

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan mewujudkan tujuan nasional sebagaimana termaksud didalam Pembukaan Undang Undang Dasar 1945 yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan juga ikut dalam melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial hanya bisa dan dapat dicapai melalui pembangunan nasional. Terwujudnya suatu pembangunan nasional dalam rangka kelancaran tugas pemerintah yang juga tidak terlepas dari unsur kesempurnaan aparatur negara dan yang pada pokoknya tergantung dari kesempurnaan pegawai negeri yang taat kepada Pancasila, Undang Undang Dasar 1945, negara dan pemerintah yang bersatu padu, berwibawa, bermental baik, kuat, berdaya guna, berhasil guna, bersih berkualitas tinggi dan sadar akan tanggung jawabnya sebagai unsur aparatur negara, abdi negara dan abdi masyarakat.

Upaya mewujudkan sistem pemerintahan yang demokratis, bersih dan berwibawa selalu menjadi obsesi bagi rakyat dan pemerintahan di zaman modern sekarang ini. Salah satu unsur penyelenggaraan pemerintahan yang memerlukan perhatian dalam upaya reformasi itu ialah penataan aparatur pemerintah yang

meliputi kelembagaan birokrasi pemerintahan, sistem, dan penataan manajemen sumber daya Pegawai Negeri atau yang kini disebut dengan Aparatur Sipil Negara atau yang disingkat sebagai ASN.¹

Pegawai negeri yang mempunyai kriteria tersebut diharapkan mampu melaksanakan tugas pemerintahan dengan baik serta bertanggungjawab. Dalam proses pembangunan, manusia memegang peranan sangat penting. Tujuan ini tidak akan terwujud tanpa adanya peran aktif pegawai. Sumber Daya Manusia adalah termasuk sebagai faktor kunci dalam mencapai tujuan organisasi. Bentuk dan tujuan organisasi, dalam berbagai visi dirancang untuk kepentingan manusia dimana dalam pelaksanaan misinya dikelola dan diurus oleh manusia. Ini berarti, bahwa manusia merupakan sumber daya strategis dalam semua aktivitas organisasi.

Tujuan ini tidak mungkin akan terwujud tanpa adanya peran aktif pegawai.² Aset sumber daya manusia yang handal dapat menjadi sumber keunggulan kompetitif yang berkelanjutan karena aset-aset manusia tersebut mempunyai pengetahuan dan kompleksitas sosial yang sulit untuk ditiru oleh pesaing. Terselenggaranya reformasi birokrasi mengandung maksud agar birokrasi pemerintah dapat berlangsung dengan baik sesuai kebaikan prinsip-prinsip manajemen modern yang semakin baik dalam pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat yang memang merupakan tugas utama public servant (PNS).

¹ Miftah Thoha, 2014, *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*, Jakarta, Prenada Media, hlm. 1.

² Saina Nur, "Konflik, Stres Kerja dan Kepuasan Kerja Pengaruhnya terhadap Kinerja Pegawai pada Universitas Khairun Ternate", *Jurnal EMBA*, Vol. I, No. III (September, 2013), hlm. 739-749.

Disisi lain upaya perbaikan internal terus diupayakan dengan pengembangan kapasitas dan serta kompetensi penyelenggaranya baik secara kualitas maupun kuantitasnya). Berbicara mengenai pengelolaan Sumber daya manusia aparatur memang tidak pernah habis dan menuntut suatu pemikiran yang mendalam. Hal ini dikarenakan sumber daya aparatur adalah dimensi dinamis dan unik dibanding mengelola *resources* yang lain. Manusia memiliki sifat, karakter, motivasi, dan emosi yang berbeda-beda sehingga membutuhkan penanganan/ manage yang berbeda pula untuk setiap personalnya. Setiap organisasi perlu memiliki berbagai ketentuan yang harus ditaati oleh para anggotanya dengan standar yang harus dipenuhi. Disiplin merupakan tindakan manajemen untuk dapat mendorong para anggota organisasi memenuhi tuntutan berbagai ketentuan tersebut.

Pendisiplinan pegawai adalah suatu bentuk pelatihan yang berusaha memperbaiki dan membentuk pengetahuan, sikap dan juga perilaku karyawan sehingga para karyawan tersebut secara sukarela berusaha bekerja secara kooperatif dengan para karyawannya yang lain serta meningkatkan prestasi kerjanya.³ Sumber daya manusia merupakan sumber daya terpenting pada setiap organisasi, dimana sebagai manusia yang penggerak dan pengelola sumber daya lainnya. Oleh karena itu, salah satu tanggung jawab organisasi adalah memperoleh, menata, memotivasi, serta mengendalikan sumberdaya-sumberdaya manusianya untuk mencapai kemajuan organisasi dengan efektif. Pada dasarnya Pegawai Negeri Sipil di berbagai negara mempunyai peran utama

³Sondang P Siagian, 2000, *Administrasi Kantor*, Jakarta, Bina Aksara, hlm. 305.

sebagai, pelaksana peraturan perundang-undangan; menjalankan fungsi manajemen pelayanan publik; pengelola pemerintahan; manager/corporate leader; dan administrator (pengelola asset dan keuangan negara/daerah). Sehingga tuntutan reformasi birokrasi secara langsung akan dapat serta membawa beberapa konsekuensi bagi arah perbaikan sistem kepegawaian negarayang harus diikuti, khususnya masalah kinerja aparatur birokrasi Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang sampai saat ini masih dianggap belum sesuai harapan masyarakat.

Kedisiplinan merupakan fungsi operatif Manajemen Sumber Daya Manusia (MSDM) yang terpenting karena semakin baik disiplin pegawai, semakin tinggi prestasi kerja yang dapat dicapai. Tanpa disiplin pegawai yang baik, sulit bagi organisasi untuk dapat mencapai hasil yang optimal. Disiplin yang baik tercermin dari besarnya rasa tanggung jawab seseorang terhadap tugas yang akan diberikan kepadanya. Peraturan sangat diperlukan untuk memberikan bimbingan dan serta penyuluhan bagi pegawai dalam menciptakan tata tertib yang baik didalam organisasi. Tujuan sulit dapat dicapai jika pegawai tidak dapat mematuhi peraturan organisasi, sebaliknya kedisiplinan suatu organisasi dikatakan baik jika sebagian pegawai menaati peraturan-peraturan yang ada.⁴

Peraturan-peraturan tersebut sesuai dengan peraturan yang sudah dan ditetapkan oleh pemerintah atau daerah masing-masing wilayah, seperti yang tertuang dalam Undang Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Belum optimalnya kinerja aparatur dalam menjalankan tugas dan

⁴ Malayu Hasibuan, 2003, *Organisasi dan Motivasi*, Jakarta., Bumi Aksara, hlm. 193.

fungsinya, ditunjukkan dengan masih banyaknya keluhan-keluhan yang disampaikan masyarakat atas pelayanan publik yang diberikan pemerintah selama ini, juga masih seringnya ditemukan dalam kasus penyalahgunaan kewenangan bentuk korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN), juga penempatan aparatur yang tidak sesuai dengan persyaratan jabatan. Meskipun demikian, saat ini kinerja dan juga dalam pengelolaan SDM aparatur terus memperoleh pembenahan dengan secara komprehensif dan serius dan juga bertahap serta selalu mengedepankan kinerja yang berbasis pada kompetensi.

Pembenahan-pembenahan tersebut berdasarkan pada ketentuan umum yang terdapat pada Undang Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara yaitu keseluruhan upaya-upaya untuk selalu meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan derajat profesionalisme penyelenggaraan tugas, fungsi, dan kewajiban kepegawaian yang meliputi berbagai perencanaan, pengadaan (rekrutmen), pengembangan kualitas, penempatan, promosi, penggajian, kesejahteraan, dan pemberhentian.

Selain permasalahan kinerja, tuntutan pembaharuan atas manajemen SDM Aparatur juga datang dari public selaku penerima dan objek pelayanan publik yang diberikan pemerintah. Pelayanan yang lambat, budayapelayanan yang tidak berorientasi pada kepuasan pelanggan, ketidakmampuan petugas dalam menangani berbagai keluhan, juga pola pikir petugas pelayanan yang berorientasi pada “ada uang urusan lancar” adalah warna warni yang masih sering terjadi dan menyebabkan masyarakat lebih baik dan lebih senang untuk

berurusan dengan swastadibanding dengan instansi pemerintah. Lebih lanjut, paradigma saat ini yang menempatkan masyarakat sebagai pihak yang harus dilayani menyebabkan kebebasan masyarakat untuk menentukan pelayanan seperti apa yang diharapkan dari pemerintah. Faktor tuntutan masyarakat akan pelayanan dan penyelenggaraan pemerintahan yang baik tersebut adalah cermin hidupnya dan aktifnya partisipasi masyarakat dalam mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan harus segera ditanggapi/ direspon oleh pemerintah melalui reformasi manajemen Sumber daya manusia aparaturnya.

Reformasi birokrasi ini juga dilakukan pada Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Bantul yang memiliki tugas pokok melaksanakan urusan Pemerintahan Daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah bidang Kepegawaian dan memiliki fungsi sehubungan dengan urusan kepegawaian daerah merupakan ujung tombak dalam reformasi birokrasi yang dicanangkan secara nasional ini. Reformasi birokrasi yang dicanangkan diharapkan tidak hanya menjadi sekedar wacana manis saja, namun dapat diwujudkan melalui kinerja nyata dan parameter pengukuran yang akuntabel sehingga dapat dilihat hasilnya oleh masyarakat sebagai *stakeholder* tertinggi.

Pegawai negeri mempunyai peranan yang amat penting sebab pegawai negeri merupakan unsur aparatur negara untuk menjalankan pemerintahan dan pembangunan dalam rangka mencapai tujuan negara. Kelancaran pelaksanaan

pemerintahan dan pembangunan nasional terutama sekali tergantung pada kesempurnaan aparatur negara yang pada pokoknya tergantung juga kesempurnaan dari pegawai negeri (sebagai dari aparatur negara). Suatu birokrasi dalam pemerintahan mempunyai pegawai yang berdaya guna dan berhasil guna sebagai pelaksana tugas pemerintahan yang terarah dan realistis.

Konteks hukum publik, Pegawai negeri sipil bertugas membantu presiden sebagai kepala pemerintahan dalam menyelenggarakan pemerintahan, tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan, dalam arti kata wajib mengusahakan agar setiap peraturan perundang-undangan ditaati oleh masyarakat. Di dalam melaksanakan peraturan perundang-undangan pada umumnya, pegawai negeri diberikan tugas kedinasan untuk dilaksanakan sebaik-baiknya. Sebagai abdi negara seorang pegawai negeri juga wajib dan setia kepada Pancasila sebagai falsafah dan ideologi negara, kepada Undang-Undang Dasar 1945, kepada negara, dan kepada pemerintah, sehingga sudah selayaknya pegawai negeri sipil meningkatkan profesionalitasnya sebagai abdi masyarakat.

Pegawai Aparatur Sipil Negara terdiri dari Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017). Pegawai Negeri Sipil (PNS) diangkat secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki pemerintahan sedangkan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja diangkat berdasarkan perjanjian kerja oleh pejabat pembina kepegawaian dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan. Pegawai negeri sipil (PNS) mempunyai masa jabatan hingga mencapai usia

pensiun, untuk Pegawai Administrasi adalah 58 tahun dan untuk Pejabat Pimpinan Tinggi adalah 60 tahun. Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang disingkat Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 ialah warga negara Indonesia yang telah memenuhi syarat tertentu, yang diangkat karena berdasar perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka untuk melaksanakan tugas dari pemerintahan yang dimana masa kerja Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) sesuai dengan ketentuan perjanjian kerja yang sudah disepakati minimal 1 tahun dan bisa diperpanjang sesuai kebutuhan instansi.

Pegawai negeri sipil sebagai unsur aparatur negara harus bebas dari nepotisme, serta memiliki nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. Pegawai negeri sipil membutuhkan pelatihan dan pendampingan supaya kinerja pegawai negeri sipil dapat berjalan sebaik-baiknya. Apabila pengelolaan sumber daya manusia dilaksanakan secara profesional, diharapkan sumber daya manusia dapat bekerja secara produktif. Pengelolaan tersebut dimulai sejak perekrutan, seleksi, pengklasifikasian, penempatan sesuai dengan kemampuan, pelatihan (training) dan pengembangan karier serta pemberhentian.

Berbicara mengenai Pegawai Negeri Sipil, maka juga tidak akan terlepas dari adanya Manajemen Aparatur Sipil Negara. Sebagaimana yang telah disinggung sebelumnya, pada Pasal 1 angka 5 Undang Undang Nomor 5 Tahun 2014 menyatakan bahwa Manajemen ASN adalah pengelolaan ASN untuk menghasilkan Pegawai aparatur sipil negara yang profesional, memiliki nilai

dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. Manajemen aparatur sipil negara merupakan salah satu bagian yang penting dari penyelenggaraan pemerintahan yang bertujuan untuk merealisasikan seluruh potensi pegawai aparatur sipil negara.⁵

Pegawai Negeri Sipil merupakan sumber daya manusia (SDM) yang menjadi salah satu sumber data yang terdapat dalam organisasi. Timbulnya kebutuhan akan profesionalisme untuk membantu organisasi dalam melaksanakan tujuannya menunjukkan semakin berperannya sumber daya manusia manusia dalam mencapai keberhasilan organisasi dan semakin meningkatnya perhatian terhadap manajemen sumber daya manusia.⁶

Pemberhentian sebagai Pegawai Negeri Sipil adalah pemberhentian yang menyebabkan yang bersangkutan tidak lagi berkedudukan sebagai Pegawai Negeri Sipil. Pemberhentian dari jabatan negeri adalah pemberhentian yang menyebabkan yang bersangkutan tidak lagi bekerja pada suatu satuan organisasi negara, tetapi masih berkedudukan sebagai Pegawai Negeri Sipil. Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam Undang Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) meliputi dua hal yaitu Pemberhentian sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pemberhentian dari Jabatan Negeri. Yang dimaksud pemberhentian Pegawai Negeri Sipil (PNS) merupakan

⁵ Ajib Rakhmawanti, “Analisis Model Pembinaan Jabatan Fungsional Analisis Kepegawaian di Badan Kepegawaian Negara”, *Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS*, Vol. X, No. I (Juni 2016), hlm. 1.

⁶ Novi Savarianti Fahrani, “Analisis Kebijakan Penetapan Formasi Tambahan Pegawai Negeri Sipil Tahun 2014 Setelah Moratorium”, *Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS*, Vol. X, No. II, (Nopember 2016), hlm. 43.

pemberhentian yang dapat menyebabkan yang bersangkutan tidak dapat lagi untuk berkedudukan sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS), Sedangkan yang dimaksud pemberhentian dari Jabatan Negeri merupakan pemberhentian yang dapat menyebabkan yang bersangkutan tidak dapat lagi bekerja pada suatu Satuan Organisasi Negara, namun statusnya adalah masih sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS). Berdasarkan Undang Undang Nomor 5 Tahun 2014 Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil (PNS) dapat dibagi menjadi tiga yaitu pemberhentian secara hormat, pemberhentian tidak dengan hormat dan pemberhentian sementara.

Pengaturan mengenai pemberhentian kepegawaian tersebut tertuang pada Pasal 86 sampai Pasal 90 Undang Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Selain diatur dalam Undang Undang Aparatur Sipil Negara tersebut, juga telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Nomor 11 tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil pada BAB VIII Pasal 238 sampai Pasal 302 yang membahas tentang pemberhentian Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan segala bentuk mekanismenya.

Meskipun setiap orang menghendaki menjadi pegawai negeri sipil tidak jarang yang telah menghendaki pegawai negeri sipil tersebut berhenti baik atas diberhentikan secara hormat atau diberhentikan secara tidak hormat. Pemberhentian PNS dapat dilakukan dengan hormat atau tidak dengan hormat, satu dan lain hal tergantung pada pertimbangan pejabat yang berwenang atas

berat atau ringgannya perbuatan yang dilakukan dan besar atau kecilnya akibat yang timbul oleh perbuatan itu.

Pegawai Negeri Sipil (PNS) juga dapat di berhentikan apabila Pegawai Negeri Sipil (PNS) tidak dapat mencapai target kinerja yang telah ditetapkan. Hal tersebut tertuang dalam Pasal 77, bahwa: “Pegawai Negeri Sipil yang penilaian kinerjanya tidak mencapai target kinerja dikenakan sanksi administrasi sampai dengan pemberhentian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku”. Hal tersebut adalah merupakan Sanksi Administratif yang diterapkan untuk Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang belum pernah diterapkan pada peraturan sebelumnya.

Hak yang diberikan kepada Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang diberhentikan untuk mengajukan keberatan atas putusan pemberhentiannya Bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang diberhentikan dengan hormat tidak atas permintaan sendiri dan/atau diberhentikan dengan tidak hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil. (PNS) yang memiliki Golongan Ruang 4a kebawah oleh Pejabat Pembina Kepegawaian baik yang di pusat maupun yang di daerah dapat mengajukan keberatan yang secara mekanismenya melakukan banding administrasi dibidang kepegawaian kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK) sebelum mengajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).

Pengajuan keberatan tersebut ditujukan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian yang memberhentikan atau dapat ditujukan kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian(BAPEK) sesuai dengan prosedurnya yang harus

menyertakan dengan alasan, tanggapan, dan data-data lain yang dapat diperlukan. Pengajuan keberatan ini mempunyai tenggang waktu selama 14 (empat belas) hari terhitung dari mulainya menerima Surat Keputusan (SK) Pemberhentian.⁷Dinas Pariwisata Kabupaten Bantul merupakan salah satu perangkat daerah Pemerintah Kabupaten Bantul, yang tertuang dalam Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 12 Tahun 2016 tentang Pembentukan Organisasi Dinas Daerah di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Bantul.

Sedangkan bila dikaitkan dengan pelaksanaan urusan/kewenangan mengacu pada Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 9 Tahun 2016 tentang Kewenangan dan Urusan Kabupaten Bantul, maka Dinas Pariwisata mengampu urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dan tugas pembantuan bidang Pariwisata. Kemudian penjabaran dari tugas pokok Dinas Pariwisata Kabupaten Bantul sesuai dengan Peraturan Bupati Nomor 126 Tahun 2016 tentang kedudukan, susunan organisasi, tugas dan fungsi serta tata kerja Dinas Pariwisata Kabupaten Bantul.

Tugas Pokok Dinas Pariwisata adalah membantu Bupati melaksanakan urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dan tugas pembantuan bidang pariwisata. Untuk melaksanakan tugasnya, maka Dinas Pariwisata mempunyai fungsi sebagai berikut Perumusan kebijakan bidang pariwisata; Pelaksanaan kebijakan bidang pariwisata, Pelaksanaan evaluasi dan pelaporan

⁷ Sri Hartini, “Upaya Keberatan terhadap PNS yang Dijatuhi Hukuman Pemberhentian Tidak dengan Hormat”, *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. XI, No. II, (Mei 2011) hlm. 362-363.

bidang pariwisata, Pelaksanaan administrasi dinas sesuai dengan lingkup tugasnya.⁸

Dari adanya peraturan tersebut tersebut maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang terkait pada skripsi ini yang berjudul tentang **“PEMBERHENTIAN PEGAWAI NEGERI SIPIL (PNS) DI DINAS PARIWISATA KABUPATEN BANTUL SETELAH BERLAKUNYA UNDANG UNDANG NOMOR 5 TAHUN 2014 TENTANG APARATUR SIPIL NEGARA”**.

A. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dalam latar belakang masalah tersebut maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Dinas Pariwisata Kabupaten Bantul setelah berlakunya Undang Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara?
2. Apa saja faktor-faktor yang menghambat pelaksanaan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Dinas Pariwisata Kabupaten Bantul setelah berlakunya Undang Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara?

⁸ Pemerintah Kabupaten Bantul, Dinas Pariwisata, <https://pariwisata.bantulkab.go.id/>, diunduh pada tanggal 20 November 2019 pukul 08.00

B. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui pelaksanaan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang terjadi di Dinas Pariwisata Kabupaten Bantul setelah berlakunya Undang Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menghambat pelaksanaan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Dinas Pariwisata Kabupaten Bantul setelah berlakunya Undang Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

C. Manfaat Penelitian

1. Secara akademik, penelitian ini bertujuan untuk menambah ilmu pengetahuan dan wawasan bagi pembaca umumnya dan khususnya untuk penyusun terhadap prosedur pemberhentian Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Dinas Pariwisata Kabupaten Bantul serta Faktor-faktor penghambatnya.
2. Secara praktis, sebagai sumbangan pemikiran (ide dan saran) dalam rangka menambah khasanah dan ilmu tentang prosedur pemberhentian Pegawai Negeri Sipil (PNS) serta faktor-faktor yang menghambat pemberhentian Pegawai Negeri Sipil (PNS).