

TESIS

**TINJAUAN HUKUM PENERAPAN SANKSI HUKUMAN DI SIPLIN
BAGI APARATUR SIPIL NEGARA DI KABUPATEN BANGGAI**



OLEH:

ALBUCHARI ABDUL AZIS

P0900215024

PPROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2017

TESIS

**TINJAUAN HUKUM PENERAPAN SANKSI HUKUMAN DISIPLIN
BAGI APARATUR SIPIL NEGARA DI KABUPATEN BANGGAI**

Disusun dan diajukan oleh

ALBUHARI ABDUL AZIS
Nomor Pokok P0900215024

Telah dipertahankan di depan Panitia Tesis
Pada tanggal 27 Juli 2017
Dan dinyatakan telah memenuhi syarat

Menyetujui
Komisi Penasihat,

Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, SH.MH.
Ketua

Prof. Dr. Marthen Aries, SH.MH.
Anggota

PLH Ketua Program Studi S2
Magister Ilmu Hukum



Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin

Prof. Dr. Andi Pangerang Moenta, SH.MH.DFM.

Prof. Dr. Farida Patittingi, SH.M.Hum.

PERSETUJUAN PEMBIMBING

**TINJAUAN HUKUM PENERAPAN SANKSI HUKUMAN DISIPLIN BAGI
APARATUR SIPIL NEGARA DI KABUPATEN BANGGAI**

DISUSUN DAN DIAJUKAN OLEH

ALBUCHARI ABDUL AZIS
P0900215024

MENYETUJUI
KOMISI PEMBIMBING


PROF. Dr. AMINUDDIN ILMAR. SH. MH
KETUA


PROF. Dr. MARTHEN ARIES. SH. MH
ANGGOTA

MENGETAHUI,
PLH. KETUA PROGRAM STUDI
MAGISTER ILMU HUKUM


PROF. Dr. ANDI PANGERANG MOENTA. SH. MH. DFM
NIP. 196108281987031001

KATA PENGANTAR

Bismillahir rahmanir Rahim,

Pertama- tama, penulis mengucapkan puji syukur yang sebesar- besarnya kepada Tuhan Yang Maha Esa atas segala rahmat dan Restunya sehingga penyusunan tesis ini dapat terselesaikan.

Penulis menyadari bahwa tesis ini sangat jauh dari kesempurnaan, sehingga diperlukan usaha, kesabaran dan ketabahan dalam penyusunan tesis ini, karena begitu banyaknya tantangan, baik dari segi kemampuan penulis, bahasa, literatur maupun waktu yang tersedia. Akan tetapi berkat petunjuk dan arahan dari pembimbing serta pihak-pihak yang mendukung dan memberi semangat dalam segala hal sehingga penyusunan tesis ini dapat diselesaikan. Oleh karena itu, penulis mengucapkan terima kasih yang istimewa kepada isteriku Nurlaela Lawero S.Pd. dan anakku tercinta Moh.Alkhadafi,Usama Alumair,Ikhsan Almuqbil serta kepada orang tua saya HJ.Hatidjah Lasandang yang telah mendidik, membesarkan, dan membimbing, serta doa yang tulus. sehingga saya dapat mengikuti pendidikan sampai ke jenjang pendidikan magister. Ucapan terima kasih penulis persembahkan pula kepada :

1. Ibu Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, M.A. Selaku Rektor Universitas Hasanuddin Makassar beserta seluruh Jajaranya.
2. Ibu Prof. Dr. Farida Patittingi.SH.M.Hum. Selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin beserta seluruh Jajaranya.

3. Bapak Prof .Dr.Andi Pangerang Moenta.SH.MH.DFM. Selaku Ketua Program Studi S2 Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin Makassar beserta seluruh Jajaranya.
4. Bapak Prof.Dr.Amiruddin Ilmar SH.MH.Selaku Pembimbing I dan Bapak Prof.Dr.Marthen Aries.SH.MH. Selaku Pembimbing II .atas waktu,tenaga dan pikiran yang diberikan dalam mengarahkan penulis sehinga dapat menyelesaikan tesis ini.
5. Bapak Prof.Dr. Andi Pangerang Moenta.SH.MH.DFM. Ibu Prof.Dr.Marwati Riza.SH.MH. Bapak Dr. Muh.Hasrul.SH.MH.Selaku tim penguji atas waktu,arahan dan masuknya sehinga penulis dapat menyelesaikan tesis ini.
6. Segenap dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar yang telah memberikan ilmunya kepada penulis dan seluruh staf Akademik yang memberikan bantuan sejak awal perkuliahan hingga tahap penyelesaian tesis.
7. Bapak Drs.Alfian Djibran .MH Kepala Badan Kesbang Pol Kabupaten Banggai dan rekan rekan kantor. yang telah membantu penulis selama proses pra penelitian dan proses penelitian berlangsung.
8. Rekan –rekan seangkatan atas kebersamaanya,dukungan dan motivasinya selama perkuliahan berlangsung.
9. Teman –teman serta sahabat DR.Astuti Toban. Abdul Manaf SH.Amiruddin S.Pd. dan seluruh teman –teman yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu terima kasih atas dukunganya bantuan dan kebersamaanya.
10. Serta seluruh keluarga yang telah banyak membantu penulis,baik dukungan moril maupun dukungan materil dalam menyelesaikan studi di Universitas Hasanuddin Makasssar.

Rasa syukur dan terima kasih kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena telah diberikan orang-orang yang telah membantu membesarkan hati dengan kontribusinya masing-masing pada hidup penulis yang sangat penulis hargai.

Terima kasih.

Luwuk, Juli 2017

Penulis

DAFTAR ISI

| | |
|-------------------------------------|-----|
| HALAMAN SAMPUL | i |
| HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING..... | ii |
| KATA PENGANTAR | iii |
| DAFTAR ISI..... | vi |
| DAFTAR TABEL DAN BAGAN | vii |
| ABSTRAK..... | ix |

BAB I: PENDAHULUAN

| | |
|---------------------------------|---|
| A. Latar Belakang Masalah | 1 |
| B. Rumusan Masalah | 9 |
| C. Tujuan | 9 |
| D. Kegunaan Penelitian | 9 |

BAB II: TINJAUAN PUSTAKA

| | |
|---|----|
| A. Ruang Lingkup Disiplin Kepegawaian | 11 |
| 1. Pengertian Disiplin Pegawai | 11 |
| 2. Jenis-Jenis Disiplin Kerja | 14 |
| 3. Sanksi Disiplin Pegawai..... | 16 |
| B. Tinjauan Umum ASN | 19 |
| 1. Pengertian ASN..... | 19 |
| 2. Jenis ASN..... | 21 |
| 3. Hak dan Kewajiban ASN | 22 |
| 4. Sanksi terhadap pelanggaran Disiplin ASN | 28 |
| C. Pemerintahan Daerah..... | 30 |
| 1. Pengertian Pemerintahan Daerah | 30 |
| 2. Tugas dan Kewajiban Pemerintahan Daerah..... | 33 |
| D. Landasan Teori..... | 40 |
| 1. Teori Efektifitas..... | 40 |
| 2. Teori tanggung Jawab | 48 |
| 3. Teori Sanksi | 54 |
| E. Bagan Kerangka Pikir | 57 |
| F. Definisi Operasional..... | 58 |

BAB III: METODE PENELITIAN

| | |
|----------------------------------|----|
| A. Lokasi Penelitian | 60 |
| B. Tipe Penelitian | 60 |
| C. Jenis Data | 60 |
| D. Populasi dan Sampel | 61 |
| E. Teknik Pengumpulan Data | 61 |
| F. Analisis Data | 62 |

BAB IV: HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

| | |
|---|----|
| A. Penerapan Sanksi Disiplin Bagi Aparatur Sipil Negara di Kabupaten Banggai | 63 |
| B. Faktor Menghambat Upaya Penerapan Hukuman Disiplin Aparatur Sipil Negara di Kabupaten Banggai | 94 |

BAB V: PENUTUP

| | |
|---------------------|-----|
| A. Kesimpulan | 100 |
| B. Saran | 101 |

DAFTAR PUSTAKA

DAFTAR TABEL DAN BAGAN

Tabel:

| | |
|--|----|
| Tabel 1 Data Pelanggaran Disiplin ASN di Kab. Banggai 2012-2016 | 66 |
| Tabel 2 Data Hukuman Disiplin ASN di Kab. Banggai 2012-2016 | 91 |
| Tabel 3 Data Hukuman Disiplin Berdasarkan Tingkatannya..... | 92 |

Bagan:

| | |
|--|----|
| Bagan 1 Tingkatan Hukuman Disiplin ASN | 76 |
|--|----|

ABSTRAK

ALBUCHARI ABDUL AZIS. *Tinjauan Hukum Penerapan Sanksi Hukuman Disiplin bagi Aparatur Sipil Negara di Kabupaten Banggai* (dibimbing oleh Aminuddin Ilmar dan Marthen Aries).

Penelitian ini bertujuan mengetahui efektivitas penerapan sanksi disiplin bagi aparatur sipil negara dan mengetahui faktor-faktor yang berpengaruh terhadap upaya penerapan hukuman disiplin aparatur sipil negara di Kabupaten Banggai.

Pengumpulan data dilakukan dengan teknik wawancara, kuesioner, dan dokumentasi. Lokasi penelitian ini di Pemerintahan Daerah Kabupaten Banggai dengan pertimbangan berdasarkan beberapa kasus yang ditemukan adanya pelanggaran disiplin pegawai negeri sipil sehingga tujuan pembangunan nasional belum bisa berjalan dengan baik.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa penerapan hukuman disiplin di Kabupaten Banggai belum dapat memberikan efek jera bagi aparatur sipil negara melakukan pelanggaran disiplin. Hal ini dapat dilihat pada seluruh hukuman disiplin yang telah ditetapkan dalam kurun waktu 2012 – 2016 (5 tahun), yaitu sebanyak 158 hukuman. Rinciannya, terdapat 131 hukuman disiplin dijatuhkan bagi pegawai negeri sipil karena melakukan pelanggaran disiplin terhadap kewajiban dan 27 aparatur sipil negara mendapatkan hukuman disiplin karena pelanggaran terhadap larangan. Jika dilihat berdasarkan hitungan per tahun, terlihat bahwa pelanggaran pada tahun 2012 berjumlah 33 pelanggaran, tahun 2013 menjadi 40 hukuman, tahun 2014 terjadi 32 pelanggaran, tahun 2015 terjadi 29 pelanggaran, dan pada tahun 2016 terjadi 24 pelanggaran. Faktor-faktor yang menghambat dalam upaya penerapan sanksi disiplin terhadap aparatur sipil negara di Kabupaten Banggai, yakni disebabkan oleh aturan hukum yang belum dipahami secara baik oleh aparatur sipil negara, keterbatasan sumber daya aparat/penegak hukum, sarana komunikasi dan informasi teknologi yang masih lemah, serta adanya faktor budaya dalam bentuk dukungan sesama aparatur dalam menyimpan informasi yang berkaitan dengan pelanggaran disiplin pegawai.



ABSTRACT

ALBUCHARI ABDUL AZIS. *A Legal Review of the Application of Disciplinary Sanctions for Civil State Apparatus in Banggai District* (Supervised by **Aminuddin Ilmar** and **Marthen Arie**)

This study aims to determine the effectiveness of the implementation of disciplinary sanctions for civil state apparatus and to find out the factors that affect the efforts of applying disciplinary punishment on civil state apparatus in Banggai district.

The data were collected using interview technique, questionnaires, and documentation. The research was conducted on the Local Government of Banggai District with consideration based on some cases of disciplinary offences among civil servants, which lead to problems in achieving the goals of national development.

The results of this study indicate that the application of disciplinary punishment in Banggai District has not been able to provide deterrent effect to civil state apparatus in committing disciplinary offences. This is reflected in all disciplinary punishments (158) that were determined in the period 2012 to 2016 (5 years). As many as 131 disciplinary punishments were imposed to civil servants for committing disciplinary violations of obligations. Furthermore, 27 civil state apparatus got disciplinary punishments for conducting wrong behaviours. The annual data show 33 cases in 2012, increasing to 40 in 2013. There were 32 violations in 2014, 29 in 2015, and 24 in 2016. The factors that hamper the effort of applying disciplinary sanctions to civil state apparatus in Banggai district are: lack of understanding of legal regulations among civil state apparatus, limited human resources (legal officers), limitation in communication facilities and information technology, and a cultural factor among the civil state apparatus (the tendency to hide information related to violations of discipline).



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Usaha pembangunan di Indonesia bukan saja dilakukan dalam perencanaan pembangunan yang bersifat jangka panjang maupun jangka pendek, berdimensi makro dan mikro, tetapi juga mencakup perencanaan pembangunan yang berdimensi wilayah. Dalam kaitan ini, perencanaan pembangunan wilayah di Indonesia tidak akan terlepas dari pembangunan nasional mengingat pembangunan nasional pada hakekatnya bertumpu pada pembangunan wilayah.

Secara umum tanggung jawab pemerintah adalah menyelenggarakan kewajiban negara yang meliputi melindungi, melayani dan mengatur rakyat. Esensi tanggung jawab pemerintah itu adalah melaksanakan “fungsi pelayanan” dan rakyat sebagai penerima manfaat pelayanan tersebut. Karena itu terwujudkan *good governance* pada dasarnya adalah terwujudnya pelayanan yang *excellent* atau pelayanan prima. Dalam menjalankan tanggung jawabnya, pemerintah membutuhkan partisipasi seluruh rakyatnya. Partisipasi rakyat akan tumbuh, apabila kinerja penyelenggara negara dalam pelaksanaan fungsi pelayanan benar-benar dapat dirasakan manfaatnya untuk kepentingan seluruh rakyatnya.

Pelayanan publik merupakan mandat bagi negara dalam memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat. Terdapat tiga pertimbangan mengapa pelayanan publik harus diselenggarakan oleh negara. Pertama, investasinya hanya bisa dilakukan atau diatur oleh negara, seperti pembangunan infrastruktur transportasi, pemberian layanan administrasi negara, perizinan, dan lain-lain. Kedua, sebagai kewajiban negara karena posisi negara sebagai penerima mandat. Dan ketiga, biaya pelayanan public didanai dari uang masyarakat, baik melalui pajak maupun mandat masyarakat kepada negara untuk mengelola sumber kekayaan negara.¹

Guna mencapai pelayanan yang *excellent* atau prima diperlukan para penyelenggara negara yang memiliki komitmen yang tinggi dalam pelaksanaan visi dan misi organisasi pemerintah. Dengan komitmen tersebut akan muncul etos kerja setiap individu dalam organisasi dan dengan itu akan terbangun budaya organisasi.

Sebagai Negara hukum Indonesia mempunyai tujuan Nasional sebagaimana tercantum dalam alinea ke-4 Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Tujuan nasional seperti tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan

¹ LGSP – Legislative Strengthening Team, *Pengawasan DPRD terhadap Pelayanan Publik*, Jakarta: LGSP–USAID, 2009, hlm. 1.

kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Untuk mewujudkan tujuan nasional, dibutuhkan Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN). Pegawai ASN 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 ASN. Adapun tugas pemerintahan dilaksanakan dalam rangka penyelenggaraan fungsi umum pemerintahan yang meliputi pendayagunaan kelembagaan, kepegawaian, dan ketatalaksanaan. Sedangkan dalam rangka pelaksanaan tugas pembangunan tertentu dilakukan melalui pembangunan bangsa (*cultural and political development*) serta melalui pembangunan ekonomi dan sosial (*economic and social development*) yang diarahkan meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran seluruh masyarakat.²

²Penjelasan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

- 1) Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah.
- 2) Pegawai Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut Pegawai ASN adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.
- 3) Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan.
- 4) Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang selanjutnya disingkat PPPK adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan.

Adapun yang dimaksud Aparatur Sipil Negara (ASN) adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. Pegawai Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut Pegawai ASN adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan diserahi tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau diserahi tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan. Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang selanjutnya disingkat PPPK adalah warga Negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan.³

Dalam meningkatkan kualitas aparatur negara dengan memperbaiki kesejahteraan dan keprofesionalan serta memberlakukan sistem karir berdasarkan prestasi kerja dengan prinsip memberikan penghargaan dan sanksi, maka aparatur negara hendaknya dapat bersikap disiplin dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Kaitannya dengan hal tersebut di atas, maka

³Ibid.

pendayagunaan aparatur negara terus ditingkatkan terutama yang berkaitan dengan kualitas, efisiensi pelayanan dan pengayoman pada masyarakat serta kemampuan profesional dan kesejahteraan aparat sangat di perhatikan dalam menunjang pelaksanaan tugas.

Disiplin Pegawai Aparatur Sipil Negara dalam hal ini Pegawai Negeri Sipil diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Untuk Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) belum ada aturan yang jelas mengenai aturan disiplin.

Peraturan Pemerintah tentang disiplin PNS ini 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.⁴

Disiplin Pegawai Negeri Sipil adalah kesanggupan Pegawai Negeri Sipil untuk menaati kewajiban dan menghindari larangan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dan/atau peraturan kedinasan yang apabila tidak ditaati atau dilanggar dijatuhi hukuman disiplin. Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PNS adalah PNS Pusat dan PNS Daerah. Pelanggaran disiplin adalah setiap

⁴ Penjelasan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil

ucapan, tulisan, atau perbuatan PNS yang tidak menaati kewajiban dan/atau melanggar larangan ketentuan disiplin PNS, baik yang dilakukan di dalam maupun di luar jam kerja. Hukuman disiplin adalah hukuman yang dijatuhkan kepada PNS karena melanggar peraturan disiplin PNS.⁵

Persoalan Pegawai Negeri Sipil sebagai Aparatur Sipil Negara dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dirasa masih sangat jauh dari harapan. Hal ini disebabkan oleh banyaknya pelanggaran yang terjadi terkait disiplin Pegawai Negeri Sipil. Pelanggaran terhadap disiplin Pegawai Negeri Sipil ini kerap terjadi di daerah Kabupaten Banggai.

Sebagai daerah yang telah lama terbentuk, melalui penetapan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 1959 tentang Pembentukan Daerah Tingkat II di Sulawesi, wilayah *onderafdeling* Banggai yang meliputi seluruh bekas wilayah Swapraja Banggai sebagai bagian dari daerah *afdeling* Poso, Kabupaten Banggai dinyatakan berdiri sendiri sebagai

⁵ Pasal 1, 2, 3, 4 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil

- 1) Disiplin Pegawai Negeri Sipil adalah kesanggupan Pegawai Negeri Sipil untuk menaati kewajiban dan menghindari larangan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dan/atau peraturan kedisiplinan yang apabila tidak ditaati atau dilanggar dijatuhi hukuman disiplin.
- 2) Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PNS adalah PNS Pusat dan PNS Daerah.
- 3) Pelanggaran disiplin adalah setiap ucapan, tulisan, atau perbuatan PNS yang tidak menaati kewajiban dan/atau melanggar larangan ketentuan disiplin PNS, baik yang dilakukan di dalam maupun di luar jam kerja.
- 4) Hukuman disiplin adalah hukuman yang dijatuhkan kepada PNS karena melanggar peraturan disiplin PNS.

daerah swatantra tingkat II, dengan nama “Daerah Tingkat II Banggai” dengan kedudukan pemerintahan berada di Luwuk.

Meskipun demikian, kondisi pelayanan publik di Kabupaten Banggai masih jauh dari tujuan awal pembentukan daerah otonomi itu sendiri, yakni mewujudkan percepatan pelayanan publik melalui desentralisasi kewenangan di daerah. Pegawai ASN yang disertai tugas untuk melaksanakan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan, dan tugas pembangunan belum memiliki kesadaran dan tanggung jawab dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya. Bahkan, pasca diundangkannya Undang-Undang Nomor 5 tahun 2015 tentang Aparatur Sipil Negara, pelaksanaan tupoksi yang ada di Kabupaten Banggai masih belum optimal.

Untuk dapat menjalankan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan, dan tugas pembangunan tertentu, Pegawai ASN harus memiliki profesi dan Manajemen ASN yang berdasarkan pada Sistem Merit atau perbandingan antara kualifikasi, kompetensi, dan kinerja yang dibutuhkan oleh jabatan dengan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja yang dimiliki oleh calon dalam rekrutmen, pengangkatan, penempatan, dan promosi pada jabatan yang dilaksanakan secara terbuka dan kompetitif, sejalan dengan tata kelola pemerintahan yang baik.

Manajemen ASN di Kabupaten Banggai masih jauh dari harapan UU ASN yang diharapkan mampu menghasilkan pegawai berkualitas

dalam melaksanakan tugas pelayanan publik. Dalam kurun waktu 5 tahun terakhir, indeks pelayanan publik Kabupaten Banggai masih jauh dari harapan masyarakat. Dalam berbagai survey yang di rilis oleh Lembaga Swadaya Masyarakat, tidak ada satupun survey yang menempatkan Kabupaten Banggai ke dalam jajaran 100 Kab/Kota dengan pelayanan publik terbaik.⁶ Meskipun pada dasarnya tidak terdapat survey yang melakukan penelitian untuk penyelenggara otonomi daerah terburuk, namun tidak masuk dalam daftar 100 besar dari 415 kabupaten, 1 kabupaten administrasi, 93 kota dan 5 kota administrasi di Indonesia merupakan indikator buruknya pelayanan publik yang tersedia.

Salah satu faktor yang menyebabkan buruknya penilaian terhadap kualitas pelayanan publik di Kabupaten Banggai tidak lain adalah tingkat kedisiplinan pegawai ASN yang masih sangat rendah. Pasca di berlakukannya UU ASN pada Tahun 2014, tercatat dalam kurun waktu 2 tahun terakhir (2015 dan 2016) masih banyak bentuk pelanggaran disiplin yang ditemukan oleh BKD Kabupaten Banggai. Bentuk pelanggaran disiplin tersebut di dominasi oleh ketidak hadiran pegawai di kantor, keterlambatan, serta penundaan pelaksanaan tupoksi yang berkaitan dengan pelayanan administrasi.⁷ Berdasarkan uraian fakta di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai pelaksanaan hukuman disiplin ASN di Kabupaten Banggai.

⁶ Survey Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah, Tahun 2010 dan Survey Kemenpan 2012

⁷ Hasil Prapenelitian Penulis pada BKN Kabupaten Banggai, Maret 2017.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan diatas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah Penerapan Hukuman disiplin bagi aparatur sipil negara di Kabupaten Banggai?
2. Apakah faktor yang menghambat terhadap upaya penerapan hukuman disiplin Aparatur Sipil Negara (ASN) di Kabupaten Banggai?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, yang menjadi tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui penerapan hukuman disiplin bagi Aparatur Sipil Negara (ASN) di Kabupaten Banggai.
2. Untuk mengetahui faktor yang menghambat terhadap upaya penerapan hukuman disiplin Aparatur Sipil Negara (ASN) di Kabupaten Banggai.

D. Manfaat Penelitian

Setiap penelitian yang dilakukan dapat memberikan manfaat secara teoritis maupun praktis bagi pengembangan Ilmu pengetahuan.⁸ Manfaat penelitian ini dapat diuraikan sebagai berikut:

⁸ Syahrudin Nawi, 2014, *Penelitian Hukum Normatif Versus Penelitian Hukum Empiris*, Umitoha Ukhuwah Grafika, Makassar, Hal.24-25

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dibidang ilmu hukum, khususnya dibidang hukum administrasi negara yang berkaitan dengan Penerapan sanksi Disiplin Terhadap Aparatur Sipil Negara.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi instansi terkait dalam khususnya Badan Kepegawaian Daerah dan Inspektorat Kabupaten Banggai dalam melakukan upaya peningkatan kinerja Aparatur sipil negara di Indonesia pada umumnya dan Kabupaten Banggai pada khususnya.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Ruang Lingkup Disiplin Kepegawaian

1. Pengertian Disiplin Kerja Pegawai

Dalam suatu organisasi atau perusahaan kondisi tertib, teratur, aman serta suasana kerja yang penuh semangat merupakan aspek penting bagi suatu perusahaan untuk mencapai tujuannya. Untuk menciptakan kondisi yang tertib, teratur, aman serta suasana semangat kerja yang tinggi diperlukan adanya beberapa ketentuan. Salah satu dari ketentuan tersebut adalah aturan yang bisa mengatur sikap dan perilaku karyawan atau pegawai untuk mau berbuat, bertingkah laku serta bertindak menurut norma atau aturan yang berlaku dalam suatu organisasi atau perusahaan. Selain itu juga diperlukan disiplin pegawai dalam menerapkan aturan yang telah dibuat dan disepakati oleh organisasi tersebut. Dalam upaya menerapkan disiplin harus memuat tentang peraturan-peraturan dan ancaman-ancaman serta sanksi bagi para pelanggar disiplin, sehingga para pegawai minimal mentaati peraturan-peraturan yang ada dan tidak akan bekerja menurut keinginan mereka sendiri.

Kata disiplin itu sendiri berasal dari Bahasa Latin “discipline” yang berarti “latihan atau pendidikan kesopanan dan kerokhaniaan serta pengembangan tabiat.” Disiplin muncul sebagai usaha untuk memperbaiki

perilaku individu sehingga taat azas dan selalu patuh pada aturan atau norma yang berlaku.

Sebagian besar orang memberikan pengertian tentang kedisiplinan adalah bilamana pegawai selalu datang dan pulang kerja tepat pada waktunya. Sebenarnya anggapan itu tidak benar, karena apa yang digambarkan itu mungkin adalah salah satu kedisiplinan yang dituntut oleh suatu perusahaan. Untuk lebih jelasnya mengenai pengertian disiplin berikut akan disampaikan berbagai pengertian tentang disiplin.

Siswanto Sastrohadiwiry mengemukakan bahwa:

Disiplin kerja adalah suatu sikap menghormati, menghargai, patuh dan taat terhadap peraturan-peraturan yang berlaku, baik yang tertulis maupun tidak tertulis serta sanggup menjalankannya dan tidak mengelak untuk menerima sanksi sanksinya apabila ia melanggar tugas dan wewenang yang diberikan kepadanya.⁹

Lebih lanjut Sondang P. Siagian mengemukakan:

Pendisiplinan pegawai adalah suatu bentuk pelatihan yang berusaha memperbaiki dan membentuk pengetahuan, sikap dan perilaku karyawan sehingga para karyawan tersebut secara sukarela berusaha bekerja secara kooperatif dengan para karyawan yang lain serta meningkatkan prestasi kerjanya.¹⁰

Definisi lain yang dikemukakan oleh Robert L. Mathis dan John H. Jackson “disiplin merupakan bentuk pelatihan yang menegakkan peraturan-peraturan perusahaan”.¹¹ Sedangkan menurut pendapat Suyadi Prawirosentono “Disiplin karyawan adalah ketaatan karyawan yang

⁹ Sastrohadiwiry, Siswanto. 2003. Manajemen Tenaga Kerja Indonesia. Jakarta : Bumi Aksara. Hlm. 291.

¹⁰ Siagian, P. Sondang. 2006. Manajemen Sumber Daya Manusia. Jakarta : Bumi Aksara. Hlm. 304

¹¹ Mathis, Robert L. dan John H. Jackson. 2002. Manajemen Sumber Daya Manusia. Jakarta : Salemba Empat. Hlm. 314.

bersangkutan dalam menghormati perjanjian kerja dengan perusahaan dimana dia bekerja”.¹²

Selanjutnya menurut pendapat Melayu S. P. Hasibuan “kedisiplinan adalah kesadaran dan kesediaan seseorang mentaati semua peraturan perusahaan dan norma-norma social yang berlaku”. Kesadaran adalah sikap seseorang yang secara sukarela menaati semua peraturan dan kesadaran tugas dan tanggungjawabnya, kesediaan adalah suatu sikap, tingkah laku, dan peraturan perusahaan, baik yang tertulis maupun tidak. Kesediaan adalah suatu sikap, tingkah laku dan perbuatan seseorang yang sesuai dengan peraturan organisasi, baik yang tertulis maupun tidak tertulis. Berdasarkan berbagai pengertian tentang disiplin di atas maka dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa disiplin kerja pegawai merupakan sikap mental serta tingkah laku yang mencerminkan ketaatan, ketertiban, kesadaran dan kesukarelaan terhadap peraturan yang berlaku dari orang-orang yang tergabung dalam suatu organisasi, sehingga ia dalam melaksanakan pekerjaannya tertib dan bertanggung jawab dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Dengan demikian disiplin kerja menuntut adanya kesediaan dan kesadaran yang tinggi untuk tunduk dan patuh terhadap peraturan yang ada secara sukarela. Untuk itulah diperlukan pembentukan disiplin yang ditanamkan kepada masing masing pegawai pada suatu organisasi dimana dia bertugas.¹³

¹² Prawirosentono, Suyadi. 2008. Manajemen Sumber Daya Manusia. Yogyakarta : BPFE. Hlm. 31.

¹³ Op. Cit. Melayu S. P. Hasibuan. Hlm. 193.

2. Jenis-jenis Disiplin Kerja

Berdasarkan definisi-definisi tentang disiplin kerja yang telah diuraikan di atas, maka Sondang P. Siagian¹⁴, mengemukakan jenis-jenis disiplin kerja yang dibagi dalam suatu tindakan manajemen untuk menegakkan disiplin dalam organisasi menjadi dua jenis, yaitu:

a. Disiplin Preventif

Disiplin preventif adalah tindakan disiplin yang dilakukan untuk mendorong pegawai mentaati berbagai peraturan / ketentuan yang berlaku dan memenuhi standar yang telah ditetapkan. Tujuan pokok dari disiplin preventif adalah mendorong pegawai agar memiliki disiplin diri, keberhasilan disiplin preventif terletak pada disiplin pribadi para anggota organisasi. Supaya disiplin pribadi semakin kokoh, ada tiga hal yang harus diperhatikan oleh manajemen, yaitu :

- 1) Para anggota organisasi perlu didorong supaya mempunyai rasa memiliki organisasi., karena seseorang tidak akan merusak sesuatu yang merupakan miliknya.
- 2) Para karyawan perlu diberi penjelasan tentang berbagai ketentuan yang wajib ditaati dan standart yang harus dipenuhi. Para karyawan didorong menentukan sendiri cara-cara pendisiplinan diri dalam kerangka ketentuan-ketentuan yang berlaku umum bagi seluruh organisasi.

¹⁴ Op. Cit. Sondang P. Siagian. Hlm. 305.

b. Pendisiplinan Korektif

Pendisiplinan korektif adalah kegiatan yang diambil untuk menangani pelanggaran terhadap peraturan dan mencoba untuk menghindari pelanggaran pelanggaran lebih lanjut, sehingga perbuatan di masa yang akan datang akan sesuai dengan peraturan organisasi atau perusahaan. Tindakan korektif biasanya berupa jenis hukuman tertentu. Sebagai contoh adalah peringatan atau skorsing, jadi dalam disiplin korektif kegiatan pendisiplinan diambil setelah terjadinya pelanggaran terhadap peraturan. Pengenaan sanksi korektif harus memperhatikan tiga hal, yaitu :

- 1) Karyawan yang mendapatkan sanksi harus diberitahu pelanggaran atau kesalahan apa yang telah diperbuatnya.
- 2) Kepada yang bersangkutan diberi kesempatan untuk membela diri.
- 3) Dalam pengenaan sanksi terberat, yaitu pemberhentian, perlu dilakukan "wawancara keluar" (*exit interview*), pada waktu mana, antara lain, mengapa manajemen terpaksa mengambil hal sekeras itu. Bagi pegawai, untuk menegakkan sikap disiplin kerja telah diatur oleh masing-masing organisasi atau perusahaan yang terkait yang tentunya mengatur kewajiban, larangan dan sanksi apabila kewajiban tidak ditaati atau larangan dilanggar oleh pegawai.

3. Sanksi Disiplin Pegawai

Disiplin dapat secara positif dikaitkan dengan kinerja, dimana hal ini mengejutkan orang-orang yang beranggapan bahwa disiplin dapat merusak perilaku sehingga disiplin yang efektif sebaiknya diarahkan kepada perilakunya dan bukan kepada pegawai secara pribadi karena alasan untuk pendisiplinan adalah untuk meningkatkan kinerja.

Pada dasarnya pengertian sanksi dapat diartikan sebagai suatu tindakan yang diberikan kepada seseorang, baik secara perorangan, kelompok maupun organisasi, karena terbukti melakukan pelanggaran terhadap aturan yang berlaku. Sanksi dikenakan terhadap suatu pelanggaran dengan tujuan untuk memberikan pengertian mengenai adanya aturan yang harus diikuti serta memberi peringatan terhadap tindakan yang salah. Sanksi menjadi peringatan untuk mendidik seseorang.

Sanksi sangat berperan penting dalam memelihara kedisiplinan karyawan. Dengan sanksi hukuman yang semakin berat, karyawan akan semakin takut melanggar peraturan-peraturan perusahaan, sikap, perilaku indisipliner karyawan akan berkurang. Dengan diberikannya sanksi, diharapkan tidak terjadi lagi pelanggaran yang dilakukan oleh yang bersangkutan atau pegawai lain. Pengulangan pelanggaran, baik yang telah dilakukan sendiri maupun yang telah dilakukan oleh orang lain, dapat dikenakan sanksi yang lebih berat. Jadi pengertian sanksi disiplin kerja pegawai adalah suatu tindakan yang diberikan kepada pegawai baik

secara perorangan, kelompok maupun organisasi karena terbukti melakukan pelanggaran terhadap peraturan, baik yang tertulis maupun tidak tertulis. Tujuan utama pengadaaan sanksi disiplin kerja bagi para pegawai atau karyawan yang melanggar Norma-norma adalah memperbaiki dan mendidik para pegawai yang melakukan pelanggaran disiplin. Oleh karena itu, setiap manajemen yang menghukum wajib mengadakan penelitian terlebih dahulu dengan metode dan teknik yang memiliki validitas dan tingkat reliabilitas yang tinggi atas tindakan dan praduga pelanggaran disiplin yang dilakukan pegawai yang bersangkutan.

Sanksi atas pelanggaran disiplin yang dijatuhkan haruslah setimpal dengan pelanggaran disiplin yang dilakukan sehingga secara adil dapat diterima. Yang termasuk pelanggaran disiplin adalah setiap pola perilaku untuk memperbanyak, mengedarkan, mempertontonkan, menempelkan, menawarkan, menyimpan, memiliki tulisan atau rekaman yang berisi anjuran atau hasutan untuk melanggar peraturan-peraturan ASN ataupun perusahaan yang tertulis maupun tidak tertulis, kecuali hal tersebut dilakukan untuk kepentingan perusahaan.

Menurut Siswanto Sastrohadiwiryo, tingkat dan jenis sanksi disiplin kerja pegawai dibagi atas:¹⁵

¹⁵ Sastrohadiwiryo, Siswanto. 2003. Manajemen Tenaga Kerja Indonesia. Jakarta : Bumi Aksara. Hlm. 293.

a. Sanksi Disiplin Berat

Sanksi disiplin berat terdiri atas:

- i. Demosi jabatan yang setingkat lebih rendah dari jabatan atau pekerjaan yang diberikanebelumnya.
- ii. Pembebasan dari jabatan atau pekerjaan untuk dijadikan sebagai tenaga kerja biasa bagi yangmemegang jabatan.
- iii. Pemutusan hubungan kerja dengan hormat atas permintaan sendiri tenaga kerja yangbersangkutan.
- iv. Pemutusan hubungan kerja tidak dengan hormat sebagai pegawai.

b. Sanksi Disiplin sedang

Sanksi disiplin sedang terdiri atas :

- i. Penundaan pemberian kompensasi.
- ii. Penurunan upah sebesar satu kali upah yang biasanya diberikan harian, mingguan ataubulanan.
- iii. Penundaan program promosi bagi tenaga kerja yang bersangkutan pada jabatan yang lebih tinggi.

c. Sanksi Disiplin Ringan

Sanksi disiplin ringan terdiri atas :

- i. Teguran lisan kepada tenaga kerja yang bersangkutan.
- ii. Teguran tertulis.
- iii. Pernyataan tidak puas secara tertulis.

B. Tinjauan Umum Tentang Aparatur Sipil Negara

1. Pengertian Aparatur Sipil Negara

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (untuk selanjutnya disebut UU ASN) Aparatur Sipil Negara adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah.¹⁶ Sedangkan menurut kamus besar bahasa Indonesia Pegawai Aparatur Sipil Negara (untuk selanjutnya disebut Pegawai ASN) adalah orang yang bekerja untuk pemerintah atau Negara. Selanjutnya Kranenburg berpendapat bahwa pengertian PNS adalah pejabat yang ditunjuk, jadi pengertian tersebut tidak termasuk terhadap mereka yang memangku jabatan mewakili seperti anggota parlemen, presiden, dan sebagainya.¹⁷

A.W. Widjaja berpendapat bahwa, "Pegawai adalah merupakan tenaga kerja manusia jasmaniah maupun rohaniah (mental dan pikiran) yang senantiasa dibutuhkan dan oleh karena itu menjadi salah satu modal pokok dalam usaha kerja sama untuk mencapai tujuan tertentu".¹⁸ Dari definisi di atas dapat diketahui bahwa merupakan modal pokok dalam suatu organisasi, baik itu organisasi pemerintah maupun organisasi swasta. Selanjutnya dikatakan bahwa pegawai merupakan modal pokok dalam suatu organisasi karena

¹⁶ Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

¹⁷ Sri Hartini, 2008, *Hukum Kepegawaian Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, Hal 31

¹⁸ A.W. Widjaja, 2006, *Administrasi Kepegawian*, Jakarta, Rajawali, Hal. 113

berhasil tidaknya suatu organisasi dalam mencapai tujuannya tergantung pada pegawai yang memimpin dalam melaksanakan tugas-tugas yang ada dalam organisasi tersebut. Pegawai yang telah memberikan tenaga maupun pikirannya dalam melaksanakan tugas ataupun pekerjaan, baik itu organisasi pemerintahan maupun organisasi swasta akan mendapat imbalan sebagai balas jasa atas pekerjaan yang telah dikerjakan.¹⁹

Rumusan kedudukan pegawai ASN 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. C.F Strong, dalam bukunya yang berjudul *Modern Political Constitutions* berpendapat bahwa:²⁰

Government in the broader sense is charged with the maintenance of the peace and security of in a state therefore must have first, military power; second, the means of making laws; thirdly, financial, power or the ability to extract sufficient money from the community to defray the cost of defending the state and of enforcing the law it makes on the state behalf.

Artinya pemerintah dalam arti yang lebih luas dibebankan dengan pemeliharaan perdamaian dan keamanan di negara oleh karena itu harus memiliki pertama, kekuatan militer; kedua, sarana

¹⁹ *Ibid*, Hal. 114

²⁰ C.F Strong, 1951, *Modern Political Constitutions*, Sidgwick and Jackson Limited, London, hlm. 6.

pembentukan hukum; Ketiga, keuangan, kekuasaan atau kemampuan untuk mengambil uang yang cukup dari masyarakat untuk membiayai biaya membela negara dan menegakkan hukum itu atas nama negara

Pegawai ASN mempunyai peran yang amat sangat penting sebab pegawai ASN merupakan unsur dari aparatur negara untuk menyelenggarakan, dan melaksanakan pemerintahan serta pembangunan nasional dalam rangka mencapai tujuan negara. Kelancaran dari penyelenggaraan dan pelaksanaan pemerintahan serta pembangunan nasional dalam rangka mencapai tujuan negara sangat tergantung sekali pada kesempurnaan aparatur negara.

2. Jenis Aparatur Sipil Negara

Mengenai jenis pegawai ASN diatur pada pasal 6 UU No. 5 tahun 2014. Dimana pegawai ASN terdiri atas PNS dan PPPK. Terkait dengan status pegawai ASN, terdapat dua status yang diberlakukan bagi pegawai ASN yaitu pegawai pemerintah yang diangkat sebagai pegawai tetap yaitu PNS dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja.

Mengenai status ASN diatur pada pasal 7 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 5 tahun 2014 yang menyatakan bahwa :

- (1) PNS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf a merupakan Pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai

tetap oleh Pejabat pembina kepegawaian dan memiliki nomor induk pegawai secara nasional.

- (2) PPPK sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf b merupakan Pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai dengan perjanjian kerja oleh Pejabat pembina kepegawaian sesuai dengan kebutuhan Instansi Pemerintah dan ketentuan Undang-Undang ini.

3. Hak, Kewajiban dan Larangan Aparatur Sipil Negeri

Dasar dari adanya hak adalah manusia mempunyai berbagai kebutuhan yang merupakan pemacu bagi dirinya untuk memenuhi kebutuhannya, seperti bekerja untuk memperoleh uang bagi pemenuhan kebutuhan. Manusia dalam kajian ekonomi disebut sebagai sumber daya karena memiliki kecerdasan. Melalui kecerdasan yang semakin meningkat mengakibatkan manusia dikatakan sebagai *homo sapiens*, *homo politikus* dan *homo ekonomikus* dan dalam kajian yang lebih mendalam dapat dikatakan pula bahwa manusia adalah *zoon politicon*. Berdasarkan perkembangan dunia modern, dalam prosesnya setiap individu akan berinteraksi dalam masyarakat yang semakin meluas dan perkembangan berikutnya adalah dimulainya konsep organisasi yang melingkupi bidang pemerintahan, sehingga manusia dapat dikatakan sebagai *homo administratikus* dan *organization man*.²¹

²¹ Sri Hartini, 2008, *Hukum Kepegawaian Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, Hal. 31

Dalam definisi Pegawai ASN telah disebutkan bahwa ia memiliki hak dan kewajiban yang diatur dalam undang-undang. Sudah menjadi ketentuan akan ada hak tapi jika sebuah kewajiban. Berdasarkan UU ASN, Hak Pegawai Negeri diatur dalam Pasal 21 Yaitu sebagai berikut:²²

- a) Gaji, tunjangan, dan fasilitas
- b) Cuti
- c) Jaminan pensiun dan jaminan hari tua
- d) Perlindungan dan
- e) Pengembangan kompetensi.

Berbicara tentang hak pasti akan menyangkut dengan kewajiban, adapun kewajiban PNS diatur dalam Pasal 23 UU ASN yaitu:

- a) setia dan taat pada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan pemerintah yang sah
- b) menjaga persatuan dan kesatuan bangsa
- c) melaksanakan kebijakan yang dirumuskan pejabat pemerintah yang berwenang;
- d) menaati ketentuan peraturan perundang-undangan
- e) melaksanakan tugas kedinasan dengan penuh pengabdian, kejujuran, kesadaran, dan tanggung jawab

²² Undang-undang No 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

- f) menunjukkan integritas dan keteladanan dalam sikap, perilaku, ucapan dan tindakan kepada setiap orang, baik di dalam maupun di luar kedinasan
- g) menyimpan rahasia jabatan dan hanya dapat mengemukakan rahasia jabatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan
- h) bersedia ditempatkan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Penjabaran lebih lanjut tentang kewajiban Aparatur Sipil Negara diatur dalam Pasal 3 dan Pasal 4 Peraturan Pemerintah No 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil sebagai berikut.²³

Pasal 3 mengatur bahwa setiap PNS wajib:

- 1) mengucapkan sumpah/janji PNS
- 2) mengucapkan sumpah/janji jabatan
- 3) setia dan taat sepenuhnya kepada Pancasila, UUD NRI 1945 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

²³ Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil

- 7) mengutamakan kepentingan Negara daripada kepentingan sendiri, seorang, 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;
- 17) menaati peraturan kedisiplinan yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang.

Selanjutnya dalam Pasal 4 PP 53 Tahun 2010 mengatur bahwa PNS dilarang:

- 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, membeli, menjual menggadaikan, menyewakan, atau menjaminkan barang-barang, baik bergerak ataupun tidak bergerak, dokumen atau surat berharga milik Negara secara tidak sah
- 6) melakukan kegiatan bersama 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 ataupun tidak langsung merugikan Negara
- 7) memberi atau menyanggupi akan memberi sesuatu kepada siapapun baik secara langsung ataupun tidak langsung dan dengan dalil apapun untuk di angkat dalam jabatan
- 8) menerima hadiah atau sesuatu 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 menggerakkan PNS lain dan/atau
 - d) sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas Negara.
 - e) 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
 - 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.

4. Sanksi terhadap Pelanggaran Disiplin Aparatur Sipil Negara

Pelanggaran disiplin adalah setiap ucapan, tulisan, atau perbuatan PNS yang tidak menaati kewajiban dan melanggar larangan ketentuan disiplin PNS, baik yang dilakukan di dalam maupun di luar jam kerja. PNS yang melakukan pelanggaran disiplin dapat dijatuhi hukuman disiplin oleh pejabat yang berwenang untuk menghukum.²⁴ Berdasarkan pada PP No. 53 Tahun 2010 Jenis-Jenis Pelanggaran Disiplin PNS dibagi menjadi dua macam yaitu sebagai berikut :

1. Pelanggaran terhadap kewajiban PNS
2. Pelanggaran terhadap larangan bagi PNS

Mengenai pelanggaran terhadap kewajiban diatur dalam pasal 8, pasal 9, dan pasal 10. Sedangkan Pelanggaran terhadap larangan bagi PNS diatur dalam pasal 11, pasal 12, dan pasal 13 PP No. 53 Tahun 2010.

Hukuman disiplin adalah hukuman yang dijatuhkan kepada PNS karena telah melanggar peraturan disiplin PNS. Pelanggaran itu bisa berupa pelanggaran terhadap kewajiban PNS dan pelanggaran terhadap larangan bagi PNS. Berbicara tentang Disiplin PNS, maka harus mengetahui juga mengenai tingkat dan jenis hukuman Disiplin

²⁴ Miftah Thoha MPA, 2008, Manajemen Kepegawaian Sipil Di Indonesia, Kencana, Jakarta, hlm. 76-77.

bagi seorang PNS apabila terjadi suatu pelanggaran terhadap aturan disiplin itu sendiri. Tingkat dan jenis hukuman disiplin bagi PNS diatur dalam pasal 7 PP No. 53 tahun 2010. Tingkat hukuman disiplin bagi PNS itu dibagi menjadi tiga jenis yaitu sebagai berikut :

- 1) Tingkat Hukuman Disiplin Ringan
- 2) Tingkat Hukuman Disiplin Sedang
- 3) Tingkat Hukuman Disiplin Berat

Jenis hukuman disiplin bagi PNS itu dibagi menjadi tiga jenis yaitu sebagai berikut :

1. Jenis hukuman disiplin ringan biasanya berupa :

a. Teguran Lisan

Teguran lisan adalah hukuman disiplin yang berupa teguran yang dinyatakan dan disampaikan secara langsung oleh pejabat yang berwenang untuk menghukum kepada PNS yang melakukan pelanggaran disiplin.

b. Teguran Tertulis

Teguran Tertulis adalah hukuman disiplin yang berupa teguran yang dinyatakan dan disampaikan secara tertulis oleh pejabat yang berwenang untuk menghukum PNS yang melakukan pelanggaran.

c. Pernyataan Rasa Ketidakpuasan atas Kinerja Secara Tertulis.

Pernyataan rasa tidak puas secara tertulis adalah hukuman disiplin yang berupa pernyataan rasa tidak puas yang dinyatakan dan

disampaikan secara tertulis oleh pejabat yang berwenang untuk menghukum PNS yang melakukan pelanggaran.

2. Jenis hukuman disiplin sedang biasanya berupa :

- a) penundaan kenaikan gaji berkala selama satu tahun
- b) penundaan kenaikan pangkat selama satu tahun
- c) penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama satu tahun.

3. Jenis hukuman disiplin berat biasanya berupa :

- a) penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama tiga tahun,
- b) pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah
- d) pembebasan dari jabatan
- e) pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS
- f) pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS.

C. Pemerintahan Daerah

1. Pengertian Pemerintah Daerah

Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah. Desentralisasi merupakan penyerahan segala urusan, baik pengaturan dalam pembuatan

peraturan perundang-undangan, maupun penyelenggaraan pemerintah dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk selanjutnya menjadi urusan rumah tangga sendiri. Desentralisasi pemerintahan yang pelaksanaan diwujudkan dengan pemberian otonomi kepada daerah-daerah, didalam meningkatkan daerah-daerah mencapai daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan. Dengan demikian daerah perlu diberikan wewenang untuk melaksanakan berbagai urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangganya , serta sekaligus memiliki pendapatan daerah.²⁵

Konsep Negara Indonesia seperti yang tertuang dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pelaksanaan otonomi memiliki prinsip demokrasi, otonomi luas dan kewenangan yang luas, keadilan, pembagian kekuasaan, pengaturan kewenangan, dan penghormatan atas hak-hak asli. Dengan demikian itu merupakan salah satu dari asas-asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang menekankan adanya pemberian kewenangan oleh negara kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat.

²⁵ Inu Kencana Syafei, 2002, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, Hal. 85-86

Menurut pendapat Jimly Asshiddiqie²⁶ penyelenggaraan otonomi daerah menekankan pentingnya prinsi-prinsip demokrasi, peningkatan peran serta masyarakat, dan pemerataan keadilan dengan memperhitungkan berbagai aspek yang berkenaan dengan potensi dan keanekaragaman antar daerah. Dalam arti bahwa dalam penyelenggaraan kebijakan otonomi daerah, menyangkut pengalihan kewenangan dari pemerintahan ke masyarakat, yang diharapkan dapat tumbuh dan berkembang keprakarsaan dan kemandiriannya dalam iklim demokrasi dewasa ini. Demokrasi dan desentralisasi merupakan dua kosep yang berbeda, namun tidak saling meniadakan. Pelaksanaan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dimaknai sebagai penyerapan aspirasi masyarakat, partisipasi masyarakat dalam menentukan kebijakan daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah. Sedangkan desentralisasi pemerintahan memberikan kewenangan bagi masyarakat daerah dalam berperan untuk kemandirian dan kebebasan dengan tetap berada pada sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintah menyerahkan wewenang kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri dalam negara kesatuan. Penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada pemerintah daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian,

²⁶ Jimly Asshiddiqie, 2010, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, Hal 224

maka demokrasi merupakan sarana dari pada desentralisasi didalam mencapai tujuan untuk kesejahteraan masyarakat, partisipasi rakyat, akuntabilitas dan transparansi.

Pengaturan mengenai otonomi daerah dijabarkan dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Undang-Undang tersebut, dijelaskan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

2. Tugas dan Kewajiban Pemerintah Daerah

Kepala Daerah sebagai penyelenggara pemerintah daerah yang demokratis dengan menggunakan prinsip desentralisasi, maka kepala daerah otonom bukan perpanjangan pemerintahan pusat, tetapi menjadi pemimpin rakyat di daerah yang berkewajiban untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah yang sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, berdasarkan peran serta dan partisipasi

rakyat secara aktif. Pemerintahan daerah menurut prinsip-prinsip demokrasi diselenggarakan berdasarkan prinsip-prinsip akuntabilitas, transparansi, berdasarkan hukum dan partisipasi rakyat. Pemerintahan daerah yang sesuai dengan prinsip pertanggungjawaban yakni dapat mempertanggungjawabkan segala kegiatan tindakan pemerintahan kepada rakyat di daerah. Transparansi diartikan pemerintahan daerah dapat secara terbuka bagi rakyat didalam memperoleh informasi dari setiap kegiatan tindakan pemerintahan daerah, sedangkan berdasarkan hukum diartikan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang demokratis sesuai dengan norma-norma yang telah disepakati yang didasarkan kepada akal sehat dan pengalaman serta partisipasi dimaksudkan yaitu menerima masukan atau pertimbangan dari rakyat di daerah yang bersangkutan. Dengan prinsip otonomi daerah dan desentralisasi, pemerintah memberikan kewenangan bagi pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah secara berdayaguna dan berhasil guna sesuai harapan rakyat di daerah.

Dalam Pasal 65 Ayat (1) Undang-Undang No. 9 Tahun 2015 tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Kepala daerah mempunyai tugas:

- a. memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
- c. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD
- d. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama
- e. mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan; dan
- f. dihapus.
- g. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada Ayat

(1) kepala daerah berwenang:

- a. mengajukan rancangan Perda
- b. menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD

- c. menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah
- d. mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat
- e. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 66 Undang-Undang No. 9 Tahun 2015 tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

(1) Wakil Kepala daerah mempunyai tugas:

- a. membantu kepala daerah dalam:
 - 1. memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah
 - 2. mengoordinasikan kegiatan Perangkat Daerah dan menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan
 - 3. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah provinsi bagi wakil gubernur; dan
 - 4. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah kabupaten/kota, kelurahan, dan/atau Desa bagi wakil bupati/wali kota
- b. memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam pelaksanaan Pemerintahan Daerah

- c. melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara; dan
 - d. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Selain melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh kepala daerah yang ditetapkan dengan keputusan kepala daerah.
- (3) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dan Ayat (2), wakil kepala daerah menandatangani pakta integritas dan bertanggung jawab kepada kepala daerah.
- (4) Wakil kepala daerah wajib melaksanakan tugas bersama kepala daerah hingga akhir masa jabatan.

Selanjutnya dalam Pasal 101 Ayat (1) Undang-Undang No. 9 Tahun 2015 tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, DPRD provinsi mempunyai tugas dan wewenang:

- a. membentuk Perda Provinsi bersama gubernur;
- b. membahas dan memberikan persetujuan Rancangan Perda Provinsi tentang APBD Provinsi yang diajukan oleh gubernur;
- c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda Provinsi dan APBD provinsi;

- d. dihapus.
- d1. memilih gubernur dan wakil gubernur dalam hal terjadi kekosongan jabatan untuk meneruskan sisa masa jabatan
- e. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian gubernur kepada Presiden melalui Menteri untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian
- f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah provinsi terhadap rencana perjanjian internasional di Daerah provinsi
- g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah provinsi
- h. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban gubernur dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah provinsi
- i. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan Daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan Daerah provinsi; dan
- j. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 154 Ayat (1) Undang-Undang No. 9 Tahun 2015 tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, DPRD kabupaten/kota mempunyai tugas dan wewenang:

- a. membentuk Perda Kabupaten/Kota bersama bupati/wali kota

- b. membahas dan memberikan persetujuan rancangan Perda mengenai APBD kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/wali kota;
- c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan APBD kabupaten/kota
- d. dihapus.
- d1. memilih bupati dan wakil bupati serta wali kota dan wakil wali kota dalam hal terjadi kekosongan jabatan untuk meneruskan sisa masa jabatan
- e. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/wali kota kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian
- f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah kabupaten/kota terhadap rencana perjanjian internasional di Daerah
- g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah kabupaten/kota
- h. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/wali kota dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota
- i. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan Daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan Daerah

- j. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

D. Landasan Teori

1. Teori Efektifitas

Penelitian kepustakaan yang ada mengenai teori efektifitas memperlihatkan keanekaragaman dalam hal indikator penilaian tingkat efektifitas suatu hal. Hal ini terkadang mempersulit penelaahan terhadap suatu penelitian yang melibatkan teori efektifitas, namun secara umum, efektifitas suatu hal diartikan sebagai keberhasilan dalam pencapaian target atau tujuan yang telah ditetapkan. Efektifitas memiliki beragam jenis, salah satunya adalah efektifitas organisasi. Sama halnya dengan teori efektifitas secara umum, para ahli pun memiliki beragam pandangan terkait dengan konsep efektifitas organisasi.

Mengutip Ensiklopedia administrasi²⁷, menyampaikan pemahaman tentang efektifitas sebagai berikut :

“Efektifitas adalah suatu keadaan yang mengandung pengertian mengenai terjadinya suatu efek atau akibat yang dikehendaki, kalau seseorang melakukan suatu perbuatan dengan maksud tertentu yang memang dikehendaki. Maka orang itu dikatakan efektif kalau menimbulkan atau mempunyai maksud sebagaimana yang dikehendaki.”

²⁷<http://tesisdisertasi.blogspot.com/2010/10/teori-efektifitas.html>, diakses pada tanggal 6 Oktober 2012.

Dari definisi diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa suatu hal dapat dikatakan efektif apabila hal tersebut sesuai dengan dengan yang dikehendaki. Artinya, pencapaian hal yang dimaksud merupakan pencapaian tujuan dilakukannya tindakan-tindakan untuk mencapai hal tersebut. Efektivitas dapat diartikan sebagai suatu proses pencapaian suatu tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Suatu usaha atau kegiatan dapat dikatakan efektif apabila usaha atau kegiatan tersebut telah mencapai tujuannya. Apabila tujuan yang dimaksud adalah tujuan suatu instansi maka proses pencapaian tujuan tersebut merupakan keberhasilan dalam melaksanakan program atau kegiatan menurut wewenang, tugas dan fungsi instansi tersebut.

Adapun apabila kita melihat efektivitas dalam bidang hukum, Achmad Ali²⁸ berpendapat bahwa ketika kita ingin mengetahui sejauh mana efektivitas dari hukum, maka kita pertama-tama harus dapat mengukur “sejauh mana aturan hukum itu ditaati atau tidak ditaati”. Lebih lanjut Achmad Ali pun mengemukakan bahwa pada umumnya faktor yang banyak mempengaruhi efektivitas suatu perundang-undangan adalah profesional dan optimal pelaksanaan peran, wewenang dan fungsi dari para penegak hukum, baik di dalam menjelaskan tugas yang dibebankan terhadap diri mereka maupun dalam menegakkan perundang-undangan tersebut.

²⁸ Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan Vol.1* (Jakarta: Kencana, 2010), 375.

Teori efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto²⁹ adalah bahwa efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor, yaitu :

1. Faktor hukumnya sendiri (undang-undang).
2. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Kelima faktor di atas saling berkaitan dengan eratnya, oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum, juga merupakan tolak ukur daripada efektivitas penegakan hukum. Pada elemen pertama, yang menentukan dapat berfungsinya hukum tertulis tersebut dengan baik atau tidak adalah tergantung dari aturan hukum itu sendiri.

²⁹ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2008), 8.

Menurut Soerjono Soekanto³⁰ ukuran efektivitas pada elemen pertama adalah :

1. Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sistematis.
2. Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sinkron, secara hierarki dan horizontal tidak ada pertentangan.
3. Secara kualitatif dan kuantitatif peraturan-peraturan yang mengatur bidang-bidang kehidupan tertentu sudah mencukupi.
4. Penerbitan peraturan-peraturan tertentu sudah sesuai dengan persyaratan yuridis yang ada.

Pada elemen kedua yang menentukan efektif atau tidaknya kinerja hukum tertulis adalah aparat penegak hukum. Dalam hubungan ini dikehendaki adanya aparatur yang handal sehingga aparat tersebut dapat melakukan tugasnya dengan baik. Keandalan dalam kaitannya disini adalah meliputi keterampilan profesional dan mempunyai mental yang baik.

Menurut Soerjono Soekanto³¹ bahwa masalah yang berpengaruh terhadap efektivitas hukum tertulis ditinjau dari segi aparat akan tergantung pada hal berikut :

³⁰ Soerjono Soekanto, *Penegakan Hukum* (Bandung: Bina Cipta, 1983), 80.

1. Sampai sejauh mana petugas terikat oleh peraturan-peraturan yang ada.
2. Sampai batas mana petugas diperkenankan memberikan kebijaksanaan.
3. Teladan macam apa yang sebaiknya diberikan oleh petugas kepada masyarakat.
4. Sampai sejauh mana derajat sinkronisasi penugasan-penugasan yang diberikan kepada petugas sehingga memberikan batas-batas yang tegas pada wewenangnya.

Pada elemen ketiga, tersedianya fasilitas yang berwujud sarana dan prasarana bagi aparat pelaksana di dalam melakukan tugasnya. Sarana dan prasarana yang dimaksud adalah prasarana atau fasilitas yang digunakan sebagai alat untuk mencapai efektivitas hukum. Sehubungan dengan sarana dan prasarana yang dikatakan dengan istilah fasilitas ini, Soerjono Soekanto³² memprediksi patokan efektivitas elemen-elemen tertentu dari prasarana, dimana prasarana tersebut harus secara jelas memang menjadi bagian yang memberikan kontribusi untuk kelancaran tugas-tugas aparat di tempat atau lokasi kerjanya. Adapun elemen-elemen tersebut adalah :

1. Prasarana yang telah ada apakah telah terpelihara dengan baik.

³¹*Ibid*, hal : 82.

³²*Ibid*, hal : 82

2. Prasarana yang belum ada perlu diadakan dengan memperhitungkan angka waktu pengadaannya.
3. Prasarana yang kurang perlu segera dilengkapi.
4. Prasarana yang rusak perlu segera diperbaiki.
5. Prasarana yang macet perlu segera dilancarkan fungsinya.
6. Prasarana yang mengalami kemunduran fungsi perlu ditingkatkan lagi fungsinya.

Kemudian ada beberapa elemen pengukur efektivitas yang tergantung dari kondisi masyarakat, yaitu :

1. Faktor penyebab masyarakat tidak mematuhi aturan walaupun peraturan yang baik.
2. Faktor penyebab masyarakat tidak mematuhi peraturan walaupun peraturan sangat baik dan aparat sudah sangat berwibawa.
3. Faktor penyebab masyarakat tidak mematuhi peraturan baik, petugas atau aparat berwibawa serta fasilitas mencukupi.

Elemen tersebut di atas memberikan pemahaman bahwa disiplin dan kepatuhan masyarakat tergantung dari motivasi yang secara internal muncul. Internalisasi faktor ini ada pada tiap individu yang menjadi elemen terkecil dari komunitas sosial. Oleh karena itu

pendekatan paling tepat dalam hubungan disiplin ini adalah melalui motivasi yang ditanamkan secara individual. Dalam hal ini, derajat kepatuhan hukum masyarakat menjadi salah satu parameter tentang efektif atau tidaknya hukum itu diberlakukan sedangkan kepatuhan masyarakat tersebut dapat dimotivasi oleh berbagai penyebab, baik yang ditimbulkan oleh kondisi internal maupun eksternal.

Kondisi internal muncul karena ada dorongan tertentu baik yang bersifat positif maupun negatif. Dorongan positif dapat muncul karena adanya rangsangan yang positif yang menyebabkan seseorang tergerak untuk melakukan sesuatu yang bersifat positif. Sedangkan yang bersifat negatif dapat muncul karena adanya rangsangan yang sifatnya negatif seperti perlakuan tidak adil dan sebagainya. Sedangkan dorongan yang sifatnya eksternal karena adanya semacam tekanan dari luar yang mengharuskan atau bersifat memaksa agar warga masyarakat tunduk kepada hukum. Pada takaran umum, keharusan warga masyarakat untuk tunduk dan menaati hukum disebabkan karena adanya sanksi atau *punishment* yang menimbulkan rasa takut atau tidak nyaman sehingga lebih memilih taat hukum daripada melakukan pelanggaran yang pada gilirannya dapat menyusahkan mereka. Motivasi ini biasanya bersifat sementara atau hanya temporer.

Teori efektivitas hukum yang dikemukakan Soerjono Soekanto tersebut relevan dengan teori yang dikemukakan oleh Romli

Atmasasmita³³ yaitu bahwa faktor-faktor yang menghambat efektivitas penegakan hukum tidak hanya terletak pada sikap mental aparaturnya penegak hukum (hakim, jaksa, polisi dan penasihat hukum) akan tetapi juga terletak pada faktor sosialisasi hukum yang sering diabaikan.

Menurut Soerjono Soekanto³⁴ efektif adalah taraf sejauh mana suatu kelompok dapat mencapai tujuannya. Hukum dapat dikatakan efektif jika terdapat dampak hukum yang positif, pada saat itu hukum mencapai sasarannya dalam membimbing ataupun merubah perilaku manusia sehingga menjadi perilaku hukum.

Sehubungan dengan persoalan efektivitas hukum, pengidentikkan hukum tidak hanya dengan unsur paksaan eksternal namun juga dengan proses pengadilan. Ancaman paksaan pun merupakan unsur yang mutlak ada agar suatu kaidah dapat dikategorikan sebagai hukum, maka tentu saja unsur paksaan inipun erat kaitannya dengan efektif atau tidaknya suatu ketentuan atau aturan hukum. Jika suatu aturan hukum tidak efektif, salah satu pertanyaan yang dapat muncul adalah apa yang terjadi dengan ancaman paksaannya? Mungkin tidak efektifnya hukum karena ancaman paksaannya kurang berat; mungkin juga karena ancaman

³³ Romli Atmasasmita, *Reformasi Hukum, Hak Asasi Manusia & Penegakan Hukum* (Bandung: Mandar Maju, 2001), 55.

³⁴ Soerjono Soekanto, *Efektivitas Hukum dan Penerapan Sanksi* (Bandung: CV. Ramadja Karya, 1988), 80.

paksaan itu tidak terkomunikasi secara memadai pada warga masyarakat³⁵.

Membicarakan tentang efektivitas hukum berarti membicarakan daya kerja hukum itu dalam mengatur dan atau memaksa masyarakat untuk taat terhadap hukum. Hukum dapat efektif jikalau faktor-faktor yang mempengaruhi hukum tersebut dapat berfungsi dengan sebaik-baiknya. Ukuran efektif atau tidaknya suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku dapat dilihat dari perilaku masyarakat. Suatu hukum atau peraturan perundang-undangan akan efektif apabila warga masyarakat berperilaku sesuai dengan yang diharapkan atau dikehendaki oleh atau peraturan perundang-undangan tersebut mencapai tujuan yang dikehendaki, maka efektivitas hukum atau peraturan perundang-undangan tersebut telah dicapai.

2. Teori Tanggung Jawab

Satu satu konsep yang terkait dengan konsep kewajiban hukum adalah konsep tanggung jawab hukum (*libility*). Seseorang yang bertanggung jawab secara hukum atas perbuatan tertentu bahwa dia dapat dikenakan suatu sanksi dalam kasus perbuatannya bertentangan/berlawanan dengan hukum. Sanksi dikenakan, karena perbuatannya sendiri yang membuat orang tersebut bertanggung jawab. Subjek *responsibility* dan subjek kewajiban hukum adalah

³⁵ Achmad Ali, *Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum* (Jakarta: Yarsif Watampone, 1998), 186.

sama. Tanggung jawab (*responsibility*) merupakan suatu refleksi tingkah laku manusia. Penampilan tingkah laku manusia terkait dengan kontrol jiwanya, merupakan bagian dari bentuk pertimbangan intelektualnya atau mentalnya. Bilamana suatu keputusan telah diambil atau ditolak, sudah merupakan bagian dari tanggung jawab dan akibat pilihannya. Tidak ada alasan lain mengapa hal itu dilakukan atau ditinggalkan. Keputusan tersebut dianggap telah dipimpin oleh kesadaran intelektualnya.³⁶ Tanggung jawab dalam arti hukum adalah tanggung jawab yang benar-benar terkait dengan hak dan kewajiban, bukan dalam arti tanggung jawab yang dikaitkan dengan gejala jiwa sesaat atau yang tidak disadari akibatnya.

Dalam teori tradisional, ada dua jenis tanggung jawab, yakni tanggung jawaban berdasarkan kesalahan (*based in fault*) dan tanggung jawaban mutlak (*absolut responsibility*).³⁷ Tanggung jawab mutlak yaitu suatu perbuatan menimbulkan akibat yang dianggap merugikan oleh pembuat undang-undang dan ada suatu hubungan antara perbuatan dengan akibatnya. Tiada hubungan antara keadaan jiwa si pelaku dengan akibat dari perbuatannya.

Salah satu prinsip negara hukum adalah asas legalitas, yang mengandung makna bahwa setiap tindakan hukum pemerintah harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.

³⁶ Masyur Efendi, 1994, *Dimensi/Dinamika Hak Asasi Manusia Dalam Hukum Nasional Dan internasional*, Ghalia Indonesia, Jakarta, Hal. 121

³⁷ Jimli Asshiddiqie, 2006, Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Konstitusi Press, Jakarta, Hal. 61

Berdasarkan yurisprudensi *Conseil d'Etat*, pemerintah atau negara dibebani membayar ganti rugi kepada seseorang rakyat atau warga negara yang menjadi korban pelaksanaan tugas administratif. Dalam perspektif hukum publik, tindakan hukum pemerintahan itu selanjutnya dituangkan dalam dan dipergunakan beberapa instrumen hukum dan kebijakan seperti peraturan, keputusan, peraturan kebijaksanaan, dan ketetapan. Bothlingk memberikan tiga contoh *onbevoegd* (pejabat tidak berwenang) yaitu:³⁸

1. Ia menggunakan cara yang tidak sejalan dengan kewenangan yang diberikan kepadanya.
2. Ia melakukan tindakan dengan cara kewenangan yang diberikan kepadanya, tetapi diluar pelaksanaan tugas.
3. Ia melakukan tindakan dengan cara kewenangan yang diberikan kepadanya di dalam pelaksanaan tugasnya, tetapi tidak sesuai dengan keadaan yang diwajibkan untuk pelaksanaan selanjutnya.

Berdasarkan keterangan tersebut di atas, tampak bahwa tindakan hukum yang dijalankan oleh pejabat dalam rangka menjalankan kewenangan jabatan atau untuk dan atas nama jabatan, maka tindakannya itu dikategorikan sebagai tindakan hukum jabatan. Dalam tulisan Kranenburg & Vegting terhadap persoalan pertanggungjawaban pejabat tersebut ada dua teori. Pertama, *fautes personnelles*, yaitu teori yang menyatakan bahwa kerugian terhadap

³⁸Ridwan H.R., *Op. Cit.*, Hal. 134

pihak ketiga itu dibebankan kepada pejabat yang karena tindakannya itu telah menimbulkan kerugian. Kedua, *fautes de services*, yaitu teori yang menyatakan bahwa kerugian terhadap pihak ketiga itu dibebankan pada instansi pejabat yang bersangkutan.³⁹

Berkenaan dengan persoalan-persoalan yang disebutkan di atas, yakni tentang pertanggungjawaban dan penerapan sanksi terhadap pejabat, diperlukan bukan hanya penjelasan Pasal 116, tetapi juga dengan menentukan prosedur dan mekanisme acara penyelesaiannya. Dalam hal ini teori hukum administrasi tidak dapat dijadikan jalan keluar, yang dapat dijadikan jalan keluar adalah pembuat peraturan pelaksanaan atau penentuan dalam hukum positif. Teori hukum administrasi hanya dapat menjadi kerangka acuan dalam pembuatan peraturan pelaksanaan dan menjadi pedoman untuk penentuan isi dari hukum positif.

Pertanggung jawaban Pemerintah Dalam Hukum Pidana Hukum Administrasi Negara dengan Hukum Pidana, Romeyn berpendapat bahwa hukum Pidana dapat dipandang sebagai bahan pembantu atau "*hulprecht*" bagi hukum administrasi negara, karena penetapan sanksi pidana merupakan satu sarana untuk menegakkan hukum tata pemerintahan, dan sebaliknya

³⁹*Ibid.*

peraturan-peraturan hukum di dalam perundang-undangan administratif dapat dimasukkan dalam lingkungan hukum Pidana.⁴⁰

Sedangkan E. Utrecht⁴¹ mengatakan bahwa Hukum Pidana memberi sanksi istimewa baik atas pelanggaran kaidah hukum privat, maupun atas pelanggaran kaidah hukum publik yang telah ada. Pendapat lain dikemukakan oleh Victor Situmorang bahwa “apabila ada kaidah hukum administrasi negara yang diulang kembali menjadi kaidah hukum pidana, atau dengan perkataan lain apabila ada pelanggaran kaidah hukum administrasi negara, maka sanksinya terdapat dalam hukum pidana”. Secara umum kelaziman pelanggaran hukum oleh pemerintah itu menurut Felix A. Nigro dapat dikategorikan dalam 9 bentuk pelanggaran yaitu:

- a) Ketidakjujuran (*dishonesty*);
- b) Berperilaku tidak etis (*unethical behavior*);
- c) Mengesampingkan hukum (*overriding the law*);
- d) Memperlakukan pegawai secara tidak patut (*unfair treatment of employees*);
- e) Melanggar prosedur hukum (*violations of procedural due process*);
- f) Tidak menjalin kerjasama yang baik dengan pihak legislatif (*failure to respect legislative intent*)

⁴⁰ A. Siti Soetami, 1993, *Hukum Administrasi Negara, Cetakan I*, Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, Hal. 16.

⁴¹ Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, 2005, *Politik Hukum Pidana Kajian Kebijakan Kriminalisasi dan Dekriminalisasi*, Cetakan I, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, Hal. 10.

- g) Pemborosan dalam penggunaan sumber daya (*gross inefficiency*)
- h) Menutup-nutupi kesalahan yang dilakukan oleh aparatur (*covering up mistakes*)
- i) Kegagalan untuk melakukan inisiatif dan terobosan yang positif (*failure to show initiative*).

Pengedepanan aturan hukum adalah pilihan yang paling rasional guna mencegah terjadinya berbagai penyimpangan tersebut. Secara singkat dapat dikatakan bahwa segala aktivitas pemerintah harus tetap dalam kendali pengawasan yang memadai (*adequate*). Keberadaan pemerintah yang selalu dalam pengawasan mengandung makna bahwa pemerintah harus tunduk pada hukum Pelaksanaan pemerintahan yang baik juga akan membuat masyarakat memperoleh dan merasakan ketentraman lahir batin, berupa:

- a. Kelangsungan hidup dan pelaksanaan hak tidak tergantung pada kekuatan fisik dan non fisik;
- b. Sepanjang tidak melanggar hak dan merugikan orang lain maka masyarakat dapat secara bebas menjalankan apa yang diyakininya sebagai kebenaran, serta dapat secara bebas pula mengembangkan bakat dan kesenangannya
- c. Merasakan di-perlakukan secara wajar, berperikemanusiaan, adil dan beradab sekalipun melakukan kesalahan.

Demi menjamin dan memberikan landasan hukum bahwa perbuatan pemerintahan (*bestuurhendeling*) yang dilakukan oleh pemerintah sebagai suatu perbuatan yang sah (*legitimate dan justified*), dapat dipertanggungjawabkan (*accountable and responsible*) dan bertanggung jawab (*liability*), maka setiap perbuatan pemerintahan itu harus berdasarkan atas hukum yang adil, bermartabat dan demokratis. Kemudian administrasi negara melakukan pertanggungjawaban pidana, jika ada unsur-unsur pidana dalam tindakan pemerintahan tersebut. Dan juga administrasi negara melakukan pertanggungjawaban pidana jika melakukan perbuatan perdata juga.

3. Teori Sanksi

Menurut Hans Kelsen Hukum adalah suatu perintah memaksa terhadap perilaku manusia dan Hukum adalah kaidah primer yang menetapkan sanksi-sanksi. Keburukan yang mengancam bagi mereka yang tidak taat adalah berwujud sanksi yang berada di belakang setiap perintah. Suatu perintah merupakan suatu kewajiban untuk ditaati dan sanksi merupakan unsur esensial dari hukum.⁴²

Menurut John Austin hukum yang baik sesungguhnya adalah hukum yang memuat kaidah perintah, larangan, sanksi, kewajiban dan kedaulatan. Hukum adalah perintah dari penguasa yang

⁴² Acmad Ali, 2012, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) Dan Teori Peradilan (Judicialprudence): Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Prenada Media Group, Jakarta, Hal. 56

memegang kekuasaan tertinggi dan berdaulat. Aturan yang diberlakukan di tengah-tengah masyarakat adalah aturan tertulis sebagai pengejawantahan kehendak dan keinginan pengasa. Sedangkan sanksi semata-mata suatu bentuk membebankan penderitaan.⁴³

Sanksi merupakan alat pemaksa, selain hukuman, juga untuk mentaati ketetapan yang ditentukan dalam peraturan atau perjanjian. Sanksi juga diartikan sebagai alat pemaksa sebagai hukuman jika tidak taat kepada perjanjian. Menurut Philipus M. Hadjon, sanksi merupakan alat kekuasaan yang bersifat hukum publik yang digunakan oleh penguasa sebagai reaksi terhadap ketidakpatuhan pada norma hukum administrasi. Dengan demikian unsur-unsur sanksi yaitu:

- a. Sebagai alat kekuasaan.
- b. Bersifat hukum publik.
- c. Digunakan oleh penguasa.
- d. Sebagai reaksi terhadap ketidak patuhan.⁴⁴

Sanksi-sanksi merupakan bagian penutup yang penting dalam hukum dan tiap aturan hukum yang berlaku di Indonesia selalu ada sanksi pada akhir aturan hukum tersebut. Pembebanan sanksi di Indonesia tidak hanya terdapat dalam bentuk undang-

⁴³ Teguh Prasetyo Dan Abdul Halim Barkatullah, 2014, *Filsafat, Teori, Dan Ilmu Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, Hal. 203

⁴⁴ Philipus M. Hadjon, dkk, 2002, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta. Hal. 245

undang, tetapi bisa dalam peraturan lain, seperti keputusan menteri ataupun bentuk lain di bawah undang-undang.⁴⁵

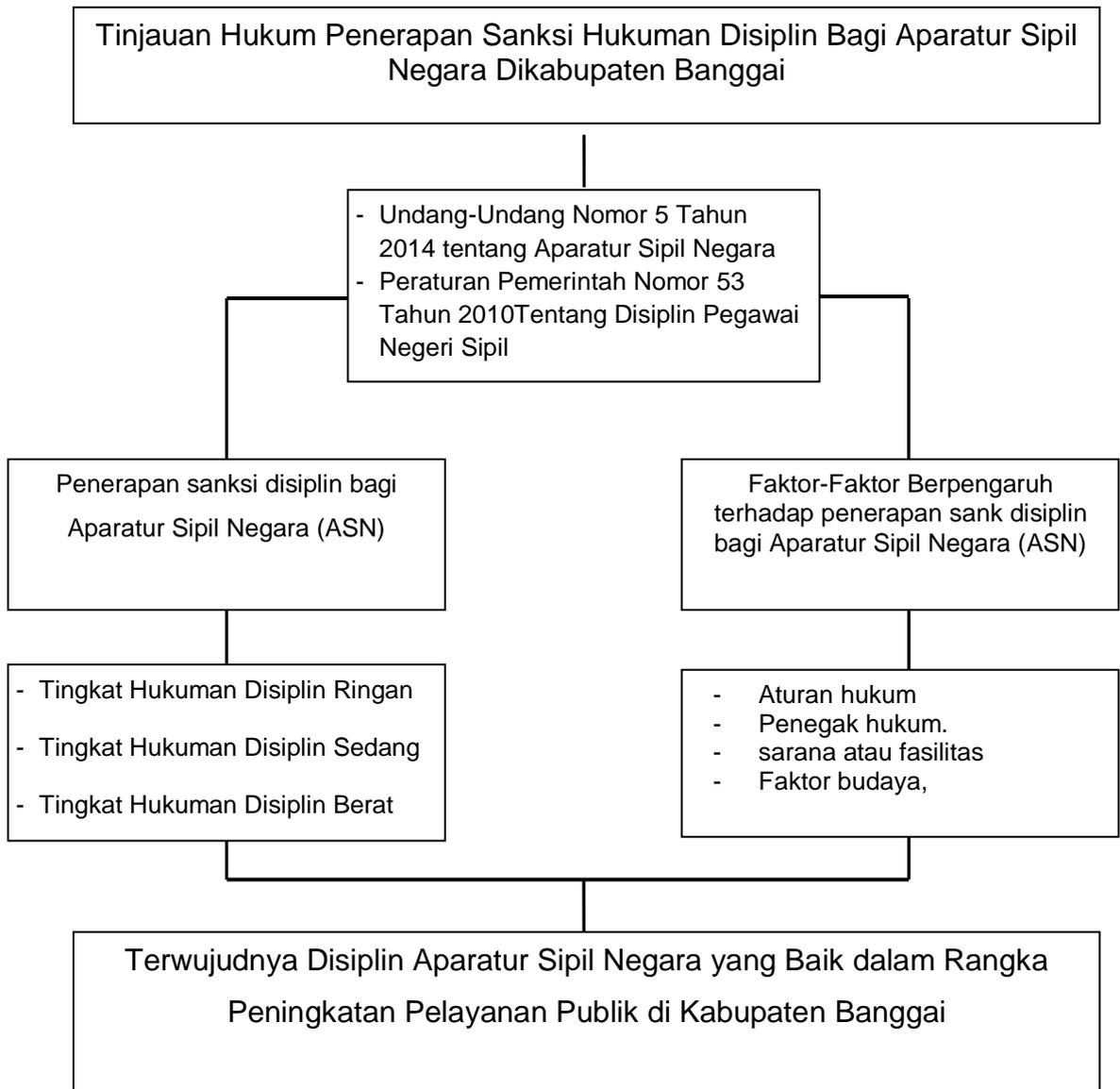
Pencantuman sanksi dalam berbagai aturan hukum merupakan kewajiban yang harus dicantumkan dalam aturan hukum. Seakan-akan aturan hukum yang bersangkutan tidak dapat ditegakkan atau tidak akan dipatuhi jika pada bagian akhir tidak mencantumkan sanksi. Tidak ada gunanya memberlakukan kaidah-kaidah hukum manakala kaidah-kaidah itu tidak dapat dipaksakan melalui sanksi dan menegakkan kaidah-kaidah dimaksud secara prosedural.⁴⁶

Sanksi ini selalu ada pada aturan-aturan hukum yang dikualifikasikan sebagai aturan hukum yang memaksa. Ketidaktaatan atau pelanggaran terhadap suatu kewajiban yang tercantum dalam aturan hukum mengakibatkan terjadinya ketidakteraturan yang sebenarnya tidak diinginkan oleh aturan hukum yang bersangkutan. Hal ini sesuai fungsi sanksi yang dipakai untuk penegakan hukum terhadap ketentuan-ketentuan yang biasanya berisi suatu larangan atau kewajiban.

⁴⁵ *Ibid*

⁴⁶ *Ibid*, Hal. 262

E. Kerangka Pikir



F. Definisi Operasional

1. Disiplin Pegawai Negeri Sipil adalah kesanggupan Pegawai Negeri Sipil untuk menaati kewajiban dan menghindari larangan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dan/atau peraturan kedinasan yang apabila tidak ditaati atau dilanggar dijatuhi hukuman disiplin.
2. Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah.
3. Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan.
4. Pelanggaran disiplin adalah setiap ucapan, tulisan, atau perbuatan PNS yang tidak menaati kewajiban dan/atau melanggar larangan ketentuan disiplin PNS, baik yang dilakukan di dalam maupun di luar jam kerja.
5. Hukuman disiplin adalah hukuman yang dijatuhkan kepada PNS karena melanggar peraturan disiplin PNS.
6. Pejabat Pembina Kepegawaian Pusat, Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Provinsi, dan Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Kabupaten/Kota adalah sebagaimana

dimaksud dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur wewenang pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian PNS.

7. Pemerintah pusat yang selanjutnya disebut pemerintah adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan.
8. Pemerintah daerah adalah gubernur, Bupati, atau Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
9. Substansi hukum adalah semua peraturan hukum baik tertulis maupun tidak tertulis, menyangkut hukum yang hidup (*living law*) dan bukan hanya aturan yang ada dalam undang-undang (*law in books*).
10. Struktur hukum adalah lembaga-lembaga atau pranata-pranata hukum dan bagaimana lembaga itu menjalankan tugas dan fungsinya.
11. Kultur atau budaya hukum adalah sikap, kepercayaan masyarakat, nilai-nilai yang dianut oleh masyarakat serta ide-ide atau pengharapan mereka terhadap hukum dan sistem hukum.
12. Sarana adalah fasilitas pendukung kerja aparatur meliputi peralatan yang memadai serta fasilitas penunjang lainnya yang mendukung penerapan penegakan hukum
13. Kabupaten Banggai adalah salah satu daerah otonom dan masuk dalam wilayah Provinsi Sulawesi Tengah beribukota di Luwuk.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Lokasi Penelitian

Penelitian dilakukan di Kabupaten Banggai yakni di Pemerintah Daerah Kabupaten Banggai karena berdasarkan beberapa kasus yang ditemukan adanya pelanggaran disiplin Pegawai Negeri Sipil.

B. Tipe Penelitian

Tipe penelitian ini adalah penelitian hukum empiris (*social legal research*), yakni penelitian hukum yang dilakukan dengan pendekatan pada realitas hukum dalam masyarakat. Penelitian ini didasarkan pada adanya gejala berupa kesenjangan antara harapan (*das sollen*) dengan kenyataan (*das sein*) di bidang hukum. Dalam hubungan ini orientasi penelitian adalah *law in action*.

C. Jenis dan Sumber Data

Adapun jenis dan sumber data dalam penelitian ini, diklasifikasikan sebagai berikut:

1. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari responden dan narasumber yakni Pemerintah daerah Kabupaten Banggai dalam hal ini Inspektorat „Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten

Banggai, PNS Pemerintah Kabupaten Banggai. yang terpilih dengan menggunakan teknik wawancara.

2. Data Sekunder

Data sekunder adalah berbagai referensi atau karya ilmiah bidang hukum berupa buku hukum dan dokumen hasil penelitian yang berhubungan dengan data sebelumnya maupun peraturan perundang-undangan.

D. Populasi dan Sampel

1. Populasi

Populasi dalam penelitian ini adalah Pemerintah Daerah Kabupaten Banggai dan Pegawai Negeri Sipil.

2. Sampel

Sampel dalam penelitian ini ditentukan secara *purposive sampling*, terhadap seluruh Aparatur Sipil Negara pada Daerah Kabupaten Banggai dan Pegawai Negeri Sipil Daerah, dengan komposisi sebagai berikut:

- | | |
|-----------------------------|-----------|
| a. Inspektorat | : 2 orang |
| b. Badan Kepegawaian Daerah | : 2 orang |
| c. Pegawai Negeri Sipil | : 2 orang |

E. Teknik Pengumpulan Data

Data penelitian yang dikumpulkan akan dianalisis dengan mengadakan wawancara secara mendalam (*deep interview*) dan tanya jawab dengan responden.

F. Analisis Data

Data yang diperoleh baik secara primer maupun sekunder kemudian dianalisis secara kualitatif. Yakni menyajikan secara deskriptif, dengan menjelaskan, menggambarkan dan menguraikan masalah-masalah yang akan dikaji dan penyelesaiannya berkaitan dengan penjatuhan sanksi disiplin bagi ASN di Kabupaten Banggai.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Penerapan Sanksi Disiplin Bagi Aparatur Sipil Negara di Kabupaten Banggai

Pelanggaran disiplin oleh aparatur sipil negara (selanjutnya disebut ASN) masih sering terlihat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Ketidaksiplinan PNS terlihat dari masih adanya PNS yang terlambat masuk kerja, pulang lebih awal, berada di luar wilayah kantor di saat jam kerja, dan bentuk-bentuk pelanggaran lainnya. Hal ini sudah menjadi pemandangan yang lumrah bagi masyarakat. Rendahnya kualitas disiplin dan etos kerja ASN merupakan akar penyebab pelayanan publik yang kurang berkualitas. Hal ini juga akan berdampak pada munculnya perilaku ASN yang bisa menyimpang seperti KKN (korupsi, kolusi dan nepotisme), sehingga dapat berakibat kepada kualitas pelayanan publik yang tidak akuntabel dan tidak transparan.

Salah satu faktor penyebab terjadinya ketidaksiplinan ini karena pembinaan, pengawasan dan sanksi yang dilakukan dan dijatuhkan selama ini tidak berjalan optimal. Disiplin lemah, pengawasan juga lemah, sanksi lebih lemah lagi dan cenderung pilih kasih sehingga tidak

berwibawa di mata korps pegawai negeri. Hal ini bisa juga dimungkinkan karena indikasi penilaian kerja di jajaran ASN masih belum objektif, sehingga masih jauh dari harapan dan profesionalisme, tidak tegas, dengan indikasi sarat KKN.

Dalam rangka peningkatan disiplin ASN sebagai abdi negara dan masyarakat diperlukan pembinaan dan pengawasan terus-menerus. Pemerintah melalui PP nomor 53 tahun 2010 tentang disiplin pegawai negeri sipil (PNS) dilakukan secara bertahap sejak pengangkatan, penempatan, pendidikan dan latihan, pemindahan, penghargaan, serta pemberhentian, dengan selalu mengacu kepada kode etik dan peraturan disiplin yang diberlakukan. Semua itu dilakukan dengan tujuan untuk mengoptimalkan kinerja sumber daya aparatur.

Penegakan disiplin harus menjadi nafas bagi setiap aparatur negara dalam menjalankan tugas dan fungsinya, dengan ukuran-ukuran yang jelas sebagai parameter penilaian. Dengan indikator-indikator yang ditetapkan, maka *reward* and *punishment* juga bisa diterapkan secara konsisten. Dalam hal ini, diperlukan pengawasan yang tidak saja dari atasan langsung, tetapi juga dari luar. Dengan berlakunya Peraturan Pemerintah No. 53 tahun 2010, PNS tidak bisa berkilah lagi, dan disiplin tak bisa ditawar-tawar. "Pemerintah telah menyiapkan parameter penilaian aparatur. Jadi sanksi juga sudah ditetapkan, sesuai dengan tingkat kesalahan yang dilakukan. Selain itu, pengawasan terhadap disiplin kerja PNS juga akan ditingkatkan. Untuk itu, setiap instansi pemerintah perlu

mengembangkan budaya kerja di lingkungannya masing-masing. Perubahan pola pikir dan peningkatan budaya kerja pada dasarnya merupakan inti dari reformasi birokrasi. SDM aparatur negara harus mendahulukan kewajiban daripada hak, mengutamakan peran bukan wewenang serta untuk melayani, bukan untuk dilayani.

Berdasarkan hasil penelitian yang penulis lakukan di Kabupaten Banggai, ditemukan data pelanggaran disiplin ASN yang cukup tinggi. Adapun data pelanggaran tersebut tersaji dalam tabel berikut ini:

TABEL 1:⁴⁷
Data Pelanggaran Disiplin ASN di Kabupaten Banggai 2012-2016

| No. | Tahun | Bentuk Pelanggaran | Jumlah Pelanggaran | Total Pelanggaran |
|-----|-------|--|--------------------|-------------------|
| 1. | 2012 | Tidak menjalankan tugas kurun waktu tertentu | 26 | 33 |
| | | Terlibat dalam kegiatan partai politik | 1 | |
| | | Melakukan penundaan Tupoksi | 4 | |
| | | Melakukan Pungutan Liar | 2 | |
| 2. | 2013 | Tidak menjalankan tugas kurun waktu tertentu | 32 | 40 |
| | | Terlibat dalam kegiatan partai politik | 3 | |
| | | Melakukan penundaan Tupoksi | 3 | |
| | | Melakukan Tindak Pidana Perkelahian | 2 | |
| 3. | 2014 | Tidak menjalankan tugas kurun waktu tertentu | 24 | 32 |
| | | Terlibat dalam kegiatan partai politik | 6 | |
| | | Melakukan penundaan Tupoksi | 2 | |
| 4. | 2015 | Tidak menjalankan tugas kurun waktu tertentu | 21 | 29 |
| | | Terlibat dalam kegiatan partai politik | 5 | |
| | | Melakukan penundaan Tupoksi | 2 | |
| | | Menggunakan Narkotika | 1 | |
| 5. | 2016 | Tidak menjalankan tugas kurun waktu tertentu | 15 | 24 |
| | | Terlibat dalam kegiatan partai politik | 2 | |
| | | Melakukan penundaan Tupoksi | 2 | |
| | | Melakukan Pungutan Liar | 1 | |
| | | Terlibat Kampanye Pemilihan Umum | 4 | |
| | | | | 158 |

⁴⁷ Sumber data: Inspektorat Pemerintah Kabupaten Banggai, 2016.

Berdasarkan data tersebut di atas, bentuk pelanggaran disiplin ASN yang terjadi di Kabupaten Banggai sangat beragam, yakni:

- a. Tidak menjalankan tugas kurun waktu tertentu;
- b. Terlibat dalam kegiatan partai politik;
- c. Melakukan penundaan Tupoksi;
- d. Melakukan Pungutan Liar;
- e. Terlibat tindak pidana (perkelahian dan Narkotika); dan
- f. Ikut serta dalam Kampanye Pemilihan Umum.

Berdasarkan data pada tabel 1 dapat diketahui bahwa dalam kurun waktu 5 tahun terakhir, telah terjadi pelanggaran disiplin ASN sebanyak 158 kasus. Jumlah pelanggaran disiplin ini dapat dikatakan cukup banyak. Berkaitan dengan hal ini, penulis melakukan wawancara dengan Bapak Ariston Linggi selaku Pengawas Pemerintahan Pertama Pemkab Banggai pada tanggal 18 April 2017, beliau menerangkan bahwa:

Jumlah pelanggaran disiplin ASN dalam kurun waktu 5 tahun terakhir sudah mengalami penurunan. Hal ini tidak terlepas dari penegakan yang konsisten terhadap Peraturan Pemerintah No. 53 tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai negeri Sipil. Sebenarnya jika dilihat secara seksama, angka pelanggaran disiplin yang berkaitan dengan kinerja PNS mengalami penurunan setiap tahunnya. Peningkatan pelanggaran yang terjadi lebih disebabkan pelanggaran yang bersifat kode etik, yakni pelanggaran ikut serta dalam kegiatan partai politik, dan ikut serta dalam kampanye pemilukada.

Penulis berpendapat bahwa, meskipun pada dasarnya pelanggaran yang berkaitan dengan kinerja mengalami penurunan, dan peningkatan terjadi pada pelanggaran etik, tetap saja bahwa ASN yang bersangkutan melakukan pelanggaran disiplin. Tentunya trend pelanggaran yang terjadi

perlu diidentifikasi, khususnya yang berkaitan dengan profesionalitas ASN. Penegakan disiplin tidak hanya berdampak pada peningkatan kinerja, melainkan juga harus meningkatkan profesionalitas ASN dalam menaati kode etik ASN.

Beberapa faktor turut memberi andil sehingga para ASN cenderung melakukan pelanggaran. Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan beberapa aparatur sipil negara, penulis memperoleh keterangan sebagai berikut:

a. Pengaruh Moralitas/Mental ASN

Tuntutan terhadap peningkatan integritas dan profesionalisme aparatur birokrasi, merupakan bagian dari proses untuk mewujudkan desentralisasi yang efisien, pemerintahan demokratis dan mempercepat terwujudnya kesejahteraan rakyat. Harapan semua pihak baik pemda maupun masyarakat adalah keberadaan birokrasi yang dapat memberikan pelayanan publik yang berkualitas dan kesuksesan reformasi birokrasi ditentukan oleh kualitas pelayanan publik yang dilaksanakan oleh birokrasi pemerintah daerah. Sedangkan birokrasi yang baik didasarkan pada perwujudan perilaku aparatur birokrasi yang berintegritas dan profesional.

Namun yang menjadi permasalahan adalah, integritas dan profesionalisme belumlah melembaga di tubuh aparatur birokrasi. Masalah kronis aparatur birokrasi saat ini adalah yang statusnya 'sebagai alat negara' sangat rentan dimaknai 'sebagai alat kekuasaan' oleh anggotanya yang masih berorientasi kekuasaan dan materi. Kultur lama yang

memandang kekuasaan sebagai *'power over'* dan intervensi politik yang disebabkan oleh nilai strategis dan pengaruhnya dalam politik ditengarai sebagai penyebab utama demoralisasi aparatur birokrasi. Sehingga menyebabkan gagalnya reformasi birokrasi di lingkup pemerintah daerah.

Rendahnya moralitas PNS, juga menjadi landasan dalam pembentukan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. dalam penjelasan umum PP tersebut, dijelaskan bahwa:

Dalam rangka mewujudkan PNS yang handal, profesional, dan bermoral sebagai penyelenggara pemerintahan yang menerapkan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*), maka 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. Untuk mewujudkan PNS yang handal, profesional, dan bermoral tersebut, mutlak diperlukan peraturan disiplin PNS yang dapat dijadikan pedoman dalam menegakkan disiplin, sehingga dapat menjamin terpeliharanya tata tertib dan kelancaran pelaksanaan tugas serta dapat mendorong PNS untuk lebih produktif berdasarkan sistem karier dan sistem prestasi kerja.

Pegawai Negeri Sipil yang melanggar Kode Etik Pegawai Negeri Sipil selain dikenakan sanksi moral dapat dijatuhi hukuman disiplin Pegawai Negeri Sipil atau tindakan administratif lainnya berdasarkan rekomendasi dari Majelis Kode Etik. Penjatuhan hukuman disiplin bagi Pegawai Negeri Sipil harus berdasarkan ketentuan yang diatur dalam Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Namun demikian, tak sedikit pula mereka yang telah melakukan pelanggaran disiplin, kembali mendapatkan sanksi atas perbuatan yang sama. Hal inilah yang penulis temukan pada

Pemerintah Kabupaten Banggai, dimana terdapat 7 (tujuh) ASN yang melakukan pelanggaran yang sama secara berulang-ulang dalam tahun yang berbeda, sehingga mengakibatkan dijatuhkannya sanksi pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri karena PNS yang bersangkutan tidak masuk kerja tanpa alasan yang sah selama lebih dari 46 (empat puluh enam) hari kerja.

Kondisi ini menunjukkan bahwa, moralitas beberapa PNS memang masih sangat rendah. Terlepas dari kesalahan dalam melakukan rekrutmen ASN, kondisi ini perlu disikapi melalui pembinaan ASN yang telah di ambil sumpah janjinya sebagai abdi negara. Untuk itu, setiap instansi pemerintah perlu mengembangkan budaya kerja di lingkungannya masing-masing. Perubahan pola pikir dan peningkatan budaya kerja pada dasarnya merupakan inti dari reformasi birokrasi. SDM aparatur negara harus mendahulukan kewajiban daripada hak, mengutamakan peran bukan wewenang serta untuk melayani, bukan untuk dilayani.

b. Faktor Kesejahteraan Pegawai

Usaha dalam meningkatkan produktivitas kerja seseorang, terlebih dahulu harus diciptakan suatu kondisi organisasi dalam bentuk penetapan sebagai kebijakan dan penyediaan fasilitas serta kesejahteraan pegawai. Dari kondisi tersebut, diharapkan pegawai akan selalu mentaati peraturan yang berlaku untuk bekerja dan memiliki produktivitas kerja yang cukup tinggi guna menjamin kelangsungan hidup organisasi organisasi kerja.

Beberapa responden, yang penulis interview dalam rangka penelitian ini, mengemukakan bahwa tingkat kesejahteraan yang kurang diperhatikan menjadi salah satu faktor penyebab pelanggaran disiplin ASN di Kabupaten Banggai. Dari 5 (lima) responden yang menjadi sampel penelitian dimana mereka juga pernah dijatuhi sanksi berupa pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah sebanyak 3 (tiga) orang, karena melakukan pelanggaran menerima hadiah atau suatu pemberian yang berhubungan dengan jabatan dan/atau pekerjaannya. Sementara 2 (dua) responden dijatuhi hukuman penundaan kenaikan gaji berkala selama 1(satu) tahun karena tidak masuk kerja tanpa alasan yang sah selama 16 (enam belas)sampai dengan 20 (dua puluh) hari kerja.

Berdasarkan hasil wawancara dengan beberapa responden, alasan kesejahteraan menjadi faktor penyebab ASN ini melakukan pelanggaran disiplin. 1 (satu) diantara 5 (lima) responden bahkan berprofesi sebagai tukang ojek dalam rangka memenuhi kebutuhan hidupnya. Hal ini dikarenakan gaji PNS yang bersangkutan tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan rumah tangganya.

Dalam pandangan penulis, perlu dilakukan upaya dalam meningkatkan produktivitas kerja seseorang, yakni terlebih dahulu harus menciptakan suatu kondisi organisasi dalam bentuk penetapan kebijakan dan penyediaan fasilitas serta kesejahteraan pegawai. Dari kondisi tersebut, diharapkan pegawai akan selalu mentaati peraturan yang

berlaku untuk bekerja dan memiliki produktivitas kerja yang cukup tinggi guna menjamin kelangsungan hidup organisasi kerja.

c. Sistem Pola Karir yang Tidak Sehat

Dari 158 ASN yang pernah dijatuhi hukuman disiplin, pelanggaran yang paling banyak dilakukan ASN adalah tidak masuk kerja tanpa alasan yang sah selama 5 (lima) hari kerja dan tidak masuk kerja tanpa alasan yang sah selama 6 (enam) sampai dengan 10 (sepuluh) hari kerja. Jenis pelanggaran ini dijatuhi hukuman disiplin berupa teguran lisan dan teguran tertulis. Dari 118 bentuk pelanggaran tidak masuk kerja dalam masa tertentu, sebanyak 86 pelanggaran masuk dalam kategori ini, dimana 52 pelanggaran dilakukan dalam bentuk tidak masuk kerja tanpa alasan yang sah selama 5 (lima) hari kerja dan 34 sisanya merupakan pelanggaran tidak masuk kerja tanpa alasan yang sah selama 6 (enam) sampai dengan 10 (sepuluh) hari kerja.

Dari 86 PNS yang telah dijatuhi hukuman teguran lisan dan teguran tertulis, penulis menemukan terdapat 2 orang yang mengemukakan bahwa salah satu faktor yang menyebabkan pelanggaran disiplin yang dilakukannya adalah karena yang bersangkutan berpendapat bahwa pada unit kerja yang bersangkutan terjadi pola karir yang tidak sehat. Menurutnya, sistem karir yang digunakan tidak terlalu memperhatikan kinerja, melainkan juga dipengaruhi oleh kedekatan emosional antara atasan dan bawahan. Sehingga kondisi ini berujung pada kesenjangan

antar pegawai yang juga kurang memotivasi PNS untuk taat pada aturan yang ada.

Penulis berpendapat bahwa, terjadinya ketimpangan dalam hal pengembangan karir tidak semestinya ditindak lanjuti dengan mengurangi prestasi kerja atau bahkan meninggalkan kewajiban kerja yang berujung pada pelanggaran disiplin PNS. PP 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS telah mengakomodir segala bentuk kemungkinan pelanggaran, termasuk di dalamnya tentang “Pelanggaran Terhadap Kewajiban”. Dalam hal seorang bawahan tidak diberikan kesempatan dalam mengembangkan karir, maka seorang atasan juga telah melakukan pelanggaran disiplin PNS, dan dapat di jatuhi hukuman disiplin. Pasal 8 angka 13 dengan tegas menyebutkan bahwa sanksi teguran lisan dapat diberikan apabila seorang atasan tidak melaksanakan kewajiban berupa “memberikan kesempatan kepada bawahan untuk mengembangkan karir”.

Dalam penjelasan PP Nomor 53 Tahun 2010, dijelaskan bahwa Yang dimaksud dengan “memberikan kesempatan kepada bawahan untuk mengembangkan karir” adalah memberi kesempatan kepada bawahan untuk meningkatkan kemampuan dalam rangka pengembangan karir, antara lain memberi kesempatan mengikuti rapat, seminar, diklat, dan pendidikan formal lanjutan. Oleh karena itu, dalam hal seorang atasan tidak memberikan kesempatan mengembangkan karir bagi bawahan, seorang atasan dapat dilaporkan atas dugaan telah melakukan pelanggaran terhadap kewajiban sebagaimana ketentuan tersebut di atas.

d. Krisis Keteladanan Atasan

Keteladanan pemimpin mempunyai faktor yang besar dalam mewujudkan etos kerja PNS. Menjadi pioner perubahan sepihak memang nampak sebuah harapan yang sepele, Namun bila dicermati dengan baik, Salah satu krisis yang melanda bangsa Indonesia saat ini adalah krisis figur pioner yang berani dan mampu melakukan perbaikan terhadap etos kerjanya. Kadang-kadang sebagian PNS enggan melakukan hal perubahan, karena tidak ada yang memulai, padahal semuanya tahu mana yang benar dan mana yang kurang baik, untuk itu sebagai pemimpin yang dipercaya pemerintah tentunya mempunyai pengaruh yang besar terhadap pola kerja bawahannya.

Pada beberapa pelanggaran disiplin yang terjadi di pemerintahan Kabupaten Banggai, terdapat beberapa pelanggaran yang justru dilakukan bersama-sama antara atasan dan bawahan. Berdasarkan data yang penulis peroleh dari Inspektorat Pemerintah Kabupaten Banggai, ditemukan terdapat pelanggaran ikut serta dalam kegiatan partai politik yang terjadi pada tahun 2014 sebanyak 6 pelanggaran, serta ikut serta dalam kampanye Pilkada pada tahun 2016 sebanyak 4 pelanggaran.

Penulis melakukan wawancara dengan salah seorang PNS yang melakukan pelanggaran ikut serta dalam kegiatan partai politik, serta seorang PNS yang terlibat pelanggaran turut serta dalam kegiatan kampanye Pilkada. Berdasarkan hasil wawancara yang penulis lakukan, 2 responden tersebut menerangkan bahwa keikutsertaannya dalam

kegiatan partai politik dan kampanye Pilkada merupakan hasil ajakan dari atasan pada unit kerjanya. Yang bersangkutan tidak berani untuk melakukan penolakan karena faktor takut mendapatkan diskriminasi pada kantor tempat ia bekerja.

Selain pada kasus pelanggaran tersebut di atas, krisis keteladanan atasan ini juga terjadi pada pelanggaran melakukan penundaan terhadap tupoksi. Salah satu aparat yang mendapatkan hukuman disiplin mengemukakan bahwa, seringkali penundaan pekerjaan terjadi karena atasan unit kerja yang bersangkutan tidak berada di tempat. Hal ini tentu berdampak pada pelaksanaan tupoksi khususnya yang berkaitan dengan administrasi yang membutuhkan tanda tangan atasan.

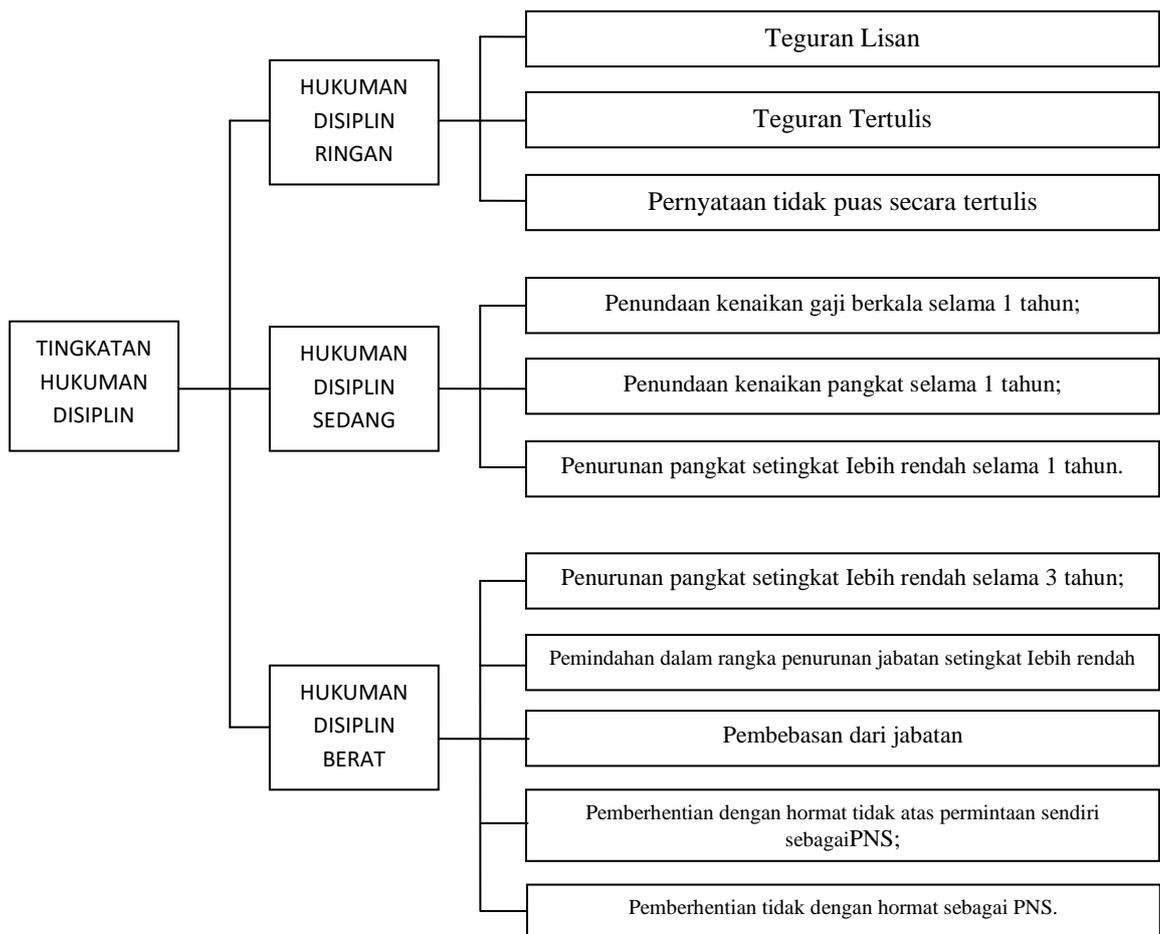
Berdasarkan hasil wawancara yang penulis lakukan dengan beberapa responden tersebut di atas, penulis dapat menyimpulkan bahwa faktor yang menyebabkan terjadinya pelanggaran disiplin ASN mencakup Pengaruh Moralitas/Mental ASN, Faktor Kesejahteraan Pegawai, Sistem Pola Karir yang Tidak Sehat dan Krisis Keteladanan Atasan.

Selanjutnya penulis melakukan penelitian berkaitan dengan pelaksanaan hukuman disiplin terhadap ASN di Kabupaten Banggai. Meskipun pada saat ini ketentuan terkait dengan ASN telah mengacu pada Undang-Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014, namun demikian instrumen penjatuhan hukuman disiplin masih menggunakan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

sampai dengan disusunnya penelitian ini, belum ada peraturan pemerintah yang menggantikan PP 53 tahun 2010 tersebut.

Pelaksanaan hukuman disiplin di Kabupaten Banggai mengacu pada Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 21 Tahun 2010 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Berdasarkan ketentuan tersebut, Tingkat Hukuman disiplin terdiri dari 3 (tiga) jenis sebagaimana dapat dilihat pada bagan berikut ini:

BAGAN 1: TINGKATAN HUKUMAN DISIPLIN PNS



Pelaksanaan hukuman disiplin PNS di Kabupaten Banggai dilaksanakan terhadap aparat yang melakukan pelanggaran terhadap kewajiban serta pelanggaran terhadap larangan. Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Indriany Tapa selaku Pengawasan Pemerintahan Pertama PemKabupaten Banggai, pada tanggal 18 April 2017, dijelaskan terkait proses penanganan pelanggaran disiplin PNS yang pada intinya menjelaskan alur sebagai berikut:

PPK Daerah Kabupaten/Kota menetapkan penjatuhan hukuman disiplin bagi PNS Daerah Kabupaten/Kota yang menduduki jabatan:

- a) Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota di lingkungannya
- b) fungsional tertentu jenjang Utama di lingkungannya
- c) fungsional umum golongan ruang IV/d dan golongan ruang IV/e
- d) struktural eselon II dan fungsional tertentu jenjang Madya dan Penyelia di lingkungannya
- e) fungsional umum golongan ruang IV/a sampai dengan golongan ruang IV/c di lingkungannya
- f) struktural eselon III ke bawah dan fungsional tertentu jenjang Muda dan Penyelia ke bawah di lingkungannya
- g) fungsional umum golongan ruang III/c dan golongan ruang III/d dilingkungannya; dan
- h) fungsional umum golongan ruang III/b ke bawah di lingkungannya

Selanjutnya, PPK Daerah Kabupaten/Kota juga berwenang menetapkan penjatuhan hukuman disiplin bagi PNS yang dipekerjakan di lingkungannya yang menduduki jabatan:

- a. Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota
- b. fungsional tertentu jenjang Utama
- c. fungsional umum golongan ruang IV/d dan golongan ruang IV/e;
- d. Struktural eselon II ke bawah dan fungsional tertentu jenjang Madya dan Penyelia ke bawah.

Terhadap PNS yang diperbantukan di lingkungannya, PPK juga berwenang menetapkan hukuman bagi mereka yang menduduki jabatan:

- a. Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota
- b. Fungsional tertentu jenjang Utama
- c. fungsional umum golongan ruang IV/a sampai dengan golongan ruang IV/e
- d. struktural eselon II dan fungsional tertentu jenjang Madya
- e. struktural eselon III ke bawah dan fungsional tertentu jenjang Muda dan Penyelia ke bawah; dan
- f. fungsional umum golongan ruang III/c dan golongan ruang III/d.

Terhadap PNS yang dipekerjakan ke luar instansi induknya, PPK berwenang menetapkan hukuman bagi mereka yang menduduki jabatan:

- a. struktural eselon II ke bawah dan fungsional tertentu jenjang Utama ke bawah; dan
- b. fungsional umum golongan ruang IV/e ke bawah

Selain terhadap jenis PNS tersebut di atas, PPK juga berwenang menetapkan hukuman disiplin terhadap PNS yang diperbantukan ke luar instansi induknya yang menduduki jabatan struktural eselon II ke bawah dan jabatan fungsional tertentu jenjang Utama ke bawah serta jabatan fungsional umum golongan ruang IV/e ke bawah, PNS yang dipekerjakan atau diperbantukan pada Perwakilan Republik Indonesia di luar negeri dan PNS yang dipekerjakan atau diperbantukan pada negara lain, atau badan internasional, atau tugas di luar negeri.

Selanjutnya, selain Pejabat Pembina Kepegawaian, kewenangan penjatuhan hukuman disiplin juga dimiliki oleh Sekretaris daerah Kab/Kota, terhadap PNS dilingkungannya yang menduduki jabatan:

- a. struktural eselon II di lingkungannya
- b. struktural eselon III, fungsional tertentu jenjang Muda dan Penyelia, dan fungsional umum golongan ruang III/c dan golongan ruang III/d di lingkungannya
- c. struktural eselon IV, fungsional tertentu jenjang Pertama dan Pelaksana Lanjutan, dan fungsional umum golongan ruang II/c sampai dengan golongan ruang III/b di lingkungannya,

Selain PNS yang berada dilingkungan kerjanya, seorang Sekretaris Daerah Kab/Kota juga dapat menjatuhkan hukuman disiplin terhadap PNS:

- a. yang dipekerjakan atau diperbantukan di lingkungannya yang menduduki jabatan struktural eselon III, jabatan fungsional

tertentu jenjang Muda dan Penyelia, dan jabatan fungsional umum golongan ruang III/c dan golongan ruang III/d; dan

- b. PNS yang diperbantukan di lingkungannya yang menduduki jabatan struktural eselon IV, jabatan fungsional tertentu jenjang Pertama dan Pelaksana Lanjutan, dan jabatan fungsional umum golongan ruang II/c sampai dengan golongan ruang III/b.

Pejabat struktural eselon II menetapkan penjatuhan hukuman disiplin bagi:

- a. PNS yang menduduki jabatan struktural eselon III, fungsional tertentu jenjang Muda dan Penyelia, dan fungsional umum golongan ruang III/c dan golongan ruang III/d di lingkungannya,
- b. struktural eselon IV, fungsional tertentu jenjang Pertama dan Pelaksana Lanjutan, dan fungsional umum golongan ruang II/c sampai dengan golongan ruang III/b di lingkungannya;
- c. PNS yang dipekerjakan atau diperbantukan di lingkungannya yang menduduki jabatan struktural eselon III, jabatan fungsional tertentu jenjang Muda dan Penyelia, dan jabatan fungsional umum golongan ruang III/c dan golongan ruang III/d
- d. PNS yang diperbantukan di lingkungannya yang menduduki jabatan struktural eselon IV, jabatan fungsional tertentu jenjang Pertama dan Pelaksana Lanjutan, dan jabatan fungsional umum golongan ruang II/c sampai dengan golongan ruang III/b;

Pejabat struktural eselon III menetapkan penjatuhan hukuman disiplin bagi:

- a. struktural eselon IV, fungsional tertentu jenjang Pertama dan Pelaksana Lanjutan, dan fungsional umum golongan ruang II/c sampai dengan golongan ruang IIIb di lingkungannya
- b. Struktural eselon V, fungsional tertentu jenjang Pelaksana dan Pelaksana Pemula, dan fungsional umum golongan ruang II/a dan golongan ruang II/b di Lingkungannya
- c. PNS yang dipekerjakan atau diperbantukan di (lingkungannya yang menduduki jabatan struktural eselon IV, jabatan fungsional tertentu jenjang Pertama dan Pelaksana Lanjutan, dan jabatan fungsional umum golongan ruang II/c sampai dengan golongan ruang III/b
- d. PNS yang diperbantukan di lingkungannya yang menduduki jabatan struktural eselon V, jabatan fungsional tertentu jenjang Pelaksana dan Pelaksana Pemula, dan jabatan fungsional umum golongan ruang II/a dan golongan ruang II/b

Pejabat struktural eselon IV dan pejabat yang setara menetapkan penjatuhan hukuman disiplin bagi:

- a. struktural eselon V, fungsional tertentu jenjang Pelaksana dan Pelaksana Pemula, fungsional umum golongan ruang II/a dan golongan ruang II/b di lingkungannya

- b. fungsional umum golongan ruang I/a sampai dengan golongan ruang I/d;
- c. PNS yang dipekerjakan atau diperbantukan di lingkungannya yang menduduki jabatan struktural eselon V, fungsional tertentu jenjang, Pelaksana dan Pelaksana Pemula, dan jabatan fungsional umum golongan ruang II/a dan golongan ruang II/b; dan
- d. PNS yang diperbantukan di lingkungannya yang menduduki jabatan fungsional umum golongan ruang I/a sampai dengan golongan ruang I/d.

Pejabat struktural eselon V dan pejabat yang setara menetapkan penjatuhan hukuman disiplin bagi:

- a. PNS yang menduduki jabatan fungsional umum golongan ruang I/asampai dengan golongan ruang I/d di lingkungannya; dan
- b. PNS yang dipekerjakan atau diperbantukan di lingkungannya yang menduduki jabatan fungsional umum golongan ruang I/a sampai dengan golongan ruang I/d.

Berdasarkan data tersebut di atas, diketahui bahwa terdapat 6 (enam) jenis jabatan yang dapat menetapkan hukuman disiplin bagi ASN di instansi daerah, yakni:

1. Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Kabupaten/Kota
2. Sekretaris daerah Kab/Kota
3. Pejabat struktural eselon II

4. Pejabat struktural eselon III
5. Pejabat struktural eselon IV; dan
6. Pejabat struktural eselon V.

Masing-masing jabatan tersebut di atas, dapat menetapkan hukuman disiplin bagi PNS daerah sesuai dengan jenis sanksi yang diatur sebagaimana tertuang dalam Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 21 Tahun 2010 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Terkait dengan prosedur penjatuhan hukuman, penulis melakukan wawancara dengan Suhardi selaku kepala Sub Bidang Evaluasi Kinerja Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Banggai, pada tanggal 18 April 2017, beliau mengemukakan bahwa:

Hukuman disiplin dijatuhkan kepada Aparatur Sipil Negara setelah melalui serangkaian tahapan, yakni tahap pemanggilan, tahap pemeriksaan, Tahap Penjatuhan Hukuman Disiplin lalu yang terakhir adalah tahapan penyampaian hukuman disiplin. Apabila seorang PNS diduga melakukan pelanggaran disiplin karena adanya laporan atau dugaan atau tertangkap tangan/basah melakukan pelanggaran disiplin, maka dilakukan pemanggilan. Pemanggilan dilakukan secara tertulis oleh atasan langsung, atau tim pemeriksa yang telah dibentuk oleh PPK. Pemanggilan dapat dilakukan paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sebelum tanggal pemeriksaan. Apabila tanggal pemeriksaan PNS yang bersangkutan tidak hadir maka dapat dilakukan pemanggilan kedua. Pemanggilan kedua dilakukan paling lambat 7 (tujuh) hari sejak dilakukan pemanggilan pertama untuk pemeriksaan. Apabila pada pemanggilan kedua PNS yang bersangkutan tidak hadir maka pejabat yang berwenang menghukum dapat menjatuhkan hukuman disiplin sesuai dengan dugaan pelanggaran yang dilakukan dengan berdasarkan bukti-bukti maupun keterangan yang ada.

Selanjutnya penulis melakukan wawancara dengan Andi Syafrudin selaku Kepala Sub Bidang Perencanaan Pegawai Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Banggai pada tanggal 18 April 2017 terkait dengan tahapan pemeriksaan, pada intinya beliau menegaskan bahwa sebelum menjatuhkan hukuman disiplin, atasan atau tim pemeriksa wajib dilakukan pemeriksaan kepada PNS yang diduga melakukan pelanggaran disiplin. Tujuan pemeriksaan adalah untuk mendapatkan kepastian apakah benar seorang PNS melakukan pelanggaran disiplin atau tidak, dan untuk mengetahui faktor-faktor apa yang mendorong sehingga terjadinya pelanggaran disiplin, faktor yang menjadi latar belakang terjadi pelanggaran disiplin, inilah yang menjadi pertimbangan dalam menjatuhkan hukuman disiplin dan terakhir adalah memperlancar penyelesaian masalah kepegawaian seseorang. Pemeriksaan pada awalnya dilakukan oleh atasan langsung, dan dari hasil pemeriksaan tersebut dirasakan bahwa pelanggaran yang dilakukan menjurus kepada hukuman disiplin tingkat sedang atau berat, maka pemeriksaan dilanjutkan secara tertulis yang dituangkan dalam bentuk Berita Acara Pemeriksaan (BAP) oleh tim pemeriksa yang dibentuk oleh Pejabat Pembina Kepegawaian.

Tim pemeriksa terdiri dari atasan langsung, pengawas (inspektorat yang bertugas secara fungsional) dan bagian kepegawaian atau BKD bagi instansi pemerintah daerah atau pejabat lain yang ditunjuk dengan syarat pemeriksa tidak boleh pangkatnya lebih rendah dari PNS yang

diperiksa. Demi kelancaran pemeriksaan bagi PNS yang diperiksa karena diduga akan dijatuhkan hukuman disiplin tingkat berat, dapat dibebaskan sementara dari tugas jabatannya oleh atasannya sejak yg bersangkutan diperiksa, sampai ditetapkannya keputusan hukuman disiplin. PNS yang dibebaskan sementara dari tugas jabatannya tetap diberikan hak-hak kepegawaiannya. Apabila atasan langsung tidak ada maka pembebasan sementara dapat dilakukan oleh pejabat lain, pembebasan sementara dari jabatannya.

Bagi PNS yang dibebaskan sementara dari jabatannya tetap masuk kerja dan diberikan hak-hak kepegawaiannya. Apabila atasan langsung dari PNS yang diduga melakukan pelanggaran disiplin tidak ada ataupun terjadi kekosongan maka untuk pembebasan sementara dari jabatan dilakukan oleh pejabat yang lebih tinggi. Hasil pemeriksaan tertuang dalam Berita Acara Pemeriksaan kemudian ditandatangani oleh pejabat yang memeriksa dan PNS yang diperiksa. Berita acara Pemeriksaan dapat diberikan kepada PNS yang diperiksa dalam bentuk foto copy. Apabila PNS yang diperiksa tidak menandatangani BAP, maka BAP tersebut tetap dapat dijadikan dasar untuk menjatuhkan hukuman disiplin.

Selanjutnya Andi Syafrudin menjelaskan bahwa pada tahap penjatuhan hukuman disiplin, PNS yang melakukan beberapa pelanggaran disiplin dapat dijatuhkan satu hukuman disiplin yang paling berat dari pelanggarannya, dan PNS yang pernah dijatuhi hukuman disiplin atas pelanggarannya kemudian mengulangi perbuatan tersebut

maka dapat dijatuhkan hukuman disiplin yang lebih berat. PNS tidak dapat dijatuhi hukuman disiplin dua kali atau lebih untuk satu pelanggaran. Dalam hal PNS yang dipekerjakan atau diperbantukan akan dijatuhi hukuman disiplin yang bukan menjadi kewenangan di instansi yang dipekerjakan atau diperbantukan maka penjatuhan hukuman disiplinnya menjadi kewenangan instansi induknya atas usul instansi yang dipekerjakan atau diperbantukan disertai berita acara pemeriksaan. Setiap hukuman disiplin harus ditetapkan dengan surat keputusan, mulai dari teguran lisan sampai kepada pemberhentian. Adapun hukuman disiplin yang ditetapkan terhadap PNS yang terbukti melakukan pelanggaran adalah sebagai berikut:

a. Teguran Lisan

Jenis hukuman disiplin teguran lisan ditetapkan dengan surat keputusan pejabat yang berwenang menghukum dan dalam surat keputusan disebutkan pelanggaran yang dilakukan oleh PNS. Berbeda dengan PP Nomor 30 Tahun 1980 untuk jenis hukuman disiplin teguran lisan hanya diucapkan secara lisan kemudian dinyatakan secara tegas oleh pejabat yang menghukum bahwa teguran ini adalah hukuman disiplin teguran lisan.

b. Teguran Tertulis

Jenis hukuman disiplin teguran tertulis ditetapkan dengan surat keputusan pejabat yang berwenang menghukum dan dalam surat keputusan disebutkan pelanggaran yang dilakukan PNS.

c. Pernyataan Tidak Puas Secara Tertulis

Jenis hukuman disiplin pernyataan tidak puas secara tertulis ditetapkan dengan keputusan pejabat yang berwenang dan dalam surat keputusan disebutkan pelanggaran yang dilakukan oleh PNS.

d. Penundaan Kenaikan Gaji Berkala

Jenis hukuman disiplin Penundaan Kenaikan Gaji Berkala selama 1 tahun ditetapkan dengan surat keputusan oleh pejabat yang berwenang menghukum, dalam surat keputusan disebutkan pelanggaran yang dilakukan oleh PNS dan masa dalam penundaan kenaikan gaji berkala akan dihitung penuh untuk kenaikan gaji berkala berikutnya.

e. Penundaan Kenaikan Pangkat Selama 1 (satu) Tahun

Jenis hukuman disiplin penundaan kenaikan pangkat selama 1 (satu) tahun ditetapkan dengan keputusan pejabat yang berwenang menghukum, dan menyebutkan pelanggaran yang dilakukan oleh PNS. jenis hukuman disiplin ini berlaku terhitung mulai tanggal kenaikan pangkat yang bersangkutan dapat dipertimbangkan, kemudian masa selama penundaan kenaikan pangkat tidak dihitung untuk kenaikan pangkat berikutnya.

f. Penurunan Pangkat Setingkat Lebih Rendah Selama 1 Tahun

Untuk jenis hukuman disiplin berupa penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 1 (satu) tahun ditetapkan dengan surat keputusan dan dalam surat keputusan disebutkan pelanggaran yang

dilakukan oleh PNS, setelah menjalani hukuman disiplin pangkatnya kembali ke pangkat semula dan masa selama menjalani hukuman disiplin tidak dihitung untuk masa dalam pangkat untuk dipertimbangkan kenaikan pangkat berikutnya. Dan kenaikan pangkat berikutnya dapat dipertimbangkan paling singkat 1 (satu) tahun setelah kembali pada pangkat semula.

g. Penurunan Pangkat Selama 3 Tahun

Jenis hukuman disiplin ini Penurunan Pangkat selama 3 (tiga) tahun ditetapkan dengan keputusan pejabat yang berwenang menghukum dan dalam surat ketetapan disebutkan pelanggaran, setelah menjalani hukuman disiplin berupa penurunan pangkat selama 3 (tiga) tahun kembali ke pangkat semula, masa selama menjalani hukuman disiplin tidak dihitung sebagai masa dalam pangkat untuk dipertimbangkan kenaikan pangkat berikutnya.

h. Pemindahan Dalam Rangka Penurunan Jabatan Setingkat Lebih Rendah

Jenis hukuman disiplin pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah ditetapkan dengan keputusan pejabat yang berwenang menghukum, dalam keputusan disebutkan pelanggaran yang dilakukan oleh PNS, Pemindahan jabatan ini dengan memperhatikan jabatan yang lowong. Setelah pemindahan jabatan. PPK harus segera menetapkan pengangkatan dalam jabatan baru sesuai dengan kompetensi dan persyaratan jabatan baru dan segera dilantik dan diambil sumpahnya. Tunjangan jabatan lama

dihentikan mulai bulan berikutnya dan diberikaan tunjangan jabatan baru. Dapat dipertimbangkan dalam jabatan baru paling singkat 1 (satu) tahun setelah yang bersangkutan dijatuhi hukuman disiplin.

PNS yang dijatuhi hukuman disiplin berupa pemindahan dalam rangka penurunan jabatan fungsional setingkat lebih rendah tetap menduduki pangkat semula, PPK segera menetapkan keputusan pengangkatan dalam jabatan baru dan diberikan tunjangan jabatan dengan jabatan baru. Jumlah angka kredit yang dimiliki sebelum dijatuhi hukuman disiplin tetap dimiliki oleh PNS. PNS yang bersangkutan dapat dipertimbangkan.

i. Pembebasan dari Jabatan

Jenis hukuman disiplin berupa pembebasan jabatan ditetapkan dengan keputusan pejabat yang berwenang menghukum, dalam ketetapan keputusan disebutkan pelanggaran, selama menjalani hukuman disiplin PNS yang bersangkutan tetap diberikan penghasilan kecuali tunjangan jabatan dan dapat diangkat kembali dalam jabatan semula setelah PNS tersebut paling singkat setelah 1 (satu) tahun menjalani hukuman disiplin. Masa 1 (satu) tahun dirasa cukup untuk menilai PNS yang bersangkutan, apakah ada perubahan yang lebih baik setelah menjalani hukuman disiplin.

j. Pemberhentian dengan Hormat Tidak atas Permintaan Sendiri

Jenis hukuman disiplin berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri ditetapkan dengan keputusan oleh

pejabat yang berwenang, dalam surat keputusan disebutkan pelanggaran yang dilakukan oleh PNS, dan PNS yang diberhentikan dengan hormat tersebut mendapat hak-hak kepegawaian selama memenuhi syarat yaitu usia minimal usia 50 tahun dan masa kerja 10 tahun.

k. Pemberhentian tidak dengan Hormat Sebagai PNS

Jenis hukuman disiplin ini ditetapkan dengan keputusan oleh pejabat yang berwenang menghukum, dalam keputusan disebutkan pelanggaran, PNS yang diberhentikan tidak dengan hormat tidak diberikan hak pensiun.

Berdasarkan data tersebut di atas, maka dapat diketahui bahwa terdapat 11 jenis hukuman disiplin yang pernah dilaksanakan di Pemerintahan Kabupaten Banggai. Selanjutnya Andi Syafruddin menjelaskan pelaksanaan tahap penyampaian hukuman disiplin bagi PNS yang pada prinsipnya keputusan hukuman disiplin disampaikan langsung oleh pejabat yang berwenang menghukum, PNS dipanggil (dengan undangan), dilakukan secara tertutup, di ruang tertutup, disaksikan dan pangkat tidak boleh lebih rendah dari PNS yang dihukum. Apabila PNS tempat kedudukan pejabat yang berwenang menghukum dan PNS yang dihukum berjauhan, maka dapat ditunjuk pejabat lain untuk menyampaikan kepada PNS yang dihukum. Berikut ini data penjatuhan hukuman disiplin bagi PNS di Kabupaten Banggai.

**Tabel 2:
Data Hukuman Disiplin ASN di Kabupaten Banggai**

| No | | Bentuk Pelanggaran | Jenis Hukuman | Jumlah |
|----|------|--------------------------------|-------------------------|--------|
| 1. | 2012 | Pelanggaran Terhadap Kewajiban | Hukuman Disiplin Ringan | 19 |
| | | | Hukuman Disiplin Sedang | 7 |
| | | | Hukuman Disiplin Berat | 4 |
| | | Pelanggaran Terhadap Larangan | Hukuman Disiplin Ringan | 2 |
| | | | Hukuman Disiplin Sedang | 1 |
| | | | Hukuman Disiplin Berat | - |
| 2. | 2013 | Pelanggaran Terhadap Kewajiban | Hukuman Disiplin Ringan | 21 |
| | | | Hukuman Disiplin Sedang | 8 |
| | | | Hukuman Disiplin Berat | 6 |
| | | Pelanggaran Terhadap Larangan | Hukuman Disiplin Ringan | 2 |
| | | | Hukuman Disiplin Sedang | 3 |
| | | | Hukuman Disiplin Berat | - |
| 3. | 2014 | Pelanggaran Terhadap Kewajiban | Hukuman Disiplin Ringan | 15 |
| | | | Hukuman Disiplin Sedang | 8 |
| | | | Hukuman Disiplin Berat | 3 |
| | | Pelanggaran Terhadap Larangan | Hukuman Disiplin Ringan | 6 |
| | | | Hukuman Disiplin Sedang | - |
| | | | Hukuman Disiplin Berat | - |
| 4. | 2015 | Pelanggaran Terhadap Kewajiban | Hukuman Disiplin Ringan | 14 |
| | | | Hukuman Disiplin Sedang | 5 |
| | | | Hukuman Disiplin Berat | 2 |
| | | Pelanggaran Terhadap Larangan | Hukuman Disiplin Ringan | 5 |
| | | | Hukuman Disiplin Sedang | - |
| | | | Hukuman Disiplin Berat | 1 |

| No | | Bentuk Pelanggaran | Jenis Hukuman | Jumlah |
|----|------|--------------------------------|-------------------------|------------|
| 5. | 2016 | Pelanggaran Terhadap Kewajiban | Hukuman Disiplin Ringan | 12 |
| | | | Hukuman Disiplin Sedang | 5 |
| | | | Hukuman Disiplin Berat | 2 |
| | | Pelanggaran Terhadap Larangan | Hukuman Disiplin Ringan | 2 |
| | | | Hukuman Disiplin Sedang | 4 |
| | | | Hukuman Disiplin Berat | 1 |
| | | | | 158 |

Sumber : Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Banggai, 2017.

Tahun 2012 Sampai 2016 Pelanggaran Terhadap Kewajiban Berjumlah : 131 Hukuman
Tahun 2012 Sampai 2016 Pelanggaran Terhadap Larangan Berjumlah : 27 Hukuman
Total Hukuman Disiplin : 158 Hukuman

Tabel 3
Jumlah Hukuman Disiplin Berdasarkan Tingkatannya

| No | Tingkatan Hukuman Disiplin | Jumlah |
|--------------|----------------------------|------------|
| 1. | Hukuman Disiplin Ringan | 98 |
| 2. | Hukuman Disiplin Sedang | 41 |
| 3. | Hukuman Disiplin Berat | 19 |
| Total | | 158 |

Berdasarkan data tabel 2 dan 3 tersebut di atas, dapat diketahui bahwa pelaksanaan penjatuhan hukuman disiplin bagi Aparatur Sipil Negara di Kabupaten Banggai berjalan lumayan baik, dimana dalam kurun waktu 5 tahun terakhir terdapat 158 PNS yang dijatuhi hukuman disiplin. Dari keseluruhan hukuman disiplin tersebut, terdapat 131 hukuman disiplin dijatuhkan terhadap PNS karena melakukan pelanggaran disiplin terhadap kewajiban, dan 27 ASN mendapatkan hukuman disiplin karena pelanggaran terhadap larangan.

Berkaitan dengan hal ini, penulis berpendapat bahwa penjatuhan sanksi di Kabupaten Banggai setiap tahunnya sangat banyak. Penjatuhan hukuman disiplin belum efektif dalam memberikan efek jera bagi ASN. Terlihat bahwa pelanggaran pada tahun 2012 berjumlah 33 pelanggaran, tahun 2013 meningkat menjadi 40, dan selanjutnya terjadi penurunan jumlah pelanggaran dimana di tahun 2014 terjadi 32 pelanggaran, tahun 2015 terjadi 29 pelanggaran, dan di tahun 2016 hanya terjadi 24 pelanggaran. Hal ini mengindikasikan bahwa penjatuhan hukuman disiplin bagi ASN di Kabupaten Banggai belum mampu memberikan efek jera di lingkungan Pemerintahan Kabupaten Banggai.

B. Faktor Menghambat Upaya Penerapan Hukuman Disiplin Aparatur Sipil Negara Di Kabupaten Banggai

Penjatuhan Hukuman disiplin terhadap PNS di Kabupaten Banggai terbilang cukup tinggi dan dapat dilaksanakan dengan baik. Namun demikian dalam pelaksanaannya, beberapa hambatan di hadapi dalam upaya penerapan hukuman disiplin. Wawancara yang penulis lakukan pada tanggal 18 April dengan Ariston Linggi, Selaku Pengawas Pemerintahan pertama Kabupaten Banggai di jelaskan beberapa hambatan dalam penerapan hukuman disiplin, beliau mengemukakan bahwa:

Staf/pelaksana yang menangani penjatuhan hukuman disiplin PNS masih kurang/sedikit dibandingkan dengan pekerjaan yang harus diselesaikan. Untuk kemampuan staf/ pelaksana saya kira sudah cukup optimal. Karena didukung oleh pendidikan yang cukup tinggi. Akan tetapi kalau dibandingkan dengan beban kerjanya masih kurang optimal. Ketersediaan sarana informasi, masih menggunakan sarana seperti papan informasi dalam melakukan pemanggilan dan hasil pemeriksaan. Hal ini dikarenakan keterbatasan penguasaan Informasi Teknologi PNS disini masih lemah. Seharusnya surat-surat sudah dikirim melalui email, tetapi hambatan penggunaannya masih terkendala pada pidah yang diperiksa. Keterbatasan ini menjadi penghambat dalam pelaksanaan hukuman disiplin, terlebih jika PNS yang akan diperiksa bertempat tinggal jauh dari daerah kota, sangat menyulitkan bagi kami.

Hal senada juga dikemukakan oleh Andi Syafruddin selaku Kepala Sub Bidang Perencanaan Pegawai Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Banggai berdasarkan wawancara pada tanggal 18 April 2017, beliau mengemukakan bahwa:

Jumlah pelanggaran yang begitu banyaknya, menjadikan pihak inspektorat bekerja lebih ekstra. Beban utama dalam pelaksanaan hukuman disiplin terletak pada pihak inspektora, karena BKD hanya melaksanakan hasil ketetapan tentang penjatuhan disiplin yang dikenakan terhadap ASN. Pihak BKD hanya mengalami hambatan dalam hal menyampaikan surat penetapan penjatuhan hukuman disiplin, terkadang pihak yang paling sering melakukan keberatan adalah mereka yang tidak masuk kerja dalam masa tertentu, tidak pula menghadiri proses pemeriksaan sehingga tidak mengetahui hukuman yang diterimanya, kadang-kadang pihak seperti ini melakukan aksi protes dalam bentuk meluapkan emosional dan berujung pada adu mulut dengan aparat.

Penulis juga melakukan wawancara dengan Nur Alamsyah selaku staf inspektorat Pemerintah Kabupaten Banggai, pada tanggal 18 April 2017, beliau mengemukakan bahwa:

Sumber daya staf/pelaksana dalam implementasi kebijakan penjatuhan hukuman disiplin PNS masih kurang. Auditor kurang, staf/pelaksananya kurang, permasalahannya semakin banyak dan kompleks, sehingga harus dilakukan penambahan personil. Kemampuan SDM sudah memadai, begitu pula dengan sarana dan prasarana juga sudah cukup, seperti mobil, komputer, kantor, motor dan lain-lain sudah memadai.

Selain itu, Nur Alamsyah juga menambahkan bahwa:

Kesulitan dalam menjatuhkan hukuman disiplin sangat terasa dalam hal melakukan pemeriksaan yang berkaitan dengan pelanggaran terhadap larangan ASN. Beberapa laporan khususnya yang berkaitan dengan keterlibatan PNS pada kegiatan partai politik dan keterlibatan PNS pada kegiatan Kampanye. Dalam upaya membuktikan pelanggaran ini, pihak pemeriksa seringkali terkendala akibat pemberi laporan tidak bersedia menjadi saksi pada pemeriksaan. Selain itu, dukungan aparat yang memiliki jabatan lebih tinggi juga menjadi kendala dalam melakukan pemeriksaan.

Berdasarkan hasil wawancara tersebut di atas, dapat diketahui bahwa faktor yang menghambat proses pelaksanaan penjatuhan hukuman disiplin meliputi faktor Sumber daya manusia. Berdasarkan data

pada tabel 1 tersebut di atas, terdapat 158 jumlah pelanggaran yang harus diselesaikan dalam kurun waktu 5 tahun terakhir, dengan demikian maka setiap tahunnya, rata-rata pelanggaran yang harus diperiksa berjumlah 30 pelanggaran. Hal ini tentu menyita tenaga yang ekstra mengingat bahwa tahapan penjatuhan hukuman disiplin harus melalui serangkaian tahapan, yakni tahap pemanggilan, tahap pemeriksaan, tahap penjatuhan hukuman dan tahap penyampaian hukuman disiplin.

Selain faktor sumber daya, faktor komunikasi juga menjadi salah satu penghambat dalam upaya pelaksanaan pemeriksaan pelanggaran disiplin PNS. Kesulitan dalam menghubungi pihak yang akan diperiksa, serta keterbatasan PNS dalam penggunaan informasi teknologi, mengakibatkan seluruh tahapan proses dilakukan secara manual, pengabaian terhadap surat juga menjadi kendala pihak inspektorat. Dengan pengabaian yang berlarut-larut maka waktu yang dibutuhkan untuk menyelesaikan satu kasus pelanggaran harus menggunakan waktu maksimal. Sehingga pemeriksaan terhadap pelanggaran lainnya menjadi tertunda. Hal ini seharusnya sudah harus diantisipasi dengan melakukan pemberdayaan PNS dalam hal penggunaan IT. tidak hanya membantu dalam proses penyelesaian disiplin pegawai saja, kemampuan penggunaan IT tentu sangat membantu PNS dalam melaksanakan serangkaian tugas pokok dan fungsi pada bidang lainnya.

Selanjutnya faktor penghambat lainnya juga berkaitan dengan struktur/aparat itu sendiri. Berdasarkan hasil wawancara diketahui bahwa

tidak sedikit kasus pelanggaran yang diperiksa ternyata harus terhenti akibat kurangnya keterangan yang diperoleh. Saksi yang melakukan pelaporan tidak bersedia hadir pada saat pemeriksaan. Hal ini memang sering dihadapi, mengingat bahwa kemajemukan masyarakat Indonesia yang sangat mementingkan kekerabatan menjadi penghalang aspek penegakan hukum. Mempertemukan pihak pelapor dengan pihak yang dilaporkan sangat sulit untuk dilakukan mengingat pihak pelapor tidak ingin memiliki konflik secara emosional dengan pihak yang dilaporkan.

Sudut pandang yang seperti ini seharusnya segera di hilangkan dalam budaya kerja PNS. Dilaporkan karena telah melakukan pelanggaran tidak boleh lagi di sikapi dengan emosional yang berlebihan karena pihak pelapor merupakan salah satu pihak yang peduli terhadap kesalahan yang dilakukan pihak yang dilaporkan. Terlepas dari adanya tuduhan bahwa laporan tersebut diarahkan untuk menjatuhkan pihak lain, namun demikian, profesionalisme dalam bekerja tetap harus di pertahankan sehingga pihak yang dilaporkan telah melakukan pelanggaran, seharusnya menyikapi kondisi tersebut sebagai suatu upaya membangun bagi dirinya.

Selanjutnya berkaitan dengan hal ini, penulis melakukan wawancara dengan PNS di Pemerintah Kabupaten Banggai pada tanggal 19 April 2017. Berikut ini hasil wawancara penulis:

1. Muhamad Asikin, Selaku PNS Gol. IIIB, UPTD

Berkaitan dengan pelanggaran disiplin, Muhammad Asikin mengemukakan bahwa yang bersangkutan tidak mengetahui

dengan seksama jenis pelanggaran yang mengatur tentang PNS. Yang bersangkutan hanya mengetahui bahwasanya PP 53 tahun 2010 adalah peraturan yang mengatur tentang disiplin pegawai negeri sipil. Terkait bentuk pelanggaran dan pejabat yang menjatuhkan hukuman disiplin, beliau masih kurang memahami. Sehingga faktor inilah yang menjadi kendala, juka suatu saat yang bersangkutan harus menjalani tahapan pelanggaran disiplin.

2. Nur Sukma Ratih, Golongan III a pada Dinas Kependudukan

Sama halnya dengan responden 1 di atas, kendala dalam upaya mengikuti tahapan prosedur penegakan disiplin juga dialami oleh Nur. Yang bersangkutan pernah dipanggil untuk mengikuti pemeriksaan atas pelanggaran tidak masuk kerja tanpa alasan yang sah selama 6 (enam) sampai dengan 10 (sepuluh) hari kerja. Yang bersangkutan tidak menghadiri pemeriksaan bahkan setelah dilakukan pemanggilan kedua. Sehingga yang bersangkutan dijatuhi hukuman tanpa sepengetahuan yang bersangkutan. Padahal menurut yang bersangkutan ketidakhadirannya telah disertai permohonan izin, namun tidak mengetahui lama izin yang diberikan, sehingga meninggalkan pekerjaan sesuai dengan hari yang dimohonkan. Pada saat itu yang bersangkutan memohon izin untuk jangka waktu 2 minggu (14 hari), namun tanpa mengetahui izin yang

diberikan dari atasan, yang bersangkutan tetap tidak masuk selama 14 hari, padahal yang diberikan izin hanya 5 hari kerja saja.

Berdasarkan hasil wawancara tersebut di atas, dapat diketahui bahwa tingkat pemahaman ASN terkait dengan bentuk dan tahapan penyelesaian pelanggaran disiplin PNS masih sangat minim, sehingga cenderung menghambat pihak insprktorat dalam melakukan penegakan disiplin. Tentunya ini merupakan tugas tambahan bagi pihak BKD Kabupaten Banggai dan pihak Inspektorat untuk lebih sering melakukan sosialisasi terhadap keberadaan aturan ini.

Selain itu, komunikasi antara pihak inspektorat dan PNS yang akan diperiksa juga merupakan kendala dalam tahap penegakan. Hal ini cukup disayangkan karena informasi penegakan disiplin seharusnya tidak hanya diketahui oleh mereka yang diperiksa melainkan juga diketahui oleh seluruh aparat pemerintah Kabupaten Banggai. Hal ini dilakukan dalam rangka memberikan informasi terhadap aparatur sipil negara bahwasanya penegakan terhadap disiplin pegawai senantiasa diproses oleh pihak Inspektorat sehingga dapat memberikan rasa was-was bagi mereka yang berniat melakukan pelanggaran di kemudian hari. Oleh karenanya, penulis menyarankan agar setiap penjatuhan hukuman disiplin, seharusnya tidak hanya dimuat pada papan informasi saja, melainkan juga di sebarluaskan melalui media website agar menjadi bahan pertimbangan bagi aparatur sipil dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya sebaik-baiknya.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang penulis lakukan pada bab sebelumnya, penulis menyimpulkan bahwa:

1. Penerapan hukuman disiplin di Kabupaten Banggai belum dapat memberikan efek jera bagi ASN dalam melakukan pelanggaran disiplin. Hal ini dapat dilihat pada seluruh hukuman disiplin yang telah ditetapkan dalam kurun waktu 2012-2016 (5 tahun) yakni sebanyak 158 hukuman. Dimana, terdapat 131 hukuman disiplin dijatuhkan bagi PNS karena melakukan pelanggaran disiplin terhadap kewajiban, dan 27 ASN mendapatkan hukuman disiplin karena pelanggaran terhadap larangan. Jika dilihat berdasarkan hitungan per tahun, maka Terlihat bahwa pelanggaran pada tahun 2012 berjumlah 33 pelanggaran, tahun 2013 menjadi 40 hukuman, tahun 2014 terjadi 32 pelanggaran, tahun 2015 terjadi 29 pelanggaran, dan di tahun 2016 terjadi 24 pelanggaran.
2. Faktor-faktor yang menghambat dalam upaya penerapan sanksi disiplin terhadap ASN di Kabupaten Banggai yakni disebabkan oleh aturan hukum yang belum dipahami secara baik oleh ASN, keterbatasan sumber daya aparat/penegak hukum, sarana komunikasi dan informasi teknologi yang masih lemah, serta adanya faktor budaya dalam bentuk dukungan sesama aparatur dalam menyimpan informasi yang berkaitan dengan pelanggaran disiplin pegawai.

B. Saran

Berdasar pada kesimpulan tersebut di atas, penulis memberikan rekomendasi sebagai berikut:

1. Dalam upaya penerapan penegakan disiplin ASN di Kabupaten Banggai, sebaiknya tidak terfokus pada penjatuhan sanksi disiplin saja, melainkan juga harus dilakukan pada aspek pembinaan pegawai agar tidak melakukan pelanggaran disiplin.
2. Informasi terkait penjatuhan sanksi harus diumumkan di website resmi pemerintah kabupaten Banggai sehingga dapat diakses oleh seluruh aparatur sipil negara di Kabupaten Banggai.
3. Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Pemerintah Kabupaten Banggai sebaiknya melakukan pembenahan pada jumlah aparat penegak disiplin ASN serta pengembangan sumber daya manusia khususnya pada kantor inspektora.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku:

- Acmad Ali. 2012. *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) Dan Teori Peradilan (Judicialprudence): Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*. Jakarta: Prenada Media Group
- Aminuddin Ilmar. 2013. *Hukum Tata Pemerintahan*. Makassar: Identitas Universitas Hasanuddin
- A. W. Widjaja. 2006. *Administrasi Kepegawian*. Jakarta: Rajawali
- A. Siti Soetami. 1993. *Hukum Administrasi Negara, Cetakan I*. Semarang: Penerbit Universitas Diponegoro
- C.F Strong, 1951, *Modern Political Constitutions*, Sidgwick and Jackson Limited, London, hlm. 6.
- Djoko Widodo. 2001. *Good Governance*. Surabaya:Insan Cendekia S.
- Prajudi Atmosudirjo. 1994. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia
- Jimli Asshiddiqie, Ali Safa'at. 2006. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. Jakarta: Konstitusi Press
- _____. 2010. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika
- Lembaga Administrasi Negara Dan Badan Pengawas Keuangan Dan Pembangunan. 2000. *Akuntabilitas dan Good Governance*
- Mathis, Robert L. dan John H. Jackson. 2002. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta : Salemba Empat. .

- Masyur Efendi. 1994. *Dimensi/Dinamika Hak Asasi Manusia Dalam Hukum Nasional Dan internasional*. Jakarta: Ghalia Indonesia
- Prawirosentono, Suyadi. 2008. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Yogyakarta : BPFEE.
- Ridwan H.R.. 2010. *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*. Jakarta: RajaGrafindo Persada,
- Sastrohadiwiryono, Siswanto. 2003. *Manajemen Tenaga Kerja Indonesia*. Jakarta : Bumi Aksara.
- Siagian, P. Sondang. 2006. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta : Bumi Aksara.
- Syahruddin Nawi. 2014. *Penelitian Hukum Normatif Versus Penelitian Hukum Empiris*. Makassar: Umitoha Ukhuwah Grafika
- Sri Hartini, 2008, *Hukum Kepegawaian Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta
- Sadjijono. 2008. *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*. Yogyakarta: LaksBang Pressindo
- Salim, Erlies Septiana Nurbani. 2013. *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Desertasi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada
- Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah. 2005. *Politik Hukum Pidana Kajian Kebijakan Kriminalisasi dan Dekriminalisasi*, Cetakan I. Yogyakarta: Pustaka Pelajar

Sahya Anggara. 2012. *Ilmu Administrasi Negara Kajian Konsep, Teori dan Fakta dalam Upaya Menciptakan Good Governance*. Bandung: Pustaka Setia

Sedarmayanti. 2007. *Good Governance dan Good Corporate Governance*. Bandung: Mandar Maju

Inu Kencana Syafei. 2002. *Sistem Pemerintahan Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta

Philipus M. Hadjon, dkk. 2002. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press

Teguh Prasetyo Dan Abdul Halim Barkatullah. 2014. *Filsafat, Teori, Dan Ilmu Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada

Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Lainnya:

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil

Website:

http://www.bppk.depkeu.go.id/webpegawai/attachments/638_Sumber%20Kewenangan.pdf