

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Dalam konteks administrasi Negara, peran sumberdaya aparatur menjadi unsur yang sangat vital bagi berlangsungnya kehidupan pemerintahan dan pembangunan. Peran tersebut dimainkan oleh Pegawai Negeri Sipil, yang dalam pemerintahan seringkali disebut sebagai “mesin birokrasi”. Sorotan utama terhadap terciptanya good governance dan mengenai perlunya diciptakan cleangovernment menjadikan peran Pegawai negeri Sipil harus menjadi pusat perhatian karena memiliki fungsi yang sangat strategis.

Kebutuhan akan reformasi menuju terciptanya Pegawai Negeri Sipil yang efektif dan efisien semakin dirasakan sejalan dengan perubahan-perubahan yang terjadi sebagai hasil dari pembangunan dan akibat perubahan eksternal pada tingkat regional dan global. Kecenderungan umum pertumbuhan disegala bidang juga melahirkan tuntutan mengenai perlunya pegawai Negeri Sipil yang lebih professional, disiplin, terampil, terbuka dan berorientasi pelayanan kepada masyarakat.

Namun demikian, pada saat ini penilaian terhadap aparatur Negara, khususnya Pegawai Negeri Sipil, masih memperlihatkan fenomena yang tidak menggembirakan. Disiplin kerja merupakan modal yang penting dan harus dimiliki oleh aparatur Negara ( PNS) sebab menyangkut pemberian pelayanan publik. Namun ironisnya, kualitas etos kerja dan disiplin kerja aparat/PNS secara umum masih tergolong rendah ini disebabkan banyaknya permasalahan yang

dihadapi para PNS. Permasalahan tersebut antara lain kesalahan penempatan dan ketidakjelasan jalur karier yang ditempuh namun pemerintahan terus berusaha melakukan reformasi birokrasi ditubuh PNS.

Wajah buruk yang diperlihatkan Pegawai Negeri Sipil (birokrasi) Indonesia sangat menonjol dimata masyarakat adalah penyelewengan internal, misalnya inefisiensi, pengambilan keputusan yang berbelit-belit, prosedur pelayanan yang sangat panjang, koordinasi antar instansi yang masih lemah dan sebagainya. Sebagai sebuah ilustrasinya dapat digambarkan bahwa Pegawai Negeri Sipil belum berfungsi secara maksimal sebagai penggerak pembangunan dan melayani masyarakat, bahkan sering dirasakan menjadi beban dalam penyelenggaraan program-program pemerintahan dan pembangunan.

Pegawai Negeri Sipil juga masih terlihat jauh dari sikap “abdi masyarakat” dalam memberikan pelayanan publik yang menjadi tugas mereka. Sebagai gambaran, berdasarkan penelitian terhadap aparat/birokrasi pemerintah daerah, kemampuan pelayanan publik yang dilakukan ternyata hanya mencapai 43,98 persen. Namun untuk tugas-tugas birokrasi yang mencerminkan kekuasaan atau wewenang pemerintah (yaitu pengaturan dan pengawasan ), seperti pemberian ijin, pelaksanaan aturan, dan pengawasan kegiatan masyarakat paling sedikit mencapai 75 persen ( Sasono, 2011 : 56).

Sebagaimana dikemukakan oleh Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dalam sambutannya pada workshop Best Practices Reformasi Birokrasi Dalam Rangka Percepatan pembangunan Daerah, tanggal 25 April 2015, di Jakarta Bahwa: “Pegawai Negeri Sipil harus dapat memberikan pelayanan yang

lebih berkualitas, dalam arti pelayanan dapat diperoleh secara mudah, cepat, tepat sasaran dan terjangkau dari segi biaya oleh seluruh lapisan dan kelompok masyarakat tanpa adanya diskriminasi dan lokasi penyelenggaraan pelayanan”. Kualitas pelayanan kepada masyarakat juga merupakan salah satu mandat dari pemerintah kepada aparaturnya.

Kantor di Lingkungan Kementerian Agama perlu mewujudkan peran pelayanan yang optimal sesuai dengan harapan masyarakat pengguna (user) atau yang berkepentingan. Pelayanan yang berkualitas (pelayanan Prima) dapat menunjukkan adanya kinerja yang optimal, baik kinerja pegawai maupun kinerja organisasinya. Berkaitan dengan tingkat pelayanan kepegawaian dan kinerja terdapat beberapa hal yang belum memenuhi target atau terealisasi dengan baik. Sekretariat daerah dituntut untuk menonjolkan citra yang baik di mata masyarakat, terutama keberadaan dan kondisi yang melekat pada setiap pegawainya. Sebagai pegawai yang melayani masyarakat harus mampu menjalankan peran dan fungsinya secara professional.

Tindakan bersifat populis seperti sidak yang sering dilakukan di Kementerian Agama, belum menjamin penertiban para PNS yang sering mangkir/pulang kantor sebelum waktunya bisa berjalan efektif, karena setelah sidak selesai, ternyata banyak mereka yang kembali mangkir dari tugasnya. Sehingga masalah penegakan disiplin PNS kini sudah saatnya patut mendapat perhatian yang lebih serius.

Profesionalitas pegawai dalam menjalankan peran dan fungsinya menuntut adanya disiplin dalam segala hal sebagai prasyarat tercapainya tujuan

organisasi. Kondisi tersebut akan dapat terwujud apabila setiap diri pegawai mematuhi semua peraturan-peraturan dan kebijakan-kebijakan yang diterapkan organisasi serta disiplin yang tinggi terhadap kepatuhan untuk melaksanakannya. Dalam konteks ini, disiplin merupakan instrumen untuk mencapai suatu tujuan. Hal ini berarti bahwa disiplin menjadi prasyarat bagi terwujudnya tujuan dari organisasi (instansi-instansi pemerintah). Pada kenyataannya dilapangan memperlihatkan bahwa masih banyak pelanggaran yang dilakukan oleh pegawai pada umumnya.

Uraian-uraian di atas menjadi gambaran atau fenomena yang selama ini berlangsung di lingkup aparatur Negara, dan masih relevan untuk menggambarkan keadaannya pada saat ini. Oleh karena itu, perlu diupayakan pengaturan atau pengelolaan terhadap aparatur/birokrasi, baik di tingkat Pusat maupun tingkat daerah dengan suatu bentuk manajemen yang baik. Pengelolaan aparatur Negara (khususnya Pegawai Negeri Sipil) saat ini telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Apartur Sipil Negara, di mana di dalamnya mencakup penetapan norma, standar, prosedur, formasi, pengangkatan, pengembangan kualitas sumber daya Pegawai Negeri Sipil, pemindahan, gaji, tunjangan, kesejahteraan, pemberhentian, hak, kewajiban dan kedudukan hukum. Disinilah arti pentingnya penerapan manajemen yang baik dalam bidang kepegawaian untuk mewujudkan profesionalisme Pegawai Negeri Sipil untuk mendukung kinerja pemerintah. Masalah di atas menjadi hal yang paling penting untuk diperhatikan dalam kaitannya dengan peran pelayanan yang dilakukan Pegawai Negeri Sipil. Untuk itu, pegawai Negeri Sipil harus memiliki kinerja

yang tinggi agar anggapan buruk yang selama ini melekat pada aparatur Negara dapat dihindari.

Kinerja Pegawai Negeri Sipil ditunjukkan dengan usaha-usaha mereka dalam melaksanakan dan menghasilkan output-output yang berkenaan dengan tugas dan pekerjaannya. Dengan demikian, pembinaan terhadap Pegawai Negeri Sipil harus terus dikembangkan sesuai dengan dinamika organisasi dan lingkungan strategisnya. Berkenaan dengan pembinaan Pegawai negeri Sipil tersebut, maka setiap diri Pegawai Negeri Sipil semestinya mematuhi peraturan-peraturan dan kebijakan-kebijakan yang diterapkan organisasinya, serta adanya disiplin yang tinggi terhadap kepatuhan untuk melaksanakannya. Dengan kata lain, disiplin merupakan syarat mutlak bagi terselenggaranya pemerintah dan pembangunan yang berhasilguna dan berdayaguna. Terkait dengan disiplin Pegawai Negeri Sipil, ketentuannya telah diatur dalam peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Dalam peraturan ini diatur secara jelas mengenai kewajiban, larangan, dan hukuman disiplin yang dapat dijatuhkan kepada pegawai Negeri Sipil yang telah terbukti melakukan pelanggaran. Penjatuhan hukuman disiplin dimaksudkan untuk membina pegawai Negeri Sipil yang telah terbukti melakukan pelanggaran, agar yang bersangkutan mempunyai sikap menyesal dan berusaha tidak mengulangi serta memperbaiki diri pada masa mendatang.

Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 diharapkan dapat mewujudkan Pegawai negeri Sipil yang handal, professional, dan bermoral sebagai penyelenggara pemerintahan yang menerapkan prinsip-prinsip

kepemerintahan yang baik (*good governance*). Disisi lain, penerapan peraturan tersebut juga diharapkan dapat menjamin terpeliharanya tata tertib dan kelancaran pelaksanaan tugas serta dapat mendorong Pegawai negeri Sipil untuk lebih produktif berdasarkan system karier dan system prestasi kerja. Disisi lain, penerapan peraturan tersebut juga diharapkan dapat menjamin terpeliharanya tata tertib dan kelancaran pelaksanaan tugas serta dapat mendorong Pegawai Negeri Sipil untuk lebih produktif berdasarkan system karier dan system prestasi kerja.

Salah satu faktor dalam menerapkan disiplin kerja tersebut adalah dengan memberikan hukuman/sanksi dan hal ini sangat diperlukan dalam meningkatkan kedisiplinan dan mendidik pegawai supaya mentaati semua peraturan organisasi. Pemberian hukuman harus adil dan tegas terhadap semua pegawai, dengan keadilan dan ketegasan sasaran pemberian hukuman akan tercapai. Peraturan tanpa dibarengi pemberian hukuman/sanksi yang tegas bagi pelanggarannya bukan menjadi alat pendidik bagi pegawai.

Demikian halnya dengan Kantor Lingkungan Kementerian Agama yang salah satu tujuannya adalah memberikan pelayanan yang efektif dan efisien kepada masyarakat dan pegawai dari instansi atau kantor lain secara maksimal dan salah satu variable dalam mewujudkannya dengan meningkatkan disiplin kerja pegawai. Namun pada kenyataannya, disiplin kerja tidak lepas kaitannya dengan bagaimana pimpinan menjalankan perannya sebagai kepala organisasi. Pimpinan dinilai memegang peranan yang penting dan strategis terhadap disiplin kerja pegawai sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya, dan bagaimana pegawai itu

sendiri menyadari akan tugas dan tanggungjawabnya sebagai abdi negara dan abdi masyarakat.

Dalam rangka meningkatkan tertib administrasi, terhadap pembinaan pegawai Negeri Sipil Kementerian agama, ketentuan tentang disiplin kehadiran Pegawai Negeri Sipil pada Kementerian Agama telah dikeluarkan Peraturan Menteri Agama RI Nomor 45 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Agama RI Nomor 28 Tahun 2013 Tentang Disiplin Kehadiran PNS Di Lingkungan Kementerian Agama.

Disiplin kerja sangatlah penting bagi pegawai pada Kantor Lingkungan Kementerian Agama dimana para pegawai harus taat kepada peraturan, sadar akan tugas dan tanggung jawab, melaksanakan tugas, memelihara suasana kantor dan dapat meningkatkan ketelitian dan kerajinan, sehingga apabila para pegawai sudah baik melakukan hal tersebut maka akan tercipta efektifitas pelayan publik, karena para pegawai di kantor tersebut harus menjadi contoh keteladanan bagi para pegawai yang akan melakukan urusan di kantor tersebut, namun di dalam kantor tersebut masih ada pegawai yang masih keluar masuk kantor dan masih ada pegawai yang mengikuti apel pagi sehingga terkadang pegawai lain yang berurusan dengan kantor tersebut harus menunggu pegawai yang terlambat. Maka dari itu pegawai negeri sipil sebagai abdi negara juga sebagai abdi masyarakat harus dapat menegakkan disiplin kerja. Guna memberikan pelayanan yang baik kepada orang-orang yang membutuhkan pelayanan publik, dan harus diberikan pelayanan secara maksimal.

Berdasarkan uraian-uraian di atas, penulis mencoba melakukan penelitian mengenai bagaimana implementasi Peraturan Menteri Agama RI Nomor 45 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Agama RI Nomor 28 Tahun 2013 Tentang Disiplin Kehadiran PNS Di Lingkungan Kementerian Agama diharapkan dapat mewujudkan Pegawai Negeri Sipil yang handal, professional, dan bermoral sebagai penyelenggara pemerintahan yang menerapkan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*) di Lingkungan Kementerian Agama khususnya pada Kantor Madrasah Ibtidaiyah Negeri Penggalangan Kabupaten Serdang Bedagai.

### **1.2. Perumusan Masalah**

Berdasarkan dasar uraian pada latar belakang masalah di atas, maka yang menjadi masalah utama dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut: “Bagaimana Implementasi Peraturan Menteri Agama RI Nomor 45 Tahun 2015 Tentang Disiplin Kehadiran PNS Di Lingkungan Kementerian Agama Pada Madrasah Ibtidaiyah Negeri Penggalangan Kabupaten Serdang Bedagai ?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Secara umum penelitian ini bertujuan untuk mengetahui Implementasi Peraturan Menteri Agama RI Nomor 45 Tahun 2015 Tentang Disiplin Kehadiran PNS Di Lingkungan Kementerian Agama Pada Madrasah Ibtidaiyah Negeri Penggalangan Kabupaten Serdang Bedagai.



#### **1.4. Manfaat Hasil Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat :

- (a) Secara praktis sebagai masukan bagi Kementerian Agama dalam upaya peningkatan disiplin pegawai negeri sipil di lingkungan Kementerian Agama.
- (b) Secara teoritis, hasil penelitian ini dapat dijadikan menambah khasanah pengetahuan di bidang kebijakan publik dan menjadi acuan oleh penelitian lain yang berhubungan dengan kebijakan publik khususnya kebijakan di bidang manajemen sumberdaya manusia.

