

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Untuk mewujudkan tujuan nasional, dibutuhkan Aparatur Sipil Negara (ASN) yang professional, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan Negara Hukum yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bertujuan untuk mewujudkan tata kehidupan Bangsa, Negara, dan Masyarakat yang tertib, bersih, makmur dan berkeadilan, jadi dapat ditegaskan bahwa Negara Indonesia merupakan Negara Hukum.

Sebagaimana telah diamanatkan di dalam peraturan perundang-undangan, aparatur negara dalam meningkatkan kualitas aparatur negara dengan memperbaiki kesejahteraan dan keprofesionalan serta memberlakukan sistem karir berdasarkan prestasi kerja dengan prinsip memberikan penghargaan dan sanksi, maka aparatur negara hendaknya dapat bersikap disiplin dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa.¹

¹ Diakses pada : <http://www.lawdescription.com/index>. Tanggal 3 Januari 2018, Pukul 13.00 Wib

Pendayagunaan Aparatur Sipil Negara terus ditingkatkan terutama yang berkaitan dengan kualitas, efisiensi pelayanan dan pengayoman pada masyarakat serta kemampuan professional dan kesejahteraan aparat sangat di perhatikan dalam menunjang pelaksanaan tugas dalam Undang-Undang No 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara dan diatur lebih lanjut melalui Peraturan Pemerintah No 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri.

Peraturan Pemerintah No 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri adalah suatu landasan hukum untuk menjamin pegawai negeri dan dapat di jadikan dasar untuk mengatur penyusunan aparatur negara yang baik dan benar.²

Undang-Undang yang disahkan oleh DPR pada 19 September 2013 dan disetujui presiden pada 15 Januari 2014 ini menempatkan Aparatur Sipil Negara bukan lagi sebagai pekerja biasa, tetapi sebagai pelayan publik. Oleh karena itu, seorang ASN diharapkan mampu bekerja sebaik-baiknya untuk kepentingan masyarakat, bukan hanya kepentingan atasannya atau justru kepentingan politik tertentu.

Sebelumnya, undang-undang yang berlaku mengatur tentang kepegawaian, yaitu Undang-Undang No 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (Lembar Negara Republik Indoneisa Tahun 1974 No 55, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3041) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No 43 Tahun 1999 tentang perubahan atas Undang-Undang No 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (Lembaran Negara Republik Indonesia

² Peraturan Pemerintah No 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri

Tahun 1999 No 169, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3890). Dengan diberlakukannya Undang-Undang No 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Undang-Undang No 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No 43 Tahun 1999 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Demikian juga dengan undang-undang tentang kepegawaian daerah yang sebelumnya diatur dalam Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang No 12 Tahun 2008 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844). Sejak diberlakukannya Undang-Undang No 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang No 12 Tahun 2008 dan peraturan pelaksanaannya dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Sedangkan Aparatur Sipil Negara (selanjutnya disingkat ASN) sebagai unsur utama sumber daya manusia aparatur negara mempunyai peranan yang menentukan terhadap keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Menurut Nainggolan yaitu bahwa kelancaran pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan

nasional terutama tergantung dari kesempurnaan aparatur negara.³ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara melakukan perubahan besar terhadap pengelolaan Aparatur Negara. Setidaknya ada 3 (tiga) perubahan mendasar yang diusung oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, yaitu :

1. Perubahan sistem manajemen aparatur dari pendekatan *personnel administration* yang hanya berupa pencatatan administratif kepegawaian kepada *human resource management* yang menganggap aparatur negara adalah SDM dan sebagai aset negara yang harus dikelola, dihargai, dan dikembangkan dengan baik.
2. Perubahan dari pendekatan *closed career system* yang sangat berorientasi kepada senioritas dan kepangkatan, kepada *open career system* yang mengedepankan kompetisi dan kompetensi ASN dalam promosi dan pengisian jabatan.
3. Meningkatkan perlindungan aparatur sipil negara dari intervensi politik.

Sebelum dibahas lebih lanjut, perlu diketahui pengertian dari Aparatur Sipil Negara sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 1 angka 1 dan angka 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, yaitu sebagai berikut :⁴

1. Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah.
2. Pegawai Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut Pegawai ASN adalah Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan ketentuan di atas bahwa Aparatur Sipil Negara menjadi tumpuan dalam pelaksanaan pemerintahan sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing,

³ Nainggolan, *Pembinaan Pegawai Negeri Sipil*, PT Pertja, Jakarta, 2011, Hlm 23

⁴ Undang-Undang No 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara

namun dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya, terdapat sejumlah permasalahan yang dihadapi oleh birokrasi Indonesia berkenaan dengan Sumber Daya Manusia (selanjutnya disingkat SDM). Permasalahan tersebut antara lain besarnya jumlah Pegawai Aparatur Sipil Negara (selanjutnya disingkat ASN) dan tingkat pertumbuhan yang tinggi dari tahun ke tahun, rendahnya kualitas dan ketidaksesuaian kompetensi yang dimiliki, kesalahan penempatan dan ketidakjelasan jalur karier yang dapat ditempuh.⁵

Permasalahan lainnya seperti Pegawai Aparatur Sipil Negara santai, pulang cepat dan mempersulit urusan serta identik dengan sebuah adagium “mengapa harus dipermudah apabila dapat dipersulit”. Gambaran umum tersebut sudah sedemikian melekatnya dalam benak publik di Indonesia sehingga banyak kalangan yang berasumsi bahwa perbedaan antara dunia preman dengan birokrasi hanya terletak pada pakaian dinas saja.⁶

Adapun unsur-unsur dari Pegawai Negeri Sipil adalah sebagai berikut :⁷

- a. Warga Negara Indonesia yang telah memenuhi syarat menurut peraturan perundang-undangan.
- b. Diangkat oleh pejabat yang berwenang.
- c. Diserahi tugas dalam jabatan negeri.
- d. Digaji menurut peraturan perundangundangan yang berlaku.

Berdasarkan Surat Keputusan Jaksa Agung Republik Indonesia No. KEP-035/J.A/3/1992 Tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik

⁵ Ambar Teguh Sulistiyani, *Memahami Good Governance Dalam Perspektif Sumber Daya Manusia*, Penerbit Gaya Media, Yogyakarta, 2004, Hlm 329

⁶ Kristian Widya Wicaksono, *Administrasi dan Birokrasi Pemerintah*, Penerbit Graha Ilmu, Yogyakarta, 2006, Hlm 7

⁷ *Ibid.*, Hlm 9

Indonesia, di dalam Pasal 1 dinyatakan bahwa, Kejaksaan adalah lembaga pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara terutama dibidang penuntutan dalam tata susunan kekuasaan badan-badan hukum dan keadilan.⁸

Sedangkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia, Pasal 30 mengenai tugas dan wewenang Kejaksaan yaitu:⁹

Di bidang pidana :

1. Melakukan penuntutan;
2. Melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
3. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan putusan pidana bersyarat, putusan pidana pengawasan, dan keputusan lepas bersyarat;
4. Melakukan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan undang- undang;
5. Melengkapi berkas perkara tertentu dan untuk itu dapat melakukan pemeriksaan tambahan sebelum dilimpahkan ke pengadilan yang dalam pelaksanaannya dikoordinasikan dengan penyidik.

Di bidang perdata dan tata usaha negara yaitu Kejaksaan dengan kuasa khusus, dapat bertindak baik di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah.

Dalam bidang ketertiban dan ketenteraman umum, Kejaksaan turut menyelenggarakan kegiatan :

1. Peningkatan kesadaran hukum masyarakat;
2. Pengamanan kebijakan penegakan hukum;
3. Pengawasan peredaran barang cetakan;
4. Pengawasan aliran kepercayaan yang dapat membahayakan masyarakat dan negara;
5. Pencegahan penyalahgunaan dan/atau penodaan agama;
6. Penelitian dan pengembangan hukum serta statistik kriminal.

⁸ Surat Keputusan Jaksa Agung Republik Indonesia No. KEP- 035/J.A/3/1992 Tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia

⁹ Undang Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia

Oleh karena itu penyusunan aparatur negara menuju kepada administrasi yang sempurna sangat bergantung kepada kualitas pegawai negeri dan mutu kerapian organisasi aparatur itu sendiri. Dapat di ketahui bahwa kedudukan Pegawai Aparatur Sipil Negara adalah sangat penting dan menentukan. Berhasil tidaknya misi dari pemerintah tergantung dari aparatur negara karena pegawai negeri merupakan aparatur negara untuk menyelenggarakan pemerintahan dalam mewujudkan cita-cita pembangunann nasional.

Sesuai dengan tujuan pembangunan nasional sebagaimana telah tercantum didalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 ialah 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. Tujuan pembangunan tersebut dapat dicapai melalui pembangunan nasional yang direncanakan dengan terarah dan realitas serta dilaksanakan secara bertahap, bersungguh-sungguh. Tujuan pembangunan nasional adalah untuk mewujudkan suatu masyarakat yang adil dan makmur, merata dan berkesinambungan antara materil dan spiritual yang berdasarkan pada Pancasila di dalam wadah negara Kesatuan Republik Indonesia. kelancaran penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan nasional terutama tergantung pada kesempurnaan Pegawai Aparatur Sipil Negara.¹⁰

Dalam rangka usaha mencapai tujuan nasional tersebut di atas diperlukan adanya pegawai negeri yang penuh kesetiaan dan ketaatan pada Pancasila dan

¹⁰ Astrid S. Susanto, *Komunikasi Dalam Teori dan Praktek*, Bina Aksara, Jakarta, 2011, Hlm 45

Undang-Undang Dasar 1945, negara dan pemerintah bersatu padu, bermental baik, berwibawa, berdaya guna dan berhasil guna, berkualitas tinggi, mempunyai kesadaran tinggi akan tanggung jawabnya sebagai aparatur negara, abdi negara, serta abdi masyarakat. Untuk mewujudkan pegawai negeri sebagaimana tersebut di atas maka perlu adanya pembinaan dengan sebaik-baiknya atas dasar sistem karier dan sistem prestasi kerja. Sistem karir adalah suatu sistem kepegawaian di mana suatu pengangkatan pertama di dasarkan atas kecakapan yang bersangkutan, sedangkan di dalam pengembangan selanjutnya yang dapat menjadi pertimbangan adalah masa kerja, kesetiaan, pengabdian serta syarat-syarat objektif lainnya.

Pegawai Aparatur Sipil Negara bukan saja unsur aparat negara tetapi juga merupakan Abdi Negara dan Abdi Masyarakat yang selalu hidup ditengah masyarakat dan bekerja untuk kepentingan masyarakat, oleh karena itu dalam pelaksanaan pembinaan pegawai negeri bukan saja di lihat dan diperlakukan sebagai aparatur negara, tetapi juga di lihat dan diperlakukan sebagai warga negara. Hal ini mengandung pengertian, bahwa dalam melaksanakan pembinaan hendaknya sejauh mungkin diusahakan adanya keserasian antara kepentingan dinas dan kepentingan pegawai negeri sebagai perorangan, dengan ketentuan bahwa apabila ada perbedaan antara kepentingan dinas dan kepentingan pegawai negeri sebagai perorangan, maka kepentingan dinaslah yang harus di utamakan.

Pengertian negara yang bersih, kuat dan berwibawa yaitu aparatur yang seluruh tindakannya dapat di pertanggung jawabkan, baik di lihat dari segi moral dan nilai-nilai luhur bangsa maupun dari segi peraturan perundang-undangan serta tidak

mengutamakan orientasi kekuasaan yang ada dalam dirinya untuk melayani kepentingan umum dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan nasional. Tetapi kadang kenyataannya, berdasarkan pada observasi mengenai pembangunan menunjukkan bahwa hambatan pelaksanaan pembangunan terkadang justru muncul dari kalangan aparatur negara sendiri. Hal ini sebagaimana di ungkapkan oleh The Liang Gie adalah sebagai berikut :¹¹

“Dalam praktek, Aparatur Sipil Negara Indonesia pada umumnya masih banyak kekurangan yaitu kurang mematuhi peraturan kedisiplinan pegawai, sehingga dapat menghambat kelancaran pemerintahan dan pembangunan nasional, antara lain adalah masih adanya jiwa kepegawaian dengan berfikir mengikuti kebiasaan bagian, bukan terletak pada kesatuan yang harmonis melainkan kesatuan pada bagian-bagian tersendiri, mempunyai bentuk dan corak yang berbeda serta kurang menghargai ketepatan waktu”.

Jiwa kepegawaian yang mempunyai sifat seperti tersebut di atas akan berakibat negatif terhadap prestasi kerja pegawai negeri yang bersangkutan karena tidak adanya pengembangan pola pikir kerja sama dan pemakaian kelengkapan peralatan dalam mendukung kelancaran tugas.¹² Berdasarkan pada hal tersebut, Pegawai Negeri Indonesia dipandang masih banyak kekurangan yaitu kurang adanya menghargai waktu, mengefisienkan tenaga dan kedisiplinan kerja. Pembinaan tugas

¹¹ S. Moenir, *Pendekatan Manusia dan Organisasi Terhadap Pembinaan Kepegawaian*, Gunung Agung, Jakarta, 2011, Hlm 42

¹² Diakses pada : <https://sukas.wordpress.com/badan-pertimbangan-kepegawaian-bapek/>, Tanggal 9 Desember 2017, Pukul 18.30 WIB

Aparatur Sipil Negara diatur dalam Undang-Undang No 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, Pasal 31 ayat 1 yaitu KASN bertugas :¹³

- a. Menjaga netralitas Pegawai ASN;
- b. Melakukan pengawasan atas pembinaan profesi ASN;
- c. Melaporkan pengawasan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan Manajemen ASN kepada Presiden.

Sedangkan Undang-Undang No 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, Pasal 31 ayat 2 berbunyi dalam melakukan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat

(1) KASN dapat :¹⁴

- a. Melakukan penelusuran data dan informasi terhadap pelaksanaan Sistem Merit dalam kebijakan dan Manajemen ASN pada Instansi Pemerintah;
- b. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan fungsi Pegawai ASN sebagai pemersatu bangsa;
- c. Menerima laporan terhadap pelanggaran norma dasar serta kode etik dan kode perilaku Pegawai ASN;
- d. Melakukan penelusuran data dan informasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan pelanggaran norma dasar serta kode etik dan kode perilaku Pegawai ASN;
- e. Melakukan upaya pencegahan pelanggaran norma dasar serta kode etik dan kode perilaku Pegawai ASN.

Agar Pegawai Aparatur Sipil Negara dapat melaksanakan tugasnya secara berdaya guna dan berhasil guna, maka perlu diatur pembinaan Pegawai Aparatur Sipil Negara secara menyeluruh yaitu suatu pengaturan pembinaan yang berlaku baik Pegawai Aparatur Sipil Negara pusat maupun Pegawai Aparatur Sipil Negara yang ada ditingkat daerah. Dengan demikian peraturan perundang-undangan yang berlaku bagi Pegawai Aparatur Sipil Negara pusat dengan sendirinya berlaku pula pada

¹³ Undang-Undang No 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara

¹⁴ Undang-Undang No 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara

pegawai negeri yang ada ditingkat daerah, kecuali ditentukan lain oleh Undang-Undang.¹⁵

Selain dari pada itu perlu dilaksanakan usaha penertiban dan pembinaan Aparatur Sipil Negara yang meliputi baik struktur, prosedur kerja, kepegawaian maupun sarana dan fasilitas kerja, sehingga keseluruhan aparatur negara baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah benar benar merupakan aparatur yang ampuh, berwibawa, kuat, berdayaguna, penuh kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila dan Undang Undang 1945, Negara dan Pemerintah” Terkait dengan pembinaan Pegawai Aparatur Sipil Negara sebagaimana telah diamanatkan dalam Undang-Undang No 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara tersebut, maka salah satu faktor yang dipandang sangat penting dan prinsipil dalam mewujudkan aparatur negara yang bersih dan berwibawa adalah masalah kedisiplinan para Pegawai Aparatur Sipil Negara dalam melaksanakan tugas pemerintahan sebagai abdi negara dan abdi masyarakat.¹⁶

Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri juga mengatur mengenai sanksi atau hukuman yang diterima apabila Pegawai Negeri Sipil tidak disiplin dalam menjalankan tugasnya. Di lingkungan Pegawai Negeri Sipil dalam menjamin tata tertib dan kelancaran pelaksanaan tugas pekerjaan, telah dibuat suatu keputusan peraturan disiplin pegawai sebagai suatu peraturan yang

¹⁵ Diakses pada : <https://sukas.wordpress.com/badan-pertimbangan-kepegawaian-bapek/>, Tanggal 9 Desember 2017, Pukul 18.30 WIB

¹⁶ *Ibid.*, Hlm 43

memuat keharusan, larangan dan sanksi apabila keharusan tidak dilaksanakan atau larangan dilanggar.¹⁷

Tingkat dan jenis hukuman disiplin menurut Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil dalam Pasal 7 adalah sebagai berikut :¹⁸

- (1) Tingkat hukuman disiplin terdiri dari :
 - a. Hukuman disiplin ringan;
 - b. Hukuman disiplin sedang;
 - c. Hukuman disiplin berat.
- (2) Jenis hukuman disiplin ringan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a di atas terdiri dari :
 - a. Teguran lisan;
 - b. Teguran tertulis;
 - c. Pernyataan tidak puas secara tertulis.
- (3) Jenis hukuman disiplin sedang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b terdiri dari :
 - a. Penundaan kenaikan gaji berkala selama 1 (satu) tahun;
 - b. Penundaan kenaikan pangkat selama 1 (satu) tahun;
 - c. Penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 1(satu) tahun.
- (4) Jenis hukuman disiplin berat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c terdiri dari :
 - a. Penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 3 (tiga) tahun;
 - b. Pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah;
 - c. Pembebasan dari jabatan;
 - d. Pemberhentian dengan tidak hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS;
 - e. Pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS.

Maka dari pada itu dalam meningkatkan kedisiplinan Pegawai Negeri Sipil, pemerintah telah memberikan suatu kebijaksanaan dengan di keluarkannya Undang-Undang No 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara diharapkan Pegawai Negeri

¹⁷ Miftah Thoha, *Manajemen Kepegawaian Sipil Di Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2010, Hlm 11

¹⁸ Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil

Sipil selalu siap sedia menjalankan tugas yang telah menjadi tanggung jawabnya dengan baik.

Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK) adalah lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa kepegawaian sebagai akibat pelanggaran terhadap peraturan disiplin Pegawai Negeri Sipil. Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK) berkedudukan di bawah dan bertanggungjawab langsung kepada Presiden sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan tugas pokok dari Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK) adalah sebagai berikut :¹⁹

1. Memberikan pertimbangan kepada Presiden atas usul penjatuhan hukuman disiplin berupa pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah, pembebasan dari jabatan, pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri, dan pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS, bagi PNS yang menduduki jabatan struktural eselon I dan pejabat lain yang pengangkatan dan pemberhentiannya oleh Presiden.
2. Memeriksa dan mengambil keputusan atas banding administratif dari PNS yang dijatuhi hukuman disiplin berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri atau pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS oleh pejabat pembina kepegawaian dan/atau gubernur selaku wakil pemerintah.

Dari hasil survei yang penulis lakukan di Kantor Kejaksaan Tinggi Riau jumlah pegawai tahun 2016 berjumlah 403 orang sedangkan jumlah pegawai pada tahun 2017 berjumlah 446 orang, namun yang melanggar ketentuan disiplin Pada tahun 2016 sebanyak 10 orang sedangkan tahun 2017 berjumlah 14 orang, Pelanggaran disiplin yang dilakukan Aparatur Sipil Negara Kejaksaan mengalami peningkatan dari tahun sebelumnya. Adapun pelanggaran disiplin yang dilakukan

¹⁹ Diakses pada : <https://sukas.wordpress.com/badan-pertimbangan-kepegawaian-bapek/>, Tanggal 9 Desember 2017, Pukul 18.30 WIB

Aparatur Sipil Negara Kejaksaan dalam bentuk ringan, sedang dan berat. Hal ini dapat dilihat pada tabel di bawah ini :

Tabel 1.1
Penjatuhan Hukuman Disiplin Dari Tahun 2016-2017

Tahun	Jumlah Pegawai (Orang)	Penjatuhan Hukuman Disiplin			Total
		Ringan	Sedang	Berat	
2016	403	6	4	-	10
2017	446	9	3	2	14

Sumber : Kantor Kejaksaan Tinggi Riau Tahun 2017

Dari tabel diatas dapat dilihat penerapan sanksi pada pelanggaran pelaksanaan disiplin Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) di lingkungan Kantor Kejaksaan Tinggi Riau, yaitu pelanggaran ringan seperti tidak hadir selama 5 (lima) hari berturut-turut tanpa alasan resmi dan jelas, keluar dengan menggunakan seragam Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) di tempat-tempat ramai/pasar/*supermarket*, mempercepat jam pulang atau terlambat masuk kantor. Pelanggaran sedang yaitu tidak masuk kerja selama 7 hari berturut-turut tanpa alasan yang resmi dan juga menggunakan seragam Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) saat kampanye ataupun acara non resmi lainnya. Sedangkan, pelanggaran berat seperti menyalahgunakan jabatan Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN), tidak masuk kerja selama 10 hari berturut-turut serta melakukan tindak kriminal dengan berseragam dinas. Dalam hal ini penulis memfokuskan pada penjatuhan hukuman disiplin berat yaitu dikenakan sanksi pembebasan dari Jabatan Fungsional Jaksa.

Peraturan pemerintah secara tegas disebutkan bahwa jenis hukuman disiplin yang dapat dijatuhkan terhadap suatu pelanggaran disiplin sudah jelas tercantum di dalamnya. Hal ini dimaksudkan sebagai pedoman bagi pejabat yang berwenang menghukum serta memberikan kepastian dalam menjatuhkan hukuman disiplin. Penjatuhan hukuman baik hukuman ringan, sedang dan berat disesuaikan dengan pelanggaran yang dilakukan oleh Aparatur Sipil Negara (ASN) dengan mempertimbangkan latar belakang dan dampak dari pelanggaran yang dilakukan oleh Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN). Selain dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil (PNS), Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara juga disinggung mengenai mutasi Pegawai Negeri Sipil yang mana disebutkan bahwa setiap Pegawai Negeri Sipil (PNS) dapat dimutasi tugas atau lokasi dalam satu instansi pusat, antar instansi pusat, satu instansi daerah, antar instansi daerah, antar instansi pusat dengan instansi daerah, serta perwakilan Negara Kesatuan Republik Indonesia di luar negeri. Jika dibandingkan dengan Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang berkantor selain di lingkungan Kejaksaan Tinggi Riau yaitu ada beberapa PNS yang terjaring kumpul-kumpul ataupun berkunjung di tempat-tempat umum pada saat jam kantor, selanjutnya mereka didata untuk kemudian ditindaklanjuti. Disiplin Pegawai Negeri Sipil (PNS) tetap dilaksanakan sesuai dengan aturan yang berlaku dan tidak ada suap di kalangan Pegawai Negeri Sipil (PNS) untuk meringankan sanksi yang dijatuhkan kepada Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang melanggar.

Berdasarkan latar belakang tersebut, dimana banyaknya penyimpangan-penyimpangan yang dilakukan oleh Pegawai Aparatur Sipil Negara terhadap tugasnya terutama pada kantor Kejaksaan Tinggi Riau, untuk itu penulis merasa tertarik untuk melakukan penelitian mengenai Pegawai Aparatur Sipil Negara terkait dengan disiplin Pegawai Negeri di lingkungan Kejaksaan Tinggi Riau, karena berdasarkan fenomena-fenomena yang terjadi banyak ditemukan pelanggaran salah satunya banyaknya Pegawai Aparatur Sipil Negara yang mangkir selama jam kerja dan beberapa hal lainnya yang berkaitan dengan disiplin. seharusnya Pegawai Aparatur Sipil Negara menjadi abdi masyarakat dan suri tauladan, maka dari itu penulis ingin menuangkan disiplin Pegawai Negeri dengan judul penelitian yaitu **“Eksistensi Dan Urgensi Hukum Disiplin Atas Aparatur Sipil Negara Di Kejaksaan Tinggi Riau Berdasarkan Undang-Undang No 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara”**.

B. Pokok Permasalahan

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, pokok permasalahan dari penelitian ini adalah :

1. Bagaimanakah Eksistensi Dan Urgensi Hukum Disiplin Atas Aparatur Sipil Negara Di Kejaksaan Tinggi Riau Berdasarkan Undang-Undang No 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara ?
2. Apa Saja Kendala-Kendala Atas Disiplin Pegawai Negeri Di Kantor Kejaksaan Tinggi Riau ?

C. Tujuan dan manfaat penelitian

Adapun tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk Mengetahui Eksistensi Dan Urgensi Hukum Disiplin Atas Aparatur Sipil Negara Di Kejaksaan Tinggi Riau Berdasarkan Undang-Undang No 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.
2. Untuk Mengetahui Kendala-Kendala Atas Disiplin Pegawai Negeri Di Kantor Kejaksaan Tinggi Riau.

Manfaat penulis dengan adanya penelitian ini, bermanfaat di tinjau dari dua segi yaitu segi teoritis dan praktis untuk :

1. Manfaat Teoritis
 - 1) Untuk mengembangkan ilmu pengetahuan yang di dapat di bangku perkuliahan dan membandingkannya dengan praktek di lapangan.
 - 2) Sebagai sarana dalam mengembangkan wacana dan pemikiran sebagai mahasiswa dalam bentuk karya ilmiah bagi Universitas Islam Riau khususnya program Pascasarjana.
2. Manfaat Praktis
 - 1) Memberikan sumbangan pemikiran dan menambah ilmu pengetahuan terutama di bidang hukum dan khususnya dalam Hukum Tata Negara.
 - 2) Hasil penelitian ini sebagai bahan ilmu pengetahuan bagi penulis, khususnya bidang Hukum Tata Negara.
 - 3) Bagi Pegawai Negeri Sipil Di Kantor Kejaksaan Tinggi Riau penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan atau menambah pengetahuan

tentang hal – hal yang berhubungan dengan kedisiplinan Pegawai Negeri Sipil sebagaimana di atur dalam Undang-Undang No 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

D. Kerangka Teori

a. Teori Hukum Administrasi Negara

Hukum pajak merupakan bagian dari hukum administrasi negara karena itu sekarang ada yang menghendaki agar hukum pajak itu bisa berdiri sendiri. Kenyataannya sampai saat ini hukum pajak sudah berdiri sendiri di samping hukum administrasi negara, karena hukum pajak juga mempunyai tugas yang bersifat lain dari pada hukum administrasi negara pada umumnya, yaitu hukum pajak juga dipergunakan sebagai alat untuk menentukan politik perekonomian Negara.²⁰ Selain itu, umumnya hukum pajak juga mempunyai tata tertib dan istilah-istilah tersendiri untuk lapangan pekerjaannya.

Menurut Logemann mengatakan hukum administrasi negara adalah seperangkat norma-norma yang berhubungan dengan pejabat administrasi negara melakukan tugasnya dengan cara khusus.²¹

Menurut Abdoel Djamali, Hukum administrasi negara adalah peraturan hukum yang mengatur administrasi, yaitu hubungan antara warga negara dan pemerintahnya yang menjadi sebab hingga negara itu berfungsi.

²⁰ Atmosudirdjo dan Prajudi, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2010, Hlm 16

²¹ Diakses pada : hukum.com/pengertian-hukum-administrasi-negara-menurut-para-ahli/, Tanggal 9 Desember 2017, Pukul 18.30 WIB

Sedangkan menurut Kusumadi Poedjosewojo, Hukum administrasi negara adalah keseluruhan aturan hukum yang mengatur bagaimana negara sebagai penguasa menjalankan usaha-usaha untuk memenuhi tugasnya.²²

Dalam menjalankan tugasnya hukum administrasi negara menganut asas-asas tertentu. Asas-asas Hukum Administrasi Negara, meliputi :²³

1. Asas yuridikitas (*rechtmatingheid*) merupakan setiap tindakan pejabat administrasi negara tidak boleh melanggar hukum (harus sesuai dengan rasa keadilan dan kepatutan).
2. Asas legalitas (*wetmatingheid*) Mengingat Indonesia adalah negara hukum, maka asas legalitas adalah hal yang paling utama dalam setiap tindakan pemerintah. Yang dimaksud dengan asas legalitas ialah setiap tindakan pejabat administrasi negara harus ada dasar hukumnya (ada peraturan dasar yang melandasinya).
3. Asas diskresi yaitu kebebasan dari seorang pejabat administrasi negara untuk mengambil keputusan berdasarkan pendapatnya sendiri tetapi tidak bertentangan dengan legalitas.

Sumber hukum administrasi negara pada umumnya, dapat dibedakan menjadi dua yaitu :²⁴

1. Sumber hukum material, yaitu sumber hukum yang turut menentukan isi kaidah hukum. Sumber hukum material ini berasal dari peristiwa-peristiwa dalam pergaulan masyarakat dan peristiwa-peristiwa itu dapat mempengaruhi bahkan menentukan sikap manusia.

²² Harbani Pasolong, *Teori Administrasi Publik*, Alfabeta, Bandung, 2014, Hlm 36

²³ Diakses pada : hukum.com/pengertian-hukum-administrasi-negara-menurut-para-ahli/, Tanggal 9 Desember 2017, Pukul 18.30 WIB

²⁴ Diakses pada : <http://ziajaljayo.blogspot.co.id/2012/02/hukum-administrasi-pajak.html>, Tanggal 9 Desember 2017, Pukul 14.00 Wib

2. Sumber hukum formal, yaitu sumber hukum yang sudah diberi bentuk tertentu. Agar berlaku umum, suatu kaidah harus diberi bentuk sehingga pemerintah dapat mempertahankannya.

Obyek hukum administrasi negara adalah pokok permasalahan yang akan dibicarakan. Dengan pengertian tersebut, yang dimaksud obyek hukum administrasi negara adalah pokok permasalahan yang akan dibicarakan dalam hukum administrasi negara. Menurut Djokosutono, hukum administrasi negara adalah hukum yang mengatur hubungan hukum antara jabatan-jabatan dalam negara dan para warga masyarakat, maka dapat disimpulkan bahwa obyek hukum administrasi negara adalah pemegang jabatan dalam negara itu atau alat-alat perlengkapan negara dan warga masyarakat.²⁵

Sedangkan menurut Soehino, obyek hukum administrasi adalah sama dengan obyek hukum tata negara, yaitu negara. Pendapat demikian dilandasi alasan bahwa hukum administrasi negara dan hukum tata negara sama-sama mengatur negara. Namun, kedua hukum tersebut berbeda, yaitu hukum administrasi negara mengatur negara dalam keadaan bergerak sedangkan hukum tata negara dalam keadaan diam. Maksud dari istilah "negara dalam keadaan bergerak" adalah bahwa negara tersebut dalam keadaan hidup.

Hal ini berarti bahwa jabatan-jabatan atau alat-alat perlengkapan negara yang ada pada negara telah melaksanakan tugasnya sesuai dengan fungsinya

²⁵ Diakses pada : hukum.com/pengertian-hukum-administrasi-negara-menurut-para-ahli/, Tanggal 9 Desember, Pukul 18.30 WIB

masing-masing. Istilah "negara dalam keadaan diam" berarti bahwa negara itu belum hidup sebagaimana mestinya. Hal ini berarti bahwa alat-alat perlengkapan negara yang ada belum menjalankan fungsinya. Dari penjelasan diatas dapat diketahui tentang perbedaan antara hukum administrasi negara dan hukum tata negara.²⁶

b. Teori *Good Governance*

Governance diartikan sebagai mekanisme, praktik dan tata cara pemerintahan dan warga mengatur sumber daya serta memecahkan masalah-masalah publik. Dalam konsep *governance*, pemerintah hanya menjadi salah satu aktor dan tidak selalu menjadi aktor yang menentukan.²⁷ Implikasi peran pemerintah sebagai pembangunan maupun penyedia jasa layanan dan infrastruktur akan bergeser menjadi bahan pendorong terciptanya lingkungan yang mampu memfasilitasi pihak lain di komunitas. *Governance* menuntut redefinisi peran negara, dan itu berarti adanya redefinisi pada peran warga. Adanya tuntutan yang lebih besar pada warga, antara lain untuk memonitor akuntabilitas pemerintahan itu sendiri.²⁸ Dapat dikatakan bahwa *good governance* adalah suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political frame work* bagi tumbuhnya aktifitas usaha. Padahal, selama ini

²⁶ Diakses pada : <http://ziajaljayo.blogspot.co.id/2012/02/hukum-administrasi-pajak.html>, Tanggal 9 Desember, Pukul 14.00 Wib

²⁷ Diakses pada : <http://www.lawdescription.com/index>. Tanggal 3 Januari 2018, Pukul 13.00 Wib

²⁸ Sumarto Hetifa Sj, *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance*, Yayasan Obor Indonesia, Bandung, 2003, Hlm 1

birokrasi di daerah dianggap tidak kompeten. Dalam kondisi demikian, pemerintah daerah selalu diragukan kapasitasnya dalam menjalankan desentralisasi. Di sisi lain mereka juga harus mereformasi diri dari pemerintahan yang korupsi menjadi pemerintahan yang bersih dan transparan.

Ciri-Ciri *Good Governance* dalam dokumen kebijakan *United Nation Development Programme* (UNDP) lebih jauh menyebutkan ciri-ciri *good governance* yaitu :²⁹

1. Mengikuti sertakan semua, transparansi dan bertanggung jawab, efektif dan adil.
2. Menjamin adanya supremasi hukum.
3. Menjamin bahwa prioritas-prioritas politik, sosial dan ekonomi didasarkan pada konsensus masyarakat.
4. Memperhatikan kepentingan mereka yang paling miskin dan lemah dalam proses pengambilan keputusan menyangkut alokasi sumber daya pembangunan.

Penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis saat ini adalah pemerintahan yang menekankan pada pentingnya membangun proses pengambilan keputusan publik yang sensitif terhadap suara-suara komunitas. Proses pengambilan keputusan bersifat hirarki berubah menjadi pengambilan keputusan dengan adil seluruh *stakeholder*.

Negara dengan birokrasi pemerintahan dituntut untuk merubah pola pelayanan diri birokratis elitis menjadi birokrasi populis. Dimana sektor swasta sebagai pengelola sumber daya di luar negara dan birokrasi pemerintah pun harus memberikan kontribusi dalam usaha pengelolaan sumber daya yang ada. Penerapan

²⁹ *Ibid.*, Hlm 3

cita *good governance* pada akhirnya mensyaratkan keterlibatan organisasi masyarakat sebagai kekuatan penyeimbang Negara. Namun cita *good governance* kini sudah menjadi bagian sangat serius dalam wacana pengembangan paradigma birokrasi dan pembangunan kedepan. Karena peranan implementasi dari prinsip *good governance* adalah untuk memberikan mekanisme dan pedoman dalam memberikan keseimbangan bagi para *stakeholders* dalam memenuhi kepentingannya masing-masing. Dari berbagai hasil yang dikaji Lembaga Administrasi Negara menyimpulkan ada sembilan aspek fundamental dalam perwujudan *good governance*, yaitu :³⁰

1. Partisipasi (*Participation*), Partisipasi antara masyarakat khususnya orang tua terhadap anak-anak mereka dalam proses pendidikan sangatlah dibutuhkan. Karena tanpa partisipasi orang tua, pendidik (guru) ataupun supervisor tidak akan mampu bisa mengatasinya. Apalagi melihat dunia sekarang yang semakin rusak yang mana akan membawa pengaruh terhadap anak-anak mereka jika tidak ada pengawasan dari orang tua mereka.
2. Penegakan hukum (*Rule of law*), Penegakan Hukum dalam pelaksanaan tidak mungkin dapat berjalan dengan kondusif apabila tidak ada sebuah hukum atau peraturan yang ditegakkan dalam penyelenggaraannya. Aturan-aturan itu berikut sanksinya guna meningkatkan komitmen dari semua pihak untuk mematuhi. Aturanaturan tersebut dibuat tidak dimaksudkan untuk mengekang kebebasan, melainkan untuk menjaga keberlangsungan pelaksanaan tugas dan fungsi dengan seoptimal mungkin.
3. Transparansi (*Transparency*), Persoalan pada saat ini adalah kurangnya keterbukaan supervisor kepada para staf-stafnya atas segala hal yang terjadi, dimana salah satu dapat menimbulkan percekcoakan antara satu pihak dengan pihak yang lain, sebab manajemen yang kurang transparan. Apalagi harus lebih transparan di berbagai aspek baik dibidang kebijakan, baik di bidang keuangan ataupun bidang-bidang lainnya.

³⁰ Dede Rosyada, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia Dan Masyarakat Madani*, ICCE UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta, 2000, Hlm 182

4. Responsif (*Responsiveness*), Salah satu untuk menuju cita *good governance* adalah responsif, yakni supervisor yang peka, tanggap terhadap persoalan-persoalan yang terjadi, atasan juga harus bisa memahami kebutuhan masyarakatnya, jangan sampai supervisor menunggu staf-staf menyampaikan keinginan-keinginannya. Supervisor harus bisa menganalisa kebutuhan-kebutuhan mereka, sehingga bisa membuat suatu kebijakan yang strategis guna kepentingan kepentingan bersama.
5. Konsensus (*Consensus Orientation*), Aspek fundamental untuk cita *good governance* adalah perhatian supervisor dalam melaksanakan tugas-tugasnya adalah pengambilan keputusan secara konsensus, di mana pengambilan keputusan dalam suatu lembaga harus melalui musyawarah dan semaksimal mungkin berdasarkan kesepakatan bersama (pencapaian mufakat). Dalam pengambilan keputusan harus dapat memuaskan semua pihak atau sebagian besar pihak juga dapat menarik komitmen komponen-komponen yang ada di lembaga. Sehingga keputusan itu memiliki kekuatan dalam pengambilan keputusan.
6. Kesetaraan dan keadilan (*Equity*), Asas kesetaraan dan keadilan ini harus dijunjung tinggi oleh supervisor dan para staf-staf didalam perlakuannya, di mana dalam suatu lembaga yang plural baik segi etnik, agama dan budaya akan selalu memicu segala permasalahan yang timbul. Proses pengelolaan supervisor yang baik itu harus memberikan peluang, jujur dan adil. Sehingga tidak ada seorang pun atau para staf yang teraniaya dan tidak memperoleh apa yang menjadi haknya.
7. Efektifitas dan efisien, Efektifitas dan efisien disini berdaya guna dan berhasil guna, efektifitas diukur dengan parameter produk yang dapat menjangkau besarnya kepentingan dari berbagai kelompok. Sedangkan efisien dapat diukur dengan rasionalitas untuk memenuhi kebutuhan yang ada di lembaga.
8. Akuntabilitas Asas, akuntabilitas berarti pertanggung jawaban supervisor terhadap stafstafnya, sebab diberikan wewenang dari pemerintah untuk mengurus beberapa urusan dan kepentingan yang ada di lembaga. Setiap supervisor harus mempertanggung jawabkan atas semua kebijakan, perbuatan maupun netralitas sikap-sikap selama bertugas di lembaga.
9. Visi Strategi (*Strategic Vision*), Visi strategi adalah pandangan-pandangan strategi untuk menghadapi masa yang akan datang, karena perubahan-perubahan yang akan datang mungkin menjadi perangkat bagi supervisor dalam membuat kebijakan-kebijakan. Disinilah diperlukan strategi-strategi jitu untuk menangani perubahan yang ada.

c. Teori Hukum Kepegawaian

Dengan semakin berkembangnya keonsep negara hukum di Indonesia fungsi administrasi negara semakin vital. Sistem dan tujuan negara yang mendasari teori bernegara bangsa Indonesia kemudian dituangkan dalam hukum tertulis yang berhubungan dengan hukum Administrasi Negara. Tujuan Hukum Administrasi Negara diarahkan pada perlindungan hukum bagi rakyat dalam bentuk pembinaan, pengayoman, dan partisipasi.³¹ Dalam hubungan dengan sumber daya manusia, di dalam administrasi pemerintahan terbagi menjadi dua bagian, yaitu Pegawai Negeri dan masyarakat yang merupakan dua organisasi aktivitas manusia yang mempunyai tujuan yang sama, namun di dalamnya terdapat perbedaan wewenang dalam pemerintahan. Pegawai Negeri mempunyai otoritas dan wewenang secara hukum, sedangkan masyarakat tidak memiliki wewenang sehingga hanya mengandalkan kerelaan berpartisipasi dalam lingkup publik agar tujuan kemasyarakatan dapat terwujud.³² Pihak pemerintah mempunyai tugas-tugas terhadap masyarakat dengan melaksanakan suatu kebijakan lingkungan dalam bentuk wewenang, yaitu kekuasaan yuridis akan orang-orang pribadi, badan-badan hukum dan memberikannya kepada Pegawai Negeri bawahan hak-hak dan kewajiban yang dapat dan mereka pegang menurut hukum.

Sikap proaktif dari penyelenggaraan merupakan aspek penentu untuk dapat merealisasikan tujuan nasional. Berdasarkan hal tersebut, alat yang digunakan negara

³¹ Sri Hartini, Setiajeng Kadarsih dan Tedi Sudrajat, *Hukum Kepegawaian Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, Hlm 41

³² *Ibid.*, Hlm 43

dalam pencapaian tujuan tersebut adalah Pegawai Negeri Sipil sebagai subyek dari hukum kepegawaian. Dalam kajian teori, disebutkan bahwa terdapat hubungan antara Hukum Administrasi Negara dengan Hukum Kepegawaian yang disebut dengan *openbare dienstbetrekking* (hubungan dinas publik) terhadap negara (pemerintah). Adapun *openbare dienstbetrekking* yang melekat pada hubungan-hubungan hukum kepegawaian itu lebih merupakan hubungan *subordinatie* antara atasan dengan bawahan.³³

Ada beberapa pendapat tentang hubungan dinas publik, antara lain :³⁴

1. Menurut Logemann hubungan dinas publik adalah bilamana seseorang mengikat dirinya untuk tunduk pada perintah dari pemerintah untuk melakukan sesuatu atau beberapa macam jabatan yang dalam melakukan suatu atau beberapa jabatan dihargai dengan pemberian gaji dan beberapa keuntungan lainnya. Hal ini berarti inti dari hubungan dinas publik adalah kewajiban bagi pegawai yang bersangkutan untuk tunduk kepada pengangkatan dalam beberapa macam jabatan tertentu yang berakibat bahwa pegawai yang bersangkutan tidak menolak (menerima tanpa syarat) pengangkatan dalam suatu jabatan yang telah ditentukan oleh pemerintah dimana sebaliknya pemerintah berhak mengangkat seseorang pegawai dalam jabatan tertentu tanpa harus adanya penyesuaian kehendak dari yang bersangkutan.
2. Kajian hubungan dinas publik ini berkaitan dengan segi pengangkatan Pegawai Negeri. Hubungan antar Pegawai Negeri dengan Negara dari segi pengangkatan ini dikenal dengan teori *Contract Suigeneris*. Teori ini dikemukakan oleh Buys sebagai berikut : Dalam *Contract Suigeneris* disyaratkan Pegawai Negeri harus setia dan taat selama menjadi Pegawai Negeri, meskipun dia setiap saat dapat mengundurkan diri. Dari pendapat Buys ini dapat disimpulkan bahwa selama menjadi Pegawai Negeri Sipil, mereka tidak dapat melaksanakan hak-hak asasinya secara penuh. Oleh karena itu, apabila Pegawai Negeri Sipil akan melaksanakan hak-hak asasinya secara penuh, pemerintah dapat menyatakan yang bersangkutan

³³ Burhanudin A. Tayibnapis, *Administrasi Kepegawaian; Suatu Tinjauan Analitik*, Pradnya Paramitha, Jakarta, 2009, Hlm 348

³⁴ S.F. Marbun dan M. Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1987, Hlm 98

bukanlah orang yang diperlukan bantuannya oleh pemerintah. Pendapat Buys ditentang oleh Y. Helskrek dengan mengemukakan pendapatnya sebagai berikut, jika hak asasi Pegawai Negeri itu dibatasi berarti pemerintah melakukan perbuatan intkonstusional atau melanggar Undang-Undang Dasar. Dari dua pendapat tersebut, Hukum Kepegawaian atau Pegawai Negeri di Indonesia lebih cenderung menganut teori *Buys*.

3. Menurut Philipus M. Hadjon, kajian Hukum Administrasi lebih memandang hubungan Hukum Kepegawaian dimaksud sebagai hubungan *openbare dienstbetrekking* (hubungan dinas publik) terhadap negara (pemerintah). *Openbare dienstbetrekking* yang melekat pada hubungan kepegawaian itu lebih merupakan hubungan *subordinatie* antara bawahan dan atasan.

Berdasarkan uraian diatas, hubungan antara Hukum Kepegawaian dengan Hukum Administrasi Negara adalah :³⁵

1. Objek Hukum Administrasi Negara adalah kekuasaan Pemerintah.
2. Penyelenggaraan pemerintah sebagian besar dilakukan oleh Pegawai Negeri.
3. Tugas dan wewenang Pegawai Negeri berupa *public service* dituangkan dalam 3 ayat (1) Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 yang menyatakan bahwa Pegawai Negeri berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan, adapun dituangkan dalam Pasal 11 Undang-Undang No 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara yang menyatakan bahwa Aparatur Sipil Negara yang disebut juga Pegawai Negeri Sipil yang bertugas untuk melaksanakan kebijakan publik yang dibuat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, memberikan pelayanan publik yang profesional dan berkualitas, serta mempererat persatuan dan kesatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
4. Hubungan antara Pegawai Negeri dengan negara adalah hubungan dinas publik.
5. Sengketa kepegawaian merupakan sengketa Tata Usaha Negara.

³⁵ *Ibid.*, Hlm 101

Inti dari uraian di atas adalah objek dari Hukum Administrasi Negara, yakni kekuasaan pemerintahan, dan dalam kekuasaan tersebut sebagian besar dilaksanakan oleh Pegawai Negeri. Jadi, objek hukum kepegawaian adalah hukum kepegawaian yang dipelajari dalam hukum administrasi negara, yaitu hukum yang berlaku bagi Pegawai Negeri yang bekerja pada administrasi negara sebagai pegawai negeri. Jadi, kepegawaian adalah segala hal-hal mengenai kedudukan, kewajiban, hak, dan pembinaan Pegawai Negeri.

Berdasarkan kajian mengenai objek dari hukum kepegawaian, maka akan secara langsung berhubungan dengan lembaga yang merencanakan aktivitas dalam bidang kepegawaian yang disebut sebagai lembaga kepegawaian. Perencanaan (*planning*) dapat didefinisikan sebagai keseluruhan proses pemikiran dan penentuan secara matang mengenai hal-hal yang akan dikerjakan dimasa yang akan datang dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditentukan.³⁶ *Administrative Planning* meliputi segala aspek kegiatan dan meliputi seluruh unit organisasi, sedangkan *managerial planning* bersifat *departemental* dan operasional. *Administrative planning* merupakan hasil pemikiran dan penentuan secara garis besar, sedangkan *managerial planning* bersifat lebih khusus dan terperinci.

Pengertian di atas menunjukkan dengan jelas bahwa perencanaan merupakan fungsi organik pertama, alasannya adalah tanpa adanya rencana, maka tidak ada dasar untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu dalam rangka mencapai tujuan. Dalam mencari perencanaan yang baik diperlukan penelitian (*research*) sebagai

³⁶ *Ibid.*, Hlm 102

proses awal dalam menganalisis situasi yang ada berupa data dan fakta relevan guna menunjang pelaksanaan administrasi, khususnya dalam pelaksanaan fungsi hukum kepegawaian. Suatu rencana ditunjukkan untuk masa yang akan datang, karenanya ada beberapa hal penting dalam hubungannya dengan proses perencanaan.

Hal ini disebut sebagai teori administrasi dan manajemen sebagai *planning primises* meliputi :³⁷

1. Bahwa dalam mencapai tujuan yang telah ditentukan, sumber-sumber yang tersedia selalu terbatas, sedangkan tujuan yang hendak dicapai tidak pernah terbatas. Akibat primises ini adalah bahwa rencana yang dibuat harus disesuaikan dengan tersedianya sumber-sumber dan logis pula apabila dikatakan bahwa sebelum membuat rencana, sumber-sumber apa yang telah, sedang dan akan tersedia perlu diketahui dengan tepat, tidak hanya didasarkan pada dugaan.
2. Bahwa suatu organisasi harus selalu memperhatikan kondisi-kondisi serta situasi dalam masyarakat, baik yang bersifat positif maupun yang bersifat negatif sehingga organisasi dapat beroperasi dengan baik berdasarkan faktor yang berkesinambungan.
3. Bahwa oerorganisasi, tidak dapat melepaskan diri dari beberapa jenis pertanggungjawaban. Pimpinan organisasi akan bertanggung jawab pada dirinya, bawahannya, dan masyarakat. Implikasi dari premise ini adalah dalam membuat rancana dan dalam melaksanakannya segala sesuatunya harus didasarkan pada tanggung jawab.
4. Bahwa manusia (yang menjadi anggota organisasi) dihadapkan kepada keserba terbatasan, baik dari fisik, mental, dan biologis karenanya harus diusahakan terciptanya iklim kerja sama yang baik, dengan demikian manusia sebagai faktor pelaksana rencana dapat turut berbuat lebih banyak.

Berdasarkan hal diatas dalam hukum kepegawaian memerlukan wadah yang merencanakan aktivitas. Dalam hal ini, berhasil atau tidaknya aktivitas kepegawaian didasarkan pada konsep perencanaannya dan segala bentuk aktivitas ini dibentuk oleh lembaga kepegawaian.

³⁷ Rozali Abdullah, *Hukum Kepegawaian*, CV. Rajawali, Jakarta, 2010, Hlm 13

E. Konsep Operasional

Konsep Operasional berisikan batasan-batasan tentang terminologi yang terdapat dalam judul dan ruang lingkup penelitian. **“Eksistensi Dan Urgensi Hukum Disiplin Atas Aparatur Sipil Negara Di Kejaksaan Tinggi Riau Berdasarkan Undang-Undang No 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara”**.

1. Eksistensi berarti keberadaan. Eksistensi berasal dari bahasa Inggris yaitu *excitence*; dari bahasa latin *existere* yang berarti muncu, ada, timbul, memilih keberadaan aktual. Dari kata *ex* berarti keluar dan *sistere* yang berarti muncul atau timbul.³⁸
2. Urgensi adalah keharusan yang mendesak atau hal sangat penting.³⁹
3. Hukum disiplin atas Aparatur Sipil Negara (ASN) adalah suatu landasan hukum untuk menjamin pegawai negeri dan dapat di jadikan dasar untuk mengatur penyusunan aparatur negara yang baik dan benar.⁴⁰
4. Kejaksaan Tinggi adalah kejaksaan yang berkedudukan di Ibukota Provinsi dan daerah hukumnya meliputi wilayah Provinsi yang bersangkutan, dipimpin oleh Kepala Kejaksaan Tinggi yang bertanggung jawab langsung kepada Jaksa Agung.⁴¹
5. Pegawai Aparatur Sipil Negara (Pegawai ASN) adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina

³⁸ Diakses pada : <https://id.wikipedia.org/wiki/Esensi>, Tanggal 3 Januari 2018, Pukul 13.10 Wib

³⁹ Diakses pada : <https://kbbi.web.id/urgensi>, Tanggal 3 Januari 2018, Pukul 13.16 Wib

⁴⁰ Peraturan Pemerintah No 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri

⁴¹ Diakses pada : <https://kejaksaan.go.id/kejati>, Tanggal 3 Januari 2018, Pukul 14.30 Wib

kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.⁴²

F. Metode Penelitian

Untuk mendapatkan data yang akurat dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode penelitian sebagai berikut :

1. Jenis dan Sifat penelitian

Dari sudut metode yang di pakai dalam penelitian ini, maka jenis penelitian ini adalah *Observational Research* dengan cara survey, yaitu penelitian yang mengambil sampel dari satu populasi dan menggunakan wawancara sebagai alat pengumpul data yang pokok.⁴³ Pada penelitian ini penulis melakukan penelitian langsung pada lokasi penelitian untuk mendapatkan bahan, data-data dan informasi yang berkaitan dengan penelitian ini.

Sifat penelitiannya, penelitian ini bersifat *deskriptif analitis*, yaitu memberikan gambaran suatu kejadian yang terjadi secara jelas dan terperinci tentang Eksistensi Dan Urgensi Hukum Disiplin Atas Aparatur Sipil Negara Di Kejaksaan Tinggi Riau Berdasarkan Undang-Undang No 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

⁴² Undang-Undang No 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara

⁴³ Masri Singarimbun dan Sofian Effendi, *Metode Penelitian Survei*, Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta, 2008, Hlm 3

2. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian sesuai dengan apa yang telah disebutkan pada judul penelitian, yaitu di Jl. Jenderal Sudirman No. 375, Pekanbaru.

3. Populasi Dan Responden

Yang menjadi populasi dalam penelitian ini adalah :

1. Kepala Kejaksaan Tinggi Riau 1 Orang.
2. Kepala Bagian Kepegawaian Kejaksaan Tinggi Riau 1 Orang.
3. Pegawai Di Kantor Kejaksaan Tinggi Riau yang melanggar ketentuan disiplin Pada tahun 2017 berjumlah 14 orang sedangkan yang mendapatkan penjatuhan hukuman disiplin berat sebanyak 2 orang. Dalam hal ini penulis memfokuskan pada penjatuhan hukuman disiplin berat. Mengingat populasi relatif sedikit yaitu 2 orang, maka pengambilan responden dilakukan dengan menggunakan metode *sensus*, yaitu dimana seluruh populasi menjadi responden guna mendapatkan data yang dibutuhkan.

4. Data dan Sumber Data

Data yang digunakan di dalam penelitian ini terdiri atas data primer dan data sekunder, dengan rincian sebagai berikut :

a. Data Primer

Data Primer yaitu data yang berupa keterangan yang berasal dari pihak-pihak yang terlibat dengan objek yang diperoleh dari wawancara pada waktu melakukan penelitian di lapangan, baik melalui tanya jawab secara langsung.

b. Data Sekunder

Data Sekunder yaitu data yang diperoleh dari Undang-Undang No 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, Peraturan Pemerintah No 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri, Undang Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2011 Tugas Pokok dari Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK). Serta data yang diperoleh melalui kajian bahan pustaka, yang meliputi berbagai buku-buku literatur, skripsi, jurnal dan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta pendapat-pendapat para ahli yang ada hubungannya dengan pokok masalah yang di atas.

5. Alat Pengumpul Data

Adapun alat pengumpul data yang digunakan dalam penelitian ini adalah : Wawancara yaitu pengumpulan data yang dilakukan dengan cara penulis mengadakan tanya jawab secara langsung kepada Kepala Kejaksaan Tinggi Riau, Kepala Bagian Kepegawaian Kejaksaan Tinggi Riau dan Pegawai Di Kantor Kejaksaan Tinggi Riau yang melanggar ketentuan disiplin berat yang harus disesuaikan dan mempunyai hubungan erat dengan masalah yang dibahas.

6. Analisis Data

Setelah data dikumpulkan, dipilih sesuai masalah pokok, lalu dilakukan pengolahan data berdasarkan wawancara yang diuraikan dalam kalimat serta dengan membandingkannya dengan pendapat para ahli.

7. Penarikan Kesimpulan

Didalam penelitian yang penulis lakukan ini, penulis menggunakan metode penarikan kesimpulan yang digunakan adalah metode *induktif* yaitu penyimpulan dari hal-hal khusus kepada hal-hal umum.

