

# BAB I PENDAHULUAN

## A. Latar Belakang Masalah

Era globalisasi yang saat ini melanda di seluruh dunia merupakan salah satu entitas yang perlu mendapatkan perhatian serius karena terjadinya berbagai macam pergeseran peradaban manusia yang jika tidak cermat di dalam mengantisipasinya, maka Indonesia akan terjebak ke dalam suatu keadaan yang belum tentu sesuai dengan kondisi budaya bangsa. Pergeseran tersebut harus disikapi dengan lebih selektif terutama di dalam mengantisipasinya.

Dampak yang ditimbulkan oleh adanya perubahan tersebut dapat bersifat positif atau negatif bagi pembangunan nasional. Hal ini tergantung dari *output* yang dihasilkan, kualitas sumber daya manusia, kemampuan adaptasi terhadap globalisasi dan kebijakan pemerintah yang adil.

Menghadapi tantangan globalisasi yang sangat berat, masyarakat negara berkembang harus menyiapkan diri baik secara fisik, mental, sosial, emosional maupun spiritual. Untuk itu diperlukan sumber daya manusia yang memiliki kualitas yang prima, baik dari segi kecerdasan, sikap mental, motivasi yang tinggi dan visi ke depan.

Indonesia sebagai salah satu negara berkembang harus siap menghadapi situasi tersebut dan membenahi diri terutama dalam beberapa hal, yaitu :

1. Memperkokoh persatuan dan kesatuan bangsa di dalam negeri karena tidak mustahil di antara negara-negara maju tersebut ada yang menginginkan atau dengan sengaja membuat terjadinya perpecahan atau kemerosotan lebih jauh di antara negara-negara berkembang yang menjadi pilihannya untuk dikuasai.
2. Mempersiapkan sumber daya manusia dengan semangat kejuangan yang tinggi, seiring dengan penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi dalam rangka upaya mewujudkan kesejahteraan warga bangsa sendiri (Almasdi, 2006:103-104).

Suasana setelah berada pada era globalisasi ini akan cenderung membawa pengaruh pemerataan dalam berbagai hal. Besar kecilnya pengaruh yang ditimbulkan sangat ditentukan oleh mentalitas masing-masing bangsa karena tidak ada lagi pemisah yang membedakan antara satu bangsa dengan bangsa lainnya, sehingga pengaruh eksternal sangatlah sulit untuk dibendung. Oleh karena itu, diperlukan kesadaran yang tinggi bagi bangsa Indonesia di dalam mengimplementasikan norma-norma kehidupan yang didasarkan pada tata nilai dan budaya bangsa.

Sudarsono (2007) menyatakan bahwa :

Harus diakui kualitas kedisiplinan sumber daya manusia Indonesia masih kalah jika dibandingkan dengan negara di kawasan Asia Tenggara lainnya. Bahkan, lebih parah lagi jika dibandingkan dengan negara dengan sumber daya alam yang jauh lebih sedikit seperti Jepang, Tiongkok, Taiwan, atau Korea. Padahal, dari sisi kekayaan alam, kita adalah nomor satu di kawasan ini. Dalam era globalisasi, pengembangan SDM mutlak perlu dilakukan agar Indonesia bisa terus maju. Untuk itu, generasi muda yang ada sekarang ini haruslah terus didorong untuk meningkatkan kualitas dan kapasitas dirinya. Rendahnya kualitas SDM kita tentu bukan sesuatu yang bisa dibanggakan. Untuk itu, sudah selayaknya kita serius untuk terus berusaha meningkatkan kemampuan.

Berkaitan dengan hal tersebut, sumber daya manusia merupakan modal utama dalam membangun bangsa dan negara. Sumber daya manusia yang berkualitas adalah prasyarat yang tidak dapat ditawar-tawar lagi. Manusia dalam suatu organisasi merupakan sumber daya. Artinya sumber daya atau penggerak dari suatu organisasi. Penggerak dari sumber daya yang lainnya, apakah itu sumber daya alam atau teknologi. Hal ini merupakan suatu penandasan kembali terhadap falsafah *man behind the gun*. Roda organisasi sangat tergantung pada perilaku-perilaku manusia yang bekerja di dalamnya (Helmi, 1996:32).

Demikian pula halnya dengan eksistensi sumber daya manusia dalam organisasi pemerintah. Perannya akan menentukan berhasil tidaknya organisasi karena kontribusinya di dalam pengelolaan institusi. Sumber daya manusia di dalam organisasi pemerintah disebut sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS).

Pegawai Negeri Sipil merupakan sumber daya yang sangat diperlukan karena peran dan kedudukannya dalam organisasi pemerintahan. Dalam kedudukan dan peranan di organisasi pemerintahan setiap negara, PNS

merupakan tulang punggung pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahan dan melaksanakan pembangunan untuk mencapai tujuan nasional.

Perlunya PNS dalam rangka mencapai tujuan nasional secara umum ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang *Pokok-Pokok Kepegawaian* yang menyebutkan :

Bahwa dalam rangka usaha mencapai tujuan nasional untuk mewujudkan masyarakat madani yang taat hukum, berperadaban modern, demokratis, makmur, adil, dan bermoral tinggi, diperlukan Pegawai Negeri yang bertugas sebagai abdi masyarakat, yang menyelenggarakan pelayanan secara adil dan merata, menjaga persatuan dan kesatuan bangsa dengan penuh kesetiaan kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Sebagai tulang punggung dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan, profesi sebagai PNS merupakan profesi yang elit. Untuk melayani sekitar 220 juta penduduk Indonesia tersedia hanya sekitar 4 juta PNS di seluruh Tanah Air.

Meski jumlahnya terbatas, PNS memikul tanggung jawab berat sebagai ujung tombak dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsi pemerintahan. Untuk itu, optimalisasi kinerja PNS menjadi syarat penting agar tugas-tugas pemerintahan terlaksana dengan baik. Mengingat peran strategis tersebut, diperlukan penanganan PNS yang mantap, terkendali, terarah agar mempunyai kemampuan sesuai dengan bidang tugasnya sehingga penyelenggaraan tugas dapat berjalan dengan lancar dan efektif.

Hal yang tidak kalah pentingnya terutama dalam pelaksanaan tugas pemerintahan adalah masalah disiplin kerja yang merupakan manifestasi dari pola perilaku yang memerlukan pemahaman karena di dalamnya akan tercermin tindak tanduk PNS. Oleh karena itu, setiap organisasi bertanggung jawab untuk berusaha mengembangkan disiplin kerja yang dikomunikasikan melalui berbagai kebijakan dan dijadikan pegangan oleh seluruh PNS.

Disiplin kerja pada hakikatnya merupakan sikap seseorang atau kelompok untuk mematuhi aturan-aturan yang telah ditetapkan. Dalam kaitan dengan pekerjaan, definisi disiplin kerja adalah suatu sikap dan tingkah laku

yang menunjukkan ketaatan karyawan terhadap peraturan organisasi (Hodges dalam Helmi, 1996:33).

Tidak dapat dipungkiri, sebelum masuk dalam suatu organisasi pemerintah, seorang PNS tentu memiliki aturan, nilai dan norma sendiri yang merupakan proses sosialisasi dalam masyarakatnya. Seringkali terjadi aturan, nilai dan norma diri tidak sesuai dengan aturan-aturan organisasi yang ada. Hal ini menimbulkan konflik sehingga orang mudah tegang, marah dan tersinggung apabila orang terlalu menjunjung tinggi salah satu aturannya.

Ada banyak penafsiran ahli tentang konsep disiplin kerja, salah satunya menurut Helmi (1996:34) bahwa:

1. Disiplin kerja tidak semata-mata patuh dan taat terhadap penggunaan jam kerja saja.
2. Upaya dalam mentaati peraturan tidak didasarkan adanya perasaan takut atau terpaksa.
3. Komitmen dan loyal pada organisasi yaitu tercermin dari bagaimana sikap dalam bekerja.

Sementara itu, Hasibuan (2003 : 194) menyatakan bahwa indikator disiplin suatu organisasi dipengaruhi oleh berbagai unsur, yaitu :

1. Tujuan dan kemampuan.
2. Teladan pemimpin.
3. Balas jasa.
4. Keadilan.
5. Pengawasan melekat.
6. Sanksi hukuman.
7. Ketegasan.
8. Hubungan kemanusiaan.

Kebijakan disiplin kerja PNS telah dituangkan dalam salah satu butir Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 25 / KEP / M.PAN / 4 / 2002 tanggal 25 April 2002 tentang *Buku Pedoman Pengembangan Budaya Kerja* berupa disiplin dan keteraturan kerja. Makna yang dapat diambil dari butir kebijakan tersebut adalah bahwa secara ideal kedisiplinan PNS akan secara langsung berpengaruh kepada keteraturan kerja sehingga dengan keteraturan kerja tentunya akan berdampak kepada efisiensi dan efektivitas kinerja. Artinya, untuk mencapai tingkat efisiensi dan efektifitas kinerja, perlu untuk dilakukan pengawasan dan menerapkan disiplin kerja secara *sustainable*.

Pengawasan dan penerapan disiplin kerja PNS dalam organisasi pemerintah merupakan suatu keharusan di era kompetisi saat ini. Langkah strategis yang harus ditempuh yakni mengoptimalkan berbagai kebijakan untuk menciptakan kondisi yang efisien dan efektif dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan untuk menuju kepada tata pemerintahan yang baik.

Hal tersebut merupakan manifestasi dari Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang *Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1980 Nomor 50; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3176); yang menghendaki pegawai negeri sipil sebagai unsur abdi negara, dan abdi masyarakat yang penuh kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara, dan Pemerintah serta yang bersatu padu, bermental baik, berwibawa, berdaya guna, berhasil guna, bersih, bermutu tinggi, dan sadar akan tanggung jawabnya untuk menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan.

Kenyataan menunjukkan bahwa secara umum disiplin kerja PNS masih jauh berbeda dari yang dicita-citakan. Hal ini dapat terlihat antara lain dari tidak disiplinnya PNS terhadap jam kerja, banyaknya pegawai yang tidak masuk kerja dengan berbagai alasan yang dibuat-buat, menunda-nunda pekerjaan dengan alasan keterbatasan fasilitas tanpa memikirkan solusinya, bermain *games* pada jam kerja dan mengerjakan pekerjaan lain yang tidak berhubungan dengan tugasnya.

Berkaitan dengan hal tersebut, sebagai salah satu institusi pemerintah, Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia berhadapan pula dengan berbagai fakta di atas, walaupun pada satu unit organisasi dan unit organisasi lain yang ada di dalamnya berbeda dalam implementasi disiplin kerjanya. Jika melihat disiplin kerja yang ada pada kantor imigrasi misalnya, ternyata secara umum tingkat disiplin kerja yang ada sangatlah tinggi. Sementara pada unit organisasi lain seperti Biro Kepegawaian dari hasil observasi menunjukkan adanya perbedaan.

Dapat dikemukakan bahwa perbedaan signifikan dari kedua unit organisasi tersebut ternyata terletak pada fungsinya yang berbeda. Pemberian pelayanan keimigrasian kepada masyarakat merupakan salah satu unsur

pembeda. Pelayanan masyarakat yang diberikan mengharuskan seorang PNS bekerja secara efisien dan efektif terutama yang berkaitan dengan waktu pelayanan yang tersedia. Di sisi lain pelayanan yang diberikan menghasilkan apa yang disebut dengan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP). Konsekuensi yang diterima adalah terdapatnya insentif khusus bagi para pegawai di dalamnya.

Sementara pada Biro Kepegawaian hanya memberikan pelayanan internal kepegawaian kepada para pegawai yang tersebar di seluruh Indonesia yang saat ini jumlahnya kurang lebih 42.000 tanpa adanya insentif khusus. Hal ini menjadi justifikasi dan merupakan persoalan pelik yang harus mendapatkan solusi yang tepat.

Pada tataran ideal semestinya tidak ada perbedaan antara PNS yang bekerja pada satu unit organisasi dengan PNS pada unit organisasi lain sebab dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 secara tegas disebutkan bahwa:

Pegawai Negeri berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan.

Oleh karena itu, Biro Kepegawaian sebagai organisasi pemerintah yang berada di bawah Sekretariat Jenderal Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia hendaknya memiliki PNS yang mempunyai disiplin kerja yang dapat disejajarkan dengan PNS unit organisasi lain dan bahkan karyawan swasta mengingat titik sentral urusan kepegawaian dari jumlah pegawai yang demikian banyak bermuara pada Biro Kepegawaian. Biro Kepegawaian harus memberikan contoh pelayanan yang baik dalam mengelola data yang sangat dinamis untuk keperluan pengangkatan, kenaikan pangkat, pengembangan, dan pensiun. Kompleksitas dan kedinamisan data tersebut harus dikelola oleh pegawai yang mempunyai disiplin kerja tinggi agar data tersebut dapat selalu *ter-update*.

Peraturan Menteri Hukum dan HAM RI Nomor: M.09-PR.07.10 Tahun 2007 tentang *Organisasi dan Tata Kerja Departemen Hukum dan HAM R.I* menegaskan bahwa Biro Kepegawaian mempunyai tugas melaksanakan pengelolaan dan pembinaan kepegawaian di lingkungan departemen. Untuk

melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud, Biro Kepegawaian menyelenggarakan fungsi:

1. koordinasi dan penyusunan rencana formasi, pengadaan dan penempatan, peraturan perundang-undangan dan petunjuk kepegawaian, pengendalian kepangkatan, kesejahteraan pegawai, serta urusan tata usaha Biro Kepegawaian;
2. penyusunan rencana dan penyiapan pengembangan pegawai;
3. perencanaan dan penyiapan kenaikan pangkat, kenaikan gaji berkala dan mutasi kepegawaian lainnya;
4. perencanaan dan penyiapan cuti, pemberhentian dan pensiun pegawai; dan
5. pelaksanaan urusan tata usaha Biro Kepegawaian.

Memperhatikan begitu luasnya tugas dan fungsi yang diemban, selayaknya pegawai pada Biro Kepegawaian memiliki disiplin kerja yang tinggi untuk melaksanakan tanggung jawab yang diberikan. Namun pada sisi lain secara umum dapat diketahui adanya berbagai pengaruh yang menyebabkan terjadinya ketidakdisiplinan.

Ketidakdisiplinan terhadap jam kerja adalah salah satu contoh yang sangat sering dijumpai. Berbagai alasan dikemukakan untuk menjustifikasi ketidakdisiplinan terhadap jam kerja, mulai dari menyelesaikan pekerjaan di rumah, kemacetan jalan, kendaraan jemputan terlambat, dan lain sebagainya.

Ketidakdisiplinan yang terjadi bukan merupakan nilai yang mendasari pola perilaku segelintir pegawai, tetapi hampir seluruh pegawai tanpa sadar telah memiliki perilaku ketidakdisiplinan kerja tersebut. Nilai-nilai ketidakdisiplinan telah merubah menjadi suatu kebiasaan dalam organisasi.

Pegawai Negeri Sipil yang memiliki kesadaran diri untuk berubah menjadi disiplin sangat sulit untuk mempertahankan nilai-nilai disiplin tersebut. Nilai-nilai kedisiplinan yang telah dimiliki oleh beberapa pegawai akan larut dan berubah menjadi nilai ketidakdisiplinan dikarenakan nilai ketidakdisiplinan sudah sangat kuat dan telah berubah menjadi suatu budaya yang beracun (*toxic culture*).

Permasalahan-permasalahan tersebut dalam praktik terus saja terjadi bahkan telah menjadi masalah yang bersifat multidimensi. Walaupun berbagai upaya telah dilakukan, namun belum mencapai hasil yang optimal.

Berdasarkan data yang ada, Biro Kepegawaian memiliki 139 orang pegawai, 74 orang pegawai diantaranya memiliki pendidikan di atas SLTA, 64 orang pegawai memiliki pendidikan SLTA atau sederajat, dan 1 orang pegawai memiliki pendidikan SLTP. Komposisi pegawai berdasarkan golongan terdiri dari 112 orang pegawai golongan III/a ke atas dan 27 orang pegawai golongan II/d ke bawah. Dari data tersebut dapat diasumsikan bahwa pegawai pada Biro Kepegawaian memiliki kemampuan yang baik dalam melaksanakan tugas, sehingga seharusnya pegawai-pegawai yang ada memiliki disiplin kerja yang baik. Namun kenyataannya berbeda, seperti telah disebutkan di atas, pegawai-pegawai pada Biro Kepegawaian memiliki disiplin kerja yang kurang baik. Oleh karena itu, perlu kiranya dilakukan penelitian yang komprehensif dan terintegrasi guna menemukan atmosfer yang tepat di dalam menerapkan disiplin kerja yang tepat khususnya dalam lingkup Biro Kepegawaian Sekretariat Jenderal Departemen Hukum dan HAM RI.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah tersebut di atas, maka dirumuskan permasalahan, yaitu “faktor-faktor apakah yang mempengaruhi disiplin kerja pegawai pada Biro Kepegawaian Sekretariat Jenderal Departemen Hukum dan HAM ?”

## **C. Tujuan dan Signifikansi Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi disiplin kerja pegawai pada Biro Kepegawaian Sekretariat Jenderal Departemen Hukum dan HAM.

Sementara signifikansi penelitian ini adalah :

### **1. Secara akademis**

Hasil penelitian ini sebagai bahan kajian berupa sumbangan pemikiran dalam pengembangan ilmu pengetahuan di bidang disiplin kerja, lebih khusus lagi kepada pihak-pihak yang berminat meneliti lebih lanjut tentang hal-hal yang berkenaan dengan disiplin kerja pegawai pada kajian kebijakan publik.



2. Secara praktis

Hasil penelitian ini mampu memberikan masukan dan umpan balik kepada berbagai pihak terutama dalam pengambilan kebijakan publik di Indonesia.

#### D. Sistematika Penulisan

Untuk memudahkan penyusunan tesis ini sistematikanya dibagi dalam 5 Bab yaitu:

##### **BAB I PENDAHULUAN**

Bab ini berisikan tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan dan signifikansi penelitian, serta sistematika penulisan.

##### **BAB II TINJAUAN LITERATUR DAN METODE PENELITIAN**

Bab ini terdiri dari dua bagian, yaitu tinjauan literatur dan metode penelitian. Tinjauan literatur menguraikan teori tentang disiplin kerja, faktor-faktor yang mempengaruhi disiplin kerja, model analisis, hipotesis, dan operasionalisasi konsep. Metode Penelitian menguraikan pendekatan penelitian, jenis penelitian, teknik pengumpulan data, populasi dan sampel, uji validitas dan reliabilitas, dan teknik analisis data.

##### **BAB III GAMBARAN UMUM BIRO KEPEGAWAIAN SEKRETARIAT JENDERAL DEPARTEMEN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA RI**

Bab ini menerangkan tentang tugas pokok dan fungsi Biro Kepegawaian pada Sekretariat Jenderal Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI.

##### **BAB IV PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN**

Dalam bab ini akan diuraikan tentang hasil uji alat pengumpul data, profil responden, distribusi frekuensi variabel-variabel penelitian, dan hasil uji regresi baik yang sederhana maupun berganda terhadap faktor-faktor yang mempengaruhi disiplin kerja pegawai pada Biro Kepegawaian Sekretariat Jenderal Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI.

##### **BAB V SIMPULAN DAN SARAN**

Bab ini akan berisi kesimpulan dan saran-saran untuk peningkatan disiplin kerja pegawai pada Biro Kepegawaian Sekretariat Jenderal

Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI serta untuk penelitian selanjutnya di bidang yang sama.

