

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM  
PENJATUHAN HUKUMAN DISIPLIN  
PEGAWAI NEGERI SIPIL DI KABUPATEN BREBES**

**TESIS**

Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan

Guna Mencapai Derajat Sarjana S-2

**Program Pascasarjana Universitas Diponegoro**

**Program Studi Magister Ilmu Administrasi**

**Konsentrasi Magister Administrasi Publik**



**Diajukan oleh :**

**DEDY IMAN WAHYUDIN**

**D4E007004**

**PROGAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS DIPONEGORO SEMARANG  
2009**

## **PERNYATAAN**

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam Tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu perguruan tinggi, juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Semarang, Juni 2009.

Penulis

# **IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM PENJATUHAN HUKUMAN DISIPLIN PEGAWAI NEGERI SIPIL DI KABUPATEN BREBES**

Dipersiapkan dan disusun oleh :

**DEDY IMAN WAHYUDIN**

D4E007004

Telah dipertahankan di depan Tim Penguji

Pada tanggal : 15 Agustus 2009

Susunan Tim Penguji

Ketua Penguji/Pembimbing I,

Anggota Tim Penguji lain :

Prof. Drs. Y. Warella, MPA, Ph.D

1. Drs. Herbasuki, N, MT

Sekretaris Penguji/Pembimbing II,

Dr. Sri Suwitri, M,Si

2. Drs. M. Suryaningsih, MS

Tesis ini telah diterima sebagai salah satu persyaratan  
untuk memperoleh gelar Magister Sains (M.Si).

Tanggal : 15 Agustus 2009.

Ketua Program Studi MAP

Universitas Diponegoro

Semarang

Prof. Drs. Y. Warella, MPA, Ph.D

## A. MOTTO DAN PERSEMBAHAN

### MOTTO :

*“ Siapa yang berjalan di suatu jalan untuk menuntut ilmu pengetahuan, Allah akan memudahkan baginya jalan ke sorga “.*

*( Al - Hadist )*

*“ Sesungguhnya beserta kesukaran ada kemudahan, maka apabila engkau telah selesai (dari suatu urusan), maka kerjakanlah urusan yang lain dengan sungguh-sungguh, dan hanya kepada Tuhanmu hendaklah engkau berharap “.*

*( Al Insyiroh : 6-7)*

### PERSEMBAHAN :

- \* *Untuk Istriku tercinta, dan juga anakku yang aku sayangi ;*
- \* *Untuk Dosen Pembimbingku, terima kasih banyak atas bimbingannya ;*
- \* *Untuk teman – teman seangkatan, terima kasih atas masukannya ;*
- \* *Dan tak lupa saya ucapkan terima kasih kepada berbagai pihak yang telah membantu terselesaikannya Tesis ini .*

## **RINGKASAN**

Implementasi kebijakan pemerintah dalam penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes belum optimal. Hal ini terlihat dari penegakkan disiplin Pegawai Negeri Sipil oleh BKD dan Inspektorat Kabupaten Brebes masih lemah, belum optimalnya pengawasan, ketidakmampuan implementor dalam menangani semua aduan-aduan masyarakat yang berkaitan dengan pelanggaran – pelanggaran disiplin PNS, penerbitan Surat Keputusan Penjatuhan Hukuman Disiplin PNS sering mengalami keterlambatan, masih kurangnya kualitas/kuantitas Pejabat Fungsional Auditor (PFA), masih kurangnya Staf pelaksana BKD dalam implementasi penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kab. Brebes.

Analisis hasil penelitian dari proses pelaksanaan pejatuhan hukuman disiplin PNS, prosedur/ mekanisme penjatuhan hukuman disiplin, tingkat dan jenis hukuman disiplin, pengawasan dan evaluasi, serta informasi dan pengaduan serta faktor-faktor yang mendukung dan menghambat adalah sebagai berikut : (1) Secara umum Implementasi kebijakan pemerintah dalam penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes sudah berjalan cukup lancar, (2) Terdapat 4 (empat) faktor yang mendukung dan menghambat implementasi kebijakan pemerintah dalam penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes yang terdiri dari faktor sumber daya, komunikasi, struktur birokrasi dan faktor lain.

Implikasi dari hasil penelitian adalah sebagai berikut : (1) perlu menyelenggarakan sosialisasi tentang PP 30 tahun 1980, PP 32 tahun 1979, PP 45 tahun 1990 dan PP 42 tahun 2004 tentang aturan kewajiban dan larangan PNS, (2) para implementor kebijakan penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes dengan melakukan pelatihan khusus (diklat) dan menyusun strategi yang komprehensif dalam meningkatkan keterbatasan sumber daya fisik atau menambah personilnya, (3) meningkatkan sosialisasi perubahan kebijakan, terutama dalam kaitannya dengan penerapan PP nomor 41 tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah kepada implementor kebijakan sehingga para sumber daya staf/pelaksana kebijakan penjatuhan hukuman disiplin PNS lebih dapat siap menghadapi segala kemungkinan, (4) mendorong percepatan realisasi pembangunan Kantor Terpadu di

Desa Pagejungan Kecamatan Brebes sehingga sarana dan prasarana dapat segera terpenuhi, (5) melakukan strategi dan program yang lebih proaktif guna peningkatan kinerja dan kesejahteraan PNS dalam melayani kebutuhan masyarakat.

## **KATA PENGANTAR**

Penulis panjatkan segala Puji Syukur kepada Tuhan Yang Maha Esa yang telah memberikan kekuatan dalam menyusun Tesis ini yang berjudul “Implementasi Kebijakan Pemerintah dalam Penjatuhan Hukuman Disiplin Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Brebes”.

Tesis ini disusun untuk memenuhi sebagian persyaratan dalam memperoleh derajat Sarjana S-2 pada program Studi Magister Ilmu Administrasi Publik (MAP) Universitas Diponegoro Semarang.

Pada kesempatan ini ijinilah penulis menyampaikan banyak-banyak terima kasih kepada yang terhormat :

1. Bapak Prof. Drs. Y. Warella, MPA, PhD selaku Ketua Program Studi Magister Administrasi Publik Universitas Diponegoro Semarang dan Pembimbing I, yang telah memberikan dorongan moral kepada penulis sehingga tesis ini bisa terwujud.
2. Ibu Dr. Sri Suwitri, M.Si selaku Dosen Pembimbing II yang telah dengan sabar membimbing penulis sehingga tesis ini bisa diselesaikan tepat pada waktunya .
3. Seluruh Dosen dan staf pada Program Studi Magister Administrasi Publik yang telah memberikan ilmu pengetahuan yang berguna selama kuliah.
4. Bapak Wisnu Broto, SH,MH, selaku Kepala BKD Kabupaten Brebes yang telah memberikan dukungan baik moral maupun material sehingga penulis bisa menyelesaikan tesis ini tepat pada waktunya.

5. Bapak Sutriyono, SH,MM, selaku Inspektur Kabupaten Brebes yang telah memberikan dukungan dan bantuannya sehingga penulis bisa menyelesaikan tesis ini .
6. Rekan-rekan di BKD Kabupaten Brebes yang tidak dapat saya sebut satu persatu atas dorongannya kepada penulis.
7. Istriku dan anakku tercinta, terima kasih atas segala dorongan dan pengertian yang diberikan, sehingga penulis bisa menyelesaikan studi tepat waktunya.

Semoga seluruh amal baik yang telah berikan kepada penulis secara ikhlas akan mendapat imbalan dari Allah SWT (Amin). Penulis menyadari bahwa dalam penulisan ini masih terdapat kekurangan dan keterbatasan kemampuan dan ilmu pengetahuan yang penulis miliki, dengan demikian penulis menghargai setiap kritik dan saran dari pembaca demi kesempurnaan Tesis ini.

Akhirnya penulis mengharapkan semoga Tesis ini dapat bermanfaat khususnya bagi penulis dan umumnya bagi semua pihak yang membutuhkan.

Semarang, .Agustus 2009.

P e n u l i s ,

## ABSTRAKSI

Penegakkan disiplin Pegawai Negeri Sipil oleh BKD dan Inspektorat Kabupaten Brebes masih lemah, ini terlihat dari belum optimalnya pengawasan, ketidakmampuan implementor dalam menangani semua aduan-aduan masyarakat yang berkaitan dengan pelanggaran – pelanggaran disiplin PNS, belum optimalnya pemeriksaan yang dilakukan oleh auditor/ obyek yang diperiksa dan belum dilaksanakan sosialisasi tentang PP 30 tahun 1980, PP 32 / 1979, PP 45 /1990 dan PP 42 / 2004 di Kabupaten Brebes.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis proses implementasi kebijakan pemerintah dalam penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes dengan mengacu pada teori Implementasi dari George Edwards III, terutama empat faktor yaitu (1) komunikasi, (2) Sumber Daya, (3) Struktur Birokrasi dan (4) faktor lain. Metode penelitian yang dipakai adalah metode kualitatif dengan pendekatan fenomenologis. Pemilihan informan kunci yaitu Kepala BKD, Inspektur, Inspektur Pembantu Bidang Pemerintahan dan Aparatur, Kepala Bidang Bina Kepegawaian BKD, Kepala Sub Bidang Pembinaan Disiplin dan Kesejahteraan Pegawai, beberapa Auditor pada Inspektorat Kabupaten Brebes.

Instrumen penelitian adalah peneliti sendiri dan pengumpulan data melalui wawancara, dokumentasi dan observasi lapangan. Teknik analisis data dalam penelitian ini menggunakan analisis taksonomis.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara umum proses implementasi kebijakan pemerintah dalam penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes sudah berjalan cukup lancar. Hal ini terlihat dari implementasi penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes sudah dilaksanakan berdasarkan Surat Edaran Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara Nomor 23/SE/1980 tentang Peraturan Disiplin PNS, dan Surat Edaran Bupati Brebes tanggal 4 September 2008 Nomor: 875.1/ 002565/2008 perihal Petunjuk Teknis Pelaksanaan Keputusan Bupati Brebes Nomor : 875.1/908/2008 tanggal 26 Agustus 2008 tentang Pendelegasian Wewenang dan Pemberian Kuasa Pemeriksaan dan Penindakan Pelanggaran Disiplin PNS di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Brebes. Terdapat 4 (empat) faktor yang mendukung dan menghambat implementasi kebijakan pemerintah dalam penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes yaitu faktor sumber daya, komunikasi, struktur birokrasi dan faktor lain.

Saran yang dapat dikemukakan dalam tesis ini yaitu perlu menyelenggarakan sosialisasi tentang aturan kewajiban dan larangan PNS, menyusun strategi dalam meningkatkan keterbatasan sumber daya fisik atau menambah staf/auditor, dan memberikan sanksi/hukuman kepada atasan langsung/pejabat yang berwenang yang tidak sepenuh hati untuk menjatuhkan sanksi kepada PNS yang indiscipliner

*Kata kunci : Implementasi, sumber daya, komunikasi, struktur birokrasi dan budaya.*

## ABSTRACT

Enforcement discipline Pegawai Negeri Sipil BKD and District Inspectorate Brebes still weak, this is not visible from the optimum control, the inability implementor in the complaint-handling all complaints related to community violations - civil servants, disciplinary violations, have not been optimal inspection done by the auditor / object the review and not socialization implemented about PP 30/1980, PP 32 /1979, PP 45/ 1990 and PP 42 /2004 in District Brebes.

This study aims to analyze the process of implementation of government policy in throwing punishment discipline civil servants in the District Brebes the theory to the implementation of the George Edwards III, particularly the four factors, namely (1) communication, (2) Resources, (3) Structure and Bureaucracy (4 ) other factors. Research method used is a method of qualitative approach fenomenologis. Elections key informants, namely the Head of BKD, the Inspector, the Assistant Inspector of Government and apparatus, the field of BKD Officer, Head of Sub Field Development and Welfare Employee Discipline, some of the Inspectorate District Auditor Brebes. Instruments of research and researchers are collecting data through interviews, documentation and field observations. Data analysis techniques in this research using taksonomis analysis.

Results of research shows that in general the process of implementation of government policy in throwing punishment discipline civil servants in the District Brebes has been running quite smoothly. This can be seen dropping from the implementation of disciplinary punishment in the District Brebes PNS was implemented based on the Letter Circular Head of the State Tax Administration Officer 23/SE/1980 Discipline Regulations of the PNS, and Brebes Regent Circular Letter dated 4 September 2008 number: 875.1 / 002565/2008 subject Decision Directive Technical Implementation Regent Brebes number: 875.1/908/2008 on 26 August 2008 of the Authority and the power of examination and to sting Offenses Discipline Environment civil servant in the Government District Brebes. There are 4 (four) factors that support and hinder the implementation of government policy in throwing punishment discipline civil servants in the District Brebes the factors of resources, communications, bureaucratic structure and other factors.

Suggestions that can be raised in this thesis need to hold the socialization of the rules and obligations of civil servants, the prohibition, a strategy to improve the physical limitations of resources or increase the staff / auditors, and provide sanctions / penalties directly to the head / authorized officer that is not whole-heartedly to drop sanctions to the civil servants who indisipliner.

*Keywords: Implementation, resources, communications, bureaucratic structure and culture*

## DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN PERNYATAAN .....	i
HALAMAN PERSETUJUAN .....	ii
HALAMAN PERSEMBAHAN .....	iii
RINGKASAN.....	iv
KATA PENGANTAR.....	v
ABSTRAKSI .....	vii
ABSTRACT.....	viii
DAFTAR ISI .....	ix
DAFTAR TABEL .....	xiii
DAFTAR GAMBAR .....	xiv
DAFTAR LAMPIRAN.....	xv
<b>BAB I : PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Identifikasi dan Perumusan Masalah .....	16
C. Tujuan Penelitian .....	18
D. Kegunaan Penelitian .....	18
<b>BAB II : TINJAUAN PUSTAKA .....</b>	<b>19</b>
A. Kebijakan publik .....	19
B. Tahap-tahap kebijakan publik.....	23
C. Implementasi kebijakan publik .....	25
D. Pendekatan dalam implementasi kebijakan publik.....	28
E. Model-model implementasi kebijakan publik .....	29
1. Model implementasi kebijakan Van meter dan Van Horn.	29
2. Model implementasi kebijakan Mazmanian dan Sabatier..	33
3. Model implementasi kebijakan Riant Nugroho. D .....	34
4. Model implementasi kebijakan George C Edwards III .....	35
F. Disiplin kerja .....	44
1. Pengertian .....	44
2. Prinsip penggunaan disiplin secara efektif .....	46
3. Langkah-langkah untuk meningkatkan disiplin kerja .....	50
G. Hukuman .....	52

1. Pengertian .....	52
2. Prinsip penggunaan hukuman secara efektif.....	53
3. Faktor-faktor pendukung program pemberian hukuman ...	57
<b>BAB III : METODE PENELITIAN .....</b>	<b>60</b>
A. Pendekatan Penelitian .....	60
B. Ruang lingkup/ Fokus Penelitian .....	61
C. Lokasi Penelitian .....	62
D. Fenomena yang diamati .....	62
1. Implementasi kebijakan pemerintah dalam penjatuhan hukuman disiplin PNSdi Kabupaten Brebes .....	44
2. Faktor pendukung dan penghambat implementasi Kebijakan .....	63
a. Sumber daya.....	63
b. Komunikasi. ....	64
c. Struktur birokrasi.....	64
d. Faktor lain.....	65
E. Jenis dan Sumber Data .....	68
F. Pemilihan Informan .....	68
G. Instrumen Penelitian .....	70
H. Teknik Pengumpulan Data dan pengolahan data .....	70
1. Teknik pengumpulan data .....	70
2. Teknik pengolahan data .....	71
I. Analisis Data .....	73
<b>BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>74</b>
A. Deskripsi Wilayah Penelitian.....	74
1. Gambaran umum Kabupaten Brebes .....	74
a. Kondisi geografis .....	74
b. Kondisi demografi .....	76
1) Penduduk menurut jenis kelamin .....	76
2) Persebaran dan kepadatan penduduk .....	78
3) Pertumbuhan penduduk .....	79
c. Aparatur pemerintah .....	80
d. Gambaran Umum Peraturan disiplin PNS .....	86
B. Deskripsi lokasi Penelitian .....	97
1. Dasar hukum .....	97
2. Visi dan Misi .....	98
a. Visi .....	98

b. Misi .....	99
3. Kondisi pegawai .....	100
a. Kondisi Pegawai BKD Kab. Brebes berdasarkan .....	
Golongan ruang .....	100
b. Kondisi Pegawai BKD Kab. Brebes berdasarkan .....	
Tingkat Eselon .....	101
c. Kondisi Pegawai BKD Kab. Brebes berdasarkan .....	
Tingkat Pendidikan.....	102
4. Kedudukan tugas pokok dan fungsi .....	103
a. Kedudukan .....	103
b. Tugas pokok.....	103
c. Fungsi .....	103
5. Susunan Organisasi dan Tugas pokok Bidang Bina	
Kepegawaian .....	104
a. Susunan Organisasi .....	104
b. Tugas Pokok Bidang Bina Kepegawaian .....	104
c. Tugas pokok Subbid Informasi dan Pelayanan Administrasi	
pegawai .....	105
d. Tugas pokok Subbid Pembinaan disiplin dan kesejahteraan	
pegawai .....	107
C. Hasil Penelitian .....	110
1. Identitas informan .....	110
2. Deskripsi Hasil penelitian .....	112
a. Implementasi kebijakan penjatuhan hukuman disiplin	
PNS.....	112
1) Pelaksanaan penjatuhan hukuman disiplin PNS di	
Kabupaten Brebes.....	112
2) Mekanisme dan prosedur penjatuhan hukuman	
disiplin PNS .....	115
3) Tingkat dan jenis hukuman disiplin PNS .....	118
4) Pengawasan dan evaluasi.....	122
5) Informasi dan pengaduan.....	124
b. Faktor-faktor yang mendukung dan menghambat	
implementasi kebijakan.....	127
1) Sumber daya .....	127
2) Komunikasi .....	130
3) Struktur birokrasi .....	133
4) Faktor lain.....	137
D. Analisis hasil penelitian .....	138

1. Implementasi kebijakan penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes .....	139
2. Faktor pendukung dan penghambat implementasi kebijakan penjatuhan hukuman disiplin PNS .....	145
a. Sumber daya .....	145
b. Komunikasi .....	147
c. Struktur birokrasi.....	149
d. Faktor lain.....	150
E. DISKUSI.....	151
1. Implementasi kebijakan penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes .....	151
<b>BAB V : PENUTUP .....</b>	<b>158</b>
A. Kesimpulan .....	158
B. Saran .....	162
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>164</b>
<b>LAMPIRAN .....</b>	<b>167</b>

## DAFTAR TABEL

		Halaman
I -1	Kondisi PNS Menurut Golongan di Kabupaten Brebes Tahun 2002 – 2006.	7
I -2	Data PNS/ CPNS yang Dijatuhi Hukuman Disiplin di Kabupaten Brebes Tahun 2003 – 2008.	8
III -1	Fenomena Implementasi Kebijakan yang diteliti	66
IV -1	Pembagian Wilayah Administrasi dan Luas wilayah Kabupaten Brebes Tahun 2007	76
IV -2	Jumlah Penduduk menurut jenis kelamin per kecamatan di Kabupaten Brebes Tahun 2004 - 2006	77
IV -3	Tingkat kepadatan penduduk per kecamatan di Kabupaten Brebes Tahun 2002 - 2006	78
IV -4	Tingkat pertumbuhan penduduk Kabupaten Brebes Tahun 2002 - 2006	80
IV -5	Jumlah Pegawai di kabupaten Brebes berdasarkan Tingkat Pendidikan Tahun 2006	80
IV -6	Komposisi jumlah PNS Kabupaten Brebes Tahun 2002- 2006	81
IV -7	Rasio PNS terhadap jumlah penduduk Kabupaten Brebes Tahun 2002 - 2008	82
IV -8	Jumlah Pegawai di Kabupaten Brebes berdasarkan profesi sebagai tenaga kependidikan (guru) dan non kependidikan Tahun 2008	83
IV -9	Data CPNS/PNS yang dijatuhi hukuman disiplin di Kabupaten Brebes Tahun 2003 - 2008	84
IV -10	Kondisi pegawai di BKD Kabupaten Brebes berdasarkan golongan ruang	100

IV -11	Kondisi pegawai di BKD Kabupaten Brebes berdasarkan tingkat eselon	101
IV -12	Kondisi pegawai di BKD Kabupaten Brebes berdasarkan tingkat pendidikan	102

## DAFTAR GAMBAR

	Halaman
II -1	Gambar Model Implementasi Kebijakan 31
II -2	Gambar Model Implementasi Kebijakan Van Horn dan Van Meter 32
II -3	Gambar Model Implementasi Kebijakan Mazmanian dan Sabatier 34
II -4	Gambar Model Implementasi Kebijakan Riant Nugroho. D 35
II -5	Gambar Model Implementasi Kebijakan George C. Edwards III 36
III -1	Gambar Kerangka Alur Fikir Penelitian 67
III -2	Gambar Model Interaktif Miles and Huberman 72
IV -1	Gambar Struktur Organisasi BKD Kabupaten Brebes 109

## **DAFTAR LAMPIRAN**

- Lampiran 1 : Pedoman Wawancara
- Lampiran 2 : PP 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin PNS.
- Lampiran 3 : PP 32 Tahun 1979 tentang Pemberhentian PNS
- Lampiran 4 : PP 45 Tahun 1990 tentang perubahan atas PP 10 Tahun 1980 tentang izin perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Dalam rangka pengintegrasian perencanaan pembangunan daerah dalam sistem pembangunan nasional mengamanatkan bahwa arah kebijakan tentang penyelenggaraan negara antara lain adalah meningkatkan kualitas aparatur negara dengan memperbaiki kesejahteraan dan keprofesionalan serta memberlakukan sistem karier (career mapping system) berdasarkan prestasi dengan prinsip memberikan penghargaan dan sanksi (reward and punishment). Semenjak digulirkannya kebijakan otonomi daerah pasca reformasi, yaitu sejak dilaksanakannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, terjadi perubahan sistem pemerintahan cukup penting, yang semula bersifat sentralisasi menjadi desentralisasi. Dengan sistem desentralisasi ini diharapkan pemerintah daerah dapat mengelola dan mengoptimalkan potensi daerahnya sesuai kebutuhan dan kemampuan daerahnya masing-masing.

Menurut Amri (2000 : 5-6) menyatakan bahwa :

Pada intinya, UU No.22/1999 dimaksudkan untuk memberikan perluasan kewenangan kepada Kabupaten dan Kota sebagai Daerah Tingkat II dan membatasi kewenangan pada tingkat propinsi dan pemerintah pusat. Melalui Undang-Undang ini, diharapkan propinsi dan pusat tidak akan terlalu jauh mencampuri urusan Daerah Tingkat II. Propinsi hanya akan melaksanakan fungsi-fungsi yang tidak dapat dilaksanakan Kabupaten dan Kota, yaitu fungsi-fungsi yang menyangkut lintas kabupaten, seperti contohnya kehutanan dan transportasi, sedangkan kewenangan pusat adalah

menyangkut politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal.

Menurut Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 pada pasal 1 ayat (e), “desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kcsatuan Republik Indonesia”. Desentralisasi menurut Bagir Manan (1994 :170) adalah “pelimpahan kewenangan dari Pemerintah Pusat yang menimbulkan hak mengurus kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik di daerah-daerah, yang dipilih rakyat oleh rakyat dalam daerah-daerah tertentu”.

Sejalan dengan terjadinya perubahan tersebut, terjadi pula perubahan kewenangan dalam bidang kepegawaian yang cukup kompleks, dimana Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2003 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil mempunyai kewenangan yang sangat vital yaitu mulai dari pengangkatan pegawai, pemindahan pegawai, sampai dengan pemberhentian pegawai baik struktural/fungsional maupun non struktural dari Golongan Ruang I/a sampai dengan Golongan Ruang III/d .

Disamping itu perlu pula dimantapkannya netralitas PNS dengan tetap menghargai hak – hak politiknya. Seiring dengan tuntutan masyarakat terhadap reformasi manajemen publik agar terciptanya pemerataan demokratik, mengakomodasi otonomi daerah serta meningkatkan pelayanan kepada masyarakat terus mengemuka. Dalam ketetapan MPR-RI Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN), mengamanatkan agar aparaturnegara mampu menjalankan tugas

dan fungsinya secara profesional, produktif, transparan dan bebas dari KKN. Perwujudan nyata dari sikap aparatur negara dalam menjalankan tugas dan fungsinya sesuai dengan yang diamanatkan oleh Tap MPR tersebut antara lain tercermin dari penyelenggaraan pelayanan publik. Oleh karena itu perlu, perlu upaya untuk meningkatkan kinerja aparat dalam penyelenggaraan pelayanan publik terus dilakukan. Karena hakekat pelayanan publik merupakan perwujudan kewajiban aparatur negara sebagai abdi negara dan abdi masyarakat untuk memberikan pelayanan prima kepada masyarakat.

Dalam menjabarkan amanat sistem pembangunan nasional serta mengantisipasi tuntutan masyarakat tersebut perlu dibangun tata pemerintahan yang baik (good governance) yang merupakan sinergi antara komponen pemerintah, swasta dan masyarakat. Dari sisi pemerintahan, aparatur negara harus dapat bekerja secara profesional, mampu menegakkan supremasi hukum, netral, berfikir desentralistik, transparan dan berdisiplin. Dari sisi swasta, para pengusaha harus mampu meningkatkan produksi, pengentasan kemiskinan dan pengangguran guna mewujudkan sistem pembangunan yang adil dan merata. Dari sisi masyarakat, warga negara harus ikut berpartisipasi dalam mendukung pembangunan nasional dan daerah sebagai cerminan masyarakat yang modern, madani, berpendidikan dan mengabdikan diri untuk bangsa dan negara.

Sehubungan dengan perlunya pembinaan yang baik kepada seluruh PNS berdasarkan sistem karier yang jelas, konsisten dan sistem prestasi kerja. Salah satu segi pembinaan aparatur pemerintah yang mendukung pembinaan tersebut adalah pembinaan disiplin PNS. Disiplin PNS yang perlu diciptakan bagi PNS adalah

disiplin yang hidup dan manusiawi, dalam arti nilai kaidah yang harus dihormati tersebut dapat diterima oleh setiap pribadi melalui proses kesadaran diri yang dalam dan tulus bahwa aparatur pemerintah memegang peranan yang penting dan strategis dalam menentukan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Penegakkan disiplin PNS yang diterapkan adalah pemberian sanksi kepada PNS yang melanggar aturan disiplin PNS seperti Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil, Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1979 tentang Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil, dan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi PNS. Sehingga perlu adanya pengawasan terhadap penyelenggara pelayanan publik baik oleh atasan langsungnya maupun pejabat yang berwenang, yang dilakukan melalui :

1. Pengawasan melekat yaitu pengawasan yang dilakukan oleh atasan langsung sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.
2. Pengawasan fungsional yaitu pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan fungsional sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. Pengawasan masyarakat yaitu pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat, berupa laporan atau pengaduan masyarakat tentang penyimpangan dan kelemahan dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Untuk menangani PNS sejumlah 12.608 PNS dari sanksi – sanksi yang melanggar pada aturan tersebut diatas, Pemerintah Kabupaten Brebes sangat

kesulitan untuk membina PNS sebagai abdi negara dan abdi masyarakat yang profesional. Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Brebes sebagai lembaga teknis yang menangani urusan kepegawaian dituntut untuk bekerja profesional untuk memberikan pelayanan dan pembinaan kepegawaiannya.

Kaitannya dengan pembinaan dan penegakkan disiplin PNS di Kabupaten Brebes, Badan Kepegawaian Daerah (BKD) bersama Inspektorat Kabupaten Brebes perlu Sumber Daya Aparatur yang mampu untuk bertindak profesional, akan tetapi dalam kenyataannya sumber daya aparatur BKD dan Inspektorat kurang optimal. Dari data tahun 2008, terlihat dari jumlah auditor Inspektorat Kab. Brebes hanya sebanyak 12 orang PNS dan belum memiliki Sertifikat auditor semua, dari Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Brebes ada sebanyak 3 PNS yang menangani proses penindakan terhadap pelanggaran disiplin PNS. Sehingga cara yang ditempuh dalam rangka peningkatan kualitas sumber daya aparatur salah satunya dapat dicapai melalui proses terpadu dari pendidikan, pelatihan, dan pengembangan, sehingga diharapkan dapat ditumbuhkembangkan kesadaran, tercipta pelaku – pelaku pembangunan atau aparatur negara yang bermental baik, berwibawa, berpotensi bermutu tinggi serta sadar akan tanggung jawab untuk menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan. Kemudian belum terselenggaranya sosialisasi atas PP 30 Tahun 1980, PP 32 tahun 1979 dan PP 45 Tahun 1990 secara mandiri, karena masih bersifat Rapat Koordinasi bidang kepegawaian yang cakupannya masih terlalu luas karena menyangkut seluruh aspek pada UU Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian. Juga sarana fisik seperti gedung kantor dan perlengkapannya serta fasilitas kerja misalnya ruang untuk pemeriksaan PNS,

handycame untuk merekam pemeriksaan, dan lainnya yang kurang mendukung. Sebagai bukti dari kurang profesionalnya aparatur pemerintah dalam melaksanakan tugas dan fungsinya adalah adanya beberapa pelanggaran disiplin PNS yang belum ditindak tegas.

Meskipun hal tersebut merupakan kebijakan dari pimpinan/ atasan langsung (pemerintah) yang berwenang terhadap penindakan terhadap pelanggaran disiplin PNS dilingkungan instansinya. Lebih lanjut dikatakan bahwa dalam hubungannya dengan tindakan pemerintah untuk mengatasi masalah-masalah dalam masyarakat, kebijakan adalah keputusan- keputusan pemerintah untuk memecahkan masalah - masalah yang diutarakan, atau juga dapat diartikan sebagai suatu keputusan untuk mengakhiri atau menjawab pertanyaan yang diajukan kepada kita. Heclo (1972) menggunakan istilah kebijakan itu secara luas, yakni sebagai rangkaian tindakan pemerintah atau tidak bertindaknya pemerintah atas sesuatu masalah. Jadi lebih luas dari tindakan atau keputusan yang bersifat khusus. Henz Eulau dan Kenneth Previt (1973) merumuskan kebijakan sebagai keputusan yang tetap, ditandai oleh kelakuan yang berkesinambungan dan berulang – ulang pada mereka yang membuat kebijakan dan yang melaksanakannya.

Penindakan terhadap PNS yang indiscipliner merupakan salah satu bentuk kebijakan, sehingga perlu dicermati hal – hal yang mempengaruhinya. Adapun kondisi PNS menurut golongan di Kabupaten Brebes Tahun 2002 – 2006 dapat dilihat dalam table dibawah ini :

**Tabel I - 1**

**KONDISI PNS MENURUT GOLONGAN DI KABUPATEN  
BREBES TAHUN 2002 – 2006**

No	Golongan	Tahun 2002	Tahun 2003	Tahun 2004	Tahun 2005	Tahun 2006
1.	I	311	307	203	171	160
2.	II	2.797	2.781	2.558	2.629	2.584
3.	III	7.908	7.845	7.683	7.844	7.948
4.	IV	1.420	1.431	1.893	1.924	1.923
	JUMLAH PNS	12.436	12.364	12.337	12.568	12.615
	PERSENTASE (%)		-0,58	-0,22	1,87	0,37

Sumber : BKD Kab. Brebes.

Jumlah aparatur Pemerintah Kabupaten Brebes pada periode tahun 2002 – 2006 mengalami kenaikan. Kenaikan tersebut seiring dengan dikeluarkannya kebijakan pemerintah untuk mengangkat tenaga honor daerah menjadi PNS sejak tahun 2005 terutama untuk tenaga pendidik dan kesehatan. Kebijakan ini juga berpengaruh terhadap struktur Sumber Daya Manusia PNS baik menurut golongan maupun jabatan struktural dan fungsional. Komposisi jumlah Pegawai Negeri Sipil golongan II dan III mengalami peningkatan proporsi sedangkan golongan I dan IV relatif tetap. pertumbuhan jumlah pegawai tertinggi pada tahun 2005 yaitu sebesar 1,87 % dan terendah pada tahun 2004 yaitu minus 0,22 %. Rata – rata kenaikan jumlah pegawai selama tahun selama 2002 – 2006 sebesar 0,37 % artinya meskipun ada kebijakan untuk mengangkat pegawai honorer namun pemerintah cukup rasional dan konsisten dengan kebijakan “zero growth”.

Dari jumlah total PNS di Kabupaten Brebes tersebut diatas dapat dilihat jumlah Pegawai Negeri Sipil yang dijatuhkan hukuman disiplin dari setiap tahun di Kabupaten Brebes sebagai berikut :

**Tabel I - 2**

**DATA PNS/ CPNS YANG DIJATUHI HUKUMAN DISIPLIN DI  
KABUPATEN BREBES TAHUN 2003 - 2008**

No.	Jenis Hukuman	Tahun 2003	Tahun 2004	Tahun 2005	Tahun 2006	Tahun 2007	Tahun 2008
1.	Hukuman disiplin tingkat ringan	11	10	8	2	4	3
2.	Hukuman disiplin tingkat sedang	-	-	7	3	7	2
3.	Hukuman disiplin tingkat berat	2	8	4	6	10	10
	<b>J U M L A H</b>	13	18	19	11	21	15
	<b>JUMLAH PNS SELURUHNYA</b>	12.364	12.337	12.568	12.615	12.608	13.411
	<b>PERSENTASE (%)</b>	0,10	0,15	0,15	0,08	0,17	0,11

Sumber : BKD Kab. Brebes.

Dengan melihat data tersebut diatas, dapat kita simpulkan bahwa pada Tahun 2006 jumlah PNS yang dijatuhkan hukuman disiplin sebanyak 11 PNS atau sekitar 0,08 % dari sejumlah 12.615 PNS sehingga merupakan jumlah terkecil pada tahun sebelum dan sesudahnya. Hal ini membuktikan bahwa adanya peningkatan kinerja aparatur Pemerintah Kabupaten Brebes yang merupakan salah satu tugas dari Badan Kepegawaian Daerah dalam rangka pembinaan disiplin PNS. Sedangkan pada tahun 2007 merupakan persentase terbesar (0,17%) jumlah PNS yang dijatuhkan hukuman disiplin sehingga adanya kelengahan dari BKD Kab. Brebes setelah dicapai kesuksesan dalam usaha pembinaan disiplin PNS. Hal tersebut juga dapat

dipengaruhi karena adanya aduan dari masyarakat/ LSM dalam menyoroiti sikap dan tingkah laku PNS agar bisa bekerja secara profesional.

Dari data tersebut diatas juga, dapat kita cermati lebih lanjut bahwa pada tahun 2007 telah dijatuhkan hukuman disiplin tingkat berat sebanyak 10 orang PNS dengan rincian :

- 2 (dua) orang dijatuhi hukuman disiplin Pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS dengan keterangan sebagai berikut :
  - 2 (dua) orang PNS tersebut telah melanggar PP 32 tahun 1979 pasal 12 ayat 3 yaitu meninggalkan tugasnya secara tidak sah dalam waktu 6 (enam) bulan terus menerus maka diberhentikan tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil.
- 2 orang (dua) dijatuhi hukuman disiplin Pemberhentian Pembayaran Gaji dengan keterangan sebagai berikut :
  - 2 (dua) orang PNS tersebut telah melanggar PP 32 tahun 1979 pasal 12 ayat 1 yaitu meninggalkan tugasnya secara tidak sah dalam waktu 2 (dua) bulan terus menerus maka, diberhentikan pembayaran gajinya mulai bulan ketiga
- 2 orang (dua) dijatuhi hukuman disiplin Pembebasan dari jabatan dengan keterangan sebagai berikut :
  - 2 (dua) orang PNS tersebut telah melanggar PP 45 tahun 1990 yaitu melakukan perkawinan yang ke dua tanpa izin dari pejabat yang berwenang.

- dan 4 (empat) orang dijatuhi hukuman disiplin Penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 1 tahun dengan keterangan sebagai berikut :
  - 2 (dua) orang PNS tersebut telah melanggar PP 45 tahun 1990 yaitu melakukan perceraian tanpa izin dari pejabat yang berwenang.
  - 2 (dua) orang PNS tersebut telah melanggar PP 30 tahun 1980 yaitu tidak melaksanakan tugasnya selama 15 hari dan diulangi kembali setelah beberapa hari kemudian.

Dari sejumlah 10 PNS yang dijatuhi hukuman disiplin tingkat berat, 8 orang berasal dari Satuan Kerja Perangkat Daerah Dinas P dan K Kab. Brebes khususnya dari tenaga pendidik (guru). Hal tersebut disebabkan karena dari 12.608 PNS di Kabupaten Brebes sejumlah 8.030 PNS tenaga pendidik (guru) dan 4.578 PNS non guru.

Namun dari semua jenis hukuman disiplin tingkat berat yang dijatuhkan tersebut juga dirasakan masih belum menunjukkan adanya prinsip keadilan, konsistensi dan kepastian hukum. Berikut ini komentar dari salah seorang PNS dari Bagian Hukum, Organisasi dan Ketertiban Setda Kab. Brebes pada hari Rabu tanggal 3 September 2008 yang berinisial “M” pendidikan S1 Hukum yang tidak mau disebut namanya kepada penulis :

“ *nuwun sewu*, ko dalam penjatuhan hukuman disiplin yang diajukan kesini banyak yang tidak adil yah. Padahal aturan dan sanksinya kan sudah jelas lo. Masa sanksi yang mangkir kerja 6 bulan dengan yang mangkir 10 bulan sanksinya lebih ringan yang mangkir 10 bulan? Kye ora adil oh. Ana apane sih ? ” .....kuwe contone sing njagong nang ngarepe aku, masa sanksine kur dicopot jabatane tok ? trus mutasi maring bagian umum,sampe saiki be tetep ora mangkat. pibe kiyé ?

(*nuwun sewu*, dalam penjatuhan hukuman disiplin yang diajukan kesini banyak yang tidak adil. Padahal aturan dan sanksinya kan sudah jelas. Masa sanksi yang mangkir kerja 6 bulan dengan yang mangkir 10 bulan sanksinya lebih ringan yang mangkir 10 bulan? Ini namanya tidak adil. Ada apanya ? .....itu contohnya yang duduk didepanku, sanksinya hanya dibebaskan jabatannya saja? Kemudian mutasi ke bagian umum,sampai sekarang juga masih tetap tidak berangkat. Ini bagaimana ?)

Hal ini menunjukkan bahwa dalam penjatuhan sanksi kepada PNS yang indiscipliner masih tebang pilih, tidak mendasarkan pada aturan yang jelas – jelas sudah ada. Sehingga implementor (auditor) yang terjun langsung menangani masalah masih melihat keterlibatan para pejabat di atasnya dan kepentingan yang menguntungkan .

Disamping itu juga perlu kesungguhan (komitmen) para implementor dalam melaksanakan kebijakan yang sesuai dengan aturan yang sudah ditetapkan menjadi hal yang penting untuk diperhatikan. Karena bagaimanapun, berhasil dan tidaknya suatu kebijakan diimplementasikan tidak lepas dari kesungguhan para implementornya dilapangan (auditor), termasuk pula para implementor yang ada dalam Badan Kepegawaian Daerah dan Inspektorat Kab. Brebes dalam mengimplementasi peraturan disiplin PNS ( Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980, Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1979, dan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990).

Dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil mengakibatkan adanya beberapa ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 perlu ditinjau kembali terutama yang menyangkut pejabat dan atasan

pejabat yang berwenang menjatuhkan hukuman disiplin. Hal tersebut disebabkan adanya pelimpahan sebagian wewenang dari Pemerintah Pusat kepada Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah dalam hal pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil Daerah. Dengan demikian pejabat yang berwenang menghukum menurut Peraturan Pemerintah Nomor 30 tahun 1980 tidak sesuai lagi dengan kewenangan yang dimiliki menurut Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003.

Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Brebes sebagai lembaga yang memberikan pelayanan dibidang kepegawaian dan penegakkan disiplin PNS, telah berupaya meningkatkan pelayanan kepegawaian untuk mewujudkan PNS yang profesional, handal, jujur, bersih dan berwibawa dan mampu menjadi arah dan pedoman bagi pembangunan dan pemerintah daerah. Disamping Fungsi tersebut juga ada fungsi dari Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Brebes adalah sebagai berikut :

1. Perumusan kebijakan teknis dalam bidang kepegawaian ;
2. Pelayanan penunjang penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam lingkup kepegawaian ;

Dari fungsi tersebut diatas yang dilaksanakan secara kontinue terutama dalam bidang Pelayanan yang berorientasi optimalisasi terhadap kebutuhan pegawai. Kebutuhan sarana dan prasarana pegawai yang meliputi pelaksanaan tugas pelayanan administrasi kepegawaian guna pencapaian kesejahteraan pegawai, peningkatan kinerja, peningkatan karier pegawai dan peningkatan pendidikan dan pelatihan pegawai.

Dari hasil observasi yang penulis lakukan terhadap proses implementasi penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes tersebut, banyak fenomena yang muncul dari dinamika implementasi kebijakan yang penting untuk dicermati. Antara lain tergambar melalui beragamnya tanggapan masyarakat yang disampaikan langsung maupun lewat media masa terhadap adanya Pegawai Negeri Sipil yang melanggar (indisipliner) Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 yaitu seperti Mangkir kerja, tidak mentaati jam kerja, menyalahgunakan wewenang dan perbuatan lainnya yang belum dijatuhi hukuman disiplin. Hukuman disiplin yang dijatuhkan juga tidak berdampak turunnya nilai pada Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (P3) yang termuat dalam DP3 berdasarkan PP 10 Tahun 1979 tentang Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan PNS. Hal ini bertentangan prinsip kemanfaatan karena sanksi yang dikenakan harus bermanfaat yaitu dapat menjadi upaya mendidik dan memperbaiki Pegawai Negeri Sipil yang dikenai sanksi, serta dapat berpengaruh (mempunyai dampak) positif bagi lingkungan kerja. Adapun fenomena tersebut diatas dapat terlihat pada mas media “**RADAR TEGAL**” pada hari **Rabu** tanggal **7 Mei 2008** sebagai berikut :

“ Brebes- geger motor dinas Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Pemkab Brebes yang digunakan oknum stafnya yang berinisial “BU” untuk menginap bersama teman wanitanya di sebuah wisma mesum di kawasan Pantura Kramat Kabupaten Tegal , disikapi serius instansi terkait. Sesuai keputusan Sekda Kaspuri Rosyadi, kendaraan yang dipakai BU harus ditarik, “tegas Kepala Bappeda Brebes Joko Gunawan saat dikonfirmasi di ruangan kerjanya, Senin (5/5).

Dengan adanya keputusan tersebut, lanjut Joko, maka yang bersangkutan dilarang memakai kembali. Soal sanksi, pihaknya telah menjatuhkan sanksi teguran. Itu merujuk pada peraturan tentang Pegawai Negeri Sipil (PNS). Joko menyatakan masalah pemakaian kendaraan dinas setiap PNS sudah mengerti betul. Apalagi pemakaiannya sudah diatur melalui

Surat Edaran (SE) Bupati Brebes tentang pemakaian kendaraan dinas. Karenanya, ia sangat menyayangkan tindakan stafnya, BU.

Seperti diberitakan Radar, geger kasus motor dinas yang kerap parker diwisma mesum dicuatkan Ketua LSM Jimat, Slamet Sugiono (40), Slamet mengungkapkan, tindakan oknum staf PNS Bappeda Brebes berinisial BU harus disikapi serius pihak terkait. Pasalnya ia kerap melihat motor dinas Honda Tiger plat merah Nopol G 9808 KG itu parker dan menginap di sebuah wisma mesum yang ada di Desa Kramat.

“ Kalau pas nginap, nopolnya diganti dengan yang hitam. Nopolnya G 4083 GR. Saya juga pernah melihat BU menggunakan mobil dinas jenis Carry,” katanya.

Ditambahkan Slamet, dirinya tidak berniat mencari – cari kesalahan orang lain. Hanya saja sebagai pamong praja tindakan BU sudah kelewatan. “Kalau saya punya niat jahat, pasti sudah ia laporkan ke atasan BU. Bahkan beberapa waktu lalu, teman wanita BU yang dari Ketanggungan Brebes pernah menyuruh saya lapor wartawan agar dikorbankan saja. Tapi tidak saya gubris,” ungkapnya.

Hasil penelusuran Radar Minggu (4/5), sejak tindakannya mulai tecium wartawan, BU langsung “menghilang” bersama teman wanitanya.(din)  
“

Dengan melihat berita dari media masa tersebut, menunjukkan bahwa penegakkan disiplin PNS di Kabupaten Brebes masih belum optimal, terbukti dari aduan dari media masa terhadap PNS yang indisipliner. Disamping itu juga hukuman yang dijatuhkan juga harus adil, terhadap pelanggaran dan hukuman yang dijatuhkan kepada PNS yang indisipliner. Hal ini agar sesuai dengan prinsip konsistensi artinya keputusan penindakan yang pernah diambil dalam suatu kasus, menjadi pedoman dalam penindakan untuk kasus yang sama. Kemudian hukuman yang dijatuhkan juga masih harus sesuai dengan aturan / Peraturan Pemerintah yang berlaku ( PP 30 Tahun 1980, PP 32 Tahun 1979 dan PP 45 Tahun 1990). Hal ini berdasarkan prinsip kepastian hukum yaitu bahwa penindakan terhadap setiap

pelanggaran disiplin kepegawaian/norma hukum harus didasarkan pada ketentuan perundang – undangan yang berlaku.

Penegakkan disiplin Pegawai Negeri Sipil oleh Badan Kepegawaian Daerah dan Inspektorat Kabupaten Brebes masih lemah, ini terlihat dari belum optimalnya pengawasan, hal ini terbukti dari jumlah Pegawai Negeri Sipil di Inspektorat Kabupaten Brebes pada tahun 2007 sebanyak 35 orang dan dari sejumlah itu baru ada 12 PNS yang bersertifikat auditor. Dari 12 orang auditor tersebut untuk menangani dan mengawasi PNS Kab. Brebes sejumlah 12.608 PNS, sehingga perbandingannya kurang lebih 1:1.000. Hal ini menunjukkan ketidakmampuan auditor Inspektorat Kabupaten Brebes dalam menangani semua aduan – aduan masyarakat / media masa yang berkaitan dengan pelanggaran – pelanggaran disiplin Pegawai Negeri Sipil. Disamping itu juga belum optimalnya penyelesaian tindaklanjut hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh auditor/ obyek yang diperiksa. Penerbitan Laporan Hasil Pemeriksaan Inspektorat Kabupaten Brebes yang sering mengalami keterlambatan dan masih kurangnya kualitas/kuantitas Pejabat Fungsional Auditor (PFA) yang memiliki sertifikat auditor.

Karena tujuan menjatuhkan hukuman disiplin adalah untuk mendidik dan memperbaiki Pegawai Negeri Sipil yang melanggar disiplin. Beranjak dari hal – hal yang telah diuraikan, penulis merasa tertarik untuk meneliti bagaimana implementasi kebijakan pemerintah dalam penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes.

## **B. Identifikasi dan Perumusan Permasalahan**

Rendahnya tingkat kedisiplinan aparatur di Kabupaten Brebes mendorong Pemerintah Kabupaten Brebes berupaya melaksanakan kebijakan Pembinaan dan Penjatuhan Hukuman disiplin PNS dalam rangka meningkatkan pelayanan publik dan profesionalisme aparatur. Apalagi kebijakan itu sudah pada tahap pengimplementasiannya, sehingga kesungguhan (komitmen) para implementor dalam melaksanakan kebijakan yang sesuai dengan aturan yang sudah ditetapkan menjadi hal sangat penting untuk diperhatikan. Karena bagaimanapun, berhasil dan tidaknya suatu kebijakan diimplementasikan tidak lepas dari kesungguhan para implementornya dilapangan (auditor), termasuk pula para implementor yang ada dalam Badan Kepegawaian Daerah dan Inspektorat Kabupaten Brebes dalam mengimplementasi peraturan disiplin PNS ( PP 30 Tahun 1980, PP 32 Tahun 1979, dan PP 45 Tahun 1990).

Sejauh pengamatan (observasi) yang penulis lakukan, pada tahap proses implementasi kebijakan diatas masih ditemukan beberapa hal yang mengidentifikasi bila proses implementasi kebijakan masih belum optimal. Atau dengan kata lain para implementor tersebut masih belum mampu melayani publik sesuai dengan kebijakan yang telah mengaturnya. Hal ini teridentifikasi antara lain :

1. Penegakkan disiplin PNS oleh Badan Kepegawaian Daerah dan Inspektorat Kabupaten Brebes masih lemah, ini terlihat dari belum optimalnya pengawasan;

2. Ketidakmampuan implementor dalam menangani semua aduan – aduan masyarakat yang berkaitan dengan pelanggaran – pelanggaran disiplin PNS yang ada.
3. Belum optimalnya pemeriksaan yang dilakukan oleh auditor/ obyek yang diperiksa.
4. Belum diselenggarakannya sosialisasi tentang PP 30 tahun 1980, PP 32 tahun 1979, PP 45 tahun 1990 dan PP 42 tahun 2004 di Kabupaten Brebes;
5. Penerbitan Surat Keputusan Penjatuhan Hukuman Disiplin PNS sering mengalami keterlambatan ;
6. Masih kurangnya kualitas/kuantitas Pejabat Fungsional Auditor (PFA).
7. Masih kurangnya Staf pelaksana BKD dalam implementasi penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kab. Brebes .
8. Hukuman yang dijatuhkan juga tidak berdampak pada Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (DP3) PNS yang berdasarkan Peraturan Pemerintah 10 Tahun 1979 tentang Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan PNS .

Berdasarkan hasil identifikasi masalah tersebut, maka dalam penelitian ini dapat dirumuskan permasalahan yang akan diteliti ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Implementasi kebijakan pemerintah dalam penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes ?
2. Faktor – Faktor apa saja yang mendukung dan menghambat dalam proses implementasi kebijakan pemerintah dalam penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang dan perumusan masalah maka tujuan penelitian ini adalah :

- a. Mendeskripsikan dan menganalisis proses implementasi kebijakan pemerintah dalam penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes.
- b. Mendeskripsikan dan menganalisis faktor pendukung dan penghambat dalam proses implementasi kebijakan pemerintah dalam penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes tersebut.

#### **D. Kegunaan Penelitian**

Manfaat akademis maupun praktis yang diharapkan dari penelitian ini adalah :

- a. Kegunaan Akademis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan tambahan literatur terhadap kajian studi ilmu Administrasi Publik khususnya mengenai proses implementasi kebijakan publik .
- b. Kegunaan Praktis, penelitian ini diharapkan menjadi sumbangan pemikiran bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Brebes terutama dalam mengoptimalkan implementasi kebijakan pemerintah dalam penjatuhan hukuman disiplin PNS .

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

Sehubungan dengan permasalahan yang akan diteliti, maka perlu dilakukan tinjauan pustaka guna menghasilkan suatu kerangka pemikiran yang bertujuan untuk memperoleh pemahaman dan memperluas wawasan penelitian yang terkait dengan topik penelitian yaitu mengenai proses implementasi kebijakan publik.

#### **A. Kebijakan Publik**

Di dalam studi ilmu politik maupun ilmu Administrasi Negara istilah kebijakan seringkali diartikan sebagai tujuan, program, keputusan, undang – undang dan rancangan – rancangan besar (Wahab, 1990) George C. Edward III (1986), mengatakan kebijakan publik adalah suatu tindakan pemerintah untuk pencapaian sasaran atau tujuan .

Budi Winarno (2004:15) dalam bukunya Teori dan Proses kebijakan publik, mengemukakan beberapa pengertian atau definisi kebijakan public yang dikemukakan oleh para pakar kebijakan publik dunia. Salah satunya adalah Robert Eyestone (1971) yang mengemukakan definisi yang sangat luas tentang kebijakan public yaitu hubungan satu unit pemerintah dengan lingkungannya. Definisi tersebut kemudian oleh Thomas R. Dye (1975) lebih diperjelaskan dengan definisi baru tentang kebijakan public dan menjadi sangat populer dalam studi kebijakan publik, yaitu : “... whatever government choses to do or not to

do”. (...apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan ).

Adapun pakar kebijakan publik lainnya William Jenkins (1978), merumuskan kebijakan Negara (public) sebagai “*a set of interrelated decisions taken by a political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving them within a specified situation where the decisions should, in principle, be within the power of these actors to achieve*” (kebijakan Negara/publik merupakan serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang actor politik atau sekelompok actor politik berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara – cara untuk mencapainya. (dalam Wahab, 2004:4).

James Anderson (1978) merumuskan kebijakan publik sebagai arah tindakan yang mempunyai maksud (perilaku) yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan (Winarno, 2004:16). Sedangkan menurut Udoji (1981), mengartikan kebijakan negara (publik) sebagai suatu tindakan bersanksi yang mengarah pada suatu tujuan tertentu yang diarahkan pada suatu masalah atau sekelompok masalah tertentu yang saling berkaitan yang mempengaruhi sebagian besar warga masyarakat (dalam Wahab, 2004:5).

Candler dan plano (dikutip Hessel, 2003) berpendapat kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumberdaya – sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah – masalah public atau pemerintah. Dalam kenyataannya, kebijakan tersebut telah banyak membantu para pelaksana pada

tingkat birokrasi pemerintah maupun para politisi untuk memecahkan masalah – masalah publik. Selanjutnya dikatakan bahwa kebijakan public merupakan suatu intervensi yang dilakukan secara terus menerus oleh pemerintah demi kepentingan kelompok yang kurang beruntung dalam masyarakat agar mereka dapat hidup, dan ikut berpartisipasi dalam pembangunan secara luas.

Mengacu pada pendapat para ahli (Chandler dan Plano, George C Edward III) maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang mempunyai tindakan tertentu, berorientasi kepada kepentingan publik dan bertujuan untuk mengatasi masalah publik.

Kebijakan juga memuat semua tindakan pemerintah baik yang dilakukan maupun tidak dilakukan oleh pemerintah. Keberhasilan suatu kebijakan sangat tergantung dari dukungan faktor – faktor yang mempengaruhi proses kebijakan tersebut. Kebijakan juga memuat semua tindakan pemerintah baik yang dilakukan maupun tidak dilakukan oleh pemerintah. Keberhasilan suatu kebijakan sangat tergantung dari dukungan faktor – faktor yang mempengaruhi proses kebijakan tersebut.

Studi tentang kebijakan publik lebih menawarkan pada tatanan aplikasi dari studi pemerintahan, yaitu kosep terhadap masalah-masalah public yang memang butuh alternative solusi, sejalan dengan itu yang terpenting dalam pembuatan kebijakan public adalah perwujudan martabat manusia baik secara teori maupun fakta. Sedangkan dalam pandangan Harold D. Laswell dan Abraham Kaplan (Dye: 1981) sesungguhnya pada saat pemerintah membuat suatu kebijakan publik, ketika itu pula pemerintah mengalokasikan nilai-nilai

kepada masyarakat, karena setiap kebijakan mengandung seperangkat nilai-nilai di dalamnya. Kebijakan publik itu sendiri tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang berkembang di masyarakat maka kebijakan public tersebut akan mendapat tantangan ketika diimplmentasikan. Kebijakan publik yang baik harus mampu mengakomodasikan berbagai nilai yang hidup dan berkembang dalam masyarakat.

Komponen – komponen yang ada didalam kebijakan publik menurut James E Anderson (dikutip Kismartini,2005) meliputi :

1. Kebijakan publik (public policy) adalah kebijakan yang dikembangkan oleh pejabat ataupun badan – badan pemerintah.
2. Tuntutan kebijaksanaan (policy demands) adalah tuntutan yang ditujukan kepada para pejabat publik oleh aktor-aktor lainnya untuk melakukan sesuatu yang didasarkan atas masalah yang muncul.
3. Keputusan kebijaksanaan (policy decisions) adalah keputusan-keputusan yang dibuat oleh pejabat publik yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan memberikan isi pada tindakan kebijaksanaan publik.
4. Pernyataan kebijaksanaan (policy statements) adalah pernyataan atau artikulasi kebijaksanaan publik secara resmi.
5. Hasil kebijaksanaan (policy outputs) yaitu manifestasi kebijaksanaan publik yang nampak secara nyata (tangible)

6. Dampak kebijaksanaan (policy outcomes) adalah konsekuensi yang timbul pada masyarakat baik disengaja maupun tidak yang diakibatkan oleh tindakan yang dilakukan pemerintah.

## **B. Tahap – tahap Kebijakan Publik**

Dalam memecahkan masalah yang dihadapi kebijakan publik, Dunn (1999) mengemukakan bahwa ada beberapa tahap analisis yang harus dilakukan yaitu :

1. Agenda kebijakan ( *agenda setting* )

Tahap penetapan kebijakan ini, yang harus dilakukan pertama kali adalah menentukan masalah publik yang akan dipecahkan .

2. Formulasi kebijakan ( *policy formulation* ) .

Pada tahap formulasi kebijakan ini, para analis harus mengidentifikasi kemungkinan kebijakan yang dapat digunakan melalui prosedur *forecasting* untuk memecahkan masalah yang didalamnya terkandung konsekuensi dari setiap pilihan kebijakan yang dapat dipilih.

3. Adopsi kebijakan ( *policy adoption* )

Tahap adopsi kebijakan merupakan tahap untuk menentukan pilihan kebijakan melalui dukungan para stakeholders atau perilaku yang terlibat. Tahap ini dilakukan setelah melalui rekomendasi dengan langkah – langkah sebagai berikut :

- a. Mengidentifikasi alternatif kebijakan (policy alternative) yang dilakukan pemerintah untuk merealisasikan masa depan yang diinginkan dan merupakan langkah terbaik dalam upaya mencapai tujuan tertentu bagi kemajuan masyarakat luas.
- b. Mengidentifikasi kriteria – kriteria tertentu dan terpilih untuk menilai alternatif yang akan direkomendasikan.
- c. Mengevaluasi alternatif – alternatif tersebut dengan menggunakan kriteria – kriteria yang relevan (tertentu) agar efek positif alternatif kebijakan tersebut lebih besar dari pada efek negatif yang terjadi.

#### 4. Isi kebijakan (policy implementation)

Pada tahap ini suatu kebijakan telah dilaksanakan oleh unit – unit eksekutor (birokrasi pemerintah) tertentu dengan memobilisasikan sumber dana dan sumber daya lainnya (teknologi dan manajemen), pada tahap ini monitoring dapat dilakukan.

#### 5. Evaluasi kebijakan (policy assesment)

Tahap akhir dari proses pembuatan kebijakan adalah penilaian terhadap kebijakan yang diambil dan dilakukan. Dalam penilaian ini semua proses implementasi dinilai apakah telah sesuai dengan yang telah ditentukan atau direncanakan dalam program kebijakan tersebut sesuai dengan ukuran – ukuran (kriteria-kriteria) yang telah ditentukan.

Sedangkan menurut *Michael Howlet* dan *M. Ramesh* (dalam Subarsono 2005 :13) sebagai pakar kebijakan publik menyatakan kebijakan public terdiri dari lima tahapan yaitu sebagai berikut :

1. Penyusunan agenda ( agenda setting)

Proses agar suatu masalah bias mendapat perhatian dari pemerintah

2. Formulasi kebijakan (policy formulation) .

Proses perumusan pilihan – pilihan kebijakan oleh pemerintah.

3. Pembuatan kebijakan

Proses ketika pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu tindakan atau tidak melakukan suatu tindakan .

4. Implementasi kebijakan (policy implementation)

Proses untuk melaksanakan kebijakan supaya dapat mencapai hasil.

5. Evaluasi kebijakan (policy evaluation)

Proses untuk memonitor dan menilai hasil atau kinerja kebijakan .

### **C. Implementasi Kebijakan Publik**

Implementasi kebijakan merupakan rangkaian kegiatan setelah suatu kebijakan dirumuskan. Tanpa suatu implementasi maka suatu kebijakan yang telah dirumuskan akan sia-sia belaka. Oleh karena itu implementasi kebijakan mempunyai kedudukan yang sangat penting didalam kebijakan publik. Karena implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara bagaimana sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Implementasi kebijakan dipandang sebagai suatu

proses melaksanakan keputusan kebijakan, biasanya dalam bentuk Undang – Undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Peradilan, Perintah Presiden atau Dekrit Presiden. Banyak sekali pendapat yang dikemukakan oleh para ahli kebijakan publik, namun setidaknya kebijakan publik selalu mengandung tiga komponen dasar, yaitu tujuan yang luas, sasaran yang spesifik dan cara mencapai sasaran tersebut. Komponen yang ketiga dari suatu kebijakan berfungsi untuk mewujudkan dua komponen yang lain. Cara ini biasa disebut Implementasi.

Menurut *Robert Nakamura dan Frank Smallwood* (dikutip Hessel,2003) mengemukakan bahwa hal-hal yang berhubungan dengan implementasi kebijakan adalah keberhasilan dalam mengevaluasi masalah dan kemudian menterjemahkan ke dalam keputusan-keputusan yang bersifat khusus.

Sedangkan dalam *Webster Dictionary*, implementasi dirumuskan secara pendek bahwa *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* ( menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); *to give practical effect to* (menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu). Maka implementasi kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan (Wahab, dalam Warella, dkk,2006:1).

*Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier* (Wahab,1997:132-134), merumuskan proses implementasi kebijakan public secara lebih rinci, yaitu :

Pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk Undang – Undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya,

keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstruktur/mengatur proses implementasinya.

Proses implementasi berlangsung setelah melalui sejumlah tahapan tertentu, biasanya diawali dengan tahapan pengesahan undang-undang, kemudian *output* kebijakan dalam bentuk pelaksanaan keputusan oleh badan (instansi) pelaksanaan, kesediaan dilaksanakannya keputusan-keputusan tersebut oleh kelompok-kelompok sasaran, dampak nyata baik yang dikehendaki atau yang tidak dari *output* tersebut, dampak keputusan sebagai dipersepsikan oleh badan-badan yang mengambil keputusan, dan akhirnya perbaikan-perbaikan penting (atau upaya untuk melakukan perbaikan-perbaikan) terhadap undang-undang /peraturan yang bersangkutan.

Pakar kebijakan publik *Merilee S.Grindle* (dalam Warella,dkk, 12) mengemukakan bahwa tugas implementasi adalah membentuk suatu hubungan yang memungkinkan arah kebijakan publik direalisasikan sebagai hasil dari aktivitas pemerintah. Jadi, kebijakan publik diterjemahkan dalam kegiatan program yang membantu tujuan akhir yang ditetapkan dalam kebijakan. Menurut Grindle studi implementasi kebijakan selalu melibatkan penelitian dan analisis tindakan berupa program yang kongkrit yang telah dirancang sebagai sarana untuk mencapai tujuan kebijakan yang lebih luas. Penekanan implemenatsi adalah pada penciptaan suatu *policy delivery system* dimana sarana yang spesifik dirancang dan dilaksanakan dengan harapan dapat sampai pada tujuan akhir tertentu.

Menurut *Riant Nugroho* (2003;158) implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah “cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuan, tidak kurang tidak lebih”. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, menurutnya ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan *derivat* atau turunan dan kebijakan publik.

#### **D. Pendekatan dalam Implementasi Kebijakan Publik**

Dalam mengimplementasikan kebijakan publik, terdapat 3 (tiga) pendekatan, yaitu :

*Pertama*, pendekatan yang berpola “*top-down*” (dari atas ke bawah). Pola pendekatannya secara satu pihak dari atas ke bawah, sehingga dalam proses implementasi kebijakan peranan pemerintah sangat besar. Pendekatan ini berasumsi para pembuat keputusan merupakan aktor kunci dalam keberhasilan implementasi, sedangkan pihak-pihak lain yang terlibat dalam proses implementasi dianggap menghambat, sehingga para pembuat keputusan meremehkan inisiatif strategi yang berasal dari level birokrasi rendah maupun subsistem-subsistem kebijakan.

*Kedua*, pendekatan yang berpola “*bootom-up*” (dari bawah ke atas), pendekatan “*bootom-up*” didasarkan pada jenis kebijakan publik yang mendorong masyarakat untuk mengerjakan sendiri implementasi kebijakannya, atau masih melibatkan pejabat pemerintahan namun hanya ditataran rendah. Asumsi yang mendasari pendekatan ini adalah bahwa implementasi berlangsung dalam lingkungan pembuat keputusan yang terdesentralisasi. Model ini

menyediakan suatu mekanisme untuk bergerak dari level birokrasi paling bawah (the bottom) sampai pada pembuat keputusan tertinggi di sektor publik maupun sektor privat.

*Ketiga*, pendekatan dengan pola "mixed" (campuran antara top-down dan bottom-up). Dalam implementasi sebuah kebijakan pilihan yang paling efektif adalah jika kita bisa membuat kombinasi implementasi kebijakan publik yang partisipatif, artinya bersifat top-down dan bottom-up. Model ini biasanya lebih dapat berjalan secara efektif, berkesinambungan dan murah, bahkan dapat juga dilaksanakan untuk hal-hal yang bersifat *national security*.

## **E. Model-model Implementasi Kebijakan Publik**

Dalam membantu mencapai tujuan kebijakan, terdapat beberapa model implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh para pakar kebijakan publik antara lain :

### **1. Model Implementasi Kebijakan *Van Meter dan Van Horn***

Model ini merumuskan sebuah abstraksi (kerangka kerja) yang memperlihatkan hubungan antar berbagai faktor yang mempengaruhi hasil atau kinerja suatu kebijakan. *Van Meter dan Van Horn* yang menyatakan bahwa implementasi sebagai suatu proses (Implementations as a Linear Process) ada 6 (enam) variabel yang menghubungkan kebijakan dengan kinerja antara lain :

#### **a. Sumber daya (resources)**

Faktor ini meliputi keuangan atau insentif dalam program, untuk mendorong atau memudahkan implementasi yang efektif.

b. Sasaran dan Standar kebijakan

Faktor ini menentukan performance (penampilan) suatu kebijakan, yang dapat diukur sejauhmana sasaran dan standar kebijakan dapat direalisasikan.

c. Komunikasi antar anggota organisasi dan aktifitas pelaksana

Faktor ini berfungsi memudahkan implementasi yang efektif.

d. Karakteristik dari badan pelaksana

Faktor ini mempengaruhi performance kebijakan

e. Kondisi sosial ekonomi dan politik

Faktor ini berpengaruh besar terhadap performance agen atau instansi yang mengimplementasikan kebijakan .

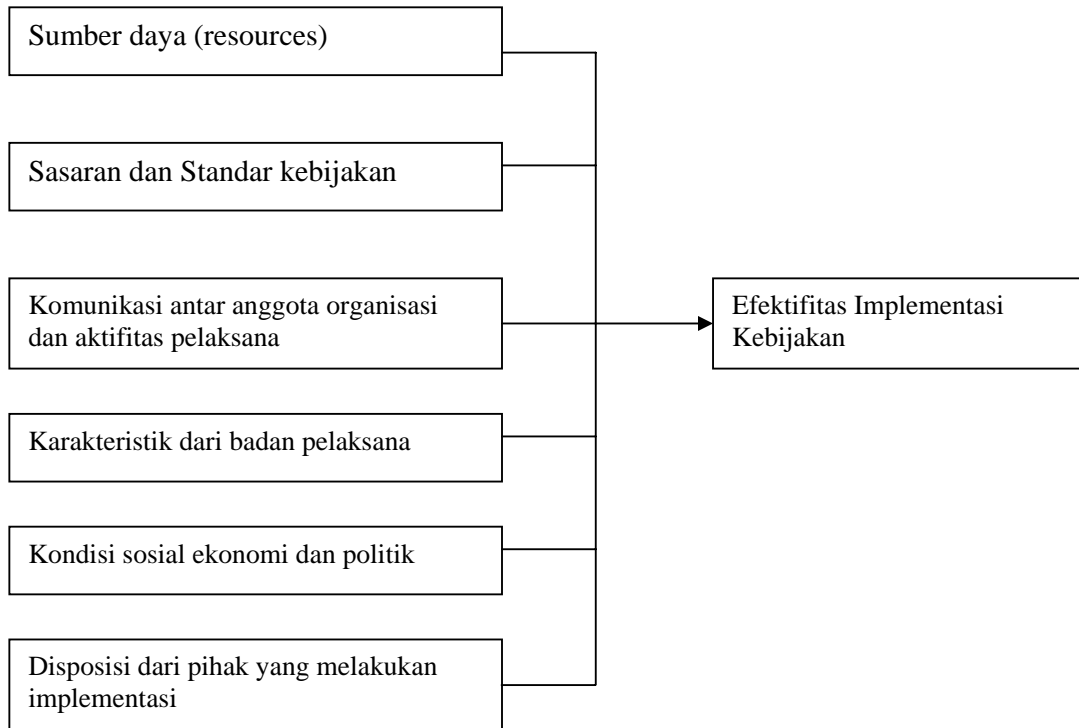
f. Disposisi dari pihak yang melakukan implementasi.

Faktor ini akan sangat mewarnai tindakan para implementor dalam mengimplementasikan suatu kebijakan.

Seluruh variabel yang menghubungkan kebijakan dengan kinerja diatas dapat digambarkan sebagai berikut :

**Gambar II - 1**

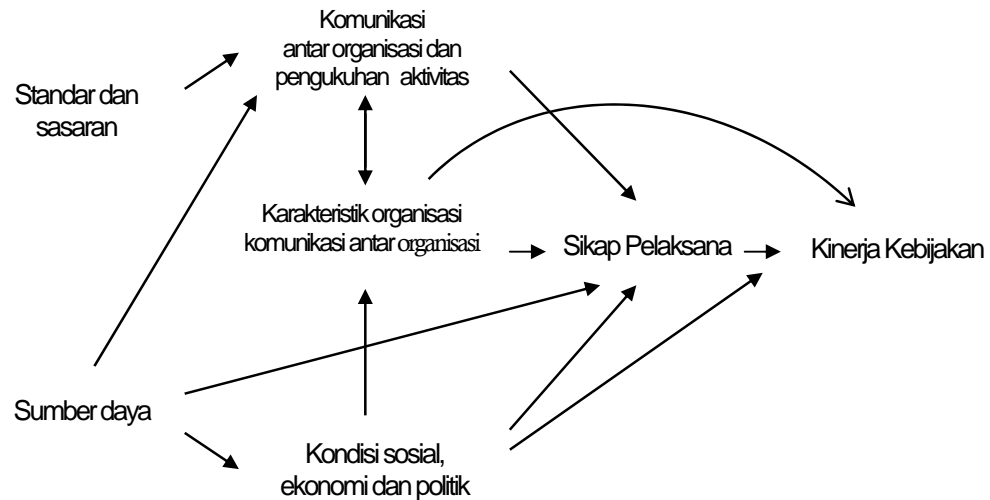
**Model Implementasi Kebijakan**



Model *Van Meter dan Van Horn* ini menggambarkan bentuk ikatan (linkage) antara kebijakan dan pencapaian performance-nya (Budi Winarno,2002:109). Model Van Meter dan Van Horn juga dapat digambarkan sebagai berikut :

Gambar II - 2

**Model Implementasi Kebijakan Van Meter dan Van Horn  
(Sumber Budi Winarno, 2002)**



Kinerja pada dasarnya merupakan penilaian atas tingkat tercapainya standar dan sasaran tersebut. Karena dijadikan sebagai kriteria penilaian, maka standar dan sasaran dirumuskan secara spesifik dan kongkrit. Kebijakan menuntut tersedianya sumber daya, baik yang berupa dana dan maupun insentif lain. Kejelasan standar dan sasaran tidak menjamin implementasi yang efektif, apabila tidak dibarengi dengan adanya komunikasi antar organisasi dan aktivitas penguahan. Selain itu juga karakteristik birokrasi pelaksana, seperti struktur, norma, pola hubungan juga mempengaruhi efektifitas implementasi kebijakan, begitu juga kondisi sosial, ekonomi dan politik. Kesemua variabel tersebut akan

membentuk sikap terhadap kebijakan yang diimplementasikan, yang pada akhirnya menentukan seberapa tinggi kinerja kebijakannya.

Model studi implementasi Van Meter dan Van Horn ini menyadarkan para pembuat kebijakan kepada variabel-variabel yang dapat dimanipulasi untuk memperbaiki kinerja dalam pemberian pelayanan publik. Model ini bersifat dinamis sehingga banyak dipakai oleh para analis dan pembuat kebijakan.

## 2. Model Implementasi Kebijakan *Mazmanian dan Sabatier*

Menurut Samudra Wibawa, dkk (1994:25) Model implementasi yang dikemukakan oleh *Mazmanian dan Sabatier* menyebutkan bahwa implementasi kebijakan merupakan fungsi dari tiga variabel, yaitu :

- a. Karakteristik Masalah
- b. Struktur manajemen program yang tercermin dalam berbagai macam peraturan yang mengoperasionalkan kebijakan .
- c. Faktor – faktor diluar peraturan .

Model *Mazmanian dan Sabatier* terkesan sangat menganggap suatu implementasi kebijakan akan efektif apabila birokrasi pelaksanaannya mematuhi apa yang telah digariskan oleh peraturan (petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis). Oleh karena itu model ini disebut sebagai model *top-down*.

**Model Implementasi Kebijakan Mazmanian dan Sabatier  
(Sumber Wibawa,dkk, 1994)**



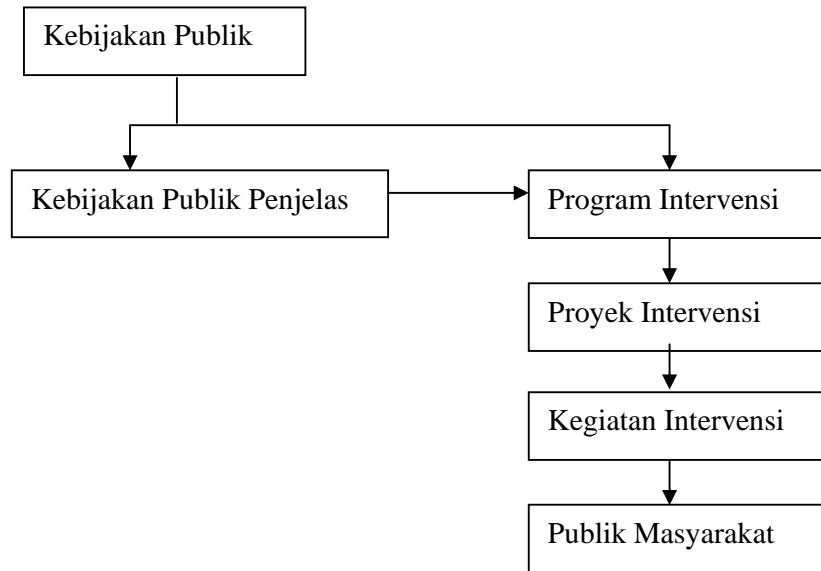
**3. Model Implementasi Kebijakan Riant Nugroho. D.**

Menurut *Riant Nugroho. D* (2003;158) implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah “cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuan, tidak kurang tidak lebih”. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, menurutnya ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan *derivat* atau turunan dan kebijakan publik.

Hal ini dapat digambarkan sebagai berikut :

**Gambar II - 4**

### Model Implementasi Kebijakan Riant Nugroho D

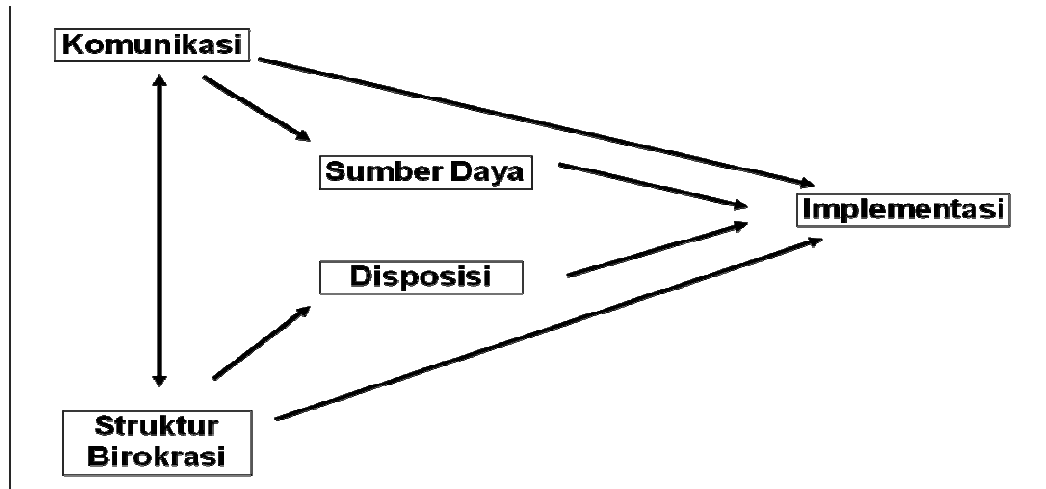


#### 4. Model Implementasi Kebijakan George C. Edward III

Menurut George C. Edward III, implementasi diartikan sebagai tahapan dalam proses kebijakan yang berada diantara tahapan penyusunan kebijakan dan hasil atau konsekuensi-konsekuensi (output, outcomes) yang ditimbulkan oleh kebijakan itu. Implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang dinamis dan dipengaruhi oleh beberapa faktor yang saling berhubungan yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi.

Gambar II - 5

Model Implementasi Kebijakan George C. Edward III



Yang termasuk aktivitas implementasi menurutnya adalah perencanaan, pendanaan, pengorganisasian, pengangkatan, dan pemecatan karyawan, negoisasi dan lain-lain. Yang dimaksudkan dalam hal ini adalah dari proses perencanaan sampai dengan penerapan ketentuan Peraturan Pemerintah nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil, dimana apabila pegawai melanggarnya akan dikenakan tindakan sesuai dengan tingkatan atau bobot kesalahannya.

Dalam penelitian ini, teori yang menjadi acuan utama dalam pembentukan kerangka berfikir adalah teori implementasi kebijakan dari George C. Edward III dengan alasan bahwa faktor – faktor yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan lebih cenderung kepada faktor internal, sedangkan faktor eksternal pengaruhnya relatif kecil meskipun peneliti akan tetap berusaha

mencari faktor – faktor eksternal tersebut. Dengan demikian maka yang menjadi fokus penelitian ini adalah faktor komunikasi, sumber daya, struktur birokrasi dan faktor lain, sedangkan faktor disposisi tidak dijadikan sebagai fokus penelitian mengingat para aparat pelaksana adalah PNS yang sistem bekerjanya mendasarkan pada tugas pokok dan fungsi.

Selanjutnya ketiga faktor dari fokus penelitian tersebut akan dijelaskan lebih lanjut sebagai berikut :

## **1 Komunikasi**

Konsep komunikasi dalam penelitian ini harus dapat diukur atau dimiliki suatu variasi nilai tertentu untuk memenuhi tuntutan sebagai variabel penelitian, oleh karena itu konsep ini dimaknai sebagai tingkat komunikasi. Dalam organisasi kelompok, komunikasi dipandang sebagai proses penransferan makna diantara para anggotanya. Komunikasi juga harus dipahami oleh segenap anggota organisasi secara sama. Oleh karena itu, komunikasi mencakup baik penransferan maupun pemahaman makna (Robbins, S.P, 1996 :20)

Komunikasi menjelaskan empat fungsi utama didalam suatu kelompok atau organisasi, yaitu : kendali (control, pengawasan), motivasi, pengungkapan emosional, dan informasi. Tidak satupun dari keempat fungsi tersebut seharusnya dilihat lebih penting dari yang lainnya. Agar berkinerja efektif, kelompok atau organisasi perlu mempertahankan beberapa ragam control terhadap anggotanya, merangsang para anggota berkinerja

menyediakan sarana untuk pengungkapan emosi dan mengambil pilihan keputusan.

Thoha (2002:145) mendefinisikan komunikasi sebagai suatu proses penyampaian dan penerimaan berita atau informasi dari seseorang ke orang lain. Suatu komunikasi yang tepat tidak bakal terjadi kalau penyampai berita tadi menyampaikan secara patut dan penerima berita menerimanya tidak dalam bentuk distorsi. Gagal tidaknya suatu komunikasi dalam suatu organisasi dapat dilihat dari :

- 1) Apakah tujuan dari pesan yang disampaikan itu tercapai atau tidak ;
- 2) Apakah alat komunikasi atau bahan – bahan keterangan yang sudah dilambangkan kedalam symbol – symbol itu mengantar pesan atau tidak ;
- 3) Apakah penerima pesan dapat memahami apa yang dipesankan atau tidak.

Apabila jawaban atas setiap hal diatas tidak, maka komunikasi akan gagal demikian pula sebaliknya (Thoha : 2002 : 153-154).

Selanjutnya Edward (1980:25) menyatakan bahwa persyaratan pertama dari efektifitas implementasi kebijakan adalah para pelaksana kebijakan harus mengetahui apa yang seharusnya dilakukan. Keputusan-keputusan kebijakan dan perubahan- perubahan penerapan harus ditransmisikandahulu secara tepat, komunikasi harus diterima oleh para pelaksana kebijakan.

Sebelum pelaksanaan dapat mengimplementasikan suatu program, ia harus menyadari bahwa program tersebut telah dibuat dan perintah harus

melaksanakannya telah dikeluarkan. Hal ini tidak selalu merupakan proses yang langsung berhasil sebagaimana diharapkan. Banyak kemungkinan yang muncul sehingga menghambat proses mentransmisikan perintah pelaksanaan program tersebut, seperti adanya pertentangan pendapat diantara para pelaksana terhadap perintah yang diberikan yang akhirnya menimbulkan hambatan (distorsi) pada transmisi pesan, hal – hal lain yang dapat menghambat proses penyampaian pesan adalah adanya lapisan-lapisan hierarki birokrasi pelaksana program, penggunaan saluran komunikasi yang tidak langsung dan aspek internal pelaksana sendiri yang mencoba mengabaikan apa yang sudah jelas untuk kemudian membuat persepsi yang berbeda dengan isi pesan.

Perintah – perintah pelaksanaan kebijakan harus jelas dan konsisten, jika implementasi kebijakan ingin efektif. Meneruskan perubahan – perubahan yang jelas tetapi bertentangan tidak akan memudahkan bagi pelaksana menjalankan tugasnya dalam memperlancar implementasi program. Perubahan – perubahan implementasi yang tidak konsisten mungkin mendorong organisasi pelaksana untuk mengambil tindakan – tindakan yang sangat longgar dalam menafsirkan dan mengimplementasikan kebijakan, yang akan berdampak pada upaya pencapaian tujuan – tujuan kebijakan yang menjadi tidak efektif lagi.

Dari uraian tersebut diatas dapat disimpulkan bahwa komunikasi yang efektif merupakan salah satu faktor yang menentukan efektivitas

implementasi kebijakan, demikian pula sebaliknya komunikasi yang gagal akan menghambat efektivitas implementasi kebijakan.

## **2 Sumber daya**

Sumber daya manusia atau kemampuan pegawai merupakan faktor yang penting dalam suatu organisasi karena mereka merupakan faktor penggerak roda organisasi. Untuk itu maka diperlukan kemampuan yang memadai terutama bagi pelaksana suatu program atau kebijakan.

Menurut George. C Edwars III (1980) menyatakan bahwa “sumber daya biasa menjadi faktor kritis didalam mengimplementasikan kebijakan publik. Sumber daya penting, meliputi staf dengan jumlah yang cukup dan dengan ketrampilan untuk melakukan tugasnya serta informasinya, otoritasnya dan fasilitas yang perlu untuk menterjemahkan proposal pada makalah kedalam pemberian pelayanan publik. Akibat tidak tersedianya sumber daya yang memadai, maka akan mendatangkan rintangan terhadap implementasi kebijakan.

Sedangkan menurut Miftah Thoha (1993 : 154) kemampuan pegawai didefinisikan sebagai suatu kondisi yang menunjukkan unsure kematangan yang berkaitan pula dengan pengetahuan dan ketrampilan yang dapat diperoleh dari pendidikan, latihan dan pengetahuan.

Sedangkan menurut Katz Reesenzweig (dikutip dari Gibson, 1991 : 123) dikatakan bahwa kemampuan seorang pegawai yang cocok dimiliki setiap organisasi modern adalah :

- 1) Ketrampilan teknis ;
- 2) Ketrampilan kemanusiaan ;
- 3) Kemampuan konseptual .

Berdasarkan pengertian yang dikemukakan oleh para ahli diatas, dapat dirumuskan bahwa kemampuan yang dimaksud adalah kecakapan, ketrampilan, dan pengetahuan yang dimiliki oleh pegawai pelaksana kebijakan. Sedangkan yang dimaksud dengan kemampuan dalam penelitian ini adalah semua potensi berupa pengetahuan, ketrampilan, pengalaman dan pendidikan yang dimiliki oleh pegawai pada Badan Kepegawaian Daerah dan Badan Pengawasan Daerah Kabupaten Brebes untuk melaksanakan tugas yang dibebarkannya.

### **3 Struktur Birokrasi**

Suatu struktur birokrasi menetapkan bagaimana tugas pekerjaan dibagi, dikelompokkan dan dikoordinasikan secara formal. Dalam merancang suatu struktur organisasi perlu diperhatikan enam unsur utama yaitu : 1) spesialisasi kerja, 2) determietalisasi, 3) rantai komando, 4) rentang kendali, 5) sentralisasi dan desentralisasi, dan 6) formalisasi (Robins, S.P, 1996 :32).

Pemahaman tentang struktur organisasi dalam penelitian ini diterapkan pada organisasi publik atau pemerintah yang lebih dikenal dengan istilah birokrasi, sehingga konsepnya berubah menjadi struktur birokrasi. Unsur – unsur utama organisasi seperti yang dikemukakan oleh Robins diatas juga ditemukan dalam birokrasi seperti yang dikemukakan oleh Edward

(1980 : 143), bahwa ada dua karakteristik penting dari variable struktur birokrasi, yaitu a) *Standart Operating Prosedures (SOP'S)* dan b) fragmentasi, dapat disebutkan bahwa SOP'S berkaitan dengan unsur formalisasi sedangkan fragmentasi berkaitan dengan spesialisasi dan departementalisasi.

SOP'S diadakan sebagai tanggapan atas keterbatasan waktu dan sumber daya serta keinginan akan keseragaman operasi dalam organisasi pelaksanaan yang sangat kompleks dan menyebar. Pelaksanaan suatu kebijakan publik sangat tergantung pada kejelasan dari standar prosedur tindakannya yang bias berwujud petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis atau bentuk yang lain, karena dalam SOP'S ini terdapat urutan tahapan pelaksanaan program sejak awal hingga akhir sehingga kegiatan implementasi dapat berjalan dengan efektif dan efisien, terutama dalam pemantapan sumberdaya yang sangat terbatas.

Sedangkan fragmentasi merupakan penyebaran tanggung jawab atas suatu area kebijakan. Tanggung jawab dipusat hanya terbatas pada pembinaan dan penyaluran bantuan pada daerah. Semakin banyak actor dan lembaga yang terlibat dalam suatu kebijakan, dan semakin tinggi tingkat ketergantungan mereka dalam mengambil keputusan maka semakin rendah kemungkinan implementasi kebijakan akan berlangsung dengan efektif. Sebagai suatu bagian dari fragmentasi organisasi, koordinasi diantara para pelaksana harus ada sebagai konsekuensi logis dari pemencaran wilayah tanggung jawab kebijakan diantara beberapa unit organisasi atau pelaksana.

Van Meter dan Van Horn ( Wibawa, S,dkk, 1994 :19 ) menggunakan terminology karakteristik badan – badan pelaksana untuk konsep struktur birokrasi. Badan – badan pelaksana inilah yang menopang keberhasilan implementasi kebijakan, karena itu suatu kebijakan hendaknya menegaskan standard dan sasaran tertentu yang harus dicapai oleh para pelaksana. Keberhasilan kebijakan pada dasarnya merupakan penalaran atas tingkat ketercapaian standard an sasaran tertentu.

Namun demikian kejelasan standard dan sasaran tidak menjamin implementasi yang efektif apabila tidak dibarengi dengan adanya komunikasi antara organisasi. Semua pelaksana harus memahami apa yang diidealkan oleh kebijakan yang implementasinya menjadi tanggung jawab pelaksana. Hanya saja komunikasi adalah proses yang rumit, yang potensial untuk terjadi penyimpangan. Ini berkaitan dengan kewenangan dan kepemimpinan, karena itu organisasi diatas hendaknya mampu mengkoordinasikan organisasi yang berada dibawahnya untuk memiliki idealism sebagaimana yang dikehendaki oleh kebijakan. Persoalan ini juga berkaitan dengan karakteristik struktur birokrasi pelaksana.

## **F. Disiplin kerja**

### **C.1Pengertian**

Pengertian disiplin dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (1990), adalah ketaatan (kepatuhan) kepada peraturan tata tertib. Disiplin menurut Werther,Jr dan Davis (1996) adalah sustu tindakan manajemen yang dapat

mendorong pemenuhan kualitas organisasi. Sedangkan menurut Greenberg dan Baron (1995), disiplin adalah administrasi proses hukuman.

Berdasarkan definisi-definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa pengertian disiplin adalah suatu ketaatan (kepatuhan) terhadap peraturan organisasi untuk mencapai perilaku yang dikendalikan yang dapat dilakukan antara lain melalui pelaksanaan tindakan hukuman.

Disiplin kerja menurut Suradinata (1996) adalah kekuatan yang dapat memaksa tenaga kerja atau pegawai untuk mematuhi peraturan secara prosedur kerja yang telah disepakati terlebih dahulu karena dianggap bahwa dengan berpegang pada aturan, tujuan dari suatu organisasi dapat dicapai.

Sedangkan menurut Saydam (1996), menjelaskan bentuk disiplin kerja yang baik akan tergambar pada suasana :

- a) Tingginya rasa kepedulian pegawai terhadap pencapaian tujuan perusahaan.
- b) Tingginya semangat dan gairah kerja dan inisiatif para pegawai dalam melakukan pekerjaan .
- c) Besarnya rasa tanggung jawab para pegawai untuk melaksanakan tugas sebaik – baiknya.
- d) Berkembangnya rasa memiliki dan rasa solidaritas yang tinggi dikalangan pegawai .
- e) Meningkatnya efisiensi dan produktivitas para pegawai.

Sedangkan melemahnya disiplin kerja pegawai terlihat pada suasana kerja sebagai berikut :

- a) Tingginya angka absensi pegawai.
- b) Sering terlambatnya pegawai untuk masuk kantor atau pulang lebih cepat dari jam yang sudah ditentukan.
- c) Menurunnya semangat dan gairah kerja.
- d) Berkembangnya rasa tidak puas, saling curiga dan saling melempar tanggung jawab.
- e) Penyelesaian pekerjaan yang lambat karena pegawai lebih senang mengobrol dari pada kerja.
- f) Tidak melaksanakannya supervise dan waskat yang baik.
- g) Sering terjadinya konflik antar pegawai dan pimpinan perusahaan.

Adapun contoh pelaksanaan disiplin kerja yang baik menurut Strauss dan Saylas (1985), adalah sebagai berikut :

- a) Masuk kerja tepat waktu .
- b) Mentaati instruksi kerja dari supervisor .
- c) Menghindari perkelahian, mabuk dan pencurian .
- d) Mencetakkan jam kerja pada waktu hadir.

Begitu pula menurut I.C. Wursanto (1985), menyatakan bahwa: “kinerja yang tinggi dan disiplin yang tinggi akan diperoleh apabila para pegawai terpenuhi kebutuhannya”.

Disiplin kerja yang tinggi sangat diperlukan oleh setiap organisasi dalam rangka mencapai tujuan organisasi yakni efektif dan efisien. Pegawai yang mempunyai tingkat kedisiplinan yang tinggi akan dapat memberikan keuntungan kepada setiap organisasi. Tetapi sebaliknya apabila tingkat kedisiplinan rendah maka pegawai tersebut akan cenderung melakukan hal – hal yang tidak baik dan sangat merugikan organisasi. Dengan demikian, disiplin kerja harus selalu dijaga dan ditingkatkan dalam setiap organisasi.

## **2. Prinsip Penggunaan Disiplin Secara Efektif**

Terdapat 16 Prinsip yang merupakan suatu dasar pengertian mengenai penggunaan disiplin secara efektif untuk merubah perilaku pegawai, yaitu (Lussier, 1990) :

### **a) Wewenang supervisor**

Supervisor sebaiknya melakukan tindakan pendisiplinan sesuai dengan wewenangnya. Hal ini bertujuan agar tindakan pendisiplinan tersebut dapat diterima oleh para pegawai. Oleh karena itu, supervisor haruslah mengetahui system disiplin organisasi.

b) Pengertian mengenai seluruh peraturan dan alasan perlunya tindakan pendisiplinan.

Supervisor haruslah dapat menjelaskan tujuan diadakannya tindakan pendisiplinan.

c) Penjelasan mengenai peraturan.

Mengkomunikasikan peraturan yang ada kepada seluruh pegawai.

d) Pernyataan negative mengenai peraturan

Supervisor sebagai wakil manajemen seharusnya tidak membuat pernyataan negative mengenai peraturan yang ada, namun mendukung peraturan tersebut.

e) Mengikuti peraturan yang telah dibuat

Supervisor sebagai teladan bagi para pegawainya haruslah juga mengikuti peraturan yang ditetapkan oleh perusahaan.

f) Menghindari tindakan pendisiplinan berdasarkan fakta yang tidak jelas.

Hal ini dilakukan dengan cara mengetahui secara pasti tindakan pelanggaran disiplin tersebut.

g) Mengumpulkan fakta yang diperlukan sebelum melakukan tindakan pendisiplinan.

Hal ini dapat dilakukan dengan cara memberikan kesempatan kepada pegawai yang melakukan pelanggaran disiplin untuk memberikan penjelasan mengenai alasan dilakukannya perbuatan tersebut.

h) Ketegasan dalam melakukan tindakan pendisiplinan.

Supervisor haruslah memberikan tindakan pendisiplinan secara tegas.

i) Privasi dalam memberikan tindakan pendisiplinan.

Tindakan pendisiplinan sebaiknya dilakukan pada akhir jam kerja dan tidak di depan umum. Hal ini bertujuan agar pegawai yang bersangkutan tidak merasa malu dan kecewa untuk kembali bekerja.

j) Pencatatan terhadap perbuatan pelanggaran disiplin.

Penting untuk membuat catatan mengenai tindakan pelanggaran disiplin yang dilakukan pegawai agar perusahaan memiliki bukti tertulis mengenai tindakan tersebut.

k) Pemberian hukuman.

Hukuman yang diberikan haruslah sesuai dengan tindakan pelanggaran disiplin yang dilakukan.

l) Hubungan kerja yang kembali normal setelah masa tindakan pendisiplinan selesai.

Hal ini dapat dilakukan dengan cara tidak menicap pegawai yang melakukan tindakan pelanggaran disiplin sebagai seorang kriminal.

m) Pemberian peringatan sebelum dilakukannya tindakan pendisiplinan.

Pegawai haruslah mengetahui peraturan dan hukuman yang akan diberikan sebagai sanksi terhadap tindakan pelanggaran disiplin.

n) Waktu penetapan tindakan pendisiplinan

Tindakan pendisiplinan sebaiknya diberikan secepat mungkin setelah dilakukannya pelanggaran disiplin.

o) Konsistensi .

Tindakan pendisiplinan haruslah selalu dilakukan setelah tindakan pelanggaran disiplin diketahui.

p) Tidak secara pribadi (impersonal).

Tindakan pendisiplinan haruslah diberikan secara adil dan tidak berdasarkan pribadi pegawai melainkan berfokus pada tindakan.

### **3. Langkah – langkah untuk Meningkatkan Disiplin Kerja**

Untuk meningkatkan disiplin kerja, ditempuh dengan berbagai macam cara (Suradinata, 1996), antara lain adalah melalui :

a) Pendidikan dan pelatihan ;

b) Menumbuhkembangkan rasa kesadaran yang tinggi terhadap kebutuhan/dorongan/motif yang ada dalam diri seseorang untuk berbuat mengikuti aturan/norma yang berlaku dalam lingkungan ;

- c) Memberikan penghargaan dan motivasi bahwa yang dilakukannya dihargai dan memiliki nilai yang sangat tinggi serta sebagai perbuatan amal ibadah baik untuk dunia maupun akhirat kelak.

Sedangkan menurut Handoko (1999), ada dua kegiatan pendisiplinan yaitu :

- a) Disiplin preventif

Adalah kegiatan yang dilaksanakan untuk mendorong para pegawai agar mengikuti berbagai standar dan aturan, sehingga penyelewengan- penyelewengan dapat dicegah. Sasaran pokoknya adalah untuk mendorong disiplin diri diantara para pegawai. Dengan cara ini para pegawai menjaga disiplin diri mereka bukan semata – mata karena dipaksa manajemen.

- 2) Disiplin Korektif

Adalah kegiatan yang diambil untuk menangani pelanggaran terhadap aturan- aturan dan mencoba untuk menghindari pelanggaran- pelanggaran lebih lanjut. Kegiatan korektif sering berupa suatu bentuk hukuman dan disebut tindakan pendisiplinan. Sasaran tindakan pendisiplinan hendaknya positif, bersifat mendidik dan mengoreksi, bukan tindakan negative yang menjatuhkan pegawai yang berbuat salah.

Untuk mendukung tindakan pendisiplinan, perusahaan dapat menerapkan suatu kebijakan disiplin progresif, yang berarti memberikan hukuman – hukuman yang lebih berat terhadap pelanggaran- pelanggaran yang berulang. Tujuannya adalah memberikan kesempatan kepada pegawai untuk mengambil tindakan korektif sebelum hukuman – hukuman yang lebih serius dilaksanakan. Disiplin progresif juga memungkinkan manajemen untuk membantu pegawai memperbaiki kesalahan.

Contoh system disiplin progresif secara ringkas dapat ditunjukkan sebagai berikut :

- 1) Teguran secara lisan oleh supervisor ;
- 2) Teguran tertulis, dengan catatan dalam *file* personalia ;
- 3) Skorsing dari pekerjaan satu sampai tiga hari ;
- 4) Skorsing satu minggu atau lebih lama ;
- 5) Penurunan pangkat (demosi) ;
- 6) Pemecatan .

Urutan tindakan pendisiplinan tersebut disusun atas dasar tingkat berat atau kerasnya hukuman.

## **G. Hukuman**

### **1. Pengertian**

Pengertian hukuman dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (1990), adalah siksa yang dikenakan kepada orang yang melanggar undang – undang dan sebagainya. Definisi hukuman (punishment) menurut Luthans (1995) adalah segala sesuatu yang dapat memperlemah perilaku dan cenderung untuk mengurangi frekuensi perilaku yang berikutnya dan biasanya terdiri dari permintaan suatu konsekuensi yang tidak diharapkan. Sedangkan definisi hukuman menurut James H. Donnelly, Jr. et. al (2000) adalah suatu konsekuensi yang tidak menyenangkan terhadap suatu respons perilaku tertentu.

Berdasarkan definisi –definisi tersebut diatas, dapat disimpulkan bahwa pengertian hukuman adalah suatu konsekuensi yang tidak menyenangkan (siksa) terhadap suatu respons perilaku atau perbuatan tertentu dengan tujuan untuk memperlemah perilaku tersebut dan mengurangi frekuensi perilaku yang berikutnya atau tidak mengulang pada perbuatan yang sama.

## **2. Prinsip Penggunaan Hukuman Secara Efektif**

Pada kondisi tertentu, penggunaan hukuman dapat efektif untuk merubah perilaku pegawai (James, H. Donnelly, Jr. et. all. 2000) yaitu dengan mempertimbangkan :

- 1) Waktu.

Waktu untuk menyampaikan hukuman sangat penting. Penelitian menyampaikan bahwa efektivitas hukuman meningkat jika kondisi menekan diberikan segera setelah respons orang yang harus dihukum.

#### 2) Intensitas .

Hukuman mencapai efektivitas terbesar jika stimulus yang menentukan dilakukan terus-menerus. Implikasi kondisi ini akan mencapai efektif jika hukuman mendapat perhatian segera dari orang yang dihukum.

#### 3) Jadwal

Akibat hukuman tergantung dari jadwal penghukuman. Hukuman dapat disampaikan setelah setiap respons yang tidak baik atau sesudah sejumlah respons tidak baik terjadi. Beberapa riset menunjukkan bahwa hukuman menjadi lebih efektif jika dilakukan secara terus-menerus. Konsistensi juga penting, manajer sebaiknya menghukum perilaku masing-masing dengan cara yang sama untuk semua individu yang menunjukkan perilaku tidak diinginkan.

#### 4) Klarifikasi .

Kesadaran memainkan peran yang penting dalam penyampaian hukuman. Memberikan alasan yang jelas, tidak mendua, dan memperhatikan konsekuensi masa datang jika respon berulang merupakan cara yang efektif. Pendekatan pada orang dengan respons spesifik merupakan tanggung jawab bagi tindakan manajer terutama

menginformasikan pada orang bersangkutan apa yang secara tepat tidak perlu dilakukan.

#### 5) Impersonalitas

Hukuman sebaiknya berfokus pada respons spesifik, tidak pada orang dari pola perilaku umum. Semakin kurang seseorang yang dihukum mengalami akibat emosional yang tidak diinginkan.

Menurut Anonymous (1998), terdapat 13 Prinsip yang merupakan dasar penggunaan hukuman dapat lebih efektif untuk merubah perilaku pegawai, yaitu sebagai berikut :

##### 1) Waktu

Hukuman harus diberikan kepada perilaku yang tidak menyenangkan dengan sedikit mungkin keterlambatan.

##### 2) Konsistensi

Semua tingkat manajemen mengerti dan mengikuti prosedur yang telah ditetapkan.

##### 3) Peraturan-peraturan yang masuk akal

Hukuman akan menjadi system yang diabaikan jika peraturan yang ada tidak masuk akal.

##### 4) Deteksi

Ancaman hukuman tidak akan berhasil kecuali jika dilakukan pengawasan terhadap para pegawai.

5) Intensitas hukuman

Intensitas stimulus hukuman harus cukup kuat untuk dikatakan sebagai tekanan. Jika hukuman dilakukan sebagai suatu teknik untuk merubah perilaku, maka supervisor haruslah sudi/tega untuk “menyakiti” pegawai yang bersangkutan, baik berupa financial maupun psikologi .

6) Menghindari *display of sympathy*.

Hukuman seharusnya tidak dihubungkan dengan penguatan positif. Perilaku yang tidak baik para pegawai tidak mungkin dikurangi jika manajemen menunjukkan rasa simpati.

7) Durasi hukuman

Lamanya masa hukuman sebaiknya tidak terlalu lama agar tidak menimbulkan kebencian pada pegawai yang bersangkutan.

8) Kekhususan respons dan situasional

Perlu kejelasan mengenai tindakan apa yang akan memperoleh hukuman, mengapa dikenakan hukuman, dan perilaku alternatif apa yang dapat diterima.

9) Generalisasi .

Hukuman tidak berarti menyamaratakan pegawai yang dikenai hukuman memiliki sifat negative secara umum, seperti mencap mereka sebagai pemalas, tidak dapat bekerja sama, tidak bertanggung jawab, atau bodoh.

10) Motivasi .

Motivasi untuk bekerja secara tidak benar harus dihindari. Misalnya, pegawai tidak menggunakan perlengkapan pengaman personal disebabkan karena perlengkapan tersebut tidak nyaman dipakai.

11) Respons alternatif

Perusahaan harus menyediakan segala macam alternatif tindakan untuk mendukung pegawai melakukan pekerjaan secara benar. Misalnya, dengan menyediakan perlengkapan kerja, pelatihan, bimbingan, dan waktu yang dibutuhkan untuk bekerja secara benar.

12) Hukuman pribadi

Telah lama diketahui bahwa pemberian hukuman didepan umum biasanya akan memalukan dan menekan pegawai yang dikenai hukuman tersebut. Oleh karena itu, hukuman sebaiknya diberikan tidak di depan umum.

13) Supervisor sebagai suatu *Conditional Stimulus* .

Salah satu bahaya menggunakan hukuman secara tidak benar adalah bahwa seorang supervisor dapat menjadi suatu conditional stimulus, yaitu suatu stimulus yang sebelumnya tidak menciptakan suatu respons.

### **3. Faktor-faktor Pendukung Program Pemberian Hukuman**

Untuk mengembangkan suatu program yang menggunakan hukuman secara efektif, akan melibatkan (Hartshorn, 1998):

- a) Pengertian mengenai dasar-dasar psikologis utama mengenai bagaimana dan kapan menggunakan hukuman secara efektif ;
- b) Mengembangkan suatu program yang jelas, adil, dan tertulis dapat dilaksanakan .
- c) Menyediakan pelatihan yang cukup memadai untuk semua level manajemen pada dasar-dasar utama kebijaksanaan hukuman dari perusahaan.

Adapun sanksi untuk jenis hukuman yang diterapkan ada beberapa contoh konsekuensi yang akan diperoleh sebagai hukuman (Hartshorn,1998). Disadari bahwa ada banyak faktor yang dapat membantu untuk menentukan apakah suatu stimulus dapat efektif dalam mengurangi perilaku yang tidak diinginkan, yaitu :

- a) Peringatan lisan

- b) Teguran keras
- c) Meningkatkan pengawasan oleh supervisor
- d) Mengurangi pujian
- e) Evaluasi kinerja yang tidak menguntungkan
- f) Peringatan tertulis
- g) Tidak memperoleh penghargaan
- h) Pelatihan kembali
- i) Kehilangan hak istimewa
- j) Memperoleh status percobaan
- k) Pelaksanaan skors tanpa memperoleh gaji
- l) Pergantian posisi jabatan
- m) Pengurangan tanggung jawab
- n) Penurunan pangkat
- o) Penundaan peningkatan gaji/promosi jabatan
- p) Pemberhentian kerja.

Untuk lebih jelasnya dapat kita lihat mekanisme / prosedur penjatuhan hukuman disiplin Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Brebes berdasarkan Surat Edaran Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara Nomor 23/SE/1980 tentang Peraturan Disiplin PNS dan Surat Edaran Bupati Brebes Nomor 875.1/002565/2008 tanggal 4 September 2008 perihal

Petunjuk Teknis Pelaksanaan Keputusan Bupati Brebes Nomor 875.1/908 Tahun 2008 tanggal 26 Agustus 2008 tentang Pendelegasian Wewenang dan Pemberian Kuasa Pemeriksaan dan Penindakan Pelanggaran Disiplin PNS di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Brebes adalah sebagai berikut :



Keterangan :

1. PNS yang melanggar/ indiscipliner
2. Panggilan Dinas
3. Pemeriksaan
4. Berita Acara Pemeriksaan (BAP)
5. Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP)
6. Proses Penjatuhan Hukuman (Surat Keputusan/SK Hukuman Disiplin)
7. Penyerahan Surat Keputusan/SK Hukuman Disiplin

## BAB III

### METODE PENELITIAN

#### A. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian kualitatif. Tipe informasi yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah tipe informasi eksplorasi yaitu untuk mengidentifikasi tipe-tipe informasi baru yang hendak dikumpulkan (William dalam Faisal, 1990) .

Pendekatan kualitatif menekankan unsur manusia sebagai instrumen penelitian, dengan menekankan unsur manusia sebagai instrumen penelitian maka akan mempermudah penyesuaian-penyesuaian dengan kenyataan yang terjadi dilapangan. Kirk dan Miller dalam Moleong (2000:3) mendefinisikan penelitian kualitatif adalah tradisi tertentu dalam ilmu pengetahuan sosial secara fundamental bergantung pengamatan pada manusia di kawasannya sendiri serta berhubungan dengan orang tersebut dalam bahasanya dan peristilahannya. Sedangkan menurut Alston (1998),

*“Qualitative researchers are more interested in understanding how others experience life, in interpreting meaning and social phenomena, and in exploring new concepts and developing new theories”.*

(peneliti kualitatif lebih tertarik untuk memahami tentang pengalaman hidup dari orang-orang, dalam meginterpretasikan arti dan fenomena sosial, serta dalam mendalami konsep-konsep baru dan membuat teori baru).

Dalam pendekatan kualitatif ini, peneliti akan terjun langsung ke lapangan untuk meneliti obyek kajiannya dan mengadakan interaksi langsung

dengan informan yang bertujuan mendapatkan informasi yang mendalam mengenai implementasi kebijakan penjatuhan hukuman disiplin termasuk hambatan-hambatan yang dihadapi serta upaya yang dilakukan untuk mengatasinya. Hal ini berdasarkan tujuan penelitian kualitatif untuk menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati (Bogdan dan Taylor dalam Moleong, 2000:3). Sedangkan menurut Nawawi dan Martini (1992:211) mengemukakan bahwa ciri dari salah satu penelitian kualitatif adalah data yang dikumpulkan bersifat deskriptif, dimana data yang ditampilkan umumnya berbentuk uraian dan kalimat-kalimat yang merupakan gambaran faktual dan akurat, serta hubungan antar masalah yang diteliti.

## **B. Ruang lingkup /Fokus Penelitian**

Fokus penelitian ini adalah menganalisis implementasi kebijakan pemerintah dalam penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes dengan mengacu pada teori Implementasi dari George Edwards III, terutama tiga faktor yaitu (1) komunikasi, (2) Sumber Daya dan (3) Struktur Birokrasi. Melalui pendekatan kualitatif ini diharapkan dapat mendeskripsikan jawaban secara obyektif dan seakurat mungkin mengenai implementasi kebijakan pemerintah dalam penjatuhan hukuman disiplin PNS dan faktor yang mempengaruhinya seperti komunikasi, sumber daya, dan struktur birokrasi.

Secara teoritis jelas fokus penelitian ini berada dalam kajian Ilmu Administrasi Publik. Menurut penulis teori – teori implementasi kebijakan itu

sendiri berada diantara fokus kajian kebijakan publik (public policy) dan manajemen publik (public management).

### **C. Lokasi Penelitian**

Dalam lokasi penelitian akan memperhatikan beberapa aspek seperti daya jangkau peneliti, sumber dana, dan daya yang dimiliki peneliti. Dengan pertimbangan tersebut, maka penulis mengambil lokasi penelitian di Badan Kepegawaian Daerah dan Inspektorat Kabupaten Brebes .

### **D. Fenomena yang diamati**

Adapun fenomena dalam penelitian ini adalah menggali aspek-aspek yang ada di dalam implementasi kebijakan pemerintah dalam penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes. Ada beberapa fenomena yang menarik di lapangan yaitu :

#### **1. Implementasi kebijakan Pemerintah dalam penjatuhan hukuman disiplin Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Brebes**

Fenomena Implementasi Kebijakan pemerintah dalam penjatuhan hukuman disiplin di Kabupaten Brebes adalah fenomena yang difokuskan untuk mengetahui seberapa jauh tujuan kebijakan tersebut dapat terrealisasi. Atau dalam arti seberapa jauh kesesuaian antara aturan-aturan yang telah ditetapkan dalam kebijakan dengan realisasinya. Selanjutnya fenomena implementasi kebijakan ini diarahkan untuk mengamati hal-hal sebagai berikut:

- a. Pelaksanaan penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes.

- b. Prosedur atau mekanisme penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes.
- c. Tingkat dan Jenis hukuman disiplin PNS.
- d. Pengawasan dan evaluasi penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes .
- e. Informasi dan pengaduan penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes .

## **2. Faktor pendukung dan penghambat Implementasi kebijakan**

### **a. Sumber daya (resources)**

Fenomena sumber daya adalah masukan – masukan yang mendukung kelancaran pelaksanaan sebuah kebijakan yang terdiri dari : staff/ pelaksana, informasi, kewenangan, sarana dan prasarana fisik, keuangan dan teknologi. Dalam penelitian ini faktor sumber daya difokuskan pada hal-hal sebagai berikut :

- 1 ) . Ketersediaan sumber daya staf pelaksana.
- 2 ) . Kemampuan staf/ pelaksana .
- 3 ) . Staf /pelaksana pernah mendapat pelatihan khusus sebelumnya apa tidak.
- 4 ) . Ketersediaan informasi.
- 5 ) . Ketersediaan sarana fisik (gedung, ruangan kerja, dll), dan fasilitas kerja (computer, dan sarana informasi lainnya).

- 6). Ketersediaan anggaran.
- 7). Kebijakan pemberian insentif bagi para pelaksana implementasi kebijakan penjatuhan hukuman disiplin PNS .

b. **Komunikasi (communication)**

Komunikasi adalah proses penyampaian informasi (pesan) kebijakan dari pembuat kebijakan kepada setiap pelaksana yang terlibat dalam implementasi kebijakan termasuk kepada sasaran kebijakan, sehingga pesan yang disampaikan dapat diterima secara jelas dan konsisten sebagaimana tujuan yang diharapkan. Dalam faktor komunikasi ini, fokus diarahkan pada hal-hal sebagai berikut :

- 1) Pelaksanaan sosialisasi kebijakan.
- 2) Kelancaran penyampaian informasinya.
- 3) Keragaman sarana yang digunakan untuk komunikasinya.
- 4) Kejelasan dan konsistensi informasi.

c. **Struktur birokrasi (bureaucracy structure)**

Struktur Birokrasi adalah kewenangan yang diberikan oleh instansi yang lebih tinggi (atas) kepada pelaksana kebijakan dalam melaksanakan suatu kebijakan yang didalamnya mengandung karakteristik, norma-norma dan pola-pola tertentu. Faktor struktur birokrasi ini difokuskan pada hal-hal sebagai berikut :

- 1) Kewenangan memberi kebijakan.

- 2) Kejelasan prosedur pelaksanaannya.
- 3) Pembagian kewenangan antar pelaksana.
- 4) Keterpaduan kerjasama antar instansi pelaksana.
- 5) Koordinasi antar pelaksana.

**d. Faktor lain .**

Sejauhmana faktor-faktor lain diluar faktor sumber daya, komunikasi, dan struktur birokrasi berpotensi untuk mendorong dan menghambat implementasi kebijakan pemerintah dalam penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes.

Menurut asumsi penulis fenomena-fenomena penelitian tersebut dalam proses implementasi kebijakan penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes, bisa saja menjadi faktor-faktor pendorong sekaligus menjadi faktor penghambat proses implementasi kebijakan tersebut. Selain itu dalam penelitian ini masih sangat dimungkinkan munculnya faktor lain, yang juga bisa menjadi faktor pendorong maupun penghambat dalam pencapaian tujuan implementasi kebijakan penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes ini selain faktor yang sudah ada secara teoritis. Untuk mempermudah memahami fenomena penelitian tersebut akan diuraikan sebagaimana dalam Tabel III-1 dibawah ini :

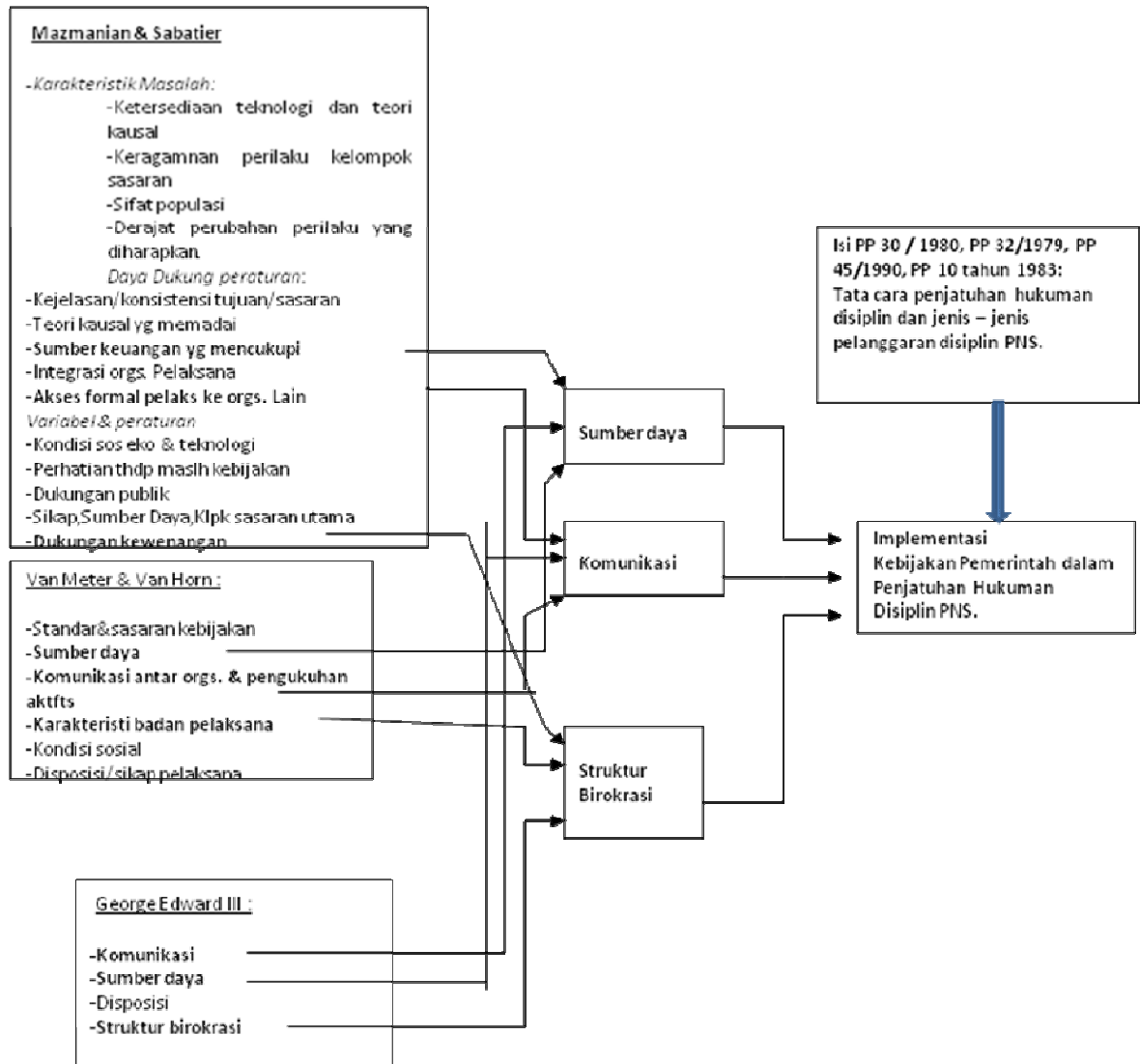
**Tabel III - 1 : Fenomena Implementasi Kebijakan yang Diteliti**

Fenomena	Gejala yang diamati	Faktor Penghambat	Faktor Pendukung
Penjatuhan hukuman disiplin PNS	Isi PP 30/1980, PP 32/1979, PP 45/1990 dan PP 42 /2004 yang didalamnya mengatur tata cara penjatuhan hukuman disiplin dan jenis-jenis pelanggaran disiplin PNS.	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Pelaksanaan penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes</li> <li>b. Prosedur atau mekanisme penjatuhan hukuman disiplin PNS</li> <li>c. Tingkat dan Jenis hukuman disiplin PNS</li> <li>d. Pengawasan dan evaluasi</li> <li>e. Informasi dan pengaduan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Pelaksanaan penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes</li> <li>b. Prosedur atau mekanisme penjatuhan hukuman disiplin PNS</li> <li>c. Tingkat dan Jenis hukuman disiplin PNS</li> <li>d. Pengawasan dan evaluasi</li> <li>e. Informasi dan pengaduan</li> </ul>
Implementasi Kebijakan	<p>Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi :</p> <p><b>1. Sumber Daya</b> (Van Metter &amp; Van Horn, Mazmanian &amp; Sabatier, dan George Edwards III), meliputi : Jumlah SDM, pola perekrutan, kemampuan, informasi, keuangan/anggaran, sarana fisik dan fasilitas kerja</p> <p><b>2. Komunikasi antar organisasi pelaksana</b> (Van Metter &amp; Van Horn, , Mazmanian &amp; Sabatier George Edwards III) meliputi : sosialisasi,sarana komunikasi, saran informasi, kejelasan dan konsistensi informasi)</p> <p><b>3. Struktur Birokrasi</b> (Van Metter &amp; Van Horn Mazmanian&amp;Sabatier, dan</p>	<p>Jumlah SDM, kemampuan, informasi, keuangan/ anggaran, sarana fisik, dan fasilitas kerja</p> <p>Sosialisasi, sarana komunikasi, saran informasi, kejelasan dan konsistensi informasi,</p> <p>Kewenangan, prosedur, pelaksana, kerjasama antar pelaksana dan koordinasi</p>	<p>Jumlah SDM, kemampuan, informasi, keuangan/ anggaran, sarana fisik, dan fasilitas kerja</p> <p>Sosialisasi, sarana komunikasi, saran informasi, kejelasan dan konsistensi informasi,</p> <p>Kewenangan, prosedur, pelaksana, kerjasama antar pelaksana dan koordinasi</p>

	<p>George Edwars III), meliputi :  kewenangan, prosedur  pelaksana, kerjasama antar  pelaksana, koordinasi antar  instansi pelaksana.</p> <p>4. Faktor lain (di luar yang  telah di sebutkan di atas)</p>	<p>antar instansi pelaksana</p>	<p>antar instansi pelaksana</p>
--	---	---------------------------------	---------------------------------

Adapun untuk lebih jelas alur fikir dalam penelitian ini dapat dilihat dalam gambar dibawah ini :

**Gambar III - 1**  
**Kerangka Alur Fikir Penelitian**



Sumber : ( Budi Winarno, 2002, S.Wibawa, dkk,1994, Agus Subarsono,2002, dan PP 30/1980, PP32/1979, PP 45/1990, PP 42/2004)

## E. Jenis dan Sumber Data

Jenis dan sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

1. Data primer yaitu data yang diperoleh secara langsung dari responden. Data primer ini diperoleh dengan jalan mengadakan wawancara dari informan tentang permasalahan yang ada hubungannya dengan yang diteliti.

2. Data sekunder yaitu data yang dikumpulkan secara tidak langsung seperti brosur – brosur , dukomen – dokumen hasil penelitian dan sebagainya.

#### **F. Pemilihan Informan**

Untuk memperoleh informasi yang dibutuhkan maka dalam penelitian ini diperlukan orang-orang yang dapat memberikan informasi tersebut (informan). Agar informasi yang dibutuhkan dapat terpenuhi maka informan yang dipilih adalah yang mengetahui situasi dan kondisi masalah penelitian baik yang terlibat langsung ataupun tidak langsung.

Untuk itu, dalam menetapkan siapa-siapa yang menjadi nara sumber (*key informan*) bagi peneliti di lapangan sudah ditetapkan sejak awal sesuai dengan kajian penelitian ini. Dengan demikian, informan yang dipilih adalah mereka yang mewakili unsur yang berhubungan langsung atau tidak langsung dengan implementasi kebijakan pemerintah dalam penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes. Dari hasil penelitian di lapangan, yang menjadi informan kunci (*key informan*) dalam penelitian ini yaitu :

1. Kepala BKD Kabupaten Brebes ;
2. Inspektur Kabupaten Brebes ;
3. Inspektur Pembantu Bidang Pemerintahan dan Aparatur Inspektorat Kabupaten Brebes ;
4. Kepala Bidang Bina Kepegawaian BKD Kabupaten Brebes ;
5. Kepala Bagian Organisasi Setda Kabupaten Brebes ;
6. Kepala Sub Bidang Pembinaan Disiplin dan Kesejahteraan Pegawai ;

7. Kepala Sub Bagian Umum dan Kepegawaian Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Brebes ;
8. Kepala Sub Bagian Penyusunan Produk Hukum Bagian Hukum Setda Kabupaten Brebes ;
9. Beberapa Auditor pada Inspektorat Kabupaten Brebes.

Selanjutnya untuk memperoleh informasi secara mendalam serta lebih lengkap maka dalam penelitian kualitatif proporsi atau jumlah informan yang dibutuhkan sangat bergantung pada proses perkembangan penelitian dilapangan. Hal ini dilakukan karena peneliti ingin mengetahui orang-orang yang mengerti tentang implementasi kebijakan penjatuhan hukuman disiplin PNS yang mungkin memenuhi kriteria untuk diteliti.

Informan sebagaimana yang dimaksudkan diatas sengaja dicari dan dipilih oleh peneliti berdasarkan pemikiran yang logis dan sesuai dengan informasi yang dicari dan mempunyai relevansi dengan topik penelitian. Agar informasi yang diperoleh dapat lebih akurat dan faktual maka informan yang dimaksud adalah yang mengetahui dan memahami sepenuhnya mengenai obyek kajian yang diteliti (Moleong, 2002).

## **G. Instrumen Penelitian**

Instrumen dalam penelitian ini adalah peneliti sendiri. Menurut Moleong (2003:19) bahwa dalam instrumen penelitian kualitatif pengumpulan data lebih banyak bergantung pada dirinya sebagai alat pengumpul data. Adapun

alat bantu yang biasa digunakan dalam penelitian kualitatif seperti penelitian ini antara lain: alat fotografi tape recorder, dokumen-dokumen yang berhubungan dengan masalah penelitian, dan alat bantu lainnya.

## **H. Teknik Pengumpulan Data dan Pengolahan data**

### **H.1 Teknik Pengumpulan Data**

Penelitian ini dilakukan dengan Field Research, yaitu penelitian yang secara langsung terhadap Badan Kepegawaian Daerah dan Inspektorat Kabupaten Brebes yang menjadi obyek penelitian melalui Teknik pengumpulan data, yaitu menggunakan :

a. Studi Kepustakaan/ Dokumentasi

Yaitu dengan mengumpulkan dan menelaah tulisan, jurnal-jurnal yang membahas masalah yang berkaitan dengan implementasi kebijakan penjatuhan hukuman disiplin PNS.

b. Wawancara

Dalam penelitian ini digunakan teknik wawancara mendalam (*indepth interview*) secara semi terstruktur dengan narasumber (key informan) dan informan lain. Dalam hal ini diawali dengan mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang bersifat terbuka secara langsung dengan berpedoman pada *interview guide* yang telah disusun kepada informan yang diharapkan mendapatkan jawaban dan penjelasan sesuai dengan hal-hal yang berhubungan dengan permasalahan penelitian.

c. Observasi/ Pengamatan

Pengamatan langsung dilakukan penulis di lokasi penelitian untuk melihat kenyataan di lapangan atau informasi yang diperoleh dari informan, sehingga data yang diperoleh lebih akurat.

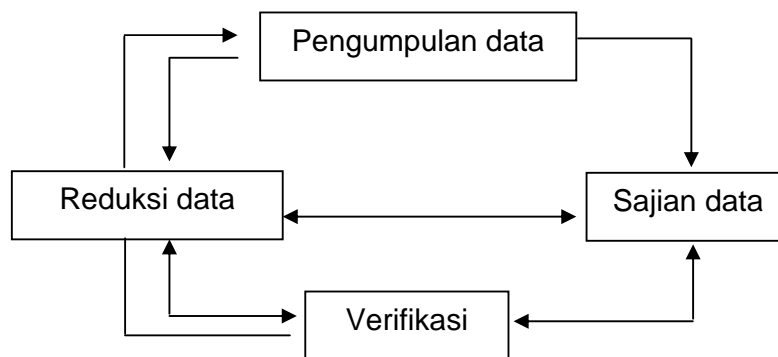
## **H.2 Teknik Pengolahan Data**

Proses pengolahan data merupakan tindak lanjut setelah melakukan pengumpulan data. Dalam penelitian ini teknik yang digunakan dalam proses pengolahan data yaitu bergerak diantara perolehan data, reduksi data, penyajian dan penarikan kesimpulan/verifikasi. Tahap pengolahan data diawali dari kegiatan sebagai berikut:

- a. *Data reduction* (reduksi data), pada tahap ini data diberi kode, disimpulkan dan dikategorikan menurut aspek-aspek penting dari setiap isu yang telah diteliti. Dengan tahap ini akan membantu juga dalam menentukan data apa yang diperlukan dan bagaimana serta siapa yang akan memberikan informasi selanjutnya, metode apa yang digunakan untuk menganalisis yang akhirnya akan membawa pada simpulan.
- b. *Data organization* (pengorganisasian data), pada tahap ini adalah tahap proses pengumpulan (*assembling*) informasi yang betul-betul penting dan dianggap merupakan tema atau pusat penelitian. Pada tahap ini data-data yang hampir sama atau mirip digabungkan dalam kategori tertentu untuk dijadikan dalam bentuk satu permasalahan saja.

- c. *Interpretation* (interpretasi atau penafsiran), tahap ini meliputi proses mengidentifikasi pola-pola (*patterns*), kecenderungan (*trends*), dan penjelasan (*explanations*) yang akan membawa kepada simpulan yang telah teruji melalui data yang benar-benar lengkap dan tidak ada informasi atau pengertian baru yang terlewatkan.
- d. *Kesimpulan dan Verifikasi*, tahap akhir dari pengolahan data adalah merumuskan kesimpulan dan verifikasi. Usaha ini dapat dilakukan dengan mencari pola, tema, hubungan, persamaan, hal-hal yang sering timbul dan sebagainya. Secara sistematis dijelaskan oleh Miles dan Huberman (1992:20) dalam Model Analisis Interaktif sebagai berikut :

**Gambar III - 2**  
**Model Interaktif Miles and Huberman**



(Sumber : Sanapiah Faisal dalam Burhan Bungin (2003:69) )

## I. Analisis Data

Analisis data dilakukan dengan menelaah data yang diperoleh dari berbagai sumber atau informasi. Menurut Moleong (2000:103), analisis data adalah :

“Proses mengorganisasikan dan mengurutkan data ke dalam pola, kategori dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja seperti disarankan oleh data. Dengan demikian, data yang telah terkumpul dari hasil wawancara dan studi kepustakaan atau dokumentasi akan dianalisis dan ditafsirkan untuk mengetahui maksud serta maknanya, kemudian dihubungkan dengan masalah penelitian. Data yang terkumpul disajikan dalam bentuk narasi dan kutipan langsung hasil wawancara”.

Prinsip utama dalam analisis data adalah bagaimana menjadikan data atau informasi yang telah dikumpulkan itu disajikan dalam bentuk uraian, dan sekaligus memberikan makna atau interpretasi sehingga informasi tersebut memiliki signifikansi ilmiah atau teoritis. Dalam penelitian ini, data-data yang sudah penulis dapatkan kemudian dilakukan analisis dengan teknik analisis taksonomis (*taxonomis analysis*), yaitu membentuk analisis yang lebih rinci dan mendalam dalam membahas suatu tema atau pokok permasalahan (faisal,1990:98).

Teknik analisis taksonomis terfokus pada domain-domain tertentu, kemudian memilih domain tersebut menjadi sub-sub domain serta bagian-bagian yang lebih khusus dan terperinci yang umumnya merupakan rumpun yang memiliki kesamaan. Pemilihan domain yang akan menjadi fokus analisis, ditentukan oleh seberapa besar peran domain tersebut dapat menjelaskan lebih banyak tentang penelitian yang sedang dilakukan.

## **BAB IV**

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **A. Deskripsi Wilayah Penelitian**

##### **1. Gambaran Umum Kabupaten Brebes**

Dalam rangka memberikan dukungan data dan informasi tentang eksistensi suatu perangkat daerah, maka perlu dideskripsikan secara umum terlebih dahulu tentang kondisi umum Kabupaten Brebes, yang meliputi kelompok bidang, yaitu: a) Kondisi Geografi, b) Kondisi Demografi, c) Aparatur pemerintahan, d) Gambaran Umum Peraturan Disiplin PNS, e) Gambaran Umum Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Brebes sebagai lembaga yang menjatuhkan hukuman disiplin PNS.

##### **a. Kondisi Geografis**

Secara geografis Kabupaten Brebes terletak pada  $108^{\circ} 41' - 109^{\circ} 11'$  BT, dan  $6^{\circ} 44' - 7^{\circ} 21'$  LS, dengan batas-batas wilayah administrasi sebelah Utara : Laut Jawa, sebelah Timur : Kota Tegal dan Kabupaten Tegal, sebelah Selatan : Kabupaten Banyumas dan Cilacap, sebelah Barat : Kabupaten Cirebon dan Kabupaten Kuningan Provinsi Jawa Barat. Jarak terjauh dari Utara ke Selatan 58 Km dan dari Barat ke Timur 50 Km. Kabupaten Brebes memiliki posisi strategis bagi Jawa Tengah karena letaknya berada di perbatasan Provinsi Jawa Tengah dan Provinsi Jawa Barat serta berada di lintas pantura Jawa dengan aktivitas lalu lintas yang sangat padat.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2007 telah terjadi perubahan batas wilayah antara Kabupaten Brebes dan Kota Tegal sebagai akibat pelurusan muara sungai Kaligangsa. Merujuk pasal 3 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2007, luas wilayah (daratan) Kabupaten Brebes berkurang dari 166.117 Ha menjadi kurang lebih 166.019, 07 Ha. Meskipun luas wilayahnya berkurang namun luas wilayah Kabupaten Brebes masih menduduki nomor 2 (dua) terluas setelah Kabupaten Cilacap. Luas wilayah kecamatan yang berkurang adalah Kecamatan Brebes yaitu dari 8.230 Ha menjadi lebih kurang 8.132,07 Ha. Kabupaten Brebes memiliki luas wilayah laut 12 mil pantai sebesar 1.178,19 Km<sup>2</sup> dan terdapat 5 Kecamatan yang memiliki wilayah pantai yaitu Kecamatan Losari, Tanjung, Bulakamba, Wanasari dan Brebes.

Secara administratif, Kabupaten Brebes terdiri dari 17 Kecamatan, 292 Desa, 5 Kelurahan, 1.615 Rukun Warga (RW) dan 8.002 Rukun Tetangga (RT). Dari Tabel IV.1. dapat dilihat bahwa luas wilayah Kecamatan sangat bervariasi dimana wilayah Kecamatan terluas adalah Bantarkawung (20.500 Ha) dan wilayah Kecamatan terkecil adalah Kersana (2.523 Ha).

**Tabel IV-1. Pembagian Wilayah Administrasi dan Luas Wilayah Kabupaten Brebes Tahun 2007**

No.	Kecamatan	Luas Wilayah (Ha)	Jumlah Desa/ Kelurahan	Jumlah RW	Jumlah RT
1.	Salem	15.209,00	21	60	254

No.	Kecamatan	Luas Wilayah (Ha)	Jumlah Desa/ Kelurahan	Jumlah RW	Jumlah RT
2.	Bantarkawung	20.500,00	18	93	393
3.	Bumiayu	7.369,00	15	89	538
4.	Paguyangan	10.494,00	12	73	495
5.	Sirampog	6.703,00	13	63	262
6.	Tonjong	8.126,00	14	83	301
7.	Larangan	16.468,00	11	80	627
8.	Ketanggungan	14.907,00	21	107	562
9.	Banjarharjo	14.025,00	25	127	570
10.	Losari	8.943,00	22	99	561
11.	Tanjung	6.819,00	18	79	338
12.	Kersana	2.523,00	13	77	384
13.	Bulakamba	10.155,00	19	150	729
14.	Wanasari	7.226,00	20	154	683
15.	Songgom	4.903,00	10	58	243
16.	Jatibarang	3.517,00	22	91	385
17.	Brebes	8.132,07	23	132	677
	Jumlah	166.019,07	297	1.615	8.002

Sumber Data : BPS Kabupaten Brebes Tahun 2006; PP No.22 Tahun 2007

Kondisi rupa bumi wilayah Kabupaten Brebes secara garis besar dapat dibedakan menjadi dua, yaitu :

- Wilayah Brebes Utara, merupakan dataran rendah dengan wilayah pesisir, memiliki ketinggian antara 0 – 25 m dpl;
- Wilayah Brebes Selatan, merupakan wilayah perbukitan dan pegunungan dengan ketinggian antara 25 – 2000 m dpl.

#### b. **Kondisi Demografi**

##### 1) **Penduduk Menurut Jenis Kelamin**

Penduduk Kabupaten Brebes pada bulan Desember tahun 2006 (BPS) sebanyak 1.736.401 jiwa terdiri dari penduduk laki-laki sebanyak 867.163 jiwa (49,94%) dan penduduk perempuan sebanyak 869.238 jiwa (50,06%). Perkembangan proporsi antara penduduk laki-laki dan perempuan selama 5 tahun relatif tetap yaitu dengan proporsi 49,94 :

50,06. Atau dalam setiap 100 orang penduduk perempuan terdapat 99 orang penduduk laki-laki. Perkembangan jumlah penduduk menurut jenis kelamin per Kecamatan pada periode tahun 2004 – 2006 dapat dilihat pada Tabel IV-2.

**Tabel IV-2. Jumlah Penduduk Menurut Jenis Kelamin Per Kecamatan di Kabupaten Brebes Tahun 2004 – 2006**

Kecamatan	2004		2005		2006	
	L	P	L	P	L	P
Salem	28.139	27.373	28.296	27.523	28.385	27.711
Bantarkawung	45.899	45.805	45.851	45.796	45.801	45.733
Bumiayu	50.018	50.465	50.536	50.924	50.905	51.326
Paguyangan	45.975	45.868	45.969	45.921	46.020	46.002
Sirampog	29.809	30.924	29.777	30.920	29.723	30.850
Tonjong	33.993	34.412	34.064	34.506	34.154	34.594
Larangan	68.420	67.887	68.774	68.354	69.138	68.933
Ketanggungan	64.743	65.879	64.823	65.989	64.867	66.142
Banjarharjo	57.327	58.210	57.386	58.305	57.417	58.358
Losari	61.276	61.273	61.457	61.436	61.641	61.647
Tanjung	45.362	45.910	45.580	46.137	45.902	46.568
Kersana	29.097	29.770	29.232	29.839	31.572	31.005
Bulakamba	78.494	77.724	79.248	78.085	79.393	78.272
Wanasari	66.974	66.449	67.676	67.147	68.493	68.120
Songgom	36.981	36.471	36.903	36.418	36.946	36.437
Jatibarang	39.809	40.096	39.721	40.026	39.634	39.927
Brebes	77.571	77.903	77.356	77.733	77.172	77.613
Jumlah	859.887	862.419	862.649	865.059	867.163	869.238

Sumber Data : BPS Kabupaten Brebes

2) **P**  
**e**  
**r**  
**s**  
**e**  
**b**  
**a**

**ran dan Kepadatan Penduduk**

Persebaran penduduk antar wilayah Kecamatan tidak merata dimana terdapat wilayah kecamatan yang relatif luas tetapi penduduknya relatif sedikit seperti Kecamatan Salem dan Bantarkawung sehingga tingkat kepadatan penduduk di wilayah tersebut rendah. Kecamatan-kecamatan

dengan tingkat kepadatan penduduk tinggi meliputi Kecamatan Bumiayu, Losari, Tanjung, Kersana, Bulakamba, Wanasari, Songgom, Jatibarang dan Brebes.

**Tabel IV-3. Tingkat Kepadatan Penduduk per Kecamatan di Kabupaten Brebes Tahun 2002 – 2006**

Kecamatan	Kepadatan Penduduk (jiwa/Km <sup>2</sup> )				
	2002	2003	2004	2005	2006
Salem	359	362	365	367	369
Bantarkawung	446	446	447	447	447
Bumiayu	1.335	1.349	1.368	1.377	1.387
Paguyangan	876	875	875	876	877
Sirampog	899	906	906	906	904
Tonjong	839	841	842	844	846
Larangan	818	822	828	833	838
Ketanggungan	874	875	876	878	879
Banjarharjo	821	823	824	825	825
Losari	1.363	1.368	1.370	1.374	1.379
Tanjung	1.318	1.330	1.338	1.345	1.356
Kersana	2.300	2.325	2.333	2.341	2.480
Bulakamba	1.532	1.535	1.538	1.549	1.553
Wanasari	1.822	1.834	1.846	1.866	1.891
Songgom	1.452	1.449	1.448	1.446	1.447
Jatibarang	2.386	2.385	2.387	2.382	2.376
Brebes	1.895	1.891	1.889	1.884	1.881
Rata-rata	1.030	1.034	1.037	1.040	1.045

*Sumber Data : BPS Kabupaten Brebes*

Kecamatan-kecamatan yang padat penduduk pada umumnya adalah kecamatan di wilayah pantura dan kecamatan-kecamatan yang aktivitas ekonominya cukup tinggi. Secara keseluruhan tingkat kepadatan penduduk terus mengalami peningkatan dengan tingkat kepadatan penduduk terendah adalah Kecamatan Salem dan tingkat kepadatan penduduk tertinggi adalah Kecamatan Kersana. Tingkat kepadatan penduduk per kecamatan dalam periode tahun 2002 – 2006 dapat dilihat pada Tabel IV-3.

### 3) Pertumbuhan Penduduk

Pertumbuhan penduduk Kabupaten Brebes selama 1 dekade (1990 – 2000) hasil sensus penduduk adalah sebesar 1,12% atau rata-rata pertumbuhan penduduk per tahun pada periode tersebut sebesar 0,112 persen. Namun pada periode tahun 2002 – 2006 telah terjadi pertumbuhan penduduk yang meningkat yaitu rata-rata mencapai 0,37 persen per tahun. Pertambahan penduduk tersebut diharapkan dapat dipertahankan pada tingkat 0,37 – 0,50 persen atau pada rata-rata pertumbuhan penduduk 0,4 persen/tahun dalam lima tahun kedepan. Hal ini dikandung maksud agar pelayanan kepada masyarakat dapat terus ditingkatkan dan tidak terhambat oleh pertambahan penduduk mengingat jumlah penduduk Kabupaten Brebes sudah cukup besar.

**Tabel IV-4. : Tingkat Pertumbuhan Penduduk  
Kabupaten Brebes Tahun 2002 – 2006**

Tahun	2002	2003	2004	2005	2006
Penduduk Awal Tahun	1.705.433	1.711.657	1.717.103	1.722.306	1.727.708
Lahir	13.982	12.501	10.935	12.775	16.890
Mati	6.791	6.800	5.062	6369	9208
Datang	3.034	3.034	1045	1.746	3.472
Pergi	3.289	3.289	1.724	2.749	2.441
Penduduk Akhir tahun	1.711.657	1.717.103	1.722.306	1.727.708	1.736.401
Pertumbuhan penduduk (%)	0,40	0,32	0,30	0,31	0,50

*Sumber Data : BPS Kab. Brebes*

### c. Aparatur Pemerintah

Jumlah pegawai di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Brebes pada tahun 2006 sebanyak 12.615 orang dengan latar belakang bervariasi mulai dari lulusan SD sampai lulusan S3. Secara lengkap, tingkat pendidikan pegawai di lingkungan Pemerintah Kabupaten Brebes dapat dilihat pada tabel berikut :

**Tabel IV-5 : Jumlah Pegawai di Kabupaten Brebes  
Berdasarkan Tingkat Pendidikan Tahun 2006**

No.	Tingkat Pendidikan	Jumlah		Jumlah Total
		Laki-laki	Perempuan	
1.	SD	504	16	520
2.	SMP	478	40	518
3.	SMA	2.814	479	3.293
4.	D1	200	187	387
5.	D2	4.446	47	4.493
6.	D3	645	157	802
6.	S1	2.275	251	2.526
7.	S2	70	5	75
8.	S3	1	0	1
Jumlah		11.433	1.182	12.615

*Sumber BKD Kab. Brebes, 2007*

Jumlah aparatur Pemerintah Kabupaten Brebes pada periode tahun 2002 - 2006 mengalami kenaikan. Kenaikan tersebut seiring dengan dikeluarkannya kebijakan Pemerintah untuk mengangkat tenaga honor daerah menjadi PNS sejak tahun 2005 terutama untuk tenaga pendidik dan kesehatan. Kebijakan ini juga berpengaruh terhadap struktur SDM PNS baik menurut golongan maupun jabatan struktural dan fungsional.

Komposisi jumlah pegawai negeri sipil golongan II dan III mengalami peningkatan proporsi sedangkan golongan I dan IV relatif tetap. Pertumbuhan

jumlah pegawai tertinggi pada tahun 2005 yaitu sebesar 1,87 persen dan terendah pada tahun 2004 yaitu minus 0,22 persen. Rata-rata kenaikan jumlah pegawai selama 2002 – 2006 sebesar 0,37 persen artinya meskipun ada kebijakan untuk mengangkat pegawai honorer namun pemerintah cukup rasional dan konsisten dengan kebijakan "zero growth".

**Tabel IV-6. Komposisi Jumlah PNS Kabupaten Brebes Tahun 2002 - 2008**

Golongan	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
I	311	307	203	171	160	362	480
II	2.797	2.781	2.558	2.629	2.584	2.720	3.133
III	7.908	7.845	7.683	7.844	7.948	5.600	8.045
IV	1.420	1.431	1.893	1.924	1.923	1.758	1.634
Jumlah PNS	12.436	12.364	12.337	12.568	12.615	13.411	13.292
Pertumbuhan PNS (%)		-0,58	-0,22	1,87	0,37	1,06	0,99

*Sumber Data : BKD Kab. Brebes*

Meskipun jumlah PNS mengalami peningkatan, tetapi rasio jumlah PNS terhadap jumlah penduduk relatif tetap. Rasio jumlah PNS terhadap jumlah penduduk menunjukkan berapa jumlah PNS yang melayani setiap 100 orang penduduk. Tabel IV.7 menunjukkan bahwa pada periode tahun 2002 – 2008 setiap 100 penduduk Kabupaten Brebes rata-rata dilayani oleh kurang dari 1 orang PNS (0,73) atau setiap 1 orang PNS melayani 137 penduduk.

Dari rasio tersebut, pelayanan kepada masyarakat terutama dilakukan oleh PNS golongan III. Hal ini merupakan indikasi adanya peningkatan kualitas sumber daya aparatur pemerintah yang diharapkan dapat bermuara kepada perbaikan kinerja pemerintah dalam melakukan pelayanan kepada masyarakat.

**Tabel IV-7. Rasio PNS terhadap Jumlah Penduduk  
Kabupaten Brebes Tahun 2002 – 2008**

<b>Rasio PNS/Jml Penduduk</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	
Golongan I	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	
Golongan II	0,16	0,15	0,15	0,15	0,16	0,15	
Golongan III	0,46	0,45	0,45	0,46	0,46	0,46	
Golongan IV	0,08	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11	
Rasio Total	0,72	0,72	0,72	0,73	0,75	0,73	
Rata-rata/tahun							0,73

*Sumber Data : BKD Kabupaten Brebes diolah*

Komposisi jumlah pegawai di lingkungan Pemerintah Kabupaten Brebes pada tahun 2008 sebanyak 13.292 orang dengan latar belakang profesi sebagai tenaga kependidikan (guru) dan non kependidikan dapat dilihat pada tabel berikut :

**Tabel IV-8 : Jumlah Pegawai di Kabupaten Brebes Berdasarkan profesi sebagai tenaga kependidikan (guru) dan non kependidikan Tahun 2008**

<b>No.</b>	<b>Profesi</b>	<b>Jumlah</b>		<b>Jumlah Total</b>
		<b>Laki-laki</b>	<b>Perempuan</b>	
	Tenaga Kependidikan			
1.	Guru SD	3.547	2.784	6.331
2.	Guru SMP	566	399	965
3.	Guru SMU	266	176	442
4.	Guru SMK	74	30	104
5.	Guru DPK TK, SMP, SMU/SMK	108	90	198
	Tenaga Non Kependidikan			
6.	Staf/ pejabat struktural/medis	3.835	1.417	5.252

Jumlah	8.396	4.896	13.292	

*Sumber BKD Kab. Brebes, 2008*

Sebagai kabupaten yang berbasis agraris, dengan wilayah yang berpegunungan dan berpantai diperlukan penyebaran pegawai yang merata guna memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat. Dari sejumlah 13.292 pegawai di Kabupaten Brebes yang tersebar di 17 kecamatan mayoritas sebagai tenaga kependidikan, baik sebagai guru SD, guru SMP, guru SMU/SMK dengan perbandingan 5.252 dibanding 8.040 atau sekitar  $\pm 1 : 2$ . Hal ini menunjukkan bahwa tenaga kependidikan (guru) sangat di butuhkan di Kabupaten Brebes oleh karena itu tenaga kependidikan (guru) dituntut untuk bekerja seprofesional mungkin. Meskipun dari data PNS yang indiscipliner kebanyakan adalah tenaga pendidik (guru) karena jumlahnya yang lebih banyak dua kali lipat dari tenaga non pendidik.

Adapun data Pegawai Negeri Sipil yang dikenai sanksi hukuman disiplin karena melanggar PP 30 tahun 1980, PP 32 tahun 1979, PP 45 tahun 1990 dan PP 42 tahun 2004 dapat dilihat dari tabel IV- 9 berikut ini :

**Tabel IV-9 : Data PNS/ CPNS Yang Dijatuhi Hukuman Disiplin Di Kabupaten Brebes Tahun 2003 - 2008**

No.	Jenis Hukuman	Tahun 2003	Tahun 2004	Tahun 2005	Tahun 2006	Tahun 2007	Tahun 2008
1.	Hukuman disiplin tingkat ringan	11	10	8	2	4	3
2.	Hukuman disiplin tingkat sedang	-	-	7	3	7	2

3.	Hukuman disiplin tingkat berat	2	8	4	6	10	10
	J U M L A H	13	18	19	11	21	15
	JUMLAH PNS SELURUHNYA	12.364	12.337	12.568	12.615	12.608	13.292
	PERSENTASE (%)	0,10	0,15	0,15	0,08	0,17	0,11

Sumber : BKD Kab. Brebes.

Dari data tersebut diatas juga, dapat kita cermati lebih lanjut bahwa pada tahun 2008 telah dijatuhkan hukuman disiplin sebanyak 15 orang PNS dengan rincian sebagai berikut :

- 3 (tiga) orang PNS dijatuhi hukuman disiplin tingkat ringan berupa teguran lisan karena telah melanggar PP 30 tahun 1980 pasal 2 dan 3 .
- 2 (dua) orang PNS dijatuhi hukuman disiplin tingkat sedang berupa Penurunan gaji sebesar 1 (satu) kali kenaikan gaji berkala selama 1 (satu) tahun, dan Penundaan kenaikan pangkat selama 1 (satu) tahun karena telah melanggar PP 30 tahun 1980 pasal 3 .
- 10 (sepuluh) orang PNS dijatuhi hukuman disiplin tingkat berat dengan rincian :
  - 6 (enam) orang PNS dijatuhi hukuman disiplin berupa Pembebasan dari jabatan dengan keterangan sebagai berikut :
    - 1 (satu) orang PNS tersebut telah melanggar PP 45 tahun 1990 pasal 4.
    - 5 (lima) orang PNS tersebut telah melanggar PP 30 tahun 1980 pasal 2 dan 3.

- 3 (tiga) orang PNS dijatuhi hukuman disiplin berupa Penurunan pangkat pada pangkat yang setingkat lebih rendah selama 1 (satu) tahun dengan keterangan sebagai berikut :
  - 1 (satu) orang PNS tersebut telah melanggar PP 45 tahun 1990 pasal 4.
  - 2 (dua) orang PNS tersebut telah melanggar PP 30 tahun 1980 pasal 2 dan 3 .
- 1 (satu) orang PNS dijatuhi hukuman disiplin berupa Pemberhentian pembayaran gaji karena telah melanggar PP 32 tahun 1979 pasal 12 ayat 1
  - 5 (lima) orang PNS tersebut telah melanggar PP 30 tahun 1980 pasal 2 dan 3 yaitu tidak melaksanakan tugasnya selama 15 hari dan diulangi

Dari sejumlah 15 PNS yang dijatuhi hukuman disiplin tingkat berat, 8 orang berasal dari Satuan Kerja Perangkat Daerah Dinas Pendidikan Kab. Brebes khususnya dari tenaga pendidik (guru).

#### **e. Gambaran Umum Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil**

Dalam rangka meningkatkan kinerja dan pelayanan kepada masyarakat Kabupaten Brebes, perlu adanya Pembinaan Pegawai Negeri Sipil agar tercipta pelaku – pelaku pembangunan atau aparatur negara yang bermental baik, berwibawa, berpotensi bermutu tinggi serta sadar akan tanggungjawab untuk menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan sebagaimana diatur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan disiplin PNS yang memuat kewajiban, larangan dan sanksi apabila kewajiban tidak ditaati

atau larangan dilanggar oleh Pegawai Negeri Sipil. Peraturan ini merupakan indikator untuk mengetahui tingkat kedisiplinan Pegawai Negeri Sipil. Apabila Pegawai Negeri Sipil tidak mentaati kewajiban dan melanggar larangan, maka dapat dikatakan bahwa Pegawai Negeri Sipil tersebut telah melakukan pelanggaran disiplin (indisipliner).

Berdasarkan Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tersebut mengenai tingkat dan jenis hukuman yang dapat diterapkan pada Pegawai adalah sebagai berikut :

- 1) Tingkat disiplin dan hukuman terdiri dari :
  - a) Disiplin dan hukuman ringan ;
  - b) Disiplin dan hukuman sedang ;
  - c) Disiplin dan hukuman berat .
- 2) Jenis Hukuman disiplin ringan terdiri dari :
  - a) Teguran lisan ;
  - b) Teguran tertulis ;
  - c) Pernyataan tidak puas secara tertulis .
- 3) Jenis Hukuman disiplin sedang terdiri dari :
  - a) Penundaan kenaikan kenaikan gaji berkala untuk paling lama 1 (satu) tahun ;
  - b) Penurunan Gaji sebesar satu kali kenaikan gaji berkala untuk paling lama 1 (satu) tahun;

c) Penundaan kenaikan pangkat .

4) Jenis Hukuman disiplin berat terdiri dari :

a) Penurunan kenaikan pangkat pada pangkat yang setingkat lebih rendah untuk paling lama 1 (satu) tahun ;

b) Pembebasan dari jabatan ;

c) Pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS;

d) Pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS ;

Sanksi/ hukuman yang dijatuhkan kepada PNS yang melanggar PP 30 Tahun 1980 adalah sanksi yang melanggar kewajiban dan larangan PNS.

Adapun kewajiban dan larangan PNS adalah sebagai berikut :

Kewajiban PNS berdasarkan PP 30 Tahun 1980 Pasal 2 yaitu :

1) Setia dan taat sepenuhnya kepada Pancasila, UUD 1945, Negara, dan Pemerintah ;

2) Mengutamakan 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;

3) Menjunjung tinggi kehormatan dan martabat Negara, Pemerintah, dan Pegawai Negeri Sipil

- 4) Mengangkat dan mentaati sumpah /janji Pegawai Negeri Sipil dan Sumpah/janji jabatan berdasarkan peraturan perundang –undangan yang berlaku ;
- 5) Menyimpan rahasia Negara dan atau rahasia jabatan dengan sebaik – baiknya ;
- 6) Memperhatikan dan melaksanakan segala ketentuan pemerintah baik yang langsung menyangkut tugas kedinasannya maupun yang berlaku secara umum;
- 7) Melaksanakan tugas kedinasan dengan sebaik - baiknya dan dengan penuh pengabdian, kesadaran,, dan tanggung jawab ;
- 8) Bekerja dengan jujur, tertib, cermat, dan bersemangat untuk kepentingan Negara ;
- 9) Memelihara dan meningkatkan keutuhan, kekompakan, persatuan, dan kesatuan Korps Pegawai Negeri Sipil ;
- 10) Segera melaporkan kepada atasannya, apabila mengetahui ada hal yang dapat membahayakan atau merugikan Negara/Pemerintah, terutama dibidang keamanan, keuangan, dan materiil;
- 11) Mentaati ketentuan jam kerja ;
- 12) Menciptakan dan memelihara suasana kerja yang baik ;
- 13) Menggunakan dan memelihara barang – barang milik Negara dengan sebaik – baiknya ;

- 14) Memberikan pelayanan dengan sebaik – baiknya kepada masyarakat menurut bidang tugasnya masing – masing ;
- 15) Bertindak dan bersikap tegas, tetapi adil dan bijaksana terhadap bawahannya ;
- 16) Membimbing bawahannya dalam melaksanakan tugasnya;
- 17) Menjadi dan memberikan contoh serta teladan yang baik terhadap bawahannya ;
- 18) Mendorong bawahannya untuk meningkatkan prestasi kerjanya ;

Larangan PNS adalah segala ketentuan yang tidak boleh dilanggar dan wajib dihindari oleh setiap PNS berdasarkan PP 30 tahun 1980 Pasal 3 yaitu setiap Pegawai Negeri Sipil dilarang :

- 1) Melakukan hal – hal yang dapat menurunkan kehormatan atau martabat Negara, Pemerintah, atau Pegawai Negeri Sipil ;
- 2) Menyalahgunakan wewenang ;
- 3) Tanpa izin Pemerintah menjadi Pegawai atau bekerja untuk negara asing ;
- 4) Menyalahgunakan barang – barang, uang atau surat – surat berharga milik negara ;
- 5) Memiliki, menjual, membeli, menggandakan, menyewakan, atau meminjamkan barang – barang, dokumen, atau surat – surat berharga milik Negara secara tidak sah ;

- 6) Melakukan kegiatan bersama 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) Melakukan tindakan yang bersifat negatif dengan maksud membalas dendam terhadap bawahannya atau orang lain didalam maupun diluar lingkungan kerjanya ;
- 8) Menerima hadiah atau sesuatu pemberian berupa apa saja dari siapapun juga yang diketahui atau patut dapat diduga bahwa pemberian itu bersangkutan atau mungkin bersangkutan dengan jabatan atau pekerjaan PNS yang bersangkutan ;
- 9) Memasuki tempat – tempat yang dapat mencemarkan kehormatan atau maratabat PNS , kecuali untuk kepetingan jabatan ;
- 10) Bertindak sewenang wenang terhadap bawahannya ;
- 11) Melakukan suatu tindakan atau sengaja tidak melakukan suatu tindakan yang dapat berakibat menghalangi atau mempersulit salah satu pihak yang dilayaninya sehingga mengakibatkan kerugian bagi pihak yang dilayani ;
- 12) Menghalangi berjalannya tugas kedinasan ;
- 13) Membocorkan dan atau memanfaatkan rahasia negara yang diketahui karena kedudukan jabatan untuk kepetingan pribadi, golongan, pihak lain ;

- 14) Bertindak selaku perantara bagi sesuatu pengusaha atau golongan untuk mendapatkan pekerjaan atau pesanan dari kantor atau instansi pemerintah;
- 15) Memiliki saham atau modal dalam perusahaan yang kegiatan usahanya berada dalam ruang lingkup kekuasaannya ;
- 16) Memiliki saham suatu perusahaan yang kegiatan usahanya tidak berada dalam ruang lingkup kekuasaannya yang jumlah dan sifat pemilikan itu sedemikian rupa sehingga melalui pemilikan saham tersebut dapat langsung atau tidak langsung menentukan penyelenggaraan atau jalannya perusahaan ;
- 17) Melakukan kegiatan usaha dagang baik secara resmi maupun sambilan, menjadi direksi, pimpinan atau komisaris perusahaan swasta bagi yang berpangkat pembina golongan ruang IV/a keatas atau yang memangku jabatan Eselon I;
- 18) Melakukan pungutan tidak sah dalam bentuk apapun juga dalam melaksanakan tugasnya untuk kepentingan pribadi, golongan, atau pihak lain ;

Sanksi yang dijatuhkan kepada PNS yang melanggar PP Nomor 32 Tahun 1979 tentang Pemberhentian PNS adalah sanksi yang melanggar pada pasal 12 yaitu :

- 1) Pegawai Negeri Sipil yang meninggalkan tugasnya secara tidak sah dalam waktu 2 (dua) bulan terus menerus, diberhentikan pembayaran gajinya mulai bulan ketiga.
- 2) Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) yang dalam waktu kurang dari 6 (enam) bulan melaporkan diri kepada pimpinan instansinya, dapat :
  - a. ditugaskan kembali apabila ketidak hadirannya itu karena ada alasan-alasan yang dapat diterima; atau
  - b. diberhentikan dengan hormat sebagai pegawai Negeri Sipil, apabila ketidak hadirannya itu adalah karena kelalaian Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan dan menurut pendapat pejabat yang berwenang akan mengganggu suasana kerja, jika ia ditugaskan kembali.
- 3) Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), yang dalam waktu 6 (enam) bulan terus menerus meninggalkan tugasnya secara tidak sah, diberhentikan tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil.

Sanksi yang dijatuhkan kepada PNS yang melanggar pasal 15 Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi PNS adalah apabila melakukan salah satu atau lebih perbuatan :

- 1) Tidak melaporkan perkawinan pertamanya secara tertulis kepada pejabat yang berwenang dalam waktu satu tahun setelah perkawinan dilangsungkan;
- 2) Melakukan perceraian tanpa izin dari pejabat yang berwenang, baik dalam kedudukan selaku penggugat ataupun tergugat di Pengadilan ( di Pengadilan berlaku ketentuan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 1984, bahwa hanya pihak penggugat yang Pegawai Negeri Sipil saja dimintai kelengkapan surat izin dari pejabat yang berwenang) ;
- 3) Beristri lebih dari seorang tanpa izin dari pejabat yang berwenang ;
- 4) Hidup bersama sebagai suami istri tanpa ikatan perkawinan yang sah ;
- 5) Tidak melaporkan perceraianya secara tertulis kepada Pejabat yang berwenang dalam waktu satu tahun setelah terjadinya perceraian ;
- 6) Tidak melaporkan perkawinannya yang kedua/ ketiga / keempat secara tertulis kepada Pejabat yang berwenang dalam waktu satu tahun setelah terjadinya perkawinan dilangsungkan ;
- 7) Menolak melaksanakan pembagian gaji dan atau tidak mau menandatangani daftar gajinya sebagai akibat perceraian .
- 8) Pegawai Negeri Sipil wanita yang menjadi istri kedua / ketiga / keempat dijatuhi hukuman disiplin berupa pemberhentian tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil .

Sanksi/hukuman yang dijatuhkan kepada PNS yang melanggar Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 Tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil adalah apabila melakukan salah satu atau lebih perbuatan yang melanggar dalam Nilai – nilai dasar dan Kode Etik bagi Pegawai Negeri Sipil yang meliputi :

- 1) ketaqwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- 2) kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila dan Undang – Undang Dasar 1945;
- 3) semangat nasionalisme;
- 4) mengutamakan kepentingan Negara di atas kepentingan pribadi atau golongan;
- 5) ketaatan terhadap hukum dan peraturan perundang – undangan ;
- 6) penghormatan terhadap hak asasi manusia;
- 7) tidak diskriminatif;
- 8) profesionalisme, netralitas, dan bermoral tinggi;
- 9) semangat jiwa korps.

Etika dalam bernegara meliputi :

- 1) Melaksanakan sepenuhnya Pancasila dan Undang – Undang dasar 1945;
- 2) Mengangkat harkat dan martabat bangsa dan negara;
- 3) Menjadi perekat dan pemersatu bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- 4) Mentaati semua peraturan perundang – undangan yang berlaku dalam melaksanakan tugas;

- 5) Akuntabel dalam melaksanakan tugas penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan berwibawa;
- 6) Tanggap, terbuka, jujur, dan akurat, serta tepat waktu dalam melaksanakan setiap kebijakan dan program Pemerintah;
- 7) Menggunakan atau memanfaatkan semua sumber daya Negara secara efisien dan efektif;
- 8) Tidak memberikan kesaksian palsu atau keterangan yang tidak benar.

Etika dalam berorganisasi adalah :

- 1) melaksanakan tugas dan wewenang sesuai ketentuan yang berlaku ;
- 2) Menjaga informasi yang bersifat rahasia;
- 3) Melaksanakan setiap kebijakan yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang;
- 4) Membangun etos kerja untuk meningkatkan kinerja organisasi;
- 5) Menjamin kerja sama secara kooperatif dengan unit kerja lain yang terkait dalam rangka pencapaian tujuan;
- 6) Memiliki kompetensi dalam pelaksanaan tugas;
- 7) Patuh dan taat terhadap standar operasional dan tata kerja;
- 8) Mengembangkan pemikiran secara kreatif dan inovatif dalam rangka peningkatan kinerja organisasi;
- 9) Berorientasi pada upaya peningkatan kualitas kerja.

Etika dalam bermasyarakat meliputi :

- 1) Mewujudkan pola hidup sederhana;

- 2) Memberikan pelayanan dengan empati, hormat dan santun, tanpa pamrih dan tanpa unsur pemaksaan;
- 3) Memberikan pelayanan secara cepat, tepat, terbuka dan adil serta tidak diskriminatif;
- 4) Tanggap terhadap keadaan lingkungan masyarakat;
- 5) Berorientasi kepada peningkatan kesejahteraan masyarakat dalam melaksanakan tugas.

Etika terhadap diri sendiri meliputi :

- 1) Jujur dan terbuka serta tidak memberikan informasi yang tidak benar;
- 2) Bertindak dengan penuh kesungguhan dan ketulusan;
- 3) Menghindari konflik kepentingan pribadi, kelompok, maupun golongan;
- 4) Berinisiatif untuk meningkatkan kualitas pengetahuan, kemampuan, keterampilan, dan sikap;
- 5) Memiliki daya juang yang tinggi;
- 6) Memelihara kesehatan jasmani dan rohani;
- 7) Menjaga keutuhan dan keharmonisan keluarga;
- 8) Berpenampilan sederhana, rapih, dan sopan.

Etika terhadap sesama Pegawai Negeri Sipil :

- 1) Saling menghormati sesama warga negara yang memeluk agama / kepercayaan yang berlainan;
- 2) Memelihara rasa persatuan dan kesatuan sesama Pegawai Negeri Sipil;
- 3) Saling menghormati antara teman sejawat baik secara vertikal maupun horizontal dalam suatu unit kerja, instansi, maupun antar instansi;

- 4) Menghargai perbedaan pendapat;
- 5) Menjunjung tinggi harkat dan martabat Pegawai Negeri Sipil;
- 6) Menjaga dan menjalin kerja sama yang kooperatif sesama Pegawai Negeri Sipil;
- 7) Berhimpun dalam satu wadah Korps Pegawai Republik Indonesia yang menjamin terwujudnya solidaritas dan soliditas semua Pegawai Negeri sipil dalam memperjuangkan hak – haknya.

## **B. Deskripsi Lokasi Penelitian**

### **1. Dasar Hukum**

Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Brebes sebagai organisasi publik yang terbentuk berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Brebes Nomor 7 Tahun 2008 tentang Pola Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah Kabupaten Brebes sebagaimana tersebut dibawah ini :

- a) Undang - Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah - daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Tengah;
- b) Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah;
- c) Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang - Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (

Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4548);

- d) Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah;
- e) Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah;
- f) Keputusan Presiden Nomor 159 Tahun 2000 tentang Pedoman Pembentukan Badan Kepegawaian Daerah;
- g) Peraturan Daerah Kabupaten Brebes Nomor 7 Tahun 2008 tentang Pola Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah Kabupaten Brebes.

## **2. Visi dan Misi**

### **a. Visi**

Dalam rangka mencapai tujuan Organisasi Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Brebes menetapkan Visi “ Profesionalisme dan Handal dalam Memberikan Pelayanan di Bidang Kepegawaian secara Cepat, Tepat dan Akurat “.

Dengan melihat Visi tersebut diatas dapat dijelaskan maksud dan kandungannya adalah sebagai berikut :

- 1) Profesional dan Handal dalam memberikan pelayanan di Bidang kepegawaian adalah dalam memberikan pelayanan yang prima dibidang kepegawaian perlu didukung oleh kualitas kemampuan SDM

Aparatur yang tinggi yang diikuti oleh kebijakan pimpinan.  
Disamping perlu didukung sarana dan prasarana yang memadai.

- 2) Yang dimaksud dengan pemberian pelayanan di bidang kepegawaian secara cepat, tepat dan akurat adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan data (informasi) mengenai Pegawai Negeri Sipil dapat disajikan dengan lengkap dan baik. Terwujudnya sistem informasi manajemen kepegawaian yang baik menjadi tujuan Badan Kepegawaian Daerah .

**b. Misi**

Misi Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Brebes adalah sebagai berikut :

- 1) Meningkatkan kualitas dan kuantitas kemampuan Sumber Daya Manusia Aparatur Pemerintah Daerah ;
- 2) Meningkatkan sistem informasi manajemen kepegawaian yang handal. cepat, tepat dan akurat ;
- 3) Menyediakan sarana dan prasarana kerja yang memadai ;

**3. Kondisi Pegawai**

**a. Kondisi Pegawai Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Brebes berdasarkan Golongan Ruang.**

Setiap pegawai yang diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil berdasarkan Undang – Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang – undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok – pokok Kepegawaian mempunyai Golongan Ruang. Adapun jumlah Pegawai Negeri Sipil di Badan

Kepegawaian Daerah Kabupaten Brebes berdasarkan Golongan Ruangnya adalah sebagai berikut :

**Tabel IV – 9 : Kondisi Pegawai di Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Brebes berdasarkan Golongan Ruang**

No.	Golongan Ruang	Jumlah	Persentase (%)
1.	IV	3	6,26
2.	III	35	72,91
3.	II	10	20,83
4.	I	0	0,00
	JUMLAH	48	100

*Sumber : Badan Kepegawaian Daerah Kab. Brebes Tahun 2007.*

Berdasarkan tabel di atas, dapat diketahui bahwa mayoritas golongan ruang pegawai BKD Kabupaten Brebes adalah Golongan III sebanyak 35 orang atau sekitar 72,91%, sedangkan yang golongan ruang I tidak ada sama sekali 0,00%.

**b. Kondisi Pegawai Badan Kepegawaian Daerah Kab. Brebes berdasarkan Tingkat Eselon.**

Setiap pejabat yang dilantik oleh Bupati Brebes juga mendapatkan Eselon sesuai dengan Jabatan yang dimilikinya yaitu dari Eselon II.b sampai dengan Eselon IV.a dan diberi Tunjangan Jabatan dengan nilai nominal yang diatur dengan Undang – Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang – undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok – pokok Kepegawaian. Adapun jumlah Pegawai Negeri Sipil di Badan Kepegawaian

Daerah Kabupaten Brebes berdasarkan Tingkat Eselonnya adalah sebagai berikut :

**Tabel IV – 10 : Kondisi Pegawai di Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Brebes berdasarkan Tingkat Eselon**

No.	Eselon	Jumlah	Persentase (%)
1.	II.b	1	5,88
2.	III.a	4	23,53
3.	IV.a	12	70,59
	JUMLAH	17	100

*Sumber : Badan Kepegawaian Daerah Kab. Brebes Tahun 2007.*

Berdasarkan Tabe IV – 10, maka dapat di lihat bahwa Tingkat Eselon Pegawai Negeri Sipil di Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Brebes terdapat 3 jenjang Eselon dari yang tertinggi sampai dengan yang terrendah yaitu untuk Eselon II.b berjumlah 1 orang atau sekitar 5,88%, sedangkan Eselon IV.a berjumlah 12 orang atau sekitar 70,59% merupakan Eselon yang terbanyak.

**c. Kondisi Pegawai Badan Kepegawaian Daerah Kab. Brebes berdasarkan Tingkat Pendidikan .**

Untuk menjamin keprofesionalismenya, diperlukan pendidikan yang cukup tinggi dan pengalaman kepegawaian yang cukup lama. Adapun jumlah Pegawai Negeri Sipil di Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Brebes berdasarkan Tingkat Pendidikannya adalah sebagai berikut :

**Tabel. IV-11 : Kondisi Pegawai di Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Brebes berdasarkan Tingkat Pendidikan**

No	Pendidikan	Jumlah	Persentase (%)
1.	Sarjana/ S-2	39	81,25
2.	Sarmud/Amd	1	2,08
3.	SLTA	5	10,42
4.	SLTP	0	0,00
5.	SD	3	6,25
	Jumlah	48	100,00

*Sumber : Badan Kepegawaian Daerah Kab. Brebes Tahun 2007.*

Berdasarkan tabel di atas, dapat diketahui bahwa mayoritas pegawai Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Brebes (81,25 %) pendidikan formalnya Sarjana/S-2, sedangkan yang berpendidikan sarjana muda hanya 2,08%. Hal tersebut menunjukkan tingkat pendidikan pegawai sudah cukup baik di Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Brebes.

#### **4. Kedudukan, Tugas Pokok dan Fungsi**

##### **a. Kedudukan**

Badan Kepegawaian Daerah adalah lembaga teknis yang menangani kepegawaian yang secara operasional berada dibawah dan bertanggung kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah.

##### **b. Tugas Pokok**

Tugas pokok Badan Kepegawaian Daerah adalah melaksanakan manajemen kepegawaian Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Pemerintah Kabupaten Brebes

**c. Fungsi**

Badan Kepegawaian Daerah mempunyai fungsi :

- 1) Penyusunan Perumusan dan penerapan kebijaksanaan teknis di bidang kepegawaian sesuai dengan kebijaksanaan umum yang di tetapkan oleh Bupati ;
- 2) Perencanaan program kerja kepegawaian terhadap pelaksanaan penyelenggaraan pemerintah Daerah ;
- 3) Pembinaan dan penilaian atas kinerja PNS di lingkungan Pemerintahan Kabupaten Brebes ;
- 4) Pelayanan teknis administratif berdasarkan petunjuk teknis dan pedoman yang berlaku .

**5. Susunan Organisasi dan Tugas Pokok Bidang Bina Kepegawaian**

**a. Susunan Organisasi**

Susunan organisasi Badan Kepegawaian Daerah terdiri dari :

- 1) Kepala
- 2) Sekretariat
- 3) Bidang
- 4) Sub Bagian
- 5) Sub Bidang
- 6) Kelompok Jabatan Fungsional

**b. Tugas Pokok Bidang Bina Kepegawaian**

Bidang Bina Kepegawaian dipimpin oleh seorang Kepala Bidang, mempunyai tugas melaksanakan pengumpulan, penyusunan, penyimpanan dan pemeliharaan dokumentasi, menyajikan informasi data, pelayanan administrasi, pembinaan dan kesejahteraan pegawai.

Uraian tugasnya adalah :

- 1) Mempelajari peraturan perundang-undangan, kebijaksanaan teknis, pedoman dan petunjuk teknis serta bahan-bahan lainnya yang berhubungan dengan pembinaan kepegawaian, dokumentasi, informasi dan kesejahteraan pegawai ;
- 2) Merumuskan dan menyusun pedoman kebijaksanaan teknis dibidang kepegawaian sesuai norma standar dan prosedur yang ditetapkan ;
- 3) Menghimpun, menyimpan dan mensosialisasikan peraturan-peraturan dibidang kepegawaian ;
- 4) Menyiapkan dan menyusun dokumentasi kegiatan Badan Kepegawaian Daerah ;
- 5) Mengelola dan memelihara data kepegawaian ;
- 6) Menginventarisasi permasalahan yang berhubungan dengan pembinaan, kesejahteraan, dokumentasi dan informasi, kepegawaian dan menyiapkan bahan petunjuk pemecahan masalahnya ;
- 7) Melakukan koordinasi dengan unit kerja / instansi terkait sesuai dengan bidang tugasnya dalam rangka kelancaran pelaksanaan tugas ;
- 8) Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Badan.

c. **Tugas Pokok Sub Bidang Informasi dan Pelayanan Administrasi**

Sub Bidang Informasi dan Pelayanan Administrasi mempunyai tugas membantu Kepala Bidang Bina Kepegawaian dalam melaksanakan perencanaan, perumusan, mensosialisasikan / menginformasikan peraturan perundang-undangan dan pedoman, petunjuk teknis serta kegiatan pelayanan administrasi kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kepegawaian dan menyajikan informasi dibidang kepegawaian.

Uraian tugasnya adalah :

- 1) Mempelajari peraturan perundangan-undangan, kebijaksanaan teknis, pedoman dan petunjuk teknis serta bahan-bahan lainnya yang berhubungan dengan informasi dan pelayanan administrasi kepegawaian ;
- 2) Menyiapkan bahan-bahan penyusunan peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian ;
- 3) Menyiapkan, merumuskan, merencanakan dan melaksanakan rapat koordinasi , forum komunikasi, sosialisasi dan atau sejenisnya di bidang kepegawaian ;
- 4) Menyiapkan bahan perumusan dan penyusunan format isian pegawai ;
- 5) Menyusun, mengelola dan memelihara data kepegawaian melalui Sistim Informasi Kepegawaian ( SIMPEG ) ;
- 6) Menghimpun, menyusun dan memelihara data file kepegawaian;

- 7) Menyusun, menyiapkan dan memproses daftar urutan kepangkatan (DUK) pegawai serta menyiapkan, memproses, memverifikasi dan mengajukan daftar usulan gaji pegawai ;
- 8) Melaksanakan Komputerasi Gaji Pegawai.
- 9) Memproses permohonan Karis/Karsu, Karpeg ,Cutu dan penyelesaian DP 3;
- 10) Mengelola perpustakaan kepegawaian ;
- 11) Menginventarisasi permasalahan yang berhubungan dengan informasi dan pelayanan administrasi serta menyiapkan bahan petunjuk pemecahan masalahnya ;
- 12) Melakukan koordinasi dengan unit kerja / instansi terkait sesuai dengan bidang tugasnya dalam rangka kelancaran pelaksanaan tugas ;
- 13) Melaksnakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Bidang.

d. **Tugas Pokok Sub Bidang Pembinaan Disiplin dan Kesejahteraan Pegawai**

Sub Bidang Pembinaan Disiplin dan Kesejahteraan Pegawai mempunyai tugas membantu Kepala Bidang Bina Kepegawaian dalam melaksanakan perencanaan, pengumpulan dan menyiapkan bahan kegiatan pembinaan disiplin dan kegiatan yang menyangkut peningkatan kesejahteraan pegawai.

Uraian tugasnya adalah :

- 1) Mempelajari peraturan perundang-undangan kebijaksanaan teknis, pedoman dan petunjuk teknis serta bahan-bahan lainnya yang berhubungan dengan pembinaan disiplin dan kesejahteraan pegawai ;
- 2) Mengumpulkan, menghimpun dan mengolah data yang berhubungan dengan pembinaan disiplin dan kesejahteraan pegawai ;
- 3) Melaksanakan Kegiatan Pembinaan Disiplin Pegawai ;
- 4) Menyiapkan bahan kebijaksanaan, pedoman dan petunjuk teknis di bidang pembinaan disiplin dan kesejahteraan pegawai ;
- 5) Menyiapkan bahan dalam rangka memproses penyelesaian masalah kepegawaian yang berhubungan dengan pelanggaran peraturan kepegawaian ;
- 6) Memproses permohonan ijin perceraian/perkawinan bagi PNS Daerah dan pelanggaran disiplin ;
- 7) Melakukan kegiatan pengelolaan urusan kesejahteraan pegawai yang meliputi pengurusan Taspen, Bapetarum, Askes, Asuransi, Parimarma dan urusan kesejahteraan pegawai lainnya ;
- 8) Menyiapkan dan memproses data pegawai dalam rangka pemberian penghargaan dan tanda jasa ;
- 9) Melakukan koordinasi dengan unit kerja/instansi terkait sesuai dengan bidang tugasnya dalam rangka kelancaran pelaksanaan tugas ;
- 10) Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Bidang.



## **C. Hasil Penelitian**

### **1. Identitas Informan**

Sebelum melihat lebih dalam pada realita implementasi kebijakan pemerintah dalam penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes, berikut ini akan penulis sampaikan data diri dari para informan yang bersedia diwawancarai perihal implementasi kebijakan pemerintah dalam penjatuhan hukuman disiplin PNS, yaitu :

- a) Bapak Wisnu Broto, SH, MH beliau adalah Kepala Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Brebes yang mempunyai peran sebagai pembina kepegawaian di Kabupaten Brebes. Sebelum tugas di BKD Kabupaten Brebes, beliau adalah Kepala Bagian Hukum, Organisasi dan Ketertiban Setda Kab. Brebes.
- b) Bapak Sutriyono, SH,MM, beliau adalah Kepala Inspektorat Kabupaten Brebes yang berperan sebagai Pengawas dan pemeriksa tugas pokok dan fungsi aparatur di Kabupaten Brebes.
- c) Ibu Dra. Julining Pirula Dewi beliau berperan dalam merumuskan dan menyusun pedoman kebijaksanaan teknis dibidang kepegawaian sesuai norma standar dan prosedur yang ditetapkan.

- d) Ibu Dra. Lutfiyattul Latifah beliau adalah Kepala Bagian Organisasi Setda Kabupaten Brebes. Sebelum bertugas di Bagian Organisasi Setda Kabupaten Brebes, beliau sebagai Kepala Bidang Dokumentasi dan Informasi Pegawai BKD Kab. Brebes.
- e) Bapak Imam Prabowo, SmHk, beliau adalah Inspektur Pembantu bidang Pemerintahan dan Aparatur pada Inspektorat Kab. Brebes. Sebelum tugas di Inspektorat Kab. Brebes, beliau sebagai Kepala Bidang Aparatur BAWASDA Kab. Brebes
- f) Bapak Abdul Syukur, SE, beliau adalah Kepala Sub Bidang Pembinaan Disiplin dan Kesejahteraan Pegawai BKD Kabupaten Brebes.
- g) Bapak Calam, S.IP, beliau adalah Auditor pada Inspektorat Kabupaten Brebes .
- h) Bapak Iman Parnoko, S.IP beliau adalah Auditor pada Inspektorat Kabupaten Brebes.
- i) Dirmo,S.IP, beliau adalah Kepala Sub Bagian Umum dan Kepegawaian Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Brebes. Sebelum tugas di Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Brebes, beliau sebagai Kepala Sub Bidang Pelayanan dan Administrasi Kepegawaian BKD Kabupaten Brebes .
- j) Yuta Sugiharti, SH, beliau adalah Kepala Sub Bagian Penyusunan Produk Hukum Bagian Hukum Setda Kabupaten Brebes.
- k) Maryati, SH , beliau adalah salah seorang Staf pada Bagian Hukum Setda Kabupaten Brebes.

## **2. Deskripsi Hasil Penelitian**

### **a. Implementasi Kebijakan Penjatuhan Hukuman Disiplin PNS**

#### **1) Pelaksanaan penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes.**

Implementasi kebijakan pemerintah dalam penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes didasarkan pada peraturan disiplin PNS yang tertuang dalam PP 30 Tahun 1980 pasal 2 dan 3 , PP 32 Tahun 1979 pasal 12 ayat 1,2 dan 3, PP 45 Tahun 1990 pasal 15 serta Surat Edaran Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara Nomor 23/SE/1980 tentang Peraturan Disiplin PNS. Dengan dikeluarkannya PP 9 Tahun 2003 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian PNS maka kewenangan pembinaan dan Penjatuhan Hukuman Disiplin PNS menjadi tanggung jawab Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah dalam hal ini Bupati Brebes. Untuk menyikapi hal tersebut, perlu dibuat Petunjuk Teknis tugas penjatuhan hukuman disiplin PNS yang didasarkan Surat Edaran Bupati Brebes tanggal 4 September 2008 Nomor : 875.1/002565/2008 perihal Petunjuk Teknis Pelaksanaan Keputusan Bupati Brebes Nomor : 875.1/908 Tahun 2008 tanggal 26 Agustus Tahun 2008 tentang Pendelegasian Wewenang dan Pemberian Kuasa Pemeriksaan dan Penindakan Pelanggaran Disiplin PNS di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Brebes. Berikut ini disampaikan oleh Kepala BKD

Kabupaten Brebes Bapak Wisnu Broto,SH,MH dalam proses penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes sebagai berikut :

*“Pada hakekatnya pelaksanaan penjatuhan hukuman disiplin kepada PNS adalah merupakan upaya untuk pembinaan kepada aparatur pemerintah Kabupaten Brebes. Bukan seperti hukum pidana atau perdata yang sanksinya masuk penjara atau lembaga pemasyarakatan kepada yang melanggar. Disisi lain berupaya untuk memberikan peningkatkan kinerja aparatur dan instansi di lingkungan pemerintah Kabupaten Brebes. Dengan pemberian sanksi kepada PNS yang indisipliner maka adanya komitmen pemerintah untuk memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat dapat terwujud. Apalagi masyarakat sekarang selalu menilai kinerja PNS sudah tidak professional, hal tersebut diketahui dari berbagai laporan aduan masyarakat baik yang lewat SMS atau berupa surat aduan. Kami berusaha untuk mengimplementasikan penjatuhan hukuman disiplin kepada PNS yang indisipliner dengan sebaik- baiknya,”* (wawancara, Rabu 4 Maret 2009)

Penulis juga mencoba menanyakan kepada Inspektur Kabupaten Brebes Bapak Sutriyono, SH,MM pada sela-sela kesempatannya, sebagai berikut :

*“ begini mas, bahwa Inspektorat Kabupaten Brebes bertugas untuk mengawasi semua roda pemerintahan dan pembangunan di Kabupaten Brebes termasuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat yang terbaik perlu sikap dan sifat aparatur yang baik pula. Untuk itu perlu memberikan sanksi atau hukuman kepada aparatur yang indisipliner dan yang tidak dapat memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat. Apalagi sekarang zamannya reformasi, publik juga ikut mengawasi aparatur dan instansi di Kabupaten Brebes. Kami bekerja sebagai auditor akan selalu mengawasi semua aparatur di Kabupaten Brebes. Dulu... sebelum otonomi daerah kita hanya mengawasi aparatur Kabupaten Brebes sekitar 4 ribuan, tapi sekarang sampai dengan 12 ribuan lebih. Jumlah auditor sekarang juga malah berkurang 1 orang karena sudah pensiun, menjadi 11 orang auditor untuk mengawasi PNS 12 ribu sekian, waduh kalo dipikir sangat kesusahan sekali mas. Pada hal kami sudah meminta kepada Kepala BKD untuk minta personil lagi. Tapi sampai saat ini belum mendapatkan mas. Namun demikian pelaksanaan penjatuhan hukuman disiplin PNS yang indisipliner sudah cukup berjalan baik*

*dan lancar sesuai dengan prosedur yang ditetapkan”. (wawancara Kamis, tanggal 5 Maret 2009).*

Sebagian umum implementasi kebijakan penjatuhan hukuman disiplin di Kabupaten Brebes sudah cukup berjalan lancar. Namun bukan berarti dalam implementasi tidak mengalami hambatan atau kendala apapun. Hal ini terungkap dalam wawancara dengan Kepala Bidang Bina Kepegawaian BKD Kabupaten Brebes Ibu Dra. Julining Pirula Dewi mengatakan sebagai berikut :

*“ ..kalau secara keseluruhan saya rasa implementasinya sudah berjalan lancar lah.., artinya kami sebagai petugas itu tidak mendapatkan kendala-kendala yang berat di lapangan. Ya.. kalau halangan hambatan-hambatan kecil sih biasa lah. Kalau kita mau katakan tidak ada hambatan apa-apa, mustahil rasanya.. dimana-mana juga pasti ada...wajarlah.” (wawancara, hari Rabu tanggal 4 Maret 2009)*

Hal senada juga diungkapkan oleh Bapak Abdul Syukur, SE, Kepala Sub Bidang Pembinaan Disiplin dan Kesejahteraan Pegawai BKD Kabupaten Brebes, sebagai berikut :

*“ jadi begini...,meskipun saya baru disini, bukan pula berarti saya tidak mengikuti perkembangan penjatuhan hukuman disiplin PNS. Kalau menurut saya, kita disini sudah mengimplementasikan kebijakan tersebut dengan lancar-lancar saja...prosesnya sudah berjalan dengan baik, tapi memang ada juga sih yang mengatakan macam-macam sih... padahal yang kita jalankan sudah sesuai prosedurnya.” (wawancara Jumat tanggal 6 Maret 2009).*

Hal senada juga diungkapkan oleh Bapak Calam, S.IP, Auditor pada Inspektorat Kabupaten Brebes, sebagai berikut :

*“ kalau menurut saya,.. begini... untuk melihat secara umum saya rasa kita selama ini tidak ada masalah, semua bisa dilaksanakan dengan baik dan lancar... mulai dari aduan masyarakat atau laporan dari instansi, kemudian kita cek dan melakukan pemeriksaan sampai*

*adanya temuan dalam pemeriksaan, kita buat Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) kemudian penjatuhan sanksi/ hukuman disiplin kepada PNS yang indisipliner. Kita disini sudah mengimplementasikan kebijakan tersebut dengan baik-baik saja...prosesnya sudah berjalan dengan baik, sesuai dengan prosedur yang ditetapkan.” (wawancara Jum’at tanggal 5 Maret 2009).*

Informasi diatas dapat disimpulkan bahwa proses pelaksanaan kebijakan penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes menurut informan sudah cukup lancar, karena tidak mendapat hambatan atau kendala yang berarti.

## **2) Mekanisme atau Prosedur Penjatuhan hukuman disiplin PNS**

Dalam mekanisme atau prosedur penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes berdasarkan Surat Edaran Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara Nomor 23/SE/1980 tentang Peraturan Disiplin PNS, yang kemudian di tindaklanjuti dengan Surat Edaran Bupati Brebes tanggal 4 September 2008 Nomor : 875.1/002565/2008 perihal Petunjuk Teknis Pelaksanaan Keputusan Bupati Brebes Nomor : 875.1/908 Tahun 2008 tanggal 26 Agustus Tahun 2008 tentang Pendelegasian Wewenang dan Pemberian Kuasa Pemeriksaan dan Penindakan Pelanggaran Disiplin PNS di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Brebes. Adapun pendapat para informan terhadap mekanisme atau prosedur penjatuhan hukuman disiplin PNS hampir seragam, yaitu sudah diterapkan sesuai aturannya walaupun dalam pelaksanaannya kadang menemukan kendala. Sebagaimana pernyataan salah seorang

informan, Inspektur Pembantu Bidang Pemerintahan dan Aparatur, Bapak

Imam Prabowo, SmHk mengatakan sebagai berikut :

*“ untuk soal mekanisme atau prosedur penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes, kalau menurut saya,.. begini... untuk melihat secara umum saya rasa selama ini tidak ada masalah karena sudah ada petunjuk teknisnya, sehingga semua bisa dilaksanakan dengan baik dan lancar... mulai dari aduan masyarakat atau laporan dari instansi, kemudian kita cek dan melakukan pemeriksaan sampai adanya temuan dalam pemeriksaan, kita buat Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) kemudian penjatuhan sanksi/ hukuman disiplin kepada PNS yang indisipliner....prosesnya sudah berjalan dengan baik, sesuai dengan aturan yang telah ditetapkan..( Wawancara hari Rabu tanggal 11 Maret 2009).*

Demikian juga yang dikemukakan oleh Iman Parnoko, S.IP Auditor pada Inspektorat Kabupaten Brebes yang mengemukakan:

*“ ...Mekanisme atau prosedur yang ada pada sekarang ini menurut saya sudah cukup jelas, mudah dipahami dan diikuti .. tidak hanya kami sebagai auditor saja... tapi masyarakat juga tahu, buktinya banyak masyarakat yang menyampaikan uneg-unegnya dengan hanya mengirimkan SMS kepada rubrik “Hallo Bupati” media massa Radar Tegal.....maka dari Inspektorat dan BKD akan segera memeriksa aduan tersebut. Dan dalam beberapa hari akan ada tindakan yang tegas kepada PNS tersebut, apabila ternyata benar- benar melanggar aturan disiplin PNS. (Wawancara, Kamis 12 Maret 2009).*

Hal senada juga disampaikan Ibu Yuta Sugiyarti, SH, Kepala Sub Bagian Penyusunan Produk Hukum Bagian Hukum Setda Kabupaten Brebes, yang mengatakan :

*“ ...saya rasa soal prosedur atau mekanisme penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes enggak ada masalah... kami sering menerima pengajuan penjatuhan hukuman disiplin PNS sudah sesuai... meskipun ada beberapa masalah dalam pemberian sanksi atau hukuman, tapi tetap dapat diselesaikan dengan adanya Rapat Tim Klarifikasi pelanggaran disiplin PNS yang ditunjuk oleh Bupati Brebes. Masalah sih tetap ada ya meskipun hanya sangat kecil dan jarang terjadi.. (Wawancara, Senin, 23 Maret 2009).*

Penjelasan yang lebih rinci soal prosedur atau mekanisme penjatuhan hukuman disiplin PNS, sebagaimana disampaikan oleh Kepala Sub Bidang Pembinaan Disiplin dan Kesejahteraan Pegawai BKD Kabupaten Brebes, Bapak Abdul Syukur, SE mengemukakan :

*“ ... mungkin dapat saya jelaskan ... teknisnya begini.. setiap ada laporan dari masyarakat atau instansi di Kabupaten Brebes akan kami cek ke lapangan...kemudian akan kami periksa, apabila ada pelanggaran disiplin PNS akan buat perintah untuk pemeriksaan oleh Inspektorat Kabupaten Brebes. Setelah pemeriksaan dari Inspektorat akan kami terima Laporan Hasil Pemeriksaan didalamnya ada Berita Acara pemeriksaan dan rekomendasi. Kemudian kita tunggu disposisi dari bapak Bupati terhadap rekomendasi tersebut. Setelah ada disposisi akan kita proses sesuai dengan aturan kita, apakah akan langsung diproses atau kita rapatkan pada rapat Tim Klarifikasi Pelanggaran Disiplin PNS. Hasilnya akan kita buat Keputusan Penjatuhan hukuman disiplin PNS yang melanggar. Kemudian kita sampaikan kepada PNS yang indiscipliner untuk menjadikan pembinaan PNS sesuai dengan tujuannya. Setelah penyerahan Keputusan Penjatuhan hukuman disiplin, maka akan kita pantau efeknya. Apabila tidak ada perubahan maka akan kita tingkatkan sanksinya sesuai dengan aturan pada PP 30 tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin PNS. Sampai dengan sanksi atau hukuman terberat yaitu Pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS. Demikian mekanisme atau prosedur dari penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes, Mas.... (Wawancara, Rabu, 24 Maret 2009).*

Tidak berbeda jauh dengan pendapat para informan lainnya, Kepala Bagian Organisasi Setda Kabupaten Brebes, Ibu Dra. Lutfiyatul Latifah, yang sebelumnya menjabat sebagai Kepala Bidang Dokumentasi dan Informasi Pegawai BKD Kabupaten Brebes yang mengemukakan :

*“ .. Prosedur atau mekanisme penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes selama saya menjabat Kepala Bidang Dokumentasi dan Informasi Pegawai BKD Kabupaten Brebes, saya rasa pada saat menangani proses dan prosedurnya sudah*

*dilaksanakan dengan baik dan lancar. Meskipun ada sedikit masalah, akan tetapi kami rapatkan pada rapat Tim Klarifikasi pelanggaran disiplin PNS di Kabupaten Brebes. Sehingga dapat diselesaikan dengan baik – baik saja hal tersebut juga ada pada petunjuk teknisnya, yang telah kami edarkan kepada instansi di kabupaten Brebes. Jadi ga ada masalah lah.... (Wawancara, Senin, 30 Maret 2009).*

Dari informasi diatas, tergambar bahwa prosedur atau mekanisme penjatuhan hukuman disiplin sudah dijalankan sebagaimana yang telah ditetapkan pada Surat Edaran Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara Nomor 23/SE/1980 tentang Peraturan Disiplin PNS , artinya langkah - langkah didalam proses penjatuhan hukuman disiplin PNS dan berkas-berkas perlengkapannya bisa diketahui dan mudah pula bagi petugas yang memproses tanpa kendala yang cukup berarti.

### **3) Tingkat dan Jenis hukuman disiplin PNS**

Berdasarkan Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tersebut mengenai tingkat dan jenis hukuman yang dapat diterapkan pada Pegawai adalah sebagai berikut :

a) Tingkat disiplin dan hukuman terdiri dari :

- (1) Disiplin dan hukuman ringan ;
- (2) Disiplin dan hukuman sedang ;
- (3) Disiplin dan hukuman berat .

b) Jenis Hukuman disiplin ringan terdiri dari :

- (1) Teguran lisan ;
- (2) Teguran tertulis ;

(3) Pernyataan tidak puas secara tertulis .

c) Jenis Hukuman disiplin sedang terdiri dari :

(1) Penundaan kenaikan gaji berkala untuk paling lama 1 (satu) tahun ;

(2) Penurunan Gaji sebesar satu kali kenaikan gaji berkala untuk paling lama 1 (satu) tahun;

(3) Penundaan kenaikan pangkat .

d) Jenis Hukuman disiplin berat terdiri dari :

(1) Penurunan kenaikan pangkat pada pangkat yang setingkat lebih rendah untuk paling lama 1 (satu) tahun ;

(2) Pembebasan dari jabatan ;

(3) Pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS;

(4) Pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS ;

Bahwa pendapat para informan terhadap tingkat dan jenis hukuman disiplin PNS sama karena sudah ada dalam aturan yang jelas yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980, meskipun ada yang berbeda dalam Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1979 tetapi hanya sebatas pada sanksi Pemberhentian Pembayaran gaji. Hal ini dapat tergambar pada hasil wawancara dengan para informan. Menurut Kepala BKD Kabupaten Brebes Bapak Wisnu Broto, SH,MH yang mengemukakan :

*“ Kalau berbicara tingkat dan jenis hukuman disiplin PNS, sudah pasti ada pada PP 30 tahun 1980 Pasal 6. Sedangkan pada PP 32 tahun 1979 berupa sanksi Pemberhentian Pembayaran gaji dan Pemberhentian dengan hormat atau tidak dengan hormat sebagai PNS. Dan apa saja tingkat dan jenisnya saya kira anda sudah mengetahuinya... (Wawancara hari Selasa tanggal 31 Maret 200.).*

Hal senada juga disampaikan Bapak Dirmo, S.IP beliau adalah Kepala Sub Bagian Umum dan Kepegawaian Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Brebes. Sebelum tugas di Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Brebes, beliau sebagai Kepala Sub Bidang Pelayanan dan Administrasi Kepegawaian BKD Kabupaten Brebes yang mengatakan :

*“ ...memang benar tingkat dan jenis hukuman disiplin PNS yang dilaksanakan Pemerintah Kabupaten Brebes ini sudah sesuai dengan PP 30 tahun 1980 yaitu Tingkat Hukuman ada 3 meliputi disiplin dan hukuman ringan, hukuman sedang, dan hukuman berat. Sedangkan jenisnya mulai dari hukuman disiplin ringan meliputi teguran lisan, tertulis sampai dengan hukuman disiplin berat berupa pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS. Begitu mas.... (Wawancara, Rabu, 1 April 2009).*

Demikian juga disampaikan oleh seorang staf dari bagian Hukum Setda Kabupaten Brebes, Ibu Maryati, SH, mengemukakan :

*“ ...begini mas, sebenarnya ada mengetes saya ya..(seraya sambil tersenyum). Memang benar sekali kalau tingkat dan jenis hukuman disiplin PNS sudah tertuang dalam PP 30 tahun 1980 tentang peraturan disiplin PNS. Dan tingkat dan jenisnya anda tahu sendiri khan...kalo belum tahu anda baca saja dalam PP 30 Tahun 1980 tersebut...Begitu mas.... (Wawancara, Rabu, 1 April 2009).*

Demikian juga disampaikan oleh Ibu Dra. Lutfiyatul Latifah, beliau adalah Kepala Organisasi Setda Kabupaten Brebes, yang sebelumnya menjabat

Kepala Bidang Dokumentasi dan Informasi BKD Kabupaten Brebes mengemukakan :

*“ ...kalau menurut saya begini mas, sebenarnya tingkat dan jenis hukuman disiplin secara rinci sudah ada pada aturan yang jelas yaitu PP 30 Tahun 1980 kemudian PP 32 tahun 1979. Aturan tersebut sampai dengan saat ini belum ada perubahan. Adapun tingkat dan jenis pelanggaran disiplin PNS dapat diterapkan berdasarkan pada jenis pelanggarannya. Apakah pelanggaran berdasarkan PP 30 tahun 1980 atau PP 32 tahun 1979, misalnya apabila PNS yang mangkir sampai dua bulan berturut turut, maka pelanggarannya pada PP 32 tahun 1979, apabila tidak sampai dengan dua bulan maka pelanggarannya PP 30 tahun 1980. Dari aturan tersebut juga bersifat pembinaan. Agar PNS dapat bekerja secara profesional. Kalo masalah macam dan jenisnya anda dapat baca aturan tersebut (sambil menyodorkan buku himpunan aturan kepegawaian)... (Wawancara, Kamis, 2 April 2009).*

Ketika itu penulis juga konfirmasi dengan Kepala Bidang Bina Kepegawaian BKD Kabupaten Brebes, Ibu Dra, Julining Pirula Dewi didapat jawaban yang sama, berikut penuturannya :

*“ ...soal tingkat dan jenis hukuman disiplin mas.. memang selama ini kami memproses hukuman disiplin PNS berdasarkan PP 30 Tahun 1980 tentang Peraturan disiplin PNS meskipun ada hukuman disiplin PNS yang berdasarkan PP 32 tahun 1979 tentang pemberhentian PNS, karena melanggarnya PP tersebut. yang .... (Wawancara, Kamis, 2 April 2009).*

Dari informasi tersebut diatas, tergambar bahwa tingkat dan jenis hukuman disiplin PNS yang dilaksanakan oleh Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Brebes sebagai instansi Pembina Kepegawaian sudah sesuai dengan ketentuannya, artinya petugas sudah menerapkan aturan hukuman disiplin PNS. Sehingga dalam hasil penelitian terungkap bahwa para petugas sudah cukup paham terhadap aturan tersebut.

#### 4) Pengawasan dan Evaluasi

Fungsi pengawasan dan evaluasi secara keseluruhan terhadap semua kebijakan penjatuhan hukuman disiplin PNS di Pemerintah Kabupaten Brebes merupakan wewenang Inspektorat Kabupaten Brebes. Meskipun setiap instansi atau unit kerja di Kabupaten Brebes dalam melaksanakan tugas pemerintahannya mempunyai wewenang untuk mengadakan pengawasan melekat (waskat) dan evaluasi kinerja PNS terhadap semua kegiatan pemerintahan dan pembangunan. Berikut ini pendapat para informan berdasarkan wawancara penulis dengan Bapak Sutriyono, SH,MM Inspektur pada Inspektorat Kabupaten Brebes menuturkan :

*“ ...kalau masalah pengawasan itu sudah pasti kami lakukan., karena sudah merupakan tugas kami. Kami melakukan pengawasan reguler ke semua SKPD atau sekolah atau pada desa di seluruh Kabupaten Brebes yang berjumlah lebih dari 80 Satuan kerja perangkat daerah secara rutin setiap tahun. Itu baru pemeriksaan regulernya. Belum pemeriksaan karena adanya temuan atau aduan masyarakat. Apalagi adanya sarana penyampaian aspirasi masyarakat berupa rubrik “Hallo Bupati” pada media massa Radar Tegal hanya dengan mengirim SMS saja. Kami akan segera mengecek kebenaran tersebut. Belum lagi hasil pemeriksaan reguler, kami akan segera mengevaluasi semua pemeriksaan dan tindak lanjut pemeriksaan. Semua berjalan rutinitas dan berkelanjutan yang tak ada habis-habisnya mas.. (Wawancara, Selasa, 7 April 2009).*

Hal senada juga disampaikan oleh bapak Imam Prabowo, SmHk, Inspektur Pembantu Bidang Pemerintahan dan Aparatur Inspektorat Kabupaten Brebes berikut penuturannya :

*“ ...soal pengawasan dan evaluasi pasti ada... apalagi sekarang sudah zamannya kebijakan daerah ..kami tugasnya mengawasi dan mengecek ulang data dan fakta di lapangan... karena selalu kami diminta untuk memberikan laporan langsung oleh atasan saya..*

*bagaimanapun hasil pekerjaannya.. ada masalah atau tidak.. malah kadang atasan saya sendiri sering sidak ... kalau ada masalah yang penting biasanya beliau langsung mengadakan rapat untuk segera menemukan solusinya... memang begitu karakter orangnya... kalau masalah laporan secara rutin selalu kami sampaikan..“.. (Wawancara, Selasa, 7 April 2009).*

Demikian juga yang disampaikan oleh Bapak Calam, S.IP , auditor pada Inspektorat Kabupaten Brebes , mengemukakan :

*“ ...jelas sekali pengawas yang paling berkompeten disini dong... kalau masalah laporan tertulis kita rutin setiap tiga bulan dan bulanan kepada kepala daerah.. seingat saya sudah menyampaikan laporan sudah tiga kali. Yaitu menyiapkan laporan evaluasi kinerja PNS dan pengawasan kepada bapak Bupati... “ (Wawancara, Rabu, 8 April 2009).*

Dari informasi diatas, tergambar bahwa kegiatan pengawasan dan evaluasi dalam penyelenggaraan kebijakan penjatuhan hukuman disiplin sudah berjalan cukup baik. Artinya proses proses dan ketentuan pengawasan dan evaluasi itu sebagaimana terungkap dalam hasil penelitian ini sudah sesuai dengan ketentuan yang berlaku dan dalam pelaksanaannya juga tidak menemukan kendala yang berarti.

#### **5) Informasi dan pengaduan**

Pemerintah Kabupaten Brebes telah menyediakan sarana informasi dan pengaduan dari masyarakat Brebes dalam media massa Radar Tegal pada Rubrik “Hallo Bupati” terhadap semua pelayanan dan kinerja PNS di Kabupaten Brebes. Semua aduan dan informasi akan ditampung oleh Bagian

Humas Setda Kabupaten Brebes yang kemudian akan disalurkan kepada instansi yang berkaitan dengan pengaduan tersebut. Sehingga setiap instansi atau unit kerja akan menjawab semua aduan atau laporan dari masyarakat terhadap semua kegiatan pemerintahan dan pembangunan. Disamping itu juga, dari Bagian Humas Setda Kabupaten Brebes, yang sebelumnya adalah Tupoksi dari Kantor Informasi dan Kehumasan mengadakan wawancara langsung dengan masyarakat perihal semua keluhan masyarakat terhadap pelayanan pemerintah dengan media siaran langsung RSPD dengan tema “*Moci bareng karo uwane*”. Acara tersebut mengetengahkan tanya jawab keluhan masyarakat dengan narasumber dari Pemerintah Kabupaten Brebes dilaksanakan setiap seminggu sekali yang dijadwalkan secara bergilir di semua instansi di Kabupaten Brebes. Berikut ini pendapat para informan terhadap media informasi dan pengaduan tersebut, seperti yang dikemukakan oleh Bapak Wisnu Broto, SH, MH Kepala BKD Kabupaten Brebes menuturkan :

*“ ...sebagai organisasi yang membina kepegawaian, BKD Kabupaten Brebes sudah seharusnya memiliki sarana informasi yang representatif...sehingga masyarakat akan tahu dan terbantu... meskipun di organisasi kami hanya memiliki papan pengumuman, akan tetapi pemerintah Kabupaten Brebes khan sudah punya RSPD (Radio Siaran Pemerintah Daerah) yang menyiarkan dan memberikan semua informasi daerah, meskipun ada media massa swasta Radar Tegal yang memberikan wahana informasi dan pengaduan masyarakat Brebes... saya kira sudah cukup... meskipun belum seperti yang kita inginkan... semua informasi sudah kami sampaikan kepada masyarakat...apalagi banyak wartawan-wartawan swasta yang sering ke kami... kami layani dengan baik.. jadi saya kira ga ada masalah lah.... (Wawancara, Kamis, 2 April 2009).*

Demikian juga yang disampaikan oleh Ibu Dra. Julining Pirula Dewi

Kabid Bina Kepegawaian BKD Kabupaten Brebes menuturkan :

*“ ...waduh – waduh ... kaya wartawan aja nih mas...begini sebenarnya sarana informasi dan pengaduan itu sudah ada... tinggal kirim surat, SMS, laporan dan lain-lain. Apalagi kita punya acara “moci bareng karo uwane” yang merupakan salah satu sarana atau wadah menyampaikan aspirasi masyarakat. Masyarakat bisa menanyakan secara langsung kepada narasumber, baik lewat telephone atau SMS, langsung dijawab oleh narasumber. Apabila memang benar ada pelanggaran disiplin maka kami akan segera terjun ke lapangan untuk mengecek kebenarannya. Dan akan kami tindak sesuai dengan aturan yang berlaku. Bila benar-benar terbukti, kami tak segan-segan untuk memberikan sanksi yang tegas. Ada juga media massa swasta Radar Tegal yang memberikan wahana informasi dan pengaduan masyarakat Brebes... saya kira sudah cukup... meskipun belum seperti yang kita inginkan... semua informasi sudah kami sampaikan kepada masyarakat... jadi saya kira ga ada masalah lah.... (Wawancara, Jumat, 3 April 2009).*

Hal senada juga disampaikan oleh bapak Abdul Syukur, SE, Kasubid Pembinaan Disiplin dan Kesejahteraan Pegawai BKD Kabupaten Brebes mengatakan :

*“ ...Begini mas,... sarana informasi dan pengaduan merupakan salah satu penunjang kebijakan penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes... jadi tanpa ada itu maka implementasi dapat dikatakan kurang berhasil. Apalagi zaman sekarang ya mas... kayaknya masyarakat itu ikut jadi pengawas dan memonitoring semua kegiatan pemerintah. Ada hal-hal yang kurang sesuai di masyarakat, maka masyarakat akan melaporkan atau mengadukan kepada Bupati. Jadi, kita sebagai aparatur ya mesti harus berkerja profesional... bila tidak bekerja secara profesional yaa masyarakat yang akan menilai ... maklum ya mas zamannya lapor – laporan” (Wawancara, Jumat, 3 April 2009).*

Persoalan penanganan pengaduan masyarakat menurut bapak Calam, S.IP, Auditor pada Inspektorat Kabupaten Brebes mengatakan :

*“ ...soal pengaduan termasuk belum terlalu banyak, meskipun setiap bulannya ada empat sampai lima aduan dari masyarakat yang disampaikan melalui surat atau lewat media massa ... maklumlah setelah adanya otonomi daerah, masyarakat khususnya dari LSM*

*banyak yang sudah berani menyampaikan aspirasinya yang semakin bebas... malah kadang kala hanya mencari-carikesalahan saja. Hal yang sepele disampaikan melalui media cetak (Radar Tegal dan Suara Merdeka)... mas sendiri tahu khan.. nah begitulah sekarang... kayaknya apa-apa serba lapor mas... untuk kami dari inspektorat selalu siap untuk mengecek ke lapangan... kalau tidak... bisa beresiko terhadap pelayanan dan pemerintahan dong...” (Wawancara, Senin 6 April 2009).*

Hal senada juga disampaikan oleh bapak Iman Parnoko, S.IP, Auditor pada Inspektorat Kabupaten Brebes mengatakan :

*“ ...kalau soal mekanisme penanganannya .. ya kita lihat dulu apa yang menjadi persoalannya.. kalau keluhan pelayanan yang sepele, kami tidak usah menanganinya ... meskipun hanya hanya memberikan saran dan masukan saja supaya hal-hal yang dapat menimbulkan masalah tidak terulang lagi... yaa.. paling Cuma begitu mas....” (Wawancara, Senin 6 April 2009).*

Dari berbagai informasi diatas secara umum tergambar ketersediaan sarana informasi dan penanganan pengaduan terhadap kebijakan penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes pelaksanaannya sudah sesuai dengan Petunjuk teknis Penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes.

## **b. Faktor – faktor yang Mendukung dan Menghambat Implementasi Kebijakan**

### **1. Sumber Daya**

Dalam hal sumber daya staf/pelaksana Implementasi kebijakan, tanggapan informan yang disampaikan oleh Bapak Wisnu Broto, SH,MH Kepala BKD Kabupaten Brebes sebagai berikut :

*“ berbicara soal sumber daya, selama ini, ketersediaan sumber daya staf/pelaksana yang menangani penjatuhan hukuman disiplin PNS masih kurang/sedikit dibandingkan dengan pekerjaan yang harus diselesaikan”.*

*“ sedangkan kemampuan staf/ pelaksana saya kira sudah cukup optimal. Karena didukung oleh pendidikan yang cukup tinggi. Akan tetapi kalau dibandingkan dengan beban kerjanya masih kurang optimal.”.*

*“ kalau masalah pelatihan khusus bagi staf/ pelaksana belum pernah ada yang mengikuti. Volume pekerjaannya aja terlalu banyak, bagaimana mau mengikuti pelatihan khusus? Ya.. meskipun begitu kalau ada pelatihan yang waktunya singkat sih pasti akan saya ikuti...”.*

*“ ketersediaan sarana informasi, kami telah menyediakan papan pengumuman, itu lihat didepan (sambil menunjuk kedepan). Namun kalau yang lebih lebih dari itu kami belum memiliki ...”.*

*“ kalau sarana fisik memang kita masih perlu peningkatan kedepan, gedung kita masih pinjam sama Setda Kabupaten Brebes. Ruang kerjanya yang sangat sempit, tidak ada ruang khusus diklat, jumlah komputer yang masih sedikit, itupun sudah lama. Sedangkan masterplannya kita sudah buat dengan model satu atap (satukompleks)..ya..mudah - mudahan dapat cepat terrealisir... Disamping itu, bapak Bupati dan Pa Sekda juga menghendaki agar BKD tetap di Lingkup Setda, agar koordinasi lebih dekat”.*

*“ nah ini yang banyak mengalami kendala... kalau anggaran untuk kegiatan penyelesaian kasus-kasus pelanggaran disiplin sih kami sudah ada... tapi hanya kecil. Ya paling –paling hanya dibawah lima puluh juta untuk setahun mas...kalau dibandingkan dengan beban kerja masih belum seimbang ...”.*

*“ untuk pemberian insentif bagi staf/pelaksana sudah ada dalam anggaran tersebut... jumlahnya juga sangat kecil sekali, kurang dari lima puluh ribu mas...insentif itu juga diberikan kalau ada rapat tim, kalau tidak ada ya...tidak mendapatkan...” (Wawancara hari rabu tanggal 8 April 2009).*

Demikian juga yang penulis menggali informasi dari informan lain

seperti yang diungkapkan Ibu Dra. Julining Pirula Dewi mengatakan sebagai

berikut :

*“ ketersediaan sumber daya staf/pelaksana yang menangani penjatuhan hukuman disiplin PNS di kabupaten Brebes menurut saya sih masih sangat minim sekali mas... kalau bisa mas sendiri bisa membantu kami... jadi pekerjaan dapat cepat selesai dong... lihat sendiri aja mas... itu masih banyak tamu-tamu yang menunggu ...”.*

*“ waduh...kemampuan staf/ pelaksana sih sudah cukup bagus... paling –paling jumlah personilnya yang kurang mas... jadi kami bekerja cukup ekstra keras.... yaa...kalau capai tinggal istirahat dulu sebentar...”.*

*“ kalau masalah pelatihan khusus...saya kira belum ada yang mengikuti... yaa.. hanya bekal dari pengalaman dan sosialisasi dari Provinsi atau Kanreg I BKN Yogyakarta saja mas..”.*

*“sarana informasi sudah kami sediakan, ada yang lewat SMS, telephone, surat/ laporan dan ada juga papan pengumuman mas....”.*

*“ kalau sarana fisik, seperti gedung kantor kita masih pinjam sama Setda Kabupaten Brebes. Ruang kerjanya juga kecil dan sempit. Untuk menyimpan arsip dan berkas-berkas saja kita kebingungan, karena sudah penuh semua...sarana komputer juga masih sedikit jika dibandingkan dengan kantor/ dinas lain mas....*

*“ kalau kaitannya dengan anggaran, kami sudah menyediakan untuk kegiatan penyelesaian kasus-kasus pelanggaran disiplin PNS... tapi hanya sedikit... yang penting kegiatan dapat berjalan lancar lah... dari pada tidak ada anggaran.. lebih repot lagi mas...”*

*“ untuk pemberian insentif bagi staf/pelaksana, saya kira tidak terlalu penting.. karena Pemerintah Kabupaten Brebes khan sudah ada TPP (Tambahan Penghasilan Pegawai) dan ada juga Gaji tiga belas... jadi saya sudah cukup lah... meskipun harga kebutuhan pokok sudah pada mahal..yang penting sudah cukup untuk makan sehari – hari ..” (Wawancara hari Kamis tanggal 9 April 2009).*

Sedangkan menurut Bapak Abdul Syukur, SE Kasubid Pembinaan

Disiplin dan Kesejahteraan Pegawai mengatakan :

*“ Sumber daya staf/pelaksana yang menangani penjatuhan hukuman disiplin PNS menurut saya sih masih sangat kurang mas... kemampuan staf/ pelaksana sudah cukup bagus... masalah pelatihan khusus... belum ada yang mengikuti... hanya bekal dari pengalaman dan sosialisasi dari Provinsi...sarana informasi sudah kami sediakan,*

*ada yang lewat SMS, telephone, surat/ laporan dan papan pengumuman... sarana fisik gedung kantor masih pinjam sama Setda Kabupaten Brebes. Ruang kerjanya juga kecil dan sarana komputer juga masih sedikit... kaitannya dengan anggaran, sudah kami sediakan untuk kegiatan penyelesaian kasus-kasus pelanggaran disiplin PNS... tapi hanya kecil... pemberian insentif bagi staf/pelaksana, saya kira tidak terlalu penting.. karena sudah ada TPP (Tambahan Penghasilan Pegawai) dan juga Gaji tiga belas... meskipun harga kebutuhan sudah pada mahal...” (Wawancara hari Kamis tanggal 9 April 2009).*

Hal senada juga disampaikan Bapak Imam Prabowo, SmHk mengemukakan :

*“ Inspektorat Kabupaten Brebes memiliki ketersediaan sumber daya staf/pelaksana Auditor sebanyak sebelas orang yang menangani penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes. Dari sebelas orang tersebut dibagi menjadi empat bidang. Jadi masing-masing bidang kurang lebih tiga orang lah...sebelas orang tersebut, bekerja untuk mengawasi kurang lebih dua belas ribuan lebih PNS di Kabupaten Brebes..perbandingannya terlalu besar sekali, jadi kami sangat kekurangan auditor..kalau bisa sih kami minta untuk penambahan personil lagi...untuk kemampuan staf/ pelaksana sih sudah cukup bagus....sarana informasi sudah kami sediakan, sedangkan sarana fisik, seperti gedung kantor sudah ada...Ruang kerjanya juga sudah cukup lah...kalau masalah anggaran, kami sudah menyediakan untuk kegiatan pemeriksaan reguler saja... hal-hal yang tak terduga ya pakai anggaran itu..(Wawancara, hari Senin, 13 April 2009).*

Penulis juga mencoba menggali informasi lagi dengan menanyakan kepada informan lain yang pada waktu itu sedang bersama Bapak Imam Prabowo, yaitu Bapak Iman Parnoko, S.IP Auditor pada Inspektorat Kabupaten Brebes mengatakan :

*“ saya kira sumber daya staf/pelaksana dalam implementasi kebijakan penjatuhan hukuman disiplin PNS masih kurang.... Auditor kurang, staf/pelaksananya kurang, permasalahannya semakin banyak dan kompleks... pokoknya harus ditambah lagi...kemampuan sih sudah ok... sarana dan prasarana juga sudah cukuplah, mobil ada, komputer, kantor, motor dan lain – lain sudah ada.kalau masalah insentif, kami hanya mendapatkan dari perjalanan dinas, kami juga*

*mendapatkan TPP, serta gaji Tiga belas... sudah cukuplah....(Wawancara, hari Senin, 13 April 2009).*

Dari berbagai informasi diatas secara umum tergambar ketersediaan dan kemampuan sumber daya staf/ pelaksana terhadap implementasi kebijakan penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes masih kurang. Begitu pula dengan anggaran yang disediakan juga masih belum memenuhi kebutuhan. Sedangkan sarana informasi sudah cukup. Kecuali untuk gedung kantor BKD belum memiliki, statusnya masih pinjam, ruang kerjanya juga sangat kecil dan sempit sehingga diperlukan tempat yang memenuhi syarat agar pembinaan kepegawaian dapat berjalan dengan baik.

## **2. Komunikasi**

Komunikasi merupakan salah satu faktor pendukung dan bisa merupakan faktor penghambat dalam Implementasi kebijakan, tanggapan informan yang disampaikan oleh Bapak Wisnu Broto, SH,MH Kepala BKD Kabupaten Brebes sebagai berikut :

*“ pelaksanaan sosialisasi PP tentang penjatuhan hukuman disiplin PNS tersebut menginduk pada kegiatan rakor bidang Kepegawaian yang diselenggarakan setiap tahun dengan narasumber dari Kanreg I BKN Yogyakarta”.*

*“ sedangkan penyampaian informasi terkait dengan implementasi kebijakan tersebut sudah cukup baik dan lancar karena sudah dianggarkan pada kegiatan/ program..”.*

*“ kalau masalah sarana yang digunakan dalam penyampaian informasi yang kita gunakan biasa menggunakan surat, telephone, HP, atau bias lewat media massa Radar Tegal pada Rubrik Hallo Bupati Brebes..”.*

*“ penyampaian informasi yang disampaikan dalam kebijakan tersebut sudah jelas dan konsisten... ”. (Wawancara hari rabu tanggal 8 April 2009).*

Hal senada juga seperti yang diungkapkan Ibu Dra. Julining Pirula

Dewi mengatakan sebagai berikut :

*“ memang mas..selama ini kami hanya menyelenggarakan sosialisasi atas PP 30 Th. 1980, PP 32 Th. 1979 dan PP 45 Th. 1990 tentang penjatuhan hukuman disiplin PNS tersebut menginduk pada kegiatan rakor bidang Kepegawaian. Maklumlah..karena kegiatan tersebut belum bisa dianggarkan oleh Pemerintah Daerah karena lagi mementingkan kegiatan pembangunan daerah dulu... disamping itu juga kadangkala Pemerintah provinsi juga menyelenggarakan sosialisasi, jadi kita masih menginduk pada provinsi..”*

*“ penyampaian informasi terkait dengan implementasi kebijakan tersebut saya kira sudah cukup baik dan lancar karena sudah dianggarkan pada kegiatan/ program... disamping itu ada anggaran rutin yang membantu kegiatan tersebut...”.*

*“ sarana penyampaian informasi yang kita gunakan masih menggunakan surat, telephone, HP, atau bias lewat media massa cetak atau elektronik...”.*

*“ untuk masalah penyampaian informasi dalam kebijakan tersebut sudah saya kira jelas dan konsisten... ”. (Wawancara hari Kamis tanggal 9 April 2009).*

Tidak berbeda jauh dengan pendapat informan yang disampaikan

Bapak Abdul Syukur, SE mengatakan :

*“ selama ini kami hanya menyelenggarakan sosialisasi PP 30 Th. 1980, PP 32 Th. 1979 dan PP 45 Th. 1990 yang memuat sanksi-sanksi bagi yang melanggar disiplin PNS tersebut masih menginduk pada kegiatan rakor Kepegawaian. Disamping itu juga penyampaian informasi terkait dengan implementasi kebijakan tersebut sudah cukup baik dan lancar tidak ada masalah... sarana penyampaian informasi yang digunakan masih berupa surat, telephone, HP, dan lain-lain... masalah penyampaian informasi dalam kebijakan tersebut*

*saya kira jelas dan konsisten..lah.mas dapat lihat sendiri khan...”.  
(Wawancara hari Kamis tanggal 9 April 2009).*

Tidak jauh berbeda dengan yang disampaikan Bapak Imam Prabowo, SmHk Inspektur Pembantu Bidang Pemerintahan dan Aparatur Inspektorat Kabupaten Brebes mengemukakan :

*“ kalau menanyakan masalah sosialisasi atas PP 30 Th. 1980, PP 32 Th. 1979 dan PP 45 Th. 1990 kayaknya belum pernah, yang ada baru kegiatan rakor bidang Kepegawaian. Sedangkan untuk penyampaian informasi implementasi kebijakan tersebut sudah cukup baik dan lancar. Sarana penyampaian informasi yang kita gunakan sama dengan yang diutarakan Bu Dewi, masalah penyampaian informasi dalam kebijakan tersebut sudah jelas dan konsisten...lah ....”.  
Wawancara, hari Senin, 13 April 2009).*

Penulis juga mencoba menggali informasi lagi dengan menanyakan kepada informan lain yang pada waktu itu sedang bersama Bapak Imam Prabowo, yaitu Bapak Iman Parnoko, S.IP Auditor pada Inspektorat Kabupaten Brebes mengatakan :

*“ saya kira sumber daya staf/pelaksana dalam implementasi kebijakan penjatuhan hukuman disiplin PNS masih kurang... Auditor kurang, staf/pelaksananya kurang, permasalahannya semakin banyak dan kompleks... pokoknya harus ditambah lagi...kemampuan sih sudah ok... sarana dan prasarana juga sudah cukuplah, mobil ada, komputer, kantor, motor dan lain – lain sudah ada. Kalau masalah insentif, kami hanya mendapatkan dari perjalanan dinas, kami juga mendapatkan TPP, serta gaji Tiga belas... sudah cukuplah....(Wawancara, hari Senin, 13 April 2009).*

Dari berbagai informasi diatas secara umum tergambar ketersediaan dan kemampuan sumber daya staf/ pelaksana terhadap implementasi kebijakan penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes masih kurang. Begitu pula dengan anggaran yang disediakan juga masih belum

memenuhi kebutuhan. Sedangkan sarana informasi sudah cukup. Kecuali untuk gedung kantor BKD belum memiliki, statusnya masih pinjam, ruang kerjanya juga sangat kecil dan sempit sehingga diperlukan tempat yang memenuhi syarat agar pembinaan kepegawaian dapat berjalan dengan baik.

### **3. Struktur Birokrasi**

Kaitannya dengan faktor struktur birokrasi, para informan mempunyai beberapa persamaan pendapat, terutama dalam hal kewenangan dan kejelasan prosedur, dalam Implementasi kebijakan penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes. Tanggapan informan terhadap faktor tersebut diatas tergambar dari penyampaian Bapak Wisnu Broto, SH, MH Kepala BKD Kabupaten Brebes menuturkan:

*“ Kalau soal yang berwenang memberi kebijakan penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes pada pangkat dibawah Golongan Ruang IV/a atau pembina, berarti mulai dari golongan ruang I/a sampai III/d... sesuai dengan Pendelagasian wewenangnya tentu kepala BKD Kab. Brebes sebagai instansi Pembina kepegawaian...”*

*“ sampai saat ini... staf/ pelaksana sudah memahami prosedur dalam penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kab. Brebes....khan sudah ada Petunjuk Pelaksanaanya... tinggal lihat saja...”*

*“ dalam mengimplementasikan kebijakan penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes, saat ini pembagian wewenang kepada staf/ pelaksana sudah cukup proporsional.. tidak ada masalah lah...”*

*“ alhamdulillah, selama ini koordinasi kami dengan instansi terkait berjalan dengan baik. Tanpa koordinas yang baik pekerjaan akan semakin tercecer dong... jadi tidak ada masalah dalam koordinasi, karena kami saling membutuhkan..”*

*“ begini mas....sebenarnya faktor di luar sumber daya, komunikasi dan struktur birokrasi memang ada, tapi hanya sangat kecil sekali...”*

*hal tersebut juga jarang terjadi.. seperti adanya kepentingan politik,...misalnya ada PNS yang indisipliner, akan akan dijatuhi sanksi/hukuman tetapi merupakan tim sukses Bupati...ya otomatis kita nego dulu dengan pimpinan saya (sekda)... ada juga yang karena saudara Bapak Bupati... otomatis kita harus memberi sanksi/hukuman yang tidak menghambat karier PNS tersebut,dan lain – lain mas....”. (Wawancara hari Rabu tanggal 8 April 2009).*

Hal senada juga seperti yang diungkapkan Ibu Dra. Julining Pirula

Dewi mengatakan sebagai berikut :

*“ Yang berwenang memberi kebijakan penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes yaitu Bapak kepala BKD Kab. Brebes. Dan jenjang pangkat Golongan Ruangnya sesuai dengan dasar PP 9 tahun 2003 adalah pangkat golongan ruang IV/a atau pembina kebawah, yaitu mulai dari golongan ruang I/a sampai dengan golongan ruang III/d.....”.*

*“ saya kira staf / pelaksana sudah memahami prosedur dalam penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kab. Brebes....malahan sudah hafal kayaknya...”.*

*“ sampai saat ini pembagian wewenang kepada staf/ pelaksana sudah cukup proporsional dalam mengimplementasikan kebijakan penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes,.. sudah baik dan teratur ...”.*

*“ Selama ini kami menjalin koordinasi dengan instansi terkait masih berjalan dengan baik. Tanpa koordinasi yang baik roda pemerintahan bisa berhenti... pekerjaan bisa menjadi tersendat disamping itu kita juga saling membutuhkan.”.*

*“ kalau masalah faktor selain tersebut diatas,...saya kira hanya satu atau dua orang saja dari jumlah total PNS yang indisipliner yang dijatuhkan sanksi..sebenarnya faktor di luar sumber daya, komunikasi dan struktur birokrasi memang ada, tapi hanya sangat kecil sekali... ya paling budaya “ewuh pakewuh” itu lo, yang sulit kita hindari.... masa kita harus menghukum orang dekat atasan kita...atau mantan atasan kita... ya paling – paling cuma sanksi yang ringan –ringan saja... (Wawancara hari Kamis tanggal 9 April 2009).*

Sedangkan pendapat informan yang disampaikan Bapak Abdul Syukur, SE sebagaimana mengatakan :

*“ jawaban saya atas pertanyaan- pertanyaan itu begini...yang berwenang memberi kebijakan penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes yaitu Bapak kepala BKD Kab. Brebes. Kemudian staf / pelaksana dalam melaksanakan pekerjaan sudah memahami prosedur dalam penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kab. Brebes... sementara pembagian wewenang kepada staf/ pelaksana sudah cukup proporsional dalam mengimplementasikan kebijakan ...kami juga selalu menjalin koordinasi dengan instansi –instansi terkait demi lancarnya pekerjaan...kalau masalah faktor yang lain saya kira hanya kecil sekali kemungkinannya saja...ya kaya nepotisme, budaya ewuh pakewuh...faktor lain yang mempengaruhi ya hanya budaya, kepentingan politik dan lain-lain mas...”.*(Wawancara hari Kamis tanggal 9 April 2009).

Sementara menurut Bapak Imam Prabowo, SmHk Inspektur Pembantu Bidang Pemerintahan dan Aparatur Inspektorat Kabupaten Brebes mengemukakan :

*“ kaitannya dengan kewenangan, kepala BKD Kab. Brebes berwenang memberi kebijakan penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes.....”.*

*“ kalau menurut saya, justru staf / pelaksana sudah lebih memahami prosedur dalam penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kab. Brebes....Cuma belum bisa memberikan saran kebijakan saja...”.*

*“ kalau pembagian wewenang kepada staf/ pelaksana, saya kira sudah sangat proporsional dalam mengimplementasikan kebijakan penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes,..”*

*“ kalau menurut kami, jalur koordinasi dengan instansi terkait harus berjalan dengan baik. Tanpa koordinasi pengawasan tidak berhasil dengan baik.... malahan bisa timbul hal-hal yang di inginkan ... (sambil tertawa ha..ha.ha..). jadi kami setuju kalau kita selalu meningkatkan koordinasi tapi dalam arti demi kelancaran pekerjaan dan pelayanan kepada masyarakat....ya memang kalau kita pas memeriksa orang yang dalam tanda kutip (orang dekat) atasan... ya*

*kami yang ikut bingung juga mas... hasilnya ya paling hukuman disiplin ringan saja mas...".(Wawancara, hari Senin, 13 April 2009).*

Sementara menurut pendapat Bapak Iman Parnoko, S.IP Auditor pada Inspektorat Kabupaten Brebes mengatakan :

*“ Kepala BKD Kab. Brebes berwenang memberi kebijakan penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes. Sedangkan staf / pelaksana sudah lebih memahami prosedur dalam penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kab. Brebes...kalau pembagian wewenang kepada staf/ pelaksana, saya kira sudah sangat proporsional sekali ... karena tanpa pembagian wewenang akan berakibat lempar tanggung jawab pekerjaan. Jalur koordinasi dengan instansi terkait harus berjalan dengan baik, itu menurut saya. Karena tanpa koordinasi pengawasan tidak berhasil dengan baik.... dan kami setuju kalau kita selalu meningkatkan koordinasi tapi dalam arti demi kelancaran pekerjaan dan pelayanan kepada masyarakat...seperti yang diutarakan Bapak Inspektur Pembantu Bidang pemerintahan dan Aparatur... faktor yang lain mas... waduh... kayaknya masalah yang prinsip dan riskan terhadap karier mas..jadi kami ikut saja dengan pendapat atasan... ”.(Wawancara, hari Senin, 13 April 2009)..*

Dari berbagai pendapat informan diatas, tergambar bahwa faktor struktur birokrasi dimana pelaksanaan prosedur kerja, kerjasama dan koordinasi antar pelaksana maupun instansi terkait sudah berjalan cukup lancar. Artinya sudah berjalan sesuai dengan kebijakan yang mengaturnya di dalam aturan tugas pokok dan fungsi masing-masing organisasi penyelenggara, termasuk kewenangan penandatanganan Keputusan Penjatuhan hukuman disiplin PNS yang diterbitkan Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Brebes oleh pejabat yang berwenang sebagaimana dalam Surat Edaran Bupati Brebes tanggal 4 September 2008 Nomor : 875.1/002565/2008 perihal Petunjuk Teknis Pelaksanaan Keputusan Bupati

Brebes Nomor : 875.1/908 Tahun 2008 tanggal 26 Agustus Tahun 2008 tentang Pendelegasian Wewenang dan Pemberian Kuasa Pemeriksaan dan Penindakan Pelanggaran Disiplin PNS di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Brebes.

#### **4. Faktor lain**

Mengenai faktor lain yang mempengaruhi implementasi kebijakan penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes, hampir semua memberikan pendapat yang sama, yaitu faktor kultur atau budaya masyarakat dan budaya aparatur ikut mempengaruhi berhasil atau tidaknya pengimplementasian kebijakan Penjatuhan Hukuman Disiplin PNS di Kabupaten Brebes. Karena faktor budaya masyarakat Brebes dikenal dengan nama “Budaya Ewuh pakewuh” yang berkembang, bisa menghambat pengawasan masyarakat terhadap sikap implementor kinerja PNS dan efektifitas kebijakan itu sendiri.

Dari beberapa pendapat informan diatas, tergambar bahwa ada faktor lain, yaitu budaya masyarakat Brebes (Budaya ewuh pakewuh) di luar sumber daya, komunikasi dan struktur birokrasi yang sedikit berpotensi menghambat proses pencapaian tujuan implementasi kebijakan penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes. Oleh karena itu para implementor dituntut untuk mampu mengatasi faktor ini agar implementasi kebijakan dapat berhasil.

#### **D. Analisis Hasil Penelitian**

Pada bagian ini penulis berusaha membahas implementasi kebijakan pemerintah dalam penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes dalam hubungannya dengan faktor-faktor sumber daya, komunikasi dan struktur birokrasi. Yang pertama, dalam analisis hasil penelitian adalah tentang pelaksanaan penjatuhan hukuman disiplin PNS, prosedur/ mekanisme penjatuhan hukuman disiplin, tingkat dan jenis hukuman disiplin, pengawasan dan evaluasi, serta informasi dan pengaduan. Kedua, pembahasan implementasinya dalam hubungannya dengan faktor-faktor yang mendukung dan menghambat implementasi kebijakan yaitu sumber daya, komunikasi, struktur birokrasi dan faktor lainnya.

### **1. Implementasi Kebijakan Penjatuhan Hukuman Disiplin PNS di Kabupaten Brebes**

Berdasarkan hasil wawancara dengan para informan dapat dijelaskan bahwa sejauhmana pelaksanaan kebijakan ini dapat berjalan memenuhi tuntutan dari isi kebijakannya, atau sejauhmana implementor/pelaksana yang ada di BKD dan Inspektorat Kabupaten Brebes ini mampu menyelenggarakan pedoman penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes secara maksimal. Dari hasil wawancara dengan para informan diketahui bahwa secara umum proses pelaksanaannya sudah berjalan dengan baik. Tetapi apabila kita telusuri lagi apakah dalam proses pelaksanaan kebijakan itu semua ketentuannya sudah terlaksana dengan baik? dapat dikatakan sudah terlaksana dari isi dan ketentuan dalam PP penjatuhan hukuman disiplin itu

dapat mencapai tujuannya atau dapat terlaksana dengan sebaik-baiknya. Hal ini dapat kita cermati dari hal-hal sebagai berikut :

*Pertama*, dari Pelaksanaan Kebijakan Penjatuhan Hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes, kalau dilihat dari proses penjatuhan hukuman disiplin PNS sudah dilaksanakan secara prosedural berdasarkan PP Nomor 30 tahun 1980, Surat Edaran BAKN Nomor 23/SE/1980 tanggal 30 Oktober 1980 tentang Peraturan Disiplin PNS dan Petunjuk teknis penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes. Dalam proses hukuman disiplin, baik hukuman disiplin tingkat ringan, sedang dan berat berdasarkan PP 30 tahun 1980 dan SE BAKN Nomor : 23/SE/1980 Bab V, tentang Tata Cara pemeriksaan dengan Pembuatan panggilan oleh pejabat yang berwenang menghukum, pemeriksaan oleh pejabat yang berwenang menghukum atau yang ditunjuk, Bab VI tentang Penjatuhan Hukuman meliputi pertimbangan dalam menentukan jenis hukuman, Tata Cara Penjatuhan Hukuman Disiplin, Tata Cara Penyampaian Hukuman Disiplin. Kemudian dalam Bab VII tentang Keberatan Atas Keputusan Hukuman Disiplin yang meliputi : (1). Yang Tidak Dapat Diajukan Keberatan, (2). Yang Dapat Diajukan Keberatan Kepada Pejabat Yang Berwenang Menghukum, (3). Yang Dapat Diajukan Keberatan Kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK) dan Bab VIII tentang Berlakunya Keputusan Hukuman Disiplin. Jadi semua laporan atau aduan masyarakat akan diproses oleh BKD Kabupaten Brebes sampai dengan pemberian sanksi/hukuman termasuk penandatanganan Surat Keputusan (SK) oleh pejabat yang berwenang dan penyerahannya.

*Kedua*, dari mekanisme/prosedur penjatuhan hukuman disiplin, aktivitas pembinaan dan penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes sudah mengikuti ketentuan mekanisme/ prosedur penjatuhan hukuman disiplin PNS yang mengaturnya yaitu dalam PP Nomor 30 tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil dan Surat Edaran BAKN Nomor 23/SE/1980 tanggal 30 Oktober 1980 yang meliputi Pembuatan panggilan oleh pejabat yang berwenang menghukum, pemeriksaan oleh pejabat yang berwenang menghukum atau yang ditunjuk, sampai dengan penyerahan Surat Keputusan Penjatuhan Hukuman Disiplin PNS di laksanakan oleh BKD Kabupaten Brebes.

Alur kegiatan/mekanisme penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes berdasarkan Surat Edaran Kepala BAKN dan SE Bupati Brebes terdiri dari :

- a) PNS yang melanggar/ indiscipliner
- b) Panggilan Dinas (oleh tim BKD dan Inspektorat)
- c) Pemeriksaan (oleh tim BKD dan Inspektorat)
- d) Berita Acara Pemeriksaan (BAP) ( oleh tim Inspektorat)
- e) Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) ( oleh tim Inspektorat)
- f) Proses Penjatuhan Hukuman (Surat Keputusan/SK Hukuman Disiplin)  
(oleh tim BKD Kab. Brebes )
- g) Penyerahan Surat Keputusan/SK Hukuman Disiplin (oleh tim BKD Kab. Brebes ).

Dari 7 (tujuh) tahap yang telah ditetapkan berdasarkan Surat Edaran Kepala BAKN dan SE Bupati Brebes memerlukan waktu kurang lebih 15 (lima) hari atau sekitar 2 (dua) minggu sampai dengan penyerahan SK Hukuman disiplin untuk jenis hukuman disiplin tingkat sedang dan berat. Sedangkan untuk jenis hukuman disiplin tingkat ringan selama 10 hari berdasarkan Surat Edaran BAKN Nomor : 23/SE/1980 tanggal 30 Oktober 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

*Ketiga*, dari tingkat dan jenis hukuman disiplin, pelaksanaan penjatuhan hukuman disiplin PNS berdasarkan PP yang mengatur tingkat dan jenis hukuman disiplin PNS seperti PP 30 tahun 1980, PP 32 tahun 1979, PP 45 tahun 1990 dan PP 42 tahun 2004. Untuk tingkat dan jenis hukuman disiplin diatur dalam PP 30 tahun 1980 Bab III Pasal 6 terdiri dari 3 (tiga) tingkat hukuman disiplin yaitu hukuman disiplin ringan, sedang dan berat, sedangkan jenis hukuman disiplin PNS ada 10 (sepuluh) yang terdiri dari 3 (tiga) macam hukuman disiplin ringan, 3 (tiga) macam hukuman disiplin sedang dan 4 (empat) macam hukuman disiplin berat. Secara jelas mengenai tingkat dan jenis hukuman yang dapat diterapkan pada Pegawai dapat dilihat dalam Bab III Pasal 6 PP Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil adalah sebagai berikut :

- 1) Tingkat disiplin dan hukuman terdiri dari :
  - a. Disiplin dan hukuman ringan ;
  - b. Disiplin dan hukuman sedang ;

c. Disiplin dan hukuman berat .

2) Jenis Hukuman disiplin ringan terdiri dari :

a. Teguran lisan ;

b. Teguran tertulis ;

c. Pernyataan tidak puas secara tertulis .

3) Jenis Hukuman disiplin sedang terdiri dari :

a. Penundaan kenaikan gaji berkala untuk paling lama 1 (satu) tahun ;

b. Penurunan Gaji sebesar satu kali kenaikan gaji berkala untuk paling lama 1 (satu) tahun;

c. Penundaan kenaikan pangkat .

4) Jenis Hukuman disiplin berat terdiri dari :

a. Penurunan kenaikan pangkat pada pangkat yang setingkat lebih rendah untuk paling lama 1 (satu) tahun ;

b. Pembebasan dari jabatan ;

c. Pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS;

d. Pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS ;

Terhadap jenis hukuman disiplin tingkat sedang dan berat dapat mengajukan keberatan kepada BAPEK (Badan Pertimbangan Kepegawaian)

dalam waktu 14 (empat belas) hari setelah diterimanya SK Hukuman disiplin kecuali untuk jenis hukuman disiplin Pembebasan dari jabatan tidak dapat mengajukan keberatan bagi PNS yang melanggar PP 30 tahun 1980 tentang Peraturan disiplin PNS.

*Keempat*, dari pengawasan dan evaluasi, pelaksanaan penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes juga dilakukan pengawasan dan evaluasi. Untuk pengawasan intern dilakukan oleh instansi/ unit kerjanya yang sering kita sebut dengan pengawasan melekat (waskat) dan untuk pengawasan ekstern dilakukan oleh Inspektorat dan BKD Kab. Brebes sebagai instansi pemeriksa dan pemberi sanksi hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes. Pengawasan dilakukan oleh auditor/JFA (Jabatan fungsional auditor) dan staf/pelaksana yang diberi wewenang untuk pengawasan berdasarkan Surat Perintah Tugas (SPT) Bupati. Sehubungan jumlah pengawas dan auditor di Kabupaten Brebes terbatas, dengan rincian jumlah auditor sebanyak 11 orang PNS dan staf/pelaksana yang diberi tugas sebagai pengawas berjumlah 3 orang PNS sehingga penegakkan disiplin di Kabupaten Brebes belum optimal. Meskipun pengawasan kerja dilakukan secara rutin setiap hari kerja dalam pelaksanaan tugas – tugas kedinasan dan untuk laporan tertulis dilakukan setiap bulan sekali dengan mengirimkan daftar hadir PNS di lingkungan Kabupaten Brebes kepada BKD dan Inspektorat untuk dilakukan evaluasi menyeluruh terhadap pelaksanaan tugas-tugas kedinasan. Hasil evaluasi tersebut disampaikan oleh BKD kepada Bupati Brebes. Dari hasil penelitian terungkap bahwa pengawasan dan

evaluasi sudah berjalan lancar dan tidak mengalami kendala yang berarti, yang dapat ditelusuri dari hasil wawancara peneliti dengan informan.

*Kelima*, dari informasi dan pengaduan, dalam penyediaan sarana informasi dan pengaduan oleh Kabupaten Brebes dari hasil penelitian sudah tergambar dari proses maupun ketersediaan sarannya cukup baik. Artinya sarana informasi dan pengaduan yang tersedia di Kabupaten Brebes ini sudah mengakomodir ketentuan di dalam PP 30 tahun 1980 tentang Peraturan disiplin PNS. Dari hasil penelitian terungkap bahwa keterbatasan sarana informasi karena hanya berupa papan pengumuman, telepon, SMS layanan publik, belum memiliki sarana informasi berupa web/blog dan Email. Ada juga pengaduan yang harus dibahas melalui rapat tim klarifikasi dulu yang kemudian hasilnya disampaikan lewat media massa elektronik atau cetak.

Untuk mengatasi faktor penghambat seperti itu, perlu kiranya disiapkan sarana informasi tersebut layaknya seperti di perusahaan swasta. Atau dengan memenuhi sarana-sarana informasi yang bersifat strategis seperti pembuatan Email atau Web design atau yang lebih canggih lagi dan sebagainya.

## **2. Faktor Pendukung dan Penghambat Implementasi Kebijakan Penjatuhan Hukuman Disiplin PNS .**

Sebagaimana yang telah diuraikan pada hasil penelitian, bahwa faktor pendukung maupun penghambat kebijakan ini meliputi hal-hal yang berasal dari sumber daya, komunikasi, struktur birokrasi dan faktor lainnya yang lokusnya berada dalam proses implementasi Penjatuhan hukuman disiplin

PNS di Kabupaten Brebes. Dari hasil penelitian ini kemudian penulis mencoba menganalisisnya secara deskriptif kualitatif, sebagai berikut :

**a. Sumber Daya**

Dalam faktor sumber daya meliputi ketersediaan sumber daya staf/pelaksana atau implementor kebijakannya yang berada dalam BKD dan Inspektorat Kabupaten Brebes saat ini dirasakan masih kurang untuk mengimplementasikan kebijakan penjatuhan hukuman disiplin PNS. Dengan jumlah pelaksana untuk Sub Bidang Pembinaan disiplin dan kesejahteraan pegawai BKD sebanyak 3 orang dan Inspektorat Kabupaten Brebes sebanyak 2 orang Auditor dan 1 orang staf/ pelaksana. Dengan jumlah tersebut, para implementor ini merasakan jumlah ini bisa menjadi faktor pendorong dan penghambat bagi tercapainya tujuan kebijakan.

Secara umum dapat dikatakan faktor sumber daya yang tersedia di BKD dan Inspektorat Kabupaten Brebes telah menjadi penghambat terlaksananya kebijakan penyelenggaraan pembinaan disiplin dan penjatuhan hukuman disiplin di Kabupaten Brebes. Para implementor dalam mengimplementasikan kebijakan yang ada merupakan faktor penghambat.

Selain sumber daya pelaksana, ketersediaan sumber daya fisik seperti gedung perkantoran, fasilitas dan peralatan kerja yang lainnya kurang tersedia dengan jumlah yang minim atau terbatas, meskipun aktivitas utama masih berjalan cukup lancar. Dengan kondisi gedung kantor yang masih pinjam/ mendiami salah satu gedung milik Setda

Kabupaten Brebes, yang hanya dengan enam ruangan kecil. Dengan ketersediaan sarana fisik dan fasilitas kerja yang minim ini ternyata masih mampu mendorong pembinaan disiplin PNS walaupun belum seoptimal mungkin.

Kondisi sarana fisik yang minim ini juga ternyata dipengaruhi oleh sumber keuangan yang menjadi tulang punggung pembiayaan implementasi kebijakan hanya bertumpu pada anggaran pada satu kegiatan yang kecil. Pada kasus penelitian ini dimana faktor sumber daya pelaksana juga dipengaruhi oleh perubahan kebijakan, sebagaimana dalam pengimplementasian kebijakan Bupati Brebes ini dengan dikeluarkannya PP 41 tahun 2007 tentang organisasi perangkat daerah, ditemukan indikasi adanya kekhawatiran sebagian kecil pelaksana kebijakan di BKD dan Inspektorat Kabupaten Brebes bila disatu sisi organisasi ini berubah dan mereka tidak terakomodir lagi dalam jabatannya lagi. Secara teoritis temuan ini menurut penulis berusaha menggambarkan bahwa setiap perpindahan sumber daya pelaksana tidak sekedar hanya bertujuan memindahkan orangnya atau skilnya saja, tetapi keseluruhan yang melekat pada diri orang tersebut, seperti psikologisnya, sikapnya, keinginan, harapan bahkan termasuk masa depannya. Hal ini bisa menjadi penghambat dalam mengimplementasikan kebijakan pembinaan dan penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes.

#### **b. Komunikasi**

Faktor pendorong dan penghambat implementasi kebijakan penjatuhan hukuman disiplin PNS di kabupaten Brebes yang lain adalah komunikasi. Dari hasil penelitian fokus perhatian dalam faktor komunikasi dimana proses penyampaian pesan-pesan kebijakan ini berjalan cukup lancar dari para pembuat kebijakan kepada implementor melalui sosialisasi secara umum, seperti melalui radio dengan program “moci bareng karo uwane”, melalui media cetak, melalui rapat koprdinasi antar instansi. Selain melalui sosialisasi, penyampaian kebijakan melalui sarana komunikasi diantara para implementor, seperti dalam pertemuan, melalui kontak telepon, dan lainnya menjadikan pesan kebijakan jelas dan mudah dipahami. Selain memang secara tekstual tidak sulit untuk dicerna oleh pelaksana, konsistensi dalam komunikasi menjadi faktor yang mendorong pelaksanaan kebijakan penyelenggaraan pembinaan dan penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes ini dapat berjalan dengan cukup baik. Namun barang kali yang menarik adalah bagaimana para implementor yang baru saja bergabung dalam BKD dan Inspektorat Kabupaten Brebes menguasai informasi atau pesan-pesan kebijakan yang harus mereka terapkan dalam suasana adanya perubahan organisasi sesuai dengan kebijakan PP 41 tahun 2007. Apalagi kepada pelaksana ini tidak diberikan sosialisasi sebelumnya, menurut penulis hal ini akan dapat menghambat implementasi tentang perubahan tersebut, maka mereka sama sekali tidak memperoleh sosialisasi perubahan. Sedikit banyaknya hal ini akan menjadi penghambat pengimplementasian kebijakan

penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes tersebut jika komunikasi tidak mampu menjadi sarana penyampaian informasi-informasi yang berkaitan dengan perubahan kebijakan tersebut.

**c. Struktur birokrasi**

Dari hasil penelitian ini, struktur birokrasi menjadi salah satu faktor pendukung maupun penghambat implementasi penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes. Hal yang menjadi fokus penelitian dalam faktor ini adalah sejauhmana kewenangan, pelaksanaan prosedur dan koordinasi antar pelaksana ataupun antar instansi pelaksana dapat mendorong atau bahkan menghambat pengimplementasian kebijakan yang ada.

Dari hasil penelitian ternyata yang terkait dengan penandatanganan Surat Keputusan Penjatuhan Hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes sudah sesuai dengan prosedur kewenangannya yaitu ditandatangani oleh pejabat yang berwenang, yaitu Bupati Brebes, Sekretaris Daerah, atau Kepala Unit kerja sesuai dengan jenis hukuman disiplin yang dijatuhkannya (ringan, sedang dan berat). Selain itu para pelaksana kebijakan dalam prosedur pelaksanaan tugas sudah memiliki kewenangan sesuai dengan tupoksi organisasi masing-masing. Pembinaan dan penjatuhan hukuman disiplin merupakan tugas koordinasi antara BKD, Inspektorat dan Unit kerja yang memiliki masalah dengan PNS yang indiscipliner. Dalam pelaksanaan tugas, kerjasama, koordinasi antar para pelaksana dituntut dapat merealisasikan dalam pembinaan dan

penjatuhan hukuman disiplin PNS secara terpadu. Faktor-faktor kewenangan, prosedur dan koordinasi ini dalam hasil penelitian ini ternyata mampu menjadi faktor pendorong tercapainya pelaksanaan kebijakan ini dengan cukup lancar. Soal pelaksanaan kewenangan ini, yang menjadi temuan menarik berkaitan dengan sikap implementor adalah kewenangan – kewenangan yang diserahkan kepada atasan langsung dari unit kerja PNS yang indisipliner tidak berani menjatuhkan sanksi atau hukuman disiplin sehingga tidak berdampak pada nilai Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (DP3) PNS tersebut. Tentunya sedikit banyak akan membawa dampak psikologis maupun kebiasaan PNS di lingkungan unit kerjanya menjadi pedoman yang tidak baik (presedent). Apabila hal ini terus berlarut-larut, maka cepat atau lambat akan menghambat implementasi kebijakan itu sendiri.

**d. Faktor lain**

Selain ketiga faktor yang sudah disebutkan diatas, terdapat faktor lain dari hasil penelitian ini yang dapat mendorong atau menghambat implementasi kebijakan penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes. Faktor lain tersebut adalah budaya masyarakat Brebes yaitu “ewuh pakewuh” (tidak enak sendiri), kepentingan politik, dan persaudaraan.

Dalam penelitian ini, seharusnya para implementor mampu memberikan masukan kepada yang berwenang menghukum PNS indisipliner untuk meningkatkan kinerja PNS dan pembinaan disiplin

PNS di Kabupaten Brebes tanpa melihat budaya, kepentingan politik dan persaudaraan. Padahal dengan kontrol sosial yang diberikan oleh lingkungan suatu kebijakan tentunya akan turut berperan dalam keberhasilan pengimplementasian suatu kebijakan. Faktor budaya, kepentingan politik, dan persaudaraan menurut penulis cepat atau lambat akan menjadi faktor penghambat implementasi kebijakan penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes.

## **E. DISKUSI**

Dalam bagian diskusi ini, penulis mencoba mendiskusikan hasil temuan dengan teori ataupun aturan-aturan kebijakan yang melandasi penelitian. Untuk lebih jelasnya uraian diskusi ini penulis juga menyusun matriks/taksonomis tentang proses analisis hasil penelitian ini sebagaimana yang tertera dalam tulisan ini.

### **1. Implementasi Kebijakan Penjatuhan Hukuman Disiplin PNS di Kabupaten Brebes**

Dalam pelaksanaan kebijakan Penjatuhan Hukuman Disiplin PNS di Kabupaten Brebes ini, isi dan ketentuan dalam PP penjatuhan hukuman disiplin itu dapat mencapai tujuannya atau dapat terlaksana dengan sebaik-baiknya apabila :

*Pertama*, dalam Pelaksanaan Kebijakan Penjatuhan Hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes, kalau dilihat dari proses penjatuhan hukuman disiplin PNS sudah dilaksanakan secara prosedural berdasarkan petunjuk teknis pelaksanaan Keputusan Bupati Brebes Nomor : 875.1/908 Tahun 2008

tanggal 26 Agustus Tahun 2008 tentang Pendelegasian Wewenang dan Pemberian Kuasa Pemeriksaan dan Penindakan Pelanggaran Disiplin PNS di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Brebes dan PP Nomor 30 Tahun 1980, Surat Edaran BAKN Nomor 23/SE/1980 tanggal 30 Oktober 1980 tentang Peraturan Disiplin PNS. Dalam proses hukuman disiplin, baik hukuman disiplin tingkat ringan, sedang dan berat berdasarkan PP 30 tahun 1980 dan SE BAKN Nomor : 23/SE/1980 Bab V, tentang Tata Cara pemeriksaan dengan Pembuatan panggilan oleh pejabat yang berwenang menghukum, pemeriksaan oleh pejabat yang berwenang menghukum atau yang ditunjuk, Bab VI tentang Penjatuhan Hukuman meliputi pertimbangan dalam menentukan jenis hukuman, Tata Cara Penjatuhan Hukuman Disiplin, Tata Cara Penyampaian Hukuman Disiplin. Kemudian dalam Bab VII tentang Keberatan Atas Keputusan Hukuman Disiplin yang meliputi : (1). Yang Tidak Dapat Diajukan Keberatan, (2). Yang Dapat Diajukan Keberatan Kepada Pejabat Yang Berwenang Menghukum, (3). Yang Dapat Diajukan Keberatan Kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK) dan Bab VIII tentang Berlakunya Keputusan Hukuman Disiplin. Jadi semua laporan atau aduan masyarakat akan diproses oleh BKD Kabupaten Brebes sampai dengan pemberian sanksi/hukuman termasuk penandatanganan Surat Keputusan (SK) oleh pejabat yang berwenang dan penyerahannya. Yaitu mulai dari laporan atau aduan sampai dengan pemberian sanksi/hukuman sudah dilaksanakan di BKD Kabupaten Brebes termasuk sampai dengan

penandatanganan Surat Keputusan (SK) oleh pejabat yang berwenang dan penyerahannya sudah terlaksana dengan baik.

*Kedua*, dari mekanisme/prosedur penjatuhan hukuman disiplin, aktivitas pembinaan dan penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes sudah benar, karena sudah mengikuti ketentuan mekanisme/ prosedur penjatuhan hukuman disiplin PNS yang mengaturnya yaitu berdasarkan Surat Edaran BAKN Nomor 23/SE/1980 dan SE Bupati Brebes terdiri dari:

- a) PNS yang melanggar/ indiscipliner
- b) Panggilan Dinas (oleh tim BKD dan Inspektorat)
- c) Pemeriksaan (oleh tim BKD dan Inspektorat)
- d) Berita Acara Pemeriksaan (BAP) ( oleh tim Inspektorat)
- e) Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) ( oleh tim Inspektorat)
- f) Proses Penjatuhan Hukuman (Surat Keputusan/SK Hukuman Disiplin)  
(oleh tim BKD Kab. Brebes )
- g) Penyerahan Surat Keputusan/SK Hukuman Disiplin (oleh tim BKD Kab. Brebes ).

Dari 7 (tujuh) tahap yang telah ditetapkan berdasarkan Surat Edaran Kepala BAKN dan SE Bupati Brebes memerlukan waktu kurang lebih 15 (lima) hari atau sekitar 2 (dua) minggu sampai dengan penyerahan SK Hukuman disiplin untuk jenis hukuman disiplin tingkat sedang dan berat. Sedangkan untuk jenis hukuman disiplin tingkat ringan selama 10 hari

berdasarkan Surat Edaran BAKN Nomor : 23/SE/1980 tanggal 30 Oktober 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

*Ketiga*, dari tingkat dan jenis hukuman disiplin, pelaksanaan penjatuhan hukuman disiplin PNS berdasarkan PP yang mengatur tingkat dan jenis hukuman disiplin PNS seperti PP 30 tahun 1980, PP 32 tahun 1979, PP 45 tahun 1990 dan PP 42 tahun 2004. Untuk tingkat dan jenis hukuman disiplin diatur dalam Bab III Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 30 tahun 1980 terdiri dari 3 (tiga) tingkat hukuman disiplin yaitu hukuman disiplin ringan, sedang dan berat, sedangkan jenis hukuman disiplin PNS ada 10 (sepuluh) yang terdiri dari 3 (tiga) macam hukuman disiplin ringan, 3 (tiga) macam hukuman disiplin sedang dan 4 (empat) macam hukuman disiplin berat.

Secara jelas mengenai tingkat dan jenis hukuman yang dapat diterapkan pada Pegawai dapat dilihat dalam Bab III Pasal 6 PP Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil adalah sebagai berikut :

- 1) Tingkat disiplin dan hukuman terdiri dari :
  - a. Disiplin dan hukuman ringan ;
  - b. Disiplin dan hukuman sedang ;
  - c. Disiplin dan hukuman berat .
- 2) Jenis Hukuman disiplin ringan terdiri dari :
  - d. Teguran lisan ;

e. Teguran tertulis ;

f. Pernyataan tidak puas secara tertulis .

3) Jenis Hukuman disiplin sedang terdiri dari :

a. Penundaan kenaikan gaji berkala untuk paling lama 1 (satu) tahun ;

b. Penurunan Gaji sebesar satu kali kenaikan gaji berkala untuk paling lama 1 (satu) tahun;

c. Penundaan kenaikan pangkat .

4) Jenis Hukuman disiplin berat terdiri dari :

a. Penurunan kenaikan pangkat pada pangkat yang setingkat lebih rendah untuk paling lama 1 (satu) tahun ;

b. Pembebasan dari jabatan ;

c. Pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS;

d. Pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS ;

Terhadap jenis hukuman disiplin tingkat sedang dan berat dapat mengajukan keberatan kepada BAPEK (Badan Pertimbangan Kepegawaian) dalam waktu 14 (empat belas) hari setelah diterimanya SK Hukuman disiplin kecuali untuk jenis hukuman disiplin Pembebasan dari jabatan tidak dapat mengajukan keberatan bagi PNS yang melanggar PP 30 tahun 1980 tentang Peraturan disiplin PNS.

*Keempat*, dari pengawasan dan evaluasi, pelaksanaan penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes juga dilakukan pengawasan dan evaluasi. Untuk mpengawasan intern dilakukan oleh instansi/ unit kerjanya yang sering kita sebut dengan pengawasan melekat (waskat) dan untuk pengawasan ekstern dilakukan oleh Inspektorat dan BKD Kab. Brebes sebagai instansi pemeriksa dan pemberi sanksi hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes. Pengawasan dilakukan oleh auditor/JFA (Jabatan fungsional auditor) dan staf/pelaksana yang diberi wewenang untuk pengawasan berdasarkan Surat Perintah Tugas (SPT) Bupati. Pengawasan kerja dilakukan secara rutin setiap hari kerja dalam pelaksanaan tugas – tugas kedinasan. Untuk laporan tertulis dilakukan setiap bulan sekali dengan mengirimkan daftar hadir PNS di lingkungan Kabupaten Brebes kepada BKD dan Inspektorat untuk dilakukan evaluasi menyeluruh terhadap pelaksanaan tugas-tugas kedinasan. Hasil evaluasi tersebut disampaikan oleh BKD kepada Bupati Brebes. Dari hasil penelitian terungkap bahwa pengawasan dan evaluasi berjalan lancar dan tidak mengalami kendala yang berarti, yang juga dapat ditelusuri dari hasil wawancara peneliti dengan informan.

*Kelima*, dari informasi dan pengaduan, dalam penyediaan sarana informasi dan pengaduan oleh Kabupaten Brebes dari hasil penelitian sudah tergambar dari proses maupun ketersediaan sarannya cukup baik. Artinya sarana informasi dan pengaduan yang tersedia di Kabupaten Brebes ini sudah mengakomodir ketentuan di dalam PP 30 tahun 1980 tentang Peraturan disiplin PNS. Dari hasil penelitian terungkap bahwa keterbatasan sarana

informasi karena hanya berupa papan pengumuman, telepon, SMS layanan publik, belum memiliki saran informasi berupa web/blog dan Email. Keterbatasan tersebut disebabkan karena minimnya anggaran untuk peninjauan hukuman disiplin PNS. Ada juga pengaduan yang harus dibahas melalui rapat tim klarifikasi dan dilaporkan kepada Bupati dulu yang kemudian hasilnya disampaikan lewat media massa elektronik atau cetak.

Untuk mengatasi faktor penghambat seperti itu, perlu kiranya disiapkan sarana informasi tersebut layaknya seperti di perusahaan swasta. Atau dengan memenuhi sarana-sarana informasi yang bersifat strategis seperti pembuatan Email atau Web design atau yang lebih canggih lagi.

## **BAB V**

### **P E N U T U P**

#### **F. KESIMPULAN**

Berdasarkan keseluruhan pembahasan dan hasil analisis yang telah diuraikan pada bab-bab sebelumnya, maka dapat disimpulkan bahwa faktor-faktor yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan pemerintah dalam penjatuhan hukuman disiplin di Kabupaten Brebes lebih cenderung kepada faktor internal seperti faktor sumber daya, komunikasi, struktur birokrasi dan faktor lain. Sehingga dalam penulisan tesis ini dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Secara umum Implementasi kebijakan pemerintah dalam penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes sudah berjalan cukup lancar. Hal ini terbukti dari data CPNS dan PNS yang indisipliner yang telah dijatuhi hukuman disiplin dari tahun 2003 sebanyak 13 PNS tahun 2004 sebanyak 18 PNS, Tahun 2005 sebanyak 19 PNS, tahun 2006 sebanyak 11 PNS, tahun 2007 sebanyak 21 PNS dan tahun 2008 sebanyak 15 PNS dari seluruh laporan atau aduan masyarakat di Kabupaten Brebes. Artinya bahwa Pemerintah Kabupaten Brebes telah mengimplementasikan PP 30 tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin PNS, PP 32 tahun 1979, PP 45 tahun 1990, dan PP 42 tahun 2004 berdasarkan Surat Edaran Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara Nomor 23/SE/1980 tentang Peraturan Disiplin PNS, yang kemudian di tindaklanjuti dengan Surat Edaran Bupati Brebes tanggal 4 September 2008 Nomor : 875.1/002565/2008 perihal Petunjuk Teknis Pelaksanaan Keputusan Bupati Brebes Nomor : 875.1/908

Tahun 2008 tanggal 26 Agustus Tahun 2008 tentang Pendelegasian Wewenang dan Pemberian Kuasa Pemeriksaan dan Penindakan Pelanggaran Disiplin PNS di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Brebes dengan baik.

2. Terdapat 4 (empat) faktor yang mendukung dan menghambat implementasi kebijakan pemerintah dalam penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes yang terdiri dari faktor sumber daya, komunikasi, struktur birokrasi dan faktor lain.

a. Faktor sumber daya yang mendukung implementasi kebijakan meliputi:

- 1) tersedia anggaran pada belanja langsung pada kegiatan proses penanganan kasus-kasus pelanggaran disiplin PNS ;
- 2) tersedia sarana informasi berupa papan pengumuman, media cetak pada rubrik “hallo Bupati” dan media elektronik pada acara “Moci bareng karo uwane” ;
- 3) kemampuan staf/pelaksana yang telah memiliki pendidikan yang cukup tinggi (minimal Sarjana /S1);

Sedangkan faktor sumber daya yang berpotensi sebagai faktor penghambat implementasi kebijakan meliputi :

- 1) ketersediaan sumber daya staf/pelaksana jumlahnya masih kurang ;
- 2) belum adanya fasilitas gedung yang memadai (masih pinjam pada Setda Kab. Brebes);
- 3) keterbatasan sarana fisik (ruangan kantor sangat kecil dan terbatas, dan tidak representatif )

b. Faktor komunikasi yang mendukung implementasi kebijakan meliputi:

- 1) adanya sosialisasi secara umum, seperti melalui radio (RSPD) Kabupaten Brebes dengan program “*moci bareng karo uwane*” ;
- 2) adanya penyampaian kebijakan melalui sarana komunikasi diantara para implementor, seperti dalam pertemuan (rakor kepegawaian), melalui kontak telepon, dan lainnya ;
- 3) adanya konsistensi dalam penyampaian pesan dalam pelaksanaan kebijakan penyelenggaraan pembinaan dan penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes ini dapat berjalan dengan cukup baik ;
- 4) tersedia sarana informasi berupa papan pengumuman, media cetak “Radar Tegal” pada rubrik “hallo Bupati”.

Sedangkan faktor komunikasi yang berpotensi sebagai faktor penghambat implementasi kebijakan meliputi :

- 1) adanya para implementor yang baru saja bergabung dalam BKD dan Inspektorat Kabupaten Brebes dan belum menguasai informasi atau pesan-pesan kebijakan yang harus mereka terapkan dalam suasana perubahan organisasi sesuai dengan kebijakan PP 41 tahun 2007 ;
  - 2) belum diberikan sosialisasi sebelumnya kepada implementor yang baru dilantik dalam proses kebijakan penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes.
- c. Faktor struktur birokrasi yang mendukung implementasi kebijakan meliputi :
- 1) adanya kejelasan pembagian kewenangan antar pelaksana kebijakan yang satu dengan yang lainnya yang sudah diatur secara jelas dalam tupoksi masing- masing petugas/instansi pelaksana ;

2) Adanya kejelasan prosedur pelaksanaan kebijakan yang telah diatur didalam petunjuk teknis pelaksanaan Keputusan Bupati Brebes Nomor : 875.1/908 Tahun 2008 tanggal 26 Agustus Tahun 2008 tentang Pendelegasian Wewenang dan Pemberian Kuasa Pemeriksaan dan Penindakan Pelanggaran Disiplin PNS di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Brebes ;

3) Adanya koordinasi dan kerjasama yang baik antar instansi pelaksana .

Sedangkan faktor struktur birokrasi yang berpotensi sebagai faktor penghambat implementasi kebijakan meliputi :

1) soal kewenangan pejabat yang berwenang menghukum belum sepenuhnya memberikan sanksi/hukuman kepada PNS yang indisipliner ;

2) belum diberikan sosialisasi sebelumnya kepada implementor yang baru dilantik dalam proses kebijakan penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes.

d. Faktor lain yang mempengaruhi implementasi kebijakan adalah budaya “ewuh pakewuh”, kepentingan politik dan persaudaraan. Faktor ini sangat dirasakan oleh para implementor kebijakan di Kabupaten Brebes sehingga cukup sulit untuk melakukan evaluasi apakah memang kinerja PNS dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat sudah memuaskan atau belum. Faktor ini tentunya akan menjadi penghambat implementasi kebijakan penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes apabila tidak ada upaya untuk menggugah dan meningkatkan kepedulian dan partisipasi masyarakat dalam kontrol sosial.

## **G. SARAN**

Berdasarkan kesimpulan dan hasil penelitian yang telah dikemukakan diatas, maka dapat diberikan saran yang nantinya diharapkan dapat menyempurnakan implementasi kebijakan pemerintah dalam penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes adalah sebagai berikut :

1. Perlu menyelenggarakan sosialisasi tentang PP 30 tahun 1980, PP 32 tahun 1979, PP 45 tahun 1990 dan PP 42 tahun 2004 tentang aturan kewajiban dan larangan PNS ;
2. Bagi para implementor kebijakan penjatuhan hukuman disiplin PNS di Kabupaten Brebes dengan melakukan pelatihan khusus (diklat) dan menyusun strategi yang komprehensif dalam meningkatkan keterbatasan sumber daya fisik atau menambah personilnya (staf/auditor);
3. Perlu meningkatkan sosialisasi perubahan kebijakan, terutama dalam kaitannya dengan penerapan PP nomor 41 tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah kepada implementor kebijakan sehingga para sumber daya staf/pelaksana kebijakan penjatuhan hukuman disiplin PNS lebih dapat siap menghadapi segala kemungkinan.
4. Perlu mendorong percepatan realisasi pembangunan Kantor Terpadu di Desa Pagejuran Kecamatan Brebes sehingga sarana dan prasarana dapat segera terpenuhi.
5. Perlu memberikan sanksi/hukuman kepada atasan langsung/pejabat yang berwenang yang tidak sepenuh hati untuk menjatuhkan sanksi kepada PNS indisipliner sehingga akan berdampak pada nilai DP3.

## DAFTAR PUSTAKA

- Anonymous, 1998: “*13 Psychological Principles Of Punishment*”, Occupational Hazards (OHA).
- AG. Subarsono, 2005, Analisis Kebijakan Publik, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Chalpan, Elwood, 1991, *Sikap Kekayaan Anda Yang Paling Berharga*, diterjemahkan oleh Agus Maulana, Bina Rupa Aksara, Jakarta.
- Djamaluddin, Ancok, 1992, *Dasar-dasar Ilmu Sosial Public Relation*, PT. Bina Rena, Jakarta.
- Dunn William, N, 1990, *Analisi Kebijakan*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta
- Dwidjowijoto, Riant, Nugroho, 2003, *Kebijakan Publik ( Formulasi, Implementasi dan Evaluasi)*, PT. Elex Media Komputindo-Gramedia, Jakarta.
- Dwidjowijoto Riant, Nugroho, 2006, *Kebijakan Publik Untuk Negara-Negara Berkembang*, Gramedia, Jakarta.
- Edward III, George, C, 1986, *Implementing Publik Policy*, Congressional Quartely Press, Washington.
- Faisal, Sanafiah, 1990, *Penelitian Kualitatif: Dasar – dasar dan Aplikasi*, YA3 Malang.
- Grindle, Merrillee, S, 1980, *Politics and Policy Implementation*, In the Third word edited, Princeton University Press.
- Gibson, Ivancevich, Donelly, 2001, *Organization*, 8 Ed, Bina Rupa Aksara, Jakarta.
- Greenberg, J. and Baron, R.A.,1995: *Behavior Organizations, Understanding and Managing The Human Side of Work*, Fifth Edition, Prentice Hall, United States of America.
- Hessel Nogi S Tangkilisan, 2003, Implementasi Kebijakan Publik, Lukman offset, Yogyakarta.
- Humphreys, L.W. and Humphreys, N.J., 1988: “*The Proper Use of Dicipline*”, *Management Solutions (SPM)*.
- Hartshorn, D.,1998 : *Punishing Unsafe Behavior*, Occupational Hazards (OHA).

- Islamy, M. Irfan.,2001: *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Bumi Aksara.
- James, N. Donnely Jr.,et.al.,2000, *Organizations, Behavior Structure Processes*, Tenth Edition, Mc Graw-Hill, United States of America .
- Kamus Besar Indonesia, 1990. Cetakan Ke-3, Balai Pustaka, Jakarta .*
- Kismartini, dkk.2005: Analisis Kebijakan Publik*, Seven Editiom, Cetakan Pertama, Universitas Terbuka, Jakarta
- Luthans, F., :1995, *Organisatuinal active in Social Welfare*, Sage Publication, London
- Lussier, R.N., 1990,"16 *Guideliness for Effective Dicipline*". *Supervisory Management (SPM)*.
- Mar'at, 1984, *Sikap Manusia: Perubahan serta pengukurannya*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Moleong, Lexy, 2002, *Metode Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Robbins, Stephen P, 1996: *Perilaku Organisasi*, Edisi Indonesia, Jilid I, PT. Prehallindo, Jakarta.
- Robert, Bacal, 2002, *Performance Management*, PT.Gramedia Pusaka Utama, Jakarta.
- Saylas, Strauss, 1985, *Manajemen Personalia : Segi Manusia dalam Organisasi*, (Terjemahan) Rochmulyati Hamzah, New Delhi Prantice Hall of India Privord Limited, Jakarta.
- Siswanto, B. Sastrohadiwiry, 2002: *Manajemen Tenaga Kerja (Pendekatan Administratif dan Operasional)*, PT. Bumi Aksara, Jakarta.
- Suradinata, E :1996, *Manajemen Sumber Daya Manusia: Suatu Tinjauan Wawasan Masa Depan* , Cetakan Pertama, Ramadan, Bandung .
- S, Wibawa, 1994, *Evaluasi Kebijakan Publik*, Rajawali Press, Jakarta .
- Tangkilisan, Nogi, S. Hessel, 2003, *Kebijakan Publik Yang Membumi*, Cetakan I, Lukman Offset, Yogyakarta.
- Thoha, Miffthah, 2002,*Perilaku Organisasi*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Wahab, Solichin, Abdul, 1990, *Analisa Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, PT. Bumi Aksara, Bandung.

Werther Jr. W.B. and Davis.K, 1996: *Humanin Resources and Personal Mangement*, Fifth Edition, Mc Graw-Hill, United States of America.

Winarno, Budi, 2004, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Media Pressindo, Yogyakarta.

Wursanto,I.C, 1985: *Dasar-dasar Manajemen Personalialia*, Dian Pustaka, Jakarta.

## **B. Sumber lain**

Brebes dalam Angka Tahun 2007

Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1979 tentang Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil.

Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Pegawai Negeri Sipil.

Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1979 tentang Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan PNS.

Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik PNS.

Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

