih ada pegawai BLKM yang belum menaati peraturan jam kerja; seperti terlambat masuk sehingga tidak mengikuti apel pagi, terlambat masuk setelah jam istirahat, pulang lebih cepat sebelum jam kerja berakhir, bahkan ada beberapa pegawai yang meninggalkan kantor pada jam kerja. Padahal peraturan jam kerja di BLKM Provinsi Jawa Barat mengacu pada Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 9 Tahun 2014 tentang Hari dan Jam Kerja di Lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Barat. Hal ini menunjukkan masih rendahnya respon pegawai dalam mematuhi jam kerja yang telah ditetapkan. (Sumber: Pengamatan Peneliti, Bulan Juni-Juli 2018)

Pengamatan peneliti tersebut yang juga didukung dengan temuan dalam observasi awal di lapangan, berupa hasil rekapitulasi absensi pegawai BLKM Provinsi Jawa Barat seperti yang tergambar pada tabel berikut:

Tabel 1.1
Rekapitulasi Absensi PNS BLKM Provinsi Jawa Barat
Bulan Juni-Juli 2018

No	Jabatan/Seksi	Jmlah PNS	Juni			Juli		
			Terlambat	Cepat pulang	Tidak Hadir	Terlambat	Cepat Pulang	Tidak Hadir
1	Struktural	4	5	3	-	4	6	-
2	Subbag TU	4	8	4	1	4	3	-
3	Seksi Kerjasama dan Pemasaran	2	7	6	1	6	4	-
4	Seksi Penyelenggaraan Pelatihan	4	6	4	3	5	2	2
Jumlah		14	26	17	5	19	15	2

Sumber: Olahan Peneliti

Berdasarkan rekapitulasi absensi tersebut di atas, dapat digambarkan bahwa adanya ketidakdisiplinan terhadap jam kerja pada pegawai di Kantor BLKM Provinsi Jawa Barat. Hasil rekapitulasi menunjukkan pada setiap bulannya masih terdapat pegawai yang datang terlambat dan pulang lebih cepat.

Kedua, masih terdapat PNS di BLKM Provinsi Jawa Barat yang belum sepenuhnya memahami bahkan belum mengetahui peraturan-peraturan yang berkenaan dengan kebijakan disiplin PNS. Hal ini disebabkan karena belum adanya sosialisasi dari pimpinan kepada para pegawai BLKM Provinsi Jawa Barat terkait implementasi kebijakan Disiplin PNS, Hanya saja pimpinan pada pelaksanaan apel pagi biasanya menghimbau kepada bawahannya untuk selalu meningkatkan kedisiplinan (Sumber: Wawancara dengan Pegawai Seksi Penyelenggaraan Pelatihan BLKM).

Ketiga, dalam menentukan tingkat kedisiplinan tidak terlepas dari peran Sumber Daya Manusia (SDM), namun di BLKM Provinsi Jawa Barat dengan jumlah pegawai yang minim sedangkan tugas cukup padat sehingga pegawai harus bekerja ekstra untuk mencapai target. Namun yang terjadi pegawai sering kewalahan dalam penyelesaian tugasnya. Karena hal itu kedisiplinan dalam melaksanakan tugas masih perlu ditingkatkan belum lagi terdapat sebagian pegawai yang meninggalkan jam kerja untuk kepentingan pribadi tentunya hal ini akan menghambat dalam pelaksanaan tugas. Selain itu, masih kurangnya kesadaran pegawai dalam melaksanakan apel pagi, di mana masih terdapat pegawai BLKM yang tidak mengikuti apel pagi karena datang terlambat, padahal pelaksanaan apel pagi setiap hari merupakan suatu kewajiban dan salah satu unsur pelaksanaan kedisiplinan PNS di BLKM Provinsi Jawa Barat. Hal tersebut menunjukkan belum mendukungnya SDM di BLKM Provinsi Jawa Barat dalam melaksanakan kedisiplinan. (Sumber: Wawancara dengan Pelaksana Bidang Kerjasama dan Pemasaran BLKM).

Keempat, dalam menunjang kegiatan dinas Pejabat di BLKM Provinsi Jawa Barat diberikan fasilitas kendaraan dinas namun dalam pemngelolaannya masih kurang baik seperti memberikan wewenang kepada tenaga magang untuk mengendarai padahal seharusnya ialah yang mengendarai kendaraan dinas tersebut. Selain itu, untuk meningkatkan kualitas kehadiran dan mematuhi jam kerja di BLKM Provinsi Jawa Barat terdapat *finger print*. Namun dalam pelaksanaannya *finger print* tersebut belum digunakan secara optimal, hal ini karena seringkali pegawai lupa menekan *finger print*, sehingga untuk daftar hadir

pegawai di BLKM Provinsi Jawa Barat masih menggunakan daftar hadir manual. Hal tersebut menunjukkan bahwa pemeliharaan dan penggunaan barang milik Negara belum dilakukan dengan baik. (Sumber: Wawancara dengan Pegawai Subbag TU BLKM).

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut mengenai permasalahan tersebut dengan mengambil judul **“Implementasi Kebijakan Disiplin Pegawai Negeri Sipil di Balai Latihan Kerja Mandiri Provinsi Jawa Barat)”**.

B. Identifikasi Masalah

Dari latar belakang permasalahan yang telah penulis paparkan, penulis dapat mengidentifikasi adanya beberapa permasalahan, antara lain sebagai berikut:

1. Masih rendahnya respon pegawai BLKM Provinsi Jawa Barat dalam mematuhi peraturan jam kerja;
2. Masih terdapat pegawai yang belum memahami kebijakan disiplin PNS karena belum adanya sosialisasi kebijakan disiplin PNS di BLKM Provinsi Jawa Barat;
3. Belum mendukungnya SDM di BLKM Provinsi Jawa Barat dalam melaksanakan kebijakan disiplin PNS.
4. Pemeliharaan dan penggunaan barang milik Negara belum dilakukan dengan baik sebagaimana kewajiban PNS dalam PP Nomor 53 tahun 2010.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan pada latar belakang dan identifikasi masalah tersebut di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana implementasi kebijakan disiplin Pegawai Negeri Sipil di Balai Latihan Kerja Mandiri Provinsi Jawa Barat?.

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui implementasi kebijakan disiplin Pegawai Negeri Sipil di Balai Latihan Kerja Mandiri Provinsi Jawa Barat.

E. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Teoretis

Secara teoretis hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan data dan fakta yang relevan dalam pengembangan ilmu pengetahuan secara umum, dan secara khusus untuk mengembangkan ilmu Administrasi Publik mengenai Implementasi Kebijakan Disiplin Pegawai Negeri Sipil di Balai Latihan Kerja Mandiri Provinsi Jawa Barat.

2. Kegunaan Praktis

Secara praktis kegunaan penelitian ini, penulis bagi ke dalam dua bagian yaitu kegunaan bagi instansi dan kegunaan bagi umum antara lain sebagai berikut:

a. Bagi instansi

Bagi instansi terkait, penelitian ini diharapkan menjadi sumbangan pemikiran bagi Pegawai BLKM Provinsi Jawa Barat terutama dalam mengoptimalkan implementasi kebijakan disiplin Pegawai Negeri Sipil.

b. Bagi umum

Adapun bagi umum, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat ilmu pengetahuan dan informasi bagi pihak yang berkepentingan dengan masalah yang diteliti oleh peneliti.

F. Kerangka Pemikiran

Dasar pemikiran yang penulis lakukan dalam penelitian ini, penelitian diawali dengan mendeteksi adanya permasalahan-permasalahan yang terdapat di BLKM Provinsi Jawa Barat dalam implementasi kebijakan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. yaitu:

1. Masih rendahnya respon pegawai BLKM Provinsi Jawa Barat dalam mematuhi peraturan jam kerja;
2. Masih terdapat pegawai yang belum memahami kebijakan disiplin PNS karena belum adanya sosialisasi kebijakan disiplin PNS di BLKM Provinsi Jawa Barat;
3. Belum mendukungnya SDM di BLKM Provinsi Jawa Barat dalam melaksanakan kebijakan disiplin PNS.
4. Pemeliharaan dan penggunaan barang milik Negara belum dilakukan dengan baik sebagaimana kewajiban PNS dalam PP Nomor 53 tahun 2010.

Dalam melaksanakan penelitian Implementasi Kebijakan Publik mengenai Disiplin Pegawai Negeri Sipil di BLKM Provinsi Jawa Barat, peneliti menggunakan model implementasi kebijakan George Edward III. Sebagaimana Edward dalam Subarsono (2013), melihat implementasi kebijakan sebagai suatu proses yang dinamis, di mana terdapat banyak faktor yang saling berinteraksi dan mempengaruhi implementasi kebijakan. Edward mengajukan empat faktor yang berperan penting dalam pencapaian keberhasilan implementasi. Faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan yaitu faktor komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi.

a. Komunikasi

Edward III dalam Subarsono (2013) mengemukakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi.

b. Sumber daya

Edward III dalam Subarsono (2013) mengatakan bahwa walaupun isi kebijakan sudah secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumber daya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia yakni kompetensi implementor, dan sumber daya finansial.

c. Disposisi

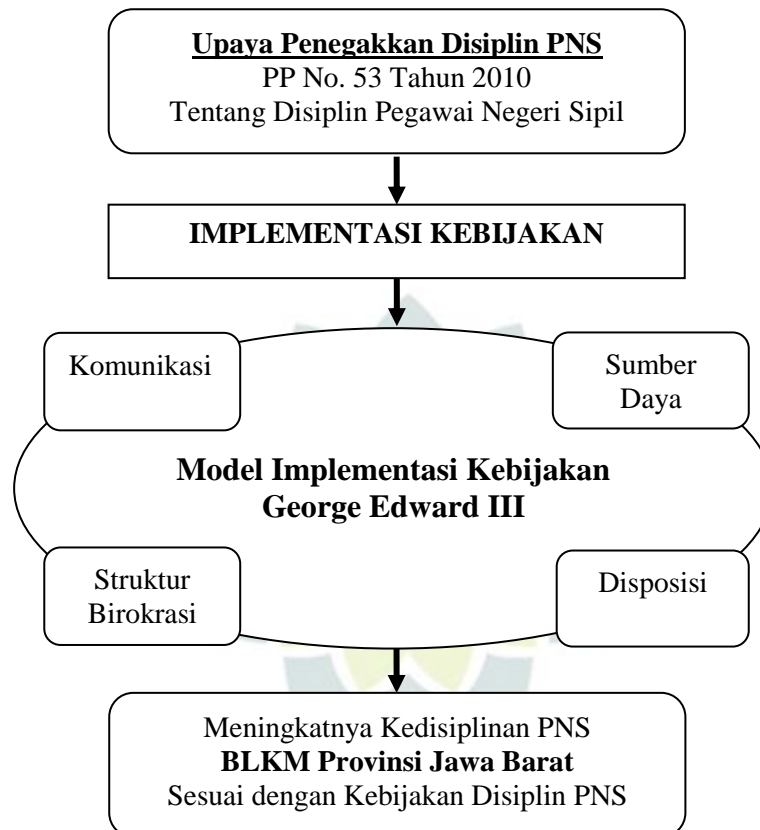
Menurut Edward III dalam Subarsono (2013) apabila implementor disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.

d. Struktur Birokrasi

Struktur Birokrasi menurut Edward III adalah mekanisme kerja yang dibentuk untuk mengelola pelaksanaan sebuah kebijakan. Ia menekankan perlu adanya *Standart Operating Procedure* (SOP) yang mengatur tata aliran pekerjaan diantara para pelaksana, serta adakalanya fragmentasi diperlukan manakala implementasi kebijakan memerlukan banyak program dan melibatkan banyak institusi untuk mencapai tujuannya. Edward III dalam Subarsono (2013) mengatakan bahwa struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red-tape*, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks.

Melalui empat faktor yang berperan penting dalam pencapaian keberhasilan implementasi kebijakan menurut Edward III tersebut, dianggap cocok untuk menjawab permasalahan-permasalahan terhadap implementasi kebijakan Disiplin Pegawai Negeri Sipil di BLKM Provinsi Jawa Barat. Kemudian diharapkan kedisiplinan para PNS yang ada di BLKM Provinsi Jawa Barat dapat meningkat.

Untuk lebih jelasnya, kerangka pemikiran penulis dalam penelitian ini dapat dilihat pada gambar di bawah ini.



Gambar 1.1
Kerangka Pemikiran

UNIVERSITAS NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

G. Proposisi

Implementasi Kebijakan Disiplin Pegawai Negeri Sipil di Balai Latihan Kerja Mandiri (BLKM) Provinsi Jawa Barat berkaitan dengan komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi.