

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Berdasarkan sejarah Indonesia, khususnya pada masa era orde baru terdapat berbagai permasalahan dalam pelaksanaan sistem pemerintahan Indonesia. Bentuk permasalahannya berupa pola pikir pemerintah dalam struktur pemerintahan, dimana titik berat kekuasaan berada pada tangan penguasa birokrasi pemerintah yang mengakibatkan rakyat sebagai unsur utama demokrasi tidak mempunyai peran yang dapat mengontrol birokrasi pemerintah secara maksimal. Pada era reformasi sekarang ini, upaya untuk mewujudkan sistem pemerintahan yang demokrasi, bersih dan berwibawa telah menjadi prioritas utama bagi rakyat dan pemerintah Indonesia. Sejalan dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, dibidang pemerintahan telah terjadi perubahan yang mendasar. Salah satu perubahan itu adalah terwujudnya tata pemerintahan yang demokratis dan baik (*democratic and good governance*). Salah satu unsur penyelenggaraan pemerintah yang perlu memperoleh perhatian dalam upaya reformasi itu adalah penataan aparatur pemerintahan.<sup>1</sup>

Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagai unsur aparatur negara dan abdi masyarakat, mempunyai peran yang amat penting, dalam rangka menentukan keberhasilan penyelenggaraan negara pemerintahan dan pembangunan serta mampu menciptakan masyarakat madani yang taat hukum, berperadaban modern, demokratis, makmur, adil, dan bermoral tinggi yang menyelenggarakan pelayanan secara adil dan merata.

---

<sup>1</sup>Sri hanrtini dkk,hukum kepegawaian di indonesia, sinar grafika,jakarta hlm 3

Sosok Pegawai Negeri Sipil yang mampu memainkan peranan tersebut adalah Pegawai Negeri Sipil yang mempunyai kompetensi yang diindikasikan dari sikap dan perilakunya yang penuh dengan kesetiaan dan ketaatan kepada negara dan bermental baik, profesional sadar akan tanggung jawabnya sebagai pelayan publik serta mampu menjadi perekat persatuan dan kesetiaan bangsa dengan penuh kesetiaan kepada Pancasila dan Undang Undang Dasar Tahun 1945. Untuk membina Pegawai Negeri Sipil yang demikian itu, antara lain diperlukan adanya peraturan disiplin yang memuat pokok-pokok kewajiban, larangan dan sanksi apabila kewajiban tidak ditaati, atau larangan.

Menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 jo Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dijelaskan pengertian Pegawai Negeri Sipil adalah setiap warga Negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang, dan diserahi tugas dalam suatu jabatan Negeri, atau diserahi tugas lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku<sup>2</sup>. Pegawai Negeri Sipil (PNS) juga menempati kedudukan yang mulia, yaitu sebagai unsur aparatur Negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan. Pegawai Negeri Sipil dalam kedudukan dan tugas harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

---

<sup>2</sup> Ibid hlm 31

Lazimnya dalam melaksanakan tugas diperlukan Pegawai Negeri Sipil yang berkemampuan melaksanakan tugas secara profesional dan bertanggung jawab dalam menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan untuk kelancaran pelaksanaan manajemen Pegawai Negeri Sipil di daerah maka dapat dibentuk Badan Kepegawaian dan Pemberdayaan Aparatur Daerah (BKPAD).

Seiring berdirinya Provinsi Gorontalo, keinginan untuk mengejar ketertinggalan dengan Provinsi lain agar bisa sejajar dalam hal pembangunanpun tumbuh. Hal ini bukan merupakan sebuah hal yang mudah dan tentu saja membutuhkan kerja keras serta tanggung jawab dari seluruh komponen masyarakat Gorontalo. Selain 3 program unggulan, Provinsi Gorontalo juga menerapkan penataan system pemerintahan baik ditingkat provinsi maupun di kabupaten. Karena disadari atau tidak, salah bentuk pemicu konflik dan demonstrasi-demonstrasi masyarakat menentang kebijakan pemerintah baik di tingkat lokal maupun ditingkat regional dan ditingkat pusat adalah ketidakpuasan masyarakat terhadap pelayanan ditingkat pemerintah kepada publik baik ditinjau dari sistem yang diterapkan, sumberdaya manusia penyelenggara, fasilitas dan perangkat-perangkat hukum dan aturan yang digunakan<sup>3</sup>.

Pemerintah Provinsi Gorontalo mencanangkan tahun 2012 sebagai tahun disiplin bagi seluruh aparatur pemerintahan di daerah itu. Gubernur Gorontalo Rusli Habibie mengatakan kedisiplinan merupakan kunci sukses pemerintahan, sehingga di awal kepemimpinannya ia menerapkan tahun disiplin.

---

<sup>3</sup> (<http://bkdpohuwato.info/index.php/berita/info-provinsi/315-pempov-gorontalo-canangkan-tahun-disiplin.html>).

Kedisiplinan tersebut, di antaranya terkait perilaku pegawai, penggunaan anggaran pemerintah hingga efektivitas dalam bekerja. Untuk kedisiplinan pegawai, gubernur memberlakukan aturan penggunaan jilbab bagi PNS dan honorer muslimah, tak boleh terlambat mengikuti apel kerana telah ditetapkan apel pagi dimulai pada jam 07.30 dan apel sore jam 16.00 dan tingkat kehadiran pegawai yang akan dievaluasi setiap minggu.

Kebijakan lain yang diambil gubernur, yakni memperketat penggunaan anggaran biaya perjalanan dinas di seluruh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Para pegawai yang akan bertugas ke luar daerah maksimal dua orang dan harus mempresentasikan hasilnya di depan gubernur, wakil gubernur, maupun sekretaris daerah. "Ini tentu tidak hanya berlaku tahun 2012, tapi pada tahun inilah seluruh pegawai harus berbenah diri."<sup>4</sup>

Badan Pengembangan Dan Pemberdayaan Apartur Daerah provinsi Gorontalo yang memiliki visi Terwujudnya Aparatur Pemerintah Provinsi Yang Profesional, Inovatif dan Berwawasan Entrepreneur. Dengan misi Mewujudkan institusi sebagai wahana pembinaan dan pengembangan manajemen kepegawaian daerah dan pendidikan pelatihan, merencanakan dan menyusun penataan pengangkatan, penempatan, pemindahan, kenaikan pangkat, pensiun, gaji dan tunjangan Pegawai Negeri Sipil Daerah, melaksanakan peningkatan kualitas sumber daya aparatur melalui pendidikan dan pelatihan Prajabatan, Diklat dalam Jabatan, Diklat Kader maupun Diklat Teknis dan Fungsional , Menyiapkan Data Kepegawaian yang diperlukan Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah dalam rangka perumusan kebijakan.

---

<sup>4</sup> Ibid

Melaksanakan Pelayanan Administrasi Kepegawaian secara cepat, tepat dan transparan dengan sistem birokrasi inovatif yang mengutamakan pelayanan, Melaksanakan pengelolaan Sistem Informasi Manajemen Kepegawaian (SIMPEG) antar Kabupaten /Kota/ Provinsi/ Regional/ Pusat, Meningkatkan Kesejahteraan PNSD melalui bantuan perumahan, kenaikan pangkat / gaji berkala dan pemberian Tunjangan Hari Raya (THR), Memberikan penghargaan kepada PNSD yang berprestasi dalam pelaksanaan tugas serta memberikan sanksi kepada PNSD yang tidak disiplin<sup>5</sup>.

Berdasarkan hal di atas maka selayaknya seorang PNS memiliki kemampuan melaksanakan tugas secara professional dan bertanggung jawab dalam menyenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan, serta bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme. PNS juga harus mengedepankan kepentingan negara diatas kepentingan golongan atau diri sendiri, serta menghindarkan segala sesuatu yang dapat mendesak kepentingan Negara oleh kepentingan golongan, diri sendiri atau pihak lain.

Namun sesuai dengan observasi yang telah dilakukan dilingkungan Badan Kepegawaian dan Pemberdayaan Aparatur Daerah (BKPAD) Provinsi Gorontalo serta hasil interview menunjukkan bahwa kinerja PNS dari Satuan Kerja Pemerintah Daerah tersebut masih belum memenuhi target yang diharapkan sebagaimana tercantum pada Pasal 3 Angka (11) PP No 53 Tahun 2010 yaitu masuk kerja dan menaati ketentuan jam kerja. Masih banyak PNS yang terlihat berada diluar kantor pada jam-jam kerja, banyak pula PNS yang masuk kantor dan pulang kantor tidak sesuai dengan waktu yang telah ditetapkan

---

<sup>5</sup> BKPAD, visi misi BKPAD Provinsi Gorontalo, Gorontalo 2012

dan masih banyak alasan yang dikemukakan apabila mengalami keterlambatan masuk kerja serta 90 % Pegawai Negeri Sipil wanita beralasan faktor yang paling mempengaruhi telambatnya masuk jam kerja disebabkan adalah medan jalan menuju kantor yang cukup terjal.

Dengan demikian, maka perlu untuk mengkaji lebih dalam lagi mengenai disiplin Pegawai Negeri Sipil menurut peraturan yang telah ditetapkan oleh pemerintah dalam sebuah penelitian dengan judul “ **Implementasi Disiplin Pegawai Negeri Sipil Berdasarkan Pasal 3 Angka (11) Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 di Lingkungan Badan Kepegawaian dan Pemberdayaan Aparatur Daerah (BKPAD) Provinsi Gorontalo**”.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian di atas maka penulis merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah Implementasi Disiplin Pegawai Negeri Sipil Berdasarkan Pasal 3 Angka (11) Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 di Lingkungan Badan Kepegawaian dan Pemberdayaan Aparatur Daerah (BKPAD) Provinsi Gorontalo?
2. Faktor-faktor apakah yang mempengaruhi Disiplin Pegawai Negeri Sipil Berdasarkan Pasal 3 Angka (11) Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 di Lingkungan Badan Kepegawaian dan Pemberdayaan Aparatur Daerah (BKPAD) Provinsi Gorontalo?

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui dan menganalisis Implementasi Disiplin Pegawai Negeri Sipil Berdasarkan Pasal 3 Angka (11) Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 di Lingkungan Badan Kepegawaian dan Pengembangan Aparatur Daerah (BKPAD) Provinsi Gorontalo.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis Faktor-Faktor yang menghambat menganalisis Implementasi Disiplin Pegawai Negeri Sipil Berdasarkan Pasal 3 Angka (11) Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 di Lingkungan Badan Kepegawaian dan Pengembangan Aparatur Daerah (BKPAD) Provinsi Gorontalo.

### **D. Manfaat Penelitian**

- Tujuan Teoretis

Hasil penelitian ini diharapkan menjadi bahan informasi dan masukan bagi Praktisi Hukum dan Pemerintah Provinsi Gorontalo sehingga penerapan disiplin bagi Pegawai Negeri Sipil dapat lebih digiatkan.

- Tujuan Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan penjelasan tentang penerapan disiplin bagi Pegawai Negeri Sipil berdasarkan Pasal 3 Angka (11) PP No. 53 Tahun 2010 di lingkungan BKPAD Provinsi Gorontalo.