

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia adalah sebuah negara luas dan saat ini sedang berkembang di seluruh bidang. Dalam mengembangkan seluruh bidang tersebut, tidaklah mudah dan dibutuhkan orang yang mampu dan berkompeten dalam mengelola negara. Pemerintah ialah pihak yang diberikan wewenang untuk menjalankan roda pemerintahan guna bisa mengelola negara yang berorientasi pada kesejahteraan masyarakat. Namun, jika pemerintah hanya sendiri saja tidak mampu menjalankannya sendiri.

Pemerintah membutuhkan pihak yang berkompeten untuk mendampingi pemerintah dalam menjalankan roda pemerintahan demi kesejahteraan masyarakat. Untuk pencapaian tujuan nasional di mana mewujudkan masyarakat sejahtera serta merata juga makmur, pemerintah memberikan peluang kerja bagi masyarakat yang benar-benar ingin mengabdikan kepada nusa dan bangsa. Maka dari itulah dibutuhkan adanya pegawai negeri sipil untuk membantu pemerintah, sekaligus menjadi pelayan masyarakat yang setia terhadap Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 serta memiliki tanggung jawab kepada pekerjaan dan masyarakat, memiliki wibawa, mempunyai karakter yang baik serta memiliki kualitas sebagai aparat dalam membantu pemerintah untuk menjalankan roda pemerintahan tanpa rasa pandang bulu kepada siapapun yang akan dilayani oleh pegawai negeri sipil tersebut.

1

Pegawai Negeri Sipil yang mempunyai fungsi sebagai pelayan masyarakat dan bertugas untuk melayani masyarakat dengan jujur dan merata tanpa ada pandang bulu. Pegawai Negeri Sipil yang merupakan aparatur negara disertai tugas melayani masyarakat agar dilaksanakan dengan baik dan rasatanggung jawab.² Aturan mengenai Pegawai Negeri Sipil terdapat di dalam Undang-Undang Aparatur Sipil Negara No.5 tahun 2014. Pengertian PNS sendiri menurut UU No.5 tahun 2014 terdapat dalam pasal 1 ayat 3 yang berbunyi “Pegawai Negeri Sipil yang disingkat PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan”.³

Dari pengertian di atas kata memenuhi syarat tertentu yang berarti seorang Pegawai Negeri Sipil harus benar-benar memiliki kompetensi dan kemampuan yang ditetapkan oleh pemerintah agar mampu membantu pemerintah dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan yang bertujuan pada pembangunan nasional dan berorientasi pada kesejahteraan masyarakat. Selain itu Pegawai Negeri Sipil dituntut tidak hanya mampu dan berkompeten di bidangnya melainkan juga diharapkan mampu bermitra dan menjalin hubungan yang baik dengan pihak swasta maupun masyarakat. Dengan adanya hubungan kemitraan yang baik antara pegawai negeri sipil dengan pihak swasta dan masyarakat maka akan timbullah rasa saling percaya diantara ketiganya.

¹ Sutarmo, “*Netralisasi Pegawai Negeri Sipil sebagai Aparatur Negara Dalam Sistem Pemerintahan di Indonesia*”, diakses dari <https://lppmunigres.files.wordpress.com/2013/09/sutarmo-netralisasi-pns.doc>, diakses pada Hari Minggu 27 Agustus 2017 pukul 17.27 WIB

²*Ibid.*

³ Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara pasal 1 ayat (3). Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6 (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5494)

Di samping seluruh kemampuan yang dimiliki oleh Pegawai Negeri Sipil, hal yang tidak boleh dikesampingkan adalah masalah kedisiplinan. Kedisiplinan ini sangat penting agar bisa menjaga kepercayaan dengan mitra swasta maupun masyarakat. Selain itu kedisiplinan juga membuat seorang Pegawai Negeri Sipil mampu bekerja sesuai tugas pokok dan fungsinya sebagai abdi negara dan masyarakat agar berjalannya fungsi pemerintahan dengan baik demi kesejahteraan masyarakat.

Namun, belakangan ini kita sering mendengar di media maupun di masyarakat secara langsung, kinerja Pegawai Negeri Sipil di berbagai wilayah di tanah air mulai merosot dan kurang terarah yang lagi-lagi disebabkan tidak disiplinnya para Pegawai Negeri Sipil dalam menjalankan tugasnya sebagai abdi negara dan pelayan masyarakat. Contohnya seperti berita yang ditulis oleh Sigit Dzakwan di sindonews.com pada Rabu 14 September 2016 seorang PNS di Kotawaringin Barat, Kalimantan Barat bolos kerja 3 bulan. Diketahui PNS tersebut bernama Hardi Kamin dan lulusan dari Sekolah Tinggi Pemerintahan Dalam Negeri (STPDN). Hardi menjabat sebagai kepala seksi (kasi) golongan 3C di kantor Kecamatan Pangkalan Lada, Kotawaringin Barat. “Dia sudah diberikan hukuman penundaan kenaikan pangkat selama 1 (satu) tahun,” ujar Sekretaris Kecamatan Pangkalan Lada Eko Sulistiono.

Jika ketidakdisiplinan Pegawai Negeri Sipil seperti berita di atas terjadi terus menerus, maka hal tersebut bisa menjadi penyebab mulai berkurangnya kepercayaan pihak swasta dan masyarakat sebagai mitra dari Pegawai Negeri Sipil. Yang menjadi masalah adalah ketidakdisiplinan Pegawai Negeri Sipil ini dapat menyebabkan kinerjanya menjadi tidak baik. Padahal diperlukan pencapaian kinerja yang tinggi mengenai disiplin dari Pegawai Negeri Sipil tersebut. Seseorang yang berhasil atau

berprestasi pada umumnya adalah mereka yang memiliki kedisiplinan yang tinggi. Seseorang yang mampu untuk menjaga ketertiban dirinya dan mampu menjaga kesehatan ,biasanya memiliki disiplin yang baik. Karakter yang terutama dari disiplin sendiri adalah adanya ketertiban dan keteraturan.⁴

Menurut I.S. Levine mengenai ukuran tingkat disiplin pegawai, dilihat berdasarkan beberapa indikator antara lain: apabila pegawai datang dengan teratur dan tepat waktu, apabila mereka berpakaian serba baik dan tepat pada pekerjaannya, apabila mereka mempergunakan bahan-bahan dan perlengkapan dengan hati-hati, apabila menghasilkan jumlah dan cara kerja yang ditentukan oleh kantor atau perusahaan, dan selesai pada waktunya.⁵ Dari pendapat ahli tersebut bisa dilihat bahwa yang sangat dituntut dari pegawai negeri sipil tidak saja dari faktor kualitas pekerjaan dan intelektualnya namun dibutuhkan disiplin yang tinggi dari pegawai negeri sipil.

Kurangnya penegakan disiplin dan peningkatan disiplin dari instansi mereka bekerja menjadi salah satu penyebab maraknya ketidakdisiplinan dari Pegawai Negeri Sipil itu . Di pasal 86 ayat (2) UU Republik Indonesia No.5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara disebutkan bahwa “Instansi Pemerintah wajib melaksanakan penegakan disiplin terhadap PNS serta melaksanakan berbagai upaya peningkatan disiplin”.⁶ Dari aturan tersebut kita bisa melihat bahwa instansi pemerintahan tempat

⁴ Goto Kuswanto, “*Disiplin Pegawai Negeri Sipil*”, Widyaiswara Kantor Diklat Kab. Banyumas, diakses dari <http://www.banyumaskab.go.id/read/16283/disiplin-pegawai-negeri-sipil-pns> Diakses pada 28 Agustus 2017 pukul 21.30 WIB

⁵ Dwi Heri Sudaryanto,2015, ”*Penegakan Disiplin Pegawai Negeri Sipil*”, Forum Manajemen, Jurnal Vol.04 No.3, hlm 24

⁶ Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara pasal 86 ayat (2). Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6 (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5494)

bekerja Pegawai Negeri Sipil sangat berperan penting dalam penegakan dan peningkatan disiplin. Instansi pemerintah di Undang-Undang Aparatur Sipil Negara tersebut diwajibkan melakukan berbagai cara untuk menegakkan dan meningkatkan disiplin di instansinya guna terwujudnya fungsi pembangunan yang berkualitas. Namun pada kenyataannya, pasal 86 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara tersebut belum berjalan dengan optimal. Adanya pelanggaran disiplin di kalangan Pegawai Negeri Sipil di beberapa wilayah tanah air membuktikan belum optimalnya aturan tersebut berjalan serta penegakan dan peningkatan dari instansi pemerintah masih kurang dan perlu diperbaiki. Upaya penegakan dan peningkatan disiplin yang dilakukan instansi pemerintah belum terlihat jelas bagaimana pelaksanaannya.

Kurangnya penegakan disiplin merupakan masalah yang banyak terjadi di berbagai pemerintahan daerah di Indonesia seperti yang ditemukan di lingkungan Pemerintah Kabupaten Toba Samosir yang terletak di Provinsi Sumatera Utara. Dari beberapa sumber yang diambil peneliti di media sesuai pengamatan fenomena yang terjadi di lapangan yang dilakukan oleh saudara Jonni Tambunan, bahwa pelanggaran disiplin sering dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil yang ada di lingkungan pemerintah Kabupaten Toba Samosir, antara lain, telat masuk kantor, berkeliaran di saat jam kerja terutama di kala Bupati sedang mengadakan kunjungan

ke luar daerah, sehingga kantor SKPD atau sekretariat tidak jarang ditemukan suasana sepi, karena hanya beberapa orang saja pegawai yang betah tinggal di kantornya.⁷

Peneliti juga menghimpun beberapa data yang diperoleh dari Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Toba Samosir tentang jumlah pelanggaran Disiplin Pegawai Negeri Sipil Tahun 2011–2016 di Pemkab Toba Samosir melalui Tabel Rekapitulasi sebagai berikut:

Tabel 1.1.
Jumlah Pelanggaran Disiplin PNS Di Pemerintah Kabupaten Toba Samosir

NO	Jenis Pelanggaran Yang Dilakukan	TAHUN						JLH
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	
1	Tidak menjunjung tinggi kehormatan Negara, Pemerintah, dan martabat PNS	4	-	-	-	-	1	5
2	Tidak melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepada PNS dengan penuh kesadaran, pengabdian, dan tanggung jawab.	-	-	-	1	-	-	1
3	Tidak mengutamakan kepentingan negara daripada kepentingan sendiri, seseorang, dan atau golongan	-	-	-	-	1	-	1
4	Tidak menaati segala ketentuan peraturan perundang-undangan (Melakukan tindak pidana perjudian)	8	-	-	-	-	-	8
5	Terbukti melakukan tindak pidana pencabulan	-	-	-	-	-	1	1

⁷ Medan Bisnis Daily, "Bupati Tobasa Diminta Tegakkan Disiplin PNS", diakses dari <http://medanbisnisdaily.com/m/news/read/2013/06/03/32806/bupati-tobasa-diminta-tegakkan-disiplin-pns/> diakses pada 19 September 2017

6	Tidak masuk kerja dan tidak menaati ketentuan jam kerja	2	2	2	2	-	5	13
	TOTAL							29

Sumber : Data Sekunder, Diolah September 2017

Berdasarkan perolehan data pada tabel di atas, maka dapat diperoleh gambaran bahwa penegakan disiplin masih sangat kurang serta dibutuhkan perhatian khusus dalam hal disiplin yang bertujuan untuk meningkatkan kinerja pegawai negeri sipil dalam melayani masyarakat. Peraturan penegakan disiplin yang ditujukan bagi pegawai negeri sipil supaya dapat ditaati dengan baik sudah tentu dibutuhkan peran penting pemerintah daerah dan kerjasama instansi pemerintah dalam penegakan disiplin di kalangan pegawai negeri sipil secara baik dan optimal.

Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan di atas, maka penulis ingin melakukan penelitian yang menitikberatkan pada penegakan disiplin yang ada pada diri pegawai negeri sipil serta upaya peningkatan disiplin sesuai dengan peraturan yang diatur dalam Undang - Undang Aparatur Sipil Negara No.5 tahun 2014 pasal 86 ayat 2 dengan judul **“PELAKSANAAN PASAL 86 AYAT 2 UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 5 TAHUN 2014 TENTANG APARATUR SIPIL NEGARA MENGENAI INSTANSI PEMERINTAH WAJIB MELAKSANAKAN PENEGAKAN DISIPLIN TERHADAP PNS SERTA MELAKSANAKAN BERBAGAI UPAYA PENINGKATAN DISIPLIN PNS DI PEMERINTAHAN KABUPATEN TOBA SAMOSIR (Studi di Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Toba Samosir).**

B. Orisinalitas Penelitian

Tabel 1.2.
Orisinalitas Penelitian

No	Tahun Penelitian	Nama Peneliti dan Asal Instansi	Judul Penelitian	Rumusan Masalah	Keterangan
1	2015	Erwin Syahrudin 8111411190 Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang	Pelaksanaan Peran Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Dalam Penegakan Disiplin Pegawai Negeri Sipil Berdasarkan Peraturan Walikota Nomor 47 Tahun 2008 Tentang Penjabaran Tugas dan Fungsi BKD Di Kota Semarang	1. Bagaimanakah pelaksanaan peran BKD Kota Semarang dalam menegakkan disiplin PNS di Kota Semarang? 2. Kendala-kendala apa saja yang dihadapi BKD Kota Semarang dalam penegakan Disiplin Di Kota Semarang?	Penelitian dari Erwin Syahrudin berfokus pada peranan dari Badan Kepegawaian Daerah Kota Semarang dalam penegakan disiplin namun menggunakan dasar hukum dari Peraturan Walikota. Sedangkan penulis sendiri akan lebih berfokus pada penegakan disiplin oleh instansi pemerintah dengan dasar hukum Pasal 86 Ayat (2) Undang-Undang Aparatur Sipil

					Negara Nomor 5 tahun 2014
2	2016	Rifki Hidayatur Rahman Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Lampung	Analisis Pemberian Sanksi Dalam Menegakkan Disiplin Pegawai Negeri Sipil (Studi Badan Keluarga Berencana Dan Pemberdayaan Perempuan Kabupaten Pringsewu)	1. Bagaimana analisis pemberian sanksi dalam menegakkan disiplin Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Badan Keluarga Berencana dan Pemberdayaan Perempuan Kabupaten Pringsewu? 2. Apa yang menjadi faktor penghambat pemberian sanksi dalam upaya menegakkan disiplin Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Badan Keluarga Berencana dan Pemberdayaan Perempuan Kabupaten Pringsewu?	Penelitian dari Rifki Hidayatur berfokus pada pemberian sanksi dan analisisnya sedangkan penulis sendiri akan lebih fokus pada peran dari instansi pemerintah dalam menegakkan disiplin bagi pegawai negeri sipil di Pemerintah Kabupaten Toba Samosir (Studi di Badan Kepegawaian Kabupaten Toba Samosir)
3	2012	Muhammad Haryono E1A006221 Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman	Penegakan Hukuman Disiplin Berat Bagi Pegawai Negeri Sipil Di Pemerintahan Kota Bandung Propinsi Jawa Barat	1. Bagaimana proses penegakan hukuman disiplin berat Pegawai Negeri Sipil di Pemerintahan Kota Bandung	Penelitian dari Muhammad Haryono fokus pada penegakan disiplin yaitu pemberian hukuman disiplin berat bagi pegawai negeri sipil, sedangkan

				Propinsi Jawa Barat? 2. Faktor- faktor apakah yang cenderung mempengaruhi penegakan hukuman disiplin berat Pegawai Negeri Sipil di Pemerintahan Kota Bandung Propinsi Jawa Barat?	penulis akan lebih fokus kepada peran dan kewajiban instansi pemerintah dalam menegakkan disiplin bagi pegawai negeri sipil di Pemerintah Kabupaten Toba Samosir
--	--	--	--	--	--

C. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pelaksanaan pasal 86 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara mengenai kewajiban instansi pemerintah melakukan penegakan disiplin serta upaya peningkatan disiplin bagi Pegawai Negeri Sipil di Pemerintah Kabupaten Toba Samosir?
2. Apa faktor yang menghambat pelaksanaan pasal 86 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara mengenai kewajiban instansi pemerintah melakukan penegakan disiplin bagi Pegawai Negeri Sipil di Pemerintah Kabupaten Toba Samosir dan apa solusi untuk mengatasi hambatan tersebut?

D. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pelaksanaan dari pasal 86 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara mengenai kewajiban instansi pemerintah melakukan penegakan disiplin serta upaya peningkatan disiplin bagi Pegawai Negeri Sipil di Pemerintah Kabupaten Toba Samosir.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis faktor-faktor yang menghambat pelaksanaan pasal 86 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara mengenai kewajiban instansi pemerintah melakukan penegakan disiplin bagi Pegawai Negeri Sipil di Pemerintah Kabupaten Toba Samosir serta untuk mengetahui solusi apa saja yang dilakukan untuk mengatasi hambatan tersebut.

E. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Untuk menambah wawasan dan pengetahuan serta pemahaman dalam bidang Hukum Administrasi Negara, khususnya pada Pelaksanaan Penegakan serta Peningkatan Disiplin Pegawai Negeri Sipil yang sesuai dengan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara Nomor 5 tahun 2014 di lingkungan Pemerintah Kabupaten Toba Samosir sebagai pedoman dalam menganalisis dan menyelesaikan permasalahan yang berkaitan dengan Hukum Kepegawaian.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi Mahasiswa dan Akademisi

Penelitian ini dapat digunakan sebagai metode pembelajaran di kalangan mahasiswa dan akademisi hukum yang ingin menyelesaikan tugas akhir.

b. Bagi Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Toba Samosir

Penelitian ini dapat dijadikan sebagai masukan dalam penegakan serta peningkatan disiplin pegawai negeri sipil di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Toba Samosir agar tercapai kinerja yang baik khususnya dalam melayani masyarakat.

c. Bagi Masyarakat

Penelitian ini dapat dijadikan sebagai pengetahuan masyarakat dalam mengawasi kinerja pegawai negeri sipil serta masyarakat sendiri bisa melihat disiplin dari pegawai negeri sipil.

d. Bagi Peneliti Selanjutnya

Penelitian ini diharapkan bisa digunakan sebagai bahan dan referensi bagi peneliti selanjutnya untuk memahami dan mengetahui permasalahan khususnya penegakan disiplin bagi pegawai negeri sipil, dan bisa memecahkan masalah terkait dengan penegakan disiplin terhadap pegawai negeri sipil.

F. Sistematika Penulisan

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

BAB I. PENDAHULUAN

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

BAB II. TINJAUAN PUSTAKA

Pada bagian ini dijelaskan mengenai pengertian dan istilah serta aturan-aturan yang berhubungan dengan Pelaksanaan Pasal 86 ayat 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Aparatur Sipil Negara tentang Kewajiban Instansi Pemerintah dalam menegakkan dan meningkatkan disiplin pegawai negeri sipil di Pemerintah Kabupaten Toba Samosir. Sumber-sumber pustaka yang digunakan oleh peneliti dalam bab ini diperoleh dari literatur, jurnal, dan informasi-informasi dari internet yang berkaitan dengan masalah yang dibahas oleh peneliti.

BAB III. METODE PENELITIAN

Dalam bab ini, dibahas tentang jenis penelitian, pendekatan yang dipakai hingga analisis bahan hukum. Adapun isi dari bab ini meliputi:

- a. Jenis Penelitian;
- b. Jenis Pendekatan;
- c. Alasan Pemilihan Lokasi;
- d. Sumber Data;
- e. Teknik Pengumpulan Data;
- f. Teknik Analisis Data;

g. Defenisi Operasional;

BAB IV. HASIL DAN PEMBAHASAN

Dalam bab ini berisi tentang hasil dari penelitian yang antara lain mengenai gambaran lokasi penelitian secara umum, kondisi di lapangan, kendala dan upaya untuk mengatasi masalah dalam Pelaksanaan Pasal 86 ayat 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Aparatur Sipil Negara tentang Kewajiban Instansi Pemerintah Menegakkan dan Upaya Peningkatan Disiplin bagi Pegawai Negeri Sipil di Pemerintahan Kabupaten Toba Samosir, 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. Kesimpulan sendiri ialah pernyataan singkat, jelas, dan sistematis dari keseluruhan hasil analisis dalam sebuah penelitian. Sedangkan saran ialah usul atau masukan dari peneliti yang berkaitan dengan pemecahan masalah. Dan ke depannya masukan yang terdapat di dalam saran bisa ditujukan kepada pihak yang berkaitan dengan masalah yang dibahas oleh peneliti.

DAFTAR PUSTAKA

Daftar pustaka sendiri berisi sumber atau bahan rujukan yang digunakan oleh peneliti dalam menganalisis permasalahan yang diteliti. Seperti buku, jurnal, serta peraturan perundang-undangan yang terkait

