

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

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

Dalam rangka mencapai tujuan nasional sebagaimana tercantum dalam alinea ke-4 Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), diperlukan ASN yang profesional, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Tujuan nasional seperti tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.<sup>1</sup>

Untuk mewujudkan tujuan nasional, dibutuhkan Pegawai PNS yang disertai tugas untuk melaksanakan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan, dan tugas pembangunan tertentu. Tugas pelayanan publik dilakukan dengan memberikan pelayanan atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan Pegawai PNS. Adapun tugas pemerintahan dilaksanakan dalam rangka penyelenggaraan fungsi umum pemerintahan yang meliputi pendayagunaan kelembagaan, kepegawaian, dan

---

<sup>1</sup> Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

ketatalaksanaan. Sedangkan dalam rangka pelaksanaan tugas pembangunan tertentu dilakukan melalui pembangunan bangsa serta melalui pembangunan ekonomi dan sosial yang diarahkan meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran seluruh masyarakat.<sup>2</sup>

Pegawai Negeri Sipil (PNS) memiliki peran yang penting karena merupakan unsur aparatur negara untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan dalam rangka tujuan negara untuk membentuk satu masyarakat adil dan makmur, seimbang materil dan spiritualnya berdasarkan Pancasila di dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kelancaran pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan nasional tersebut tergantung pada kesempurnaan aparatur negara yang pada pokoknya tergantung juga dari kesempurnaan aparatur sipil negara.<sup>3</sup>

Ciri khas yang melekat pada lembaga PNS itu adalah adanya hubungan dinas publik yang mengikat dirinya untuk tunduk pada perintah dari pemerintah untuk melaksanakan sesuatu atau berbagai macam jabatan dan dihargai dengan pemberian gaji dan beberapa keuntungan lain inti dari hubungan dinas publik itu adalah kewajiban bagi pegawai yang bersangkutan untuk tunduk pada pengangkatan dalam beberapa macam jabatan tertentu yang berakibat bahwa pegawai yang bersangkutan tidak menolak pengangkatannya dalam satu jabatan yang telah ditentukan oleh pemerintah.<sup>4</sup>

Salah satu pekerjaan yang paling diminati di Indonesia adalah dosen dan PNS. Saat ini, kesejahteraan guru/dosen sudah lebih diperhatikan

---

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> S.F.Marbun, *Hukum Administrasi Negara I*, FH UII Press, Yogyakarta, 2012, Hlm 258.

<sup>4</sup> *Ibid*, Hlm 258-259.

pemerintah dibandingkan era Orde Baru silam<sup>5</sup>. PNS dilirik oleh para pencari kerja yang menginginkan pekerjaan ini adalah karena tunjangan hari tua dan pekerjaan sehari-harinya yang dianggap tidak terlalu berat. Setiap Sabtu dan Minggu dipastikan libur dan jarang sekali ada lembur serta setiap tahun selalu dibuka penerimaan pegawai baru untuk mengimbangi banyaknya pegawai yang telah memasuki masa pensiun.<sup>6</sup>

Sejumlah permasalahan yang dihadapi oleh birokrasi Indonesia dalam perjalanannya antara lain besarnya jumlah PNS Daerah dan tingkat pertumbuhan yang tinggi dari tahun ke tahun, rendahnya kualitas serta ketidaksesuaian kompetensi yang dimiliki, kesalahan penempatan dan ketidakjelasan jalur karier yang dapat ditempuh.<sup>7</sup>

Sebuah kenyataan yang terjadi dalam kehidupan sehari-hari mengenai birokrasi adalah bahwa Pegawai Negeri Sipil Daerah kerja santai, pulang cepat dan mempersulit urusan serta identik dengan sebuah adagium mengapa harus dipermudah apabila dapat dipersulit. Hal tersebut sudah sangat melekat dalam benak publik di Indonesia sehingga banyak kalangan yang berasumsi bahwa perbedaan antara dunia preman dengan birokrasi hanya terletak pada pakaian dinas saja.<sup>8</sup>

Untuk mengatasi permasalahan tersebut, pemerintah mengeluarkan pengaturan mengenai disiplin pegawai negeri sipil yang diatur dalam

---

<sup>5</sup> Pemerintah kini telah mengalokasikan 70% dari dana pendidikan untuk gaji guru dan dosen.

<sup>6</sup> ESQ-News, 10 Pekerjaan yang paling diminati”<http://www.esq-news.com/2013/10/30/10-pekerjaan-paling-diminati-di-indonesia/>, diakses pada tanggal 26 Oktober 2018, pukul 23.00 WIB.

<sup>7</sup> Titin Nur Haydah, “Kendala dan Solusi dalam Peningkatan Disiplin Pegawai Negeri Sipil Daerah (Studi di Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Malang)”, *Jurnal Hukum Administrasi Negara*, Fakultas Hukum, Universitas Brawijaya, 2012, pdf, hlm. 3.

<sup>8</sup> *Ibid.*

Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Dalam rangka mewujudkan PNS yang handal, profesional, dan bermoral sebagai penyelenggara pemerintahan yang menerapkan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik. PNS sebagai unsur aparatur negara dituntut untuk setia kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Pemerintah. Bersikap disiplin, jujur, adil, transparan, dan akuntabel dalam melaksanakan tugas.<sup>9</sup>

Peraturan Pemerintah tentang disiplin PNS antara lain memuat kewajiban, larangan, dan hukuman disiplin yang dapat dijatuhkan kepada PNS yang telah terbukti melakukan pelanggaran. Penjatuhan hukuman disiplin dimaksudkan untuk membina PNS yang telah melakukan pelanggaran, agar yang bersangkutan mempunyai sikap menyesal dan berusaha tidak mengulangi dan memperbaiki diri pada masa yang akan datang.<sup>10</sup>

Kewajiban PNS sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 menyebutkan bahwa setiap PNS wajib:

1. mengucapkan sumpah/janji PNS;
2. mengucapkan sumpah/janji jabatan;
3. setia dan taat sepenuhnya kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik

---

<sup>9</sup> Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

<sup>10</sup> *Ibid*

Indonesia, dan Pemerintah;

4. menaati segala ketentuan peraturan perundang- undangan;
  5. melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepada PNS dengan penuh pengabdian, kesadaran, dan tanggung jawab;
  6. menjunjung tinggi kehormatan negara, Pemerintah, dan martabat PNS;
  7. mengutamakan kepentingan negara daripada kepentingan sendiri, seseorang, dan/atau golongan;
  8. memegang rahasia jabatan yang menurut sifatnya atau menurut perintah harus dirahasiakan;
  9. bekerja dengan jujur, tertib, cermat, dan bersemangat untuk kepentingan negara;
  10. melaporkan dengan segera kepada atasannya apabila mengetahui ada hal yang dapat membahayakan atau merugikan negara atau Pemerintah terutama di bidang keamanan, keuangan, dan materiil;
  11. masuk kerja dan menaati ketentuan jam kerja;
  12. mencapai sasaran kerja pegawai yang ditetapkan;
  13. menggunakan dan memelihara barang-barang milik negara dengan sebaik-baiknya;
  14. memberikan pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat;
  15. membimbing bawahan dalam melaksanakan tugas;
  16. memberikan kesempatan kepada bawahan untuk mengembangkan karier;
- dan

17. menaati peraturan kedinasan yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang.

Selanjutnya pada Pasal 4 juga disebutkan bahwa larangan yang tidak boleh dilakukan pegawai negeri sipil adalah :

1. menyalahgunakan wewenang;
2. menjadi perantara untuk mendapatkan keuntungan pribadi dan/atau orang lain dengan menggunakan kewenangan orang lain;
3. tanpa izin Pemerintah menjadi pegawai atau bekerja untuk negara lain dan/atau lembaga atau organisasi internasional;
4. bekerja pada perusahaan asing, konsultan asing, atau lembaga swadaya masyarakat asing;
5. memiliki, menjual, membeli, menggadaikan, menyewakan, atau meminjamkan barang-barang baik bergerak atau tidak bergerak, dokumen atau surat berharga milik negara secara tidak sah;
6. melakukan kegiatan bersama dengan atasan, teman sejawat, bawahan, atau orang lain di dalam maupun di luar lingkungan kerjanya dengan tujuan untuk keuntungan pribadi, golongan, atau pihak lain, yang secara langsung atau tidak langsung merugikan negara;
7. memberi atau menyanggupi akan memberi sesuatu kepada siapapun baik secara langsung atau tidak langsung dan dengan dalih apapun untuk diangkat dalam jabatan;
8. menerima hadiah atau suatu pemberian apa saja dari siapapun juga yang

- berhubungan dengan jabatan dan/atau pekerjaannya;
9. bertindak sewenang-wenang terhadap bawahannya;
  10. melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan suatu tindakan yang dapat menghalangi atau mempersulit salah satu pihak yang dilayani sehingga mengakibatkan kerugian bagi yang dilayani;
  11. menghalangi berjalannya tugas kedinasan;
  12. memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan cara:
    - a. ikut serta sebagai pelaksana kampanye;
    - b. menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS;
    - c. sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan PNS lain; dan/atau
    - d. sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas negara;
  13. memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden dengan cara:
    - a. membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye; dan/atau
    - b. mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan,

seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat;

14. memberikan dukungan kepada calon anggota Dewan Perwakilan Daerah atau calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan cara memberikan surat dukungan disertai foto kopi Kartu Tanda Penduduk atau Surat Keterangan Tanda Penduduk sesuai peraturan perundang- undangan;

15. memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, dengan cara:

- a. terlibat dalam kegiatan kampanye untuk mendukung calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah;
- b. menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatan dalam kegiatan kampanye;
- c. membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye; dan/atau
- d. mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat.

Penegakan disiplin terhadap pegawai negeri sipil (PNS) dinilai masih belum dapat dilakukan maksimal. Berdasarkan data Badan Kepegawaian



Negara (BKN), pelanggaran disiplin masih dilakukan oleh banyak PNS. Pada 2017 masih ribuan PNS yang terkena sanksi disiplin. Data dalam sistem peringatan dini Kedeputian Bidang Pengawasan dan Pengendalian BKN mencatat sepanjang 2017 sebanyak 1.759 PNS telah dijatuhi hukuman disiplin.<sup>11</sup>

Pada tahun 2016, di lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta, pengelolaan keuangan menjadi temuan terbanyak dalam pemeriksaan yang dilakukan oleh Inspektorat Kota Yogyakarta. Selain itu, seorang PNS juga telah diberhentikan dengan hormat. Inspektorat Kota Yogyakarta di tahun 2016 melakukan penanganan khusus pada delapan kasus dengan rinciannya tujuh untuk kasus kepegawaian dan satu kasus untuk korupsi atau pungutan liar. Jumlah ini turun dibanding tahun 2015 yang ada 9 kasus. Hukuman disiplin yang dikenakan berupa pemberhentian dengan hormat untuk satu PNS.<sup>12</sup>

Penjatuhan sanksi terhadap PNS yang tidak disiplin merupakan bukti bahwa pemerintah semakin tegas dan serius dalam menangani indisipliner PNS. Hal itu sejalan dengan kebijakan pemerintah dalam reformasi birokrasi yang terus mendorong peningkatan kinerja aparatur negara. Sebagai penyelenggara negara, PNS harus dapat menjadi contoh bagi masyarakat. PNS harus lebih disiplin sehingga pelayanan terhadap

---

<sup>11</sup> Amm, "Penegakan Disiplin PNS Belum Maksimal, Ini Penyebabnya", <https://nasional.sindonews.com/read/1281390/15/penegakan-disiplin-pns-dinilai-belum-maksimal-ini-penyebabnya-1518411884>, diakses pada tanggal 26 Oktober 2018, Pukul 17.30 WIB.

<sup>12</sup> Sugiyarto, "Lakukan Pungutan Liar PNS Di Kota Yogyakarta Dicapot", <http://www.tribunnews.com/regional/2017/05/28/lakukan-pungutan-liar-satu-pns-di-kota-yogyakarta-dicapot>, diakses pada tanggal 26 Oktober 2018, Pukul 17.30 WIB.

masyarakat dapat lebih baik lagi.

Sikap disiplin Pegawai selaku abdi negara dan masyarakat perlu diarahkan dan diberdayakan dengan baik sehingga penyelenggaraan pemerintahan dapat berjalan lancar, efektif, dan efisien. Sehingga pegawai dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya senantiasa patuh dan taat terhadap peraturan dan ketentuan yang berlaku. Dengan demikian pegawai diharapkan dapat memberikan pelayanan serta hasil kerja yang baik.

Berdasarkan penjabaran di atas, penegakan disiplin PNS harus ditegakkan dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang baik, sehingga penulis tertarik untuk meneliti penegakan hukum disiplin PNS serta faktor penghambatnya.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan pada latar belakang masalah diatas maka yang menjadi pokok permasalahan dari penelitian ini adalah:

1. Bagaimana pelaksanaan penegakan hukum disiplin pegawai negeri sipil di Kota Yogyakarta ?
2. Faktor-faktor apa yang menghambat penegakan hukum disiplin pegawai negeri sipil di Kota Yogyakarta ?

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan yang ingin di capai dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui pelaksanaan penegakan hukum disiplin pegawai negeri sipil di Kota Yogyakarta.

2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menghambat dalam penegakan hukum disiplin pegawai negeri sipil di Kota Yogyakarta.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Dari tujuan penelitian diatas penelitian ini bermaksud memberikan manfaat atau kontribusi terhadap:

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian tersebut diharapkan memberikan manfaat untuk pelaksanaan penegakan hukum disiplin pegawai negeri sipil.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian tersebut diharapkan memberikan manfaat terhadap pegawai negeri sipil secara praktis. Penelitian dapat kiranya memberikan masukan dalam usaha meningkatkan kesadaran hukum dari pegawai negeri sipil.