

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Dalam situasi pesatnya arus kemajuan di segala bidang kehidupan, Indonesia terus melakukan upaya penyesuaian terhadap kemajuan dan perkembangan dunia, salah satunya mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik yang dilatarbelakangi oleh rendahnya tingkat disiplin aparatur pemerintahan. Bagi Bangsa Indonesia, masalah ini merupakan salah satu arah yang hendak dicapai sebab merupakan aspek penting bagi terselenggaranya pembangunan nasional secara berkesinambungan.

Sehubungan dengan hal ini aparatur pemerintahan semakin dituntut untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia yang tentunya berhubungan dengan tugas – tugas pemerintahan dan pembangunan serta pelayanan kepada masyarakat yang merupakan konsekuensi logis terhadap fungsi dan kedudukan aparatur pemerintahan itu sendiri sebagai abdi negara dan abdi masyarakat terutama dikaitkan dengan tanggung jawab Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagai aparatur pemerintah dalam menyukseskan pembangunan nasional.

Aparatur pemerintah yang diharapkan antara lain bercirikan profesional, kompeten dan akuntabel yang dapat mendukung kondisi pemerintahan yang transparan, demokratis, berkeadilan, efektif dan efisien dengan menghormati hukum yang mendorong terciptanya partisipasi dan pemberdayaan. Dalam hal peningkatan mutu aparatur pemerintah sebagai modal dasar pembangunan nasional, maka sumber daya manusia senantiasa harus ditingkatkan dan diarahkan agar bisa mencapai tujuan yang diharapkan. Peningkatan mutu sumber daya manusia yang strategis terhadap keterampilan, motivasi, pengembangan dan manajemen pengorganisasian sumber daya manusia merupakan syarat utama untuk mewujudkan kemampuan bersaing dan kemandirian. Peningkatan kualitas dan pengabdian aparatur pemerintah harus dibarengi dengan kadar kedisiplinan pegawai itu sendiri. Tanpa didukung oleh disiplin pegawai yang baik tidak akan menciptakan pegawai yang berkualitas, tetapi hanya akan membentuk pegawai menjadi sosok pribadi yang tidak dapat menunjukkan fungsi dan kedudukannya sebagai abdi negara dan abdi masyarakat.

Melihat kenyataan yang terjadi sekarang, PNS masih saja mendapat sorotan dari masyarakat. Banyak sekali pemberitaan dari berbagai media baik media cetak maupun media elektronik yang memperlihatkan buruknya atau lebih halusnya kurang optimalnya pelayanan dari aparatur negara. PNS dinilai lamban dalam menjalankan tugasnya dan tidak disiplin dalam mengemban kewajibannya. Dari berbagai permasalahan yang diangkat terungkap rendahnya gaji yang diterima menjadi alasan yang sangat populer. Minimnya gaji yang diterima oleh PNS diindikasikan sebagai

salah satu penyebab belum tercapainya kedisiplinan PNS secara layak dan merata. Inilah yang menyebabkan pelayanan yang belum maksimal.

Tingkat pendapatan atau gaji mempunyai pengaruh positif dalam memberikan motivasi dan disiplin bekerja kepada calon pegawai maupun pegawai dalam suatu lingkungan organisasi. Ini sangat dipahami, karena secara psikologis salah satu alasan seseorang untuk masuk dan bekerja dalam suatu organisasi adalah karena faktor gaji. Selain itu agar mereka beserta keluarganya dapat hidup layak dari gajinya, sehingga secara penuh dapat memusatkan perhatian dan kegiatan untuk melaksanakan tugas yang dipercayakan<sup>1</sup>.

Pada kenyataannya, gaji juga membawa pengaruh terhadap lingkungan organisasi, dimana orang yang telah masuk dan bekerja dalam lingkungan kerja tersebut akan terus berusaha bekerja untuk mendapat hasil yang baik dan berkualitas, demi mendapatkan gaji yang lebih tinggi. Ini merupakan alasan yang sangat logis. Masalah gaji bagi Pegawai Negeri Sipil merupakan masalah yang cukup serius, sehingga kenaikan gaji walaupun dalam jumlah kecil sangat berpengaruh, karena gaji secara tidak langsung dapat memberikan motivasi atau dorongan kepada pegawai untuk meningkatkan kedisiplinan dan mempertahankan kinerja<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup>Sri Hartini, dkk, 2008, Hukum Kepegawaian di Indonesia, Sinar Grafika, Jakarta, hlm 12.

<sup>2</sup>Arnold J. Hugh, Daniel C. Fieldman, 1986, *Organization Behaviour*, Mc.Graw Hill inc, Singapore, hlm 28

Kejaksaan Negeri Palangkaraya sebagai salah satu instansi pemerintah, sudah barang tentu dituntut untuk dapat menyelenggarakan tugas – tugas dan kegiatan secara berdayaguna dan berhasil guna sehingga dapat berhasil menunjukkan citra organisasi pemerintah yang bermutu dan berkualitas. Kejaksaan Negeri Palangkaraya adalah lembaga negara yang melaksanakan kekuasaan negara, khususnya di bidang penuntutan serta sebagai badan yang berwenang dalam penegakan hukum dan keadilan. Dengan adanya tugas berat ini, maka Kejaksaan Negeri harus mampu meningkatkan pelayanan organisasi secara keseluruhan demi memaksimalkan sumber daya yang ada dalam organisasi untuk bekerja lebih baik.

Kejaksaan Negeri sejak tahun 2011 menerapkan pelaksanaan remunerasi sebagai salah satu aspek dalam agenda Reformasi Birokrasi, yang pada hakikatnya merupakan upaya untuk melakukan pembaharuan dan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik. Remunerasi yang diartikan secara harfiah adalah sebagai tambahan penghasilan yang diperoleh oleh seorang PNS, di luar dari gaji pokoknya, artinya gaji remunerasi ini ingin memperbaiki mekanisme penghasilan dan pendapatan seorang PNS dari berbagai level, baik yang di golongan bawah yaitu I/a hingga paling tinggi golongan IV/e.

Remunerasi bermakna sangat strategis terhadap terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik, mengingat dampak paling signifikan terhadap kinerja akan sangat ditentukan oleh kualitas sumber daya manusia dan tingkat kedisiplinan

khususnya PNS di dalam melaksanakan tugas pokoknya. Oleh sebab itu keberhasilan tersebut akan sangat ditentukan oleh tingkat kesejahteraan anggotanya. Sehubungan dengan hal di atas, jelaslah bahwa gaji atau kesejahteraan merupakan salah satu faktor yang penting dalam mewujudkan tata kelola pemerintah yang baik, khususnya menyangkut kedisiplinan PNS dalam menjalankan tugas pokoknya.

Sehubungan dengan hal di atas, penulis ingin mengetahui sejauh mana relevansi antara pelaksanaan remunerasi terhadap peningkatan disiplin Pegawai Negeri Sipil di Kejaksaan Negeri Palangkaraya.

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka rumusan masalahnya adalah sebagai berikut :

Apakah pelaksanaan remunerasi berdampak terhadap peningkatan disiplin Pegawai Negeri Sipil di Kejaksaan Negeri Palangkaraya?

### **C. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah :

Untuk mengetahui apakah pelaksanaan remunerasi berdampak terhadap peningkatan disiplin Pegawai Negeri Sipil di Kejaksaan Negeri Palangkaraya.

### **D. Manfaat Penelitian**

Dalam melakukan penelitian ini, maka manfaat yang akan diperoleh antara lain :

#### 1. Manfaat Subyektif

Penelitian ini merupakan persyaratan bagi peneliti untuk menyelesaikan pendidikan di jenjang Strata 1.

#### 2. Manfaat Obyektif

##### a. Bagi Ilmu Pengetahuan

Untuk mengembangkan ilmu pengetahuan, khususnya ilmu pengetahuan Hukum Kepegawaian.

##### b. Bagi Pemerintah

Sebagai bahan masukan bagi pemerintah dalam penyempurnaan peraturan perundang – undangan khususnya berkaitan dengan remunerasi demi terwujudnya tata pemerintahan yang baik.

##### c. Bagi Masyarakat

Semoga penulisan hukum ini bisa menambah wawasan masyarakat, khususnya mengenai remunerasi serta dampak yang ditimbulkan bagi pegawai negeri sipil.

## E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan penelusuran penulis di perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta pada hari Jumat, 16 Maret 2012 pukul 10.00 WIB ditemukan skripsi dengan tema yang sama, tetapi ada perbedaannya, yaitu Penegakan Hukum Terhadap Pegawai Negeri Sipil Daerah Yang Melanggar Disiplin Pegawai Negeri Sipil Pada Dinas Pertanian Kabupaten Kotawaringin Timur Provinsi Kalimantan Tengah.

Disusun Oleh :

Nama : Rio Jenerio

NPM : 98.05.06472

Program Studi : Ilmu Hukum

Program Kekhususan : Hukum Kenegaraan, Pemerintahan dan Hubungan Internasional

Universitas : Atma Jaya Yogyakarta

Tahun : 2010

Rumusan Masalah : a. Faktor- faktor apa saja yang menyebabkan Pegawai Negeri Sipil Daerah pada Dinas Pertanian Kabupaten Kotawaringin Timur Provinsi Kalimantan Tengah melanggar disiplin Pegawai Negeri Sipil ?

b. Bagaimana pelaksanaan serta hambatan yang ditemui dalam penegakkan hukum terhadap Pegawai Negeri Sipil

di Kabupaten Kotawaringin Timur Provinsi Kalimantan Tengah ?

- c. Bagaimana upaya yang dilakukan untuk mengatasi hambatan dalam penegakkan hukum terhadap Pegawai Negeri Sipil Daerah pada Dinas Pertanian Kabupaten Kotawaringin Timur Provinsi Kalimantan Tengah ?

Tujuan Penelitian : a. Mengetahui faktor – faktro apa saja yang menyebabkan Pegawai Negeri Sipil Daerah pada Dinas Pertanian Kabupaten Kotawaringin Timur Provinsi Kalimantan Tengah melanggar disiplin Pegawai Negeri Sipil.

- b. Mengetahui pelaksanaan serta hambatan yang ditemui dalam penegakkan hukum terhadap Pegawai Negeri Sipil Daerah Dinas Pertanian yang melanggar disiplin Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Kotawaringin Timur Provinsi Kalimantan Tengah.

Kesimpulan : a. Faktor- faktor yang menyebabkan Pegawai Negeri Sipil Daerah Pada Dinas Pertanian Kabupaten Kotawaringin Timur Provinsi Kalimantan Tengah melanggar disiplin adalah :

- 1) Tingkat kesadaran pegawai terhadap disiplin pegawai negeri sipil kurang;
- 2) Pegawai kurang memiliki tanggung jawab dalam melaksanakan tugas yang menjadi kewajibannya;
- 3) Kurangnya kontrol dari atasan kepada bawahan;
- 4) Sanksi bagi Pegawai Negeri Sipil yang melakukan pelanggaran masih terlalu ringan.

b. Pelaksanaan dalam penegakkan hukum terhadap Pegawai Negeri Sipil Daerah pada Dinas Pertanian yang melanggar disiplin Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Kotawaringin Timur Provinsi Kalimantan Tengah sudah dilakukan sesuai dengan prosedur perundang – undangan yang berlaku. Sanksi yang diberikan kepada Pegawai Negeri Sipil yang melanggar disiplin Pegawai Negeri Sipil pada tahap pertama sifatnya baru pembinaan secara lisan. Apabila yang bersangkutan mengulangi untuk kedua kalinya, maka diberi teguran secara tertulis. Apabila diulangi untuk ketiga kalinya maka yang bersangkutan akan ditindak sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1980.

c. Hambatan yang ditemui dalam penegakkan hukum terhadap Pegawai Negeri Sipil Daerah pada Dinas Pertanian yang melanggar disiplin Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Kotawaringin Timur Provinsi Kalimantan Tengah, adalah :

- 1) Kondisi lingkungan kerja
- 2) Sanksi yang diberikan terlalu ringan
- 3) Proses penyelesaian kasusnya membutuhkan waktu yang lama

d. Upaya yang dilakukan untuk mengatasi hambatan dalam penegakkan hukum terhadap Pegawai Negeri Sipil Daerah pada Dinas Pertanian di Kabupaten Kotawaringin Timur Provinsi Kalimantan Tengah yang melanggar disiplin Pegawai Negeri Sipil yaitu :

- 1) Menciptakan kondisi lingkungan kerja yang kondusif, dengan cara mentaati tata tertib atau aturan yang berlaku;
- 2) Meningkatkan pengawasan terhadap Pegawai;
- 3) Atasan harus bersikap tegas;

- 4) Pegawai yang melanggar aturan harus segera ditindak dan dikenakan sanksi;
- 5) Sanksi yang dijatuhkan jangan hanya sanksi teguran lisan, tetapi juga teguran tertulis, pemotongan tunjangan daerah, dan penurunan gaji;
- 6) Meningkatkan efektifitas dalam proses penyelesaian kasus.

Perbedaan skripsi penulis terletak pada tinjauan pelaksanaan remunerasi, artinya penulis khusus meninjau dampak pelaksanaan remunerasi terhadap peningkatan disiplin Pegawai Negeri Sipil dan salah satu faktor yaitu minimnya gaji sebagai salah satu penyebab belum tercapainya kadar kedisiplinan Pegawai Negeri Sipil.

#### **F. Batasan Konsep**

1. Tinjauan, yaitu hasil meninjau ; pandangan ; pendapat sesudah menyelidiki<sup>3</sup>.
2. Remunerasi, yaitu pemberian imbalan<sup>4</sup>. Khususnya tunjangan kinerja di Kejaksaan Negeri Palangkaraya.
3. Disiplin Pegawai Negeri Sipil adalah kesanggupan Pegawai Negeri Sipil untuk

---

<sup>3</sup>Tim Prima Pena, op.cit., hlm. 762.

<sup>4</sup>Ibid., hlm.654.

menaati kewajiban dan menghindari larangan yang ditentukan dalam peraturan perundang - undangan dan/atau peraturan kedinasan yang apabila tidak ditaati atau dilanggar dijatuhi hukuman disiplin<sup>5</sup>.

4. Kejaksaan Negeri Palangkaraya adalah lembaga kejaksaan yang berkedudukan di ibukota kabupaten/kota dan daerah hukumnya meliputi wilayah kekuasaan kabupaten/kota Palangkaraya<sup>6</sup>.

## **G. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum empiris, yaitu penelitian yang dilakukan secara langsung didasarkan pada fakta – fakta yang ada di lapangan<sup>7</sup>. Penelitian yang dilakukan digolongkan ke dalam penelitian hukum empiris karena penelitian ini berfokus pada perilaku masyarakat hukum dan penelitian ini memerlukan data primer sebagai data utama di samping data sekunder.

---

<sup>5</sup>Pasal 1 butir (1) Undang – Undang Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

<sup>6</sup>[http://www.kejaksaan.go.id/tentang\\_kejaksaan.php?id=1](http://www.kejaksaan.go.id/tentang_kejaksaan.php?id=1), Tentang Kejaksaan, 2009.

<sup>7</sup>Ronny Hanitjo Soemitro, 1990, Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm.92.

## 2. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian hukum empiris berupa data primer sebagai data utama, data sekunder data tersier yang berupa bahan hukum yang dipakai sebagai bahan pendukung.

a. Data primer berupa data yang diperoleh langsung dari responden dan narasumber tentang obyek yang diteliti, dengan cara mengumpulkan secara langsung keterangan dari pihak – pihak yang terkait, yaitu :

- 1) Hasil wawancara dengan Kepala Kejaksaan Negeri Palangkaraya Bapak Mohammad Amrullah, SH, tanggal 9 Januari 2012.
- 2) Hasil wawancara dengan Asisten Kepala Sub Bagian Pembinaan Ibu Paniem, SH, tanggal 6 Januari 2012.

b. Data sekunder adalah data yang diperoleh dari bahan kepustakaan yang berwujud peraturan perundang – undangan, buku, majalah dan dokumen – dokumen lain yang berhubungan dengan masalah yang diteliti. Data sekunder dalam penelitian ini adalah :

- 1) Bahan hukum primer terdiri dari Peraturan Perundang – undangan :
  - a) Undang – Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang - Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok - Pokok Kepegawaian.

- b) Undang-undang No.17 tahun 2007 tentang Rencana pembangunan Nasional Jangka Panjang 2005- 2025.Khususnya pada Bab IV butir 1.2, huruf E, yang menyatakan bahwa : “Pembangunan Aparatur Negara dilakukan melalui Reformasi birokrasi untuk meningkatkan profesionalisme aparatur negara dan tata pemerintahan yang baik. Di pusat maupun di daerah, agar mampu mendukung keberhasilan pembangunan dibidang bidang lainnya. “.
- c) Peraturan Pemerintah Nomor 53 tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.
- d) Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 2011 Tentang Tunjangan Kinerja Bagi Pegawai di Lingkungan Kejaksaan Republik Indonesia.

2) Bahan hukum sekunder yang terdiri dari :

a) Buku – buku :

- (1) C.S.T Kansil, 1979, Pokok-Pokok Hukum Kepegawaian Republik Indonesia ,Pradnya Paramitha, Jakarta.
- (2) Imam Soedjono, 1980, Teknik Memimpin Pegawai dan Pekerja, Bina Aksara.
- (3) Muchsan, 1982, Pengangkatan Dalam Pangkat Pegawai Negeri Sipil, Cetakan Pertama, Liberty, Yogyakarta,

- (4) Soerjono Soekanto, 1986, Pengantar Penelitian Hukum, Universitas Indonesia, Jakarta.
- (5) Arnold J.Hugh, Daniel C.Fieldman, 1986, *Organization Behaviour*, Mc.Graw Hill inc, Singapore.
- (6) Moh.Mahfud MD, 1987, Hukum Kepegawaian Indonesia, Liberty, Yogyakarta.
- (7) Ronny Hanitijo Soemitro, 1992, Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- (8) Sutrisno Hadi, 1994, *Metodologi Research II*, Andi Offset, Yogyakarta.
- (9) Sutrisno Hadi, 1994, *Metodologi Research I*, Andi Offset, Yogyakarta
- (10) Sri Hartini,dkk, 2008, Hukum Kepegawaian di Indonesia, Sinar Grfika, Jakarta.

b) Website :

- (1) <http://setagu.net/kementerianlembaga/tabel-remunerasi-kejaksaan>,diunduh 15 juli 2011.

(2) <http://denisuryana.wordpress.com/2010/04/05/remunerasi/>, Deni Suryana, Remunerasi, diunduh tanggal 4 Mei 2010.

(3) <http://www.facebook.com/topic.php?uid=117403344743&topic=10433>, Jr, Prinsip Remunerasi, diunduh tanggal 28 September 2009.

(4) [http://www.kejaksaan.go.id/tentang\\_kejaksaan.php?id=1](http://www.kejaksaan.go.id/tentang_kejaksaan.php?id=1), Tentang Kejaksaan, diunduh tahun 2009.

3) Bahan Hukum Tersier

- a) Tim Prima pena, 2005, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Gitamedia Press.

3. Metode Pengumpulan Data

Pengumpulan data dalam penelitian ini akan dilakukan dengan cara, sebagai berikut :

- a. Wawancara secara langsung dengan narasumber dan para responden dengan menyiapkan daftar pertanyaan. Dalam penelitian ini penulis menyiapkan daftar pertanyaan secara terbuka, artinya penulis tidak menyiapkan alternatif jawaban, sehingga narasumber dapat menjawab sesuai dengan kenyataan, pengalaman dan sifatnya. Keuntungan dari metode wawancara antara lain :

- 1) Merupakan salah satu metode terbaik untuk menilai keadaan pribadi.
- 2) Tidak dibatasi oleh tingkatan umur dan tingkatan pendidikan subjek yang diteliti.
- 3) Dalam *research – researchsocial* wawancara hamper tidak pernah dapat ditinggalkan sebagai metode pelengkap.

- 4) Dengan unsur fleksibilitas yang dikandungnya, wawancara cocok untuk digunakan sebagai kriterium terhadap data yang diperoleh dengan jalan kuisisioner<sup>8</sup>.
- b. Studi kepustakaan melalui pengumpulan data dengan cara membaca dan mempelajari buku – buku, tulisan – tulisan dan peraturan perundang – undangan yang berlaku.
- c. Kuisisioner yaitu pengumpulan data dengan cara mengajukan daftar pertanyaan tertutup secara tertulis kepada responden, artinya alternatif jawaban sudah disiapkan oleh penulis. Penggunaan kuisisioner dapat membantu penulis memperoleh suatu pengetahuan yang mendalam mengenai suatu gejala dan prediksi - prediksi tertentu<sup>9</sup>.

#### 4. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian di Kota Palangkaraya.

#### 5. Populasi dan Metode Penentuan Sampel

##### a. Populasi

Dalam penelitian ini yang menjadi populasi adalah Pegawai Negeri Sipil yang bekerja di Kejaksaan Negeri Palangkaraya.

---

<sup>8</sup>Sutrisno Hadi, 1994, *Metodologi Research II*, Andi Offset, Yogyakarta.

<sup>9</sup>Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta.

## b. Sampel

Pengambilan sampel dalam penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode *Simple Random Sampling*, yaitu memilih sampel secara acak dari populasi yang telah ditentukan yang akan digunakan untuk memperoleh data yang relevan. Sampel yang diambil oleh peneliti untuk mendukung penelitian adalah 20 pegawai dari 43 pegawai di Kejaksaan Negeri Palangkaraya.

## 6. Responden dan Narasumber

- a. Responden adalah subyek yang sudah ditentukan berdasarkan penentuan sampel dan jumlah sampel yang representatif dengan memberikan jawaban atas pertanyaan penulis berdasarkan kuisioner atau wawancara. Dalam penelitian ini yang menjadi responden adalah 20 orang pegawai negeri sipil di Kejaksaan Negeri Palangkaraya yang dipilih secara acak.
- b. Narasumber adalah subyek atau seseorang yang berkapasitas sebagai ahli, profesional atau pejabat yang memberikan jawaban atas pertanyaan berdasarkan pedoman wawancara. Dalam penelitian ini narasumbernya adalah:
  1. Kepala Kejaksaan Negeri Palangkaraya Bapak Mohammad Amrullah, SH
  2. Asisten Kepala Sub Bagian Pembinaan Ibu Paniem, SH

## 7. Metode Analisis Data

Metode analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif. Analisis kualitatif yaitu analisis yang dilakukan dengan menggunakan ukuran kualitatif. Analisis dengan ukuran kualitatif adalah analisis yang dilakukan dengan memahami dan merangkai data yang dikumpulkan secara sistematis sehingga diperoleh gambaran yang nyata mengenai persoalan yang diteliti. Proses penalaran dalam menarik kesimpulan digunakan metode berpikir deduktif yaitu menarik kesimpulan dari hal – hal yang umum untuk menyelesaikan suatu perkara khusus.