

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Indonesia adalah Negara Hukum sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia bahwa Negara hukum secara sederhana adalah Negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan Negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan dibawah kekuasaan hukum.¹ Negara hukum menentukan bahwa setiap warga Negara harus tunduk pada hukum, termasuk pemerintah harus tunduk pada hukum. Pemerintahan merupakan bagian yang sangat penting dalam suatu negara karena tanpanya negara akan kehilangan arah tanpa kendali dan pada akhirnya negara tersebut akan berada pada kondisi yang buruk.²

Sesuai dengan tujuan nasional sebagaimana telah tercantum di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa tujuan negara yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Kelancaran penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan nasional terutama tergantung pada kesempurnaan aparatur yang dimiliki negara. Demi mewujudkan tujuan nasional tersebut di atas diperlukan pegawai negeri sebagai abdi negara yang penuh kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila dan UUD 1945, serta bermental baik, berwibawa, profesional,

¹ Ridwan HR, 2010, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Rajawali Pers, hlm 19.

² Bambang Rudito dkk, 2016, *Aparatur Sipil Negara Pendukung Reformasi Birokrasi*, Jakarta, Kencana, hlm 63.

berkualitas tinggi dan memiliki kesadaran yang tinggi akan tanggung jawabnya untuk menyelenggarakan tugas pemerintahan. Kualitas Pegawai Negeri yang baik dalam setiap Aparatur Negara, akan menumbuhkan rasa tanggung jawab baik secara materil maupun moril terhadap semua tugas-tugas yang dipikulnya, serta tumbuh kesadaran untuk selalu menjunjung tinggi peraturan yang ada.³ Aparatur negara merupakan media pemerintah dalam menjalankan semua tugas-tugas pemerintahan dalam bentuk pelayanan terhadap masyarakat untuk tujuan kesejahteraan masyarakat. Dalam menjalankan pemerintahan tersebut, terdapat norma-norma yang harus ditaati yang telah diatur oleh undang-undang. Peraturan tersebut ditujukan agar penyelenggaraan yang dilakukan sejalan dengan tujuan Indonesia.⁴

Di dalam Pasal 1 Angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (selanjutnya disebut UU No 5 Tahun 2014), dinyatakan bahwa Pegawai Negeri Sipil (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. PNS diberikan tugas dan peran sebagai kewajibannya dengan penuh pengabdian, kejujuran, kesadaran, dan tanggung jawab. Untuk menciptakan pegawai ASN yang demikian rupa, diperlukan adanya peraturan disiplin yang memuat pokok-pokok kewajiban, larangan, dan sanksi apabila kewajiban tidak dilaksanakan, atau larangan dilanggar. Pemerintah mewujudkannya dengan mengeluarkan Peraturan

³ Mohammad Rafik, 2016, *Pelaksanaan Disiplin Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Lingkungan Kantor Kejaksaan Negeri Palu Sulawesi Tengah Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010*, Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinion Edisi II, Volume IV, Universitas Tadulako, Palu, hlm 2.

⁴ Bambang Rudito dkk, op.cit, hlm 64.

Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil (selanjutnya disingkat PP No 53 Tahun 2010).

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 3 PP Nomor 53 Tahun 2010, pelanggaran disiplin adalah setiap ucapan, tulisan, atau perbuatan PNS yang tidak menaati kewajiban dan/atau melanggar larangan ketentuan disiplin PNS, baik yang dilakukan di dalam maupun di luar jam kerja. Mengenai ketentuan jam kerja, Pemerintah Daerah mempunyai kewenangan untuk membentuk produk hukum di daerah sebagai wujud dari pelaksanaan otonomi daerah, dalam hal ini Kota Padang Panjang menerbitkan Peraturan Walikota Nomor 28 Tahun 2012 Tentang Pembinaan Disiplin Jam Kerja Dalam Kaitan Pemberian Tambahan Penghasilan Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Kota Padang Panjang sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Walikota Nomor 9 Tahun 2016 (selanjutnya disebut Perwako No 9 Tahun 2016). Di dalam Pasal 3 angka 1 dinyatakan bahwa hari kerja pegawai di Lingkungan Pemerintah Kota Padang Panjang berjumlah 5 (lima) hari kerja dalam seminggu yakni hari Senin sampai dengan hari Jum'at, kemudian dalam angka 2 diatur mengenai jam kerja pegawai sebagai berikut :

- | | |
|------------------------------|-----------------------------|
| a. Hari Senin s/d Hari Kamis | pukul 07.30 WIB - 16.00 WIB |
| Istirahat | pukul 12.00 WIB - 13.00 WIB |
| b. Hari Jum'at | pukul 07.30 WIB - 16.30 WIB |
| Istirahat | pukul 12.00 WIB - 13.30 WIB |

Kota Padang Panjang sendiri memiliki 25 Organisasi Perangkat Daerah, Dinas Perhubungan (selanjutnya disingkat Dishub) dijadikan lokasi penelitian karena masih terjadi pelanggaran disiplin yang dilakukan oleh pegawai Dishub

secara berulang-ulang. Dishub merupakan unsur pelaksana tugas Pemerintah Daerah dibidang perhubungan, dalam rangka melaksanakan tugas pokok dan fungsinya Dishub memiliki jumlah PNS sebanyak 49 orang dan ditambah Tenaga Harian Lepas (THL) sebanyak 46 orang. Dengan jumlah Sumber Daya Manusia (SDM) yang begitu banyak, tidak menutup kemungkinan adanya pelanggaran-pelanggaran terhadap kewajiban dan larangan yang dilakukan PNS, pelanggaran berupa terlambat masuk jam kerja, jam mulai istirahat, dan jam selesai kerja sudah tidak asing dilakukan oleh para pegawai.

Tabel 1. Rekapitulasi PNS di Dishub yang tidak masuk kerja dan melanggar jam kerja

no	Pegawai	Juli-Desember 2020				
		Sakit	Izin	TAS	Terlambat	Cepat Pulang
1	Pegawai I	3 Hari	4 Hari	13 Hari	703 Menit	0 Menit
2	Pegawai II	3 Hari	0 Hari	9 Hari	0 Menit	0 Menit
3	Pegawai III	0 Hari	3 Hari	0 Hari	928 Menit	1.430 Menit

Ket : Tanpa Alasan Sah (TAS)

Sumber : Kasubbid Kinerja dan Disiplin BKPSDM Padang Panjang, 16 Maret 2021

Berdasarkan data di atas, dapat dilihat bahwa pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh PNS di Lingkungan Dinas Perhubungan Kota Padang Panjang masih terjadi, Pelanggaran-pelanggaran seperti ini tidak semuanya dapat dihindarkan oleh PNS itu sendiri karena banyaknya kepentingan-kepentingan yang bersentuhan dengan pekerjaan para PNS, namun bukan berarti hal tersebut dapat dijadikan alasan oleh para PNS untuk melakukan pelanggaran tersebut secara berulang-ulang.

Dalam Pasal 3 dan 4 PP No 53 Tahun 2010 diatur mengenai kewajiban dan larangan PNS, bagi PNS yang melanggar atau tidak menaati ketentuan tersebut akan dijatuhi hukuman disiplin, selanjutnya dalam Pasal 7 diatur mengenai tingkat dan jenis hukuman disiplin, yang mana pada Pasal 7 angka 1 disebutkan bahwa tingkat hukuman disiplin terdiri dari hukuman disiplin ringan, hukuman disiplin

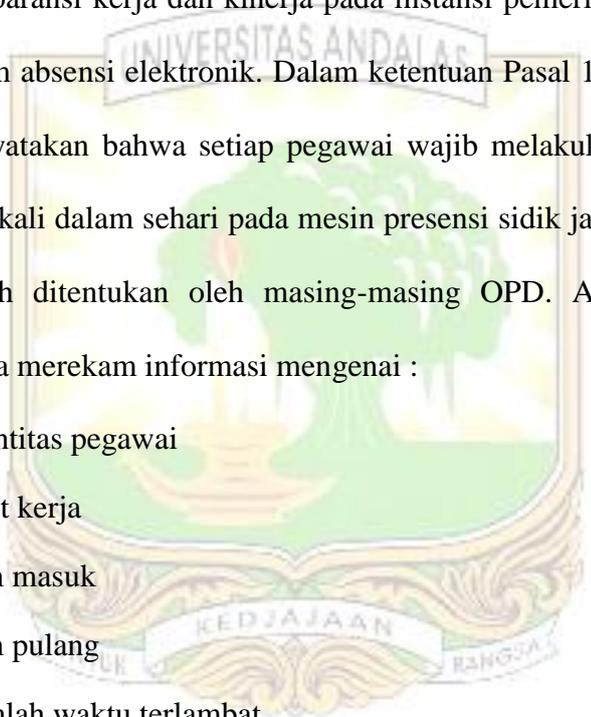
sedang, dan hukuman disiplin berat. Dengan dikeluarkannya PP No 53 Tahun 2010 diharapkan pegawai ASN sebagai aparat pemerintah dan abdi masyarakat dapat melaksanakan tugas dan kewajibannya dengan baik serta memberikan pelayanan yang maksimal kepada masyarakat.

Selain merujuk pada Peraturan Pemerintah No 53 Tahun 2010, sanksi terhadap PNS yang melanggar ketentuan jam kerja juga terdapat pada Perwako No 3 Tahun 2020 Tentang Penilaian Kinerja Untuk Pemberian Tambahan Penghasilan Bagi Pegawai Negeri Sipil Di Lingkungan Pemerintah Kota Padang Panjang, dalam Pasal 12 ayat (1) menyatakan bahwa pemberian Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) dilakukan pemotongan karena ketidakhadiran berdasarkan penilaian kerja dengan ketentuan sebagai berikut :

- a. Ketidakhadiran tanpa alasan yang sah dilakukan pemotongan sebesar 5% (lima persen) per hari.
- b. Ketidakhadiran karena keterlambatan serta cepat pulang dilakukan pemotongan dengan akumulasi dalam 1 bulan ($N/450$ menit) x 5% (lima persen)
- c. Ketidakhadiran karena izin dilakukan pemotongan TPP sebesar 3% (tiga persen) per hari, kecuali izin yang dikeluarkan oleh Kepala OPD, Sekretaris Daerah, Wakil Walikota, dan Walikota.
- d. Ketidakhadiran karena sakit tidak dilakukan pemotongan apabila menyampaikan surat keterangan dari dokter, sedangkan apabila tidak menyampaikan surat keterangan dari dokter dilakukan pemotongan sebesar 3% (tiga persen) per hari.

Di dalam Pasal 13 ayat (2) huruf e, terhadap Atasan Langsung yang tidak melaksanakan proses penjatuhan hukuman disiplin kepada bawahan yang melakukan pelanggaran disiplin terhadap ketentuan masuk kerja dan menaati ketentuan jam kerja berdasarkan akumulasi pada aplikasi TPP ataupun terhadap pelanggaran disiplin lainnya, dikenakan pemotongan TPP sebesar 10% (sepuluh persen).

Salah satu upaya Pemerintah Kota Padang Panjang dalam meningkatkan kedisiplinan,transparansi kerja dan kinerja pada instansi pemerintah yaitu dengan menerapkan sistem absensi elektronik. Dalam ketentuan Pasal 11 Perwako No 28 Tahun 2012 menyatakan bahwa setiap pegawai wajib melakukan presensi sidik jari sebanyak dua kali dalam sehari pada mesin presensi sidik jari (*finger print*) di tempat yang telah ditentukan oleh masing-masing OPD. Absensi elektronik tersebut setidaknya merekam informasi mengenai :

- 
- a) Identitas pegawai
 - b) Unit kerja
 - c) Jam masuk
 - d) Jam pulang
 - e) Jumlah waktu terlambat
 - f) Jumlah waktu pulang cepat
 - g) Keterangan ketidakhadiran

Dalam pelaksanaan presensi sidik jari, Kepala OPD menunjuk petugas presensi sidik jari yang bertugas sebagai verifikator data melalui sistem informasi presensi sidik jari. Petugas presensi sidik jari tersebut bertugas untuk merekam informasi yang diperoleh dari mesin presensi sidik jari kemudian melaksanakan *input* pada aplikasi absensi elektronik. Sesuai dengan ketentuan Pasal 13,

rekapitulasi presensi sidik jari sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 disampaikan oleh masing-masing OPD ke BKPSDM paling lambat tanggal 5 pada bulan berikutnya. Selanjutnya data yang telah di *input* tersebut dikelola oleh admin di BKPSDM untuk direkap dalam rangka pengawasan dan pembinaan pegawai.

Selanjutnya di dalam Perwako No 9 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Perwako No 28 Tahun 2012 tentang Pembinaan Disiplin Jam Kerja Dalam Kaitan Pemberian Tambahan Penghasilan Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Kota Padang Panjang, yaitu pada Pasal 14 diatur mengenai sanksi bagi pegawai yang melanggar ketentuan presensi *finger print* atau jam kerja yaitu pemotongan tambahan penghasilan sesuai jenis pelanggaran yang dilanggar.

Berdasarkan uraian di atas dimana masih ditemukannya pelanggaran disiplin PNS terutama di Lingkungan Dinas Perhubungan Kota Padang Panjang, untuk itu peneliti merasa tertarik untuk melakukan penelitian mengenai disiplin Pegawai Negeri Sipil, sehingga memilih judul tulisan yaitu :

PENERAPAN HUKUMAN DISIPLIN BAGI PEGAWAI NEGERI SIPIL YANG MELANGGAR KETENTUAN JAM KERJA PADA DINAS PERHUBUNGAN KOTA PADANG PANJANG

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas maka penulis melakukan pembatasan-pembatasan masalah untuk mempermudah penulis dalam melakukan penelitian nantinya. Pembatasan tersebut dirumuskan dalam bentuk pertanyaan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah penerapan hukuman disiplin bagi PNS yang melanggar ketentuan jam kerja pada Dinas Perhubungan Kota Padang Panjang ?
2. Bagaimana tindak lanjut bagi PNS yang melanggar ketentuan jam kerja pada Dinas Perhubungan Kota Padang Panjang ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah diatas, dapat dilihat bahwa tujuan penulis melakukan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menganalisa secara menyeluruh penerapan hukuman disiplin bagi PNS yang melanggar ketentuan jam kerja pada Dinas Perhubungan Kota Padang Panjang
2. Untuk mengetahui langkah-langkah dalam menindaklanjuti kasus yang dilakukan PNS yang melanggar ketentuan jam kerja pada Dinas Perhubungan Kota Padang Panjang ?

D. Manfaat Penelitian

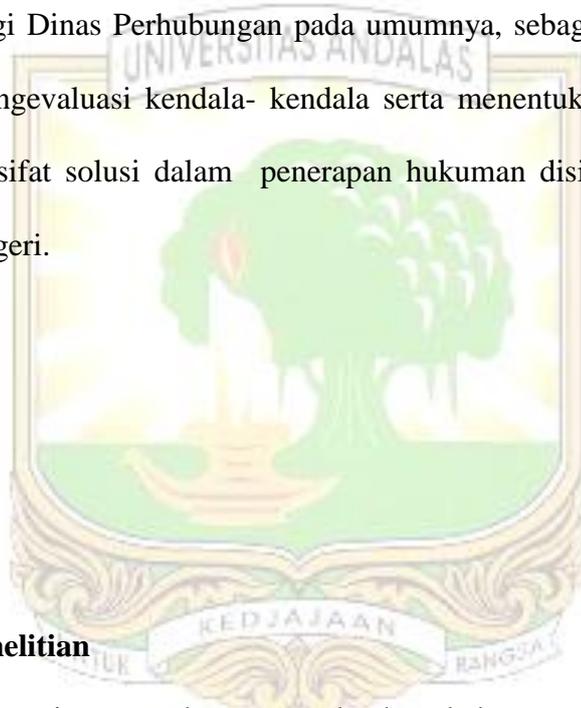
Melalui penelitian ini penulis selain memiliki tujuan yang diharapkan juga memiliki manfaat antara lain :

1. Manfaat Teoritis
 - a. Meningkatkan kemampuan penulis untuk melakukan penulisan secara ilmiah dan merumuskan dalam bentuk tertulis.
 - b. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi perkembangan Hukum Administrasi Negara, hasil penelitian

diharapkan bisa menjadi bahan pertimbangan dalam melaksanakan hukuman disiplin Pegawai Negeri pada masa akan datang.

2. Manfaat Praktis

- a. Dengan penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan serta mengembangkan kemampuan penulis dalam melakukan penulisan hukum secara ilmiah sebagai bekal untuk berpartisipasi dalam masyarakat nantinya.
- b. Bagi Dinas Perhubungan pada umumnya, sebagai pedoman dalam mengevaluasi kendala- kendala serta menentukan kebijakan yang bersifat solusi dalam penerapan hukuman disiplin bagi Pegawai Negeri.



E. Metode Penelitian

Penelitian bertujuan untuk mengungkap kebenaran secara sistematis, metodologis, dan konsisten.⁵ Hasil dari penelitian tersebut dapat menjawab persoalan-persoalan yang dalam suatu objek penelitian. Hal yang perlu diperhatikan dalam suatu penelitian adalah kesesuaian masalah dengan metode yang digunakan. Adapun penelitian ini menggunakan metode sebagai berikut :

1. Metode Pendekatan

⁵Zainudin Ali, 2009, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, Sinar Grafikas, hlm 17.

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis empiris atau pendekatan empiris. Penulisan yuridis empiris yaitu penulisan hukum dengan melihat norma-norma hukum yang berlaku dan menghubungkannya dengan fakta dilapangan dilanjutkan dengan mengadakan pengukuran terhadap peraturan perundang-undangan tertentu mengenai peraturan tersebut dalam menyikapi terhadap peristiwa yang terjadi di Dinas Perhubungan Kota Padang Panjang.

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini menggunakan penelitian yang bersifat deskriptif. Penelitian deskriptif berupaya untuk menggambarkan, menguraikan, dan memaparkan secara jelas hal-hal yang berkaitan dengan permasalahan yang terjadi pada PNS di Dinas Perhubungan Kota Padang Panjang.

3. Jenis dan Sumber Data

1) Sumber Data Primer

Adapun data yang digunakan dalam penulisan ini adalah data primer dan data sekunder, dimana data primer ditunjang oleh data sekunder.

a) Data Primer

Data primer diperoleh langsung dari sumber pertama, yakni perilaku objek penelitian, melalui penelitian.⁶ Data primer diperoleh melalui wawancara kepada Kasubag Kepegawaian Dinas Perhubungan dan Kasubbid Kinerja dan Disiplin BKPSDM yang kemudian diolah oleh peneliti.

b) Data Sekunder

⁶Soetjono Sukanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UI-Press, hlm 12.

Dalam penulisan ini, digunakan pula data sekunder yang memiliki kekuatan hukum mengikat yang digolongkan menjadi bahan hukum yang terdiri dari :

I. Bahan Hukum Primer

- i. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- ii. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara
- iii. Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil
- iv. Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS
- v. Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Nasional Nomor 21 Tahun 2010 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil
- vi. Peraturan Walikota Padang Panjang Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Walikota No 28 Tahun 2012 Tentang Pembinaan Disiplin Jam Kerja Dalam Kaitan Pemberian Tambahan Penghasilan Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Kota Padang Panjang
- vii. Peraturan Walikota Padang Panjang Nomor 21 Tahun 2019 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Dinas Perhubungan

viii. Peraturan Walikota Padang Panjang Nomor 3 Tahun 2020
Tentang Penilaian Kinerja Untuk Pemberian Tambahan
Penghasilan Bagi Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan
Pemerintah Kota Padang Panjang

II. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer.⁷ Seperti hasil karya ilmiah dari kalangan hukum, teori-teori dan pendapat para sarjana, hasil penulisan hukum, dan sebagainya.

III. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap Bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Seperti kamus hukum yang membantu menerjemahkan istilah-istilah hukum yang ada.

4. Teknik Pengumpulan Data

a) Wawancara

Wawancara dapat dipandang sebagai metode pengumpulan data dengan jalan mengadakan komunikasi dengan sumber data. Teknik wawancara yang digunakan yaitu wawancara semi terstruktur, wawancara semi terstruktur adalah menyusun daftar pertanyaan terlebih dahulu tetapi juga tidak tertutup kemungkinan pertanyaan-pertanyaan tambahan yang muncul ketika melakukan wawancara.⁸ Selanjutnya dilakukan pencatatan

⁷Amiruddin dan Zainal Asikin, 2004, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, hlm 49.

⁸Bambang Sunggono, 1996, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, hlm. 35.

hasil wawancara menggunakan alat bantu. Wawancara dilakukan terhadap Bapak Dinul Akhyar, S.H. (Kasubbid Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kota Padang Panjang), Bapak Hendri Firman, S.E. (Kasubag Umum dan Kepegawaian Dinas Perhubungan) dan Bapak Sahat S. Siahaan., A.Md. (Bendahara Gaji Dinas Perhubungan Kota Padang Panjang)

b) Studi Dokumen

Studi Dokumen yaitu teknik yang digunakan untuk mengumpulkan dan mempelajari data sekunder berupa dokumen-dokumen atau pendapat ahli yang berhubungan dengan Penerapan Hukum Disiplin Bagi Pegawai Negeri Sipil yang Melanggar Ketentuan Jam kerja di Dinas Perhubungan Kota Padang Panjang.

5. Pengolahan Data dan Analisis Data

Data yang telah diperoleh dari data kepustakaan maupun penelitian lapangan dengan melakukan Wawancara dan Studi Dokumen, kemudian disusun dan dianalisa dengan menggunakan Metode Kualitatif, yaitu analisa yang dilakukan melalui penjelasan dengan menggunakan kalimat-kalimat yang menghubungkan Peraturan Perundang-Undangan terkait dengan kenyataan yang ditemukan di lapangan, sehingga diperoleh gambaran yang menyeluruh dan sistematis.