

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pegawai Negeri Sipil adalah seseorang yang telah memenuhi syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan, diangkat oleh pejabat berwenang dan diberikan tugas dalam suatu jabatan negeri atau diberikan tugas negara lainnya yang ditetapkan dalam suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹ Pegawai Negeri Sipil memegang peranan yang sangat penting dan menentukan, karena berhasil tidaknya misi pemerintah bergantung dari pegawai negeri. Seorang pegawai negeri merupakan aparatur negara yang bertugas untuk menyelenggarakan pemerintahan serta mewujudkan cita-cita negara, hal ini yang menyebabkan bahwa pegawai negeri memegang peranan yang penting dan menentukan.

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

¹Rozali Abdullah, *Hukum Kepegawaian*, CV. Rajawali, Jakarta, 1986, hlm. 15

aparatur negara yang pada pokoknya tergantung juga dari kesempurnaan aparatur sipil negara.²

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.³

Secara stipulatif, maka pemakaian istilah Aparatur Sipil Negara dikenal dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Dalam peraturan perundang-undangan sebelumnya, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 maupun dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 serta berbagai peraturan pelaksanaannya tidak memakai istilah Aparatur Negara. Dalam peraturan perundang-undangan tersebut dipakai istilah Pegawai Negeri. Sesuai dengan lahirnya Undang-Undang nomor 5 Tahun 2014 sebagai peraturan perundang-undangan yang baru mengenai kepegawaian maka dalam rangka mewujudkan tujuan nasional, dibutuhkan Pegawai ASN. Pegawai ASN disertai tugas untuk melaksanakan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan, dan tugas pembangunan tertentu. Tugas pelayanan publik dilakukan dengan memberikan

²S.F.Marbun, *Hukum Administrasi Negara I*, FH UII Press, Yogyakarta, 2012, Hlm 258.

³*Ibid*, Hlm 258-259.

pelayanan atas barang, jasa, dan/ atau pelayanan administratif yang disediakan pegawai ASN.⁴

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.⁵

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.⁶

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

⁴Ridwan dan Nurmalita Ayuningtyas, *Hukum Kepegawaian*, UII Press, Yogyakarta, 2018, hlm. 33-34.

⁵Titin 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.

⁶*Ibid.*

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.⁷

Pasal 1 angka 1 PP Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil bahwa Disiplin Pegawai Negeri Sipil adalah kesanggupan Pegawai Negeri Sipil untuk mentaati kewajiban dan menghindari larangan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dan/atau peraturan kedinasan yang apabila tidak ditaati atau dilanggar akan mendapatkan hukuman disiplin.⁸ Landasan hukum untuk menjamin serta mengatur penyusunan Pegawai Negeri Sipil yang baik dan benar adalah Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Peraturan Disiplin Pegawai Negeri dibuat dalam rangka pembinaan pegawai negeri sipil. Pembinaan tersebut diarahkan agar Pegawai Negeri Sipil sebagai aparatur negara, abdi negara, abdi masyarakat dapat melaksanakan tugasnya dengan baik dan penuh kesetiaan serta ketaatan kepada Pancasila. Pegawai negeri yang sadar akan tanggungjawabnya adalah pegawai negeri yang melaksanakan semua kewajiban yang dibebankan dan menghindari larangan-larangan yang ditentukan oleh pemerintah.⁹ Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil ini antara lain mengatur tentang 3 hal, yaitu kewajiban yang harus ditaati,

⁷Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

⁸Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

⁹Moh. Mahfud MD, *Hukum Kepegawaian Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1988, hlm. 121-122.

larangan yang tidak boleh dilanggar, serta sanksi yang dapat dijatuhkan apabila Pegawai Negeri Sipil tidak mentaati kewajiban dan melanggar.

Dalam melaksanakan pembinaan Pegawai Negeri Sipil, badan atau Pejabat Administrasi Negara setelah mempelajari hasil laporan pemeriksaan terhadap Pegawai Negeri Sipil yang diduga melakukan pelanggaran disiplin harus mengeluarkan keputusan. Keputusan yang dirasakan merugikan Pegawai Negeri Sipil inilah yang menjadi “pangkal sengketa” yang perlu mendapat penyelesaian secara adil. Hal inilah yang mendasari adanya upaya administratif dalam pemberian hukuman disiplin.¹⁰

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 Kedeputan Bidang Pengawasan dan Pengendalian BKN mencatat sepanjang 2017 sebanyak 1.759 PNS telah dijatuhi hukuman disiplin.¹¹

Seperti kasus disiplin PNS yang ada di solo, yakni seorang Aparatur Sipil Negara tertangkap berbuat tindak asusila di hotel pada saat jam kerja. Seorang ASN yang menjadi staf di lingkungan Dinas Koperasi Usaha Kecil dan Menengah (Dinkop-UKM) tersebut tertangkap sedang melakukan tindak asusila di sebuah hotel pada saat jam kerja, pelanggaran yang dilakukan adalah bolos saat jam kerja,

¹⁰Sri Hartini, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2017, hlm. 187

¹¹Amm, “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 6 April 2019, Pukul 17.30 WIB.

memakai baju dinas, serta perbuatan tindak asusila. Berdasarkan kasus tersebut ASN yang bersangkutan telah melanggar beberapa peraturan disiplin PNS.¹²

Pemerintah kota Solo menjatuhkan sanksi terhadap ASN yang bersangkutan berupa penurunan pangkat di bawahnya selama tiga tahun. Oknum ASN tersebut dinilai melanggar Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Secara otomatis penurunan pangkat berdampak pada penyesuaian gaji dan tunjangan yang diterima. Selama tahun 2017 BKPPD Solo mencatat perselingkuhan mendominasi kasus pelanggaran disiplin PNS. Dari lima kasus pelanggaran kepegawaian, empat diantaranya kasus perselingkuhan. Sedangkan kasus lain adalah ASN terlibat pungli atau pungutan liar, sanksi diharapkan dapat memberikan efek jera pada pelaku.¹³

Berdasarkan data yang penulis dapat dari Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan Daerah (BKPPD) Kota Surakarta, pada tahun 2017 jumlah PNS di lingkungan Pemerintahan Kota Surakarta yang mendapatkan hukuman disiplin berjumlah 7 orang, dengan rincian hukuman 4 PNS dijatuhi hukuman disiplin berat, 2 PNS dijatuhi hukuman disiplin sedang dan 1 PNS dijatuhi hukuman disiplin ringan. Jumlah PNS yang melakukan pelanggaran disiplin pada tahun 2018 ternyata meningkat sangat signifikan mencapai 18 pelanggar. Dari pelanggaran disiplin tersebut, 7 PNS dijatuhi hukuman disiplin berat, 5 PNS dijatuhi hukuman disiplin sedang dan 6 PNS dijatuhi hukuman disiplin ringan.

¹²<https://www.google.co.id/amo/s/www.inews.id/jateng/amp/70834/tertangkap-mesum-di-hotel-oknum-asn-di-solo-disanksi-turun-pangkat>, diakses terakhir pada hari Senin 15 Oktober 2018 pukul 11.12 WIB.

¹³*Ibid.*

Penjatuhan hukuman disiplin pada prinsipnya merupakan pembinaan terhadap ASN agar yang bersangkutan memiliki rasa penyesalan dan tidak mengulangi serta memperbaiki di kemudian hari. Sayangnya, penegakan hukuman disiplin maupun sanksi administratif tersebut seringkali tidak ditegakan sendiri oleh pimpinan pada instansi bersangkutan. Penjatuhan Hukuman Disiplin dan Sanksi Administratif bagi ASN sangat bergantung pada komitmen pimpinan. Sekalipun ASN terbukti melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan, kebanyakan tidak ditindaklanjuti oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) pada instansi bersangkutan.¹⁴

Pegawai Negeri Sipil harus memiliki etos kerja yang baik, tidak hanya sekedar melaksanakan tugas pokok dan fungsi Pegawai Negeri Sipil juga harus menjalankan kode etik yang sudah disumpahkan. Apabila terdapat pelanggaran maka harus ditindak sesuai dengan peraturan yang ada serta tidak ada pandang bulu terhadap siapa sanksi diberikan agar tercipta keadilan.

Mengingat meningkatnya pelanggaran disiplin PNS yang terjadi di lingkungan Pemerintahan Kota Surakarta, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai penerapan pelaksanaan disiplin PNS di Lingkungan Pemerintah Kota Surakarta.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

¹⁴<https://bphn.go.id/news/2018103108344914/Butuh-Komitmen-Pimpinan-dalam-Penegakan-Hukuman-Disiplin-Pegawai>, diakses terakhir pada tanggal 5 April 2019 pukul 11.12 WIB.

1. Bagaimana penegakan hukum terhadap peraturan disiplin PNS terkait dengan meningkatnya pelanggaran disiplin PNS dari tahun 2017 hingga tahun 2018 di lingkungan Pemerintahan Kota Surakarta?
2. Apa saja langkah-langkah yang diambil oleh Pemerintah Kota Surakarta untuk mengatasi pelanggaran disiplin PNS di lingkungan Pemerintahan Kota Surakarta?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang hendak dicapai pada penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui penegakan hukum peraturan disiplin PNS terkait pelanggaran PNS di lingkungan Pemerintahan Kota Surakarta berdasarkan PP Nomor 53 Tahun 2010.
2. Untuk mengetahui langkah-langkah yang diambil oleh Pemerintah Kota Surakarta untuk mengatasi pelanggaran disiplin PNS di lingkungan Pemerintahan Kota Surakarta.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Hasil dari penelitian ini dapat menjadi landasan dalam penerapan peraturan disiplin PNS serta memberikan manfaat pemikiran bagi perkembangan ilmu pengetahuan, khususnya pada bidang hukum administrasi negara tentang Aparatur Sipil Negara.

2. Manfaat Praktis

- a. Manfaat penelitian bagi PNS, agar dalam menjalankan tugasnya diharapkan para Pegawai Negeri Sipil dapat mentaati peraturan yang telah ada serta menerima konsekuensi berupa sanksi disiplin apabila melanggar peraturan yang telah ada, sehingga dapat terwujud misi pemerintah dan pembangunan nasional dengan baik.
- b. Manfaat penelitian bagi penulis, untuk mengetahui pelaksanaan peraturan disiplin PNS serta pengawasan terhadap PNS yang melakukan pelanggaran disiplin dan juga menambah wawasan bagi penulis dalam bidang hukum administrasi negara.
- c. Manfaat penelitian bagi pembaca, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi pedoman atau acuan bagi mereka yang melakukan penelitian serupa dengan kajian yang berbeda.

E. Landasan Teori

1. Pengertian Pegawai Negeri Sipil

Menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia W.J.S. Poerwadaminta, kata pegawai berarti: “orang yang bekerja pada Pemerintah (Perusahaan dan sebagainya).” Sedangkan “negeri” berarti: “negara” atau “pemerintah”. Jadi pegawai negeri adalah orang yang bekerja pada pemerintah atau negara.” Di dalam ketentuan perundangan yang pernah berlaku, pengertian pegawai negeri tidak dibuat dalam suatu rumusan yang berlaku umum, tetapi hanya merupakan

suatu rumusan yang khusus berlaku dalam hubungan dengan peraturan yang bersangkutan.¹⁵

Pegawai Aparatur Sipil Negara adalah Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan. Mencermati hal tersebut, maka jelas bahwa profesi ASN terbagi dalam 2 (dua) kategori, yaitu Pegawai Negeri Sipil dan PPPK. Kedudukan dan peranan dari Pegawai Negeri Sipil dalam setiap organisasi pemerintahan sangatlah menentukan, sebab Pegawai Negeri Sipil merupakan tulang punggung pemerintahan dalam melaksanakan pembangunan nasional.¹⁶

Definisi Pegawai Negeri ditetapkan dalam Pasal 1 huruf a Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 perubahan atas Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dengan perumusan sebagai berikut:

“Pegawai Negeri adalah mereka yang setelah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan Negeri atau disertai tugas lainnya yang ditetapkan berdasarkan sesuatu peraturan perundang-undangan dan digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku”.¹⁷

Pegawai Negeri sebagai unsur Aparatur Negara, Abdi Negara dan Abdi Masyarakat yang bertugas menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan. Dalam hal ini kedudukan Pegawai Negeri menjadi sangat penting sebab lancar

¹⁵Rozali Abdullah, *Op.Cit.*, hlm. 13.

¹⁶Sri Hartini, *Op.Cit.*, hlm. 32-33

¹⁷Sastra Djatmika, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 1995, hlm. 9.

dan tidak lancarnya pemerintahan dan pembangunan negara tidak terlepas dari peranan dan keikutsertaan Pegawai Negeri.¹⁸

Pegawai Negeri Sipil sebagai Aparatur Negara 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 perundangan pada umumnya, kepada pegawai negeri diberikan tugas kedinasan untuk dilaksanakan dengan sebaik-baiknya. Sebagai abdi negara dan abdi masyarakat setiap pegawai negeri harus mampu melakukan kepentingan pribadi dan golongan. Sebagai abdi negara seorang pegawai negeri wajib setia dan taat kepada Pancasila sebagai falsafah dan idiologi negara, kepada Undang-Undang Dasar 1945, kepada negara dan kepada pemerintah.¹⁹

Pegawai Negeri adalah mereka yang setelah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam Peraturan Perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri atau disertai tugas Negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan sesuatu Peraturan Perundang-undangan yang berlaku dan digaji berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku. Pegawai Negeri adalah unsur Aparatur Negara, Abdi Negara, dan Abdi Masyarakat yang dengan penuh kesetiaan dan ketaatan kepada

¹⁸Ahmad Ghufroon, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Rineka Cipta, 1991, hlm. 4.

¹⁹Ridwan dan Nurmalita Ayuningtyas, *Op.Cit.*, hlm. 16.

Pancasila, UUD 1945, Negara dan Pemerintah menyelenggarakan tugas pemerintah dan pembangunan.²⁰

2. Penerapan Disiplin Pegawai Negeri Sipil

Menurut Pasal 1 angka 1 PP Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil bahwa Disiplin Pegawai Negeri Sipil adalah kesanggupan Pegawai Negeri Sipil untuk mentaati kewajiban dan menghindari larangan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dan/atau peraturan kedisiplinan yang apabila tidak ditaati atau dilanggar akan mendapatkan hukuman disiplin.²¹

Dalam rangka usaha untuk mencapai tujuan nasional sangat diperlukan adanya pegawai negeri, khususnya pegawai negeri sipil, yang betul-betul menempatkan sebagai unsur aparatur sipil negara, abdi negara dan abdi masyarakat yang akan selalu setia kepada tujuan nasional. Tidak berlebihan jika untuk itu kepada setiap pegawai negeri dituntut dapat menampilkan dirinya sebagai aparatur negara yang bermental baik, berwibawa, berdaya guna, berhasil guna, bermutu tinggi, dan sadar akan tanggung jawabnya untuk menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan.²²

Adapun bentuk pelanggaran disiplin bermacam-macam bentuknya, pelanggaran disiplin adalah setiap ucapan, tulisan, atau perbuatan Pegawai Negeri Sipil yang tidak mentaati ketentuan tentang kewajiban-kewajiban dan melanggar ketentuan tentang larangan-larangan, baik itu dilakukan di dalam maupun di luar

²⁰Tatang Suganda, *Tanya Jawab Masalah Pegawai Negeri Sipil*, Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, Jakarta, 1988, hlm. 8.

²¹Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil

²²Sudibyo Triatmodjo, *Hukum Kepegawaian Mengenai Kedudukan Hak dan Kewajiban Pegawai Negeri Sipil*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, hlm. 162.

jam kerja. Penjelasan mengenai ucapan adalah setiap kata-kata yang diucapkan di hadapan atau dapat didengar oleh orang lain seperti dalam rapat, ceramah, diskusi, melalui telepon, radio, televisi, atau alat komunikasi lainnya. Yang dimaksud dengan tulisan adalah pernyataan pikiran dan atau perasaan secara tertulis baik dalam bentuk tulisan maupun dalam bentuk gambar, karikatur, coretan, dan lain lain. Mengenai perbuatan yang dimaksud ialah setiap tingkah laku, sikap atau tindakan.²³

Salah satu bentuk dari disiplin Pegawai Negeri Sipil adalah menjalankan kewajiban, adapun kewajiban-kewajiban pokok bagi pegawai negeri yaitu:²⁴

- a. Wajib setia dan taat sepenuhnya kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara dan Pemerintah;
- b. Wajib mentaati segala Peraturan Perundangan yang berlaku dan melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepadanya dengan penuh pengabdian, kesadaran, dan tanggung jawab;
- c. Wajib menyimpan rahasia jabatan.

Adapun ketentuan-ketentuan yang berisi tentang kewajiban, larangan, serta sanksi yang diberikan kepada PNS, penjelasannya sebagai berikut:

- a. Kewajiban seorang PNS yang dimuat dalam Pasal 3 PP Nomor 53 Tahun

2010

Setiap Pegawai Negeri Sipil wajib:

- 1) Mengucapkan sumpah atau janji PNS;
- 2) Mengucapkan sumpah atau janji jabatan;
- 3) Setia dan taat sepenuhnya kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, NKRI, dan Pemerintah;
- 4) Mentaati segala ketentuan peraturan perundang-undangan;

²³*Ibid*, hlm. 163.

²⁴Tatang Suganda, *Tanya Jawab Masalah Pegawai Negeri Sipil... Op.Cit.*, hlm. 51.

- 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 mentaati 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) Mentaati peraturan kedinasan yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang.
- b. Larangan seorang PNS yang dimuat dalam Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010

Setiap Pegawai Negeri Sipil dilarang:

- 1) Menyalahgunakan wewenang;
- 2) Menjadi perantara untuk mendapatkan keuntungan pribadi dan/atau orang lain dengan menggunakan kewenangan 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, menyalahgunakan, 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 mengaah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbuan, 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 fotokopi Kartu Tanda

Penduduk atau Surat Keterangan Tanda Penduduk sesuai peraturan perundang-undangan; dan

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.

3. Penegakan Hukum Terhadap PNS

Hukum adalah sarana yang di dalamnya terkandung nilai-nilai atau konsep-konsep tentang keadilan, kebenaran, kemanfaatan sosial, dan sebagainya. Kandungan hukum ini bersifat abstrak. Menurut Satjipto Rahardjo, penegakan hukum pada hakikatnya merupakan penegakan ide-ide atau konsep-konsep yang abstrak itu. Penegakan hukum adalah usaha untuk mewujudkan ide-ide tersebut menjadi kenyataan.²⁵ Soerjono Soekanto mengatakan bahwa penegakan hukum adalah kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah/pandangan-pandangan nilai yang mantap dan menegajawantah dan sikap tindak sebagai rangkaianpenjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan (sebagai “*social engineering*”), memelihara dan mempertahankan (sebagai “*social*

²⁵Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum suatu Tinjauan Sosiologis*, Sinar Baru, Bandung, hlm. 15.

control”) kedamaian pergaulan hidup.²⁶ Penegakan Hukum secara konkret adalah berlakunya hukum positif dalam praktik sebagaimana seharusnya patut ditaati. Oleh karena itu, memberikan keadilan dalam suatu perkara berarti memutuskan perkara dengan menerapkan hukum dan menemukan hukum *in concerto* dalam mempertahankan dan menjamin ditaatinya hukum materiil dengan menggunakan cara prosedural yang ditetapkan oleh hukum formal.²⁷

Penegakan hukum merupakan suatu proses yang melibatkan banyak hal. Oleh karena itu, keberhasilan penegakan hukum akan dipengaruhi oleh hal-hal tersebut. Secara umum, sebagaimana dikemukakan oleh Soerjono Soekanto, ada lima faktor yang memengaruhi penegakan hukum, yaitu:²⁸

- a) Faktor Hukumnya sendiri;
- b) Faktor penegak hukum, yaitu pihak-pihak yang membentuk maupun yang menerapkan hukum;
- c) Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;
- d) Faktor masyarakat, yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan;
- e) Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 menyatakan bahwa Disiplin Pegawai Negeri Sipil adalah kesanggupan Pegawai Negeri Sipil

²⁶Soerjono Soekanto, *Penegakan Hukum*, Binacipta, Jakarta, 1983, hlm. 13.

²⁷Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Yogyakarta, hlm. 292.

²⁸Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Memengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, 1983, hlm. 4-5.

untuk mentaati kewajiban dan menghindari larangan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dan/atau peraturan kedisiplinan yang apabila tidak ditaati atau dilanggar dijatuhi hukuman disiplin. Dalam melakukan proses pemeriksaan pejabat yang berwenang melakukan serangkaian pemeriksaan berupa *cross check* pelanggaran, mendengar pernyataan langsung dari PNS yang disangka, mendengar atau meminta keterangan dari pihak lain agar dapat objektif dalam penjatuhan hukuman. Tujuan yang hendak dicapai dalam penjatuhan hukuman adalah agar PNS tersebut sadar akan tindakan sehingga tidak mengulanginya dan apabila telah memenuhi kategori hukuman berat PNS maka dapat diberhentikan.²⁹

Adapun apabila melanggar, maka jenis hukuman atau sanksi yang diberikan diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, yaitu pada Pasal 7:

- 1) Tingkat hukuman disiplin terdiri dari:
 - a) Hukuman disiplin ringan;
 - b) Hukuman disiplin sedang;
 - c) Hukuman disiplin berat.
- 2) Jenis hukuman disiplin ringan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a terdiri dari:
 - a) Teguran lisan;
 - b) Teguran tertulis; dan
 - c) Pernyataan tidak puas secara tertulis.

²⁹Ridwan dan Nurmalita Ayuningtyas, *Op.Cit.*, hlm. 102-103.

3) Jenis hukuman disiplin sedang sebagaimana dimaksud pada ayat (1)

huruf b terdiri dari:

- a) Penundaan kenaikan gaji berkala selama 1 tahun;
- b) Penundaan kenaikan pangkat selama 1 tahun; dan
- c) Penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 1 tahun.

4) Jenis hukuman disiplin berat sebagaimana dimaksud pada ayat (1)

huruf c terdiri dari:

- a) Penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 3 tahun;
- b) Pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah;
- c) Pembebasan dari jabatan;
- d) Pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS; dan
- e) Pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS.

Dalam melaksanakan pembinaan terhadap Pegawai Negeri Sipil, badan atau Pejabat Administrasi Negara setelah mempelajari hasil laporan pelanggaran disiplin harus mengeluarkan keputusan (*beschikking*). Keputusan yang dirasakan merugikan PNS inilah yang menjadi “pangkal sengketa” yang perlu mendapat penyelesaian *secara* adil. Dalam penjatuhan hukuman disiplin, keputusan hukuman yang ditetapkan oleh atasan pejabat yang berwenang menghukum dan keputusan yang diambil oleh Badan Pertimbangan Kepegawaian tidak dapat diajukan keberatan dan mengikat serta wajib dilaksanakan oleh semua pihak yang

bersangkutan, baik oleh PNS yang mengajukan keberatan ataupun oleh pejabat yang berwenang menghukum.³⁰

Menurut P. Nicolai dan kawan-kawan, sarana penegakan Hukum administrasi Negara berisi {1} pengawasan bahwa organ pemerintahan dapat melaksanakan ketaatan pada atau berdasarkan Undang-Undang yang ditetapkan secara tertulis dan pengawasan terhadap keputusan yang meletakkan kewajiban kepada individu, dan {2} penerapan kewenangan sanksi pemerintahan. Apa dikemukakan Nicolai, hampir senada dengan ten Berge, seperti Penegakan Hukum Administrasi Negara meliputi pengawasan dan penegakan sanksi. Pengawasan merupakan langkah preventif untuk memaksakan kepatuhan, sedangkan penerapan sanksi merupakan langkah represif untuk memaksakan kepatuhan.³¹

Dalam suatu Negara Hukum, pengawasan terhadap tindakan pemerintah dimaksudkan agar pemerintah dalam menjalankan aktivitasnya sesuai dengan norma-norma hukum, sebagai suatu upaya preventif, dan juga dimaksudkan untuk mengembalikan pada situasi sebelum terjadinya pelanggaran norma-norma hukum, sebagai suatu upaya represif. Disamping itu, yang terpenting adalah bahwa pengawasan ini diupayakan dalam rangka memberikan perlindungan hukum bagi rakyat. Pengawasan segi hukum dan segi kebijakan terhadap tindakan pemerintah dalam Hukum Administrasi Negara adalah dalam rangka memberikan

³⁰Sri Hartini, *Op.Cit.*, hlm. 144.

³¹Ridwan HR, *Op. Cit.*, hlm. 296.

perlindungan bagi rakyat, yang terdiri dari upaya administratif dan peradilan administrasi.³²

Dalam Hukum Administrasi Negara, penggunaan sanksi administrasi merupakan penerapan kewenangan pemerintah, dimana kewenangan ini berasal dari aturan Hukum Administrasi Negara tertulis dan tidak tertulis. Pada umumnya, memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk menetapkan norma-norma Hukum Administrasi Negara tertentu, diiringi pula dengan memberikan kewenangan untuk menegakkan norma-norma itu melalui penerapan sanksi bagimereka yang melanggar norma-norma Hukum Administrasi Negara tersebut.³³

Kata “Pengawasan” berasal dari kata “awas” berarti “penjagaan”. Bagir Manan memandang *control* sebagai sebuah fungsi sekaligus hak, sehingga lazim disebut sebagai fungsi kontrol atau pengendalian.³⁴

Menurut Prayudi, pengawasan adalah suatu proses untuk *menetapkan* pekerjaan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan atau diperhatikan”.³⁵ Menurut Saiful Anwar, pengawasan atau kontrol terhadap tindakan aparatur pemerintah diperlukan agar pelaksanaan tugas yang telah ditetapkan dapat mencapai tujuan dan terhindar dari penyimpangan-penyimpangan.³⁶ Manullang mengatakan bahwa pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan suatu pekerjaan apa yang sudah

³²*Ibid*, hlm. 297.

³³*Ibid*, hlm. 298.

³⁴Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001, hlm. 1-2.

³⁵Prayudi, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2011, hlm. 80.

³⁶Saiful Anwar, *Sendi-Sendi Hukum Administrasi Negara*, Glora Madani Press, Medan, 2004, hlm. 127.

dilaksanakan, menilainya dan mengoreksi bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula. Sarwoto yang dikutip oleh Sujanto memberikan batasan bahwa pengawasan adalah kegiatan manager yang mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan atau hasil yang dikehendaki.³⁷

Pejabat Pembina Kepegawaian adalah badan pengawas yang memberikan penjurusan dan penyampaian hukuman disiplin PNS. Menurut Kepala Badan Kepegawaian Negara selaku Sekretaris Badan Pertimbangan Kepegawaian (Bapek) Bima Haria Wibisana bahwa pengawasan disiplin PNS masih lemah oleh para pimpinan instansi. Penjurusan hukuman disiplin dilakukan oleh Inspektorat, padahal seharusnya yang berhak memberikan penjurusan hukuman disiplin dilakukan oleh atasan langsung dari PNS yang bersangkutan.³⁸ Tujuan yang hendak dicapai dalam penjurusan hukuman adalah agar PNS tersebut sadar akan tindakan sehingga tidak mengulangnya dan apabila telah memenuhi kategori hukuman berat PNS tersebut dapat diberhentikan.³⁹ Pejabat yang berwenang menghukum adalah:

- 1) Presiden, bagi PNS yang;
 - a) Berpangkat Pembina Tingkat I (Gol IV/b ke atas) sepanjang mengenai jenis hukuman berat (Pasal 6 ayat (4) huruf c dan d);

³⁷Sujanto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1996, hlm. 13.

³⁸<https://nasional.sindonews.com/read/1255201/15/pengawasan-disiplin-pada-pns-masih-lemah-1510035321> , diakses pada tanggal 1 Mei 2019, pukul 00.20 WIB.

³⁹Soekarno, *Himpunan Soal-Jawab Kepegawaian Negeri Sipil*, Miswar, Jakarta, 1983, hlm. 237.

- b) Yang mengaku jabatan struktur Eselon I (Khusus untuk membebaskan jabatan.
- 2) Menteri, untuk semua jabatan struktural Eselon I (Khusus untuk membebaskan jabatan.
- 3) Pejabat yang berwenang (menteri) dapat mendelegasikan wewenang kepada pejabat lain (kecuali untuk Pasal 6 ayat (4) huruf c dan d) dengan ketentuan;
- a) Untuk hukuman disiplin ringan, dapat didelegasikan kepada Eselon IV.
 - b) Untuk hukuman disiplin ringan dan sedang (penundaan kenaikan gaji berkala), dapat didelegasikan kepada Eselon III.
 - c) Untuk hukuman disiplin ringan dan sedang untuk Eselon II.
 - d) Untuk hukuman disiplin ringan, sedang dan berat (kecuali huruf c dan d) kepada Eselon I.
- 4) Gubernur, dapat memerintahkan pejabat bawahannya untuk memeriksa PNS yang disangka.
- 5) Perwakilan RI diluar negeri.
- 6) Bupati/walikota seperti yang diatur dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah daerah.

Dalam penjatuhan hukuman syarat-syaratnya berupa:⁴⁰

- 1) Dilakukan dengan pertimbangan yang seksama dan objektif;
- 2) Dilakukan oleh pejabat yang berwenang menghukum;

⁴⁰Sri Hartini dkk, *Op.Cit*, hlm. 148-149.

- 3) Penyampaian dapat secara lisan (untuk pelanggaran Pasal 6 ayat (2) huruf a Peraturan Pemerintah NO. 30 Tahun 1980) dan tertulis untuk pelanggaran yang lebih tinggi;
- 4) Harus menyebutkan secara jelas dan tegas mengenai pelanggaran yang dilakukan;
- 5) Meskipun beberapa pelanggaran dilakukan PNS, namun hanya dapat dijatuhi satu jenis hukuman;
- 6) Seorang PNS yang sudah pernah dijatuhi hukuman dan melakukan pelanggaran yang sama harus dijatuhi hukuman yang lebih berat.

F. Metode Penelitian

1. Objek Penelitian

Objek penelitian ini tentang pelaksanaan peraturan disiplin PNS berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 di Lingkungan Pemerintahan Kota Surakarta.

2. Subjek penelitian

- a. Kepala Bidang Pembinaan BKPPD Surakarta
- b. Pengelola Disiplin Pegawai BKPPD Surakarta
- c. Kasubbag Kepegawaian Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Surakarta
- d. Kasubbag Kepegawaian Dinas Kesehatan Surakarta

3. Jenis penelitian

Jenis penelitian adalah yuridis-empiris, yakni dilihat dari sudut pandang ketentuan hukum atau peraturan perundang-undangan yang telah ada dan berlaku serta penerapannya dalam praktik.

4. Sumber Data

Sumber data penelitian terdiri dari:

- a. Data Primer adalah data yang diperoleh peneliti secara langsung berupa pendapat, pernyataan, dan penjelasan hasil wawancara mengenai objek penelitian dengan mengumpulkan data secara langsung dari pihak-pihak yang terkait.
- b. Data Sekunder adalah data yang diperoleh peneliti secara tidak langsung melalui peraturan perundang-undangan, dokumen resmi, serta hasil penelitian yang berhubungan dengan objek penelitian.

5. Teknik Pengumpulan Data

a. Data Primer dapat dilakukan dengan cara:

- 1) Wawancara, dengan cara mengajukan beberapa pertanyaan secara lisan kepada subjek penelitian.
- 2) Observasi, dapat dilakukan terhadap pihak terlibat maupun tidak terlibat.

b. Data Sekunder dapat dilakukan dengan:

- 1) Studi kepustakaan, adalah dengan menelusuri dan mengkaji berbagai peraturan perundang-undangan atau literatur yang berhubungan dengan permasalahan penelitian.

2) Studi dokumen, adalah dengan mencari, menemukan, dan mengkaji berbagai dokumen seperti jumlah pelanggaran disiplin di lingkungan Pemerintah Kota Surakarta, keputusan atasan terhadap pelanggaran disiplin dan lain-lain yang berhubungan dengan permasalahan penelitian.

6. Pendekatan yang Digunakan

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini sebagai berikut:

- a. Pendekatan Undang-Undang, yaitu untuk menelaah semua Undang-Undang dan regulasi yang bersangkutan dengan isu hukum yang sedang ditangani;
- b. Pendekatan konseptual, yaitu pendekatan yang digunakan untuk memperoleh kejelasan dan pembenaran ilmiah berdasarkan konsep hukum, sehingga peneliti dapat membangun suatu argumentasi dalam memecahkan isu yang dihadapi;
- c. Pendekatan kasus, yaitu pendekatan yang menelaah kasus-kasus terkait dengan isu yang sedang dihadapi, dan telah menjadi putusan yang memiliki kekuatan hukum tetap.

7. Analisis Data

Dalam penulisan skripsi ini memakai analisis data yuridis-empiris, yaitu menekankan pada aspek hukum. Di dalam penelitian ini pokok masalah yang akan dibahas dikaitkan dengan praktiknya di lapangan, pelaksanaan peraturan disiplin diuraikan terlebih dahulu kemudian dianalisis bagaimana langkah-langkah yang dilakukan untuk mengatasi pelanggaran disiplin tersebut.