

Eka Deviani, S.H., M.H.
Rifka Yudhi, S.H.I., M.H.

HUKUM KEPEGAWAIAN:

Historisitas dan Aktualitas
Aparatur Sipil Negara
(PNS & PPPK)

Editor:

Agung Budi Prastyo, S.H., M.H.

LEMBAR PENGESAHAN

TANGGAL	7 November 2022
No. TERAFTAR KEPEGAWAIAN:	421/BA/UP3M/2022
AKTUALITAS APARATUR SIPIL NEGARA	HISTORIS DAN
PARAF	<i>[Signature]</i>

JUDUL BAHAN

HUKUM KEPEGAWAIAN:
AKTUALITAS APARATUR SIPIL NEGARA

JENIS BAHAN

BUKU AJAR

PENULIS

- A. NAMA LENGKAP : EKA DEVIANI, S.H., M.H.
- B. NIDN : 20107309
- C. SINTA ID : 6680545
- D. JABATAN FUNGSIONAL : LEKTOR
- E. PROGRAM STUDI : ILMU HUKUM
- F. NAMA ANGGOTA : RIFKA YUDHI

BANDAR LAMPUNG, 24 OKTOBER 2022

MENGETAHUI

WAKIL DEKAN BIDANG AKADEMIK DAN
KERJASAMA



DR. RUDINATAMI HARJA S.H., DEA.
NIP. 197812312003121003

PENULIS,

EKA DEVIANI S.H., M.H.
NIP. 197310202005012002

MENYETUJUI

KETUA LPPM UNIVERSITAS LAMPUNG



PROF. DR. BO WAN ABBAS ZAKARIA, M.S.
NIP. 196708261987021001

Perpustakaan Nasional RI:
Katalog Dalam Terbitan (KDT)

**HUKUM KEPEGAWAIAN:
HISTORISITAS DAN AKTUALITAS
APARATUR SIPIL NEGARA (PNS & PPPK)**

Penulis:

Eka Deviani, S.H., M.H.
Rifka Yudhi, S.H.I., M.H.

Editor:

Agung Budi Prastyo, S.H., M.H.

Desain Cover & Layout

Pusaka Media Design

viii + 59 hal : 15.5 x 23 cm
Cetakan, Oktober 2022

ISBN: 978-623-418-111-1

Penerbit

PUSAKA MEDIA

Anggota IKAPI

No. 008/LPU/2020

Alamat

Jl. Endro Suratmin, Pandawa Raya. No. 100
Korpri Jaya Sukarame Bandarlampung
082282148711

email : cspusakamedia@yahoo.com

Website : www.pusakamedia.com

Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian
atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari penerbit

KATA PENGANTAR

Buku ini ditujukan untuk memenuhi kebutuhan mahasiswa dalam proses belajar mata kuliah Hukum Kepegawaian, khususnya di Universitas Lampung. Buku ini secara komprehensif mengkaji Hukum Kepegawaian di Indonesia dengan mengacu pada peraturan perundang-undangan yang terkini. Menariknya buku ini adalah penggunaan bahasanya yang lugas dan mudah dipahami serta membedah secara mendalam bagaimana problematika kepegawaian terutama berkenaan dengan reformasi dan modernisasi birokrasi era Revolusi Industri 4.0 dan Society 5.0.

Buku ini merupakan Buku Ajar mata kuliah Hukum Kepegawaian. Sasaran dari buku ini adalah mahasiswa hukum khususnya yang mengambil konsentrasi Hukum Administrasi Negara, Pegawai Aparatur Sipil Negara, Advokat yang *concern* dalam sengketa kepegawaian dan pemerhati kepegawaian di Indonesia.

Tersusunnya buku ini tidak terlepas dari kerisauan pengampu mata kuliah Hukum Kepegawaian terhadap ketersediaan buku ajar. Buku ini terwujud atas kerja keras dan diskusi yang egaliter para pengajar mata kuliah Hukum Kepegawaian. Tim penulis menyadari bahwa buku ajar ini masih banyak kekurangan dan untuk itu proses evaluasi akan terus dilakukan oleh tim penulis. Proses evaluasi tersebut membutuhkan kritik dan saran dari berbagai pihak dan untuk itu kami sangat berterimakasih. Akhir kata, kami mengucapkan terima kasih kepada pimpinan Fakultas Hukum Universitas Lampung yang telah memfasilitasi terbitnya buku ini.

Bandar Lampung, 23 September 2022

Tim Penulis

DESKRIPSI BUKU

Mata kuliah Hukum Kepegawaian merupakan mata kuliah yang membahas perihal Aparatur Sipil Negara (ASN) dari berbagai aspek, yakni aspek kedudukan, penggolongan, hak dan kewajiban, prosedur pengadaan, pemberhentian serta aspek penyelesaian sengketa kepegawaian. Dari bahasan atau kajian berbagai aspek tersebut ditetapkan berbagai peraturan perundang-undangan baik yang bersifat pokok (Undang-Undang Aparatur Sipil Negara) maupun yang bersifat peraturan pelaksanaan, yang terus menerus mengalami perubahan dari waktu ke waktu, di mana mulai timbul karena pengaruh faktor politik yang menghendaki perubahan terutama pada aspek kedudukan ASN yang mempunyai kaitan erat dengan pelaksanaan dari tugas-tugas negara.

Buku ini mengelaborasi lebih lanjut persoalan pokok kepegawaian di Indonesia, antara lain:

- BAB I Tinjauan Teoritik Hukum Kepegawaian
- BAB II Kepegawaian di Indonesia
- BAB III Manajemen Aparatur Sipil Negara
- BAB IV Evaluasi Kinerja PNS & Prosedur Penjatuhan Sanksi Disiplin
- BAB V Sengketa Kepegawaian & Penyelesaiannya
- BAB VI Lembaga Kepegawaian Di Indonesia
- Bab VII Etika dan Netralitas Pegawai Negeri Sipil
- Bab VIII Reformasi dan Modernisasi Kepegawaian Di Era Disrupsi

Materi tersebut diharapkan dapat meletakkan dasar pengetahuan dan keterampilan mahasiswa dalam memahami problematika dan tantangan kepegawaian di Era Revolusi Industri 4.0 dan Society 5.0. Dengan demikian mahasiswa mempunyai kecakapan dalam memahami problematika, tantangan, dan solusi kepegawaian di Indonesia.

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	v
DESKRIPSI BUKU	vi
DAFTAR ISI.....	viii
BAB I TINJAUAN TEORITIK HUKUM KEPEGAWAIAN.....	1
A) Hubungan Hukum Administrasi Negara dengan Hukum Kepegawaian	1
B) Obyek Hukum Kepegawaian.....	2
C) Konsep-Konsep Dasar Kepegawaian.....	2
1. Pengertian Negara.....	2
2. Pemerintah dan Pemerintahan.....	4
3. Pengertian Jabatan	5
D) Pejabat Negara dan Pegawai Negeri	5
E) Hubungan Dinas Publik.....	7
F) Soal Latihan 1.....	9
BAB II KEPEGAWAIAN DI INDONESIA.....	10
A) Perubahan Paradigma Pengaturan Kepegawaian dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Menjadi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014	10
B) Aparatur Sipil Negara (PNS dan PPPK).....	12
C) Soal Latihan 2.....	16
BAB III MANAJEMEN APARATUR SIPIL NEGARA	17
A) Pengertian dan Ruang Lingkup Manajemen Kepegawaian ...	17
B) Manajemen ASN Menurut UU Nomor 5 Tahun 2014.....	19

1) Perencanaan	20
2) Pengadaan	22
3) Pengembangan Karier dan Kompetensi	22
4) Penempatan	23
5) Promosi	25
6) Kenaikan Pangkat	26
7) Mutasi	27
8) Penggajian	28
9) Kesejahteraan	28
10) Pemberhentian	29
C) Manajemen Kepegawaian di Daerah	29
D) Soal Latihan 3	31

**BAB IV EVALUASI KINERJA PNS DAN PROSEDUR
PENJATUHAN SANKSI DISIPLIN** **32**

A) Analisis Kinerja PNS	32
B) Penegakan Disiplin PNS	34
1) Kewajiban Yang Harus Ditaati	35
2) Larangan Yang Tidak Boleh Dilanggar	36
3) Jenis-Jenis Hukuman Disiplin Pegawai Negeri	37
4) Bentuk Pelanggaran dan Sanksi Yang Dijatuhkan	38
5) Pengaturan Prosedur Penjatuhan Sanksi Disiplin	47
6) Tata Cara Pemeriksaan	48
7) Penjatuhan dan Penyampaian Sanksi Disiplin	50
C) Soal Latihan 4	53

BAB V SENGKETA KEPEGAWAIAN DAN PENYELESAIANNYA **54**

A) Upaya Administrasi	54
B) Penyelesaian Sengketa Melalui PTUN	57
C) Soal Latihan 5	58

DAFTAR PUSTAKA..... **59**

BAB I

TINJAUAN TEORITIK HUKUM KEPEGAWAIAN

A. Hubungan Hukum Administrasi Negara dengan Hukum Kepegawaian

Sistem Hukum Nasional kita secara garis besar mengenal tiga bidang hukum, yaitu Hukum Perdata, Hukum Pidana, dan Hukum Tata Negara. Hukum Tata Negara dalam arti luas dibagi lagi atas Hukum Tata Negara dalam arti sempit, dan Hukum Administrasi Negara. Oppenheim mengartikan Hukum Tata Negara sebagai hukum yang memberi gambaran tentang negara dalam keadaan yang tidak bergerak (*staat in rust*), sedangkan Hukum Administrasi Negara memperlihatkan kepada kita negara dalam keadaan bergerak (*staat in beweging*). Sementara itu, Utrecht mengatakan bahwa Hukum Administrasi Negara menguji hukum istimewa yang diadakan untuk memungkinkan para pejabat (*ambtsdrager*) Administrasi Negara melakukan tugas mereka yang khusus.¹

Dari apa yang telah dikemukakan Oppenheim dan Utrecht diatas dapat ditarik kesimpulan, bahwa Hukum Administrasi Negara adalah hukum yang menggambarkan negara dalam keadaan bergerak, dengan para pejabatnya melakukan hubungan hukum istimewa dalam rangka melakukan tugas-tugasnya yang bersifat khusus. Lebih lanjut Utrecht mengatakan, “Sebagian dari pejabat

¹ Ridwan dan Nurmalita Ayuningtyas Harahap, 2018, *Hukum Kepegawaian*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: UII Press, hlm. 2.

adalah pegawai.” Sehingga jelaslah bagi kita bahwa Hukum Kepegawaian itu termasuk dalam lapangan Hukum Administrasi Negara. Oleh karena itu dapat dirumuskan bahwa Hukum Kepegawaian merupakan bagian dari Hukum Administrasi Negara yang secara khusus mengatur tentang kedudukan, kewajiban dan hak serta pembinaan pegawai.

B. Obyek Hukum Kepegawaian

Hukum kepegawaian yang dipelajari dalam Hukum Administrasi Negara adalah hukum yang berlaku bagi pegawai yang bekerja pada administrasi negara sebagai pegawai negeri. Dalam realitasnya, yang bekerja sebagai pegawai negeri itu memang bukan hanya pegawai negeri, tetapi banyak juga pegawai yang bekerja pada perusahaan swasta. Namun dalam hukum kepegawaian yang biasanya dikenal dalam studi Hukum Administrasi Negara adalah hukum mengenai subyek hukum (*persoon*) dalam lapangan administrasi negara yang dalam status kepegawaian itu mereka mempunyai hubungan dinas public menjadi lapangan studi tersendiri, seperti Hukum Perburuhan (saat ini Hukum Tenaga Kerja) atau Hukum Perjanjian Kerja seperti yang diatur di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.²

Di Indonesia, pengaturan hukum tentang kepegawaian adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, dimana Undang-Undang ini menggantikan Undang-Undang yang terdahulu, yaitu Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

C. Konsep-Konsep Dasar Kepegawaian

1. Pengertian Negara

Dalam ilmu hukum terdapat dua pengertian yang sangat penting, yakni subjek hukum dan obyek hukum. Subyek hukum (*persoon*) ialah suatu yang berwenang (karena hukum) mendukung

² *Ibid.*, hlm.4.

hak dan kewajiban. Bentuk dari pendukung hak dan kewajiban ini adalah manusia atau badan yang menurut hukum diberikan wewenang itu. Berdasarkan hukum perdata, bahwa negara sebagai organisasi kekuasaan merupakan suatu badan hukum. Untuk dapat melaksanakan kekuasaannya, segala seluk beluk dan hal ihwal kehidupan negara ini diatur oleh hukum public. Negara adalah suatu badan hukum public, bukan badan hukum privat. Sebagai suatu badan hukum (yang berbentuk persekutuan orang) Negara mempunyai tujuan tertentu yang akan dicapai dengan menggunakan persekutuan tersebut. Tujuan suatu negara biasanya tercantum dalam konstitusi dasar negara yang bersangkutan. Di Indonesia, tujuan negara tercantum dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 alinea ke-IV yang terdiri dari empat tujuan negara dan satu tujuan akhir negara, yaitu:³

- 1) Tujuan perlindungan (*Protectional Goal*);
- 2) Tujuan Kesejahteraan (*Welfare Goal*);
- 3) Tujuan Pencerdasan (*Educational Goal*);
- 4) Tujuan Kedamaian (*Peacefullness Goal*).

Keempat tujuan negara tersebut kemudian menuju ke satu tujuan negara akhir, yaitu untuk menciptakan masyarakat adil dan Makmur. Tujuan negara ini hanya bisa dicapai dengan adanya pembangunan nasional yang dilakukan dengan perencanaan yang matang, realistis, terarah, terpadu, bertahap, bersungguh-sungguh, berdaya guna dan berhasil guna. Dalam mencapai dan mewujudkan tujuan negara tersebut diperlukan sarana-sarana tertentu yang dapat berbentuk manusia dan sarana yang berbentuk benda seperti benda bergerak, benda tetap dan modal/uang. Hubungan hukum antara negara dengan sarana yang berbentuk manusia ini menimbulkan kaidah hukum kepegawaian, sedangkan hubungan hukum antara negara dengan sarana yang berbentuk benda menimbulkan kaidah hukum tentang hak milik negara (*public domein*) dan kaidah hukum tentang administrasi keuangan negara.

³ *Ibid.*, hlm.5

Selain itu dalam perspektif hukum, negara itu memiliki dua kedudukan hukum. *Pertama*, sebagai badan hukum public (*publiek rechtspersoon*). *Kedua*, sebagai organisasi jabatan (*ambtorganisatie*). Sebagai badan hukum public, negara adalah subyek hukum atau pendukung hak dan kewajiban yang dapat terlibat dalam pergaulan hukum (*rechtverkeer*) dan dapat mengadakan hubungan hukum (*rechtsbetrekking*) dengan subyek lain di bidang keperdataan seperti halnya dalam perjanjian, jual beli, sewa menyewa, dan sebagainya. Sebagai organisasi jabatan, negara merupakan subyek hukum public dilekati kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum (*rechthandelingen*) di bidang public seperti membuat peraturan perundang-undangan (*regeling*), menetapkan keputusan (*beschikking*), dan membuat kebijakan (*beleids*) dan sebagainya.⁴

2. Pemerintah dan Pemerintahan

Secara teoritik dan praktik, terdapat perbedaan antara pemerintah dengan pemerintahan. Pemerintahan adalah segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat dan kepentingan negara. Dengan kata lain, pemerintahan adalah *berstuurvoering* atau pelaksanaan tugas pemerintah, sedangkan pemerintah ialah organ/alat atau aparat yang menjalankan pemerintahan. Pemerintah dalam arti sempit adalah organ alat perlengkapan negara yang disertai tugas pemerintahan atau melaksanakan undang-undang. Dalam pengertian ini, pemerintah hanya berfungsi sebagai badan eksekutif (*bestuur*). Pemerintah dalam arti luas adalah semua badan yang menyelenggarakan semua kekuasaan di dalam negara, baik kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Jadi semua pemegang kekuasaan dalam negara adalah (eksekutif, legislatif, dan yudikatif seperti Teori Trias Politica Montesquieu) adalah termasuk pemerintah dalam arti luas.⁵

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*, hlm. 7.

3. Pengertian Jabatan

Dalam perspektif hukum publik, negara adalah organisasi jabatan. Menurut Logemann, *“In zijn sociale verschijningsvorm is de staat orgnatasie, een verband van functies. Met functie id dan bedoeld; een omschereven wekking is verband van het geheel. Zi sheet, met betrekking tot, de staat, ambt. De staat is ambtenorganisatie.”* (Dalam bentuk kenyataan sosialnya, negara adalah organisasi yang berkenaan dengan berbagai fungsi. Yang dimaksud dengan fungsi adalah lingkungan pekerjaan yang terperinci dalam hubungannya secara keseluruhan. Fungsi-fungsi ini dinamakan jabatan. Negara adalah organisasi jabatan. *“Een Ambt is een instituut met eigen werkkring waaraan bij de instelling duurzaam en welomschreven taak en welomschreven taak en bevoegdheden zijn verleend* (jabatan adalah suatu lembaga dengan lingkup pekerjaan sendiri yang dibentuk untuk waktu lama dan kepadanya diberikan tugas dan wewenang). Pengertian jabatan menurut Bagir Manan adalah lingkungan pekerjaan tetap yang berisi fungsi-fungsi tertentu yang secara keseluruhan mencerminkan tujuan dan tata cara suatu organisasi. Negara berisi berbagai jabatan atau lingkungan kerja tetap untuk mencapai tujuan negara.⁶

Jabatan merupakan personifikasi hak dan kewajiban dalam struktur organisasi pemerintahan. Agar dapat berjalan (menjadi konkret dan menjadi bermanfaat bagi negara), maka jabatan memerlukan suatu perwakilan (*vertegenwoodiging*) dimana yang menjalankan perwakilan itu ialah pejabat, yaitu manusia atau badan hukum. Oleh karena diwakili pejabat, maka jabatan itu berjalan.

D. Pejabat Negara dan Pegawai Negeri

Perbedaan antara pejabat negara dan pegawai negeri dikemukakan antara lain oleh dua pendapat, yaitu:⁷

1. Menurut Kranenburg-Vegtig, untuk membedakan Pegawai Negeri dengan pegawai lainnya dapat dilihat dari system pengangkatannya, yakni Pegawai Negeri adalah orang-orang

⁶ *Ibid.*, hlm. 8.

⁷ *Ibid.*, hlm. 20.

yang ditunjuk untuk bekerja bukan orang-orang yang dipilih untuk mewakili.

2. Menurut Logemann, ukuran yang menentukan bahwa seseorang itu pegawai negeri adalah ukuran yang bersifat material yakni hubungan antar negara dengan Pegawai Negeri yang bersangkutan. Dikatakannya bahwa pegawai negeri adalah setiap jabatan yang mempunyai hubungan dinas dengan negara. Jadi pegawai negeri tidak lain adalah orang-orang yang mempunyai hubungan dinas dengan negara karena ditunjuk oleh pejabat yang berwenang. Jika dilihat dari pandangan Logemann tersebut, maka Pejabat Negara bisa dimasukkan sebagai pegawai negeri sebab pejabat negara itu melalui pemilihan (bukan pengangkatan seperti pegawai negeri), karena itu hubungan dinas antara pejabat negara dengan negara itu merupakan hubungan dinas khusus.

Berdasarkan pendapat di atas, tampak bahwa perbedaan antara Pegawai Negeri dengan pejabat negara adalah sebagai berikut:

1. Pengangkatan pejabat negara merupakan kekuasaan pihak negara, yang diangkat berdasarkan pemilihan, sedangkan PNS adalah hasil dari penunjukan pemerintah;
2. Pejabat negara memiliki masa tugas yang dibatasi oleh periode tertentu, sedangkan PNS bekerja sampai pensiun;
3. Pejabat negara belum tentu aparat eksekutif, sedangkan PNS adalah aparat eksekutif yang kedudukannya selalu dikaitkan dengan pangkat.

Meskipun demikian, pada kenyataannya di Indonesia perbedaan antara pejabat dengan Pegawai negeri secara teoritik tersebut tidak sepenuhnya berlaku, karena:

1. Ada pejabat yang diangkat bukan dari hasil pemilihan tetapi diangkat berdasarkan hak prerogatif Presiden, seperti pengangkatan Menteri;
2. Ada pejabat negara yang diangkat untuk seterusnya sampai pensiun, tidak dibatasi oleh periode tertentu, seperti para hakim;
3. Ada pejabat yang diangkat oleh Kepala Negara atas usul dari DPR seperti Hakim Agung, Gubernur BI, dan lain lain;

4. Ada pejabat yang diangkat atas dasar atau hasil pemilihan, yang kemudian ditetapkan oleh presiden atau yang mewakilinya, seperti Kepala Daerah (Gubernur, Bupati, Walikota).

Secara normatif, dalam UU Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara disebutkan pada pasal 121 bahwa Pegawai ASN dapat menjadi pejabat negara. Kemudian pada pasal 122 menyebutkan bahwa pejabat negara sebagai dimaksud dalam Pasal 121, yaitu:

1. Presiden dan Wakil Presiden;
2. Ketua, wakil ketua, dan anggota MPR;
3. Ketua, wakil ketua, dan anggota DPR;
4. Ketua, wakil, dan anggota DPD;
5. Ketua, wakil ketua, ketua muda dan hakim agung pada Mahkamah Agung serta ketua, wakil ketua, dan hakim pada semua badan peradilan kecuali hakim ad hoc;
6. Ketua, wakil ketua, dan hakim anggota MK;
7. Ketua, wakil ketua, dan anggota BPK;
8. Ketua, wakil ketua, dan anggota Komisi Yudisial;
9. Ketua dan wakil ketua KPK;
10. Menteri dan jabatan setingkat Menteri;
11. Kepala perwakilan Republik Indonesia di luar negeri yang berkedudukan sebagai Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh;
12. Gubernur dan wakil gubernur;
13. Bupati/walikota dan wakil bupati/wakil walikota; dan
14. Pejabat negara lainnya yang ditentukan oleh Undang-Undang.

E. Hubungan Dinas Publik

Secara teoritis, terdapat hubungan antara Pegawai Negeri dengan Negara yang disebut *openbare dienstbetrekking* (hubungan dinas publik). Adapun *openbare dienstbetrekking* yang melekat pada hubungan-hubungan hukum kepegawaian ini lebih merupakan hubungan *subordinatie* antara atasan dengan bawahan.⁸

⁸ *Ibid.*, hlm. 22.

Beberapa pendapat mengenai hubungan dinas public, antara lain:

1. Menurut Logemann, hubungan dinas public adalah jika seseorang mengikat dirinya untuk tunduk pada perintah dari pemerintah untuk melakukan sesuatu atau beberapa macam jabatan yang dalam melakukan sesuatu atau beberapa jabatan dihargai dengan pemberian gaji dan beberapa keuntungan lain. Hal ini berarti inti dari hubungan dinas public adalah kewajiban bagi pegawai yang bersangkutan untuk tunduk pada pengangkatan dalam beberapa macam jabatan tertentu yang berakibat bahwa pegawai yang bersangkutan tidak melok (menerima tanpa syarat) pengangkatannya dalam satu jabatan yang telah ditentukan oleh pemerintah dimana sebaliknya pemerintah berhak mengangkat seorang pegawai dalam jabatan tertentu tanpa harus adanya penyesuaian kehendak dari yang bersangkutan (bersegi satu).
2. Menurut Buys dalam teori *Contract Suigeneris*, disyaratkan bahwa pegawai negeri harus setia dan taat selama menjadi Pegawai Negeri, meskipun setiap saat dapat mengundurkan diri. Dari pendapat Buys ini dapat disimpulkan bahwa selama menjadi PNS, mereka tidak dapat melaksanakan hak-hak asasinya secara penuh. Oleh karena itu, jika PNS melaksanakan hak-hak asasinya secara penuh, maka pemerintah dapat menyatakan yang bersangkutan bukanlah orang yang diperlukan bantuannya oleh pemerintah. Y. Helskreek menentang pendapat Buys. Menurutinya jika hak asasi pegawai negeri itu dibatasi berarti pemerintah melakukan Tindakan inkonstitusional atau melanggar UUD. Dari dua pendapat ini, hukum kepegawaian di Indonesia lebih cenderung menganut teori yang dikemukakan Buys.
3. Menurut Philipus M. Hadjon, kajian hukum administrasi lebih memandang hubungan Hukum Kepegawaian sebagai hubungan *openbare dienstbetrekking* yang melekat pada hubungan kepegawaian itu lebih merupakan hubungan *subordinatie* antara atasan dan bawahan.

Berkenaan dengan pendapat-pendapat tersebut, Muchsan mengatakan bahwa terdapat konsekuensi yuridis yang timbul pada hubungan dinas public ini, yaitu:

1. Bagi pegawai negeri adanya kewajiban untuk tunduk pada pengangkatan dalam suatu atau beberapa macam jabatan tertentu. Ini Berarti bahwa pegawai yang bersangkutan tidak boleh menolak pengangkatan dalam suatu jabatan yang telah ditentukan oleh pemerintah.
2. Bagi pemerintah timbulnya hak untuk secara sepihak (*eenzijdig*) mengangkat seseorang dalam jabatan yang ditentukan.

F. Soal Latihan 1

1. Negara memiliki dua kedudukan hukum. Pertama, sebagai badan hukum public dan kedua, sebagai organisasi jabatan. Jelaskan perbedaan keduanya!
2. Jelaskan yang dimaksud dengan Jabatan dan Pejabat!
3. Apakah yang membedakan antara pegawai swasta dan pegawai negeri sipil sebagaimana diatur dalam lapangan administrasi negara!
4. Secara teoritik pemerintah dibagi menjadi dua, yakni pemerintahan dalam arti luas dan dalam pemerintah arti sempit. Jelaskan perbedaan keduanya!
5. Jelaskan perbedaan antara pegawai negeri dan pejabat negara!

BAB II

KEPEGAWAIAN DI INDONESIA

A) Perubahan Paradigma Pengaturan Kepegawaian dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Menjadi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian pada Pasal 3 ayat (1) menyebutkan bahwa Pegawai Negeri berkedudukan sebagai aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara professional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintah dan pembangunan. Disamping itu pemerintah juga harus mewujudkan apa yang disebutkan pada Pasal 17 ayat (1) yang menyebutkan bahwa Pegawai Negeri Sipil diangkat dalam jabatan dan pangkat tertentu. Untuk itu pemerintah telah melakukan Langkah-Langkah penyusunan standar nama, ikhtisar jabatan dan uraian tugas jabatan sebagai dasar untuk Menyusun klasifikasi dan standar kompetensi jabatan. Oleh karena itu hukum kepegawaian telah mengalami perubahan dan perkembangan yang pesat, sehingga seorang pegawai negeri dapat meniti kariernya bukan hanya dari jabatan structural tapi dapat juga melalui jalur jabatan fungsional dimana jabatan fungsional tersebut terbagi dalam jabatan fungsional umum dan jabatan fungsional khusus.⁹

⁹ *Ibid.*, hlm. 29 – 30.

Pasca reformasi 1998, dasar hukum kepegawaian disempurnakan melalui Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, dimana urgensi keberadaan pegawai negeri sudah dikaitkan dengan tujuan nasional untuk mewujudkan masyarakat madani yang taat hukum, berperadaban modern, demokratis, makmur, adil dan bermoral tinggi. Namun transformasi legal framework sebagai pijakan normatif manajemen PNS terlihat masih dilakukan dengan setengah hati, hal ini disebabkan UU Nomor 8 Tahun 1974 yang seharusnya diganti ternyata hanya direvisi secara parsialistik melalui UU Nomor 43 Tahun 1999.

Pada Tahun 2014 lahirlah Undang - Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara dimana substansinya perubahannya lebih komprehensif, dimana tidak lagi digunakan istilah pegawai negeri yang diubah dengan istilah Aparatur Sipil Negara, yang kemudian berimplikasi pula pada pembagian jenis pegawai negeri. Jenis pegawai negeri dalam UU Nomor 8 Tahun 1974 sebagaimana telah diubah menjadi UU Nomor 43 Tahun 1999 dibagi menjadi Pegawai Negeri Sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Disamping itu terdapat istilah pegawai tidak tetap sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 angka 3 UU Nomor 43 Tahun 1999, atau yang lebih dikenal dengan istilah tenaga honorer ini tidak terdapat lagi dalam ketentuan UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN. Hal itu mempertegas pula terbitnya PP Nomor 48 Tahun 2005 dan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 814.1/169/SJ Tahun 2013 yang secara tegas melarang pengangkatan Tenaga Honorer. Dalam UU Nomor 5 Tahun 2014 dinyatakan bahwa Aparatur Sipil Negara dibagi menjadi Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK).

B) Aparatur Sipil Negara

Subjek hukum terhadap sumber daya manusia di bidang kepegawaian adalah pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN). Berdasarkan Pasal 1 angka 1 UU Nomor 5 Tahun 2014, ASN adalah profesi bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK).

1. Pegawai Negeri Sipil (PNS)

Kranenburg memberikan pengertian dari Pegawai Negeri Sipil, yaitu pejabat yang ditunjuk, jadi pengertian tersebut tidak termasuk mereka yang memangku jabatan mewakili seperti halnya anggota DPR, Presiden, dan sebagainya. Logemann dengan menggunakan kriteria yang bersifat materiil mencermati hubungan antara negara dengan Pegawai Negeri Sipil dengan memberikan definisi Pegawai Negeri Sipil sebagai setiap pejabat yang mempunyai hubungan dinas dengan negara. Pegawai Negeri Sipil menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia, “pegawai” berarti “orang yang bekerja pada pemerintah (perusahaan dan sebagainya), sedangkan “Negeri” berarti negara atau pemerintah.

Jadi, Pegawai Negeri Sipil adalah orang yang bekerja pada pemerintah atau negara.¹⁰

Pengertian Pegawai Negeri terbagi dalam 2 (dua) bagian, yaitu pengertian stipulatif dan pengertian ekstensif (perluasan pengertian).¹¹

1. Pengertian Stipulatif

Pengertian stipulatif terdapat dalam Pasal 1 angka 3 UU Nomor 5 Tahun 2014, yaitu warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai pegawai ASN secara tetap oleh pejabat Pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan. Pengertian tersebut berlaku dalam pelaksanaan semua peraturan perundang-undangan lainnya, kecuali diberikan definisi lain.

¹⁰ Sri Hartini dan Tedi Sudrajat, 2018, *Hukum Kepegawaian Di Indonesia*, Edisi Kedua, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 33 – 34.

¹¹ *Ibid.*, hlm. 35.

2. Pengertian Ekstensif

Selain pengertian stipulative, ada beberapa kategori yang sebenarnya bukan PNS menurut UU Nomor 5 Tahun 2014, tetapi dalam hal tertentu dianggap sebagai dan diperlakukan sama dengan pegawai negeri, artinya disamping pengertian stipulatif ada pengertian yang hanya berlaku pada hal-hal tertentu. Pengertian tersebut antara lain sebagai berikut:

- a. Ketentuan yang terdapat dalam Pasal 415–237 KUHP mengenai kejahatan jabatan. Menurut pasal-pasal tersebut orang yang melakukan kejahatan jabatan adalah yang melakukan kejahatan berkenaan dengan tugasnya sebagai orang yang diserahi suatu jabatan public, baik tetap maupun sementara. Jadi, orang yang diserahi suatu jabatan public itu belum tentu Pegawai Negeri menurut pengertian stipulative apabila melakukan kejahatan dalam kapasitasnya sebagai pemegang jabatan public, ia dianggap dan diperlakukan sama dengan Pegawai Negeri, khususnya dalam kejahatan yang dilakukannya.
- b. Ketentuan Pasal 92 KUHP yang menerangkan bahwa yang termasuk dalam arti Pegawai Negeri adalah orang-orang yang dipilih dalam pemilihan berdasarkan peraturan-peraturan umum dan juga mereka yang bukan dipilih tetapi diangkat menjadi anggota dewan rakyat, dan dewan daerah serta kepala desa dan sebagainya. Pengertian Pegawai Negeri menurut KUHP sangatlah luas, namun pengertian tersebut hanya berlaku dalam hal ada orang-orang yang melakukan kejahatan atau pelanggaran jabatan dan tindak pidana lain yang disebut dalam KUHP, jadi pengertian ini tidak termasuk dalam hukum kepegawaian.
- c. Ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1974 tentang Pembatasan Kegiatan Pegawai Negeri dalam usaha swasta. Pengertian stipulatif dan ekstensif di atas merupakan penjabaran atas maksud dari keberadaan Pegawai Negeri Sipil dalam hukum kepegawaian. Pengertian tersebut terbagi dalam bentuk format yang berbeda, namun pada akhirnya dapat menjelaskan maksud

pemerintah dalam memposisikan penyelenggara negara dalam sistem hukum yang ada, karena pada dasarnya jabatan negeri akan selalu berkaitan dengan penyelenggara negara, yaitu Pegawai Negeri.

Berdasarkan pengertian stipulatif, terdapat unsur-unsur dari Pegawai Negeri Sipil, antara lain sebagai berikut:

- 1) WNI yang telah memenuhi syarat-syarat menurut peraturan perundang-undangan;
- 2) Diangkat oleh pejabat Pembina kepegawaian sebagai Pegawai ASN tetap;
- 3) Diserahi tugas dalam jabatan pemerintahan;
- 4) Digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2. Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK)

Hal yang substansial terhadap kedudukan PPPK adalah untuk memberikan kepastian hukum terhadap status Pegawai Tidak Tetap yang memiliki ragam nama.

Dalam risalah UU Nomor 5 Tahun 2014 yang dijelaskan oleh Sesmenpan (Eko Prasodjo) bahwa:¹²

Terhadap substansi mengenai pegawai tidak tetap atau nomenklatur pegawai pemerintah non permanen, maka sesuai dengan hasil rapat Pokja dan upaya yang sudah dilakukan dalam rangka penyelarasan nomenklatur pegawai tidak tetap pemerintah dan pegawai non permanen pemerintah, dari kesepakatan yang ada perlu diperjelas mengenai kriteria definisi pegawai tidak tetap pemerintah atau pegawai non permanen pemerintah harus lebih diperjelas. Yang kedua adalah bahwa pegawai ini diadakan dalam rangka untuk melaksanakan pekerjaan fungsional dan pekerjaan bukan structural. Kemudian direkrut berdasarkan kebutuhan pekerjaan yang lowong, dan bersifat sementara, artinya tidak permanen. Kemudian setipa tahun bisa diperpanjang masa kerjanya tetapi bisa juga tidak diperpanjang disesuaikan dengan kebutuhan dan penilaian kinerja yang bersangkutan. Kemudian biaya untuk membiayai tenaga tersebut adalah dibebankan kepada APBN dan

¹² *Ibid.*, hlm. 40 - 41.

statusnya bukan PNS. Apabila yang bersangkutan berkeinginan untuk menjadi PNS, maka harus melalui proses rekrutmen CPNS dengan calon-calon lain.

Berdasarkan Pasal 1 angka 4 UU Nomor 5 Tahun 2014, PPPK adalah WNI yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan. Perbedaan mendasar antara istilah PNS dengan PPPK adalah sebagai berikut:

1. Jangka waktu pelaksanaan pekerjaan

PNS diangkat secara tetap. Istilah “tetap” merujuk pada perjenjangan karier pegawai sampai dengan batas waktu pension atau sampai dengan PNS berhenti. Sedangkan PPPK memiliki waktu tertentu sesuai perjanjian dan kebutuhan instansi pemerintah yang mempekerjakannya. Berdasarkan Pasal 98 ayat (2) UU Nomor 5 Tahun 2014, masa perjanjian kerja PPPK paling singkat 1 (satu) tahun dan dapat diperpanjang sesuai kebutuhan dan berdasarkan penilaian kinerja.

2. Beban tugas yang diberikan

PNS diberikan kedudukan untuk melaksanakan jabatan pemerintahan. Hal ini memberikan makna bahwa PNS mempunyai jabatan dan di dalamnya terkandung wewenang yang berkorelasi dengan tanggung jawab dan tanggung gugat atas penyelenggaraan pemerintahan. Adapun PPPK hanya melaksanakan tugas pemerintahan yang cenderung operasional, fungsional, dan atas dasar instruksi dari PNS.

Hal ini berarti bahwa istilah “jabatan” dan “tugas pemerintahan” memiliki implikasi hukum yang berbeda.

Jika dicermati, status hukum dari PPPK berada dalam 2 (dua) ranah hukum yang berbeda, yaitu hukum kepegawaian dan hukum ketenagakerjaan. Jika dilihat dari obyek lingkungan kerja, penerapan tugas pemerintahan serta penerapan sanksi disiplin, maka PPPK berada dalam ranah hukum kepegawaian. Namun jika dicermati dari sisi *kortverband contract* (hukum perjanjian kontrak pendek) tertentu, maka status hukumnya diatur dalam hukum ketenagakerjaan.

Dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan disebutkan bahwa hubungan kerja sendiri dibentuk atas kesepakatan antara pejabat pemberi komitmen dengan pelamar kerja. Dalam hal ini, posisi pejabat pemberi komitmen sendiri memiliki hak tawar besar dalam menegosiasikan terhadap poin-poin hak dan kewajiban si pekerja, antara lain seperti kerja borongan maupun kerja individual yang sifatnya wajib dilakukan.

C) Soal Latihan 2

1. Sebutkan perbedaan hak dan kewajiban PNS dan PPPK ? Jelaskan!
2. Jelaskan apakah yang dimaksud dengan pengangkatan PNS?
3. Siapakah yang berwenang mengangkat PNS dan PPPK? Jelaskan!
4. Jelaskan pengertian stipulatif dan ekstensif dari PNS?
5. Sebutkan dan jelaskan landasan yuridis larangan pengangkatan tenaga honorer?

BAB III

MANAJEMEN APARATUR SIPIL NEGARA

A. Pengertian dan Ruang Lingkup Manajemen Kepegawaian

Kata manajemen merupakan perkembangan dari pengertian administrasi. Istilah administrasi dalam ilmu administrasi negara berasal dari Bahasa Latin *administrare*, asal kata *ad* dan *ministrare* yang diartikan sebagai “pemberian jasa atau bantuan”. Kata administrasi mengandung arti “melayani” (*to serve*), pimpinan (*administrator*) atau memimpin (*to manage*) yang akhirnya berarti manajemen.¹³

Perkembangan pengertian administrasi sebagai dapat dijumpai pada terjemahan Bahasa Inggris dalam bukunya Henri Fayol berjudul *General and Industrial Management*, bahwa sekalipun Fayol sendiri tidak menggunakan istilah *management*, melainkan istilah *administration* (administrasi), tetapi yang dimaksud *administration* dalam uraiannya adalah *management*. Sementara manajemen itu sendiri merupakan inti dari administrasi, sehingga pembicaraan masalah manajemen sekaligus juga membicarakan masalah administrasi.

Administrasi pada dasarnya berfungsi untuk menentukan tujuan organisasi dan merumuskan kebijakan umum, sedangkan manajemen berfungsi untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan yang perlu dilaksanakan dalam rangka pencapaian tujuan dalam batas-

¹³

batas kebijaksanaan umum yang telah dirumuskan. Secara etimologis, manajemen (*management*) berasal dari kata manus (berarti tangan) dan *agree* (berarti melakukan) yang telah digabung menjadi kata *manage* (Bahasa Inggris) yang berarti mengurus atau *managiere* (bahasa Latin) yang berarti melatih.

Berkenaan dengan pengertian manajemen di atas, Miftah Toha menyatakan bahwa administrasi kepegawaian seringkali disebut manajemen kepegawaian, yang tidak asing lagi bagi kegiatan administrasi instansi pemerintah. Istilah administrasi kepegawaian merupakan peristilahan yang terancang secara umum, yang dapat diperbandingkan dengan istilah manajemen tenaga kerja atau manajemen sumber daya tenaga kerja. Dalam dunia industri, istilah yang memiliki kesamaan arti ialah *industrial relation* dengan memberikan penekanan pada perencanaan kepegawaian atau *personnel programs*.¹⁴ Dalam hukum positif, istilah yang digunakan untuk menyebut administrasi kepegawaian ialah manajemen kepegawaian. Oleh karena itu, kedua istilah tersebut digunakan secara bersamaan dengan pengertian yang sama.

Bidang kegiatan manajemen kepegawaian meliputi perencanaan, pengaturan, pengarahan, dan pengendalian dari kegiatan-kegiatan pengadaan, pengembangan, penggajian, serta integrasi tenaga kerja pegawai dalam suatu organisasi tertentu. Maka itu, manajemen kepegawaian meliputi aktivitas-aktivitas sebagai berikut:

1. Pengadaan dan seleksi pegawai, yang diketahui dari rangkaian kegiatan tentang pengadaan, seleksi, dan pengangkatan melalui ujian calon pelamar untuk menjadi pegawai;
2. Penempatan dan penunjukan, diketahui melalui rangkaian ditempatkannya calon pegawai pada jabatan atau fungsi tertentu yang telah ditetapkan;
3. Pengembangan, yang diketahui dari segenap proses latihan baik sebelum maupun sesudah menduduki jabatan dalam kaitannya dengan promosi pegawai;

14

4. Pemberhentian, yang diketahui melalui proses diberhentikannya pegawai baik sebelum maupun sudah pada masanya diberhentikan (pensiun).

B. Manajemen ASN Menurut UU Nomor 5 Tahun 2014

Berdasarkan Pasal 1 angka 5, manajemen ASN adalah pengelolaan ASN untuk menghasilkan Pegawai ASN professional yang memiliki nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme. Dalam melaksanakan fungsi manajemen ASN, maka pemerintah mendasarkan pada penerapan system merit. Sistem merit adalah kebijakan dan manajemen ASN yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil serta wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau kondisi kecacatan.¹⁵

Berdasarkan Pasal 52 UU Nomor 5 Tahun 2014, manajemen ASN terbagi dalam 2 (dua) kategori, yaitu manajemen PNS dan Manajemen PPPK. Tahapan dalam manajemen PNS meliputi:

- a. Penyusunan dan penetapan kebutuhan;
- b. Pengadaan;
- c. Pangkat dan jabatan;
- d. Pengembangan karier;
- e. Pola karier;
- f. Promosi;
- g. Mutasi;
- h. Penilaian kinerja;
- i. Penggajian dan tunjangan;
- j. Penghargaan;
- k. Disiplin;
- l. Pemberhentian;
- m. Jaminan pension dan jaminan hari tua; dan
- n. Perlindungan.

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 96 – 97.

Adapun tahapan dalam manajemen PPPK antara lain :

- a. Penetapan kebutuhan;
- b. Pengadaan;
- c. Penilaian kinerja;
- d. Penggajian dan tunjangan;
- e. Pengembangan kompetensi;
- f. Pemberian penghargaan;
- g. Disiplin;
- h. Pemutusan hubungan perjanjian kerja; dan
- i. Perlindungan.

Sistem dan proses manajemen ASN menurut UU Nomor 5 Tahun 2014 tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

1) Perencanaan

Perencanaan mengatur 3 (tiga) hal pokok meliputi:

a) Perencanaan dalam formasi CPNS

Perencanaan formasi kepegawaian didasarkan atas Pasal 56 UU Nomor 5 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa:

- (1) Setiap instansi pemerintah wajib Menyusun kebutuhan jumlah dan jenis jabatan PNS berdasarkan analisis jabatan dan analisis beban kerja.
- (2) Penyusunan kebutuhan jumlah dan jenis jabatan PNS dilakukan untuk jangka waktu 5 (lima) tahun yang diperinci per 1 (satu) tahun berdasarkan prioritas kebutuhan.
- (3) Berdasarkan penyusunan kebutuhan, selanjutnya Menteri menetapkan kebutuhan jumlah dan jenis jabatan PNS secara nasional.

Pengaturan lebih lanjut mengenai lowongan jabatan yang berupa formasi PNS diatur dalam PP Nomor 11 Tahun 2017. Formasi PNS adalah jumlah dan susunan pangkat PNS yang diperlukan dalam suatu satuan organisasi negara untuk mampu melaksanakan tugas pokok dalam jangka waktu tertentu. Formasi masing- masing satuan organisasi negara disusun berdasarkan analisis kebutuhan dan penyediaan

pegawai sesuai dengan jabatan yang tersedia, dengan memperhatikan norma, standar dan prosedur yang ditetapkan pemerintah berupa:

- 1) Jenis pekerjaan;
- 2) Sifat Pekerjaan;
- 3) Analisis beban kerja dan perkiraan kapasitas seorang PNS dalam jangka waktu tertentu;
- 4) Prinsip pelaksanaan pekerjaan; dan
- 5) Peralatan yang tersedia.

Adapun formasi CPNS secara nasional terdiri atas:

- 1) Formasi PNS Pusat, yaitu formasi bagi PNS yang bekerja pada suatu satuan organisasi Pemerintah Pusat;
- 2) Formasi PNS Daerah, yaitu formasi bagi PNS yang bekerja pada suatu satuan organisasi Pemerintah Daerah;

b) Perencanaan dalam pengadaan CPNS

Ketentuan Pasal 56 UU Nomor 5 Tahun 2014 menetapkan bahwa pengadaan CPNS disesuaikan dengan kebutuhan jumlah dan jenis jabatan PNS. Hal ini berarti bahwa pola pengisian jabatan PNS didasarkan pada formasi. Formasi yang lowong dalam suatu organisasi pada umumnya disebabkan oleh adanya PNS yang berhenti, pensiun, meninggal dunia atau adanya perluasan organisasi, yang kemudian ditetapkan dalam keputusan Menteri yang bertanggung jawab di bidang Pendayagunaan Aparatur Negara. Karena tujuan pengadaan CPNS untuk mengisi formasi yang lowong, maka pengadaan CPNS harus berdasarkan kebutuhan, baik dalam arti jumlah maupun kompetensi jabatan yang diperlukan.

c) Penempatan PNS

CPNS yang telah diangkat dari calon pegawai diberikan jabatan dan pangkat tertentu dan ditempatkan pada unit kerja yang direncanakan menerima tambahan tenaga baru.

2) Pengadaan

Pengadaan pegawai dilakukan mulai tahap perencanaan, pengumuman, pelamaran, penyaringan, pengangkatan Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) sampai dengan pengangkatan menjadi PNS, dan pengadaan dilaksanakan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian. Prinsip tersebut menunjukkan bahwa pengaturan tentang formasi dan pengadaan PNS merupakan suatu kegiatan yang tidak terpisahkan. Secara prinsipil, pengadaan dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan organisasi dan lebih mengutamakan kualitas daripada kuantitas, dengan pendekatan *zero growth* di mana pengadaannya didasarkan untuk mengganti pegawai yang pensiun, sehingga pengadaan (rekrutmen) CPNS tidak harus dilakukan setiap tahun.

Proses pengadaan pada dasarnya meliputi kegiatan-kegiatan berikut:

- a. Pengidentifikasi kebutuhan untuk melakukan pengadaan
- b. Mengeidentifikasi persyaratan kerja
- c. Menetapkan sumber-sumber kandidat
- d. Menyeleksi kandidat
- e. Memberitahukan hasil kepada para kandidat
- f. Menunjuk kandidat yang lolos seleksi

Instansi yang menetapkan jumlah pegawai yang akan direkrut, yaitu Badan Kepegawaian Negara (BKN) dan Kementerian PAN-RB dengan memperhatikan pertimbangan dari Menteri Keuangan, karena terkait dengan anggaran yang masih menanggung semua gaji PNS. Instansi yang berwenang melakukan rekrutmen pada pemerintah pusat adalah biro/bagian kepegawaian dari masing – masing instansi, sedangkan di daerah yang bertanggung jawab adalah Badan Kepegawaian Daerah (BKD).

3) Pengembangan Karier dan Kompetensi

Untuk mengatasi permasalahan struktur birokrasi yaitu rendahnya kualitas pegawai dan kurang dimilikinya daya saing dalam menghadapi era globalisasi, Pasal 69 UU Nomor 5 Tahun 2014 menentukan bahwa “Pengembangan karier PNS dilakukan

berdasarkan kualifikasi, kompetensi, penilaian kinerja, dan kebutuhan instansi pemerintah. Adapun yang dimaksud kompetensi meliputi:

- a. Kompetensi teknis yang diukur dari tingkat dan spesialisasi pendidikan, pelatihan teknis fungsional, dan pengalaman bekerja secara teknis;
- b. Kompetensi manajerial yang diukur dari tingkat pendidikan, pelatihan structural atau manajemen, dan pengalaman kepemimpinan;
- c. Kompetensi social kultural yang diukur dari pengalaman kerja berkaitan dengan masyarakat majemuk dalam hal agama, suku, dan budaya sehingga memiliki wawasan kebangsaan.

Berdasarkan pasal 70 ayat (2) UU Nomor 5 Tahun 2014, pengembangan kompetensi dilakukan antara lain melalui pendidikan dan pelatihan, seminar, kursus, serta penataran yang menjadi kewenangan Lembaga Administrasi Negara (LAN). Jenis pendidikan dan latihan (Diklat) dapat dibedakan dari segi waktu penyelenggaraan, terdiri dari:

- a. Diklat Pra-jabatan, yang merupakan syarat pengangkatan Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) menjadi Pegawai Negeri Sipil (PNS) penuh.
- b. Diklat dalam Jabatan, yang dibedakan menjadi diklat kepemimpinan, diklat fungsional, dan diklat teknis.

4) Penempatan

Sebelum diangkat sebagai pegawai tetap, pegawai baru berstatus sebagai CPNS dan diharuskan mengikuti Diklat Prajabatan yang secara nasional pembinaan Diklat Prajabatan dilakukan oleh Lembaga Administrasi Negara, sedangkan pelaksanaannya dilakukan oleh daerah masing-masing. Untuk dapat diangkat menjadi PNS apabila setiap unsur penilaian prestasi kerja minimal bernilai baik, telah memenuhi syarat Kesehatan, dan telah lulus Diklat Prajabatan.

Penempatan pegawai tidak selalu berarti penempatan pegawai baru, tetapi dapat pula berarti sebagai pengangkatan dalam jabatan, promosi dan mutasi (perpindahan). Pengangkatan pegawai negeri dalam jabatan dilaksanakan berdasarkan kualifikasi, kompetensi, dan penilaian kinerja yang ditetapkan untuk jabatan itu serta syarat obyektif lainnya tanpa membedakan jenis kelamin, suku, agama, ras, atau golongan (Pasal 68 ayat (2) UU Nomor 5 Tahun 2014). Salah satu bentuk penempatan sebagai pengangkatan dalam jabatan dapat berupa pengangkatan pada jabatan pimpinan tinggi, jabatan administrasi, dan jabatan fungsional.

Dalam kaitan ini, pengangkatan PNS dalam jabatan pimpinan tinggi dan jabatan administrasi antara lain dimaksudkan untuk pemberian kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak seorang PNS dalam memimpin satuan organisasi pemerintahan dan upaya pembinaan karier PNS dalam jabatan structural dan kepangkatan sesuai dengan persyaratan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Jabatan structural hanya dapat diduduki oleh mereka yang berstatus sebagai PNS.

Adapun CPNS dan PPPK tidak dapat diangkat dalam jabatan structural. Hal ini bermakna bahwa sebagai sebuah system, pengangkatan dalam jabatan structural erat kaitannya dengan jenjang kepangkatan yang ditetapkan untuk jabatan itu, sehingga pegawai yang lebih rendah pangkatnya tidak dapat membawahi langsung pegawai yang pangkatnya lebih tinggi guna menjamin kualitas dan obyektivitas dalam pengangkatan dalam jabatan structural.

Di samping jabatan structural juga dikenal adanya jabatan fungsional. Jabatan fungsional adalah sekelompok jabatan yang berisi fungsi dan tugas berkaitan dengan pelayanan fungsional yang berdasarkan keahlian dan keterampilan tertentu. Jabatan fungsional keahlian terdiri atas:

- a. Ahli utama;
- b. Ahli madya;

- c. Ahli muda; dan
- d. Ahli Pertama

Adapun jabatan fungsional keterampilan terdiri atas:

- a. Penyelia;
- b. Mahir;
- c. Terampil; dan
- d. Pemula

Bagi pegawai yang menduduki jabatan fungsional diprogramkan untuk mengikuti pendidikan fungsional atau pendidikan lain yang berlaku bagi PNS pada umumnya. Pembinaan PNS yang menduduki jabatan fungsional dilakukan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai tingkatannya, dan penetapan kenaikan pangkatnya dilakukan melalui penetapan angka kredit. Angka kredit adalah satuan nilai dari tiap butir kegiatan dan/atau akumulasi nilai butir-butir kegiatan yang harus dicapai oleh setiap pejabat fungsional yang terdiri atas tugas utama (tugas pokok) dan tugas penunjang yaitu tugas-tugas yang bersifat menunjang pelaksanaan tugas utama. Tugas utama adalah tugas-tugas yang tercantum dalam uraian tugas (*job description*) yang ada pada setiap jabatan, sedangkan tugas penunjang tugas pokok adalah kegiatan-kegiatan pejabat fungsional di luar tugas pokok yang pada umumnya bersifat tugas kemasyarakatan. Angka kredit ditetapkan oleh pejabat yang berwenang dan digunakan sebagai bahan dalam penetapan kenaikan jabatan/pangkat pejabat fungsional.

5) Promosi

Sebagai sebuah system, pengisian jabatan structural merupakan bagian dari promosi jabatan. Apabila mencermati UU Nomor 5 Tahun 2014, keberadaan pengisian jabatan structural memiliki 2 (dua) pendekatan. Pertama, pendekatan internal melalui suatu badan yang disebut Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan (Baperjakat). Kedua, pendekatan dengan metode terbuka melalui seleksi.

a. Prosedur Promosi Jabatan melalui Baperjakat

Pasal 72 ayat (3) UU Nomor 5 Tahun 2014 menyatakan bahwa Promosi Pejabat Administrasi dan Pejabat Fungsional PNS dilakukan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian setelah mendapat pertimbangan tim penilai kinerja PNS pada instansi pemerintah.

b. Prosedur Promosi Jabatan secara Terbuka

Berdasarkan Pasal 108 ayat (3) UU Nomor 5 Tahun 2014 disebutkan bahwa:

Pengisian jabatan pimpinan tinggi pratama dilakukan secara terbuka dan kompetitif di kalangan PNS dengan memperhatikan syarat kompetensi, kualifikasi, kepangkatan, pendidikan dan pelatihan, rekam jejak jabatan, dan integritas serta persyaratan jabatan lain sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Menurut naskah akademik RUU Nomor 5 Tahun 2014, keberadaan dari metode terbuka didasarkan pada persoalan untuk mengatasi praktik KKN dalam pengadaan pegawai ASN, RUU Nomor 5 Tahun 2014 mengusulkan penerapan system pengadaan yang merupakan *best practices* di banyak negara maju, yaitu system pengadaan pegawai berbasis jabatan dengan cara mengadakan seleksi terbuka bagi pegawai ASN.

6) Kenaikan Pangkat

Kenaikan pangkat dilaksanakan berdasarkan dua system sebagai berikut:

- a. Kenaikan pangkat regular, yaitu penghargaan yang diberikan kepada PNS yang telah memenuhi syarat yang ditentukan tanpa terikat pada jabatan. Kenaikan pangkat regular diberikan kepada PNS yang:
- 1) Tidak menduduki jabatan structural atau jabatan fungsional tertentu;
 - 2) Melaksanakan tugas belajar dan sebelumnya tidak menduduki jabatan structural atau jabatan fungsional tertentu;

- 3) Dipekerjakan atau diperbantukan secara penuh di luar instansi induk dan tidak menduduki jabatan fungsional tertentu. Ketentuan kenaikan pangkat ini diberikan sepanjang tidak melampaui pangkat atasannya langsung.
- b. Kenaikan pangkat pilihan, yaitu kepercayaan dan penghargaan yang diberikan kepada PNS atas prestasi kerjanya yang tinggi. Selain jenis kenaikan pangkat regular dan pilihan, diatur pula jenis kenaikan pangkat lain sebagai berikut:
 - a. Kenaikan pangkat anumerta, diberikan kepada PNS yang tewas dan diberikan kenaikan pangkat anumerta setingkat lebih tinggi.
 - b. Kenaikan pangkat pengabdian, diberikan kepada PNS yang akan diberhentikan dengan hormat dengan hak pension karena mencapai batas usia pension dan diberikan kenaikan pangkat pengabdian setingkat lebih tinggi.

7) Mutasi

Mutasi adalah perpindahan atau alih tugas dari suatu unit organisasi ke unit organisasi lain. Dasar yang digunakan untuk mutasi pegawai adalah lamanya masa kerja di suatu bidang pekerjaan, kebutuhan dan penyegaran organisasi, pengetahuan, keterampilan serta alasan khusus (misalnya ikut suami). Biasanya mutasi ini minimal dilaksanakan setiap dua tahun dan maksimal lima tahun sekali. Mutasi dilakukan atas dasar kesesuaian antara kompetensi PNS dengan persyaratan jabatan, klasifikasi jabatan, dan pola karier dengan memperhatikan kebutuhan organisasi. Mutasi PNS juga harus memperhatikan prinsip larangan konflik kepentingan. Selain mutasi karena tugas dan/atau lokasi, PNS dapat mengajukan mutasi tugas dan/atau lokasi atas permintaan sendiri.

8) Penggajian

Gaji adalah sebagai balas jasa dan penghargaan atas prestasi kerja PNS yang bersangkutan. Gaji diatur dalam pasal 21 ayat (1) UU Nomor 5 Tahun 2014, pada ayat (1) menyebutkan bahwa setiap Pegawai Negeri berhak memperoleh gaji, tunjangan dan fasilitas. Hal ini dipertegas dengan Pasal 79 ayat (1) bahwa pemerintah wajib membayar gaji yang adil dan layak kepada PNS serta menjamin kesejahteraan PNS. Adapun pada ayat (2) disebutkan bahwa gaji sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibayarkan sesuai dengan beban kerja, tanggung jawab, dan resiko pekerjaan.

UU Nomor 5 Tahun 2014 mengisyaratkan perubahan system penggajian dengan meletakkan landasan menuju system skala tunggal yang berbasis meritokrasi. Dalam konstruksi single salary system, pegawai hanya akan diberikan gaji bersih. Anatomi *single salary system* terdiri atas unsur jabatan, kinerja, serta grade. *Single salary system* mengakumulasi berbagai jenis penghasilan dan menetapkan komponen penghasilan menjadi satu jenis penghasilan (gaji jabatan). Sistem penggajian PNS berbasis jabatan tidak lagi mendasarkan pangkat dan golongan ruang, tetapi didasarkan bobot atau grade jabatan (evaluasi jabatan). Penetapan besaran gaji terendah harus mempertimbangkan standar kehidupan layak (*cost of living*), besaran gaji di sector swasta atau BUMN untuk semua jenjang jabatan setara.

9) Kesejahteraan

Pasal 79 ayat (1) UU Nomor 5 Tahun 2014 menyebutkan bahwa pemerintah wajib membayar gaji yang adil dan layak kepada PNS serta menjamin kesejahteraan PNS. Dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya, PNS tidak luput dari kemungkinan menghadapi resiko yang mengakibatkan sakit, cacat atau tewas. Oleh karena itu, PNS berhak mendapatkan pula kesejahteraan berupa kompensasi atas resiko yang dihadapinya. Jenis kesejahteraan yang dapat diperoleh antara lain cuti, perawatan, tunjangan, dan uang duka.

10) Pemberhentian

Bagian terakhir dari proses manajemen pegawai adalah pemberhentian di mana seluruh kegiatan berakhir disini. Hubungan antara dinas dan mantan pegawai atau penerima pensiun terbatas pada hubungan keluarga, terkecuali apabila berkaitan dengan hak-hak penerima pensiun yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

C. Manajemen Kepegawaian di Daerah

Berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014, Indonesia didasarkan pada otonomi seluas-luasnya yang diimbangi dengan system rumah tangga yang nyata agar tepat sasaran pembangunan di daerah. Selain itu, diperlukan prinsip bertanggung jawab, karena dalam melaksanakan otonomi daerah perlu adanya suatu pertanggung jawaban dalam mencapai tujuan negara. Dalam kaitannya dengan otonomi daerah, hubungan kewenangan antara pusat dan daerah sebenarnya hanya membicarakan isi rumah tangga daerah yang dalam perspektif Hukum Pemerintahan Daerah lazim dinamakan urusan rumah tangga daerah (*huishounding*). Bagir Manan menyatakan bahwa hubungan kewenangan antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah.¹⁶

Dalam konteks kelembagaan di bidang kepegawaian, Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menetapkan bahwa pelaksana tertinggi termasuk fungsi pembinaan terhadap profesi ASN dan dalam manajemen pengembangan sumber daya aparatur negara berada pada Presiden Republik Indonesia.

Dalam kaitannya dengan pembinaan manajemen ASN, Pasal 25 UU Nomor 5 Tahun 2014 menetapkan bahwa Presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintahan merupakan pemegang kekuasaan tertinggi dalam kebijakan, pembinaan profesi, dan manajemen ASN. Adapun penyelenggaraan manajemen kepegawaian di daerah diatur dalam Pasal 53 UU Nomor 5 Tahun 2014 yang

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 152 – 153.

menyatakan bahwa Presiden selaku pemegang kekuasaan tertinggi manajemen ASN dapat mendelegasikan kewenangan menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pejabat selain pejabat pimpinan tinggi utama dan madya, dan pejabat fungsional keahlian utama kepada:

1. Menteri di Kementerian;
2. Pimpinan Lembaga di Lembaga pemerintahan non kementerian;
3. Sekretaris Jenderal di sekretariat Lembaga negara serta Lembaga non structural;
4. Gubernur di Provinsi; dan
5. Bupati/Walikota di Kabupaten/Kota.

Selain itu, pada Pasal 54 UU Nomor 54 Tahun 2014, Presiden dapat mendelegasikan wewenang manajemen ASN di daerah kepada pejabat yang berwenang yaitu Sekretaris Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota melalui penerapan system merit dan berkonsultasi dengan Pejabat Pembina Kepegawaian di instansinya masing-masing. Dalam hal ini, wewenang dari pejabat yang berwenang adalah memberikan rekomendasi/usulan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian berupa usulan pengangkatan, pemindahan, serta pemberhentian Pejabat Administrasi dan Pejabat Fungsional kepada Pejabat Pembina Kepegawaian di instansi masing-masing.

Tindak lanjut dari diserahkannya wewenang manajemen kepegawaian kepada daerah adalah masing-masing daerah, baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota berhak mengatur urusan kepegawaiannya sesuai kebutuhan dan kemampuan serta aspirasi masyarakatnya. Gubernur dan Bupati/Walikota sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah (PPKD) berwenang untuk mengatur pembinaan manajemen kepegawaian sebagaimana diatur dalam Pasal 9 UU Pemerintahan Daerah.

D. Soal Latihan 3

1. Sebutkan dan jelaskan masing-masing proses manajemen kepegawaian?
2. Mengapa CPNS dan PPPK tidak dapat diangkat dalam jabatan structural? Jelaskan!
3. Apakah peran dari Pejabat Pembina Kepegawaian? Jelaskan disertai contoh!
4. Bagaimana implikasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah terhadap manajemen kepegawaian di daerah? Jelaskan!
5. Mengapa Presiden dapat melakukan pembinaan terhadap profesi ASN dan dalam manajemen pengembangan sumber daya aparatur negara? Jelaskan!

BAB IV

EVALUASI KINERJA PNS DAN PROSEDUR PENJATUHAN SANKSI DISIPLIN

A. Analisis Kinerja PNS

Berdasarkan data hasil penelitian terhadap kinerja Pegawai Negeri Sipil (PNS), terdapat faktor-faktor yang memengaruhi kinerjanya meliputi sebagai berikut:¹⁷

1. Budaya Kerja, terutama bagi PNS merupakan faktor yang memengaruhi kinerja. Faktor ini dapat dikategorikan sebagai permasalahan yang harus diberikan perhatian khusus dalam sistem kepegawaian Indonesia. Lemahnya budaya kerja didasarkan oleh kepentingan masing-masing individu yang mempunyai motivasi yang berbeda dalam setiap kegiatan. Hubungannya dengan kinerja, budaya kerja yang kurang kondusif dipengaruhi oleh lingkungan kerja yang bersikap toleran (permisif) terhadap pelanggaran-pelanggaran disiplin PNS.

Bentuk lainnya berupa sikap yang terbangun oleh latar belakang pendidikan dan lingkungan keluarga sehingga memberikan pengaruh negative terhadap kinerja masing-masing individu dalam penyelenggaraan pemerintahan. Secara substantive, sistem kepegawaian Indonesia lebih menekankan pada isi peraturan yang pasti, namun dalam implementasinya masih

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 168 – 169.

terhalangi oleh mekanisme yang belum optimal karena factor budaya kerja masing-masing individu.

2. Sistem pengawasan, yang dilakukan oleh aparat penegak hukum, dalam hal ini atasan dari bagian dan Badan Kepegawaian Daerah merupakan factor yang mempengaruhi kinerja. Hal ini dikarenakan budaya yang terbangun untuk dapat bersikap toleran terhadap pelanggaran peraturan perundang-undangan oleh PNS. Aparat penegak hukum dapat dikategorikan tidak bersikap independent dan tidak bersikap netral karena dirasakan ada keragu-raguan dalam penegakan hukumnya, serta belum dapat dilaksanakannya suatu sistem yang dapat memonitor pelaksanaan kerja secara komprehensif. Bentuk pengawasan itu sendiri hanya bersifat temporer dan tidak kontinyu sehingga hasil yang didapatkan belum maksimal.

Berdasarkan analisis data Badan Kepegawaian Daerah, jenis atau bentuk pelanggaran disiplin yang sering dilakukan PNS meliputi:

1. Terlambat masuk kantor tanpa alasan yang jelas dan masuk akal;
2. Pulang kantor lebih awal tanpa alasan yang jelas dan masuk akal, tanpa izin atasan;
3. Selama jam kantor tidak melaksanakan pekerjaan (keluar kantor untuk tujuan di luar kedinasan atau urusan pribadi);
4. Mangkir atau tidak masuk kerja tanpa alasan yang jelas dan masuk akal;
5. Menyalahgunakan wewenang;
6. Melakukan hubungan intim atau perselingkuhan

Berdasarkan data tersebut, terdapat latar belakang yang kompleks (bersifat subjektif) dalam terjadinya pelanggaran disiplin PNS, namun hal yang paling mendasar adalah sebagai berikut:

1. Pengaruh lingkungan kerja yang kurang kondusif. Adanya suatu pengaruh yang signifikan antara lingkungan kerja dengan penyelenggara pemerintahan, dalam arti kecenderungan pegawai untuk membiarkan terjadinya pelanggaran karena menganggap bahwa hal tersebut

merupakan perbuatan yang masih dapat ditolerir.

2. Adanya pengaruh yang signifikan antara fungsi penerapan hukum dengan perbuatan pegawai yang melanggar peraturan, karena terdapatnya pengawasan yang kurang dan dapat diasumsikan sebagai berikut:
 - a. Kurang responnya aparat terhadap sanksim karena kurangnya pengawasan dari pihak yang terkait dan membiarkan pelanggaran terjadi.
 - b. Terdapat motivasi yang kurang dari PNS dikarenakan sistem yang tidak mewajibkan setiap pegawai untuk bekerja mengejar keuntungan bagi instansi sehingga tidak menuntut mereka untuk saling memberikan prestasi karena hasil yang diterima setiap bulannya relatif tidak berubah. Hal ini berimbas pada kinerja yang hanya berorientasi pada hasil bukanlah proses penyelenggaraan pemerintahan yang menuntut adanya totalitas dalam penyelenggaraan tugasnya.

Pengaruh dari kurangnya motivasi tersebut membuat pihak penyelenggara pemerintahan hanya menjalankan tugasnya dalam artian formalitas hanya untuk mengisi jadwal kehadiran kerja dan bekerja dalam artian mengejar deadline duatu tugas tanpa memperhatikan tujuan yang diharapkan dalam Alinea keempat Pembukaan UUD 1945, yaitu mengupayakan kesejahteraan masyarakat dalam arti seluas-luasnya.

B. Penegakan Disiplin PNS

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil antara lain memuat kewajiban, larangan, dan hukuman disiplin yang dapat dijatuhkan kepada PNS yang telah terbukti melakukan pelanggaran. Penjatuhan hukuman disiplin dimaksudkan untuk membina PNS yang telah melakukan pelanggaran, agar yang bersangkutan mempunyai sikap menyesal dan berusaha tidak mengulangi dan memperbaiki diri pada masa yang akan datang.

Menurut Pasal 1 Angka 4 PP 94 Tahun 2021, disiplin PNS adalah kesanggupan PNS untuk menaati kewajiban dan menghindari larangan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.

1) Kewajiban Yang Harus Ditaati

- a. setia dan taat sepenuhnya kepada Pancasila, Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Pemerintah;
- b. menjaga persatuan dan kesatuan bangsa;
- c. melaksanakan kebijakan yang ditetapkan oleh pejabat pemerintah yang berwenang;
- d. menaati ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e. melaksanakan tugas kedinasan dengan penuh pengabdian, kejujuran, kesadaran, dan tanggung jawab;
- f. menunjukkan integritas dan keteladanan dalam sikap, perilaku, ucapan, dan tindakan kepada setiap orang, baik di dalam maupun di luar kedinasan;
- g. menyimpan rahasia jabatan dan hanya dapat mengemukakan rahasia jabatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- h. bersedia ditempatkan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- i. menghadiri dan mengucapkan sumpah/janji PNS;
- j. menghadiri dan mengucapkan sumpah/janji jabatan;
- k. mengutamakan kepentingan negara daripada kepentingan pribadi, seseorang, danf atau golongan;
- l. melaporkan dengan segera kepada atasannya apabila mengetahui ada hal yang dapat membahayakan keamanan negara atau merugikan keuangan negara;
- m. melaporkan harta kekayaan kepada pejabat yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- n. Masuk Kerja dan menaati ketentuan jam kerja;
- o. menggunakan dan memelihara barang milik negara dengan sebaik- baiknya;
- p. memberikan kesempatan kepada bawahan untuk mengembangkan kompetensi; dan

- q. menolak segala bentuk pemberian yang berkaitan dengan tugas dan fungsi kecuali penghasilan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

2) Larangan Yang Tidak Boleh Dilanggar

- a. menyalahgunakan wewenang;
- b. menjadi perantara untuk mendapatkan keuntungan pribadi dan/atau orang lain dengan menggunakan kewenangan orang lain yang diduga terjadi konflik kepentingan dengan jabatan;
- c. menjadi pegawai atau bekerja untuk negara lain;
- d. bekerja pada lembaga atau organisasi internasional tanpa izin atau tanpa ditugaskan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian;
- e. bekerja pada perusahaan asing, konsultan asing, atau lembaga swadaya masyarakat asing kecuali ditugaskan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian;
- f. memiliki, menjual, membeli, menggadaikan, menyewakan, atau meminjamkan barang baik bergerak atau tidak bergerak, dokumen, atau surat berharga milik negara secara tidak sah;
- g. melakukan pungutan di luar ketentuan;
- h. melakukan kegiatan yang merugikan negara;
- i. bertindak sewenang-wenang terhadap bawahan;
- j. menghalangi berjalannya tugas kedinasan;
- k. menerima hadiah yang berhubungan dengan jabatan dan/atau pekerjaan;
- l. meminta sesuatu yang berhubungan dengan jabatan;
- m. melakukan tindakan atau tidak melakukan tindakan yang dapat mengakibatkan kerugian bagi yang dilayani; dan
- n. memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden, calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat, calon anggota Dewan Perwakilan Daerah, atau calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan cara: ikut kampanye; menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS; sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan PNS

lain; sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas negara;

- o. membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye;
- p. mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat; dan/atau
- q. memberikan surat dukungan disertai fotokopi Kartu Tanda Penduduk atau Surat Keterangan Tanda Penduduk.

3) Tingkat dan Jenis Hukuman Disiplin

- (1) Tingkat dan jenis hukuman disiplin PNS tertuang dalam Pasal 8 PP Nomor 94 Tahun 2021 Tentang Disiplin PNS. (1) Tingkat Hukuman Disiplin terdiri atas:
 - a. Hukuman Disiplin ringan;
 - b. Hukuman Disiplin sedang; atau
 - c. Hukuman Disiplin berat.
- (2) Jenis Hukuman Disiplin ringan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a terdiri atas:
 - a. teguran lisan;
 - b. teguran tertulis; atau
 - c. pernyataan tidak puas secara tertulis.
- (3) Jenis Hukuman Disiplin sedang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b terdiri atas:
 - a. pemotongan tunjangan kinerja sebesar 25% (dua puluh lima persen) selama 6 (enam) bulan;
 - b. pemotongan tunjangan kinerja sebesar 25 % (dua puluh lima persen) selama 9 (sembilan) bulan; atau
 - c. pemotongan tunjangan kinerja sebesar 25% (dua puluh lima persen) selama 12 (dua belas) bulan.

- (4) Jenis Hukuman Disiplin berat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c terdiri atas:
- a. penurunan jabatan setingkat lebih rendah selama 12 (dua belas) bulan;
 - b. pembebasan dari jabatannya menjadi jabatan pelaksana selama 12 (dua belas) bulan; dan
 - c. pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS.

4) Bentuk Pelanggaran dan Sanksi Yang Dijatuhkan

Jenis hukuman disiplin yang dapat dijatuhkan terhadap suatu pelanggaran disiplin dimaksudkan sebagai pedoman bagi pejabat yang berwenang menghukum serta memberikan kepastian dalam menjatuhkan hukuman disiplin. Penjatuhan hukuman berupa jenis hukuman disiplin ringan, sedang, atau berat disesuaikan dengan berat ringannya pelanggaran yang dilakukan oleh PNS yang bersangkutan, dengan mempertimbangkan latar belakang dan dampak dari suatu pelanggaran yang dilakukan.

- (1) Hukuman Disiplin ringan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) huruf a dijatuhkan bagi pelanggaran terhadap kewajiban:
- a. melaksanakan kebijakan yang ditetapkan oleh pejabat pemerintah yang berwenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf c, apabila pelanggaran berdampak negatif pada Unit Kerja;
 - b. menaati ketentuan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf d, apabila pelanggaran berdampak negatif pada Unit Kerja;
 - c. melaksanakan tugas kedinasan dengan penuh pengabdian, kejujuran, kesadaran, dan tanggung jawab sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf e, apabila pelanggaran berdampak negatif pada Unit Kerja;
 - d. menunjukkan integritas dan keteladanan dalam sikap, perilaku, ucapan, dan tindakan kepada setiap orang, baik di dalam maupun di luar kedinasan sebagaimana dimaksud

- dalam Pasal 3 huruf f, apabila pelanggaran berdampak negatif pada Unit Kerja;
- e. menyimpan rahasia jabatan dan hanya dapat mengemukakan rahasia jabatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf g, apabila pelanggaran berdampak negatif pada Unit Kerja; dan
 - f. bersedia ditempatkan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf h, apabila pelanggaran berdampak negatif pada Unit Kerja.
- (2) Hukuman Disiplin ringan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) huruf a dijatuhkan bagi PNS yang tidak memenuhi ketentuan:
- a. mengutamakan kepentingan negara daripada kepentingan pribadi, seseorang, dan/atau golongan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf c, apabila pelanggaran berdampak negatif pada Unit Kerja;
 - b. Masuk Kerja dan menaati ketentuan jam kerja sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf f yang berdampak pada Unit Kerja berupa:
 - 1. teguran lisan bagi PNS yang tidak Masuk Kerja tanpa alasan yang sah secara kumulatif selama 3 (tiga) hari keda dalam 1 (satu) tahun;
 - 2. teguran tertulis bagi PNS yang tidak Masuk Kerja tanpa alasan yang sah secara kumulatif selama 4 (empat) sampai dengan 6 (enam) hari kerja dalam 1 (satu) tahun; dan
 - 3. pernyataan tidak puas secara tertulis bagi PNS yang tidak Masuk Kerja tanpa alasan yang sah secara kumulatif selama 7 (tujuh) sampai dengan 10 (sepuluh) hari kerja dalam 1 (satu) tahun.
 - c. menggunakan dan memelihara barang milik negara dengan sebaik-baiknya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf g, apabila pelanggaran berdampak negatif pada Unit Kerja; dan

- d. memberikan kesempatan kepada bawahan untuk mengembangkan kompetensi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf h, apabila pelanggaran berdampak negatif pada Unit Kerja.
- (3) Hukuman Disiplin sedang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) huruf b dijatuhkan bagi pelanggaran terhadap kewajiban:
- a. menjaga persatuan dan kesatuan bangsa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf b, apabila pelanggaran berdampak negatif pada Unit Kerja dan/atau instansi yang bersangkutan;
 - b. melaksanakan kebijakan yang ditetapkan oleh pejabat pemerintah yang berwenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf c, apabila pelanggaran berdampak negatif pada instansi yang bersangkutan;
 - c. menaati ketentuan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf d, apabila pelanggaran berdampak negatif pada instansi yang bersangkutan;
 - d. melaksanakan tugas kedinasan dengan penuh pengabdian, kejujuran, kesadaran, dan tanggung jawab sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf e, apabila pelanggaran berdampak negatif pada instansi yang bersangkutan;
 - e. menunjukkan integritas dan keteladanan dalam sikap, perilaku, ucapan, dan tindakan kepada setiap orang, baik di dalam maupun di luar kedinasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf f, apabila pelanggaran berdampak negatif pada instansi yang bersangkutan;
 - f. menyimpan rahasia jabatan dan hanya dapat mengemukakan rahasia jabatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf B, apabila pelanggaran berdampak negatif pada instansi yang bersangkutan; dan

- (4) Hukuman Disiplin sedang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) huruf b dijatuhkan bagi PNS yang tidak memenuhi ketentuan:
- a. menghadiri dan mengucapkan sumpah/janji PNS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf a, apabila pelanggaran dilakukan tanpa alasan yang sah;
 - b. menghadiri dan mengucapkan sumpah/janji jabatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf b, apabila pelanggaran dilakukan tanpa alasan yang sah;
 - c. mengutamakan kepentingan negara daripada kepentingan pribadi, seseorang, dan/atau golongan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf c, apabila pelanggaran berdampak negatif pada instansi yang bersangkutan;
 - d. melaporkan dengan segera kepada atasannya apabila mengetahui ada hal yang dapat membahayakan keamanan negara atau merugikan keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf d, apabila pelanggaran berdampak negatif pada instansi yang bersangkutan;
 - e. melaporkan harta kekayaan kepada pejabat yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf e yang dilakukan pejabat administrator dan pejabat fungsional;
 - f. Masuk Kerja dan menaati ketentuan jam kerja sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf f berupa:
 - 1) pemotongan tunjangan kinerja sebesar 25 % (dua puluh lima persen) selama 6 (enam) bulan bagi PNS yang tidak Masuk Kerja tanpa alasan yang sah secara kumulatif selama 11 (sebelas) sampai dengan 13 (tiga belas) hari kerja dalam 1 (satu) tahun;
 - 2) pemotongan tunjangan kineda sebesar 25 % (dua puluh lima persen) selama 9 (sembilan) bulan bagi PNS yang tidak Masuk Kerja tanpa alasan yang sah secara kumulatif selama 14 (empat belas) sampai dengan 16 (enam belas) hari keda dalam 1 (satu) tahun; dan

- 3) pemotongan tunjangan kinerja sebesar 25 % (dua puluh lima persen) selama 12 (dua belas) bulan bagi PNS yang tidak Masuk Kerja tanpa alasan yang sah secara kumulatif selama 17 (tujuh belas) sampai dengan 20 (dua puluh) hari kerja dalam 1 (satu) tahun.
 - g. menggunakan dan memelihara barang milik negara dengan sebaik-baiknya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf g, apabila pelanggaran berdampak negatif pada instansi yang bersangkutan; dan
 - h. memberikan kesempatan kepada bawahan untuk mengembangkan kompetensi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf h, apabila pelanggaran berdampak negatif pada instansi yang bersangkutan.
- (5) Hukuman Disiplin berat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) huruf c dijatuhkan bagi pelanggaran terhadap kewajiban:
- a. setia dan taat sepenuhnya kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a, apabila pelanggaran berdampak negatif pada Unit Kerja, instansi, dan/atau negara;
 - b. menjaga persatuan dan kesatuan bangsa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf b, apabila pelanggaran berdampak negatif pada negara;
 - c. melaksanakan kebijakan yang ditetapkan oleh pejabat pemerintah yang berwenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf c, apabila pelanggaran berdampak negatif pada negara;
 - d. menaati ketentuan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf d, apabila pelanggaran berdampak negatif pada negara;
 - e. melaksanakan tugas kedinasan dengan penuh pengabdian, kejujuran, kesadaran, dan tanggung jawab sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf e, apabila pelanggaran berdampak negatif pada negara;

- f. menunjukkan integritas dan keteladanan dalam sikap, perilaku, ucapan, dan tindakan kepada setiap orang, baik di dalam maupun di luar kedinasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf f, apabila pelanggaran berdampak negatif pada negara;
 - g. menyimpan rahasia jabatan dan hanya dapat mengemukakan rahasia jabatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf E, apabila pelanggaran berdampak negatif pada negara; dan
 - h. bersedia ditempatkan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf h, apabila pelanggaran berdampak negatif pada negara.
- (6) Hukuman Disiplin berat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) huruf c dijatuhkan bagi PNS yang tidak memenuhi ketentuan:
- a. mengutamakan kepentingan negara daripada kepentingan pribadi, seseorang, dan/atau golongan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf c, apabila pelanggaran berdampak negatif pada negara dan/atau pemerintah;
 - b. melaporkan dengan segera kepada atasannya apabila mengetahui ada hal yang dapat membahayakan keamanan negara atau merugikan keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf d, apabila pelanggaran berdampak negatif pada negara dan/atau pemerintah;
 - c. melaporkan harta kekayaan kepada pejabat yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf e yang dilakukan pejabat pimpinan tinggi dan pejabat lainnya;
 - d. Masuk Kerja dan menaati ketentuan jam kerja sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf f berupa:
 - 1) penurunan jabatan setingkat lebih rendah selama 12 (dua belas) bulan bagi PNS yang tidak Masuk Kerja tanpa alasan yang sah secara kumulatif selama 21 (dua puluh

- satu) sampai dengan 24 (dua puluh empat) hari kerja dalam 1 (satu) tahun;
- 2) pembebasan dari jabatannya menjadi jabatan pelaksana selama 12 (dua belas) bulan bagi PNS yang tidak Masuk Kerja tanpa alasan yang sah secara kumulatif selama 25 (dua puluh lima) sampai dengan 27 (dua puluh tujuh) hari kerja dalam 1 (satu) tahun;
 - 3) pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS bagi PNS yang tidak Masuk Kerja tanpa alasan yang sah secara kumulatif selama 28 (dua puluh delapan) hari kerja atau lebih dalam 1 (satu) tahun; dan
 - 4) pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS bagi PNS yang tidak Masuk Kerja tanpa alasan yang sah secara terus menerus selama 10 (sepuluh) hari kerja.
- e. menolak segala bentuk pemberian yang berkaitan dengan tugas dan fungsi kecuali penghasilan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf i.
- (7) Hukuman Disiplin ringan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) huruf a dijatuhkan bagi PNS yang melanggar ketentuan larangan:
- a. memiliki, menjual, membeli, menggadaikan, menyewakan, atau meminjamkan barang baik bergerak atau tidak bergerak, dokumen, atau surat berharga milik negara secara tidak sah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf f, apabila pelanggaran berdampak negatif pada Unit Kerja;
 - b. melakukan kegiatan yang merugikan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf h, apabila pelanggaran berdampak negatif pada Unit Kerja;
 - c. bertindak sewenang-wenang terhadap bawahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf i, apabila pelanggaran berdampak negatif pada Unit Kerja;

- d. menghalangi berjalannya tugas kedinasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf j, apabila pelanggaran berdampak negatif pada Unit Kerja.
- (8) Hukuman Disiplin sedang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) huruf b dijatuhkan bagi PNS yang melanggar ketentuan larangan:
- a. memiliki, menjual, membeli, menggadaikan, menyewakan, atau meminjamkan barang baik bergerak atau tidak bergerak, dokumen, atau surat berharga milik negara secara tidak sah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf f, apabila pelanggaran berdampak negative pada instansi yang bersangkutan;
 - b. melakukan pungutan di luar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf g, apabila pelanggaran berdampak negatif pada Unit Kerja dan atau instansi yang bersangkutan;
 - c. melakukan kegiatan yang merugikan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf h, apabila pelanggaran berdampak negatif pada instansi yang bersangkutan;
 - d. bertindak sewenang-wenang terhadap bawahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf i, apabila pelanggaran berdampak negatif pada instansi yang bersangkutan;
 - e. melakukan tindakan atau tidak melakukan Tindakan yang dapat mengakibatkan kerugian bagi yang dilayani sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf m, apabila pelanggaran berdampak negatif pada instansi yang bersangkutan;
 - f. menghalangi berjalannya tugas kedinasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf j, apabila pelanggaran berdampak negatif pada instansi yang bersangkutan; dan
 - g. memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden, calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat, calon anggota Dewan Perwakilan Daerah, atau calon anggota Dewan Perwakilan

Rakyat Daerah dengan cara menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf n angka 2.

(9) Hukuman Disiplin berat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) huruf c dijatuhkan bagi PNS yang melanggar ketentuan larangan:

- a. menyalahgunakan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf a;
- b. menjadi perantara untuk mendapatkan keuntungan pribadi dan/atau orang lain dengan menggunakan kewenangan orang lain yang diduga terjadi konflik kepentingan dengan jabatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf b;
- c. menjadi pegawai atau bekerja untuk negara lain dan/atau lembaga atau organisasi internasional tanpa izin atau tanpa ditugaskan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf c dan huruf d;
- d. bekerja pada perusahaan asing, konsultan asing, atau lembaga swadaya masyarakat asing kecuali ditugaskan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf e;
- e. memiliki, menjual, membeli, menggadaikan, menyewakan, atau meminjamkan barang baik bergerak atau tidak bergerak, dokumen, atau surat berharga milik negara secara tidak sah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf f, apabila pelanggaran berdampak negative pada negara dan/atau pemerintah;
- f. melakukan pungutan di luar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf g, apabila pelanggaran berdampak negatif pada negara dan/atau pemerintah;
- g. menerima hadiah yang berhubungan dengan jabatan dan/atau pekerjaarr sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf k;
- h. meminta sesuatu yang berhubungan dengan jabatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf l;

- i. memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden, calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat, calon anggota Dewan Perwakilan Daerah, atau calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf n angka 3, angka 4, angka 5, angka 6, dan angka 7 dengan cara:
 1. sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan PNS lain;
 2. sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas negara;
 3. membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye;
 4. mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbuan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat; dan/atau
 5. memberikan surat dukungan disertai fotokopi Kartu Tanda Penduduk atau Surat Keterangan Tanda Penduduk.

(5) Pengaturan Prosedur Penjatuhan Sanksi Disiplin

Pada pelaksanaannya terkait dengan disiplin kepegawaian saat ini mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil (PP 94/2021). Pasal 1 Angka 1 PP 94 Tahun 2021 menyatakan bahwa Disiplin PNS adalah kesanggupan PNS untuk menaati kewajiban dan menghindari larangan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Pasal 1 Angka 6 PP tersebut menyatakan bahwa 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.

(6) Tata Cara Pemeriksaan

Dalam penjatuhan hukuman disiplin untuk PNS, maka terdapat prosedur dalam hal pemeriksaan yaitu pada Pasal 26 sampai dengan Pasal 37 PP 94 Tahun 2021 antara lain disebutkan bahwa:¹⁸

- (1) PNS yang diduga melakukan Pelanggaran Disiplin dipanggil secara tertulis oleh atasan langsung untuk dilakukan pemeriksaan.
- (2) Jarak waktu antara tanggal surat panggilan dengan tanggal pemeriksaan paling lambat 7 (tujuh) hari kerja.
- (3) Apabila pada tanggal yang ditentukan pada surat panggilan pertama yang bersangkutan tidak hadir, maka dilakukan pemanggilan kedua paling lambat 7 (tujuh) hari kerja setelah tanggal seharusnya yang bersangkutan diperiksa pada pemanggilan pertama.
- (4) Apabila pada pemanggilan kedua sebagaimana dimaksud pada ayat (3) PNS yang bersangkutan tidak hadir juga, maka Pejabat yang Berwenang Menghukum menjatuhkan Hukuman Disiplin berdasarkan alat bukti dan keterangan yang ada tanpa dilakukan pemeriksaan.

Atasan langsung wajib memeriksa PNS yang diduga melakukan Pelanggaran Disiplin sebelum PNS dijatuhi Hukuman Disiplin. Pemeriksaan tersebut dilakukan secara tertutup melalui tatap muka langsung maupun secara virtual dan hasilnya dituangkan dalam bentuk berita acara pemeriksaan. Dalam hal hasil pemeriksaan menyatakan kewenangan menjatuhkan Hukuman Disiplin merupakan kewenangan atasan langsung, maka atasan langsung tersebut wajib menjatuhkan Hukuman Disiplin. Dalam hal sesuai hasil pemeriksaan menyatakan kewenangan penjatuhan Hukuman Disiplin merupakan kewenangan pejabat yang lebih tinggi, maka atasan langsung wajib melaporkan berita acara pemeriksaan dan hasil pemeriksaan secara hierarki.

Atasan langsung yang tidak melakukan pemanggilan dan pemeriksaan terhadap PNS yang diduga melakukan Pelanggaran Disiplin, dan/atau melaporkan hasil pemeriksaan kepada Pejabat

¹⁸ Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

yang Berwenang Menghukum dijatuhi Hukuman Disiplin. Pejabat yang Berwenang Menghukum menjatuhkan Hukuman Disiplin yang lebih berat kepada atasan langsung dilakukan setelah melalui proses pemeriksaan.

Pelanggaran terhadap kewajiban dan/atau larangan dengan Hukuman Disiplin sedang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 dan Pasal 13 dapat dilakukan pemeriksaan oleh tim pemeriksa. Selanjutnya terhadap pelanggaran terhadap kewajiban dan/atau larangan dengan Hukuman Disiplin berat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 dan Pasal 14 dilakukan pemeriksaan oleh tim pemeriksa. Tim pemeriksa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) terdiri dari atasan langsung, unsur pengawasan, dan unsur kepegawaian. Dalam hal tertentu tim pemeriksa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat melibatkan pejabat lain yang ditunjuk. Tim pemeriksa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dibentuk oleh Pejabat Pembina Kepegawaian atau pejabat lain yang ditunjuk. Dalam hal atasan langsung PNS yang diduga melakukan Pelanggaran Disiplin terlibat dalam pelanggaran tersebut, maka yang menjadi anggota tim pemeriksa adalah atasan yang lebih tinggi secara berjenjang.

Atasan langsung, tim pemeriksa, atau Pejabat yang Berwenang Menghukum dapat meminta keterangan dari pihak lain dalam pemeriksaan dugaan Pelanggaran Disiplin. Untuk kelancaran pemeriksaan, PNS yang diduga melakukan Pelanggaran Disiplin dan kemungkinan akan dijatuhi Hukuman Disiplin berat, dapat dibebaskan sementara dari tugas jabatannya oleh atasan langsung sejak yang bersangkutan diperiksa.

Pembebasan sementara dari tugas jabatannya tersebut berlaku sampai dengan ditetapkannya keputusan Hukuman Disiplin. Selama PNS dibebaskan sementara dari tugas jabatannya, diangkat pejabat pelaksana harian. PNS yang dibebaskan sementara dari tugas jabatannya tetap diberikan hak-hak kepegawaiannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Namun dalam hal atasan langsung tidak ada, maka pembebasan sementara dari tugas jabatannya dilakukan oleh pejabat yang lebih tinggi.

Berita acara pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (2) harus ditandatangani oleh pejabat yang memeriksa dan PNS yang diperiksa secara langsung maupun secara virtual. Dalam hal PNS yang diperiksa tidak bersedia menandatangani berita acara pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), berita acara pemeriksaan tersebut tetap dijadikan sebagai dasar untuk menjatuhkan Hukuman Disiplin. PNS yang diperiksa berhak mendapat salinan berita acara pemeriksaan. Berdasarkan hasil pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 dan Pasal 28 Pejabat yang Berwenang Menghukum menjatuhkan Hukuman Disiplin.

(7) Penjatuhan dan Penyampaian Sanksi Disiplin

Dalam Keputusan Hukuman Disiplin harus disebutkan Pelanggaran Disiplin yang dilakukan oleh PNS yang bersangkutan. Hasil pemeriksaan unsur pengawasan dan/atau unit yang mempunyai tugas pengawasan dapat digunakan sebagai bahan untuk melakukan pemeriksaan dan/atau melengkapi pertimbangan untuk menjatuhkan Hukuman Disiplin terhadap PNS yang diduga melakukan Pelanggaran Disiplin. PNS yang berdasarkan hasil pemeriksaan ternyata melakukan beberapa Pelanggaran Disiplin, terhadapnya hanya dapat dijatuhi 1 (satu) jenis Hukuman Disiplin yang terberat setelah mempertimbangkan pelanggaran yang dilakukan.

Bagi PNS yang pernah dijatuhi Hukuman Disiplin, kemudian melakukan Pelanggaran Disiplin yang sifatnya sama, kepadanya dijatuhi jenis Hukuman Disiplin yang lebih berat dari Hukuman Disiplin terakhir yang pernah dijatuhkan kepadanya. Namun demikian, PNS tidak dapat dijatuhi Hukuman Disiplin 2 (dua) kali atau lebih untuk 1 (satu) Pelanggaran Disiplin.

Dalam hal PNS yang akan dijatuhi Hukuman Disiplin merupakan PNS yang mendapatkan penugasan khusus dan jenis Hukuman Disiplin yang akan dijatuhkan bukan merupakan kewenangan pimpinan instansi atau Kepala Perwakilan tempat penugasan khusus, maka pimpinan instansi atau Kepala Perwakilan

mengusulkan penjatuhan Hukuman Disiplin kepada pimpinan instansi induk disertai berita acara pemeriksaan.

Selanjutnya berdasarkan hasil pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (3) terdapat indikasi penyalahgunaan wewenang yang menimbulkan kerugian keuangan negara, maka atasan langsung atau tim pemeriksa wajib berkoordinasi dengan aparat pengawas intern pemerintah. Dalam hal indikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terbukti, aparat pengawas intern pemerintah merekomendasikan Pejabat Pembina Kepegawaian untuk melaporkan kepada aparat penegak hukum.

Setiap penjatuhan Hukuman Disiplin ditetapkan dengan keputusan Pejabat yang Berwenang Menghukum. Keputusan tersebut disampaikan kepada PNS yang dijatuhi Hukuman Disiplin oleh Pejabat yang Berwenang Menghukum atau pejabat lain yang ditunjuk. Penyampaian keputusan Hukuman Disiplin sebagaimana dimaksud pada ayat 21 dilakukan paling lambat 14 (empat belas) hari kerja sejak keputusan ditetapkan. Dalam hal PNS yang dijatuhi Hukuman Disiplin tidak hadir pada saat penyampaian keputusan Hukuman Disiplin, keputusan dikirim kepada yang bersangkutan.

Keputusan Hukuman Disiplin berlaku pada hari ke-15 (lima belas) sejak diterima. Keputusan Hukuman Disiplin yang diajukan Upaya Administratif berlaku sesuai dengan keputusan upaya administratifnya. Ketentuan lebih lanjut mengenai Upaya Administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (21) diatur dalam Peraturan Pemerintah tersendiri.

Keputusan Hukuman Disiplin harus didokumentasikan oleh pejabat pengelola kepegawaian di instansi yang bersangkutan. Dokumen keputusan Hukuman Disiplin digunakan sebagai salah satu bahan penilaian dalam pembinaan PNS yang bersangkutan. Pendokumentasian keputusan Hukuman Disiplin termasuk dokumen dalam pemeriksaan diunggah ke dalam sistem yang terintegrasi dengan Sistem Informasi Aparatur Sipil Negara.

Hukuman Disiplin yang telah dijatuhkan sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah ini dan sedang dijalani oleh PNS yang bersangkutan dinyatakan tetap berlaku. Keberatan yang diajukan kepada atasan Pejabat yang Berwenang Menghukum atau banding administrative kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah ini diselesaikan sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil beserta peraturan pelaksanaannya.

Pelanggaran Disiplin yang dilakukan sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah ini dan belum dilakukan pemeriksaan, maka berlaku ketentuan dalam Peraturan Pemerintah ini.

Pelanggaran Disiplin yang telah dilakukan pemeriksaan sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah, maka hasil pemeriksaan tetap berlaku dan proses selanjutnya berlaku ketentuan dalam Peraturan Pemerintah ini.

Ketentuan tingkat dan jenis Hukuman Disiplin sedang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (3) dalam Peraturan Pemerintah ini, berlaku setelah Peraturan Pemerintah mengenai Gaji dan Tunjangan berlaku. Sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah mengenai Gaji dan Tunjangan sebagaimana penjatuhan Hukuman Disiplin sedang berlaku ketentuan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Ketentuan PP 94 Tahun 2021 ini bersifat mutatis mutandis Yang juga berlaku untuk Calon PNS (CPNS).

C) Soal Latihan 4

- 1) Sebutkan dan jelaskan faktor-faktor yang memengaruhi kinerja seorang PNS disertai contoh nyata di kehidupan masyarakat?
- 2) Apakah yang dimaksud dengan kewajiban yang harus ditaati? Jelaskan disertai contoh!
- 3) Apakah yang dimaksud dengan larangan yang tidak boleh dilanggar? Jelaskan disertai contoh!
- 4) Uraikan secara singkat bagaimana tata cara pemeriksaan bagi seorang PNS yang melanggar disiplin? Jelaskan!
- 5) Bagaimana mekanisme penjatuhan sanksi dan penyampaian hukuman disiplin? Jelaskan!

BAB V

SENGKETA KEPEGAWAIAN DAN PENYELESAIANNYA

A) Upaya Administrasi

Dalam penyelesaian sengketa kepegawaian yang termasuk dalam sengketa tata usaha negara maka dikenal upaya administrasi. Dalam kaitannya dengan penyelesaian sengketa TUN melalui sarana upaya administratif tersebut Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara mempunyai kewenangan, selain membatalkan keputusan yang menyebabkan adanya sengketa itu bisa juga mencabutnya dan sekaligus menerbitkan surat keputusan yang baru.

Upaya administratif atau *Administrative Beroef* menurut Sjahran Basah termasuk dalam klasifikasi peradilan semu. Peradilan semu sebenarnya bukan peradilan dalam arti yang sesungguhnya, sebab tidak memenuhi syarat peradilan administrasi murni. Ciri – ciri peradilan administrasi semu dalam teori hukum secara peradilan tata usaha negara ialah:¹⁹

- a) Pemutus perkara biasanya instansi yang secara hierarkis lebih tinggi (dalam suatu jenjang secara vertical) atau yang lain daripada yang memberi putusan pertama;
- b) Meneliti *doelmatigheid* dan *rechmatigheid* dari ketetapan administrasi negara;
- c) Dapat mengganti, mengubah atau meniadakan ketetapan administrasi negara yang pertama;

¹⁹ Ridwan dan Nurmalita Ayuningtyas Harahap, *op.cit.*, hlm. 110 – 111.

- d) Memperhatikan perubahan-perubahan keadaan sejak saat diambilnya ketetapan, bahkan juga dapat memperhatikan perubahan yang terjadi selama proses berjalan;
- e) Badan yang memutus dapat di bawah pengaruh badan lain.

Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2021 tentang Upaya Administratif dan Badan Pertimbangan menyebutkan bahwa Upaya Administratif adalah proses penyelesaian sengketa yang ditempuh oleh Pegawai ASN yang tidak puas terhadap Keputusan PPK atau Keputusan Pejabat. Keberatan adalah Upaya Administratif yang ditempuh oleh Pegawai ASN yang tidak puas terhadap Keputusan PPK selain pemberhentian sebagai PNS atau selain pemutusan hubungan perjanjian kerja sebagai PPPK dan Upaya Administratif yang ditempuh oleh Pegawai ASN yang tidak puas terhadap Keputusan Pejabat. Banding Administratif adalah Upaya Administratif yang ditempuh oleh Pegawai ASN yang tidak puas terhadap Keputusan PPK mengenai pemberhentian sebagai PNS atau pemutusan hubungan perjanjian kerja sebagai PPPK.

Pada Pasal 2 PP 79 Tahun 2021 dinyatakan bahwa Pegawai ASN yang tidak puas terhadap Keputusan PPK atau Keputusan Pejabat dapat mengajukan Upaya Administratif yang terdiri atas Keberatan dan Banding Administratif.

Pada Pasal 3 PP tersebut dinyatakan bahwa Pegawai ASN dapat mengajukan Keberatan atas:

- a. Keputusan PPK selain pemberhentian sebagai PNS atau selain pemutusan hubungan perjanjian kerja sebagai PPPK; dan
- b. Keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a diajukan kepada PPK. Keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b diajukan kepada atasan Pejabat.

Terkait Tata Cara Penyelesaian Keberatan Atas Keputusan Pejabat Pembina Kepegawaian diatur pada Pasal 4 bahwa Keberatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) huruf a diajukan secara tertulis kepada PPK dengan memuat alasan Keberatan yang disertai data pendukung. Keberatan diajukan dalam jangka waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung mulai tanggal keputusan yang diajukan Keberatan diterima oleh Pegawai ASN. Keberatan

yang diajukan melebihi jangka waktu maka PPK atau pejabat yang ditunjuk menetapkan surat penetapan tidak dapat diterima.

Mengenai Banding Administratif ketentuannya terdapat pada Pasal 10 bahwa Pegawai ASN dapat mengajukan Banding Administratif atas Keputusan PPK yang berupa: a. pemberhentian sebagai PNS; dan b. pemutusan hubungan perjanjian kerja sebagai PPPK. Tata Cara Penyelesaian Banding Administratif diajukan secara tertulis kepada BPASN dengan memuat alasan dan/atau bukti sanggahan.

Banding Administratif yang diajukan kepada BPASN, tembusannya disampaikan kepada PPK. Banding Administratif diajukan dalam jangka waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung mulai tanggal Keputusan PPK yang diajukan Banding Administratif diterima oleh Pegawai ASN. Dalam hal Banding Administratif yang diajukan melebihi jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (3), BPASN menetapkan surat penetapan tidak dapat diterima. Banding Administratif yang diajukan bukan merupakan Keputusan PPK yang dapat diajukan Banding Administratif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10, BPASN menetapkan surat penetapan tidak dapat diterima. Surat penetapan ditandatangani oleh Kepala Sekretariat BPASN.

Banding Administratif yang diajukan tidak melebihi jangka waktu dan merupakan kewenangan BPASN, BPASN wajib melakukan pemeriksaan terhadap Banding Administratif yang diajukan. PPK harus memberikan tanggapan atas Banding Administratif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) kepada BPASN paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja terhitung mulai tanggal diterimanya tembusan Banding Administratif. Apabila PPK tidak memberikan tanggapan dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1), BPASN mengambil keputusan terhadap Banding Administratif berdasarkan bukti yang ada.

Dalam melaksanakan tugas pemeriksaan, BPASN berwenang meminta keterangan dan/atau data tambahan dari Pegawai ASN yang bersangkutan, pejabat, dan/atau pihak lain. BPASN wajib mengambil keputusan atas Banding Administratif paling lama 65

(enam puluh lima) hari kerja terhitung mulai tanggal diterimanya permohonan Banding Administratif. Pengambilan keputusan dilaksanakan melalui sidang BPASN.

Keputusan BPASN dapat memperkuat, memperingan, memperberat, mengubah, atau membatalkan keputusan PPK. Keputusan BPASN ditetapkan oleh Ketua. Keputusan BPASN wajib dilaksanakan oleh semua pihak yang terkait. Keputusan BPASN berlaku sejak tanggal ditetapkan. Keputusan BPASN disampaikan kepada Pegawai ASN yang mengajukan permohonan Banding Administratif dan PPK.

Dalam hal Pegawai ASN tidak puas terhadap keputusan BPASN, Pegawai ASN dapat mengajukan upaya hukum kepada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Ketentuan mengenai Upaya Administratif sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah ini berlaku secara mutatis mutandis terhadap Upaya Administratif bagi calon PNS.

B) Penyelesaian Sengketa Melalui PTUN

Hak Pegawai Negeri Sipil untuk menyelesaikan sengketa melalui Peradilan Administratif harus terlebih dahulu menggunakan sarana administrasi yang ada sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, yaitu:

- a. 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 tersebut, maka sengketa Tata Usaha Negara tersebut harus diselesaikan melalui upaya administrasi yang tersedia;
- b. Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara jika seluruh upaya administrasi yang bersangkutan telah digunakan.

Terhadap KTUN yang peraturan dasarnya tidak menyediakan penggunaan upaya administratif sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 48, maka sesuai dengan ketentuan Pasal 53 (1) dapat digunakan prosedur gugatan langsung kepada PTUN, agar dilakukan pengujian dari aspek yuridis yang bersifat menilai legalitas suatu keputusan oleh badan peradilan administrasi murni. Syarat-syarat peradilan administrasi murni ialah:²⁰

- a. Bahwa hubungan antara pihak dan hakim merupakan hubungan segitiga, dimana kedudukan hakim berada di atas para pihak dan bersikap netral atau tidak memihak;
- b. Bahwa badan atau pejabat yang mengadili merupakan badan atau pejabat yang tertentu ditunjuk oleh Undang-Undang dan terpisah dari administrasi negara.

Prosedur pengajuan gugatan berdasarkan Pasal 54 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 disebutkan bahwa gugatan harus diajukan kepada Pengadilan yang berwenang yang daerah hukumnya meliputi tempat kedudukan tergugat. Jika tergugat lebih dari satu, gugatan diajukan kepada Pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat kedudukan salah satu Badan atau Pejabat TUN yang digugat. Jika tempat kedudukan tergugat tidak berada dalam daerah hukum Pengadilan tempat kediaman penggugat, gugatan dapat diajukan pada Pengadilan yang bersangkutan. Dapat saja dalam hal-hal tertentu gugatan diajukan kepada Pengadilan tempat kediaman tergugat.

C) Soal Latihan 5

- 1) Sebutkan dan jelaskan institusi yang berwenang terkait disiplin PNS?
- 2) Jelaskan bagaimana upaya administratif dan banding administrative dilakukan
- 3) Bagaimana jika ASN yang telah dijatuhi hukuman disiplin merasa tidak puas? Uraikan disertai contoh!

²⁰ *Ibid.*, hlm. 122 – 127.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Hartini, Sri dan Tedi Sudrajat, 2018, *Hukum Kepegawaian Di Indonesia*, Edisi Kedua, Jakarta: Sinar Grafika

Ridwan dan Nurmalita Ayuningtyas Harahap, 2018, *Hukum Kepegawaian*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: UII Press

Peraturan Perundang – undangan

Undang–Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara
Undang–Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara
Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil

Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2021 tentang Upaya Administratif dan Badan Pertimbangan menyebutkan

