

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A.Latar Belakang

Indonesia adalah negara multikultural yang terdiri dari berbagai suku, ras, etnis dan agama yang berbeda dan memiliki semboyan negara yang berbunyi *bhinneka tunggal ika* yang artinya berbeda – beda tetapi tetap satu jua.<sup>1</sup> Perbedaan tersebut mengingatkan kita bahwa setiap warga negara berhak untuk mendapatkan perlakuan yang sama di mata hukum tanpa ada diskriminasi antar individu dan golongan.<sup>2</sup> Semua Warga Negara Indonesia menginginkan terwujudnya cita –cita bangsa yang tertuang dalam Pancasila dan UUD 1945. Secara garis besar, Negara Indonesia memiliki cita – cita bangsa yang tujuan utamanya untuk mensejahterakan dan memakmurkan rakyat Indonesia.

Untuk mewujudkan tujuan dan cita – cita tersebut dibutuhkan pelaksana yang mampu menjalankan tugas dan amanah negara, maka diperlukanlah aparatur sipil negara yang siap mengabdikan dan setia kepada negara, rakyat, Pancasila dan UUD 1945. Aparatur Sipil Negara ini haruslah memiliki karakter yang baik, produktif, tegas, profesional, mempunyai rasa tanggung jawab akan tugas dan tanggung jawabnya sebagai abdi negara dan masyarakat.

---

<sup>1</sup> Pancasila

<sup>2</sup> UUD NRI 1945 Pasal 28D angka (1) yang berbunyi “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum” Maksud dari angka diatas adalah setiap warga negara berhak mendapat pengakuan dan perlindungan dari negara. Serta setiap warga negara berhak untuk mendapat perlakuan dihadapan hukum yang adil dan sama untuk semua warga negara tanpa ada perbedaan sedikitpun.

Pembangunan Nasional serta kelancaran kehidupan pemerintahan salah satunya bergantung pada kualitas aparatur sipil negara atau biasa disebut dengan pegawai negeri sipil. Aparatur Sipil Negara bertugas mengabdikan kepada negara dan masyarakat dan bekerja demi kebutuhan masyarakat, maka dari itu dalam praktek pembinaan aparatur sipil negara bukan hanya diperlakukan dan dipandang sebagai pegawai negeri sipil, melainkan juga dipandang dan dibutuhkan layaknya sebagai warga negara.

Untuk mewujudkan sebuah negara yang kuat dan bersih dari KKN (Korupsi, Kolusi, Nepotisme), berwibawa dan mementingkan kepentingan rakyat, salah satunya ditinjau dari sumber daya manusia aparatur sipil negara. Seorang aparatur negara harus memiliki tindakan yang mengandung moral yang baik serta nilai – nilai luhur bangsa yang tidak mengutamakan keinginan untuk berkuasa sendiri bagi kepentingan dirinya serta melayani kepentingan umum untuk mewujudkan percepatan pembangunan nasional. Tapi pada kenyataannya, masih banyak dijumpai pegawai negeri sipil yang melakukan pelanggaran terkait kedisiplinan.

Berdasarkan data yang diperoleh, selama tahun 2014 sampai 2017, Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan Ngawi memberikan sanksi terhadap 73 orang Pegawai Negeri Sipil yang telah melakukan pelanggaran disiplin.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Data diperoleh dari Hasil Wawancara dengan Bapak Ahmad Budi Santoso, SH selaku Kepala Bidang Mutasi dan Pemberhentian Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan Kabupaten Ngawi Pada tanggal 4 September 2017

**Tabel 1** Jenis Pelanggaran yang Dilakukan Pegawai Negeri Sipil

No.	Jenis Pelanggaran	Jumlah	Presentase
1	Penipuan	2	3%
2	Cerai Tanpa Izin	10	14%
3	Tidak Masuk Kerja	45	62%
4	Asusila	2	3%
5	Mencemarkan Martabat PNS	1	1%
6	Perjudian	2	3%
7	Indisipliner Upacara	11	14%
Jumlah		73	100%

Data Primer, Diolah, September 2017

Berdasarkan data tabel diatas, dapat disimpulkan bahwa masih terdapat cukup banyak masalah kedisiplinan yang terdapat di Kantor Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan Kabupaten Ngawi. Kepala Bidang Mutasi dan Pemberhentian BKPP Kabupaten Ngawi, Ahmad Budi Santoso, SH, menjelaskan setidaknya ada tujuh puluh tiga orang yang diberikan sanksi disiplin.<sup>4</sup> Menurutnya, sanksi yang diberikan cukup bervariasi dan tergantung pada pelanggaran yang dilakukan oleh masing – masing pegawai negeri sipil. Dimulai dari sanksi ringan, sedang dan berat yang berakhir dengan pemecatan secara tidak hormat.<sup>5</sup> Dia meminta agar pimpinan SKPD memberikan pengawasan serta pembinaan staf pada instansi terkait. Seorang pegawai Negeri Sipil harus memiliki kepribadian yang baik dan tidak bertentangan dengan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 53

---

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> *Ibid.*

Tahun 2010 tentang Kedisiplinan PNS.<sup>6</sup> Bagi Pegawai Negeri Sipil yang melakukan pelanggaran disiplin akan diberikan hukuman disiplin. Sebagaimana yang dijelaskan pada Undang – Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara Pasal 86 angka (3).<sup>7</sup> Undang – Undang tentang Kepegawaian yang berlaku saat ini yaitu Undang – Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara. Tetapi sejumlah aturan dari Peraturan sebelumnya yaitu Undang – Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok – Pokok Kepegawaian dinyatakan masih berlaku sepanjang tidak bertentangan dan belum dirubah berdasarkan Undang – Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Sebagai Usaha melatih sikap disiplin Pegawai Negeri Sipil, maka dibutuhkan peraturan yang mengatur tentang disiplin pegawai negeri sipil yang mampu dijadikan acuan dan pedoman penegakan sikap disiplin itu sendiri. Dengan demikian, diharapkan tata tertib serta aturan yang berlaku dapat ditaati sehingga tujuan dan cita – cita negara dapat terwujud dengan baik. Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil adalah peraturan yang mengatur kewajiban, larangan dan sanksi jika kewajiban tidak ditaati atau dilanggar oleh Pegawai Negeri Sipil.<sup>8</sup> Dengan tujuan untuk mendidik dan membina Pegawai Negeri Sipil, bagi yang melakukan pelanggaran atas kewajiban dan larangan dikenakan sanksi berupa hukuman disiplin.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> Moh. Mahfud, 1988, *Hukum Kepegawaian Indonesia*, Yogyakarta, Liberty hal. 121.

<sup>9</sup> M. Suparno, 1992, *Rekayasa Pembangunan Watak dan Moral Bangsa*, Jakarta, PT. Pirel Mundial, hlm 85.

Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil Pasal 4 berbunyi :<sup>10</sup>

#### Pasal 4

Setiap 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, menjual, membeli menggadaikan, menyewakan, atau meminjamkan barang-barang baik bergerak atau tidak bergerak, dokumen atau surat berharga milik negara secara tidak sah;
6. Melakukan kegiatan bersama dengan atasan , teman sejawat, bawahan, atau orang lain di dalam maupun di luar lingkungan kerjanya dengan tujuan untuk keuntungan pribadi, golongan, pihak lain, yang secara langsung atau tidak langsung merugikan negara;

---

<sup>10</sup> Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5135

7. Memberi atau menyanggupi akan memberi sesuatu kepada siapapun baik secara langsung atau tidak langsung dan dengan dalih apapun untuk diangkat dalam jabatan;

8. Menerima hadiah atau suatu pemberian apa saja dari siapapun juga yang berhubungan dengan jabatan dan/atau pekerjaannya;

9. Bertindak sewenang - wenang terhadap bawahannya;

10. Melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan suatu tindakan yang dapat menghalang atau mempersulit salah satu pihak yang dilayani sehingga mengakibatkan kerugian bagi yang dilayani;

11. Menghalangi berjalannya tugas kedinasan;

12. Memberikan dukungan kepada calon Presiden atau 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 mengarahkan PNS lain; dan atau

d. sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas negara;

13. Memberikan dukungan kepada calon presiden wakil presiden dengancara :

a. membuat keputusan dan atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye; dan atau

b. mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang, kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat;

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

15. Memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, dengan cara :

a. terlihat dalam kegiatan kampanye untuk mendukung calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah;

b. menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatandalam kegiatan kampanye;

c. membuat keputusan dan atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye dan atau

d. mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu selama, sebelum dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga dan masyarakat.

Pasal ini menjelaskan tentang nilai – nilai dasar yang harus dipegang teguh dan dijadikan pedoman bagi setiap pegawai negeri sipil.<sup>11</sup> Diharapkan semua Aparatur Sipil Negara dapat mematuhi nilai – nilai dasar yang terkandung dalam undang – undang tersebut agar dapat hidup tertib serta mempercepat tujuan dibentuknya pegawai negeri sipil.<sup>12</sup> Kebutuhan akan adanya pegawai negeri sipil yang profesional dan berintegritas tinggi saat ini sangat tinggi. Banyak instansi pemerintahan yang mendambakan adanya abdi negara yang pro rakyat dan berdisiplin tinggi serta taat pada peraturan – peraturan yang berlaku.

Aturan kedisiplinan yang diberikan untuk pegawai negeri sipil supaya dapat berjalan secara maksimal maka dibutuhkan penerapan hukuman terhadap pelanggaran secara tegas dan jelas. Dari penjelasan yang sudah peneliti sampaikan, untuk itu saya sebagai peneliti ingin membahas tentang **Pelaksanaan Penegakan Hukum terhadap Pegawai Negeri Sipil yang melanggar Pasal 4 angka (1) Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil (Studi di Kantor Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan Kabupaten Ngawi)**

---

<sup>11</sup> Undang – Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara Pasal 4, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5494.

<sup>12</sup> *Ibid.*

Tabel 2 Orisinalitas Penelitian

No	Tahun Penelitian	Nama Peneliti dan Asal Instansi	Judul Penelitian	Rumusan Masalah
1	2012	Muhammad Haryono (E1A006221) Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman	Penegakan Hukuman Disiplin Berat bagi Pegawai Negeri Sipil di Pemerintahan Kota Bandung Provinsi Jawa Barat	1. Bagaimana proses penegakan hukuman disiplin berat pegawai negeri Sipil di Pemerintahan Kota Bandung Provinsi Jawa Barat ? 2. Faktor-faktor apakah yang cenderung mempengaruhi penegakan hukuman

				disiplin berat Pegawai Negeri Sipil di Pemerintahan Kota Bandung Provinsi Jawa Barat ?
2	2016	Rafika Hariadna Abdullah Syeban Attamimi (B12112134) Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin	Tinjauan Yuridis Pelaksanaan Penjatuhan Sanksi Administrasi terhadap Pelanggaran Disiplin Pegawai Negeri Sipil di Pemerintah Kota Makassar	1. Bagaimana pelaksanaan penjatuhan sanksi administrasi terhadap Pegawai Negeri Sipil yang melakukan pelanggaran disiplin ?

				<p>2.Apakah faktor yang menghambat pelaksanaan penjatuhan sanksi administrasi terhadap pegawai negeri sipil yang melakukan pelanggaran disiplin ?</p>
<p>Keterangan :</p> <p>Peneliti berfokus pada pembahasan tentang Pelaksanaan Penegakan Hukum terhadap Pegawai Negeri Sipil yang melanggar Pasal 4 angka (1) Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil (Studi di Kantor Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan Kabupaten Ngawi )</p>				

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang peneliti buat, dapat dibuat rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Pelaksanaan penegakan hukum terhadap Pegawai Negeri Sipil yang melanggar Pasal 4 angka (1) Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil di Pemerintahan Kabupaten Ngawi ?
2. Apa faktor yang mempengaruhi Pelaksanaan Penegakan Hukum terhadap Pegawai Negeri Sipil yang melanggar Pasal 4 angka (1) Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil di Pemerintahan Kabupaten Ngawi ?
3. Bagaimana Solusi untuk mengatasi hambatan dalam pelaksanaan Penegakan Hukum terhadap Pegawai Negeri Sipil yang melanggar Pasal 4 angka (1) Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil di Pemerintahan Kabupaten Ngawi ?

#### **D. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui, mengidentifikasi dan menganalisa pelaksanaan penegakan hukum terhadap Pegawai Negeri Sipil yang melanggar Pasal 4 angka (1) Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil di Pemerintahan Kabupaten Ngawi.
2. Untuk mengetahui, mengidentifikasi dan menganalisa faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan Penegakan Hukum terhadap Pegawai Negeri Sipil yang melanggar Pasal angka (1) Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil di Pemerintahan Kabupaten Ngawi.
3. Untuk mengetahui, mengidentifikasi dan menganalisa solusi untuk mengatasi hambatan dalam pelaksanaan Penegakan Hukum terhadap Pegawai Negeri Sipil yang melanggar Pasal 4 angka (1) Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil di Pemerintahan Kabupaten Ngawi.

#### **F. Manfaat Penelitian**

##### **1. Manfaat Teoritis**

Untuk menambah wawasan dan pengetahuan di dalam bidang hukum administrasi negara, khususnya pada Pelaksanaan Penegakan Hukum terhadap Pegawai Negeri Sipil yang melanggar Pasal 4 angka (1) Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 di Pemerintahan Kabupaten Ngawi sebagai pedoman dalam menganalisa kasus yang berkaitan dengan Hukum Kepegawaian.

## 2. Manfaat Praktis

### a. Bagi Mahasiswa dan Akademisi

- 1) Penelitian ini diharapkan dapat digunakan dan dijadikan sebagai metode pembelajaran di dalam dunia pengetahuan mahasiswa dan akademisi hukum yang ingin menyelesaikan tugas akhir.
- 2) Penelitian ini adalah sebagai salah satu sumbangan pemikiran dari peneliti yang merupakan wujud nyata peran mahasiswa dalam masyarakat.
- 3) Penelitian ini berguna untuk menambah keilmuan dan pengetahuan di bidang Hukum Administrasi Negara khususnya dalam bidang Hukum Kepegawaian.

## **G. Sistematika Penulisan**

Untuk mempermudah pemahaman materi, maka penelitian ini dibagi menjadi 5 (lima) bab yang berurutan dan saling berhubungan satu dengan yang lain. Dibawah ini adalah uraian isi dari setiap bab secara garis besar dapat dilihat sebagai berikut:

### **BAB I. PENDAHULUAN**

Pada bagian ini dibahas mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan untuk memberikan gambaran yang jelas dan rinci terhadap sistematika skripsi ini.

## BAB II. TINJAUAN PUSTAKA

Pada bagian ini dijelaskan mengenai pengertian dan peristilahan serta pengaturan berkaitan dengan Penegakan Hukum terhadap Pegawai Negeri Sipil yang melanggar Pasal 4 angka (1) Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil di Pemerintahan Kabupaten Ngawi. Sumber-sumber pustaka yang digunakan oleh peneliti dalam bab ini berasal dari buku-buku teks, jurnal dan informasi-informasi internet yang berkaitan dengan masalah yang hendak dibahas.

## BAB III. METODE PENELITIAN

Dalam bab ini dibahas tentang jenis penelitian, pendekatan penelitian yang dipakai hingga analisis bahan hukum. Adapun rinciannya sebagai berikut :

- a. Jenis Penelitian ;
- b. Pendekatan Penelitian ;
- c. Lokasi Penelitian ;
- d. Jenis data dan Sumber Data ;
- e. Teknik Pengumpulan Data ;
- f. Populasi, Sampel dan Responden ;
- g. Teknik Analisis Data ;
- h. Definisi Operasional ;
- i. Sistematika Penulisan

#### BAB IV. HASIL DAN PEMBAHASAN

Dalam bab ini berisi tentang hasil dari penelitian yang antara lain mengenai gambaran lokasi penelitian secara umum, kenyataan di lapangan, kendala dan upaya untuk mengatasi masalah dalam, serta analisis dan pembahasan yang diberikan oleh peneliti terhadap data primer dan data sekunder yang diperoleh selama penelitian.

#### BAB V. PENUTUP

Dalam bab ini berisi tentang Kesimpulan dan Saran untuk masyarakat dan lembaga yang terkait dengan pembahasan skripsi ini.

#### DAFTAR PUSTAKA

Pada bagian daftar pustaka, peneliti menuliskan bahan-bahan rujukan penelitian ini berupa buku-buku serta peraturan perundang-undangan terkait

