

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Sejak bergulirnya era reformasi ini upaya untuk mewujudkan sistem pemerintah yang demokratis, bersih dan berwibawa menjadi prioritas utama bagi rakyat dan pemerintahan Indonesia. Peristiwa dramatis yang terjadi pada tahun 1998 ketika kondisi perekonomian Indonesia sedang terpuruk menjadi awal timbulnya kesadaran akan mekanisme birokrasi dan menjadi tonggak kesadaran pemerintah untuk menata sistem pemerintah yang baik. Sejalan dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, di bidang pemerintahan telah terjadi perubahan yang mendasar, salah satu unsur penyelenggara pemerintah yang perlu memperoleh perhatian dalam upaya reformasi itu adalah penataan aparatur pemerintah.

Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagai alat pemerintah (aparatur negara) memiliki keberadaan yang sentral dalam membawa komponen kebijaksanaan dan peraturan pemerintah guna terealisasinya tujuan nasional. Komponen tersebut terakumulasi dalam bentuk pendistribusian tugas, fungsi, dan kewajiban pegawai negeri sipil. Selain itu sosok PNS yang mampu memainkan peranan tersebut adalah PNS yang mempunyai kompetensi yang diindikasikan dari sikap disiplin yang tinggi, kinerja yang baik serta sikap dan perilakunya yang penuh dengan kesetiaan dan ketaatan kepada negara, bermoral dan bermental baik, profesional,

sadar akan tanggung jawabnya sebagai pelayan publik serta mampu menjadi perekat persatuan dan kesatuan bangsa.

Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang disiplin pegawai negeri sipil adalah suatu landasan hukum untuk menjamin pegawai negeri dan dapat dijadikan dasar untuk mengatur penyusunan aparatur negara yang baik dan benar. Tujuan dari pemerintah mengeluarkan peraturan ini adalah untuk menjamin tata tertib dan kelancaran tugas PNS, sehingga dalam bertugas dan menjalankan tugas pokok dan fungsinya sebagai aparatur pemerintahan dapat berjalan semestinya, yang pada akhirnya dapat mendukung pembangunan di Indonesia.

Tujuan peraturan pemerintah tersebut akan tercapai apabila didukung oleh sumber daya manusia dan masyarakat yang sehat dan memiliki kesadaran tinggi. Derajat kesejahteraan masyarakat sangat erat kaitannya dengan kualitas Aparatur Sipil Negara (ASN) tentang kedisiplinannya. Peningkatan kualitas kedisiplinan merupakan hal penting dalam mewujudkan peningkatan derajat kesejahteraan masyarakat. Dalam konsep dasarnya adalah pencapaian tujuan diperlukan adanya unsur aparatur negara dalam melaksanakan tugasnya, baik sebagai abdi negara maupun abdi masyarakat. Jika ditinjau dari segi ilmu administrasi, aparatur negara merupakan aspek administrasi yang diperlukan dalam penyelenggaraan pemerintahan yakni untuk mencapai tujuan nasional. Aspek administrasi itu dapat berupa kelembagaan (organisasi) dan dapat pula manusia yang disebut pegawai.<sup>1</sup>

Upaya yang dilakukan agar ASN dapat melaksanakan segala tugas dan fungsinya serta bertanggung jawab dan profesional sebagaimana yang diharapkan,

---

<sup>1</sup> Hariandja, M. T. E, Manajemen sumber daya manusia, Jakarta: Grasindo, 2002, hlm. 43

maka perlu dilaksanakan pembinaan kedisiplinan, baik melalui pendidikan dan pelatihan maupun pemberian keteladanan dari pimpinan.<sup>2</sup> Kedisiplinan merupakan kata kunci dalam keberhasilan dan efektivitas pelaksanaan tugas secara berdaya guna dan berhasil guna. Dalam hal ini, ASN berperan besar memberikan pelayanan dan mensosialisasikan kepada masyarakat berdasarkan etika yang telah telah disepakati. Oleh karena itu, setiap pegawai dituntut kedisiplinannya yang tinggi dalam melaksanakan semua peraturan yang berlaku dalam kedudukannya sebagai ASN dan aturan-aturan yang berlaku secara intern dalam instansi. Kedisiplinan yang menjadi kajian ini adalah kedisiplinan yang mencakup berbagai aspek, yaitu: disiplin waktu, disiplin dalam berpakaian, menggunakan perlengkapan kantor dengan hati-hati, menghasilkan jumlah dan kualitas pekerjaan yang memuaskan, mengikuti cara kerja yang ditentukan, dan menyelesaikan pekerjaan dengan penuh semangat<sup>3</sup>.

Disiplin pegawai negeri sipil dalam peraturan pemerintah adalah segala 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. Namun, dengan adanya aturan tersebut tetap saja masih banyak PNS yang melanggar peraturan perundang-undangan atau peraturan kedinasan. Temuan *Indonesia Corruption Watch* menempatkan ASN sebagai aktor yang paling banyak terjerat kasus korupsi pada tahun 2010-2016 setidaknya sekitar 3.417 ASN ditetapkan

---

<sup>2</sup> Darmayanti, E. Dalam Analisis Faktor-Faktor Penentu Disiplin Kerja Aparatur Sipil Negara Di Kabupaten Nunukan. Universitas Terbuka. 2016, hlm. 6

<sup>3</sup> Iskandar, D. J. Dalam Menilik Kembali Makna Reformasi Birokrasi Publik Dalam Konteks Aktualisasi Semangat Pelayanan Publik Prima. Jurnal Ilmu Politik Dan Komunikasi, 2017, hlm. 5.

sebagai tersangka kasus korupsi disejumlah daerah, termasuk kabupaten Tasikmalaya.

Kabupaten Tasikmalaya sebagai salah satu daerah otonom, yang diberikan hak dan wewenang untuk mengoptimalkan semua potensi daerah yang ada melalui peraturan pemerintah No 53 Tahun 2010 tentang disiplin pegawai negeri sipil. Secara umum penerapan peraturan tersebut masih belum optimal khususnya dilingkungan Sekretariat Daerah Kabupaten Tasikmalaya. Mengingat ada sebuah kasus yang hangat dan selalu diperbincangkan ditengah masyarakat hingga dimedia cetak baik media lokal ataupun regional dengan adanya perilaku yang dilakukan oleh beberapa ASN yang bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 53 tahun 2010 tentang disiplin pegawai negeri sipil.

Salah satu peraturan pemerintah tersebut yang bertentangan ialah pasal 4 ayat 1 yang menyebutkan bahwa setiap PNS dilarang “menyalahgunakan wewenang” dan ayat 6 dimana setiap PNS dilarang “melakukan kegiatan bersama atasan, teman sejawat, bawahan, atau orang lain di dalam maupun di luar lingkungan kerjanya dengan tujuan keuntungan pribadi, golongan, atau pihak lain, yang secara langsung atau tidak langsung” hal ini diperkuat melalui data <https://jabar.tribunnews.com> (Sekda Kabupaten Tasikmalaya dan 8 Terdakwa Lainnya Jalani Sidang Perdana Kasus Korupsi Dana Hibah. Senin 10 Desember 2018, 11.04). Hal ini mengindikasikan bahwa pemerintah daerah belum sepenuhnya menjalankan kebijakan tersebut dan masih kurangnya pengabdian dan rasa tanggung jawab dalam mengemban suatu amanah rakyat.

Kabupaten Tasikmalaya yang merupakan salah satu kota santri di Indonesia, mengingat banyak sekali pondok pesantren yang berdiri disana, baik pesantren yang berlevel internasional, nasional, regional, maupun lokal menjadi sarana terbaik dalam mengembangkan ilmu pengetahuan dan ketaqwaan bagi masyarakat yang menetap disana. Dengan banyaknya sarana pendidikan keagamaan harusnya menjadi cerminan dalam memberikan etos kerja yang profesional, jujur, dan bertanggung jawab. Dengan adanya kasus yang menimpa beberapa ASN di lingkungan pemerintah daerah Kabupaten Tasikmalaya yang terbaru ini, menjadi perhatian penulis dalam melakukan penelitian khususnya di lingkungan sekretariat daerah yang penulis amati dalam penerapan peraturan tentang disiplin pegawai negeri sipil tersebut masih jauh dari kata optimal.

Karakteristik agen pelaksana yang menjadi pusat perhatian dalam implementasi peraturan pemerintah tersebut diperlukan adanya ketegasan sehingga dapat menyelesaikan persoalan-persoalan yang berkaitan dengan perilaku ASN dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. ASN sebagai aparatur negara memiliki posisi dan berperan menentukan dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan. ASN juga berkewajiban menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan dengan penuh kesetiaan dan ketaatan di dalam menjalankan tugasnya. Untuk itu, ASN sebagai pelaksana di dalam melaksanakan tugas kedinasan. Dengan demikian, ASN wajib melakukan tugas kedinasan yang dipercayakan kepadanya dengan penuh pengabdian, kesadaran dan penuh tanggung jawab. Berdasarkan latar belakang tersebut, dengan menjunjung tinggi kedisiplinan ASN, sebagai kabupaten yang

maju, Tasikmalaya secara umum melindungi kesejahteraan masyarakat melalui kedisiplinan ASN. Dengan demikian, penulis menjadikan **“Implementasi Peraturan Pemerintah No 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil di Sekretariat Daerah Kabupaten Tasikmalaya”** sebagai judul untuk memberikan penjelasan tentang apa yang akan dibahas selanjutnya.

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan fenomena-fenomena sebagaimana pada latar belakang dapat diidentifikasi permasalahannya sebagai berikut.

1. PNS di lingkungan Sekretariat Daerah Kabupaten Tasikmalaya belum sepenuhnya menjalankan kewajiban PNS sebagaimana Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 tentang disiplin Pegawai Negeri Sipil.
2. Masih kurangnya pengabdian, kesadaran, dan rasa tanggung jawab pegawai didalam melaksanakan tugas sebagaimana Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 tentang disiplin Pegawai Negeri Sipil.

## **C. Rumusan Masalah**

1. Apa tujuan dan standar PP Nomor 53 tahun 2010 tentang disiplin PNS
2. Bagaimana kondisi sumber daya manusia dalam menunjang penerapan dari PP Nomor 53 tahun 2010 tentang disiplin PNS
3. Apa saja peran dari para *stake holder* dalam penerapan PP Nomor 53 2010 tentang Disiplin PNS

4. Bagaimana sosialisasi yang dilakukan dalam memberikan pemahaman kepada pegawai mengenai PP Nomor 53 Tahun 2010 tentang disiplin PNS
5. Bagaimana pengaruh kondisi sosial dan politik dalam penerapan PP Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS.
6. Apa faktor pendorong dan penghambat penerapan kebijakan Peraturan Pemerintah Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil di Sekretariat Daerah Kabupaten Tasikmalaya.

#### **D. Tujuan penelitian**

1. Mengentahui penerapan kebijakan Peraturan Pemerintah Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil di Sekretariat Daerah Kabupaten Tasikmalaya.
2. Mengetahui faktor pendorong dan penghambat penerapan kebijakan Peraturan Pemerintah Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil di Sekretariat Daerah Kabupaten Tasikmalaya.

#### **E. Kegunaan penelitian**

##### **1. Kegunaan akademis**

Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan kontribusi penelitian dalam bidang ilmu Administrasi Publik khususnya mengenai kebijakan publik. Penelitian ini juga dapat berguna bagi pengembangan ilmu pengetahuan, serta dapat memperkaya pengetahuan dalam bidang kemasyarakatan, khususnya ilmu kebijakan publik dalam masarakat dari aman ke zaman. Penelitian juga

diharapkan dapat menjadi pembahasan yang komprehensif dalam kajian kebijakan publik secara umum.

## **2. Kegunaan praktis**

Fokus penelitian ini pada “Implementasi Peraturan Pemerintah No 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil di Sekretariat Daerah Kabupaten Tasikmalaya”. Semoga dengan adanya hasil penelitian ini bisa menjadi informasi bagi birokrasi, pengamat kebijakan publik serta masyarakat Indonesia dan juga meningkatkan daya kritis dalam memberdayakan masyarakat melalui kedisiplinan aparatur sipil negara. Semoga keberadaan Peraturan Pemerintah No 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil di Sekretariat Daerah Kabupaten Tasikmalaya berubah menjadi basis sikap dan tindakan yang penuh dengan kedisiplinan.

## **F. Kerangka Pemikiran**

Kerangka berpikir merupakan alur pemikiran peneliti dalam penelitian dan sebagai kelanjutan dari kajian teori untuk memberikan penjelasan dari implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Sekretariat Daerah Kabupaten Tasikmalaya, maka dalam penelitian ini dibuatkanlah kerangka berpikir. Sehingga dengan adanya kerangka berpikir ini, baik peneliti maupun pembaca dari penelitian ini mudah memahami dan mengetahui tujuan yang ingin dicapai dari penelitian.

Penelitian ini diawali dengan melihat permasalahan – permasalahan yang terdapat pada latar belakang yaitu :



1. PNS di lingkungan Sekretariat Daerah Kabupaten Tasikmalaya belum sepenuhnya menjalankan kewajiban PNS sebagaimana Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 tentang disiplin Pegawai Negeri Sipil.
2. Masih kurangnya pengabdian, kesadaran, dan rasa tanggung jawab pegawai didalam melaksanakan tugas sebagaimana Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 tentang disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Dalam penelitian ini melihat adanya kesesuaian permasalahan Implementasi Peraturan Pemerintah No.53 tahun 2010 Tentang Disiplin PNS dengan menggunakan model implementasi kebijakan Donald Van Meter dan Carl Van Horn , yaitu Model ini merupakan model implementasi yang paling klasik. Penggunaan model tersebut yang dirumuskan oleh Meter dan Horn disebut dengan *A Model of The Policy Implementation*. Artinya dalam proses implementasi, sebuah abstraksi atau performansi suatu implementasi kebijakan yang ada secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan publik yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel. Berikut enam variabel model tersebut:

1. Ukuran dan Tujuan Kebijakan
2. Sumber daya
3. Aktivitas implementasi dan komunikasi antarorganisasi
4. Karakteristik dari agen pelaksana/implementor
5. Kondisi ekonomi, social, dan politik
6. Kecendrungan dari pelaksana/implementor

Dari enam pilar penilaian dari implementasi kebijakan tersebut dianggap cocok untuk menjawab permasalahan - permasalahan terhadap pelaksanaan

atau implementasi dari Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Sekretariat Daerah Kabupaten Tasikmalaya. Untuk lebih jelasnya, dapat dilihat pada gambar 1.1 di bawah ini:

**Gambar 1.1**

**Model Implementasi Kebijakan Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn**

