BAB 1
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

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 governanance*) yang akan mendukung pencapaian tujuan nasional.

Tujuan nasional dapat tercapai apabila dibarengi dengan sumber daya aparatur atau Aparatur Sipil Negara yang handal, produktif, efektif, efisien, berorientasi pada pelayanan publik (*public service*) serta berdisiplin tinggi. Hal ini karena kedudukan dan peran Pegawai Negeri Sipil dalam pemerintahan sangatlah menentukan, sebab Pegawai Negeri Sipil merupakan tonggak penopang pemerintahan dalam melaksanakan pembangunan nasional. Untuk itu, instrumen peraturan pemerintah dan kebijakan lainnya sangat perlu dihadirkan guna menciptakan Pegawai Negeri Sipil yang sesuai dengan tugas dan fungsinya. Salah satu instrumen tersebut yaitu pemerintah mengeluarkan PP No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil sebagai pengganti PP No. 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil yang sudah tidak berlaku lagi. Peraturan Pemerintah tersebut dibentuk

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

dengan maksud agar Pegawai Negeri Sipil sanggup menaati kewajiban dan menghindari larangan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dan/atau peraturan kedinasan yang apabila tidak ditaati atau dilanggar dijatuhi hukuman disiplin.[1]

Disiplin merupakan unsur penting bagi pelaksanaan pemerintahan karena dengan disiplin yang tinggi akan menghasilkan kinerja pegawai yang tinggi. Kinerja dapat diartikan sebagai hasil kerja yang dicapai seseorang atau kelompok orang dalam mengerjakan tugas dan tanggung jawab yang dibebankan kepadanya untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan organisasi. Menurut A.A. Anwar Prabu Mangkunegara[2], kinerja adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya. Dengan kinerja Pegawai Negeri Sipil yang tinggi maka akan tercipta pelayanan publik (*public service*) yang lebih baik dan maksimal. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Azwar Abubakar (Antara News, 13/01/2014) bahwa selama ini, di semua daerah hampir 70 (tujuh puluh) persen anggaran terkuras untuk biaya aparatur, jadi tidak ada alasan pegawai negeri melalaikan tugasnya sebagai aparatur negara.[3]

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

---

[1] PP No. 53 Tahun 2010, pasal 1 ayat (1)

[2] A.A Anwar Prabu Mangkunegara, *Manajemen Sumber Daya Manusia Perusahaan*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2013 cetakan ke 11), h.67

[3] http://www.antaranews.com/berita/413970/ diakses 19 Januari 2014, jam 12.20)

Aparatur negara atau yang dikenal dengan Pegawai Negeri Sipil saat ini sedang menjadi sorotan publik, karena masih ada oknum-oknum Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang melakukan tindak penyelewengan tugas dan kewajibannya sebagai *public service*. Diantaranya, masih banyak yang melakukan pelanggaran disiplin seperti tidak mengikuti pelaksanaan upacara apel, datang terlambat, pulang sebelum waktunya, bekerja sambil mengobrol dan penyimpangan-penyimpangan lainnya yang menimbulkan kurang efektifnya kinerja pegawai tersebut.[4] Jika dilihat dari fenomena tersebut, pengimplementasian dari PP No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil masih belum berjalan sebagaimana mestinya. Implementasi kebijakan merupakan proses pelaksanaan peraturan atau kebijakan yang dibuat legislator guna pencapaian tujuan negara. Fenomena mengenai permasalahan disiplin dan kinerja ini juga ditemukan di Kementerian Agama Kota Bandung.

Kementerian Agama Kantor Kota Bandung merupakan Instansi Vertikal Kementerian Agama yang berada dibawah dan bertanggungjawab langsung kepada Kepala Kementerian Agama Kantor Wilayah Propinsi Jawa Barat. Sebagai lembaga dengan menyandang nama agama, nampak jelas pembentukan serta pembinaan moral, spritual dan sikap yang baik merupakan bidang garapan utamanya. Untuk itu, Kementerian Agama Kantor Kota Bandung berusaha melaksanakan PP No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil dengan semaksimal mungkin. Selain PP No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, Kementerian Agama secara khusus membuat Peraturan Menteri Agama Nomor 28 Tahun 2013

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

[4] Dapat dilihat dari tabel 1.1, h.5

tentang Disiplin Kehadiran Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Kementerian Agama, dengan maksud untuk meningkatkan kinerja, profesionalitas, efektivitas dan efisiensi pelaksanaan tugas Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Kementerian Agama. Akan tetapi, dalam pelaksanaannya masih banyak pegawai Kementerian Agama Kantor Kota Bandung yang menyimpang dari peraturan tersebut, yang mengakibatkan kinerja yang dihasikan belum efektif dan efisien.

Berdasarkan fenomena yang terjadi tersebut, penulis menemukan permasalahan mengenai pelanggaran disiplin dan pencapaian kinerja pegawai di kantor kementerian agama kantor kota bandung, yaitu:

1. Berdasarkan LAKIP (Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah) Kementerian Agama Kantor Kota Bandung tahun 2013 disebutkan bahwa hasil capaian kinerja pegawai mengenai Pengelolaan Urusan Agama Islam dan Pembinaan Syariah meliputi Ketatausahaan Pemberdayaan Urais, Koordinasi Operasional KUA, Pelayanan Perkawinan, Rehabilitasi Gedung KUA, Sarana dan Prasarana KUA, Binaan Keluarga Sakinah, Pembinaan Produk Halal, Pembinaan Hisab Rukyat dan Kalibrasi Arah Kiblat, telah dicapai dengan tingkat capaian kelompok sebesar 61,16%. Padahal seharusnya target yang harus dipenuhi adalah 100% akan tetapi realisasinya hanya tercapai sebesar 61,16%.

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

2. Berdasarkan observasi awal, penulis menemukan adanya pegawai Kementerian Agama Kantor Kota Bandung yang datang terlambat dan pulang lebih awal, seperti yang tergambar pada tabel 1.1 berikut;

Tabel 1.1

Laporan Rekapitulasi Absensi PNS Kemeterian Agama Kantor Kota Bandung Bulan Oktober – Desember 2013

No	Nama Departemen	∑ Pegawai	Terlamat	Cepat pulang	Tidak Hadir
1	Urusan pegawai	11	5	9	30
2	Urusan Keuangan	8	4	1	5
3	Urusan Umum	14	19	36	22
4	Seksi Bimas	10	18	4	45
5	Seksi penyelenggara Haji dan umroh	12	9	12	6
6	Seksi pendidikan Madrasah	10	22	16	34
7	Seksi PAIS	5	5	2	16
8	Seksi PD Pontren	6	7	18	23
9	Penyelenggara syariah	5	11	3	8
Jumlah		**81**	**100**	**101**	**189**

Sumber: Urusan Kepegawaian, Kementerian Agama Kantor Kota Bandung, 2013.

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

Berdasar rekapitulasi absensi tersebut dapat digambarkan bahwa adanya ketidakdisiplinan pada pegawai di Kementerian Agama Kota Bandung. Hasil rekapitulasi menunjukkan pada setiap bulannya masih terdapat pegawai yang datang terlambat, pulang lebih cepat serta menunjukan tingkat ketidak hadiran yang cukup banyak.

3. Berdasarkan hasil wawancara yang dilaksanakan pada tanggal 17/01/2014 dengan Bapak Saripudin (Ending), salah satu pegawai

Kementerian Agama Kantor Kota Bandung seksi Pendidikan Diniyah dan Pondok Pesantren menyebutkan bahwa setiap hari kerja yang mengikuti Apel pagi hanya sekitar 10 (sepuluh) orang sampai 30 (tiga puluh) orang, padahal keseluruhan jumlah pegawai Kementerian Agama Kantor Kota Bandung adalah 81 (delapan puluh satu) orang. Dari pemaparan tersebut terlihat bahwa masih banyak pegawai yang tidak melaksanakan apel pagi, padahal pelaksanaan apel merupakan keharusan dan salah satu unsur pelaksanaan kedisiplinan Pegawai Negeri Sipil.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penulis tertarik untuk mengadakan penelitian lebih lanjut mengenai permasalahan tersebut dengan judul:

"**PENGARUH IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PP NO. 53 TAHUN 2010 TENTANG DISIPLIN PEGAWAI NEGERI SIPIL (PNS) TERHADAP KINERJA PEGAWAI DI KEMENTERIAN AGAMA KOTA BANDUNG".**

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka penulis dapat mengidentifikasi masalah-masalah dalam penelitian ini, yaitu:

1. Capaian kinerja pegawai mengenai Pengelolaan Urusan Agama Islam dan Pembinaan Syariah meliputi Ketatausahaan Pemberdayaan Urais, Koordinasi Operasional KUA, Pelayanan Perkawinan, Rehabilitasi Gedung KUA, Sarana dan Prasarana KUA, Binaan Keluarga Sakinah,

Pembinaan Produk Halal, Pembinaan Hisab Rukyat dan Kalibrasi Arah Kiblat, dicapai dengan tingkat capaian kelompok hanya sebesar 61,16%.

2. Adanya ketidak disiplinan para pegawai di Kementerian Agama Kantor Kota Bandung karena masih banyak pegawai yang datang terlambat, pulang lebih awal serta tingkat ketidak hadiran pegawai yang cukup banyak.
3. Dalam setiap hari kerja, dari 81 (delapan puluh satu) orang jumlah pegawai Kementerian Agama Kantor Kota Bandung yang mengikuti Apel pagi hanya sekitar 10 (sepuluh) orang sampai 30 (tiga puluh) orang.

C. Rumusan Penelitian

Berdasarkan identifikasi masalah diatas, maka penulis merumuskan rumusan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi kebijakan PP No. 53 Tahun 2010 tentang disiplin pegawai negeri sipil di Kementerian Agama Kota Bandung.
2. Bagaimana kinerja pegawai di Kementerian Agama Kota Bandung.
3. Seberapa besar pengaruh implementasi PP No. 53 Tahun 2010 tentang disiplin pegawai negeri sipil terhadap kinerja pegawai di Kementerian Agama Kota Bandung.

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

D. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan penelitian yaitu:

1. Mengetahui implementasi kebijakan PP No. 53 Tahun 2010 tentang disiplin pegawai negeri sipil di Kementerian Agama Kota Bandung.
2. Mengetahui kinerja pegawai di Kementerian Agama Kota Bandung.
3. Besarnya pengaruh implementasi PP No. 53 Tahun 2010 tentang disiplin pegawai negeri sipil terhadap kinerja pegawai di Kementerian Agama Kota Bandung.

E. Kegunaan Penelitian

a. Kegunaan Teoritis

Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan data dan fakta yang relevan dalam pengembangan ilmu pengetahuan secara umum, dan secara khusus untuk mengembangkan ilmu Administrasi Negara mengenai implementasi kebijakan terhadap kinerja pegawai Kementerian Agama Kota Bandung.

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

b. Kegunaan Praktis

1. Bagi penulis

   Mengembangkan wawasan bagi penulis dalam rangka menerapkan hasil-hasil studi kebijakan publik yang dikaitkan dengan implementasi kebijakan sebagai pelaksanaan dari kebijakan.

2. Bagi instansi

   Bagi instansi terkait dijadikan sebagai bahan perbandingan dalam pentingnya mengimplementasikan kebijakan tentang disiplin pegawai negeri sipil guna meningkatkan kinerja pegawai. Hasil dari penulisan ini diharapkan dapat memberikan suatu hasil yang posistif dalam mengimplementasikan kebijakan tentang disiplin pegawai negeri sipil agar lebih baik sehingga akan menciptakan hasil kinerja yang optimal di Kementerian Agama Kota Bandung.

3. Bagi umum

   Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan ilmu pengetahuan dan informasi bagi pihak yang berkepentingan dengan masalah yang diteliti oleh peneliti.

4. Bagi peneliti selanjutnya

   Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat dijadikan acuan untuk studi-studi lanjutan para peneliti dalam melakukan penelitian pada bidang yang sama secara lebih mendalam.

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

F. Kerangka Pemikiran

Dasar pemikiran yang penulis lakukan dalam penelitian ini mengenai implementasi kebijakan tentang disiplin pegawai negeri sipil yang berhubungan dengan kinerja pegawai. Penelitian diawali dengan mendeteksi berbagai kendala dan hambatan yang dihadapi oleh Kementerian Agama Kantor Kota Bandung yang diduga berpengaruh terhadap kinerja pegawai.

Menurut Dunn, secara etimologis kebijakan dapat diartikan sebagai berikut[5]:

> Istilah kebijakan berasal dari bahasa Yunani, yaitu *polis* yang berati "Negara Kota". Kemudian digunakan dalam bahasa Latin menjadi *Politie.* Pada akhirnya digunakan dalam bahasa Inggris menjadi *policies* yang berkenaan dengan pengendalian masalah-masalah publik atau administrasi pemerintah."

Menurut Wayne Parsons, kebijakan adalah usaha untuk mendefinisikan dan menyusun basis rasional untuk melakukan atau tidak melakukan suatu tindakan. [6]

Sejalan dengan pemikiran diatas Thomas R. Dye dalam Winarno menyatakan bahwa kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan.[7]

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

Berkaitan dengan implementasi, peneliti akan mengemukakan pengertian implementasi kebijakan sebagai berikut:

Implementasi kebijakan menurut kamus Webster dirumuskan secara pendek yaitu,[8]

---

[5] William N Dunn, *Analisa Kebijakan Publik*, (Yogyakarta: Hanindita Graha Widia, 1999), h.10

[6] Wayne Parson, *Public Policy Pengantar Teori Dan Praktik Analisis Kebijakan*, (Jakarta: Kencana, 2011 cetakan ke 4), h.15

[7] Budi Winarno, *Kebijakan Publik: Teori, proses, dan Studi Kasus (Edisi dan Revisi Terbaru)*, (Yogyakarta: CAPS, 2012 cetakan ke 2), h.20

to implement (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out;* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); *to give practical effect to* (menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu).

Selanjutnya, Van Meter dan Van Horn membatasi implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya.[9]

Menurut Van Meter dan Van Horn ada enam variabel yang mempengaruhi kinerja kebijakan publik, yaitu[10]:

1. Ukuran dan Tujuan Kebijakan

   Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya dari ukuran dan tujuan kebijakan yang bersifat realistis dengan sosio-kultur yang ada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran kebijakan atau tujuan kebijakan terlalu ideal (utopis), maka akan sulit direalisasikan.

2. 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. Tahap-tahap tertentu dari keseluruhan proses implementasi menuntut adanya sumber daya manusia yang

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

---

[8] Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara (edisi kedua)*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2008 cetakan ke 6), h.64

[9] Budi Winarno, *Op.Cit.*, h.149

[10] Leo Agustino, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik* , (Bandung: Alfabeta , 2008), h.141-144

berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara apolitik.

3. Karakteristik organisasi pelaksana

   Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat dalam pengimplementasian kebijakan. Hal ini penting karena kinerja implementasi kebijakan akan sangat dipengaruhi oleh ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya.

4. Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan

   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 terjadi, dan begitu pula sebaliknya.

5. Sikap para pelaksana atau Disposisi

   Sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul permasalahan dan persoalan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan yang akan implementor laksanakan adalah kebijakan dari atas (*top down*) yang sangat mungkin para pengambil keputusan tidak mengetahui bahkan tak

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

mampu menyentuh kebutuhan, keinginan atau permasalahan yang harus diselesaikan.

6. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik

   Hal terakhir yang perlu diperhatikan guna menilai kinerja implementasi kebijakan publik dalam perspektif Van Meter dan Van Horn adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi sumber masalah dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Karena itu, upaya untuk mengimplementasikan kebijakan harus pula memperhatikan kekondusifan kondisi lingkungan eksternal.

Berkaitan dengan kinerja, peneliti akan mengungkapkan beberapa pengertian mengenai kinerja.

Menurut the *Scribner-Bantam English Dictionary*, kinerja berasal dari akar kata "*to form*" yang mempunyai beberapa *entries* berikut[11]:

1. *To do carry out; execute* (melakukan, mejalankan, melaksanakan).
2. *To dischange or fulfil; as a vow* (memenuhi atau menjalankan kewajiban suatu nazar).
3. *To portray, a character in a play* (menggambarkan suatu karakter dalam suatu permainan)
4. *To render by voice or a musical instrument* (menggambarkan dengan suatu atau alat music)
5. *To execute or complete an undertaking* (melaksanakan atau menyempurnakan tanggung jawab)
6. *To act a part in a play* (melakukan sesuatu kegiatan dalam suatu permainan)
7. *To perform music* (memainkan/pertunjukan musik)

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

[11] Asep Tapip Yani, *Manajemen Sumber Daya Manusia Sebuah Pendekatan Strategik*, (Bandung: Humaniora, 2011) h. 33

8. *To do what is expected of a person or machine* (melakukan sesuatu yang diharapakan oleh seseorang atau mesin).

Mangkunegara menyatakan bahwa istilah kinerja berasal dari kata *Job Performance* atau *Actual Performance* (prestasi kerja) bahwa kinerja adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya.[12]

Menurut Gomes[13] yang dikutif oleh Mangkunegara mengemukakan definisi kinerja pegawai sebagai: "Ungkapan seperti output, efisiensi serta efektifitas sering dihubungkan dengan produktivitas". Selain itu, Bernardin dan Russel mengatakan bahwa kinerja pegawai tergantung pada kemampuan, usaha kerja dan kesempatan kerja yang dapat dinilai dari output.[14]

Adapun indikator-indikator yang terkandung dalam kinerja seorang pegawai menurut Mangkunegara, yaitu[15]:

1. Kualitas
2. Kuantitas

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

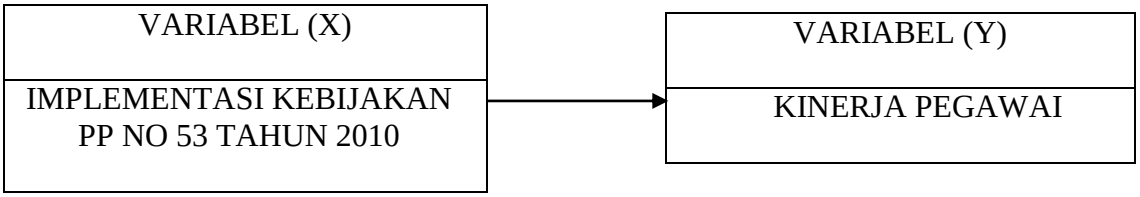
[12] A.A Anwar Prabu Mangkunegara, *Manajemen Sumber Daya Manusia Perusahaan*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2013 cetakan ke 11), h.67

[13] *Ibid*

[14] *Ibid*

[15] A.A Anwar Prabu Mangkunegara, *Evaluasi Kinerja SDM*, (Bandung: Refika Aditama, 2012 cetakan ke 6), h.9

Gambar 1.1.
Paradigma Penelitian



G. Hipotesis

Hipotesis merupakan jawaban sementara terhadap rumusan masalah penelitian, dimana rumusan masalah penelitian telah dinyatakan dalam bentuk pertanyaan. Dikatakan sementara karena jawaban yang diberikan baru didasarkan pada fakta-fakta yang empiris yang diperoleh melalui pengumpulan data. Jadi hipotesis juga dapat dinyatakan sebagai jawabaan teoritis terhadap rumusan masalah penelitian, belum jawaban empirik.

Adapun hipotesis yang dirumuskan dalam penelitian ini adalah **"Adanya pengaruh implementasi kebijakan PP No. 53 Tahun 2010 tentang disiplin pegawai negeri sipil terhadap kinerja pegawai di Kementerian Agama Kota Bandung".**

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG