

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

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

Pengertian negara yang bersih, kuat dan berwibawa yaitu aparatur yang seluruh tindakannya dapat dipertanggung jawabkan, baik dilihat dari segi moral dan nilai-nilai luhur bangsa maupun dari segi peraturan perundang-undangan serta tidak mengutamakan orientasi kekuasaan yang ada dalam dirinya untuk melayani kepentingan umum dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan nasional.

Tetapi kadang kenyataannya, berdasarkan pada observasi mengenai

pembangunan menunjukkan bahwa hambatan pelaksanaan pembangunan terkadang justru muncul dari kalangan Aparatur Negara sendiri. Hal ini sebagaimana di ungkapkan oleh The Liang Gie adalah sebagai berikut :

“Dalam praktek, Pegawai Negeri Indonesia pada umumnya masih banyak kekurangan yaitu kurang mematuhi peraturan kedisiplinan pegawai, sehingga dapat menghambat kelancaran pemerintahan dan pembangunan nasional, antara lain adalah masih adanya jiwa kepegawaian dengan berfikir mengikuti kebiasaan bagian, bukan terletak pada kesatuan yang harmonis melainkan kesatuan pada bagian-bagian tersendiri, mempunyai bentuk dan corak yang berbeda serta kurang menghargai ketepatan waktu“.¹

Jiwa kepegawaian yang mempunyai sifat seperti tersebut di atas akan berakibat negatif terhadap prestasi kerja pegawai negeri yang bersangkutan karena tidak adanya pengembangan pola pikir kerja sama dan pemakaian kelengkapan peralatan dalam mendukung kelancaran tugas.

Berdasarkan pada hal tersebut, Pegawai Negeri Indonesia dipandang masih banyak kekurangan yaitu kurang adanya menghargai waktu, mengefisienkan tenaga dan kedisiplinan kerja.

¹ The Liang Gie, *Cara Bekerja Efisien*, Karya Kencana, Yogyakarta 1979.

Kaitannya dengan pembinaan pegawai sebagai mana telah ditegaskan di dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara 1998 di dalam bab VI mengenai Pembangunan Lima Tahun KeTujuh terutama dalam bidang aparatur negara yaitu pada angka (9) huruf c, disebutkan antara lain pembangunan aparatur pemerintahan diarahkan pada peningkatan kualitas, efisien, dan efektif dalam seluruh jajaran administrasi pemerintahan.

Sedangkan pembinaan Pegawai Negeri Sipil diatur dalam pasal 12 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 53 tahun 2010 sebagai berikut:

“Agar Pegawai Negeri Sipil dapat melaksanakan tugasnya secara berdaya guna dan berhasil guna, maka perlu diatur pembinaan Pegawai Negeri Sipil secara menyeluruh yaitu suatu pengaturan pembinaan yang berlaku baik Pegawai Negeri Sipil pusat maupun Pegawai Negeri Sipil yang ada di tingkat daerah. Dengan demikian peraturan perundang-undangan yang berlaku bagi Pegawai Negeri Sipil pusat dengan sendirinya berlaku pula pada Pegawai Negeri yang ada di tingkat daerah, kecuali ditentukan lain oleh Undang Undang. Selain dari pada itu perlu dilaksanakan usaha penertiban dan pembinaan Aparatur Negara yang meliputi baik struktur, prosedur kerja, kepegawaian maupun sarana dan fasilitas kerja, sehingga keseluruhan Aparatur Negara baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah

benar-benar merupakan Aparatur yang ampuh, berwibawa, kuat, berdayaguna, penuh kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila dan Undang-Undang 1945, Negara dan Pemerintah”

Terkait dengan pembinaan Pegawai Negeri Sipil sebagaimana telah diamanatkan dalam Peraturan Pemerintah No. 53 tahun 2010 tersebut, maka salah satu faktor yang dipandang sangat penting dan prinsipil dalam mewujudkan Aparatur Negara yang bersih dan berwibawa adalah masalah kedisiplinan para Pegawai Negeri Sipil dalam melaksanakan tugas pemerintahan sebagai abdi negara dan abdi masyarakat.²

Dalam meningkatkan kedisiplinan Pegawai Negeri Sipil tersebut, sebenarnya pemerintah telah memberikan suatu kebijaksanaan dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 yaitu tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Pegawai Negeri Sipil sebagai Aparat Pemerintah dan abdi masyarakat diharapkan selalu siap sedia menjalankan tugas yang telah menjadi tanggung jawabnya dengan baik, akan tetapi sering terjadi di dalam suatu instansi pemerintah pegawainya melakukan pelanggaran disiplin seperti datang terlambat, pulang sebelum waktunya, bekerja sambil ngobrol dan penyimpangan-penyimpangan lainnya yang menimbulkan kurang efektifnya pegawai yang bersangkutan.³

Dengan adanya pelanggaran disiplin sebagaimana tersebut di atas, yang

² Peraturan Pemerintah No 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

³ Ibid.

kesemuanya menunjukkan adanya pelanggaran terhadap disiplin kerja pegawai yang menimbulkan suatu pertanyaan yaitu apakah pelanggaran-pelanggaran tersebut sudah sedemikian membudaya sehingga sulit untuk diadakan pembinaan atau penertiban sebagaimana telah diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010.

Kaitannya dengan kedisiplinan, Pemerintah Kabupaten Boyolali sebagai lembaga pemerintahan, maka kedisiplinan pegawai sangat penting untuk menciptakan pemerintahan yang bersih dan berwibawa.

Bertitik tolak dari uraian tersebut di atas, maka untuk mewujudkan aparatur Pemerintahan yang bersih dan berwibawa, kedisiplinan Pegawai Negeri Sipil merupakan salah satu faktor yang sangat menentukan, Pegawai Negeri Sipil sebagai Aparat Pemerintah, abdi negara dan abdi masyarakat harus bisa menjadi suri tauladan terhadap masyarakat secara keseluruhan, sehingga masyarakat dapat percaya terhadap peran Pegawai Negeri Sipil.

Berdasarkan sumber data dari Kepala Bagian Pembinaan dan Kesejahteraan Badan Kepegawaian Daerah Pemerintah Kabupaten Boyolali tentang perkembangan kasus pelanggaran dari tahun 2008 sampai dengan 2012 menunjukkan adanya penurunan pelanggaran yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Boyolali. Pelanggaran yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil pada tahun 2008 mencapai 62 kasus, pada tahun 2009 mencapai 61 kasus, sedangkan pada tahun 2010 mengalami penurunan mencapai 41 kasus, pada tahun 2011 49 kasus, sedangkan pada tahun 2012 terus menurun hingga 25

kasus. Pelanggaran dari tahun 2008 sampai dengan 2012 mengalami penurunan karena adanya peraturan yang berubah yaitu Peraturan Pemerintah No. 30 Tahun 1980 diganti dengan Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 karena Peraturan Pemerintah yang sekarang lebih jelas dan tegas dalam pemberian sanksi, adanya kesadaran Pegawai Negeri Sipil karena seringnya diadakan sosialisasi tentang Peraturan Pemerintah tersebut, adanya jumlah Pegawai Negeri Sipil yang semakin sedikit karena adanya moratorium atau pemberhentian sementara penerimaan Pegawai Negeri Sipil.

Berdasarkan sumber data dari Kepala Bagian Pembinaan dan Kesejahteraan Badan Kepegawaian Daerah Pemerintah Kabupaten Boyolali tentang Pelanggaran Disiplin dari setiap golongan Kepegawaian menunjukkan bahwa pelanggaran yang dilakukan oleh Golongan I dan II lebih sedikit dari pada pelanggaran yang dilakukan oleh Golongan III dan IV. Pelanggaran yang dilakukan oleh Golongan I dari tahun 2008 sampai dengan 2012 hanya 3 kasus, pelanggaran yang dilakukan oleh Golongan II dari tahun 2008 sampai dengan 2012 41 kasus, sedangkan pelanggaran yang dilakukan oleh Golongan III dari tahun 2008 sampai dengan 2012 mencapai 108 kasus, dan pelanggaran yang dilakukan oleh Golongan IV dari tahun 2008 sampai dengan 2012 mencapai 86 kasus. Pelanggaran yang dilakukan oleh Golongan III dan IV lebih banyak dari pada Golongan I dan II hal tersebut disebabkan karena mayoritas Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Boyolali Pangkat dan Golongannya III dan IV, Golongan I dan II kurang memahami peraturan kepegawaian sehingga hanya bekerja secara monoton,

sedangkan Golongan III dan IV lebih memahami peraturan tetapi malah berusaha untuk melanggarnya.

Berdasarkan sumber data dari Kepala Bagian Pembinaan dan Kesejahteraan Badan Kepegawaian Daerah Pemerintah Kabupaten Boyolali tentang pengenaan jenis hukuman menunjukkan bahwa jenis hukuman ringan lebih banyak dari pada jenis hukuman sedang dan berat. Pengenaan jenis hukuman ringan dari tahun 2008 sampai dengan 2012 mencapai 133, sedangkan pengenaan jenis hukuman sedang dari tahun 2008 sampai dengan 2012 41 dan pengenaan jenis hukuman berat dari tahun 2008 sampai dengan 2012 berjumlah 64. Pelanggarannya seperti tidak mengikuti apel, indisipliner (tidak masuk kerja), kurang cermat dan teliti dalam melaksanakan tugas. Hukumannya berupa teguran tertulis dan pernyataan tidak puas secara tertulis.

Hukuman disiplin yang berupa teguran tertulis dinyatakan dan disampaikan secara tertulis oleh pejabat yang berwenang memberikan hukuman kepada Pegawai Negeri Sipil yang melakukan pelanggaran. Hukuman disiplin yang berupa pernyataan tidak puas secara tertulis dinyatakan dan disampaikan tidak puas secara tertulis oleh pejabat yang berwenang memberikan hukuman kepada Pegawai Negeri Sipil yang melakukan pelanggaran.

Bentuk sanksi ringan, sedang dan berat sebagai berikut:

1. Sanksi ringan:

Teguran lisan,

Teguran tertulis,

Pernyataan tidak puas secara tertulis.

2. Sanksi sedang:

Penundaan kenaikan gaji berkala selama 1 tahun,

Penundaan kenaikan pangkat selama 1 tahun,

Penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 1 tahun.

3. Sanksi berat:

Penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 3 tahun,

Pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah,

Pembebasan dari jabatan,

Pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai Pegawai Negeri Sipil,

Pemberhentian tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil.

Mekanisme pemberian sanksi terhadap pelanggaran Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

- (1) Pemanggilan dilakukan minimal 7 hari sebelum pemeriksaan.
- (2) Apabila yang bersangkutan tidak bisa hadir maka dilakukan pemanggilan selang 7 hari.
- (3) Sebelum pemeriksaan tim pemeriksa mempelajari bahan yang telah ada dan mencari sumber lain yang berkaitan dengan permasalahan.
- (4) Setelah pemeriksaan selesai, dibuat Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) kepada Bupati.

- (5) Laporan hasil pemeriksaan selesai baru dirapatkan oleh tim penyelesaian kasus Kabupaten Boyolali,
- (6) Pembuatan Surat Keputusan (SK) hukuman disiplin,
- (7) Penyerahan Surat Keputusan hukuman disiplin,
- (8) Apabila yang bersangkutan berkeberatan dapat mengajukan banding administratif ke Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK), untuk pemberhentian dengan hormat.

Yang memberikan sanksi terhadap pelanggaran Disiplin Pegawai Negeri Sipil adalah atasan langsung berdasarkan unsur kepangkatan dan jenis hukuman di Badan Kepegawaian Daerah.

Acara pemberian sanksi terhadap pelanggaran Disiplin Pegawai Negeri Sipil:

- (1) Pada saat pemeriksaan dilakukan tanya jawab berdasarkan bukti-bukti yang ada, karena sebelum pemeriksaan Badan Kepegawaian Daerah melakukan klarifikasi ke lapangan,
- (2) Ada draft pertanyaan,
- (3) Tapi pada saat pemberian sanksi hanya memberikan Surat Keputusan (SK) hukuman disiplin kepada yang bersangkutan.

Acara pemberian sanksi ringan, sedang dan berat hampir sama, perbedaannya adalah pemberian sanksi ringan merupakan kewenangan atasan langsung, sedangkan pemberian sanksi sedang dan berat melalui rapat tim penyelesaian kasus kabupaten.

Pemberian sanksi terhadap pelanggaran Disiplin Pegawai Negeri Sipil bersifat tertutup rahasia, yang mengetahui hanya tim pemeriksa dan yang bersangkutan (pada saat pemeriksaan), pada saat pemberian sanksi hanya diketahui dan dilakukan oleh pejabat yang berwenang atau pendelegasian dan yang bersangkutan. Bupati pendelegasian ke Sekretaris Daerah ke Kepala Badan Kepegawaian Daerah ke Sekretaris Badan Kepegawaian Daerah.

Pemberian sanksi terhadap pelanggaran Disiplin Pegawai Negeri Sipil dilakukan oleh tim yang terdiri dari atasan langsung, unsur pengawasan (Inspektorat), unsur kepegawaian (Badan Kepegawaian Daerah) dan 1 staf sebagai notulen.

Waktu atau lamanya penyelesaian pemberian sanksi pelanggaran Disiplin Pegawai Negeri Sipil adalah 1 bulan atau lebih, karena pada saat setiap rapat tidak hanya membahas 1 kasus.

Pemeriksaan dilakukan 1 kali, apabila yang bersangkutan tidak bisa hadir maka akan dipanggil, apabila tidak hadir 2 kali maka Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) yaitu Bupati akan memberikan sanksi atau hukuman disiplin sesuai dengan alat bukti.

Pada waktu diperiksa tidak diberikan kesempatan untuk membela diri, akan tetapi ada hal-hal yang meringankan pemberian sanksi yaitu tidak pernah dikenai hukuman, menyesali dan menyadari kesalahan serta berjanji tidak akan mengulangi. Sedangkan hal-hal yang memberatkan pemberian sanksi yaitu tidak bisa menjaga harkat dan martabat sebagai Pegawai Negeri Sipil serta seharusnya

yang bersangkutan bisa memberikan contoh yang baik akan tetapi malah sebaliknya.

Berdasarkan uraian di atas, penulis mengangkat judul penelitian penulis:
**PENGENAAN SANKSI TERHADAP PELANGGARAN DISIPLIN PEGAWAI
NEGERI SIPIL DI KABUPATEN BOYOLALI.**

Berikut di bawah adalah definisi operasional dari judul yang penulis gunakan di atas:

1. Pengenaan adalah proses, cara, perbuatan mengenai atau mengenakan.⁴
2. Sanksi adalah tanggungan (tindakan, hukuman, dsb) untuk memaksa orang menepati perjanjian atau menaati ketentuan undang-undang.⁵
3. Pelanggaran adalah perbuatan (perkara) melanggar, tindak pidana yang lebih ringan dari pada kejahatan.⁶
4. Disiplin adalah tata tertib (di sekolah, kemiliteran, dsb), ketaatan (kepatuhan) kepada peraturan (tata tertib, dsb), bidang studi yang memiliki objek, sistem dan metode tertentu.⁷
5. Pegawai Negeri Sipil adalah berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara

⁴ Kamus Besar Bahasa Indonesia, h. 541.

⁵ Ibid, h. 996.

⁶ Ibid, h. 634

⁷ Ibid, h. 268

profesional, jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan dan pembangunan.⁸

6. Disiplin Pegawai Negeri Sipil adalah pengaturan mengenai disiplin Pegawai Negeri Sipil berkaitan dengan kewajiban, larangan, dan sanksi kepegawaian.⁹

Berdasarkan definisi-definisi di atas, penulis mengajukan rumusan mengenai “Disiplin PNS” sebagai berikut. Disiplin PNS adalah segenap aturan yang digunakan untuk mengatur tata tertib berkaitan dengan kewajiban, larangan, dan sanksi kepegawaian aparatur negara dari tugas-tugasnya untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Dari berbagai rumusan di atas, penulis memberikan penjelasan secara keseluruhan dari judul tersebut adalah bahwa penelitian ini bermaksud untuk memberikan gambaran pelaksanaan penerapan sanksi terhadap para Pegawai Negeri Sipil yang melakukan pelanggaran Disiplin Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Boyolali.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan pada latar belakang tersebut di atas dan banyaknya permasalahan - permasalahan yang ada mengenai Kedisiplinan Pegawai Negeri Sipil, maka permasalahannya dapat penulis rumuskan sebagai berikut :

⁸ Pasal 3 Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

⁹ Satoto Sukanto, *Pengantar Eksistensi dan Fungsi Badan Kepegawaian Negara*, CV. Hanggar Kreator, Yogyakarta, 2004, h. 43

- 1) Bagaimana pelaksanaan pengenaan sanksi terhadap pelanggaran Disiplin Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Pemerintah Kabupaten Boyolali ?
- 2) Apakah hambatan-hambatan yang timbul dalam pengenaan sanksi Disiplin Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Pemerintah Kabupaten Boyolali dan bagaimana cara mengatasinya ?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian merupakan suatu proses dengan menggunakan metode ilmiah untuk dapat menemukan, mengembangkan serta menguji kebenaran ilmu pengetahuan. Oleh karena itu penelitian ini bertujuan untuk :

- 1) Mengetahui pelaksanaan pengenaan sanksi terhadap pelanggaran Disiplin Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Pemerintah Kabupaten Boyolali
- 2) Mengetahui hambatan-hambatan yang timbul dalam pengenaan sanksi Disiplin Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Pemerintah Kabupaten Boyolali dan bagaimana cara mengatasinya.

D. Metode Penelitian

1. Lokasi Penelitian:

Penelitian dilaksanakan di lingkungan Daerah Pemerintah Kabupaten Boyolali.

2. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum empiris atau sosiologis yaitu pada

awalnya yang diteliti data sekunder, kemudian dilanjutkan dengan penelitian data primer yang diperoleh di lapangan.

3. Sumber Data

a) Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari lokasi penelitian dan responden. Pencarian data primer dilakukan dengan wawancara dan observasi.

b) Data Sekunder

Yaitu data yang diperoleh melalui studi kepustakaan dengan mempelajari literatur, karya-karya ilmiah, buku-buku, dan peraturan perundang-undangan serta dokumen-dokumen yang terkait dengan penelitian yang diperoleh dari lokasi penelitian.

4. Teknik Pengumpulan Data

Wawancara penulis anggap efektif karena dengan wawancara dapat bertatap muka langsung dengan responden untuk mengungkap masalah yang menjadi penelitian responden (Sekretaris Badan Kepegawaian Daerah, Kepala Bidang Pembinaan dan Kesejahteraan dan Staf Bidang Pembinaan dan Kesejahteraan), fakta-fakta yang ada dan pendapat (opinion) maupun persepsi diri responden dan bahkan saran-saran responden. Melalui wawancara, penulis mendapatkan data primer yang menjadi data yang akan penulis gunakan

dalam penelitian ini. Wawancara dilakukan terhadap Bagian Pembinaan dan Kesejahteraan Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Boyolali

5. Satuan Amatan dan Satuan Analisis

(a) Satuan Amatan:

Undang-Undang No. 43 Tahun 1999, Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

Peraturan Pemerintah No. 30 Tahun 1980, Tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010, Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Peraturan Daerah Kabupaten Boyolali No. 16 Tahun 2011, Tentang Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Boyolali,

Peraturan Bupati Boyolali No. 35 Tahun 2011, Tentang Penjabaran Tugas Pokok dan Fungsi Lembaga Teknis Daerah Kabupaten Boyolali.

Pejabat yang berwenang dalam pengenaan sanksi pelanggaran Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Bupati Kabupaten Boyolali c.q Kepala Badan Kepegawaian.

Atasan langsung pegawai yang dikenai sanksi pelanggaran Disiplin Pegawai Negeri Sipil, di samping itu juga pejabat di lingkungan

Inspektorat Kabupaten Boyolali.

(b) Satuan Analisis

Adalah pelaksanaan pengenaan sanksi atas pelanggaran Disiplin Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Kabupaten Boyolali.

