

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam alinea ke-IV pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa, Indonesia mempunyai tujuan negara, yaitu untuk melindungi segenap bangsa Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan keadilan sosial, dan mencerdaskan kehidupan seluruh rakyat Indonesia. Ketentuan tersebut menjadi dasar dilakukannya penyelenggaraan pelayanan publik oleh negara yang diwakili pemerintah kepada masyarakat. Pada dasarnya pelayanan merupakan salah satu kebutuhan manusia yang tidak dapat dipisahkan dari kehidupan manusia selamanya.¹ Sebagaimana juga diatur dalam Pasal 27 hingga Pasal 34 Undang-Undang Dasar 1945 bahwa, pelayanan publik menjadi hak dasar yang dimiliki setiap manusia sehingga negara berkewajiban untuk melayani setiap warga negara dan penduduk Indonesia. Dengan demikian, masyarakat berhak menuntut pemenuhan pelayanan publik kepada pemerintah dalam berbagai aspek kehidupan baik sosial, budaya, ekonomi, politik, keamanan, pendidikan, hingga bidang kesehatan.

Dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Publik menyebutkan bahwa “*Pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya*

¹ Lijan Poltak Sinambela, dkk, 2007, Reformasi Pelayanan Publik Teori, kebijakan, dan Implementasi, Cetakan Kedua, PT Bumi Aksara, Jakarta, hlm. 3.

pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan, maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Peraturan di atas menjadi dasar dari penetapan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang pelayanan publik. Dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menjelaskan bahwa “*Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik*”. Dengan adanya pelayanan publik yang baik, otomatis akan memberikan perlindungan bagi setiap warga negara dan penduduk dari penyalahgunaan wewenang di dalam penyelenggaraannya.² Pemerintah berupaya untuk mewujudkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 yang menuntut pelayanan yang cepat, mudah, dan akuntabel kepada masyarakat, maka dari itu pemerintah Indonesia mengeluarkan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia (MENPAN-RB) Nomor 23 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik sebagai terobosan dan inovasi untuk mewujudkan pelayanan publik yang berkualitas.

Pemerintah DKI Jakarta telah melaksanakan peraturan MENPANRB dalam penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik. Sebagaimana peresmian Mal Pelayanan Publik DKI Jakarta yang dilaksanakan pada tanggal 12 Oktober 2017 sekaligus diresmikan secara langsung oleh Gubernur DKI Jakarta Djarot

² I Dewa Gede Soni Aryawan, *Mal Pelayanan Publik dan Standar Pelayanan Publik*, (Malang: Media Nusa Creative, 2021), hlm. 1.

Saiful Hidayat bersama Menteri Hukum dan HAM Yasonna Laoly, MENPAN RB Asman Abnur, serta Menteri Agraria dan Tata Ruang Sofyan Djalil. Menurut Gubernur DKI Jakarta Djarot Saiful Hidayat, mal pelayanan publik dibentuk untuk meningkatkan kualitas pelayanan yang cepat, mudah, terjangkau, aman, dan nyaman. Dengan cara pengintegrasian seluruh pelayanan publik di Jakarta dalam satu tempat. Prinsip penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik di DKI Jakarta diperkuat dengan Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 142 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik di DKI Jakarta, prinsip tersebut sebagai pedoman dasar penyelenggaraan mal pelayanan publik dalam menciptakan pelayanan yang berkualitas dan terintegritas³.

Dalam hal ini, efisiensi penyelenggaraan mal pelayanan publik sangat bergantung pada kualitas pegawai yang bekerja dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Sebagai Pegawai Negeri Sipil, pegawai di dalam lingkungan Mal Pelayanan Publik berperan sebagai unsur yang sangat penting dan diharapkan mampu untuk memberikan pelayanan yang maksimal untuk membantu memenuhi kebutuhan masyarakat.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil menyebutkan bahwa, dalam rangka mewujudkan Pegawai Negeri Sipil yang handal, profesional, dan bermoral sebagai penyelenggara pemerintah yang menerapkan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik, maka Pegawai Negeri Sipil sebagai unsur Aparatur Sipil Negara dituntut untuk setia kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara

³ Bapenda jakarta, *Pembukaan Mall Pelayanan Publik*
<https://bapenda.jakarta.go.id/berita/pembukaan-mall-pelayanan-publik>, diakses pada 24 September 2023, pukul 03.35

Republik Indonesia Tahun 1945, bersikap disiplin, jujur, adil, transparan, dan akuntabel dalam melaksanakan tugas.

Pegawai Negeri Sipil sebagai aparatur negara merupakan abdi negara dan abdi masyarakat yang berfungsi untuk melayani masyarakat tanpa pamrih. Sebagai abdi negara, seorang Pegawai Negeri Sipil terikat pada segala aturan yang berlaku.⁴ Nilai-nilai etika yang harus ditaati oleh Pegawai Negeri Sipil tercermin dalam kewajiban Pegawai Negeri Sipil berdasarkan peraturan perundang-undangan. Bentuk kewajiban tersebut tertuang dalam sikap dan perilaku yang harus dijaga oleh Pegawai Negeri Sipil. Bentuk dari etika baik pemerintah dalam menjunjung tinggi nilai-nilai etika di lingkungan Pegawai Negeri Sipil dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara.

Tugas pelayanan yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil dilaksanakan dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan perundang-undangan. Di dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik disebutkan bahwa standar pelayanan merupakan tolak ukur yang dipergunakan sebagai pedoman dalam penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji penyelenggara kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau, dan terukur. Seiring dengan berjalannya waktu, tuntutan masyarakat terhadap pelayanan yang berkualitas terus meningkat dari waktu ke waktu sesuai dengan perkembangan kebutuhan dalam masyarakat itu sendiri, oleh karena

⁴ Philipus, M, Hadjon, dkk., Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1994, hlm. 39.

itu instansi pemerintah sangat dituntut untuk meningkatkan efektifitas kerja yang baik dengan tidak melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kebutuhan sumber daya manusia yang dapat bekerja efektif dan efisien diperlukan agar seluruh target kerja yang diberikan kepada Pegawai Negeri Sipil dapat tercapai. Salah satu unsur penting dalam mewujudkan Pegawai Negeri Sipil yang berperilaku seperti yang diharapkan adalah faktor kedisiplinan Pegawai Negeri Sipil itu sendiri. Kedisiplinan yang dimaksud ialah kemampuan untuk menaati kewajiban dan menjauhi larangan sesuai dengan tuntutan peraturan perundang-undangan yang telah dituangkan dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Disiplin kerja pegawai yang tinggi sangat diharapkan agar dapat meningkatkan kinerja pegawai.

Sejak diresmikannya Mal Pelayanan Publik DKI Jakarta pada tahun 2017, hadirnya Mal Pelayanan Publik di DKI Jakarta banyak mendapatkan respon yang positif dan negatif dari masyarakat. Kendati demikian, masyarakat cenderung menilai bahwa kinerja pegawai dalam memberikan pelayanan sudah memuaskan, sehingga masyarakat merasa terbantu oleh layanan yang diberikan oleh Mal Pelayanan Publik. Namun dari banyaknya respon positif kinerja pegawai Mal Pelayanan Publik dalam melayani masyarakat, masih ditemukan respon negatif yang diakibatkan dari kekecewaan masyarakat terhadap pelayanan yang diberikan oleh pegawai Mal Pelayanan Publik DKI Jakarta.

Ada beberapa faktor yang menyebabkan kekecewaan masyarakat terhadap kinerja dari pegawai dalam memberikan pelayanan yang telah penulis amati di lapangan terhadap pelayanan Mal Pelayanan Publik DKI Jakarta, yaitu sebagai berikut:

1. Masih ditemukannya pegawai yang tidak ada di loket saat jam kerja,
2. Kurang ramahnya pegawai dalam melayani masyarakat.

Dari fenomena yang telah penulis amati, pegawai telah melakukan tindakan yang bertentangan dengan tata tertib yang telah ditetapkan oleh penyelenggara Mal Pelayanan Publik. Pegawai yang bertugas seharusnya dapat memberikan pelayanan sesuai dengan aturan yang berlaku kepada masyarakat. Pegawai yang melakukan tindakan tersebut dapat dikenakan sanksi administrasi karena telah melanggar peraturan yang berlaku. Ketentuan jenis sanksi yang dijatuhkan terhadap pegawai yang melakukan pelanggaran diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, hukuman dibagi menjadi tiga kategori, yaitu:

1. Hukuman Disiplin Ringan
2. Hukuman Disiplin Sedang
3. Hukuman Disiplin Berat

Tujuan diberikannya sanksi administrasi berupa hukuman disiplin kepada pegawai yang melakukan pelanggaran, yaitu untuk memperbaiki dan mendidik pegawai yang melakukan pelanggaran disiplin.⁵ Pemberian sanksi juga diharapkan dapat meningkat kualitas kinerja dari pegawai dalam pelayanan publik. Jika tidak ada tindak lanjut atau penerapan sanksi kepada

⁵ Agustian yusuf, “Pemberian Sanksi Pelanggaran Disiplin Aparatur Sipil Negara Dilingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Sigi Guna Meningkatkan Pelayanan Publik”, e-Jurnal Katalogis, Vol. 3 No. 11, November 2015, hlm. 122

pegawai yang melakukan pelanggaran, maka dikhawatirkan dapat menyebabkan penurunan kualitas dari pelayanan dan menyebabkan hilangnya kepercayaan masyarakat terhadap pelayanan publik yang telah diselenggarakan dan diberikan oleh Mal Pelayanan Publik.

Berdasarkan fenomena yang terjadi mengenai pelanggaran pegawai di dalam lingkungan Mal Pelayanan Publik DKI Jakarta dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, penulis tertarik untuk melakukan penelitian pada Mal Pelayanan Publik DKI Jakarta, karena Mal Pelayanan Publik DKI Jakarta merupakan percontohan atau *role model* bagi Mal Pelayanan Publik di daerah lainnya dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Maka dari itu penulis tertarik untuk meneliti persoalan ini ke dalam penelitian dengan judul **“PENERAPAN SANKSI ADMINISTRATIF KEPADA PEGAWAI NEGERI SIPIL YANG MELALUKAN PELANGGARAN DISIPLIN PEGAWAI NEGERI SIPIL PADA MAL PELAYANAN PUBLIK DKI”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dari latar belakang yang telah dikemukakan di atas, dapat dikemukakan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana bentuk-bentuk pelanggaran yang terjadi di dalam Mal Pelayanan Publik DKI Jakarta?
2. Bagaimana penerapan sanksi administrasi terhadap pelanggaran disiplin pegawai negeri sipil pada Mal Pelayanan Publik DKI Jakarta?

C. Tujuan Penelitian

Penulisan ini secara umum bertujuan untuk memenuhi kewajiban sebagai mahasiswa Fakultas Hukum yang akan menyelesaikan pendidikan

guna memperoleh gelar Sarjana Hukum, sedangkan jika dilihat dari rumusan masalah yang akan dikemukakan, maka tujuan dari penelitian adalah:

1. Memahami bentuk-bentuk pelanggaran yang terjadi di dalam Mal Pelayanan Publik DKI,
2. Memahami penerapan sanksi administratif terhadap pelanggaran disiplin pegawai negeri sipil pada Mal Pelayanan Publik DKI Jakarta.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diperoleh dari penelitian adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

- a. Melatih kemampuan untuk melakukan penelitian secara ilmiah dan merumuskan hasil-hasil penelitian tersebut dalam bentuk tulisan ilmiah,
- b. Menerapkan teori yang sudah diperoleh dalam ragam sesi perkuliahan di lapangan penelitian,
- c. Memperdalam ilmu pengetahuan bagi penulis baik di bidang hukum pada umumnya maupun di bidang Hukum Administrasi Negara pada khususnya,
- d. Sebagai syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Andalas.

2. Manfaat Praktis

Diharapkan dari hasil penelitian ini dapat bermanfaat bagi penulis sendiri, serta menjadi informasi yang berguna bagi masyarakat mengenai penerapan dan pemberian sanksi administrasi terhadap pegawai yang

melakukan pelanggaran disiplin pegawai negeri sipil di dalam lingkungan Mal Pelayanan Publik DKI Jakarta.

E. Metode Penelitian

Untuk mencapai tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini, maka diperlukan metode-metode penelitian yang digunakan oleh penulis guna untuk mendapatkan jawaban atas rumusan masalah yang ada dalam penelitian ini. Ada pun beberapa metode yang digunakan, yakni:

1. Metode Pendekatan Masalah

Metode yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah metode yuridis sosiologis. Penelitian yuridis sosiologis (penelitian sosiologis) berdasarkan mazhab *sociological jurisprudence*. Penelitian ini berbasis pada penelitian hukum normatif (peraturan perundang-undangan). Tetapi bukan mengkaji mengenai sistem norma dalam peraturan perundang-undangan, namun mengamati reaksi dan interaksi yang terjadi ketika sistem norma itu bekerja di dalam masyarakat. Penelitian ini juga sering disebut sebagai penelitian bekerjanya hukum (*law in action*) di dalam masyarakat yang mendasarkan pada doktrin para realis Amerika seperti Holmes, yaitu bahwa "*law is not just been logic but experience*" atau dari Roscou Pound tentang "*law as a tool of sosial engineering*".⁶

⁶ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, (Mataram: Mataram University Press,2020), hlm.

2. Sifat Penelitian

Spesifikasi penelitian ini bersifat deskriptif. Dikatakan deskriptif karena hasil penelitian ini diharapkan akan memperoleh gambaran atau lukisan faktual mengenai keadaan objek yang diteliti.⁷

3. Jenis dan Sumber data

a. Jenis data

data yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari dua jenis, yaitu sebagai berikut:

1) Data primer

Data diperoleh langsung dari sumbernya, dalam hal ini penulis bisa mendapatkan data primer dari Mal Pelayanan Publik DKI Jakarta, berupa wawancara dan hasil pengolahan data primer.

2) Data sekunder

Data yang diperoleh penulis dari bahan-bahan bacaan, seperti buku-buku, jurnal, hingga peraturan perundang-undangan yang terkait dengan objek penelitian.

Data sekunder juga dapat digolongkan menjadi 3, yakni:

1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum yang mempunyai otoritas (otoritatif), seperti:

1. Undang-Undang Dasar 1945,
2. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik,
3. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara,

⁷ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1986), hlm. 10.

4. Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Aparatur Sipil Negara,
5. Peraturan Presiden Nomor 89 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik,
6. Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik,
7. Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Publik,
8. Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 142 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik.

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum yang memberikan penjelasan atau keterangan-keterangan mengenai peraturan perundang-undangan, berbentuk buku-buku yang ditulis oleh para sarjana hukum, literatur-literatur hasil penelitian yang telah dipublikasikan, makalah, jurnal-jurnal hukum, dan lain-lain.⁸

3. Bahan Hukum Tersier

Bahan-bahan non-hukum yang relevan atau dipandang perlu menjadi rujukan. Bahan-bahan non-hukum dapat berupa buku-buku, jurnal, laporan hasil penelitian bidang ilmu lain sepanjang masih memiliki relevansi dengan objek permasalahan yang akan diteliti.⁹

b. Sumber Data

⁸ Abdulrahman dan Soerjono, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Rhineka Cipta), 2003, hlm. 57.

⁹ *Ibid.*, hlm. 47-56.

Data yang diperoleh dalam penelitian ini berdasarkan sumbernya terdiri dari:

1. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Penelitian kepustakaan merupakan teknik pengumpulan data dengan mengadakan studi penelaahan terhadap buku-buku, peraturan perundang-undangan, literatur-literatur, catatan-catatan, dan laporan-laporan yang ada hubungannya dengan masalah yang dipecahkan.¹⁰

2. Penelitian Lapangan (*Field Research*)

Data lapangan diperlukan sebagai data pendukung diperoleh melalui opini dan informasi yang berhubungan dengan penelitian ini.

4. Metode Pengumpulan data

Berkaitan dengan pengumpulan data penelitian ini dilakukan di Mal Pelayanan Publik DKI Jakarta, untuk menggunakan data yang ada maka dari itu dilakukan dengan metode sebagai berikut:

a. Wawancara

Wawancara dilakukan secara semi terstruktur dengan menggunakan teknik dan pedoman wawancara. Selain menyusun pertanyaan, pertanyaan terkait lainnya akan dikembangkan dengan masalah yang berhubungan dengan penelitian yang dilakukan. Wawancara dilakukan pada Pegawai Negeri Sipil di Mal Pelayanan Publik DKI Jakarta.

¹⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana), 2005, hlm. 44.

c. Studi dokumen

Melakukan inventarisasi bahan-bahan hukum yang dibutuhkan, seperti bahan-bahan hukum primer, pencatatan dan pembuatan daftar ikhtisar yang memuat berbagai pengertian dan pendapat para ahli mengenai penulisan penelitian kali ini.

5. Metode Pengolahan Data dan Analisis Data

a. Mengolah data dengan menyusun data secara sistematis diperoleh dengan memilih data yang sesuai dengan penelitian guna memperoleh kesimpulan akhir secara umum,

b. Setelah data primer dan data sekunder diperoleh, selanjutnya dilakukan analisis data yang dapat diungkapkan dengan fakta berupa kalimat. Berdasarkan semua data yang diperoleh dari hasil penelitian tersebut, menggunakan metode analisis secara kualitatif yaitu uraian terhadap data yang terkumpul dengan tidak menggunakan angka-angka tetapi dengan berdasarkan peraturan perundang-undangan, pandangan para ahli dan pendapat penulis secara pribadi.

