

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Guna mencapai tujuan pembangunan nasional maka dalam penyelenggaraan negara, pemerintah membutuhkan sarana negara atau sarana tindak pemerintahan. Sarana negara dimaksud terdiri dari sarana yuridis, sarana personil, sarana materiil dan sarana finansial.¹ Sarana personil dimaksud terdiri dari pejabat negara dan Pegawai Negeri Sipil. Di Indonesia keberadaan pegawai negeri sipil diatur secara khusus melalui peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian yang mengatur kedudukan, norma, standar dan prosedur yang berkaitan dengan hak dan kewajiban Pegawai Negeri Sipil, larangan, sanksi dan upaya perlindungan hukum. Dalam melaksanakan tugas, Pegawai Negeri Sipil terikat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku yang mengatur keseluruhan tahap kepegawaian yang meliputi pengangkatan, pengembangan karier, dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil. Kebijakan manajemen Pegawai Negeri Sipil mencakup penetapan norma, standar, prosedur, formasi, pengangkatan, pengembangan kualitas

¹W. Riawan Tjandra, 2012, Hukum Administrasi Negara, Atmajaya Yogyakarta, hal 24

sumber daya Pegawai Negeri Sipil, pemindahan, gaji, tunjangan, kesejahteraan, pemberhentian, hak, kewajiban dan kedudukan hukum.²

Pegawai Negeri Sipil adalah unsur aparatur negara, abdi negara dan abdi masyarakat yang penuh dengan kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila, UUD 1945, Negara dan Pemerintah menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan. Sehubungan dengan kedudukan Pegawai Negeri dimaksud maka Pegawai Negeri Sipil dibebankan kewajiban-kewajiban yang harus dilaksanakan disamping hak-hak kepegawaian yang didapat. Sebagai aparatur negara, Pegawai Pegeri Sipil dituntut mempunyai jiwa yang handal, profesional, dan bermoral dengan menerapkan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*).

Pasal 4 Undang-Undang No.43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No.8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian menyatakan bahwa setiap pegawai negeri wajib setia dan taat kepada Pancasila, UUD 1945, Negara dan Pemerintahan. Pada umumnya yang di maksud dengan kesetiaan dan ketaatan adalah suatu tekad dan kesanggupan dari seorang pegawai negeri untuk melaksanakan dan mengamalkan sesuatu yang ditaati dengan penuh kesadaran dan tanggung jawab. Pasal 5 Undang-Undang No.43 tahun 1999 menyatakan

²Ibid, hal.155

bahwa setiap pegawai negeri wajib mentaati segala peraturan perundangan yang berlaku dan melaksanakan kedinasan yang dipercayakan kepadanya dengan penuh pengabdian, kesadaran dan tanggungjawab.

Perwujudan pemerintah yang bersih dan berwibawa diawali dengan penegakan disiplin nasional di lingkungan aparatur negara khususnya Pegawai Negeri Sipil. Dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan, pengelolaan pembangunan dan pelayanan publik, Pegawai Negeri Sipil sebagai aparat birokrasi senantiasa diatur dengan sejumlah kewajiban, larangan dan sanksi kepegawaian yang disebut dengan disiplin Pegawai Negeri Sipil. Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil adalah peraturan yang mengatur kewajiban, larangan, dan sanksi apabila kewajiban-kewajiban tidak ditaati atau dilanggar oleh Pegawai Negeri Sipil. Dengan maksud untuk mendidik dan membina Pegawai Negeri Sipil, bagi mereka yang melakukan pelanggaran atas kewajiban dan larangan dikenakan sanksi berupa hukuman disiplin. Dalam upaya meningkatkan kedisiplinan Pegawai Negeri Sipil tersebut, sebenarnya Pemerintah Indonesia telah memberikan suatu regulasi dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Kenyataan menunjukkan bahwa dalam menjalankan tugas masih terdapat oknum Pegawai Negeri Sipil yang melanggar ketentuan

peraturan perundang-undangan yang berlaku terlebih khusus ketentuan yang terdapat dalam Peraturan Pemerintah tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, oleh karena itu, salah satu indikasi rendahnya kualitas Pegawai Negeri Sipil tersebut adalah adanya pelanggaran disiplin yang banyak dilakukan Pegawai Negeri Sipil. Hal tersebut dapat menimbulkan ketidaktertiban dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Pegawai Negeri Sipil seharusnya menjadi teladan bagi masyarakat secara keseluruhan agar masyarakat dapat percaya terhadap peran yang dijalankannya dalam kedudukannya sebagai pelayan publik. Pegawai Negeri Sipil sebagai aparatur negara dan abdi masyarakat diharapkan selalu siap menjalankan tugas yang telah menjadi tanggung jawabnya, namun dalam realita, Pegawai Negeri Sipil sering melakukan pelanggaran disiplin yang dapat menghambat efektifitas kinerja baik Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan.

Pegawai Negeri Sipil yang melakukan pelanggaran hukum disiplin seyogianya dijatuhi sanksi hukuman disiplin. Walaupun sanksi hukuman disiplin merupakan konsekuensi atas pelanggaran disiplin yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil, namun sanksi hukuman disiplin yang diberikan harus dilaksanakan berdasarkan ketentuan peraturan perundangan yang berlaku maupun asas-asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Seringkali Pegawai Negeri Sipil yang dijatuhi

sanksi hukuman disiplin menganggap bahwa sanksi yang dijatuhkan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau merupakan tindakan penyalagunaan wewenang maupun tindakan sewenang-wenang dan melanggar asa-asa umum pemerintahan yang baik, sehingga Pegawai Negeri Sipil mempunyai hak hukum untuk malakukan upaya hukum berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan beberapa ketentuan yang berlaku, upaya hukum yang dapat dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil meliputi upaya administratif berupa keberatan dan banding administratif maupun dengan peradilan administrasi atas sengketa kepegawaian di Pengadilan Tata Usaha Negara. Kemungkinan atas penggunaan forum penyelesaian sengketa kepegawaian dimaksud telah diatur melalui Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2011 tentang Badan Pertimbangan Kepegawaian dan Undang-Undang Nomor Undang-Undang No.51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No.5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil menyatakan bahwa upaya administratif terdiri dari keberatan dan banding administratif. Keberatan adalah upaya administratif yang dapat di tempuh

oleh Pegawai Negeri Sipil yang tidak puas terhadap hukuman disiplin yang dijatuhkan oleh pejabat yang berwenang menghukum kepada atasan pejabat yang berwenang menghukum. Banding administratif adalah upaya administratif yang dapat ditempuh oleh Pegawai Negeri Sipil yang tidak puas terhadap hukuman disiplin berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri atau pemberhentian tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil yang dijatuhkan oleh pejabat yang berwenang menghukum kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian.

Keberadaan upaya administratif dalam penyelesaian sengketa kepegawaian sejalan dengan Pasal 48 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang menyatakan:

Pasal 48

(1) Dalam hal suatu badan atau pejabat tata usaha negara diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administratif sengketa tata usaha negara tertentu, maka sengketa tata usaha negara tersebut harus diselesaikan melalui upaya administratif yang tersedia.

(2) Pengadilan baru berwenang memeriksa, menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan.

Meskipun eksistensi lembaga upaya administratif (keberatan dan banding administrasi) secara yuridis telah diatur dalam beberapa ketentuan peraturan perundang-undangan sebagaimana telah dikemukakan di atas namun dalam implementasinya masih ditemukan

sejumlah kendala sehingga maksud dan tujuan disediakannya upaya administratif sebagai sarana perlindungan hukum bagi Pegawai Negeri Sipil belum dapat dirasakan dengan maksimal.³ Penelitian ini dirasakan menarik karena hampir tidak pernah dipublikasikan data pelanggaran disiplin dan upaya administratif yang dilakukan sebagai bentuk keterbukaan informasi bagi publik yang berhak mendapatkan pelayanan dari Pegawai Negeri Sipil dalam melaksanakan tugas pelayanan publik.

Kabupaten Sleman merupakan salah satu wilayah yang terdapat di Provinsi DIY yang melakukan penegakan disiplin Pegawai Negeri Sipil sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan tersebut di atas maka dapat dirumuskan masalah pokok penelitian sebagai berikut:

“Bagaimana pelaksanaan penyelesaian sengketa kepegawaian melalui upaya administratif terhadap penjatuhan sanksi hukuman disiplin Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Pemerintahan Kabupaten Sleman setelah berlakunya PP No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil ?”

³S.F. Marbun, 2011, Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia, FH UII Press, Yogyakarta, hal.102

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang yang telah dicantumkan di atas, tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana pelaksanaan penyelesaian sengketa kepegawaian melalui upaya administratif terhadap penjatuhan sanksi hukuman disiplin Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Pemerintahan Kabupaten Sleman setelah berlakunya PP No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini secara teoritis diharapkan dapat bermanfaat bagi perkembangan Ilmu Hukum Administrasi Negara khususnya Hukum Kepegawaian dalam kaitan dengan penyelesaian sengketa kepegawaian melalui upaya administratif terhadap sanksi hukuman disiplin Pegawai Negeri Sipil.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini secara praktis diharapkan dapat memberikan masukan bagi pejabat yang mempunyai kewenangan menjatuhkan hukuman disiplin dan pejabat yang mempunyai kewenangan menerima upaya administratif yang diajukan Pegawai Negeri Sipil yang dijatuhkan hukuman disiplin.

E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan penelusuran melalui internet (*google*) dan melalui penelusuran di perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Atmajaya Yogyakarta pada tanggal 11 April 2013 tidak ditemukan hasil penelitian dan penulisan skripsi serupa dengan judul penelitian yang diteliti oleh penulis.

F. Batasan Konsep

1. Pegawai Negeri Sipil

Berdasarkan klasifikasi/ jenis pegawai negeri yang diatur dalam Pasal 2 ayat (1) UU No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, maka pengertian Pegawai Negeri Sipil adalah pegawai negeri di luar anggota TNI dan anggota Kepolisian Negara RI.

2. Sengketa Kepegawaian

Sengketa Kepegawaian adalah sengketa/perselisihan yang timbul sebagai akibat ditetapkannya keputusan Tata Usaha Negara di bidang kepegawaian oleh Badan atau Pejabat yang berwenang mengenai kedudukan, kewajiban, hak dan pembinaan Pegawai Negeri Sipil.⁴

⁴Soegeng Prijodarminto, 1993, Sengketa Kepegawaian Sebagai Bagian Dari Sengketa Tata Usaha Negera, Pradnya Paramita, Jakarta, hal. 17

3. Upaya administratif

Upaya administratif adalah prosedur yang dapat ditempuh oleh PNS yang tidak puas terhadap hukuman disiplin yang dijatuhkan kepadanya berupa keberatan atau banding administratif.⁵

4. Sanksi hukuman disiplin

Sanksi hukuman disiplin adalah hukuman yang dijatuhkan kepada PNS karena melanggar peraturan disiplin PNS.⁶

5. Pemerintah Kabupaten Sleman

Pemerintah Kabupaten Sleman adalah sebuah wilayah kabupaten yang sebelah utara berbatasan dengan Kabupaten Boyolali, Propinsi Jawa Tengah, sebelah timur berbatasan dengan Kabupaten Klaten, Propinsi Jawa Tengah, sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Kulon Progo, Propinsi DIY dan Kabupaten Magelang, Propinsi Jawa Tengah dan sebelah selatan berbatasan dengan Kota Yogyakarta, Kabupaten Bantul dan Kabupaten Gunung Kidul, Propinsi D.I.Yogyakarta.⁷

⁵Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang disiplin pegawai negeri sipil

⁶<http://www.bkn.go.id/in/tanya-jawab/74-hukuman-disiplin/1840-hukuman-disiplin.html> tanggal 17 Maret 2013

diunduh

⁷<http://www.slemankab.go.id/profil-kabupaten-sleman/geografi/letak-dan-luas-wilayah> tanggal 18 Desember 2013

diunduh

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Sehubungan dengan judul penelitian di atas, maka jenis penelitian yang dilakukan adalah penelitian hukum empiris yang berfokus pada perilaku hukum masyarakat (*law in action*).

2. Sumber Data

Data yang digunakan penulis dalam penulisan hukum ini adalah data primer dan data sekunder yang meliputi ;

a. Data primer

Yang dimaksud dengan data primer adalah data yang diperoleh langsung dari responden tentang obyek yang diteliti sebagai data utamanya. Data primer yang digunakan dalam penelitian ini diperoleh melalui wawancara. Dalam penelitian ini, penulis memperoleh data dengan melakukan wawancara terhadap narasumber, dalam hal ini adalah bapak Anton Sujarwa, SH, M. Si selaku Kepala Bidang Pembinaan dan Pengembangan Pegawai, yang sudah menerima delegasi dari Kepala Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Sleman.

b. Data sekunder,

Data sekunder dalam penelitian ini meliputi bahan-bahan hukum yang berkaitan dengan masalah penelitian yang terdiri dari:

- 1) Bahan hukum primer, meliputi: norma hukum positif berupa peraturan perundang-undangan, yaitu:

- a) Undang-Undang No.43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No.8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.
 - b) Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
 - c) Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.
 - d) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2011 tentang Badan Pertimbangan Kepegawaian.
- 2) Bahan hukum sekunder berupa pendapat hukum yang diperoleh melalui buku-buku, internet yang relevan dengan permasalahan yang diteliti oleh penulis. Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini meliputi :
- 1) Buku-buku:
 - (a) Kotan Y. Stafanus,1995, *Mengenal Peradilan Kepegawaian di Indonesia*, Raja Grafindo, Jakarta.
 - (b) Moh. Mahfud MD; 1998, *Hukum Kepegawaian Indonesia ; Liberty*; Yogyakarta
 - (c) Moch.Faizal Salam,2003, *Penyelesaian Sengketa Pegawai Negeri Sipil di Indonesia Menurut Undang-Undang No.43 Tahun 1999*; Mandar Maju,Bandung

- (d) Sastra Djatmika, 1984, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Djambatan, Jakarta
- (e) Soegeng Prijodarminto, 1993, *Sengketa Kepegawaian Sebagai Bagian Dari Sengketa Tata Usaha Negera*, Pradnya Paramita, Jakarta.
- (f) S .F. Marbun, 2011, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta.
- (g) W. Riawan Tjandra, 2012, *Hukum Administrasi Negara*, Atmajaya Yogyakarta.

2) Website :

Adapun website yang penulis gunakan untuk membantu dalam penyelesaian penulisan ini adalah sebagai berikut :

<http://www.bkn.go.id/in/tanya-jawab/74-hukuman-disiplin/1840-hukuman-disiplin.html>

- 3) Bahan hukum tersier berupa Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) edisi III cetakan I, Balai Pustaka, Jakarta, 2001.

3. Metode pengumpulan data

Metode pengumpulan data merupakan cara untuk memperoleh data penelitian. Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

a. **Wawancara**

Wawancara dilakukan terhadap narasumber dalam hal ini yaitu, bapak Anton Sujarwa, SH. M. Si selaku Kepala Bidang Pembinaan dan Pengembangan Pegawai, yang sudah menerima delegasi dari Kepala Badan Kepegawaian Daerah pemerintahan Kabupaten Sleman.

b. **Studi kepustakaan**

Pengumpulan data dilakukan dengan mempelajari buku-buku atau tulisan dan hasil-hasil penelitian ilmiah yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

4. Lokasi penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Sleman.

5. Populasi dan Metode Penentuan Sampel

Populasi adalah keseluruhan obyek yang menjadi pengamatan peneliti. Dalam penelitian ini yang dijadikan sebagai populasi adalah Pegawai Negeri Sipil yang telah mendapatkan sanksi hukuman disiplin dan menempuh upaya administratif. Kenyataan yang dihadapi penulis dalam mendalami penelitian ini adalah bahwa hanya ada 1 (satu) orang Pegawai Negeri Sipil yang mengajukan upaya administrasi yaitu banding

administrasi ke BAPEK. Dengan demikian 1 (satu) orang Pegawai Negeri Sipil tersebut diambil sebagai responden.

6. Narasumber dan Responden

Narasumber dalam penelitian ini adalah Bapak Anton Sujarwa, SH. M. Si selaku Kepala Bidang Pembinaan dan Pengembangan Pegawai berdasarkan pendelegasian dari Kepala Badan Kepegawaian Daerah Pemerintahan Kabupaten Sleman. Dalam penelitian ini Pegawai Negeri Sipil yang dijadikan responden sulit ditemukan karena tertutupnya identitas dan susahny menemukan oknum Pegawai Negeri Sipil yang dikenakan sanksi hukuman disiplin Pegawai Negeri Sipil dan sudah menempuh upaya administrasi. Untuk mengetahui dan memahami lebih lanjut mengenai Pegawai Negeri Sipil tersebut peneliti mencoba menggali informasi dari bapak Anton Sujarwa mengenai asal instansi Pegawai Negeri Sipil yang dijatuhi sanksi, dan dari keterangan bapak Anton Sujarwa dapat diketahui bahwa Pegawai Negeri Sipil tersebut berasal dari Dinas Pekerjaan Umum dan Perumahan. Berangkat dari keterangan tersebut, penulis memahami untuk menanyakan kasus dan upaya administratif yang ditempuh kepada bapak Drs. Durochim selaku Kepala Sub Bagian Kepegawaian Dinas PUP Kabupaten Sleman.

7. Metode Analisis Data

Data yang diperoleh dikumpulkan dari hasil penelitian, maka peneliti melakukan analisis data yang didasarkan pada pemahaman dan pengolahan data secara sistematis yang diperoleh dari hasil wawancara dengan narasumber dan hasil penelitian kepustakaan. Data dianalisis kemudian ditarik kesimpulan dengan metode berpikir secara induktif, yaitu berpangkal dari peristiwa yang terjadi dan kemudian ditarik kesimpulan secara umum berdasarkan perundang-undangan yang berlaku serta pendapat para ahli yang berkaitan dengan masalah penelitian.