

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Dalam rangka mencapai tujuan nasional sebagaimana yang tercantum dalam alinea ke-4 Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 kedudukan dan peran pegawai Aparatur Sipil Negara sangat penting untuk dapat menyelenggarakan fungsi pemerintahan, untuk menciptakan pegawai ASN yang profesional, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme, diperlukan mekanisme pembinaan pegawai ASN yang baik dan benar, sesuai dengan perintah Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, yang mampu menyelenggarakan pelayanan publik yang baik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai perekat persatuan dan kesatuan bangsa. Kedudukan dan peran dari pegawai negeri sipil sangat menentukan, dikarenakan pegawai negeri sipil merupakan tulang punggung pemerintah dalam menjalankan pembangunan nasional. Untuk bisa menghasilkan Pegawai Negeri Sipil yang sebagai pegawai ASN disertai tugas untuk melaksanakan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan dan tugas pembangunan tertentu. Tugas pelayanan publik berupa pemberian pelayanan atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif. Adapun tugas pemerintahan berupa penyelenggaraan fungsi umum pemerintahan, sedangkan dalam rangka pelaksanaan tugas pembangunan tertentu dilakukan melalui pembangunan bangsa, pembangunan ekonomi dan sosial yang

diarahkan untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran seluruh masyarakat<sup>1</sup>.

Pegawai Negeri Sipil sebagai penggerak roda mekanisme administrasi dalam organisasi pemerintahan<sup>2</sup> dalam menjalankan fungsi pemerintahan. Diperlukan Pegawai ASN yang berkualitas sehingga dapat menjalankan fungsi pemerintah dengan lebih baik, dapat memperlancar pelaksanaan fungsi pemerintahan dan juga dapat menunjang kepentingan nasional. Pegawai negeri sipil sebagai aparatur Negara adalah abdi Negara dan abdi masyarakat. Sebagai abdi Negara, seorang pegawai negeri sipil terikat pada segala aturan yang berlaku.<sup>3</sup> Nilai-nilai etika yang harus ditaati oleh pegawai negeri sipil tercermin dalam kewajiban PNS berdasarkan peraturan perundang-undangan. Bentuk kewajiban tersebut terakumulasi dalam sikap dan perilaku yang harus dijaga oleh pegawai negeri sipil.<sup>4</sup>

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara mengamanatkan bahwa BKN harus menjalankan fungsi pembinaan dan penyelenggaraan manajemen Aparatur Sipil Negara. Pembinaan terhadap Aparatur Sipil Negara dibutuhkan agar dapat menekan terjadinya pelanggaran disiplin pegawai<sup>5</sup>. Undang-Undang Aparatur Sipil Negara ini merupakan salah satu bentuk kebijakan yang dirancang untuk membangun format

---

<sup>1</sup> Penjelasan umum undang-undang nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

<sup>2</sup> <https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/politico/article/view/2566> diunduh 00:42 15 Agustus 2017

<sup>3</sup> Philipus, M, Hadjon, dkk., Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1994, hlm. 39.

<sup>4</sup> Sri Hartini, S.H., M.H., dkk., Hukum Kepegawaian Di Indonesia Ed.1. Cet.3. Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm.48.

<sup>5</sup> <http://www.bkn.go.id/berita/eko-sutrisno-bkn-pembinaan-pengelolaan-manajemen-asn> diunduh pukul 01.14 tgl 15/8/2017 dalam Kuliah Umum Mahasiswa PIK-BKN.

pemerintahan yang kokoh. Aparatur Sipil Negara adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang berkerja pada instansi pemerintah. Pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah diangkat oleh badan atau pejabat pemerintah yang berwenang dalam hal ini BKN atau/BKD, pemerintah adalah unsur yang menjalankan fungsi pemerintah.

Dalam pelaksanaan dan penyelenggaraan pemerintah masih banyak mengalami berbagai macam masalah yakni prestasi kerja pegawai yang masih rendah, kurang mematuhi peraturan kedisiplinan pegawai, dan kurang menghargai waktu. Fakta yang ditemukan di papua undang – undang tentang Aparatur Sipil Negara tidak mudah untuk dilaksanakan karena faktor yang datang dari dalam birokrasi maupun luar birokrasi seperti tekanan dari masyarakat, hal ini karena hubungan masyarakat dan partai politik yang mempunyai kepentingan sendiri. Pemberlakuan undang-undang ASN sendiri di Provinsi Papua dibutuhkan penyesuaian bagi pegawai ASN di lingkungan pemerintah Provinsi Papua. Undang-Undang ASN baru di implementasikan oleh Asisten Bidang Umum Sekda Provinsi Papua pada 13-14 juni 2017 di Jayapura . Pemerintah Provinsi Papua mengakui distribusi Aparatur Sipil Negara (ASN) saat ini tidak proposional (seimbang,red) dengan tugas fungsi organisasi pemerintah. Baik antar satuan instansi daerah maupun antara satu daerah dengan yang lain.Kondisi ini disebut Asisten Bidang Umum Sekda

Papua Elysa Auri, sangat memprihatinkan sebab komposisi antara jabatan teknis dengan tenaga administratif belum proposional.<sup>6</sup>

Kondisi di Provinsi Papua cukup memprihatinkan karena manajemen ASN yang masih kurang profesional serta kurangnya kesadaran dari pegawai negeri sipil dalam menjalankan tugas dan fungsi pemerintahan. Hal ini terbukti dari pelayanan yang diberikan masih kurang efektif. Saat ini masih ada pegawai yang tidak melaksanakan tugas sesuai dengan tanggung jawabnya, menduduki jabatan yang tidak sesuai dengan latar belakang profesi, hadir tidak tepat waktu, kurang bersemangat saat melaksanakan tugasnya, jenuh dengan keadaan sehingga datang dan pulang tidak sesuai dengan jam kerja. Pelayanan ini perlu ditingkatkan agar tujuan pemerintahan ini dapat tercapai. Hal yang perlu diperhatikan secara lebih intensif ialah mekanisme pembinaan pegawai negeri sipil harus berjalan sesuai dan tepat dengan tujuan dari Undang- Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara itu sendiri. Ketika semua kendala dalam pegawai negeri sipil itu dapat teratasi maka mutu pelayanan itu akan lebih dihasilkan jauh lebih baik, dan pastinya Papua juga dapat berkembang secepat perkembangan yang terjadi di kota lain.

Pegawai aparatur sipil negara di Provinsi Papua dianggap belum mampu memenuhi kebutuhan-kebutuhan seperti yang diperintahkan dalam Undang-Undang Aparatur Sipil Negara. Dibutuhkan persiapan dan pembinaan yang lebih bagi para pegawai negeri sipil di Provinsi Papua agar

---

<sup>6</sup><http://lintaspapua.com/2017/06/14/perlu-reformasi-birokrasi-distribusi-asn-papua-belum-proporsional/> diunduh pukul 14.37

mampu mengimbangi dan bersaing serta memberikan pelayanan yang lebih baik lagi bagi masyarakat di Papua. Pembinaan pegawai negeri sipil harus menjadi perhatian utama bagi pemerintah dan harus dilaksanakan secara menyeluruh, sistematis dan berkelanjutan. Berdasarkan permasalahan tersebut maka dirumuskanlah judul “Mekanisme Penegakan Disiplin Pegawai Negeri Sipil di Provinsi Papua Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014”.

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dipaparkan, maka permasalahan yang dikemukakan dalam penelitian ini yaitu:

1. Bagaimana mekanisme pembinaan pegawai negeri sipil di Provinsi Papua setelah berlakunya Undang- Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara?
2. Apa yang menjadi kendala-kendala mekanisme pembinaan pegawai negeri sipil di Provinsi Papua?
3. Bagaimana cara mengatasi kendala-kendala mekanisme pembinaan pegawai negeri sipil di Provinsi Papua?

### **C. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan rumusan masalah yang telah diuraikan tersebut, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk:

1. Mengetahui Mekanisme Pembinaan Pegawai Negeri Sipil Di Provinsi Papua;

2. Untuk mengetahui dan menganalisis kendala-kendala mekanisme pembinaan PegawaiNegeri Sipil di Provinsi Papua.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis upaya untuk mengatasi mekanisme pembinaan Pegawai Negeri Sipil di Provinsi Papua.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini dapat memberikan manfaat baik secara teoretis maupun secara praktis sebagai berikut:

##### **1. Manfaat Teoretis**

Agar penelitian ini dapat menjadi acuan dalam perkembangan ilmu hukum pada umumnya dan khususnya kepada Instansi Negara di Provinsi Papua, Pegawai Negeri Sipil Provinsi P4apua dan masyarakat.

##### **2. Manfaat Praktis**

- a. Bagi instansi pemerintahan Provinsi Papua.
  - b. Bagi Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta, agar hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan referensi dan pembendaharaan perpustakaan yang diharapkan berguna bagi mahasiswa dan mereka yang ingin mengetahui dan meneliti lebih lanjut tentang masalah ini.
3. Manfaat bagi penulis sebagai syarat mendapatkan gelar Sarjana Strata 1 di bidang Hukum.

## **E. Keaslian Penelitian**

Penelitian dengan Mekanisme Pembinaan Pegawai Negeri Sipil di Provinsi Papua merupakan karya asli penulis, dan bukan merupakan plagiasi. Penelitian yang terkait dengan topik yang serupa dengan penelitian ini adalah:

### **1. Nama : Ricard Eryc Tundu**

**NPM : 120511012**

Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta

**a. Judul: Pembinaan Pegawai Negeri Sipil Dalam Upaya Meningkatkan Disiplin Pegawai Negeri Sipil Di Kantor Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Bantul**

#### **b. Rumusan Masalah**

- 1) Bagaimanakah Pembinaan Pegawai Negeri Sipil yang dilaksanakan di kantor Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Bantul?
- 2) Apakah kendala yang dihadapi dalam melakukan pembinaan pegawai negeri sipil untuk meningkatkan disiplin pegawai negeri sipil disiplin pegawai negeri sipil di kator Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Bantul

#### **c. Kesimpulan**

Pembinaan Pegawai Negeri Sipil yang telah dilaksanakan di kantor Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Bantul dilakukan dengan cara mengadakan rapat koordinasi internal yang rutin.pemberian hukuman disiplin

yang diberikan oleh pejabat berwenang kepada oknum Pegawai Negeri Sipil yang melanggar hukuman disiplin adalah salah satu upaya pembinaan dengan cara menimbulkan efek jera. Pembinaan Pegawai Negeri Sipil yang diselenggarakan tersebut selama ini tidak mengalami kendala yang berarti adapun kendalanya, terkait dengan sumber daya manusia yang masih rendah serta kurang profesional dalam bekerja.

**d. Perbedaan dengan skripsi ini**

Penulisan skripsi Ricard Eryc Tundudengan tulisan dalam skripsi ini sama-sama mempunyai titik fokus pada pembinaan Pegawai Negeri Sipil, namun dalam skripsi ini penulis lebih membahas mengenai mekanisme pembinaan pegawai negeri sipil di Provinsi Papua setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara sedangkan penulisan skripsi Ricarad Eryc Tundu lebih membahas mengenai Pembinaan Pegawai Negeri Sipil Dalam Upaya Meningkatkan Disiplin Pegawai Negeri Sipil Di Kantor Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Bantul.

**2. Nama : Anggun Putri Rahayu**

**NIM :D0108115**

**Universitas : Universitas Negeri Sebelas Maret**

**a. Judul :Dampak Pembinaan Terhadap Disiplin Kerja Pegawai Negeri Sipil Di Kota Surakarta.**

**b. Rumusan Masalah:**

1. Bagaimana dampak pembinaan terhadap disiplin kerja pegawai Negeri sipil di kota Surakarta?
2. Hambatan apa saja yang dihadapi dalam rangka melakukan pembinaan Pegawai Negeri Sipil di kota Surakarta?

**c. Hasil Penelitian :**

Peningkatan disiplin Pegawai Negeri Sipil (PNS) Kota Surakarta dilakukan upaya pembinaan yaitu disiplin preventif dan disiplin korektif. Pembinaan preventif dilakukan kepadaseluruh PNS Kota Surakarta dengan cara mensosialisasikan PP No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS dan Surat Edaran Walikota mengenai penerapan disiplin PNS yang isinya mengenai aturan jam kerja, pemakaian seragam dinas, pelaksanaan apel dan presensi kehadiran.

**d. Perbedaan dengan skripsi ini:**

Penulisan skripsi Anggun Putri Rahayu dengan tulisan dalam skripsi ini sama-sama mempunyai titik fokus pada pembinaan, namun dalam skripsi ini membahas lebih tentang peningkatan disiplin PNS di Kota Surakarta yang dilakukan dengan upaya pembinaan disiplin preventif dan korektif dengan cara mensosialisasikan PP No. 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin PNS sedangkan penulisan skripsi penulis lebih difokuskan untuk membahas mekanisme pembinaan pegawai negeri sipil di Provinsi

Papua setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

## **F. Batasan Konsep**

### **1. Mekanisme**

Mekanisme diartikan sebagai suatu rangkaian kerja sebuah alat yang digunakan dalam menyelesaikan sebuah masalah yang berkaitan dengan proses kerja, tujuannya adalah untuk menghasilkan hasil yang maksimal serta mengurangi kegagalan.

### **2. Pembinaan**

Pembinaan adalah segala suatu tindakan yang berhubungan langsung dengan perencanaan, penyusunan, pembangunan, pengembangan, pengarahan, penggunaan serta pengendalian segala sesuatu secara berdaya guna dan berhasil.

### **3. Pegawai Negeri Sipil**

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. Provinsi Papua**

Provinsi Papua adalah provinsi Irian Jaya yang diberi otonomi khusus, bagian dari wilayah Kesatuan Republik Indonesia yang memiliki keragaman lebih dari 250 suku (dua ratus lima puluh) bahasa daerah serta dihuni oleh suku-suku lain juga di Indonesia dan memiliki luas kurang

lebih 421.981 km<sup>2</sup> dengan topografi yang bervariasi mulai dari dataran rendah yang berawa sampai pegunungan yang puncaknya diselubungi salju.

## **5. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2015 tentang Aparatur Sipil Negara**

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2015 tentang Aparatur Sipil Negara atau ASN, Bahwa dalam rangka pelaksanaan dan cita-cita dan Tujuan Negara untuk dapat mengatur mengenai tata kelola dan manajemen Aparatur Sipil Negara. adalah profesi bagi Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) yang berkerja pada instansi pemerintah.

### **G. Metode Penelitian**

#### **1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian hukum yang dipergunakan adalah jenis penelitian hukum normatif. Jenis penelitian hukum normatif bertitik fokus pada peraturan perundang-undangan mengenai mekanisme pembinaan pegawai negeri sipil di Provinsi Papua setelah berlakunya Undang-Undang Aparatur Sipil Negara. Penelitian hukum ini menggunakan data sekunder sebagai data utama.

#### **2. Sumber Data**

Dalam penulisan hukum ini penulis menggunakan data primer sebagai data utama dan data sekunder sebagai pendukung.

### a. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari bahan kepustakaan.

Data sekunder terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier :

1) Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang diperoleh dari hukum positif Indonesia berupa peraturan perundang-undangan yang berlaku. Bahan hukum primer dalam penulisan ini terdiri dari :

- a) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945.
- b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.
- c) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan pendapat ahli dan pendapat bukan hukum yang diperoleh dari buku-buku dan internet. Bahan hukum sekunder dalam penulisan ini terdiri dari:

- a) Buku-buku
  - (1) H.A.S. Moenir. *Manajemen Pelayanan Umum Di Indonesia*. Bumi Askara. Jakarta. 2014.
  - (2) Miftah Thoha. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Bumi Aksara. Jakarta. 1997.

- (3) Musanef. *Manajemen Kepagawai Republik Indonesia*.  
Haji Masagung. Jakarta.1991.
- (4) Philipus, M, Hadjon, dkk., Pengantar Hukum  
Administrasi Indonesia, Gadjah Mada University Press,  
Yogyakarta, 1994.
- (5) Sri Hartini, S.H., M.H., Hukum Kepegawaian Di  
Indonesia dkk., Ed.1. Cet.3. Sinar Grafika, Jakarta, 2008.

b) *Website:*

- (1) <http://www.bkn.go.id/berita/eko-sutrisno-bkn-pembinaan-pengelolaan-manajemen-asn> diunduh pukul 01.14 tgl 15/8/2017 dalam Kuliah Umum Mahasiswa PIK-BKN.
- (2) <https://kbbi.web.id/mechanisme> diunduh tanggal 17 agustus 2017 pada pukul 00:55
- (3) <https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/politico/article/view/2566> diunduh 00:42 15/8/2017

### 3. Metode Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan dengan cara:

#### a. Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan ini dilakukan untuk mempelajari bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, bahan hukum sekunder berupa pendapat hukum dan pendapat bukan hukum yang diperoleh dari narasumber, buku-buku, dan internet terkait dengan

penelitian ini, serta bahan hukum tersier yang berupa Kamus Besar Bahasa Indonesia.

#### **b. Wawancara**

Wawancara dilakukan terhadap narasumber yaitu Sri Widodo S.IP., MM selaku kepala bagian tata usaha Badan Kepegawaian Negara di Provinsi Papua. Wawancara dilakukan di kantor Badan Kepegawaian Negara Jayapura, wawancara selanjutnya dilakukan terhadap narasumber Emil Zoro selaku kepala sub bagian tata usaha Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Papua di kantor Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Papua Di Jayapura, yang terakhir saya lakukan wawancara terhadap Ester Burako S.E selaku kasubag kinerja aparatur pada kantor Organisasi dan Pendayagunaan Aparatur sipil Negara Provinsi Papua Di Jayapura, secara langsung dengan mengajukan pertanyaan secara terstruktur tentang mekanisme pembinaan pegawai negeri sipil di provinsi Papua.

#### **4. Metode Analisis Data**

Data yang diperoleh dari hasil penelitian dianalisis secara kualitatif. Metode analisis kualitatif merupakan suatu metode analisis data yang didasarkan pada pemahaman dan pengolahan data secara sistematis sehingga diperoleh gambaran yang nyata mengenai persoalan yang diteliti.

## **5. Proses Berpikir**

Proses berpikir dari penelitian ini adalah deduktif, yaitu proses berawal dari proposisi-proposisi umum mengenai mekanisme pembinaan pegawai negeri sipil di Provinsi Papua setelah berlakunya Undang-Undang Aparatur Sipil Negara dan berakhir pada pengetahuan yang baru yang merupakan hasil penelitian mengenai mekanisme pembinaan pegawai negeri sipil di Provinsi Papua setelah berlakunya Undang-Undang Aparatur Sipil Negara.

### **H. Sistematika Penulisan**

Sistematika Skripsi adalah:

BAB I Pendahuluan berisi: Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Keaslian Penelitian, Batasan Konsep dan Metode Penelitian.

BAB II Pembahasan berisi hasil penelitian berupa gambaran umum mengenai Tinjauan tentang mekanisme pembinaan Pegawai Negeri Sipil di Provinsi Papua, Tinjauan tentang berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Mekanisme Pembinaan Pegawai Negeri Sipil di Kantor Badan Kepegawaian Negara di Jayapura.

BAB III Penutup berisi Simpulan dan Saran