

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam suatu Negara yang berdaulat harus ada sebuah Badan yang menjalankan roda kehidupan kenegaraan. Dalam perkembangan selanjutnya mereka lazim disebut sebagai Pemerintah. Pemerintah pada suatu negara merupakan salah satu unsur atau komponen dalam pembentukan negara yang baik. Terwujudnya pemerintahan yang baik adalah manakala terdapat sebuah sinergi antara swasta, rakyat dan pemerintah sebagai fasilitator, yang dilaksanakan secara transparan, partisipatif, akuntabel dan demokratis.¹

Pemerintah memiliki tugas untuk memberikan fasilitas dan pelayanan kepada rakyat. Tugas-tugas tersebut antara lain adalah tugas pembangunan dan pelayanan, maka Pemerintah mengangkat Pegawai untuk menjalankan tugas tersebut. Sehingga pemerintah secara keseluruhan makin mampu melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan sebaik-baiknya khususnya dalam melayani, mengayomi serta menumbuhkan prakarsa dan peran aktif masyarakat dalam pembangunan, serta tanggap terhadap kepentingan dan aspirasi pemerintah baik kelembagaan, ketatalaksanaan maupun kepegawaiannya perlu terus dilanjutkan dan ditingkatkan.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 8 tahun 1974 sebagaimana telah dirubah dengan Undang-undang Nomor 43 tahun 1999 dan di atur lebih lanjut melalui Peraturan Pemerintah No.53 tahun 2010. Pegawai Negeri mempunyai kedudukan, peran dan fungsi yang sangat strategis. Kedudukan Pegawai Negeri didasarkan pada Undang-Undang No.43 tahun 1999 pasal 3 ayat (1), yaitu Pegawai Negeri sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk

¹ Philipus,M.hadjon, *Good Governance Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan daerah Perspektif Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi*, Jurnal Meitokrasi, Volume 1 ,Nomor 1. Agustus 2002, hlm.14-15

memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan. Rumusan kedudukan pegawai negeri didasarkan pada pokok-pokok pikiran bahwa pemerintah tidak hanya menjalankan fungsi umum pemerintahan, tetapi juga harus mampu melaksanakan fungsi pembangunan atau dengan kata lain pemerintah bukan hanya menyelenggarakan tertib pemerintahan, tetapi juga harus mampu menggerakkan dan memperlancar pembangunan untuk kepentingan rakyat banyak.²

Kedudukan tersebut membuat Pegawai Negeri Sipil mempunyai peran dan fungsi yang sangat strategis, karena disamping sebagai pelaksana peraturan perundang-undangan, pelayan publik, pengawal persatuan dan kesatuan bangsa, juga sebagai motor penggerak roda pembangunan dan pemerintahan. Dalam era reformasi sekarang ini, masyarakat merasa bahwa demokrasi adalah segalanya, sehingga mereka merasa bebas bersikap, berpikir dan bertindak. Masyarakat semakin peka dan kritis terhadap pelayanan yang diberikan oleh Aparatur Pemerintah. Menyikapi perubahan strategis tersebut, maka Aparatur Pemerintah dituntut untuk dapat menjalankan peran dan fungsinya sebagai penyangga persatuan dan kesatuan bangsa, pelaksana Peraturan Perundang-undangan, penyelenggara pemerintahan dan bersikap lebih terbuka terhadap kritik dan tanggap terutama dalam pemberian pelayanan terhadap masyarakat. Sehubungan hal tersebut, sangat diperlukan Sumber Daya Aparatur Pemerintah yang mampu berperan sebagai agen pembaharuan. Pegawai Negeri Sipil yang tidak hanya berdedikasi tinggi dan profesional.

Namun perlu diketahui bahwa sepanjang sejarah, masalah kepegawaian adalah masalah manusia, dan masalah manusia selamanya menjadi masalah yang paling pelik dan

² Sri Hartini, Setiajeng Kadarsih, dan Tedi Sudrajat, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Ctk. Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 38

rumit, karena pada hakekatnya masalah dunia adalah masalah manusia. Berhubung dengan itu, maka tepatlah pendapat yang menyatakan, bahwa walaupun kita sekarang telah berada dalam abad teknologi, dimana kegiatan-kegiatan manusia sudah sangat dipermudah oleh mesin, tetapi faktor manusia tetaplah merupakan faktor yang paling penting dan paling menentukan dalam setiap organisasi apapun juga. Dalam kehidupannya sebagai warga negara (manusia) biasa, Pegawai Negeri Sipil terkadang melakukan suatu kesalahan baik itu dengan kesadaran atau kesengajaan maupun kelalaian, karena pengaruh orang lain atau kemauan dirisendiri, yang disadari atau tanpa disadari membawa Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan harus menerima sanksi.

Untuk menegakkan aturan yang berlaku dalam pembinaan Pegawai Negeri Sipil, terhadap Pegawai Negeri Sipil yang melakukan pelanggaran disiplin harus dijatuhi hukuman disiplin oleh Pejabat yang berwenang berdasarkan aturan yang berlaku. Untuk menjamin obyektivitas dalam menjatuhkan hukuman disiplin perlu dipahami mekanisme penjatuhan disiplin terhadap Pegawai Negeri Sipil yang melakukan pelanggaran disiplin dalam kedudukannya sebagai manusia.

Selanjutnya, dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa (*clean and good governance*), dalam hal ini diperlukan adanya aparatur pemerintah dalam hal ini pegawai negeri sipil yang berdedikasi dan berdisiplin tinggi dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya sebagai abdi negara dan abdi masyarakat.³

Pegawai negeri sipil menurut Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Kepegawaian No. 43 Tahun 1999 adalah setiap warga negara Republik Indonesia

³ *ibid*, hlm. 55

yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri, dan/atau diserahi tugas negara lainnya, digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁴

Salah satu upaya pembinaan Pegawai Negeri Sipil untuk mampu mewujudkan peran tersebut telah dikeluarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No.30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Peraturan ini memuat pokok-pokok kewajiban, larangan dan sanksi apabila kewajiban tidak ditaati atau larangan dilanggar.

Pegawai negeri bukan saja unsur aparat negara tetapi juga merupakan Abdi Negara dan Abdi masyarakat yang selalu hidup di tengah masyarakat dan bekerja untuk kepentingan masyarakat. Oleh karena itu dalam pelaksanaan pembinaan pegawai negeri bukan saja dilihat dan diperlakukan sebagai Aparatur Negara, tetapi juga di lihat dan diperlakukan sebagai warga negara. Hal ini mengandung pengertian, bahwa dalam pelaksanaan pembinaan hendaknya sejauh mungkin diusahakan sebagai keserasian antara kepentingan dinas dan kepentingan pegawai negeri sebagai perseorangan, dengan ketentuan bahwa apabila ada perbedaan antara kepentingan dinas dan pegawai negeri sipil sebagai perorangan, maka kepentingan dinaslah yang harus diutamakan.

Sementara itu dalam usaha meningkatkan disiplin kerja pegawai maka perlu adanya keseimbangan antara gaji dan jabatan agar dapat menjalankan tugasnya dengan lancar, sehingga dapat menguntungkan pegawai itu sendiri dan juga organisasi yang bersangkutan, untuk mendapatkan hasil yang demikian maka

⁴ lihat di Undang-Undang Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian Nomor 43 Tahun 1999

dibutuhkan adanya pegawai yang penuh dedikasi, disiplin dan sadar akan tanggung jawab yang dibebankan kepadanya. Berikut dikemukakan tentang pengertian disiplin kerja menurut beberapa ahli:

Menurut Keith Devis “*Dicipline is management action to enforce organization standards*, yaitu sebagai pelaksana manajemen yang digunakan untuk memperteguh pedoman-pedoman organisasi”.⁵

Menurut AS. Homby dkk. dalam buku Gauzali Saydam “Disiplin adalah pelatihan khususnya adalah pelatihan pikiran dan sikap untuk menghasilkan pengendalian diri kebiasaan-kebiasaan untuk menaati peraturan yang berlaku”.

Menurut kamus besar Bahasa Indonesia Gauzali Saydam “Disiplin adalah (a) tata tertib (di sekolah, di kantor, dan sebagainya), (b) ketaatan atau kepatuhan kepada peraturan tata tertib dan sebagainya, (c) bidang studi yang mempunyai objek system dan metode tertentu”.⁶

Demi meningkatkan kedisiplinan Pegawai Negeri Sipil, pemerintah telah memberikan suatu kebijaksanaan dengan di keluarkannya Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 yaitu tentang peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil sebagai aparat pemerintah dan abdi masyarakat diharapkan selalu siap sedia menjalankan tugas yang telah menjadi tanggung jawabnya dengan baik, akan tetapi sering terjadi di dalam suatu instansi pemerintah pegawainya melakukan pelanggaran disiplin, seperti banyak kasus yang terjadi di lingkungan kantor Sekretariat kota Ternate terhadap pelanggaran disiplin Pegawai Negeri Sipil. Dari banyak kasus yang

⁵ Anwar Prabu Mangkunegara, *Manajemen SDM Perusahaan*. Remaja Rosda Karya, Bandung, 2001. Hlm. 129

⁶ <http://hipni.blogspot.com/2011/02/pengertian-disiplin-kerja-pegawai.html> ,diakses pada tanggal 8 november 2012

terjadi diantara lain seperti tidak menaati jam kerja, pulang kantor sebelum waktunya, bolos kerja, penambahan masa cuti secara sepihak.

Kasus pelanggaran Pegawai Negeri Sipil juga terkait dengan perkembangan teknologi seperti menggunakan media-media sosial seperti facebook, twitter, blackberry messenger, layanan video *streaming* dan game *online saat jam kerja* sehingga menimbulkan kurangnya kinerja pegawai yang bersangkutan.⁷

Berdasarkan latar belakang tersebut, dimana banyak penyimpangan-penyimpangan yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil terhadap tugasnya terutama pada kantor Sekretariat kota Ternate. Untuk itu penulis merasa tertarik untuk melakukan penelitian mengenai pegawai negeri sipil terkait dengan disiplin pegawai negeri, karena berdasarkan fenomena-fenomena yang terjadi banyak ditemukan pelanggaran salah satunya banyak pegawai negeri sipil yang mangkir selama jam kerja dan beberapa hal lainnya yang berkaitan dengan disiplin. Berdasarkan hal tersebut di atas penulis ingin menulis dengan judul “**Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil pada Kantor Sekretariat kota Ternate.**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan pada latar belakang yang telah diuraikan di atas dan banyaknya permasalahan-permasalahan yang ada mengenai kedisiplinan aparatur Negara, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

⁷ <http://www.seputar-indonesia.com/edisicetak/content/view/299203/> ,diakses pada tanggal 8 november 2012

1. Bagaimana pengaturan tentang disiplin pegawai negeri sipil dalam Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 tentang disiplin pegawai negeri sipil?
2. Bagaimana pelaksanaan peraturan disiplin pegawai negeri sipil berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 tentang disiplin Pegawai Negeri Sipil di Kantor Sekretariat kota Ternate?

C. Tujuan Penelitian

Sehubungan dengan tulisan ini, maka peneliti mencoba menerangkan tujuan dari penulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengaturan tentang disiplin pegawai negeri sipil berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 tentang disiplin Pegawai Negeri Sipil?
2. Untuk mengetahui pelaksanaan peraturan disiplin pegawai negeri sipil berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 tentang disiplin Pegawai Negeri Sipil di Kantor Sekretariat kota Ternate?

D. Tinjauan Pustaka

1. Pegawai Negeri Sipil di Indonesia

a. Pengertian Pegawai Negeri

Menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia W.J.S.Poerwadarminta, 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.”⁸

Menurut Pasal 8 Peraturan Pemerintah No.8 tahun 1952 : Pegawai Negeri adalah mereka yang bekerja sebagai pegawai pada suatu badan pemerintah baik tetap maupun sementara.

Menurut Pasal 1 huruf a Peraturan Pemerintah No.11 tahun 1952 : yang disebut Pegawai adalah mereka yang diangkat tetap atau sementara dalam jabatan negeri.

Menurut Logemann, Pegawai adalah tiap pejabat yang mempunyai suatu hubungan dinas dengan Negara.

Menurut Pasal 1 ayat a Undang-Undang No.8 tahun 1974 tentang pokok-pokok kepegawaian, yang dimaksud dengan 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 Negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan suatu peraturan perundang-undangan dan digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Menurut Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang No. 43 tahun 1999 tentang perubahan Undang-Undang No. 8 tahun 1974 tentang pokok-pokok kepegawaian, yang dimaksud dengan pegawai negeri adalah Setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang di tentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negara atau disertai tugas

⁸ W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1986. Hlm. 514-478

negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

b. Peraturan Kepegawaian Yang Pernah Berlaku di Indonesia

i. Zaman Kolonial Belanda

Di zaman Kolonial Belanda kedudukan hukum pegawai belum diatur secara jelas dan tegas. Ketika itu hak dan kewajiban pegawai diatur di dalam beberapa peraturan yang tersebar, antara lain yang penting kita kemukakan di sini adalah:

- a) Bezoldigingsregeling Burgerlijke Landsdienaren 1938, yang lebih dikenal dengan singkatan BBL 1938, dimuat dalam Lembaran Negara Hindia Belanda 1938 nomor 106.
- b) Betalingsregeling Ambtenaren in Gepensioneerd 1949, yang lebih dikenal dengan singkatan BAG 1949, dimuat dalam Lembaran Negara Hindia Belanda 1949 Nomor 2.
- c) Reglement op de keuringvoor's Lands dienaren en van anderpersonen, yang lebih dikenal dengan singkatan Keurings Reglement, dimuat dalam Lembaran Negara Hindia Belanda tahun 1918 Nomor 152.

ii. Zaman merdeka

Setelah Indonesia merdeka, pemerintah Indonesia menyatakan secara resmi bahwa segenap pegawai dari bekas pemerintah tentara pendudukan Jepang dengan sendirinya menjadi pegawai pemerintah Republik Indonesia.

Selama revolusi fisik, pemerintah mengalami kesulitan untuk menata administrasi kepegawaian dengan baik, karena lembaga yang menangani

administrasi kepegawaian belum terbentuk. Pada awalnya Kantor Urusan Pegawai (KUP) di bentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 11 tahun 1948 tanggal 30 Mei 1948 dan berkedudukan di Yogyakarta. KUP khusus diperuntukkan menangani pegawai pemerintah RI, sedangkan pegawai yang mengabdikan pada pemerintah Hindia Belanda dikelola oleh Djawatan Umum Urusan Pegawai (DUUP) yang dibentuk berdasarkan Keputusan Gubernur Jenderal Hindia Belanda No.13 Tahun 1948, berselang beberapa hari setelah lahirnya KUP.⁹

Pada perkembangan selanjutnya, pemerintah memandang perlu untuk memusatkan urusan kepegawaian di Indonesia yang sebelumnya telah diselenggarakan oleh KUP di Yogyakarta dan DUUP di Jakarta. Berdasarkan PP No.32 tahun 1950, kedua lembaga tersebut di lebur menjadi satu dan diberi nama KUP yang berkedudukan di Jakarta. Pada dasarnya tugas pokok KUP menurut PP No.11 tahun 1948 adalah mengurus kedudukan dan gaji Pegawai Negeri serta mengatasi supaya peraturan kepegawaian dijalankan dengan tepat.

Selanjutnya, dalam rangka meningkatkan fungsi KUP tersebut, melalui PP No. 32 tahun 1972 kelembagaan KUP diubah menjadi Badan administrasi Kepegawaian Negara (BAKN). BAKN ditetapkan sebagai Lembaga Pemerintah Nondepartemen yang berkedudukan langsung dan bertanggung jawab kepada Presiden.

Fungsi dan eksistensi BAKN diatur melalui Keputusan Presiden No.15 tahun 1988, dan terakhir diatur melalui Keputusan Presiden No. 143 tahun 1998. Untuk meningkatkan manajemen SDM aparatur pemerintah dan/atau SDM PNS,

⁹ Sri Hartini, Setiajeng Kadarsih, dan Tedi Sudrajat, Op.cit, hlm 18

Presiden melalui Keputusan Presiden No. 95 tahun 1999 tentang Badan Kepegawaian Negara, mengatur kembali kedudukan, tugas pokok, fungsi, dan organisasi BAKN dengan mengubah BAKN menjadi Badan Kepegawaian Negara (BKN) yang diharapkan dapat meningkatkan fungsi dan eksistensinya.¹⁰ Keputusan Presiden No. 95 tahun 1999 kemudian dicabut melalui Keputusan Presiden No. 166 tahun 2000 dengan beberapa kali perubahan dan terakhir diatur melalui Keputusan presiden No. 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Wewenang, Susunan, Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Nondepartemen.

Perubahan atas Undang-Undang No. 8 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dengan Undang-Undang No. 43 tahun 1999, mengakibatkan pembentukan Badan Kepegawaian Negara ini akan menjadikan fungsi dan eksistensinya lebih dipertegas. Aturan hukum yang mendasari dibentuknya Badan Kepegawaian Negara adalah Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang No. 43 tahun 1999, bahwa untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan kebijaksanaan manajemen PNS, di bentuk Badan Kepegawaian Negara. Adapun dalam ayat (2) disebutkan: “Badan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), menyelenggarakan manajemen PNS yang mencakup perencanaan, pengembangan kualitas sumber daya PNS dan administrasi kepegawaian, pengawasan dan pengendalian, penyelenggaraan dan pemeliharaan informasi kepegawaian, mendukung perumusan kebijaksanaan kesejahteraan PNS, serta memberikan teknis kepada

¹⁰ Ibid, hlm 19

unit organisasi yang menangani kepegawaian pada instansi pemerintah pusat dan pemerintah daerah”.¹¹

Selain itu, untuk kelancaran pelaksanaan administrasi kepegawaian di daerah, dibentuk Badan kepegawaian Daerah (BKD) atas dasar ketentuan pasal 34 A ayat (1) Undang-Undang No. 43 tahun 1999. BKD merupakan perangkat daerah otonom yang dibentuk oleh kepala daerah. Badan Kepegawaian Daerah mempunyai tugas pokok membantu Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah dalam melaksanakan manajemen PNS Daerah, dan bertanggung jawab kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah. Melalui Keputusan Presiden No. 159 tahun 2000, tentang Pedoman Pembentukan Badan Kepegawaian Daerah, bagi daerah otonom (Provinsi atau Kabupaten/Kota) yang belum membentuk Badan Kepegawaian Daerah menurut ketentuan ini, manajemen/administrasi kepegawaian daerahnya dilakukan oleh sebuah badan atau unit pengelolaan kepegawaian daerah dengan bantuan Kantor Regional Badan Kepegawaian Negara yang bersangkutan.¹²

Kerangka struktur kepegawaian bagi PNS di Indonesia yang membedakan antara PNS pusat dan PNS daerah mencerminkan adanya suatu asas dekonsentrasi dan asas desentralisasi. Dengan menggunakan asas desentralisasi, daerah mempunyai kebebasan atau kemandirian untuk menentukan kebutuhan dan mengatur administrasi kepegawaian daerahnya sendiri. Dengan berlakunya Undang-Undang No. 22 tahun 1999, harus didorong desentralisasi urusan kepegawaian kepada daerah. Desentralisasi kepegawaian tersebut memberikan

¹¹ Lihat di Undang-Undang No.43 tahun 1999 pasal 34 ayat (2)

¹² Sukanto Satoto, *Pengaturan Eksistensi dan Fungsi Badan Kepegawaian Negara*, HK Offset, Yogyakarta, 2004, hlm. 18-22

kewenangan kepada daerah untuk mengatur administrasi kepegawaiannya melalui peraturan daerah dan keputusan kepala daerah.

Kewenangan tersebut diperoleh melalui ketentuan Pasal 76 Undang-Undang No. 22 tahun 1999 menyatakan: *“Daerah mempunyai kewenangan untuk melakukan pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pensiun, gaji, tunjangan dan kesejahteraan pegawai, serta pendidikan dan pelatihan sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah, berdasarkan peraturan perundang-undangan”*.

c. Peranan dan Kedudukan Pegawai Negeri

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

Tujuan negara kita, seperti tertuang dalam pembukaan UUD 1945 adalah melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan melaksanakan ketertiban dunia. Keempat tujuan negara ini hanya bisa dicapai dengan adanya pembangunan nasional yang dilakukan dengan perencanaan yang matang, realistik, terarah, dan terpadu, bertahap, bersungguh-sungguh, berdaya guna dan bergasil guna.¹³

Sebagai usaha mencapai tujuan nasional, perlu diusahakan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan secara tertib dan lancar

¹³ Lihat Penjelasan Umum Undang-undang No.8 tahun 1974

sehingga diperoleh daya guna dan hasil guna yang sebesar-besarnya, dan untuk itu perlu pembinaan Pegawai Negeri Sipil.

Pembinaan Pegawai Negeri Sipil diarahkan agar Pegawai Negeri Sipil sebagai unsur Abdi Negara dan Abdi Masyarakat yang penuh kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara dan Pemerintah serta yang bersatu padu, bermental baik, berdaya guna, berhasil guna, bersih, bermutu tinggi, dan sadar akan tanggung jawabnya untuk menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan.

Pegawai Negeri Sipil yang sadar akan tanggung jawabnya adalah mereka yang taat akan kewajiban dan tidak melakukan apa yang dilarang untuk dilakukan, dengan maksud untuk mendidik dan membina Pegawai Negeri Sipil bagi mereka yang melakukan pelanggaran atas kewajiban dan larangan, dikenakan sanksi, berupa hukuman disiplin.¹⁴

2. Disiplin Pegawai Negeri

a. Pengertian Disiplin Pegawai Negeri

Disiplin kerja sangat penting dalam suatu organisasi, karena dengan disiplin kerja pegawai suatu organisasi dapat melaksanakan program-program kerjanya untuk mencapai sasaran yang telah ditetapkan. Pegawai yang disiplin yaitu mentaati semua norma-norma dan peraturan yang berlaku dalam organisasi akan dapat meningkatkan efisiensi, efektivitas dan produktivitas organisasi.

Berikut dikemukakan tentang pengertian disiplin kerja menurut beberapa ahli. Menurut M. Situmorang dan Jusuf Juhir berpendapat bahwa adapun yang

¹⁴ Sastra Djatmika SH & Drs Marsono, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Ctk. Pertama, Djambatan, Jakarta, 1965, hlm. 106

dimaksud dengan disiplin ialah ketaatan, kepatuhan dalam menghormati dan melaksanakan suatu sistem yang mengharuskan orang tunduk pada keputusan, perintah atau peraturan yang berlaku.¹⁵

Menurut Soegeng Prijodarminto menyatakan bahwa disiplin adalah suatu kondisi yang tercipta dan terbentuk melalui proses dari serangkaian perilaku yang menunjukkan nilai-nilai ketaatan, kepatuhan, kesetiaan dan ketertiban.¹⁶

Sementara itu Alex S. Nitisemito berpendapat bahwa kedisiplinan lebih tepat kalau diartikan sebagai suatu sikap tingkah laku dan perbuatan yang sesuai dengan peraturan dari perusahaan atau instansi baik yang tertulis maupun tidak tertulis.¹⁷

Sinungan Muchdarsyah mendefinisikan disiplin secara berbeda-beda. Dari sejumlah disiplin dapat disarikan ke dalam beberapa pengertian sebagai berikut:

- 1) Kata disiplin dilihat dari segi (terminologis) berasal dari kata latin “*discipline*” yang berarti pengajaran, latihan dan sebagainya (berawal dari kata discipulus yaitu seorang yang belajar). Jadi secara etimologis terdapat hubungan pengertian antara discipline dengan disciple (inggris yang berarti murid, pengikut yang setia, ajaran atau aliran).
- 2) Latihan yang mengembangkan pengendalian diri, watak, atau ketertiban dan efisiensi.
- 3) Kepatuhan atau ketaatan (Obedience) terhadap ketentuan dan peraturan pemerintah atau etik, norma dan kaidah yang berlaku dalam masyarakat.

¹⁵ Victor M. Situmorang & Jusuf Juhir, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat di Lingkungan Aparatur Pemerintah*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 1994, hlm. 153

¹⁶ Soegeng Prijodarminto, *Disiplin Kiat Menuju Sukses*, Pradnya Paramita, Bandung, 1994 hlm. 25

¹⁷ Alex S. Nitisemito, *Manajemen Personalia*, Sasmita bros, Jakarta, 1982 hlm 199

4) Penghukuman (Punishment) yang dilakukan melalui koreksi dan latihan untuk mencapai perilaku yang di kendalikan (control behaviour).¹⁸

b. Hukuman Terhadap Pelanggaran Disiplin

Pegawai Negeri Sipil yang tidak melakukan kewajiban dan melakukan perbuatan yang dilarang sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 30 tahun 1980, dianggap telah melakukan pelanggaran disiplin PNS dan tentu saja harus mendapatkan hukuman disiplin.

Tujuan Hukuman disiplin adalah untuk memperbaiki dan mendidik Pegawai Negeri Sipil yang melakukan pelanggaran disiplin. Karena itu setiap pejabat yang berwenang menghukum sebelum menjatuhkan hukuman disiplin harus lebih dahulu memeriksa Pegawai Negeri Sipil yang melakukan pelanggaran disiplin.

Pelanggaran disiplin itu sendiri adalah setiap ucapan, tulisan, atau perbuatan PNS yang melanggar ketentuan Peraturan Disiplin PNS, baik di dalam maupun di luar jam kerja. PNS dinyatakan melanggar peraturan Disiplin apabila dengan ucapan, tulisan, dan atau perbuatannya tersebut secara sah terbukti melanggar ketentuan mengenai kewajiban dan atau larangan Peraturan Pemerintah No. 30 tahun 1980.

Definisi dari ucapan adalah setiap kata-kata yang diucapkan dihadapan atau dapat didengar oleh orang lain seperti dalam rapat, ceramah, diskusi, melalui telepon, radio, televisi, rekaman atau alat komunikasi lainnya. Selanjutnya definisi dari tulisan adalah pernyataan pikiran dan atau perasaan secara tertulis baik dalam

¹⁸ Muchdarsyah Sinungan, *Produktivitas Apa dan Bagaimana*, Bumi Aksara, Jakarta, 2000 hlm. 146

bentuk tulisan maupun dalam bentuk gambar, karikatur, coretan dan lain-lain yang serupa dengan itu, sedangkan perbuatan adalah setiap tingkah laku, sikap atau tindakan.

Peraturan Pemerintah No. 30 tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil pada Pasal 6 memuat tingkat dan jenis hukuman disiplin, yaitu:

- 1) Hukuman disiplin ringan adalah teguran lisan, teguran tertulis, dan pernyataan tidak puas secara tertulis.
- 2) Hukuman disiplin sedang adalah penundaan kenaikan gaji berkala, penurunan gaji, dan penundaaan kenaikan pangkat.
- 3) Hukuman disiplin berat adalah penurunan pangkat, pembebasan dari jabatan, pemberhentian tidak atas permintaan sendiri, dan pemberhentian tidak dengan hormat.

3. Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik

Asas umum pemerintahan yang layak, sesungguhnya adalah rambu-rambu bagi para penyelenggara negara dalam menjalankan tugasnya. Rambu-rambu tersebut diperlukan agar tindakan-tindakannya tetap sesuai dengan tujuan hukum yang sesungguhnya.

Crince Le Roy mengemukakan sebelas asas umum pemerintahan yang baik tersebut meliputi:¹⁹

- 1) Asas kepastian hukum (principle of legal security)
- 2) Asas keseimbangan (principle of proportionality)

¹⁹ Prof.Dr.H.Ahmad Sukardja. SH. M.A, Hukum Tata Negara dan Administrasi Negara Dalam Perspektif Fikih Siyasah, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm 241.

- 3) Asas kesamaan dalam mengambil keputusan (principle of equality)
- 4) Asas bertindak cermat (principle of carefulness)
- 5) Asas motivasi dalam setiap keputusan (principle of motivation)
- 6) Asas larangan mencampuradukkan kewenangan (principle of non misuse of competence)
- 7) Asas permainan yang layak (principle of fair play)
- 8) Asas keadilan atau kewajaran (principle of reasonable of prohibition of arbitrariness)
- 9) Asas menanggapi penghargaan yang wajar (principle of meeting raised expectation)
- 10) Asas meniadakan akibat keputusan yang batal (principle of undoing the consequence of unnullled decision)
- 11) Asas perlindungan atas pandangan (cara) hidup pribadi (principle of proctecting the personal way of life)

E. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam dalam penelitian ini adalah:

1. Objek Penelitian

- a. Jenis-jenis pelanggaran yang dilakukan pegawai negeri sipil (PNS) kantor Sekretariat kota Ternate.
- b. Faktor-faktor yang menyebabkan pegawai negeri sipil (PNS) di kantor Sekretariat kota Ternate melakukan pelanggaran disiplin pegawai negeri sipil.

- c. Penegakan hukum yang telah diupayakan pemerintah dalam melakukan penegakan hukum terhadap pegawai negeri (PNS) yang melakukan pelanggaran.

2. Subjek Penelitian

- a. Kepala Badan Kepegawaian Daerah kota Ternate.
- b. Sekretariat kantor Pemerintah kota Ternate
- c. Kepala Inspektorat kota Ternate

3. Sumber Data

- a. Data primer yaitu data yang diperoleh peneliti secara langsung dari subjek penelitian yang dapat berupa hasil wawancara dan atau angket.
- b. Data Sekunder yaitu data yang diperoleh secara tidak langsung dengan kata lain melalui kepustakaan atau dari buku-buku literatur tentang hukum kepegawaian, Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 mengenai Pokok-Pokok Kepegawaian serta Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 tentang peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

4. Teknik Pengumpulan Data

- a. Data Primer : Metode yang pertama digunakan penulis dengan cara wawancara baik bersifat bebas maupun terpimpin kepada narasumber

yang dapat memberikan pendapat, informasi, atau keterangan terhadap masalah yang diteliti karena kompetensi, jabatannya, maupun pengalamannya.

- b. Data Sekunder : Metode yang digunakan yaitu dengan studi kepustakaan yakni dengan menelusuri dan mengkaji peraturan perundang-undangan dan literatur yang berkaitan dengan objek penelitian.

5. Metode Pendekatan

- a. Pendekatan yuridis-normatif yaitu pendekatan dari sudut pandang ketentuan hukum atau perundang-undangan yang berlaku seperti halnya Undang-undang Nomor 43 tahun 1999 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 8 tahun 1974 mengenai Pokok-Pokok Kepegawaian serta Peraturan Pemerintah No.53 Tahun 2010 tentang peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil.
- b. Pendekatan yuridis-sosiologis yaitu pendekatan dari sudut pandang hukum yang berlaku dalam masyarakat dalam hal ini meliputi pejabat pemeriksa, pegawai negeri sipil dan masyarakat kota ternate.

6. Pengolahan dan Analisis Data

Untuk menganalisis data dilakukan dengan cara kualitatif hal ini disebabkan data yang telah diolah tersebut berbentuk uraian kalimat seperti

Peraturan Perundang-Undangan dan pendapat para ahli dan diuraikan dengan kalimat-kalimat.

F. Sistematika Penulisan

Dalam penulisan ini peneliti membagi dalam empat bab. Maksud dari pembagian ini yaitu untuk mempermudah dalam penulisan dan penguraian yang berkaitan dengan materi pokok pembahasan. Kerangka skripsi ini adalah sebagai berikut:

Bab I: Pendahuluan, dalam bab ini peneliti menguraikan mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, kerangka konseptual, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II: Telaah pustaka, dalam bab ini akan membahas pendapat para pakar/ahli hukum mengenai permasalahan dalam penelitian ini. Dalam telaah pustaka ini akan dibahas mengenai hakikat disiplin, Pegawai Negeri Sipil sebagai Aparatur Negara, dan pemerintahan yang baik.

Bab III: Bab ini menguraikan jawaban rumusan masalah tentang, pelaksanaan peraturan disiplin pegawai negeri sipil, sanksi yang diterapkan terhadap Pegawai Negeri Sipil yang tidak mematuhi peraturan disiplin pegawai negeri sipil, Hambatan apa saja yang timbul dalam pelaksanaan peraturan disiplin pegawai negeri sipil berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010.

Bab IV: Bab ini berisi kesimpulan yang merupakan jawaban singkat atas permasalahan berdasarkan hasil analisis permasalahan yang diuraikan dalam bab-bab terdahulu.