

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perjalanan Bangsa Indonesia dalam mendapatkan kemerdekaannya sangat panjang, tidak mudah dan penuh perjuangan. Hal ini terbukti bahwa untuk dapat memproklamkan kemerdekaannya, Bangsa Indonesia membutuhkan waktu lebih dari 3,5 abad. Setelah kemerdekaan tersebut diperoleh, maka harus diisi dengan pembangunan di semua bidang untuk mencapai tujuan dan cita-cita yang telah ditetapkan. Indonesia adalah sebuah bangsa dan negara yang memiliki cita-cita dan tujuan nasional yaitu mewujudkan suatu masyarakat yang adil dan makmur, merata dan kesinambungan seperti apa yang telah diamanatkan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

Dalam mewujudkan tujuan nasional tersebut, dibutuhkan sebuah penyelenggaraan pemerintahan yang baik sehingga dapat melaksanakan pembangunan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Di dalam penyelenggaraan pemerintahan ini, tentunya membutuhkan pegawai negeri sipil yang memiliki tingkat kesadaran tinggi akan kewajibannya dalam menjadi aparatur negara yang berfungsi sebagai abdi negara dan abdi masyarakat. Hal ini sesuai dengan pendapat Nainggolan (1987:23), yang mengatakan “Kelancaran pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan nasional terutama tergantung dari kesempurnaan aparatur negara dan kesempurnaan aparatur negara pada pokoknya tergantung dari kesempurnaan

pegawai negeri". Berdasarkan pendapat ini, diketahui bahwa sebuah keberhasilan dari pembangunan bangsa dipengaruhi oleh kesempurnaan dari aparturnya baik kesempurnaan sikap, mental, maupun akhlak. Menurut Marsono (1974:66), Pegawai Negeri yang sempurna adalah Pegawai Negeri yang penuh kesetiaan pada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945 dan pemerintah serta bersatu padu, bermental baik, berdisiplin tinggi, berwibawa, berdaya guna, berkualitas tinggi dan sadar akan tanggung jawab sebagai unsur pertama aparatur negara.

Melihat kenyataan kondisi aparatur di Indonesia, menurut Sulistiyani (2004:329) terdapat sejumlah permasalahan yang dihadapi oleh birokrasi Indonesia berkenaan dengan Sumber Daya Manusia (SDM). SDM yang dimaksudkan adalah Pegawai Negeri Sipil yang ditempatkan dan bekerja di lingkungan birokrasi untuk menjalankan tugas pokok dan fungsi sebagaimana telah ditetapkan. Permasalahan tersebut antara lain besarnya jumlah PNS dan tingkat pertumbuhan yang tinggi dari tahun ke tahun, rendahnya kualitas dan ketidaksesuaian kompetensi yang dimiliki, kesalahan penempatan dan ketidakjelasan jalur karier yang ditempuh. Dari pendapat tersebut, maka dapat diketahui bahwa kualitas dari pegawai negeri sipil di Indonesia dapat dikatakan rendah.

Gambaran tentang rendahnya kualitas dari pegawai negeri sipil di Indonesia telah mendapat sorotan yang tajam, antara lain rendahnya profesionalisme pegawai, budaya kerja serta etos kerja yang masih sangat rendah, dan tentunya penerapan peraturan disiplin yang tidak dilaksanakan

secara konsisten. Persoalan klasik seperti ini merupakan persoalan yang umum ditemukan sejak dahulu sampai sekarang dan merupakan fenomena yang tidak asing lagi bagi masyarakat. Hal ini sesuai dengan hasil penelitian dari Effendy (2005:36) yang mengatakan bahwa dari sisi kualitas sumber daya manusia, profil PNS memperlihatkan masih rendahnya kualitas, kapasitas dan mentalitas PNS sebagai akibat dari rendahnya rasionalitas dan keterkaitan antara sub-sub sistem dalam manajemen PNS, mulai dari perencanaan kebutuhan sampai pada pemberhentian. Permasalahan-permasalahan tersebut hampir tidak pernah terurai secara tuntas sehingga akibatnya, kinerja dan profesionalisme pegawai negeri sipil selalu menjadi sorotan banyak pihak. Kemudian hal ini diperkuat dengan pernyataan dari mantan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara (Meneg PAN) Taufiq Effendi yang mengatakan bahwa terdapat 55 persen dari total pegawai negeri sipil yang mencapai sekitar 3,6 juta orang berkinerja buruk. Para pekerja ini hanya mengambil gajinya tanpa berkontribusi berarti terhadap pekerjaannya (Kompas, 12 Januari 2007).

Terkait dengan kondisi kualitas PNS yang buruk, pemerintah Indonesia sebenarnya sudah memberikan sebuah regulasi mengenai upaya penegakan kedisiplinan Pegawai Negeri Sipil sejak dulu melalui Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil yang sekarang telah diperbaharui menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Secara umum, peraturan tersebut membahas tentang hukuman disiplin bagi Pegawai Negeri Sipil yang melanggar peraturan ini. Adapun tingkat hukuman disiplin tersebut adalah:

1. Hukuman disiplin ringan.
2. Hukuman disiplin sedang.
3. Hukuman disiplin berat.

Selain itu, Pemerintah Indonesia juga telah melakukan upaya untuk pengembangan aparatur yaitu dengan membuat proyek percontohan pertama di tiga lembaga yakni Kementerian Keuangan, Mahkamah Agung, dan Badan Pemeriksa Keuangan. Pegawai di kantor-kantor tersebut diberi tunjangan kinerja yang bertujuan untuk meningkatkan motivasi dan produktifitas kerja, kualitas pelayanan, serta kedisiplinan dalam menjalankan pekerjaan (Anonymous, 2011).

Kementerian Keuangan yang dulunya bernama Departemen Keuangan merupakan departemen yang pertama kali melaksanakan 100% renumerasi. Renumerasi yang diberikan di Kementerian Keuangan kepada pegawainya merupakan sebuah tunjangan kinerja yang dinamakan Tunjangan Khusus Pembinaan Keuangan Negara (TKPKN). TKPKN juga diberikan kepada Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) di Lingkungan Kementerian Keuangan, baik yang telah mendapatkan Surat Keputusan Pengangkatan Sebagai Calon Pegawai Negeri Sipil (SK CPNS) maupun yang belum mendapatkan SK CPNS (pegawai harian) (Aamulyo; 2009). Pemberian tunjangan ini merupakan awal sebuah upaya untuk mereformasi kualitas pegawai di seluruh jajaran Kementerian Keuangan untuk mendorong terciptanya kinerja terbaik dan kekuatan yang solid.

Peraturan terbaru mengenai pemberian tunjangan di Kementerian Keuangan ditetapkan tahun 2007 berdasarkan Kepmenkeu No 289/KMK.01/2007. Berikut merupakan tabel Tunjangan Kinerja yang diberikan kepada pegawai Kementerian Keuangan berdasarkan pada Golongan dan Pangkat pegawai.

Tabel 1.1
Daftar Tunjangan Khusus Pembinaan Keuangan Negara
(TKPKN) Kementerian Keuangan

No	Grade	Tunjangan	Gol/Ruang	Eselon
1.	27	46,950,000		
2.	26	41,550,000		
3.	25	36,770,000	IV/e	Eselon I
4.	24	32,540,000		
5.	23	24,100,000		
6.	22	21,330,000	IV/d	Eselon II
7.	21	18,880,000		
8.	20	16,700,000		
9.	19	12,370,000	IV/b	Eselon III
10.	18	10,760,000		
11.	17	9,360,000		
12.	16	6,930,000	III/d	Eselon IV
13.	15	6,030,000		
14.	14	5,240,000		
15.	13	4,370,000	III/b	Eselon V
16.	12	3,800,000	III/b	Pelaksana
17.	11	3,450,000		
18.	10	3,140,000		
19.	9	2,850,000		
20.	8	2,550,000	II/c	Pelaksana
21.	7	2,360,000		
22.	6	2,140,000		
23.	5	1,950,000		
24.	4	1,770,000		
25.	3	1,610,000	I/c	Pelaksana
26.	2	1,460,000		
27.	1	1,330,000	I/c	Pelaksana

Sumber : (Aamulyo; 2009)

Diberikannya tunjangan khusus tersebut, diharapkan kesejahteraan pegawai di lingkungan Kementerian Keuangan akan meningkat dan membawa dampak yang lebih baik. Namun permasalahan disiplin pegawai tetap menjadi permasalahan utama di Lingkungan Kementerian Keuangan. Hal ini terbukti sebanyak 1.961 pegawai Departemen Keuangan mendapat sanksi karena melawan arus reformasi birokrasi yang dijalankan departemen itu sejak 2007. Sebanyak 184 orang diantaranya diberhentikan tidak hormat, antara lain karena terlibat tindak pidana. Data hingga 31 Agustus 2009 menyebutkan, 1.012 pegawai Depkeu dikenai hukuman disiplin kehadiran. Adapun yang dihukum karena pelanggaran integritas 930 orang dan hukuman lainnya 19 orang. Dalam dua tahun sejak dilaksanakannya reformasi birokrasi, pegawai Depkeu yang mendapat sanksi 1.346 orang. Sebelumnya, tahun 2006-2007 hanya 615 orang yang terkena sanksi. Pelanggaran terbanyak terjadi di Direktorat Jenderal Pajak, yakni 1.036 atau 52,8 persen dari total hukuman yang dijatuhkan. Urutan kedua di Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, 311 sanksi atau 15,86 persen dari total sanksi yang dikenakan. Selanjutnya di Direktorat Jenderal Perbendaharaan Negara sebanyak 284 sanksi (Direktorat Aparatur Negara, 2010).

Berdasarkan data tersebut, diketahui bahwa meskipun dengan adanya pemberian Tunjangan Khusus Pembinaan Keuangan Negara (TKPKN), kualitas dari pegawai negeri sipil di Lingkungan Kementerian Keuangan tetap saja masih buruk. Terbukti dengan masih ditemukannya pelanggaran-

pelanggaran aturan yang dilakukan pegawai negeri sipil di Lingkungan Kementerian Keuangan terutama pelanggaran disiplin.

Melihat fakta di atas, untuk lebih meningkatkan kedisiplinan pegawai negeri sipil di Lingkungan Kementerian Keuangan terkait dengan Pemberian Tunjangan Khusus Pembinaan Keuangan Negara (TKPKN), maka lahirilah sebuah regulasi dari Menteri Keuangan yaitu Peraturan Menteri Keuangan Nomor 214/PMK.01/2011 yang merupakan revisi dari Peraturan Menteri Keuangan Nomor 41/PMK.01/2011 tentang *Penegakan Disiplin Dalam Kaitannya Dengan Tunjangan Khusus Pembinaan Keuangan Negara Di Lingkungan Kementerian Keuangan*. Dalam Peraturan Menteri Keuangan tersebut ditentukan mengenai penegakan disiplin melalui pemotongan Tunjangan Khusus Pembinaan Keuangan Negara (TKPKN) terhadap pegawai yang melakukan pelanggaran jam kerja dari ketentuan masuk bekerja yang telah ditetapkan. Adapun salah satu tujuan utama dalam Peraturan Menteri Keuangan ini adalah untuk meningkatkan kedisiplinan pegawai di seluruh jajaran pegawai negeri Kementerian Keuangan.

Dalam struktur organisasinya, Kementerian Keuangan membawahi 7 Ditjen (Direktorat Jenderal), yaitu Direktorat Jenderal Anggaran, Direktorat Jenderal Pajak, Direktorat Jenderal Bea & Cukai, Direktorat Jenderal Perbendaharaan, Direktorat Jenderal Kekayaan Negara, Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang, dan Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (Anonymous, 2010). Masing-masing Direktorat Jenderal tersebut memiliki fungsi masing-masing dalam pelayanan. Untuk mendesentralisasikan

pelayanan ke seluruh wilayah Indonesia, maka terdapat Kantor Wilayah Direktorat Jenderal di tiap-tiap wilayah di Indonesia.

KPPN (Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara) Kudus merupakan ujung tombak pelayanan publik yang dimiliki oleh Direktorat Jenderal Perbendaharaan dalam hal ini berada di bawah Kantor Wilayah Direktorat Jenderal perbendaharaan Provinsi Jawa Tengah yang memberikan pelayanan berupa pencairan dana APBN, penatausahaan setoran penerimaan Negara, dan penyusunan laporan keuangan kantor satuan kerja instansi pemerintah, serta memberikan bimbingan teknis terkait pelaksanaan dan pertanggungjawaban APBN (Anonymous, 2012). Dalam melaksanakan fungsinya tersebut, tentunya KPPN Kudus memiliki kendala permasalahan kedisiplinan pegawai seperti pada kantor-kantor yang berada di Lingkungan Kementerian Keuangan pada umumnya. Hal tersebut dijelaskan oleh Bapak Kusmen, SH (seorang pensiunan KPPN Kudus) yang mengatakan bahwa :

“Dahulu pada waktu saya masih bekerja di kantor KPPN Kudus, sebelum adanya kebijakan pemotongan tunjangan khusus terkait kedisiplinan, banyak pegawai yang sering datang terlambat, dan pulang sebelum waktunya pulang”. (Wawancara pada tanggal 31 Mei 2012 di Rumah Bapak Kusmen,SH.)

Melihat permasalahan kedisiplinan pegawai negeri sipil di Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara/ KPPN Kudus, serta adanya implementasi dari Peraturan Menteri Keuangan Nomor 214/PMK.01/2011, peneliti mencoba untuk melakukan penelitian yang berjudul **“Implementasi Peraturan Menteri Keuangan Nomor 214/PMK.01/2011 Tentang Penegakan Disiplin Dalam Kaitannya Dengan Tunjangan Khusus Pembinaan Keuangan**

Negara Di Lingkungan Kementerian Keuangan” (Studi pada Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara/ KPPN Kudus).

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian permasalahan yang telah dideskripsikan di atas, dapat dirumuskan permasalahan dalam penelitian ini, sebagai berikut:

1. Bagaimanakah Implementasi Peraturan Menteri Keuangan Nomor 214/PMK.01/2011 di Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara/ KPPN Kudus ?
2. Bagaimanakah dampak Implementasi Peraturan Menteri Keuangan Nomor 214/PMK.01/2011 terhadap peningkatan kedisiplinan Pegawai di Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara/ KPPN Kudus ?
3. Apa saja faktor pendukung dan penghambat dalam Implementasi Peraturan Menteri Keuangan Nomor 214/PMK.01/2011 di Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara/ KPPN Kudus ?

C. Tujuan Penulisan

Berdasarkan permasalahan di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis Implementasi Peraturan Menteri Keuangan Nomor 214/PMK.01/2011 di Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara/ KPPN Kudus.

2. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis dampak Implementasi Peraturan Menteri Keuangan Nomor 214/PMK.01/2011 terhadap peningkatan kedisiplinan Pegawai di Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara/ KPPN Kudus.
3. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis faktor pendukung dan penghambat dalam Implementasi Peraturan Menteri Keuangan Nomor 214/PMK.01/2011 di Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara/ KPPN Kudus.

D. Kontribusi Penelitian

1. Kontribusi Akademis
 - a. Bagi mahasiswa, agar mampu menerapkan ilmu pengetahuan yang diperoleh selama menempuh masa kuliah, terutama dalam bidang administrasi publik yang bermanfaat untuk mengembangkan kemampuan interpretasi berbagai masalah yang dihadapi selama penelitian dan penyusunan hasil penelitian yang dilakukan.
 - b. Bagi Universitas Brawijaya, khususnya Fakultas Ilmu Administrasi (FIA) dapat memberikan sumbangsih bagi perkembangan ilmu pengetahuan, terutama dalam lingkup Administrasi Publik.
 - c. Sebagai sarana untuk memberikan data dan informasi sebagai bahan studi untuk melakukan penelitian selanjutnya dengan

pengembangan dan variasi materi yang lebih kompleks.

Disamping itu juga dapat digunakan sebagai sarana pembandingan bagi penelitian-penelitian yang telah dilakukan sebelumnya.

2. Kontribusi Praktis

- a. Bagi Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara/ KPPN Kudus, hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan bahan masukan dan pertimbangan dalam mengatasi permasalahan kedisiplinan pegawai.
- b. Bagi Kementerian Keuangan, dengan hasil penelitian ini dapat diketahui kendala-kendala dalam Implementasi Peraturan Menteri Keuangan Nomor 214/PMK.01/2011.

E. Sistematika Penulisan

Untuk memberi gambaran menyeluruh tentang isi penulisan. Dibawah ini disampaikan pokok-pokok bahasan yang ada pada setiap Bab yaitu :

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini diawali dengan penjelasan mengenai latar belakang, dilanjutkan dengan perumusan masalah tentang Implementasi Peraturan Menteri Keuangan / Nomor 214/PMK.01/2011 di Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara/ KPPN Kudus; Dampak dari Implementasi Peraturan Menteri Keuangan Nomor 214/PMK.01/2011 terhadap peningkatan kedisiplinan

pegawai di Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara/ KPPN
Kudus; dan Faktor pendukung dan penghambat dalam
Implementasi Peraturan Menteri Keuangan Nomor
214/PMK.01/2011 di Kantor Pelayanan Perbendaharaan
Negara/ KPPN Kudus, kemudian dijelaskan tentang tujuan dan
kontribusi penelitian serta deskripsi sistematika penulisan.

BAB II KAJIAN PUSTAKA

Bab ini menjelaskan mengenai dasar dan landasan berpijak
yang digunakan dalam penyusunan skripsi sebagai alat untuk
melakukan analisa dan interpretasi, dapat berupa konsep atau
teori temuan-temuan dari buku ilmiah, jurnal, hasil penelitian
(skripsi, tesis, disertasi) yang berkaitan dengan permasalahan
atau pertanyaan peneliti. Teori yang digunakan dalam
penelitian ini antara lain, yaitu : Kebijakan Publik dan
Implementasi Kebijakan Publik; Administrasi Kepegawaian
Negara; Disiplin, Tunjangan Khusus Pembinaan Keuangan
Negara (TKPKN).

BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini berisikan tentang metode yang dipakai dalam
penelitian antara lain : jenis penelitian, fokus penelitian, lokasi
penelitian dan situs penelitian, sumber data, instrumen
penelitian, dan diakhiri dengan analisis data.

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini menguraikan data-data yang berkaitan dengan masalah yang diteliti. Berkaitan dengan tujuan penelitian dan sesuai dengan fokus penelitian. Data yang telah dikumpulkan kemudian dianalisis dan diinterpretasikan.

BAB V PENUTUP

Bab ini berisi kesimpulan dari hasil pembahasan yang telah dilakukan sebelumnya serta saran yang dapat penulis berikan dalam permasalahan penelitian ini.

