

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1. 1. Latar Belakang**

Reformasi telah berjalan kurang lebih 15 tahun sejak digulirkannya era reformasi tahun 1998 sebagai peralihan dari era orde baru. Reformasi telah mengakibatkan pergeseran nilai tumbuhnya demokratisasi, pemberdayaan dan peningkatan partisipasi masyarakat, penegakkan supremasi hukum dan pemberantasan korupsi, penghormatan hak-hak asasi manusia, munculnya keterbukaan informasi dan pelayanan publik, terakhir adanya undang-undang tentang transaksi elektronik. Pemerintah pun turut larut dalam eforia reformasi, salah satu upaya yang dilakukan adalah dengan melakukan reformasi birokrasi. Reformasi birokrasi merupakan tuntutan pelaksanaan pemerintahan yang tidak bisa ditawar-tawar lagi, dan disikapi oleh Pemerintah dengan sangat serius, sehingga perlu membentuk kementerian negara yang menangani reformasi birokrasi yaitu Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi.

Perubahan lingkungan yang sangat cepat diiringi dan ditandai dengan kemajuan teknologi informasi, menuntut birokrasi harus berubah. Institusi/perusahaan swasta, sebagian BUMN malahan telah melakukan putar arah (*turnaround*) menyikapi perubahan. Bagaimana Bank Mandiri, Garuda, Pegadaian, Jamu Sidomuncul, telah melakukan *turnaround* menghadapi perubahan, dan hasilnya luar biasa. Bagaimana dengan birokrasi pemerintahan jawabannya tidak ada yang lain putar arah dan lakukan perubahan, *change!* Bila

meminjam istilah Rhenald Kasali (2004) dan *reform* bahasa birokrasi pemerintah. Jika tidak maka akan ketinggalan terlindas oleh derasnya perubahan lingkungan hanya dalam hitungan detik saja. Pemerintah melalui Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi semakin serius upaya mereformasi birokrasi, putar arah kembali ke awal dengan melakukan berbagai perubahan. Perubahan ini ditandai dengan dikeluarkannya Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025, Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 20 Tahun 2010 tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2010-2014 dan Peraturan Menteri PAN dan RB Nomor 7-15 Tahun 2011 tentang Pedoman-pedoman Reformasi Birokrasi.

*Grand design* dan *road map* reformasi birokrasi memberikan gambaran tentang upaya transformasi pemerintahan menata ulang atau memutar arah kembali birokrasi, diantaranya melalui program 1) *quick wins*, sebagai percepatan program jangka pendek bagi setiap birokrasi, 2) manajemen perubahan, perubahan harus dikelola agar perubahan itu ke arah yang lebih baik, 3) penataan dan penguatan organisasi 4) penataan ketatalaksanaan, 5) penataan sistem manajemen SDM Aparatur, 6) penyusunan peraturan perundang-undangan, 7) penguatan pengawasan internal, 8) penguatan dan peningkatan akuntabilitas, 9) peningkatan kualitas pelayanan publik, dan 10) *monitoring* dan evaluasi.

Pada dasarnya pemerintah terus melakukan upaya perubahan-perubahan mendasar dari pengelolaan birokrasi, rubah paradigma, rubah tata laksana, restrukturisasi organisasi dan sumber daya manusia, dan menetapkan visi dan misi pemerintahan ke depan. Reformasi birokrasi merupakan langkah final untuk

melakukan penataan penyelenggaraan pemerintahan yang efisien dan efektif, hingga penciptaan *good governance* dan *clean government*. Reformasi birokrasi juga menawarkan perubahan *mind set* dan *culture set*, dari birokrasi dari penguasa menjadi pelayan, dari kewenangan menjadi peran, dari jabatan menjadi amanah dan dari *out put* menjadi *out come*. Pusat perhatian reformasi birokrasi melalui tiga aspek besar yaitu kelembagaan (organisasi), ketatalaksanaan (proses bisnis) dan sumber daya manusia.

Perubahan paradigma pemerintahan yang baik dan pemerintah yang bersih menjadi konsep yang harus dimiliki dan diaktualisasikan oleh Pegawai Negeri Sipil dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya. Pemerintah menanamkan program perubahan pola pikir (*mindseting*), *good governance*, pemberantasan KKN dan pelayanan publik sejak Calon PNS, karena CPNS adalah pegawai yang dipersiapkan melanjutkan program pembangunan dan pemerintahan.

Sesuai dengan fungsinya PNS adalah aparatur negara yang salah satu tugas pokoknya adalah melaksanakan pelayanan publik. Tidak dapat dipungkiri, baik Negara Kesatuan Indonesia maupun di negara-negara maju sekalipun, birokrasi pemerintah (PNS) masih mendominasi hampir seluruh aspek kehidupan masyarakat. Pelayanan publik yang diberikan dalam rangka proses-proses pembangunan dan pemerintahan seperti perijinan, pengesahan, pelayanan kesehatan, pendidikan, penyediaan, kepegawaian dan lain sebagainya. Pada intinya adalah peran regulasi, protektif (melindungi), redistributif, distributif sampai dengan pemberian pelayanan publik lainnya. Tugas ini harus dijalankan

berdasarkan prinsip-prinsip dengan menggunakan paradigma baru. Selama ini stigma masyarakat terhadap PNS masih cenderung negatif. Pelayanan yang diberikan masih dirasakan lama, prosedurnya panjang, biayanya dirasakan mahal, arogansi, serta perilaku lainnya (Wahyudi Kumorotomo: 2006). Permasalahan pelayanan yang bersifat klasik dalam setiap layanan birokrasi masih sering muncul diantaranya lama tidak direspon layanan, lama prosesnya, sering komplain akibat adanya kesalahan dan kurang tanggap penanganan, prosedur belum baku masih mengada-ada, perilaku etika sopan santun dan lain sebagainya.

Pengembangan SDM merupakan salah satu perhatian penting bagi instansi pemerintah yang merupakan bagian dari *grand design* dan *road map* reformasi birokrasi, mengingat aparatur birokrasi adalah SDM Pegawai Negeri Sipil. Pengembangannya diarahkan pada birokrasi yang profesional, netral dan sejahtera. Stigma buruk masyarakat terhadap PNS masih cukup tinggi, kurang profesional, kompetensi, distribusi dan alokasi, boros, berbelit-belit, dan indiscipliner (Agus Dwiyanto: 2006). Hal ini akan mengakibatkan pada lemahnya posisi pemerintah terutama bila terjadi rendahnya kualitas pelayanan kepada masyarakat. Pada dasarnya aparat PNS keberadaanya dalam konsep kenegaraan merupakan alat negara yang bertugas menjadi abdi negara, abdi masyarakat dan abdi negara. Maka PNS harus menjadi bagian yang sangat penting dalam proses pelayanan kepada masyarakat.

Menyikapi *road map* dalam bidang peningkatan SDM PNS dan kualitas pelayanan, Pemerintah telah menetapkan kebijakan-kebijakan baik yang berhubungan dengan kinerja pegawai maupun dalam praktek layanan kepada

masyarakat. Jauh sebelum *road map* dicanangkan harapan kinerja SDM PNS tertuang dalam pasal 12 Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian antara lain dinyatakan bahwa untuk menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdaya guna dan berhasil guna diperlukan PNS yang profesional, bertanggung jawab, jujur dan adil melalui pembinaan yang dilaksanakan berdasarkan sistem prestasi kerja dan sistem karier yang dititikberatkan pada sistem prestasi kerja. Undang-undang ini mengharuskan adanya perubahan administrasi personalia menjadi manajemen sumber daya manusia PNS, terutama fungsi pembinaan sebagai sumber daya aparatur pemerintah.

Dewasa ini untuk mengawal pelaksanaan pembinaan kinerja PNS sebagaimana amanat pasal 12 tersebut ditegaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Peraturan Disiplin PNS. Disiplin merupakan prasyarat perilaku bagi PNS dalam menjalankan tugasnya. Sebagaimana disiplin yang di maksud dalam Peraturan Pemerintah ini 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.

Dalam Kamus Bahasa Indonesia disiplin diri berarti melatih diri melakukan segala sesuatu dengan tertib dan teratur secara berkesinambungan untuk meraih impian dan tujuan yang ingin dicapai dalam hidup. Adanya disiplin PNS ini diharapkan akan mampu memberikan pelayanan kepada masyarakat,

sehingga terciptanya keteraturan dan ketertiban yang secara terus menerus baik secara administratif maupun perilaku.

Badan Kepegawaian Negara sebagai Lembaga Pemerintahan Non Kementerian bertanggung jawab kepada Presiden memiliki tugas dan fungsi utamanya adalah menjalankan dan mengawasi pelaksanaan peraturan perundang-undangan kepegawaian dan sekaligus memberikan pelayanan administratif kepegawaian. Demikian pula halnya Kantor Regional VI BKN (Kanreg VI BKN) sebagai ujung tombak pelayanan BKN yang ada di daerah mempunyai tugas pokok dan fungsi yang sama. Selain faktor menjalankan tugas pokok dan fungsi ada faktor moral yang juga harus dijalankan khususnya oleh para pegawai pada Kanreg VI BKN. Yaitu di sisi lain menjaga konsistensi pelaksanaan peraturan kepegawaian, di sisi lain harus menjadi contoh-panutan dalam menjalankan peraturan kepegawaian terutama peraturan disiplin PNS.

Pada umumnya permasalahan disiplin PNS pada Kanreg VI BKN masih menjadi isu yang sama bagi birokrasi dalam pemerintahan secara nasional, terutama kepatuhan dalam menjalankan kewajiban dan larangan selaku PNS. Salah satu kewajiban PNS dalam peraturan disiplin adalah mematuhi ketentuan jam kerja dan masuk kerja. Dari hasil rekapitulasi data kehadiran pegawai Kanreg VI BKN dalam 2 (dua) tahun terakhir (2011 dan 2012) masa berlaku peraturan ini menunjukkan rata-rata ketidakpatuhan jam masih cukup tinggi 26,9% (terlambat) untuk tahun 2011, prosentase kehadiran 73,1%, sedangkan tahun 2012 per November 2012 menunjukkan prosentase ketidakhadiran sebesar 33,6% dan prosentase kehadiran 66,43 sebagaimana dapat dilihat pada tabel 1.1.

Walaupun dengan catatan dari prosentase telat masuk kerja terjadi antara 1 (satu) menit sampai dengan 25 (dua puluh lima) menit, berdasarkan rekaman absensi berbasis komputer, namun ini menunjukkan indikasi masih rendahnya tingkat kepatuhan atau ketaatan masuk kerja. Selain keterlambatan mematuhi jam masuk kerja, juga masih terdapat beberapa karyawan hasil pengamatan belum mematuhi ketentuan jam kerja. Misalnya keluar kantor tanpa keterangan, ijin pulang kantor tidak kembali dalam urusan di luar kedinasan atau pulang tanpa keterangan.

Sedangkan permasalahan pelayanan yang bersifat klasik dalam setiap layanan birokrasi diantaranya lama tidak direspon (layanan-ukuran waktu), lama prosesnya, sering komplain akibat adanya kesalahan dan kurang tanggap dalam penanganan, terutama menangani permasalahan klaim pelanggan, prosedur belum baku masih mengada-ada atau tidak jelas, ada kesengajaan pelanggaran prosedur, perilaku etika sopan santun, lingkungan belum terasa nyaman dan pengaruh budaya lingkungan dalam melakukan pelayanan dan lain sebagainya, dalam lingkup Kanreg VI BKN hasil pengamatan masih relatif rendah keberadaannya.

Dalam lingkup Kantor Regional Badan Kepegawaian Negara pelayanan direspon oleh para pengguna layanan, hasil pengukuran standar ISO 9001:2008 menunjukkan nilai kepuasan cukup tinggi untuk tahun 2011 mencapai 84%. Namun persepsi layanan ini masih terbatas pada unit kerja Bidang Status Kepegawaian dan Pensiun serta Bidang Mutasi saja, belum menyeluruh pada semua jenis pelayanan yang diberikan. Persepsi pelanggan diantaranya terhadap (1) kehandalan petugas (kemampuan untuk melakukan pelayanan sesuai yang

dijanjiikan dengan segera, akurat, dan memuaskan. (2) Ketangguhan petugas (kemampuan untuk menolong dan kesediaan untuk melayani dengan baik). (3) Informasi yang diberikan petugas. (4) Keramahan petugas dalam memberikan pelayanan. (5) Cara petugas dalam memahami kebutuhan. (6) Jaminan yang diberikan petugas (berupa pengetahuan, sikap petugas dan sifatnya yang dapat dipercaya sehingga terbebas dari resiko). (7) Fasilitas yang tersedia.

Tabel 1.1.  
Rekapitulasi Kehadiran

Bulan	Jumlah Pegawai		Kehadiran		Telat		% Telat		% Kehadiran	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Januari	129		93	75	36	54	27.91	41.86	72.09	58.14
Februari	129		107	84	22	45	17.05	34.88	82.95	65.12
Maret	129		98	77	31	52	24.03	40.31	75.97	59.69
April	129		107	81	22	48	17.05	37.21	82.95	62.79
Mei	129		114	95	15	34	11.63	26.36	88.37	73.64
Juni	129		102	81	27	48	20.93	37.21	79.07	62.79
Juli	129		93	99	36	30	27.91	23.26	72.09	76.74
Agustus	129		94	85	35	44	27.13	34.11	72.87	65.89
September	129		98	88	31	41	24.03	31.78	75.97	68.22
Oktober	129		95	92	34	37	26.36	28.68	73.64	71.32
November	129		60	86	69	43	53.49	33.33	46.51	66.67
Desember	129		70	104	59	25	45.74	19.37	54.26	86.67
Rata-rata			94.3	85.7	34.8	43.3	26.9	33.6	73.1	66.43

Sumber: diolah dari Sub Bagian Kepegawaian Kanreg VI BKN

Dari hasil rekap sementara ternyata tingkat ketidak hadirannya pegawai pada Kanreg VI BKN Medan cukup tinggi. Hal ini kontraproduktif dengan nama Badan Kepegawaian Negara atau dahulu BAKN (Badan Administrasi Kepegawaian Negara) terkenal dengan disiplinnya. Pelayanan yang diberikan kepada masyarakat PNS Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) telah memberikan

predikat terbaik kepada BKN (Humas BKN:2011). Namun permasalahannya belum ada ukuran data yang jelas atau pembanding yang jelas sebagai hasil penelitian. Hal lainnya sebagai lembaga yang harus menjadi contoh pelaksanaan peraturan disiplin bagi institusi lainnya, maka perlu ada hasil penelitian yang mengungkapkan tingkat kedisiplinan. Kemudian sejak penerbitan peraturan disiplin telah berjalan lebih kurang lebih 2 (dua) tahun, namun belum ada ukuran tingkat keberhasilannya pada Kanreg VI BKN. Oleh karena itu penulis mengusulkan tulisan tesis ini dengan judul “PENGARUH PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 53 TAHUN 2010 TENTANG PERATURAN DISIPLIN PNS TERHADAP KEPUASAN PELAYANAN PADA KANTOR REGIONAL VI BADAN KEPEGAWAIAN NEGARA”.

## **1. 2. Perumusan Masalah**

Bagaimana hubungan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Peraturan Disiplin PNS terhadap kepuasan pelayanan pada Kantor Regional VI BKN.

## **1. 3. Tujuan Penelitian**

- a. Mengetahui pengaruh Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Peraturan Disiplin PNS terhadap kepuasan pelayanan pada Kantor Regional VI BKN.

- b. Faktor-Faktor yang mendorong keberhasilan pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Peraturan Disiplin PNS, berdasarkan persepsi para pegawai Kanreg VI BKN Medan.

#### **1. 4. Manfaat Penelitian**

- a. Manfaat Teoretis; sebagai pengembangan ilmu yang menambah khasanah pengetahuan
- b. Manfaat Praktis; mengetahui tingkat pengaruh disiplin bagi pegawai Kanreg VI BKN Medan dan upaya-upaya peningkatan pelayanan melalui upaya-upaya peningkatan disiplin pegawainya.

#### **1. 5. Kerangka Pemikiran**

Penciptaan birokrasi pemerintahan yang baik terus dilakukan oleh pemerintah Indonesia, dari mulai kementerian, lembaga atau institusi yang berada dalam naungan pemerintahan. Upaya ini dilakukan karena salah satu tujuan berdirinya pemerintahan adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan meningkatkan kesejahteraan. Konsep *good government* dan *good governance* yang telah dilakukan sejak tahun 1999 pada saat berakhirnya masa orde baru, menjadikan perubahan konsep baru dalam pola pengelolaan pemerintahan. Tata kelola pemerintahan yang baik secara proses maupun institusi, akan menghasilkan hasil bentuk tanggung jawab pemerintahan, sebagaimana diungkapkan Supriyatno (2009:210) bahwa:

Tanggung jawab pemerintah dalam melaksanakan tugas pemerintahan dan tugas pembangunan adalah meningkatkan kesejahteraan dan melindungi warga Negara. ... perlu memperhatikan (1) setiap aparatur Negara harus lebih professional sehingga mampu memenuhi tuntutan lingkungan global,

regional dan nasional. (2) menerapkan prinsip-prinsip keadilan yang menuntut aparatur Negara yang memiliki keseimbangan pemahaman dan pelaksanaan antara hak dan kewajiban sebagai dua sisi mata uang yang sama, (3) meningkatnya tuntutan masyarakat akan pemberantasan KKN dan peningkatan tuntutan pelayanan publik.

Domain pemerintahan yang baik terletak pada tiga domain yaitu pemerintah atau aparatur Negara, masyarakat dan dunia usaha/swasta. Bila ketiga domain ini baik, maka akan tercipta pemerintahan yang baik. Namun yang paling utama terlebih dahulu terciptanya pemerintahan yang baik adalah dari unsur pemerintah atau aparatur Negara. Sebab aparatur Negara memiliki kekuasaan dan kewenangan dalam pengelolaan pemerintahan, dimana aparatur Negara dapat memaksakan prinsip-prinsip manajemen pemerintahan yang baik. Sudah bisa dipahami bersama bahwa siapa sebenarnya aparatur Negara salahnya satu pelaksanaannya adalah Pegawai Negeri Sipil. Untuk itu maka PNS terlebih dahulu harus menciptakan dirinya melalui pengelolaan Sumber Daya Manusia PNS yang baik.

Menurut Supriyatno (2009:219) aparatur harus memiliki 14 (empat belas) kunci dalam menjalankan manajemen pemerintahan yang baik diantaranya kepemimpinan, koordinator, kompeten, kompeten, komitmen, konsisten, komunikator, kepercayaan, kooperatif, keterbukaan, efektifitas dan efisiensi, kemitraan, akuntabilitas dan kepenegakkan hukum. Lebih jauh Supriyatno menjelaskan bahwa indikator manajemen pemerintahan yang baik dari adanya komitmen aparatur/PNS yaitu:

Adanya kesadaran dan kemauan untuk melakukan tugas secara baik, jujur, dan disiplin dan adanya kesadaran untuk menjadi pelayan atau abdi Negara yang baik, dengan perangkat kerja peraturan yang menjamin

perlindungan aparatur yang menjalankan tugas secara konsisten dan penghargaan dan sanksi dalam melaksanakan tugas.

Secara sederhana penulis dapat memahami bahwa konsep penciptaan pemerintahan yang baik, dengan menjalankan manajemen pemerintahan yang baik harus didukung oleh salah satu domain paling penting yaitu Pegawai Negeri Sipil yang disiplin dalam menjalankan pemerintahannya.

Menurut Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 PNS adalah setiap warga Negara yang telah memenuhi syarat diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri, atau disertai tugas Negara lainnya, digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Untuk mewujudkan penyelenggaraan tugas pemerintah dan pembangunan, diperlukan Pegawai Negeri Sipil yang *profesional, bertanggung jawab, jujur dan adil* melalui pembinaan yang dilaksanakan berdasarkan prestasi kerja dan sistem karier yang dititik beratkan pada *sistem prestasi kerja*. Dalam perundang-undangan ini juga disebutkan bahwa PNS mempunyai kewajiban sebagai syarat bagi warga Negara yang terpilih untuk melaksanakan kewajiban diantaranya: (1) setia dan taat kepada Pancasila, UUD 1945, Negara dan Pemerintah serta menjaga persatuan dan kesatuan bangsa dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia. (2) Taat terhadap segala peraturan dan melaksanakan tugas dengan pengabdian, kesadaran dan penuh tanggung jawab. (3) menyimpan rahasia jabatan. (4) melaksanakan sumpah dan janji PNS.

Dalam melaksanakan tugasnya perangkat kerja yang harus ditaati PNS adalah diantaranya adanya Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Peraturan Disiplin PNS. Peraturan ini merupakan bentuk dari fungsi manajemen dalam rangka pembinaan bagi PNS. Peraturan ini telah menentukan kewajiban, larangan, hukuman beserta prosedur apabila terjadi pelanggaran peraturan disiplin. Mewujudkan PNS yang handal, profesional dan bermoral sebagai penyelenggara pemerintahan yang menerapkan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik, mutlak diperlukan peraturan disiplin PNS yang menjamin terpeliharanya tata tertib dan kelancaran pelaksanaan tugas serta dapat mendorong PNS untuk lebih produktif berdasarkan sistem karier dan sistem prestasi kerja.

Disiplin adalah sikap dan perilaku kepatuhan terhadap peraturan organisasi, prosedur kerja, kode etik, dan norma budaya organisasi lainnya yang harus dipatuhi dalam memproduksi suatu produk dan melayani konsumen organisasi. Jika pegawai atau karyawan melanggar disiplin, organisasi akan mendisiplinkannya (Wirawan 2009:138-139).

Sedangkan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 pengertian disiplin adalah:

Kesanggupan Pegawai Negeri Sipil untuk mentaati kewajiban dan menghindari larangan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dan atau peraturan kedisiplinan yang apabila tidak ditaati atau dilanggar dijatuhkan hukuman disiplin.

Menurut Sondang Siagian pendisiplinan pegawai sebagai proses kegiatan yang setiap saat dilakukan oleh pribadi pegawai yang berangkat dari pandangan

bahwa tidak ada manusia yang sempurna, luput dari kekhilafan dan kesalahan, yaitu:

Pendisiplinan pegawai adalah suatu bentuk pelatihan yang berusaha memperbaiki dan membentuk pengetahuan, sikap dan perilaku karyawan sehingga para karyawan tersebut secara sukarela berusaha bekerja secara kooperatif dengan para karyawan lain serta meningkatkan prestasi kerjanya (2008:305).

Lebih lanjut Siagian menjelaskan mengingat hal tersebut maka setiap organisasi perlu memiliki berbagai ketentuan yang harus ditaati oleh para anggotanya, standar yang harus dipenuhi. Disiplin merupakan tindakan manajemen untuk mendorong para anggotanya organisasi memenuhi berbagai tuntutan. Dalam pemahaman PNS ketentuan menjalankan kewajiban dan larangan sebanyak 17 kewajiban dan 15 larangan. Kewajiban dan larangan ini tentu saja wajib ditaati oleh setiap PNS dengan konsekuensi adanya hukuman disiplin. Namun sebagaimana maksud dari pendisiplinan adalah dalam rangka menjalankan tugas pemerintahan dan pembangunan terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Ketentuan menjalankan kewajiban yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 adalah:

1. mengucapkan sumpah/janji PNS;
2. mengucapkan sumpah/janji jabatan;
3. setia dan taat sepenuhnya kepada Pancasila, UUD-RI 1945, NKRI dan Pemerintah;
4. menaati segala ketentuan peraturan perundang-undangan;
5. melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepada PNS dengan penuh pengabdian, kesadaran, dan tanggung jawab
6. menjunjung tinggi kehormatan negara, Pemerintah, dan martabat PNS
7. mengutamakan kepentingan negara daripada kepentingan sendiri, seseorang, dan /atau golongan;
8. memegang rahasia jabatan yang menurut sifatnya atau menurut perintah harus dirahasiakan;
9. bekerja dengan jujur, tertib, cermat, dan bersemangat untuk kepentingan negara;

10. melaporkan dengan segera kepada atasannya apabila mengetahui ada hal yang dapat membahayakan atau merugikan negara atau Pemerintah terutama di bidang keamanan, keuangan dan materiil;
11. masuk kerja dan menaati jam kerja
12. mencapai sasaran kerja pegawai yang ditetapkan
13. menggunakan dan memelihara barang-barang milik negara dengan sebaik-baiknya;
14. memberikan pelayanan sebaik – baiknya kepada masyarakat;
15. membimbing bawahan dalam melaksanakan tugas;
16. memberikan kesempatan kepada bawahan untuk mengembangkan karier;
17. menaati peraturan kedinasan yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang.

Sedangkan peraturan tentang larangan bagi PNS adalah

1. menyalahgunakan wewenang;
2. menjadi perantara untuk mendapatkan keuntungan pribadi dan/atau orang lain dengan menggunakan kewenangan orang lain;
3. tanpa izin pemerintah menjadi pegawai atau bekerja untuk negara lain dan /atau lembaga atau organisasi internasional;
4. bekerja pada perusahaan ,konsultan asing,atau lembaga swadaya masyarakat asing;
5. memiliki, menjual, membeli, menggadaikan, menyewakan, atau meminjamkan barang-barang baik bergerak atau tidak bergerak, dokumen atau surat berharga milik negara secara tidak sah;
6. melakukan kerjasama dengan atasan, teman sejawat, bawahan, atau orang lain didalam maupun diluar lingkungan kerjanya dengan tujuan untuk keuntungan pribadi, golongan, atau pihak lain, yang secara langsung atau tidak langsung merugikan negara;
7. memberi atau menyanggupi akan memberi sesuatu kepada siapapun baik secara langsung atau tidak langsung dan dengan dalih apapun untuk diangkat dalam jabatan;
8. menerima hadiah atau suatu pemberian apa saja dari siapapun juga yang berhubungan dengan jabatan dan/atau pekerjaannya;
9. bertindak sewenang – wenang terhadap bawahannya;
10. melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan suatu tindakan yang dapat menghalangi atau mempersulit salah satu pihak yang dilayani sehingga mengakibatkan kerugian bagi yang dilayani;
11. menghalangi berjalannya tugas kedinasan;
12. memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden, DPR, DPD atau DPRD dengan cara:
  - a. ikut serta sebagai pelaksana kampanye;
  - b. menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS;
  - c. sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas negara.
13. memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden dengan cara:

- a. membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye dan /atau
  - b. mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama , dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat;
14. memberikan dukungan kepada calon anggota DPD atau calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan cara memberikan surat dukungan disertai foto kopi KTP surat keterangan tanda Penduduk sesuai aturan perundang-undangan;
15. memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, dengan cara:
- a. terlibat dalam kegiatan kampanye untuk mendukung calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah;
  - b. menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatan dalam kegiatan kampanye;
  - c. membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye;
  - d. mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat.

Peraturan Pemerintah 53 Tahun 2010 merupakan hasil kebijakan pemerintah terhadap peningkatan sumber daya pegawai. Kebijakan ini berkaitan dengan pelaksanaan atau implementasi kebijakan. Setiap kebijakan dihasilkan oleh proses analisis kebijakan baik prosedur dengan memiliki tujuan peningkatan sumber daya PNS. Sebagaimana Said Zainal Abidin (2004:103) bahwa salah satu ciri penting kebijakan adalah *purposive* atau *goal oriented*. Maka tujuan merupakan syarat mutlak dari keberadaan kebijakan. Wiliam N Dunn (2000) mengatakan bahwa proses perumusan kebijakan diawali dengan perumusan masalah, peramalan, rekomendasi, pemantauan dan evaluasi. Namun dalam tulisan ini tidak akan menganalisa terhadap kebijakan berupa peraturan disiplin,

akan tetapi hanya akan dilihat apakah instrument kebijakan disiplin ini ada pengaruhnya terhadap variabe lain. Terutama kepatuhan PNS terhadap beberapa larangan dan kewajiban yang harus dilakukan pegawai, serta adanya sanksi atau hukuman sebagai konsekuensi pelanggaran aturan disiplin.

Dalam lingkup Kanreg VI BKN Medan instrumen disiplin dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 akan dilihat seberapa jauh pengaruhnya terhadap pemberian pelayanan yang diberikan pegawai Kanreg VI BKN Medan.

Ada banyak penelitian yang dilakukan sehubungan dengan disiplin, dikaitkan dengan motivasi, produktivitas, dan kepemimpinan. Namun pengukuran disiplin pengaruhnya terhadap layanan belum secara akademik dilakukan penelitian. Sedangkan untuk disiplin hubungannya dengan variable lainnya pada umum berpengaruh cukup signifikan.

Pasal 3 UU No. 43 Tahun 1999 (Perubahan UU No. 8 Tahun 1974) tentang Pokok-pokok Kepegawaian bahwa berkedudukan sebagai unsur aparatur negara, Pegawai Negeri bertugas untuk memberikan *pelayanan* kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan dan pembangunan.

Yang dimaksud dengan pelayanan adalah melakukan sesuatu bagi orang lain (Tjipotono, 2012:3). Maka ukurannya adalah seberapa puas atau senangnya orang yang dilayani, oleh karena itu kualitas layanan berujung pada tingkat layanan yang diberikan mampu sesuai dengan ekspektasi pelanggan. Kualitas

layanan harus dimulai dari kebutuhan pelanggan dan berakhir dengan kepuasan pelanggan serta persepsi positif terhadap kualitas layanan (Tjiptono, 2012:157).

Dalam pelayanan prima yang perlu dipahami pertama-pertama adalah posisi, pahami dan ingatlah posisi kita! (Barata, 2004). Kita masing-masing mempunyai konsumen!. Kita adalah pemberi layanan bagi pihak lain!. Namun kita masing-masing juga menjadi konsumen yang memerlukan layanan dari pihak lain. Misalnya posisi PNS sebagai petinggi, menengah, dan bawahan, dan posisi PNS adalah pelayan masyarakat.

Ahmad Nurmadi (2010) memposisikan bahwa birokrasi pemerintah atau PNS dalam melakukan pelayanan terhadap publik yang dalam perspektif bahwa publik adalah sebagai kelompok kepentingan (pluralis), pemilih rasional (pilihan publik) pihak yang diwakili (perwakilan), pelanggan (penerima layanan publik) dan publik sebagai warga negara. Dalam konteks kebijakan maka publik pelayanan sangat erat berkaitan dengan komponen birokrasi pemerintah dalam posisinya pemberi/penyedia layanan kepada masyarakat/pelanggan/publik, dimana ada unsur-unsur yang mendasari keberadaan birokrasi pemerintah. Posisi ini akan dirasakan bermanfaat bagi kepentingan masyarakat bila memenuhi kebutuhan pelanggan dalam interaksinya. Kepuasan adalah ukuran umpan balik sederhana yang diberikan pelanggan sebagai respon perlakuan posisi birokrasi pemerintahan.

Pelayanan ini menjadi baik atau memuaskan bagi pelanggan setelah diterimanya umpan balik. Pelayanan Prima menurut Barata (2004) adalah kemampuan seseorang/kelompok untuk melaksanakan layanan secara optimal

(terbaik) dengan menggabungkan konsep kemampuan, sikap, penampilan, tindakan dan tanggung jawab dalam proses pemberian layanan atas dasar kepedulian pelanggan dengan mengutamakan kepuasan pelanggan. Adapun hal-hal yang perlu dilakukan dalam pemberian pelayanan kepada pelanggan atau masyarakat adalah:

1. membuat pelanggan merasa penting
2. melayani pelanggan dengan ramah, tepat dan cepat
3. pelayanan dengan mengutamakan kepuasan pelanggan
4. menempatkan pelanggan sebagai mitra
5. pelayanan optimal yang menghasilkan kepuasan pelanggan
6. kepedulian pelanggan untuk memberikan rasa puas
7. upaya layanan terpadu untuk kepuasan pelanggan
8. kemenangan semua pihak

Memahami kebutuhan pelanggan adalah upaya untuk menciptakan pelayanan yang lebih baik. Kebutuhan pelanggan meliputi kebutuhan praktis dan kebutuhan emosional. Kebutuhan praktis meliputi nilai yang dirasakan dengan bentuk berwujud fisik meliputi instrument, alat serta sarana fasilitas yang dapat diraba dan dilihat sedangkan kebutuhan emosional meliputi nilai rasa fisiologis yang dipenuhi sikap, tindakan dan perilaku petugas pelayanan. Beberapa contoh kebutuhan praktis meliputi penyelesaian komplain, informasi nomor telepon, harga produk/jasa, kemudahan parkir, hubungan telepon, kebersihan, akses internet, brosur-katalog, dan atribut lainnya. Sedangkan contoh kebutuhan emosional adalah merasa dihargai, dianggap penting, dipahami, keramahan/kesopanan, pujian, kejelasan informasi, ketepatan waktu, kecepatan pelayanan dan tidak dialung boyong (Rahmayanty:2010)

Selanjutnya Rahmayanty mendefinisikan layanan prima adalah pelayanan yang sangat baik dan melampaui harapan pelanggan, pelayanan yang memiliki

cirri khas kualitas, pelayanan dengan standar kualitas yang tinggi dan selalu mengikuti perkembangan kebutuhan pelanggan setiap saat secara konsisten dan akurat (handal) dan pelayanan yang memenuhi kebutuhan praktis dan emosional. Sedangkan Barata menambahkan dengan konsep jembatan keledai SERVICE (*self awareness*-menanamkan kesadaran pelayanan yang benar, *enthusiasm*- pelayanan dengan penuh gairah, *reform*-memperbaiki kinerja, *value*-pelayanan dengan nilai tambah, *impressive*-penampilan menarik dan meyakinkan, *care*-kepedulian merupakan inti pelayanan, *evaluation*-evaluasi layanan perbaikan terus menerus). Pelayanan prima harus menjadi suatu budaya birokrasi agar visi dan misi pemerintahan bisa terlaksana dalam upaya pembangunan kesejahteraan masyarakat.

Pelayanan yang dilakukan birokrasi atau lembaga yang bukan usaha swasta dan tidak berorientasi keuntungan (Menpan No. 81 Tahun 1993) yang diharapkan adalah Pelayanan Bermutu atau Prima. Segala bentuk kegiatan pelayanan umum Instansi Pusat atau Daerah, BUMN/BUMD dalam bentuk barang jasa dalam pemenuhan kebutuhan masyarakat harus memiliki karakteristik sebagai berikut sederhana, terbuka, lancar, tepat, lengkap, wajar, terjangkau, kesederhanaan, kejelasan dan kepastian, keamanan, keterbukaan, efisien, ekonomis, keadilan, ketepatan waktu, kesopanan dan keramahan dalam memberikan pelayanan, tanggung jawab, kelengkapan, variasi model pelayanan (inovasi), pelayanan pribadi, kenyamanan memperoleh pelayanan dan fasilitas pendukung kenyamanan.

Inilah pemahaman pelayanan prima yang merupakan tugas terpenting dari Pegawai Negeri Sipil dan instansi pemerintah. Karena kita mengetahui kondisi yang diharapkan diatas ternyata masih ditemukan berbagai kinerja pelayanan yang buruk menurut Pusat Studi Kependudukan UGM (LAN, 2003), antara lain ditandai oleh beberapa hal:

- a. Kepuasan masyarakat pada umumnya terletak pada kecepatan waktu, biaya dan cara pelayanan.
- b. Tidak ada diskriminasi pelayanan.
- c. Birokrasi yang pendek tidak ada Korupsi Kolusi Nepotisme
- d. Orientasi pelayanan difokuskan kepada pengguna jasa
- e. Prinsip yang mendasari sistem pelayanan adalah *trust*

Upaya penyediaan pelayanan yang berkualitas antara lain dapat dilakukan dengan melakukan memperhatikan ukuran-ukuran apa saja yang menjadi kriteria-kriteria pelayanan yang telah diuraikan diatas. LAN (2003) menjelaskan karakteristik diatas secara rinci sebagai berikut:

1. Kesederhanaan,  
Yaitu bahwa tata cara pelayanan dapat diselenggarakan secara mudah, lancar, cepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan dilaksanakan oleh pelanggan.
2. Reliabilitas  
Meliputi konsistensi dari kinerja yang tetap dipertahankan dan menjaga saling ketergantungan antara pelanggan dengan pihak penyedia pelayanan, seperti menjaga keakuratan perhitungan keuangan, teliti dalam pencatatan data dan tepat waktu
3. Tanggungjawab dari para petugas pelayanan  
Yang meliputi pelayanan sesuai dengan urutan waktunya, menghubungi pelanggan secepatnya apabila terjadi sesuatu yang perlu segera diberitahukan
4. Kecakapan para petugas pelayanan  
Yaitu bahwa para petugas pelayanan menguasai ketrampilan dan pengetahuan yang dibutuhkan.
5. Pendekatan kepada pelanggan dan kemudahan kontak pelanggan dengan petugas.

Petugas pelayanan harus mudah dihubungi oleh pelanggan, tidak hanya dengan pertemuan secara langsung, tetapi juga melalui telepon atau *internet*. Oleh karena itu, lokasi dari fasilitas dan operasi pelayanan juga harus diperhatikan

6. Keramahan

Meliputi kesabaran, perhatian, persahabatan dalam kontak antara petugas pelayanan dan pelanggan.

7. Keterbukaan

Yaitu bahwa pelanggan bisa mengetahui seluruh informasi yang mereka butuhkan secara mudah dan gamblang, meliputi informasi mengenai tata cara, persyaratan, waktu penyelesaian, biaya dan lain-lain.

8. Komunikasi antara petugas dan pelanggan

Komunikasi yang baik dengan pelanggan adalah bahwa pelanggan tetap memperoleh informasi yang berhak diperolehnya dari penyedia pelayanan dalam bahasa yang mereka mengerti.

9. Kredibilitas

Meliputi adanya saling percaya antara pelanggan dan penyedia pelayanan, adanya usaha yang membuat penyedia pelayanan tetap layak dipercayai, adanya kejujuran kepada pelanggan dan kemampuan penyedia pelayanan untuk menjaga pelanggan tetap setia

10. Kejelasan dan kepastian

Yaitu mengenai tata cara, rincian biaya layanan dan tata cara pembayarannya, jadwal waktu penyelesaian layanan tersebut. Hal ini penting karena pelanggan tidak boleh ragu-ragu terhadap pelayanan yang diberikan

11. Keamanan

Yaitu usaha untuk memberikan rasa aman dan bebas pada pelanggan dari adanya bahaya, resiko dan keragu-ruguan. Jaminan keamanan yang perlu kita berikan berupa keamanan fisik, finansial dan kepercayaan pada diri sendiri.

12. Mengerti apa yang diharapkan pelanggan

Hal ini dapat dilakukan dengan berusaha mengerti apa saja yang dibutuhkan pelanggan. Mengerti apa yang diinginkan pelanggan sebenarnya tidaklah sukar. Dapat dimulai dengan mempelajari kebutuhan-kebutuhan khusus yang diinginkan pelanggan dan memberikan perhatian secara personal.

13. Kenyataan

Meliputi bukti-bukti fisik, adanya petugas yang melayani pelanggan, peralatan yang digunakan dalam memberikan pelayanan, kartu pengenal dan fasilitas penunjang lainnya.

14. Efisien

Yaitu bahwa persyaratan pelayanan hanya dibatasi pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan

#### 15. Ekonomis

Yaitu agar pengenaan biaya pelayanan harus ditetapkan secara wajar dengan memperhatikan nilai barang/jasa dan kemampuan untuk membayar.

Sedangkan untuk mengukur indeks kepuasan pelanggan sebagai bentuk kepuasan pelanggan berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 25 Tahun 2004 tentang Pelayanan Publik adalah

1. Prosedur pelayanan
2. Persyaratan pelayanan
3. Kejelasan petugas pelayanan
4. Kedisiplinan petugas pelayanan
5. Tanggung jawab petugas pelayanan
6. Kemampuan petugas pelayanan
7. Kecepatan pelayanan
8. Keadilan mendapatkan pelayanan
9. Kesopanan dan keramahan petugas
10. Kewajaran biaya pelayanan
11. Kepastian biaya pelayanan
12. Ketepatan waktu
13. Kenyamanan lingkungan
14. Keamananan pelayanan

Melihat konsep kerangka berfikir bahwa dengan disiplin yang dituangkan dalam bentuk definisi suatu kesanggupan seorang PNS dalam menjalankan kewajiban dan larangan. Artinya PNS sanggup menjalankan perintah berupa kewajiban dan larangan, ketaatan terhadap aturan, standar operasional prosedur dan lain sebagainya, maka diharapkan adanya keajegan dalam memberikan standar pelayanan. Standar pelayanan yang terus dilakukan dengan disiplin, maka diharapkan mampu memberikan kepuasan pelayanan. Dimana segala sesuatu yang diperlukan pelanggan atau stakeholder memenuhi standar pelayanan. Oleh karena itu penulis berpandangan bahwa ketaatan terhadap kewajiban dan larangan yang dilakukan PNS akan berpengaruh pada kepuasan pelayanan.

## **1.6. Hipotesis**

Berdasarkan hasil kajian kerangka berfikir maka dirumuskan hipotesis penelitian ini adalah

- a. Terdapat hubungan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Peraturan Disiplin PNS terhadap kepuasan pelayanan pada Kantor Regional VI BKN (Ha) dan
- b. Tidak ada hubungan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Peraturan Disiplin PNS terhadap kepuasan pelayanan pada Kantor Regional VI BKN (Ho).

