

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Sanksi Administratif

1. Penerapan Sanksi Administratif.

Mengawali pembahasan pengertian dan pemahaman secara umum mengenai administrasi tentunya terlebih dahulu mengenal dan memahami apa itu administrasi dalam kajian ketatanegaraan, oleh karenanya konsep administrasi yang diterapkan dalam sistem ketatanegaraan saat ini mengalami banyak perkembangan dari sistem administrasi sebelumnya dikarenakan pola dan sistem baru yang kompleks menyesuaikan kebutuhan dan perkembangan globalisasi dan kebutuhan pelayanan yang modern.

S.P. Siagian (1971: 13-15) berpendapat tentang administrasi sebagai berikut:

Dari terselenggaranya administrasi yang baik tentunya menjamin adanya kerjasama antar setiap individu, proses ini pada prinsipnya bukan ukuran adanya kepuasan ataupun tingkat keberhasilan diakhir kerjasamanya, esensinya administrasi hanya menjadi jembatan untuk menuju arah berproses sebuah nilai-nilai kebutuhan dan manfaat akan pekerjaan. Administrasi yang baik tentu adanya kesinambungan antara dua orang atau lebih dalam kelompok tertentu yang saling mempunyai tujuan baik terhadap apa yang dicita-citakannya itu.

Seorang manusia tidak dapat bekerja sama dengan dirinya sendiri, karena itu harus ada orang lain yang secara sukarela atau dengan cara lain diajak turut serta dalam proses kerjasama itu, dalam tujuan terlalu sering orang beranggapan bahwa tujuan dari pada proses administrasi harus selalu ditentukan oleh orang-orang yang bersangkutan berlangsung dengan proses itu, tujuan yang hendak dicapai dapat ditentukan oleh semua orang yang langsung terlibat dalam proses administrasi itu, tugas dan pelaksanaannya, berbicara mengenai tugas dan pelaksanaannya, sering pula beranggapan bahwa proses administrasi baru timbul apabila ada kerjasama, peralatan dan

perlengkapan, peralatan dan perlengkapan yang diperlukan dalam proses administrasi tergantung berbagai faktor seperti: (1) jumlah orang yang terlibat dalam proses itu, (2) sifat tujuan yang hendak dicapai, (3) ruang lingkup serta aneka ragamnya tugas yang hendak dijalankan dan (4) sifat kerjasama dapat diciptakan dan dikembangkan.

Usaha hidup bersama merupakan itikad dan naluri manusia, oleh karena manusia tidak dapat melangsungkan kehidupannya dengan baik, kebersamaan itu memang diperlukan oleh manusia oleh karena manusia itu pada hakekatnya adalah makhluk sosial. Akan tetapi, usaha bersama itu diciptakan dan dikembangkan oleh manusia bukan saja oleh karena manusia itu adalah makhluk sosial, akan tetapi oleh karena kebutuhan (S.P. Siagian 1972: 34).

Philipus M. Hadjon, dkk (2002: 26) sebagaimana mengutip pendapat Prajudi Atmosudirjo menjelaskan pengertian administrasi negara sebagai berikut: Administrasi yang secara khas tercapainya tujuan yang bersifat kenegaraan (publik), artinya tujuan-tujuan yang ditetapkan Undang-undang secara "*dwingend recht*" (hukum yang memaksa). Selanjutnya dijelaskan oleh Prajudi Atmosudirjo secara umum "*administration*" dirumuskan sebagai "*the overall management or control of organization*".

Miftah Thoha (1991: 185) sebagaimana mengutip pendapat The Liang Gie menyatakan bahwa perumusan administrasi adalah segenap proses penyelenggaraan dalam setiap usaha kerjasama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan tertentu. Sedangkan dari dalam pengertian lainnya administrasi adalah suatu sistem di dalam bekerjasama tersebut yang mempermudah usaha mencapai tujuan organisasi.

Selanjutnya dijelaskan A.W. Widjaja (1990: 7) ada 3 (tiga) konotasi

administrasi:

- a. administrasi diartikan sebagai kegiatan ketatausahaan yang meliputi pengelolaan penciptaan informasi kedalam warkat-warkat tertentu, penggandaan, pengiriman dan penyimpanan informasi yang telah dijadikan warkat tersebut.
- b. administrasi diartikan sebagai proses kegiatan yang dilakukan oleh sekelompok orang yang bekerja sama untuk mencapai suatu tujuan tertentu.
- c. administrasi diartikan sebagai negara atau perusahaan.

Sejalan dengan kebutuhan dan perkembangan dunia pekerjaan dan pelayanan pemerintah terhadap masyarakat, seiring dengan pertumbuhan dan perkembangan tersebut secara langsung memenuhi berbagai aspek pelayanan masyarakat yang kini semakin beragam semakin memperkaya ranah dan perilaku administrasi dalam pengembangan ilmu dan perkembangannya di masyarakat. Pertumbuhan dan perkembangan tersebut tentunya memerlukan sarana dan prasarana yang cukup dan memadai untuk kebutuhan pelayanan masyarakat. D.A. Sumantri (1988: 3-4) menjelaskan bahwa alat perlengkapan mulai memperhatikan pemenuhan kebutuhan umum itu dengan jalan:

- a. Mengikrarkan peraturan-peraturan yang bersifat keharusan dan bersifat larangan.
- b. Dengan mengadakan kontrol atau pengawasan.
- c. Dengan menentukan syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh pihak yang mengusahakan kepentingan umum.
- d. Penguasa sendirilah menyediakan jasa dan alat-alat untuk memenuhi kebutuhan umum itu atau campurtangan penguasa berwujud menyediakan bantuan uang atau subsidi dari Keuangan Negara.

Selanjutnya dijelaskan Soemantri untuk mengurus kebutuhan itu diperlukan orang-orang tertentu maka alat-alat perlengkapan negara

mengangkat orang tersebut dan diberi kewenangan tertentu, dengan timbulnya kebutuhan kolektif maka nampak adanya kebutuhan:

- a. Orang-orang atau lembaga tertentu yang disertai kewajiban itu harus mengadakan pengkhususan dan kepada mereka perlu diberi wewenang-wewenang tertentu.
- b. Untuk menjamin terpenuhinya kewajiban-kewajibannya dengan sewajarnya. Dengan demikian timbul:
 - 1) Peraturan-peraturan tentang cara pembentukan organ-organ khusus, pengangkatan atau penunjukan dengan cara lain, dari pada orang-orang yang disertai tugas dalam organ-organ itu. Selanjutnya diadakan syarat-syarat tertentu.
 - 2) Peraturan-peraturan yang bertujuan menjamin pelaksanaan tugas dengan benar-benar dan tidak memihak.
 - 3) Peraturan tentang kewajiban di satu pihak dan di lain pihak tentang hak-hak untuk menjamin dan mengambil manfaat oleh anggota masyarakat, untuk menjamin terdapat keseimbangan.
 - 4) Peraturan-peraturan pembayaran sebagai kontra prestasi.
 - 5) Peraturan yang mencegah timbulnya kerusuhan, kerugian atau bahaya yang disebabkan oleh kerjanya alat perlengkapan tersebut.

Proses-proses yang menjadi uraian diatas lebih mendekatkan kita pada konsep administrasi negara, C.S.T. Kansil (1984: 11) menjelaskan ada 3 (tiga) arti dari pada administrasi negara yaitu:

- a. Sebagai aparatur negara, aparatur pemerintah, atau sebagai institusi politik (kenegaraan); artinya meliputi organ yang berada di bawah pemerintah, mulai dari presiden, menteri (termasuk sekretaris jenderal, direktur jenderal, inspektur jenderal), gubernur, bupati, dan sebagainya, singkatnya semua organ yang menjalankan administrasi negara.
- b. Sebagai fungsi atau aktivitas, yakni sebagai kegiatan “pemerintahan” artinya sebagai kegiatan “mengurus kepentingan negara”
- c. Sebagai proses teknis penyelenggaraan undang-undang, artinya meliputi segala tindakan aparatur negara dalam menyelenggarakan undang-undang.

Rozali Abdullah (1986: 1) mengutip pendapat Utrecht buku Pengantar

Hukum Administrasi Negara Indonesia sebagai berikut:

Prof. Oppenheim mengartikan hukum tata negara sebagai hukum yang memberikan gambaran tentang negara dalam keadaan yang tidak bergerak *staat in rust* sedangkan hukum administrasi negara mempertunjukkan kepada kita negara dalam keadaan bergerak *staat in beweging*. Selanjutnya dalam kutipan Bayu yang berbeda menurut Utrecht, mengatakan hukum administrasi negara menguji hubungan hukum istimewa yang diadakan untuk memungkinkan para pejabat *ambtsdraggers* (administrasi negara) melakukan tugas mereka yang khusus.

Utrecht (1986: 74) sebagaimana mengutip van Vollenhoven berpendapat bahwa:

Hukum administrasi negara itu meliputi seluruh lapangan aksi *activiteitsveld* bahan-bahan pemerintah. Maka dari itu hukum administrasi negara itu tidak hanya terdapat dalam lapangan pekerjaan *bestuur* (pemerintah dalam arti kata sempit) saja, melainkan juga lapangan pekerjaan fungsi polisi, fungsi mengadili dan fungsi membuat peraturan. Dalam sistem van Vollenhoven hukum acara pidana dan hukum acara sipil termasuk juga hukum administrasi negara.

C.S.T. Kansil (1984: 17-18) sebagaimana mengutip pendapat Prajudi

Atmosudirjo menyatakan bahwa ada dua pengertian administrasi yaitu, administrasi dalam arti sempit dan administrasi dalam arti yang luas:

Dalam pengertian sempit, administrasi berarti tata usaha *office work*. Di negeri Belanda pengertian *Bestuur* dimaksud dalam pengertian administrasi, sedang bagi Indonesia pengertian *Bestuur* mengandung arti khusus dalam gerak aktivitas dalam negeri yang kini dikenal dengan “pamong praja”, seperti dahulu *Departement van Binnenlands Bestuur*.

Administrasi dalam pengertian luas, dapat ditinjau dari tiga sudut yakni:

- a. Administrasi sebagai proses dalam masyarakat.
- b. Administrasi sebagai suatu jenis kegiatan manusia.

c. Administrasi sebagai kelompok orang yang secara bersama-sama sedang menggerakkan kegiatan-kegiatan diatas.

Dengan perkataan lain administrasi dapat ditinjau dari:

- a. Sudut proses (administrasi sebagai proses)
- b. Sudut fungsi (administrasi dalam arti fungsional)
- c. Sudut kepranataan (institusional), administrasi dalam kepranataan

Selanjutnya dijelaskan C.S.T. Kansil (1984) tentang rumusan administrasi sebagai berikut:

Ditinjau dari sudut proses, maka administrasi merupakan keseluruhan proses-proses, yang dimulai dengan proses pemikiran, proses pengaturan, proses pencapaian tujuan sampai dengan proses tercapainya tujuan itu. Untuk mencapai suatu tujuan, orang yang harus memikirkan dulu kemudian mengatur, dan menentukan bagaimana caranya mencapai tujuan itu, lalu pencapaiannya sendiri sampai ke tujuan. Keseluruhan dari aktivitas-aktivitas tersebut dirangkum menjadi suatu pengertian administrasi. Ditinjau dari sudut fungsi/tugas, administrasi berarti keseluruhan tindakan dari aktivitas-aktivitas yang mau tidak mau harus dilakukan dengan sadar oleh perusahaan (negara) atau kelompok orang-orang yang berkedudukan sebagai administrator atau pemimpin suatu usaha.

Utrecht (1986: 77) sebagaimana mengutip pendapat Logemann menyatakan bahwa: hukum administrasi negara mempelajari sifat, bentuk dan akibat perbuatan hukum istimewa sekaliannya yang dilakukan para pejabat dalam menjalankan tugas mereka.

Victor Situmorang (1989: 10-11) menjelaskan segi pengertian administrasi negara dapat dibagi menjadi 4 (empat) macam pengertian administrasi negara yang mana satu sama lain tidak dapat dipisahkan, yakni dari sebagai berikut:

- a. Fungsional: administrasi negara adalah keseluruhan fungsi-fungsi yang dijalankan pemerintah beserta aparatur yang dipimpinnya.
- b. Institusional: administrasi negara adalah keseluruhan daripada jabatan-jabatan dan satuan-satuan organisasi negara yang merupakan suatu aparatur negara yang secara langsung dipimpin dan digerakkan oleh pemerintah.

- c. Proses: administrasi negara adalah keseluruhan daripada aktivitas-aktivitas negara yang berasal dari atau sumber pada kehendak-kehendak, penetapan-penetapan atau perintah-perintah dari pemerintah.
- d. Hukum: administrasi negara adalah pelaksana dan atau penyelenggaraan daripada Undang-undang dalam arti luas.

Selanjutnya dijelaskan Victor Situmorang jika administrasi ditinjau dari sudut hukum maka fungsi administrasi sebagai fungsi hukum terdiri dari:

- a. Pengaturan administrasi, yakni penetapan peraturan-peraturan administratif, berupa Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden Peraturan Menteri dan sebagainya yang bersifat administratif, artinya berupa interpretasi penjabaran, petunjuk atau instruksi pelaksanaan undang-undang.
- b. Tata Pemerintahan, yakni penggunaan kekuasaan yuridis formal negara terhadap orang-orang penduduk negara dan segala apa yang terdapat dalam wilayah negara di dalam rangka menegakkan pemerintahan negara secara nyata, penggunaan kekuasaan ini adalah untuk menjalankan dan mencapai secara yuridis, segala apa yang menjadi fungsi, tugas, kewajiban atau tujuan dari negara dalam mengurus kehidupan rakyat.
- c. Kepolisian administratif, yakni penegakkan hukum secara langsung berupa pengawasan dan pemeliharaan ketertiban serta keamanan terhadap pelaksanaan hukum yang bersifat pembinaan dan pendidikan masyarakat.
- d. Penyelesaian perselisihan secara administratif, yakni penyelesaian perkara-perkara atau persengketaan yang tidak dapat diselesaikan oleh Pengadilan Justisi, yaitu perkara-perkara administratif.

Secara umum mengenai administrasi dan perumusannya menghantarkan kita pada realitas administratif yang menjadi tonggak pemerintah untuk melakukan dan menjalankan pemerintahannya, sebagai bentuk nyata dalam aksi sanksi administratif dan pembinaan yang diberlakukan bagi Pegawai Negeri Sipil, tentu sama halnya dengan bentuk penindakan dan penjatuhan hukuman administratif terhadap Pegawai Negeri Sipil yang melanggar aturan disiplin yang sudah berlaku dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Philipus M. Hadjon, dkk (2002: 245-247) menyatakan bahwa:

Sanksi-sanksi merupakan bagian penutup yang penting di dalam hukum, juga dalam hukum administrasi. Pada umumnya tidak ada gunanya memasukkan kewajiban-kewajiban atau larangan-larangan bagi para warga didalam peraturan perundang-undangan tata usaha negara, manakala aturan-aturan tingkah laku tidak dapat dipaksakan oleh tata usaha negara (dalam hal dimaksud diperlukan). Selanjutnya pelaksanaan suatu sanksi pemerintahan berlaku sebagai suatu keputusan (ketetapan) yang memberikan beban *belastende beschkking*. Hal itu membawa serta hakikat (sifat) dari sanksi.

Hukum menjadi dasar utama dalam melangsungkan kehidupan untuk menjamin asas tertib dan disiplin agar berlangsung keteraturan, terjaminnya rasa kemerdekaan, rasa aman-nyaman, dan tertib. Hukum menjadi payung diantara segala jenis tindak dan perilaku manusia untuk mencapai asas perlindungan manusia. Sejalan dengan pemikiran tersebut mengenai sanksi, Philipus M. Hadjon, dkk (2002: 247) menyatakan bahwa:

Peran penting pada pemberian sanksi di dalam hukum administrasi memenuhi hukum pidana. Perbedaan antara sanksi administrasi dan sanksi pidana dapat dilihat dari tujuan pengenaan sanksi itu sendiri. Sanksi administrasi ditujukan kepada perbuatan pelanggarannya, sedangkan sanksi pidana ditujukan kepada sipelanggar dengan memberi hukuman berupa nestapa. Sanksi administrasi dimaksud agar perbuatan pelanggaran itu dihentikan. Sifat sanksi adalah "*reparatoir*" artinya memulihkan pada keadaan semula. Di samping itu perbedaan antara sanksi pidana dan sanksi administrasi ialah tindakan penegakan hukumnya. Sanksi administrasi diterapkan oleh pejabat tata usaha negara tanpa harus melalui prosedur peradilan, sedangkan sanksi pidana hanya dapat dijatuhkan oleh hakim pidana melalui proses peradilan.

Mendukung pernyataan Philipus M. Hadjon, dkk (2002: 27-28) diatas masih dalam ulasan yang sama tentang administrasi demikian dikutip dalam

Van Wijk-Konijnenbelt dalam bukunya *Hoofdstukken van Administratief recht*, 1948, p.1 sebagai berikut:

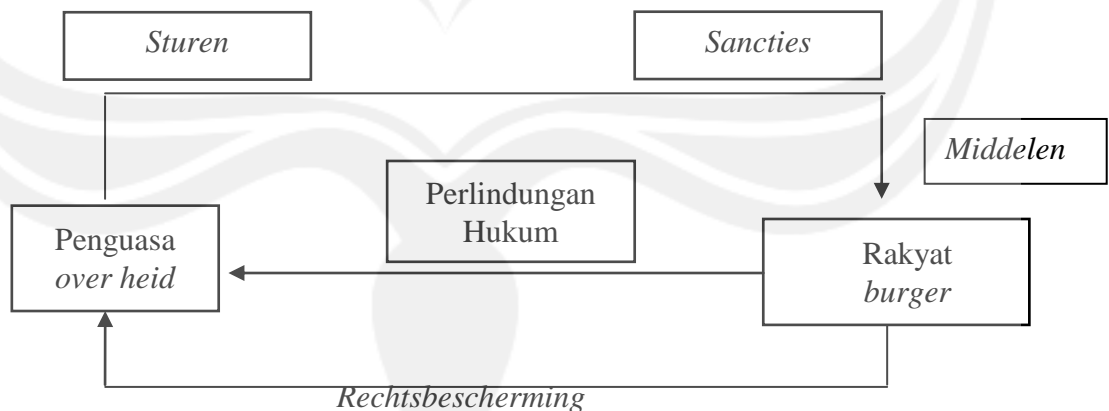
Hukum Administrasi, hukum tata pemerintahan semuanya menyangkut administrasi, *bestuur*, *besturen*. Secara umum dapat dikatakan: Hukum administrasi merupakan instrument yuridis bagi penguasa untuk secara aktif terlibat dengan masyarakat dan pada sisi lain hukum administrasi merupakan hukum yang memungkinkan anggota masyarakat mempengaruhi penguasa dan memberikan perlindungan terhadap penguasa.

Mengurai pendapat di atas W. Riawan Tjandra (2008: 20) sebagaimana di kutip dalam de Haan, dkk menyatakan skema relasi pemerintah (*bestuur*) dan rakyat (*burger*) dalam hukum administrasi sebagai berikut:

Bagan 1.

Skema Relasi Pemerintah *Bestuur* dan Rakyat *Burger* Dalam Hukum Administrasi

Handhaving van het recht



Selanjut dijelaskan W. Riawan Tjandra deskripsi skema di atas menggambarkan bahwa hukum administrasi meliputi:

- a. Sarana-sarana bagi penguasa untuk mengatur dan mengendalikan *sturen* rakyat.
- b. Cara-cara partisipasi rakyat.

- c. Perlindungan hukum *rechtsbescherming* preventif/refresif.
- d. Penormaan asas-asas umum pemerintahan yang layak.

Mendukung materil sanksi-sanksi yang diberikan dan ancaman hukuman yang dikenakan oleh Undang-undang, ada juga berbagai kebijakan-kebijakan pimpinan yang diturunkan untuk mendukung regulasi-regulasi yang ada baik dalam bentuk surat edaran maupun hanya dalam bentuk yang tidak tertulis baik dalam bentuk wejangan, saran dan kebijakan pimpinan dalam segala bentuk kegiatan seperti upacara kedinasan, yaitu apel pagi sebelum memulai kegiatan kantor, apel sore sebelum pulang. Tak terhindari bahwa hal tersebut selalu diabaikan oleh Pegawai Negeri Sipil di daerah, hal tersebut menjadi kekhawatiran ketika banyaknya pelanggaran-pelanggaran disiplin yang terjadi termasuk pelanggaran ketentuan larangan dan kewajiban seorang Pegawai Negeri Sipil. Apalagi pelanggaran tersebut menjerumus pada pelanggaran sanksi pidana.

Philipus M. Hadjon, dkk (2002: 46) sebagaimana dikutip dalam W.F. Prins menyatakan hampir setiap peraturan berdasarkan hukum administrasi diakhiri "*in cauda venenum*" dengan sejumlah ketentuan pidana ("*in cauda venenum*" secara harafiah berarti: ada racun diekor/buntut). Istilah ini diartikan bahwa dalam kaidah yang berlaku terdapat sanksi yang diterapkan, untuk jaminan bahwa kaidah hukum tersebut benar-benar ditegakkan.

W.F. Prins-R. Kosim Adisapoetra (1987: 12) menjelaskan bahwa:

Diantara ketentuan pidana ada beberapa buah yang dapat dianggap sebagai penyelesaian teknis dari dasar hukum pidana umum, misalnya semua ketentuan yang ditujukan kepada perbuatan menipu administrasi negara. tapi yang banyak terjadi adalah pelanggaran undang-undang semata-mata. Tinjauan tentang kejahatan dan

pembalasan dendam di bidang hukum pidana pemerintahan agak khayal: Sembilan dari sepuluh pelanggaran disebabkan karena tidak tahu atau karena merasa khawatir kalau-kalau administrasi negara turut campur dalam urusan yang dianggap sebagai urusan pribadi. Untunglah bahwa untuk penyelesaian kelalaian yang demikian, menurut hukum pidana, hakim tidak bersikap berat sebelah dalam mempertimbangkan perkaranya. Akan tetapi kepentingan si pelanggar akan dapat lebih terjamin lagi bila perkaranya dapat diselesaikan dalam lingkungan administrasi negara sendiri. Maka dari itu di bidang fiskal yang lebih banyak digunakan ialah sanksi dalam bentuk denda administratif. Sebab menurut hukum, denda administratif dapat tidak dituntut pembayarannya dan dapat juga tidak dikenakan. Tergantung dari macamnya dan berat ringannya kelalaian, administrasi negara dapat membebaskan hukuman denda tersebut untuk sebagian atau seluruhnya.

Senada dengan ungkapan diatas, pada kesempatan kuliah di Pasca sarjana Hukum Universitas Atma Jaya mata kuliah Hukum Keuangan Negara oleh W. Riawan Tjandra, Kamis tanggal 12 Nopember 2015, pukul 18.30 menyatakan sebagai berikut:

Kesalahan administratif belum tentu tindakan pidana, akan tetapi tindakan pidana itu selalu dikategorikan sebagai syarat/kesalahan administratif. Terkorelasi dengan pendapat yang sama dinyatakan sebagai berikut: penyalahgunaan wewenang belum tentu tindakan korupsi, akan tetapi korupsi itu juga termasuk tindakan penyalahgunaan wewenang.

Ungkapan diatas sebagai tindakan yuridis oleh pejabat ketatausahaanegaraan dalam hal-hal tertentu dapat diluruskan dan dibenarkan secara hukum, namun tetap memenuhi kriteria yang diberikan atas Undang-undang yang berlaku dan tetap dalam tindakan-tindakan yang mengatasnamakan masyarakat umum/rakyat. Sukarna (1979: 70) mengatakan bahwa:

Dalam menjalankan kebijakan pemerintah sudah tentu tidak boleh melanggar UU yang telah ditetapkan oleh Badan Perwakilan Politik atau Parlemen. Hal tersebut sesuai dengan ucapan dari Pfiffner

yang mengatakan: “administrasi negara adalah pelaksana kebijakan negara yang telah ditetapkan oleh badan perwakilan politik.

Lebih lanjut dijelaskan Sukarna bahwa mengingat apabila melanggar UU dapat diajukan kemuka pengadilan sesuai dengan ucapan dari pada L.D. White dalam bukunya “*An Introduction to the Study Of Public Administration*” bahwa pemerintah boleh melakukan anggaran belanja yang lebih dari pada yang ditetapkan oleh UU, tetapi harus mempertanggung jawabkannya di muka pengadilan.

Pelaksanaan yang didasarkan atas *rule of law* tidak akan melahirkan *abuse of power* (penyalahgunaan kekuasaan), walaupun pemerintah diberi wewenang *Freies Ermessen*.

Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat (2014: 150)

menjelaskan tentang *Freies Ermessen* sebagai berikut:

Secara bahasa, *freies ermessen* berasal dari kata *frei*, *vrij* *bestuur* (bestuur “nach freien ermessen”) yang artinya bebas, lepas, tidak terikat dan merdeka. *Freies* artinya orang yang bebas, tidak terikat dan merdeka. Sementara itu, *Ermessen* berarti mempertimbangkan, menilai, menduga dan memperkirakan. *Freies Ermessen* berarti orang yang memiliki kebebasan untuk menilai, menduga, dan mempertimbangkan sesuatu. Istilah ini kemudian secara khas digunakan dalam bidang pemerintahan sehingga *freies ermessen* (*pouvoir discretionaire*) diartikan sebagai salah satu sarana untuk memberikan ruang gerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada Undang-undang.

Aksi yuridis formil yang melekat dalam tugas administrator negara untuk menuju *welfare state* tersebut untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum, melekat hak istimewa aparatur yang diberikan kebebasan untuk atas inisiatif sendiri bertindak cepat dan tepat menyelesaikan kepentingan-kepentingan guna kesejahteraan masyarakat, hak tersebut memberikan kepada administrasi negara keleluasaan untuk menyelenggarakan dengan cepat dan berfaedah untuk melaksanakan *Bestuurszorg* (kesejahteraan umum) kepada administrator negara diberikan *Freies Ermessen* artinya kebebasan melakukan perbuatan/perintah guna menyelesaikan masalah atau persoalan mendesak

dengan alasan belum ditentukan dalam badan kenegaraan yang disertai tugas membuat undang-undang (Bachsan Mustafa, 1985: 40).

2. Pegawai Negeri Sipil.

a. Pengertian Pegawai Negeri Sipil.

D.A. Soemantri (1988: 11) menyatakan pendapatnya tentang pegawai sebagai berikut:

Pegawai ialah orang-orang yang telah memenuhi persyaratan tertentu, diangkat dan ditempatkan/ditugaskan atau dipekerjakan dalam jajaran organisasi formil untuk melaksanakan suatu pekerjaan dan atas prestasi/hasil kerjanya diberikan imbalan jasa (gaji).

Jum Anggriani (2012: 162-163), yang dimaksud dengan pegawai adalah:

- 1) Menurut Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1952 tentang pemberhentian dari pekerjaan untuk sementara waktu dan pemberhentian dari jabatan negeri sambil menunggu keputusan lebih lanjut bagi pegawai negeri sipil, pegawai negeri sipil adalah mereka yang bekerja sebagai pegawai pada suatu badan pemerintah baik tetap maupun sementara.
- 2) Menurut Pasal 1 huruf a Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 1952 tentang hukuman jabatan, yang disebut pegawai adalah mereka yang diangkat tetap atau sementara dalam jabatan negeri.
- 3) Menurut Logemann, pegawai adalah tiap pejabat yang mempunyai suatu hubungan dinas negara.
- 4) Menurut Pasal 1 huruf a Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, yang dimaksud dengan pegawai negeri adalah mereka yang setelah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas Negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- 5) Menurut Pasal 1 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999 tentang perubahan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, yang dimaksud dengan pegawai negeri adalah setiap warga negara RI yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri, atau

diserahi tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

S.F. Marbun (2012: 258-259) menyatakan dan merumuskan pengertian Pegawai Negeri Sipil sebagai berikut:

Ciri khas yang melekat pada lembaga pegawai negeri itu adalah adanya hubungan dinas publik. Selanjutnya dijelaskan Marbun dalam Logemann, hubungan dinas publik adalah bilamana seseorang mengikat dirinya untuk tunduk pada perintah dari pemerintah untuk melakukan sesuatu atau beberapa macam jabatan itu dihargai dengan pemberian gaji dan beberapa keuntungan lain.

Sebagai *garda* pembangunan nasional, Pegawai Negeri Sipil berperan besar dalam menunjang suksesnya pembangunan nasional, hal ini dilihat dari aspek peran dan kedudukan Pegawai Negeri Sipil sebagai alat dan sarana pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah.

A.W. Wijaya (1998: 201) berpendapat bahwa Pegawai adalah merupakan tenaga kerja manusia jasmaniah maupun rohaniah (mental dan pikiran) yang senantiasa dibutuhkan dan oleh karena itu menjadi salah satu modal usaha pokok dalam usaha kerja sama untuk mencapai tujuan tertentu (organisasi).

Ketentuan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian menjelaskan bahwa Pegawai Negeri adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai

tugas dalam suatu jabatan negeri, atau disertai tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

W. Riawan Tjandra (2008: 152) menyatakan Pegawai Negeri dalam sistem hukum pemerintahan RI diklasifikasikan sebagai berikut:

- 1) Pegawai Negeri Sipil (PNS)
- 2) Anggota TNI
- 3) Anggota Kepolisian Negara RI.

Lebih lanjut dijelaskan Riawan Tjandra (2008) mengenai klasifikasi adalah PNS Pusat dan PNS Daerah, dijelaskan dan diterangkan sebagai berikut:

PNS Pusat adalah:

- 1) PNS yang gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan bekerja pada Departemen, Lembaga Pemerintah Non-Departemen, Kesekretariatan Lembaga Tertinggi/tinggi Negara, Instansi Vertikal di Daerah-Daerah, dan kepaniteraan Pengadilan.
- 2) PNS yang bekerja pada perusahaan jawatan.
- 3) PNS Pusat yang diperbantukan atau dipekerjakan pada Daerah Otonom.
- 4) PNS yang berdasarkan sesuatu peraturan perundang-undangan diperbantukan atau dipekerjakan pada badan lain, seperti perusahaan umum, yayasan dan lain-lain.
- 5) PNS Pusat yang menyelenggarakan tugas negara lainnya, seperti Hakim pada Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi, dan lain-lain.

Pegawai Negeri Sipil daerah adalah Pegawai Negeri Sipil Daerah Otonom.

Dijelaskan W. Riawan Tjandra (2008: 150) bahwa Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi memperluas cakupan pengertian Pegawai Negeri yaitu:

- 1) Pegawai Negeri berdasarkan Undang-undang Kepegawaian.
- 2) Pegawai Negeri berdasarkan KUHP.
- 3) Orang yang menerima gaji/upah dari suatu korporasi yang menerima bantuan dari uang negara/daerah.

- 4) Orang yang menerima gaji/upah dari korporasi lain yang menggunakan modal/fasilitas dari negara/masyarakat.

Sri Hartini dkk (2014: 31-33) sebagaimana mengutip pendapat Krenenburg memberikan pengertian dari Pegawai Negeri Sipil, yaitu pejabat yang ditunjuk, jadi pengertian tersebut termasuk terhadap mereka yang memangku jabatan mewakili seperti anggota parlemen, presiden dan sebagainya. Logemann dengan menggunakan kriteria yang bersifat materiil mencermati hubungan antara negara dengan Pegawai Negeri dengan memberikan pengertian Pegawai Negeri sebagai tiap pejabat yang mempunyai hubungan dinas dengan negara.

Selanjutnya dalam kutipan Sri Hartini dkk sebagaimana mengutip pendapat Mahfud MD dalam bukunya *Hukum Kepegawaian* membagi dua bagian pengertian yaitu pengertian Stipulatif dan pengertian ekstensif (perluasan pengertian).

1) Pengertian Stipulatif.

Pengertian yang bersifat stipulatif (penetapan makna yang diberikan oleh Undang-Undang tentang Pegawai Negeri terdapat dalam Pasal 1 ayat (1) dan Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999. Pengertian yang terdapat dalam Pasal 1 ayat (1) berkaitan dengan hubungan pegawai negeri dengan hukum (administrasi), sedangkan dalam Pasal 3 ayat (1) berkaitan dengan hubungan pegawai negeri dengan pemerintah, atau mengenai kedudukan pegawai negeri. Pengertian stipulatif tersebut selengkapya berbunyi sebagai berikut:

Pasal 3 ayat (1): Pegawai Negeri berkedudukan sebagai aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintah dan pembangunan.

Pengertian diatas berlaku dalam pelaksanaan semua peraturan-peraturan kepegawaian dan pada umumnya dalam pelaksanaan semua peraturan perundang-undangan, kecuali diberikan definisi lain.

2) Pengertian Ekstensif.

Selain dari pengertian stipulatif ada beberapa golongan yang sebenarnya bukan Pegawai Negeri menurut Undang-Undang Nomor 43

Tahun 1999, tetapi dalam hal tertentu dianggap sebagai dan diperlakukan sama dengan Pegawai Negeri, artinya di samping pengertian stipulatif ada pengertian yang hanya berlaku pada hal-hal tertentu. Pengertian tersebut terdapat pada:

- a) Ketentuan yang terdapat dalam Pasal 415-437 KUHP mengenai kejahatan jabatan. Menurut pasal-pasal tersebut orang yang melakukan kejahatan jabatan adalah yang melakukan kejahatan yang berkenaan dengan tugasnya sebagai orang yang disertai suatu jabatan publik, baik tetap maupun sementara. Jadi, orang yang disertai suatu jabatan publik itu belum tentu Pegawai Negeri menurut pengertian stipulatif apabila melakukan kejahatan dalam kualitasnya sebagai pemegang jabatan publik, ia dianggap dan diperlakukan sama dengan Pegawai Negeri, khusus untuk kejahatan yang diperlakukannya.
- b) Ketentuan Pasal 92 KUHP yang berkaitan dengan status anggota dewan rakyat, anggota dewan rakyat daerah dan kepala desa. Menurut Pasal 92 KUHP, dimana diterangkan 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-kepala desa dan sebagainya. pengertian Pegawai Negeri menurut KUHP sangatlah luas, tetapi pengertian tersebut hanya berlaku dalam hal orang-orang yang melakukan kejahatan atau pelanggaran jabatan dan tindakan pidana lain yang disebut dalam KUHP, jadi pengertian ini tidak termasuk dalam hukum kepegawaian.
- c) Ketentuan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 jo Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- d) Ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1974 tentang Pembatasan kegiatan Pegawai Negeri dalam usaha swasta.

b. Sejarah Awal Terbentuknya Korps Pegawai Negeri Indonesia.

Korpri berdiri berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 82 Tahun 1971, 29 November 1971. Latar belakang sejarah Korpri sangatlah panjang, pada masa penjajahan kolonial Belanda, banyak pegawai pemerintah Hindia Belanda, yang berasal dari kaum bumi putera. Kedudukan pegawai merupakan pegawai kasar atau kelas bawah, karena pengadaannya didasarkan atas kebutuhan penjajah semata. Pada saat beralihnya kekuasaan Belanda kepada Jepang, secara otomatis seluruh pegawai pemerintah eks Hindia Belanda dipekerjakan oleh pemerintah Jepang sebagai pegawai pemerintah.

Setelah Jepang menyerah kepada Sekutu. Bangsa Indonesia memproklamasikan kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus 1945. Pada

saat berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia ini seluruh pegawai pemerintah Jepang secara otomatis dijadikan Pegawai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pada tanggal 27 Desember 1949 Belanda mengakui kedaulatan RI, Pegawai NKRI terbagi menjadi tiga kelompok besar, pertama Pegawai Republik Indonesia yang berada di wilayah kekuasaan RI, kedua, Pegawai RI yang berada di daerah yang diduduki Belanda (Non Kolaborator) dan ketiga, pegawai pemerintah yang bersedia bekerjasama dengan Belanda (Kolaborator). Setelah pengakuan kedaulatan RI tanggal 27 Desember 1949, seluruh pegawai RI, pegawai RI non Kolaborator, dan pegawai pemerintah Belanda dijadikan Pegawai RI Serikat. Era RIS, atau yang lebih dikenal dengan era pemerintahan parlementer diwarnai oleh jatuh banggunya kabinet. Sistem ketatanegaraan menganut sistem multi partai. Para politisi, tokoh partai mengganti dan memegang kendali pemerintahan, hingga memimpin berbagai departemen yang sekaligus menyeleksi pegawai negeri. Sehingga warna departemen sangat ditentukan oleh partai yang berkuasa saat itu.

Dominasi partai dalam pemerintahan terbukti mengganggu pelayanan publik. PNS yang seharusnya berfungsi melayani masyarakat (publik) dan negara menjadi alat politik partai. PNS pun menjadi terkotak-kotak. Prinsip penilaian prestasi atau karir pegawai negeri yang fair dan sehat hampir diabaikan. Kenaikan pangkat PNS misalnya dimungkinkan karena adanya loyalitas kepada partai atau pimpinan Departemennya. Afiliasi pegawai pemerintah sangat kental diwarnai dari partai mana ia berasal. Kondisi ini terus berlangsung hingga dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Dengan Dekrit Presiden ini sistem ketatanegaraan kembali ke sistem Presidensiil berdasar UUD 1945. Akan tetapi dalam praktek kekuasaan Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan sangatlah besar. Era ini lebih dikenal dengan masa Demokrasi Terpimpin, sistem politik dan sistem ketatanegaraan diwarnai oleh kebijakan Nasakom (Nasionalisme, Agama dan Komunisme).

Dalam kondisi seperti ini, muncul berbagai upaya agar pegawai negeri netral dari kekuasaan partai-partai yang berkuasa. Melalui Undang-Undang Nomor: 18 Tahun 1961 ditetapkan bahwa ... Bagi suatu golongan pegawai dan/atau sesuatu jabatan, yang karena sifat dan tugasnya memerlukan, dapat diadakan larangan masuk suatu organisasi politik (Pasal 10 ayat (3)). Ketentuan tersebut diharapkan akan diperkuat dengan dikeluarkan Peraturan Pemerintah (PP) yang mengaturnya, tetapi disayangkan bahwa, PP yang diharapkan akan

muncul ternyata tidak kunjung datang. Sistem pemerintahan demokrasi parlementer berakhir dengan meletusnya upaya kudeta oleh PKI dengan G-30S. Pegawai pemerintah banyak yang terjebak dan mendukung Partai Komunis. Pada awal era Orde Baru dilaksanakan penataan kembali pegawai negeri dengan munculnya Keppres RI Nomor 82 Tahun 1971 tentang Korpri. Berdasarkan Kepres yang bertanggal 29 November 1971 itu, Korpri “merupakan satu-satunya wadah untuk menghimpun dan membina seluruh pegawai RI di luar kedinasan” (Pasal 2 ayat (2)).

Tujuan pembentukannya Korps Pegawai ini adalah agar “Pegawai Negeri RI ikut memelihara dan memantapkan stabilitas politik dan sosial yang dinamis dalam negara RI”. Akan tetapi Korpri kembali menjadi alat politik. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya serta Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1976 tentang Keanggotaan PNS dalam Parpol, makin memperkokoh fungsi Korpri dalam memperkuat barisan partai. Sehingga setiap kali terjadi birokrasi selalu memihak kepada salah satu partai, bahkan dalam setiap Musyawarah Nasional Korpri, diputuskan bahwa organisasi ini harus menyalurkan aspirasi politiknya ke partai tertentu. Memasuki Era reformasi muncul keberanian mempertanyakan konsep monoloyalitas Korpri, sehingga sempat terjadi perdebatan tentang kiprah pegawai negeri dalam pembahasan RUU Politik di DPR. Akhirnya menghasilkan konsep dan disepakati bahwa Korpri harus netral secara politik. Bahkan ada pendapat dari beberapa pengurus dengan kondisi tersebut, sebaiknya Korpri dibubarkan saja, atau bahkan jika ingin berkiprah di kancah politik maka sebaiknya membentuk partai sendiri. Setelah Reformasi dengan demikian Korpri bertekad untuk netral dan tidak lagi menjadi alat politik. Para Kepala Negara setelah era Reformasi mendorong tekad Korpri untuk senantiasa netral. Berorientasi pada tugas, pelayanan dan selalu senantiasa berpegang teguh pada profesionalisme. Senantiasa berpegang teguh pada Panca Prasetya Korpri Peraturan Pemerintah Nomor 12 tentang Perubahan atas PP Nomor 5 Tahun 1999 muncul untuk mengatur keberadaan PNS yang ingin jadi anggota Parpol. Dengan adanya ketentuan di dalam PP ini membuat anggota Korpri tidak dimungkinkan untuk ikut dalam kancah partai politik apapun. Korpri hanya bertekad berjuang untuk mensukseskan tugas negara, terutama dalam melaksanakan pengabdian bagi masyarakat dan Negara (<http://dirgahayukorpri.blogspot.co.id>, diunduh tanggal 14 November 2015, Pukul 8: 21 WIB).

c. Metamorfosis Yuridis Normatif Undang-Undang Kepegawaian di Indonesia.

Perubahan wujud perundang-undangan kepegawaian dari pola pembinaan kepegawaian bermetamorfosis menjadi pola manajemen sistem karier yang lebih mengatur pola *human capital*, dalam manajemen perundang-undangan tersebut berubah wujud dalam bentuk profesi, hal ini menjaga agar kredibilitas kerja aparatur tetap terakomodir dan menjadi patokan masing-masing aparatur dalam menentukan nilai-nilai kinerja yang berbasis kompetensi dan profesional.

1) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kepegawaian.

Suasana lahirnya produk hukum kepegawaian pada awal kemerdekaan ini, cenderung terpengaruh banyak terhadap berbagai kepentingan penjajahan yang digunakan oleh tangan kekuasaan untuk memperlakuk sumberdayanya. Sumberdaya aparatur pada waktu itu dijadikan sebagai pendukung pergerakan penjajahan di Indonesia dan pendukung pergerakan partai-partai politik tertentu. Demikian bunyi Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kepegawaian bagian mengingat dan menimbang:

Menimbang: bahwa perlu diadakan Undang-undang tentang ketentuan-ketentuan pokok mengenai kepegawaian yang menjamin kedudukan hukum pegawai negeri dan yang dapat dijadikan dasar yang kuat untuk penyusunan aparatur negara yang berdaya guna sebagai alat Revolusi Nasional berdasarkan Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945 dalam pengabdianya terhadap Negara sesuai dengan haluan Negara

serta haluan pembangunan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Mengingat: a. Pasal 5 ayat (1), Pasal 20 ayat (1), Pasal 27 dan Pasal 28 Undang-undang Dasar; b. Ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor I/MPRS/1960 dan Nomor II/MPRS/1960.

2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

Suasana lahirnya produk Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dibuat oleh Pemerintah Orde Baru yang identik dengan suasana otoriter dan sentralistik (Miftah Thoha, 2011). Atmosfir suasana Undang-undang ini menjadi sistem yang dianggap konvensional, karena menerapkan sistem pembinaan yang monolitik. Sehingga ada penerapan mengenai Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1979 tentang Daftar Penilaian Pegawai Negeri Sipil (DP3) diganti dengan Sasaran Kerja Pegawai (SKP) yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2011 dan Perka Badan Kepegawaian Negara Nomor 1 Tahun 2013 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2011 tentang Sasaran Kinerja Pegawai Negeri Sipil.

Demikian bunyi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian bagian mengingat dan menimbang:

Menimbang: a. bahwa dalam rangka usaha mencapai tujuan nasional untuk mewujudkan masyarakat madani yang taat hukum, berperadaban modern, demokratis, makmur, adil, dan bermoral tinggi, diperlukan Pegawai Negeri yang merupakan unsur aparatur negara yang bertugas sebagai abdi masyarakat yang menyelenggarakan pelayanan secara adil dan merata, menjaga persatuan dan kesatuan bangsa dengan penuh kesetiaan

kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945; b. bahwa untuk maksud tersebut pada huruf a, diperlukan Pegawai Negeri yang berkemampuan melaksanakan tugas secara profesional dan bertanggung jawab dalam menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan, serta bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme; c. bahwa untuk membentuk sosok Pegawai Negeri Sipil sebagaimana tersebut pada huruf b, diperlukan upaya meningkatkan manajemen Pegawai Negeri Sipil sebagai bagian dari Pegawai Negeri; d. bahwa sehubungan dengan huruf a, b, dan c tersebut di atas, dipandang perlu untuk mengubah Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian;

Mengingat: 1. Pasal 5 ayat (1), Pasal 20 ayat (1), Pasal 27 ayat (1), dan Pasal 28 Undang-Undang Dasar 1945; 2. Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian (Lembaran Negara Tahun 1974 Nomor 55, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3041); 3. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3839); 4. Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 75, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3851).

- 3) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 sebagaimana perubahan daripada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

Suasana produk hukum Kepegawaian pada periode ini lebih menitikberatkan pada sistem politik dan reformasi, dalam perubahan Undang-undang tersebut diatas tidak menghapus Undang-undang sebelumnya. W. Riawan Tjandra (2004: 81) menyatakan bahwa:

Ditinjau dari teori kepegawaian, UU No. 43 Tahun 1999 tentang Revisi UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, selanjutnya disingkat UU Revisi Kepegawaian (UURK), telah mengubah paradigma pembinaan PNS. Bab III UURK telah mengubah istilah “pembinaan” PNS menjadi “manajemen” PNS. Pasal 13 UURK menyebutkan ruang lingkup kebijakan manajemen PNS yang relatif komprehensif dan sesuai dengan prinsip manajemen publik modern, yaitu

mencakup: penetapan norma, standar, prosedur, formasi, pengangkatan, pengembangan kualitas sumber daya PNS, pemindahan, gaji, tunjangan, kesejahteraan, pemberhentian, hak, kewajiban dan kedudukan hukum. Manajemen PNS tersebut mencakup upaya-upaya untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas dan profesionalitas pelaksanaan tugas kepegawaian.

Demikian bunyi Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang

Pokok-Pokok Kepegawaian dalam bagian menimbang dan mengingat:

Menimbang: a. bahwa dalam rangka usaha mencapai tujuan nasional untuk mewujudkan masyarakat madani yang taat hukum, berperadaban modern, demokratis, makmur, adil dan bermoral tinggi, diperlukan Pegawai Negeri yang merupakan unsur aparatur negara yang bertugas sebagai abdi masyarakat yang menyelenggarakan pelayanan secara adil dan merata, menjaga persatuan dan kesatuan bangsa dengan penuh kesetiaan kepada Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945. b. bahwa untuk maksud tersebut pada huruf a, diperlukan Pegawai Negeri yang berkemampuan melaksanakan tugas secara profesional dan bertanggung jawab dalam menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan, serta bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme; c. bahwa untuk membentuk sosok Pegawai Negeri Sipil sebagaimana tersebut pada huruf b, diperlukan upaya meningkatkan manajemen Pegawai Negeri Sipil sebagai bagian dari Pegawai Negeri. d. bahwa sehubungan dengan huruf a, b, dan c tersebut diatas, dipandang perlu untuk mengubah Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian.

Mengingat: 1. Pasal 5 ayat (1), Pasal 20 ayat (1), Pasal 27 ayat (1), dan Pasal 28 Undang-undang Dasar 1945; 2. Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian (Lembaran Negara Tahun 1974 Nomor 55, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3041); 3. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3839) 4. Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (Lembaran Negara Tahun 1999 Tahun 75, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3851).

4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Produk hukum ini sangat fenomenal dan futuristik sesuai dengan rancangan awal bergulirnya produk hukum ini, akan tetapi di awal

terbentuknya produk hukum ini sudah mengalami pro dan kontra di lingkungan birokrasi hal ini ditandai dengan di *judicial review*-nya produk hukum tersebut yang tercatat dengan Nomor Putusan 32/PUU-XII/2014 Mahkamah Konstitusi.

Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara ini tentunya tidak memberikan sikap skeptik terhadap masyarakat, animo terhadap perkembangan dan sikap uporia PNS nampak “dikebiri” oleh ketatnya tuntutan kinerja manajemen administratif Undang-Undang ASN, bukan menjadi pesimistis, dan diharapkan tetap menjadi stimulan pencapaian reformasi birokrasi pemerintah untuk optimis terhadap pencapaian negara kesejahteraan, pelayanan dan kemakmuran semata-mata pada pembangunan negara dan rakyat.

Sebagai produk hukum yang lahir dari reformasi birokrasi demikian bunyi menimbang dan mengingat, sebagai berikut:

Menimbang: a. bahwa dalam rangka pelaksanaan cita-cita bangsa dan mewujudkan tujuan negara sebagaimana tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, perlu dibangun aparatur sipil negara yang memiliki integritas, profesional, netral dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai unsur perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b. bahwa pelaksanaan manajemen aparatur sipil negara belum berdasarkan pada perbandingan antara kompetensi dan kualifikasi yang diperlukan oleh jabatan dengan kompetensi dan kualifikasi yang dimiliki calon dalam rekrutmen, pengangkatan, penempatan, dan promosi pada jabatan sejalan dengan tata kelola pemerintahan yang baik; c. bahwa untuk mewujudkan

aparatur sipil negara sebagai bagian dari reformasi birokrasi, perlu ditetapkan aparatur sipil negara sebagai profesi yang memiliki kewajiban mengelola dan mengembangkan dirinya dan wajib mempertanggungjawabkan kinerjanya dan menerapkan prinsip merit dalam pelaksanaan manajemen aparatur sipil negara; d. bahwa Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian sudah tidak sesuai dengan tuntutan nasional dan tantangan global sehingga perlu diganti; e. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d perlu membentuk Undang-Undang tentang Aparatur Sipil Negara;

Mengingat: Pasal 20 dan Pasal 21 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dinamika perubahan regulasi tersebut diatas sebagai pembanding bahwa unsur Kepegawaian selalu bergeser dan berubah sejalan dengan dinamika kebutuhan dan perkembangan masyarakat, potret buram birokrasi menjadi salah satu langkah awal perubahan tersebut yang secara terus-menerus bergulir sampai pada titik puncak harapan masyarakat. Hal tersebut juga mencerminkan kepedulian negara yang berorientasi pada nilai-nilai fundamental Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Digarisbawahi bahwa aparatur adalah tonggak sejarah pedoman arah bagi pembangunan masyarakat untuk menuju negara kesejahteraan.

3. Pelanggaran Disiplin.

Ketentuan Perka BKN Nomor 21 Tahun 2010 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin

PNS menjelaskan pelanggaran disiplin sebagai berikut: Pelanggaran disiplin adalah setiap ucapan, tulisan atau perbuatan PNS yang tidak mentaati kewajiban dan/atau melanggar larangan ketentuan disiplin PNS, baik yang dilakukan di dalam maupun di luar jam kerja.

Ada hubungan yang sangat erat antara moril/semangat kerja yang tinggi dan disiplin. Apabila pegawai-pegawai merasa bahagia berbakat dalam pekerjaannya, maka mereka pada umumnya mempunyai disiplin. Sebaliknya apabila moril kerja atau semangat kerja mereka rendah, maka mereka dapat menyesuaikan diri dengan kebiasaan-kebiasaan yang tidak baik, misalnya mereka terlalu banyak menggunakan waktu untuk keluar sekedar minum kopi, atau mereka sering tidak bersikap sopan terhadap pimpinan. Pada umumnya mereka itu menyetujui saja perintah-perintah, akan tetapi dengan perasaan yang kurang senang (D. A. Sumantri, 1988: 129).

Selanjutnya dijelaskan D. A. Sumantri (1988: 130) bahwa disiplin mempunyai tujuan, tujuan tersebut dijelaskan sebagai berikut:

- 1) Tujuan peraturan disiplin Pegawai Negeri Sipil
 - a) Tujuan dan pengertian. Untuk membina Pegawai Negeri Sipil antara lain diperlukan adanya Peraturan Disiplin yang memuat pokok-pokok kewajiban, larangan, dan sanksi apabila kewajiban tidak ditaati, atau larangan dilanggar. Tujuan hukuman disiplin adalah untuk memperbaiki dan mendidik Pegawai Negeri Sipil yang melakukan pelanggaran disiplin. Oleh sebab itu setiap pejabat yang berwenang menghukum wajib memeriksa lebih dahulu dengan seksama Pegawai Negeri Sipil yang melakukan pelanggaran itu.
 - b) Beberapa pengertian.
 - (1) Peraturan disiplin Pegawai Negeri Sipil adalah peraturan yang mengatur kewajiban, larangan dan sanksi apabila kewajiban tidak ditaati dan larangan dilanggar.

- (2) Pelanggaran disiplin adalah setiap ucapan, tulisan atau perbuatan Pegawai Negeri Sipil yang melanggar ketentuan peraturan disiplin baik yang dilakukan dalam maupun di luar jam kerja.
- (3) Hukuman disiplin adalah hukuman yang dijatuhkan karena melanggar peraturan disiplin.

Mengawali konsep pelanggaran disiplin, hal utama adalah mengenal terlebih dahulu pengertian disiplin. Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, pengertian disiplin sebagai berikut:

Disiplin Pegawai Negeri Sipil adalah kesanggupan Pegawai Negeri Sipil untuk mentaati kewajiban dan menghindari larangan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dan/atau peraturan kedinasan yang apabila tidak ditaati atau dilanggar dijatuhkan hukuman disiplin.

Dina Vita Maratilova (2015: 56) mengutip pendapat Soegeng Prijodarminto menyatakan disiplin sebagai berikut: Disiplin sebagai suatu kondisi yang tercipta dan berbentuk melalui proses dari serangkaian perilaku yang menunjukkan nilai-nilai ketaatan, kepatuhan, kesetiaan, keteraturan, dan atau ketertiban.

Selanjutnya dijelaskan Dina (2015: 57) sebagaimana dijelaskan dalam kutipan Soegeng Prijodarminto disiplin baru akan terwujud bilamana disiplin telah dapat ditanamkan yang dimulai dari tiap-tiap pribadi dari unit terkecil, dari organisasi atau dari kelompok. Ada tiga aspek disiplin, sebagai berikut:

- 1) Sikap mental (*mental/attitude*), yang merupakan sikap taat dan tertib sebagai hasil atau pengembangan dari latihan, pengendalian pikiran dan pengendalian watak.
- 2) Pemahaman yang baik mengenai aturan sistem perilaku, norma kriteria, dan standar yang sedemikian rupa, sehingga

pemahaman tersebut menumbuhkan pengertian yang mendalam atau kesadaran, bahwa ketaatan akan aturan: norma kriteria dan standar tadi merupakan syarat mutlak untuk mencapai keberhasilan (sukses).

- 3) Sikap kelakuan yang secara wajar menunjukkan kesungguhan hati, untuk mentaati segala hal secara cermat dan tertib.

Terdapat unsur pokok yang membentuk disiplin adalah sebagai berikut:

- 1) Sikap yang telah ada dalam diri manusia.
Sikap atau *attitude* ini merupakan unsur yang hidup di dalam jiwa manusia yang harus mampu bereaksi terhadap lingkungannya, dapat berupa tingkah laku atau pemikiran.
- 2) Sistem nilai budaya yang ada di dalam masyarakat.
Sedangkan sistem nilai budaya *cultural value system* merupakan bagian dari budaya yang berfungsi sebagai petunjuk atau pedoman atau penuntut bagi kelakuan manusia.

M. Herry Indrawan (2008: 35) mengutip pendapat Winardi menyatakan sebagai berikut:

Disiplin dapat diklasifikasikan menjadi dua, yaitu disiplin yang datang dari individu sendiri *selfimposed discipline* dan disiplin berdasarkan perintah *command discipline*.

Ditambahkan oleh Herry bahwa disiplin yang datang atas kesadaran individu adalah disiplin yang bersifat spontan, disiplin ini merupakan disiplin yang sangat diharapkan oleh suatu organisasi karena disiplin ini tidak memerlukan perintah atau teguran langsung. Sedangkan yang dimaksud dengan disiplin berdasarkan perintah yakni dijalankan karena adanya sanksi atau ancaman hukuman. Dengan demikian orang yang melaksanakan disiplin tersebut karena takut terkena sanksi atau hukuman, sehingga disiplin dianggap sebagai alat untuk menuntut pelaksanaan tanggung jawab.

Pelanggaran disiplin adalah tindakan menyimpang atau perilaku yang tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku yang ditentukan dan ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan ditetapkan oleh yang berwenang terhadap penyelenggara negara dengan secara sadar atau tidak

baik itu dilakukan di dalam waktu kedinasan atau di luar waktu kedinasannya. Ketentuan dalam Pasal 1 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, pelanggaran disiplin adalah setiap ucapan, tulisan, atau perbuatan Pegawai Negeri Sipil yang tidak menaati kewajiban dan/atau melanggar larangan ketentuan disiplin Pegawai Negeri Sipil, baik yang dilakukan di dalam maupun di luar jam kerja.

Pelanggaran ini tentunya terfokus pada pelanggaran yang sering dan paling banyak dilakukan oleh sebab itu perlu melihat lebih jauh apakah penyebab-penyebab dari pelanggaran tersebut sehingga sering terjadi dan sering dilakukan serta upaya pemerintah dalam mengatasi berbagai pelanggaran tersebut. Jika tidak ada upaya mendisiplinkan alhasil pelanggaran ini akan menjadi potret buram penyelenggaraan pemerintah daerah. Target sasaran kerja yang tidak tercapai, pelanggaran etika profesi, tersandung berbagai kasus korupsi, sering didapatkan Pegawai Negeri Sipil di warung-warung kopi saat waktu produktif kerja yang sudah ditentukan dan terlambat masuk kerja dan pulang sebelum waktunya dengan berbagai alasan yang tidak dipertanggungjawabkan, mangkir dari pekerjaan dengan alasan yang tidak jelas dan kurang tepat, menambah waktu libur dan cuti yang diberikan. Fakta-fakta ini menjadi terbiasa dihadapan publik dan menjadi hal-hal yang biasa terjadi, konon masyarakat tidak terlalu empati terhadap pelanggar-pelanggar disiplin ini, tentunya tidak merugikan dirinya dan tidak menguntungkan juga bagi

dirinya, tetapi tanpa disadari masyarakat sudah memberikan nafkah lahir bathin dengan digajinya Pegawai Negeri Sipil tersebut sebagai upah kinerjanya.

4. Pemerintah Daerah Kabupaten Sanggau.

Pemerintahan dapat dipahami melalui dua pengertian, di satu pihak dalam arti “fungsi pemerintahan” (kegiatan memerintah), di lain pihak dalam arti “organisasi pemerintahan” (kumpulan dari kesatuan-kesatuan pemerintahan) (Philipus M. Hadjon, dkk, 2002: 6).

Selanjut dijelaskan Hadjon dkk, bahwa “fungsi pemerintahan” itu dapat ditentukan sedikit banyak dengan menempatkannya dalam hubungan dengan fungsi perundang-undangan dan peradilan. Pemerintahan dapat dirumuskan secara negatif sebagai segala macam kegiatan penguasa yang tidak dapat disebutkan sebagai suatu kegiatan perundang-undangan atau peradilan.

W. Riawan Tjandra (2008: 23) menyatakan bahwa pelaksanaan fungsi pemerintahan dilakukan melalui penggunaan instrumen-instrumen pemerintahan. Instrumen-instrumen pemerintahan tersebut diperlukan agar fungsi pemerintahan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat dapat dilaksanakan secara efektif.

Lebih lanjut dijelaskan W. Riawan Tjandra (2008: 23) mengenai instrument pemerintahan yang diklasifikasikan sebagai berikut:

- 1) Instrumen yuridis, meliputi: peraturan perundang-undangan *wet en regeling*, peraturan kebijaksanaan *beleidsregel*, rencana *het plan*, dan instrument hukum keperdataan.
- 2) Instrument materil.

- 3) Instrument personil/kepegawaian.
- 4) Instrument keuangan Negara.

Masih dalam kaitannya dengan instrumen Pemerintahan, W.

Riawan Tjandra (2008: 40) dengan mengutip Girardin dalam Syafrudin (1989) menyatakan sebagai berikut:

“Memerintah adalah melihat kedepan”, yang artinya adalah menjalankan fungsi-fungsi pemerintah mengandung pengertian melihat masa depan, meramal, membuat prakiraan dan sering disebut mengantisipasi apa yang mungkin terjadi di kemudian hari; apa yang perlu dihadapi dengan cara bagaimana menghadapinya dengan mengadapinya dengan memanfaatkan pengalaman dari pemecahan persoalan yang telah dan sedang dihadapi pada masa kini.

Semenjak Konstitusi negara Indonesia di tetapkan maka termuat secara jelas bahwa pemerintahan daerah menjadi bagian dari bangsa Indonesia yang dimuat dalam Ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, daerah Indonesia dibagi dalam daerah propinsi yang dibagi menjadi daerah-daerah yang lebih kecil atau yang kita sebut kabupaten/kota. Bayu Surianingrat (1980: 10) menyatakan di daerah-daerah yang bersifat *autonom streek dan locale rechtsgemenschappen* atau bersifat daerah administrasi belaka semuanya menurut yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang. Selanjutnya dijelaskan Bayu, pada tahun pertama sejak negara kita merdeka telah dikeluarkan Undang-Undang yang menjadi landasan pertama bagi pelaksanaan pemerintahan di daerah dan yang memberi corak pemerintahan daerah. Ni'matul Huda (2013: 18) dalam penjelasan mengenai pemerintahan daerah menurut ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 sebagai berikut:

- 1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai Pemerintahan Daerah, yang diatur dengan Undang-Undang.
- 2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Pemerintah Kabupaten Sanggau sebagai wilayah administratif dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1959 tentang Penetapan Undang-Undang Darurat Nomor 3 Tahun 1953 tentang Pembentukan Daerah Tingkat II di Kalimantan Barat (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 9, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1959 Nomor 72, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 1820). Kabupaten Sanggau adalah salah satu dari kabupaten yang berada di Provinsi Kalimantan Barat dengan ibukota di Sanggau, terletak diantara koordinat $1^{\circ} 10$ menit Lintang Utara – $0^{\circ} 35$ menit Lintang Selatan serta diantara $109^{\circ} 45$ menit – $111^{\circ} 11$ menit Bujur Timur dengan luas $12.857,70 \text{ km}^2$ atau sekitar 12,47% dari luas seluruh wilayah Provinsi Kalimantan Barat. (<http://pontianak.bpk.go.id>).

Kabupaten Sanggau mempunyai batas-batas wilayah sebagai berikut:

- 1) Bagian utara dengan Sarawak Malaysia Timur.
- 2) Bagian selatan dengan Kabupaten Ketapang.
- 3) Bagian timur dengan Kabupaten Sintang dan Sekadau.
- 4) Bagian barat dengan Kabupaten Landak.

Tabel 1
Daftar Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Sanggau sebagai berikut:

No.	Nama SKPD Pemerintah Kabupaten Sanggau
1	SEKRETARIAT
	a. Sekretariat KORPRI Kabupaten Sanggau
	b. Sekretariat KPU
	c. Sekretariat DPRD Kabupaten Sanggau
	d. Sekretariat Daerah Kabupaten Sanggau
	- Asisten Administrasi Pemerintahan
	- Asisten Administrasi Pembangunan dan Ekonomi
	- Asisten Administrasi Umum
2.	DINAS DAERAH
	a. Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olah Raga Kabupaten Sanggau
	b. Dinas Kesehatan Kabupaten Sanggau
	c. Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Sanggau
	d. Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika Kabupaten Sanggau
	e. Dinas Kependudukan dan Capil Kabupaten Sanggau
	f. Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Sanggau
	g. Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Sanggau
	h. Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi dan Usaha Kecil Menengah Kabupaten Sanggau
	i. Dinas Pertanian, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sanggau
	j. Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Sanggau
	k. Dinas Energi dan Daya Mineral Kabupaten Sanggau
	l. Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Sanggau
4.	LEMBAGA TEKNIS DAERAH
	a. Inspektorat Kabupaten Sanggau

	b. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Sanggau
	c. Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Sanggau
	d. Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa Kabupaten Sanggau
	e. Badan Lingkungan Hidup, Kebersihan dan Pemadam Kebakaran Kabupaten Sanggau
	f. Badan Pemberdayaan Perempuan, Keluarga Berencana dan Perlindungan Anak Kabupaten Sanggau
	g. Badan Pelaksana Penyuluh P2K Kabupaten Sanggau
	h. Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Sanggau
	i. Badan Pengelolaan Perbatasan Kabupaten Sanggau
	j. Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Sanggau
5.	KANTOR/RSUD/LEMBAGA LAINNYA
	a. Kantor Kesatuan Bangsa, Politik dan Perlindungan Masyarakat Kabupaten Sanggau
	b. Kantor Kearsipan dan Perpustakaan Daerah Kabupaten Sanggau
	c. Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Sanggau
	d. Kantor Penanaman Modal dan Palayanan Perizinan Kabupaten Sanggau
	e. Rumah Sakit Umum Daerah Kabupaten Sanggau
	f. Satuan Polisi Pamong Praja
6.	KECAMATAN
	a. Kecamatan Kapuas
	b. Kecamatan Meliau
	c. Kecamatan Parindu
	d. Kecamatan Bonti
	e. Kecamatan Balai

	f. Kecamatan Sekayam
	g. Kecamatan Beduai
	h. Kecamatan Kembayan
	i. Kecamatan Mukok
	j. Kecamatan Tayan Hulu
	k. Kecamatan Tayan Hilir
	l. Kecamatan Jangkang
	m. Kecamatan Toba
	n. Kecamatan Entikong
	o. Kecamatan Noyan

Data Simpeg BKD Kabupaten Sanggau 2015

Pemerintahan Kabupaten Sanggau dibagi dalam 53 (lima puluh tiga) Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), dengan jumlah potensi sumber daya aparatur 6250 (enam ribu dua ratus lima puluh) Pegawai Negeri Sipil. (Data keadaan November 2015 Sistem Informasi Kepegawaian Badan Kepegawaian Daerah Sanggau 2015). Seluruh aparatur tersebut adalah modal sumberdaya aparatur untuk mendukung secara penuh berjalannya roda pemerintahan.

Wilayah administratif pemerintahan daerah Kabupaten Sanggau terdiri dari 15 (limabelas) kecamatan, 163 desa/kelurahan dan 760 dusun (<http://setda.sanggau.go.id>). Pemerintah daerah Kabupaten Sanggau sebagai wilayah administratif pemerintahan menjadi salah satu daerah yang diberi kewenangan otonom oleh pemerintah pusat dalam menjalankan roda pemerintahan dalam pelayanan masyarakat untuk tujuan negara dalam pembangunan nasional. Wilayah administratif tersebut juga mengatur dan mengelola Kepegawaian di daerah sebagaimana diatur

dalam Undang-undang guna mendukung berjalannya pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat.

Kewenangan dan hak pemerintah daerah untuk mengatur dan menjalankan pemerintah secara otonomi yang dikenal dengan kewenangan desentralisasi daerah, mulai dari pengembangan potensi, pemberdayaan sumberdaya, peningkatan perekonomian dan kesejahteraan yang dibangun dan ditata secara mandiri yang diatur sesuai dengan peraturan perundang-undangan negara dan daerah. Murtir Jeddawi (2008: 87) menjelaskan bahwa:

Kebijakan baru desentralisasi dan kepegawaian daerah tersebut, pada dasarnya dimaksudkan untuk memberi peran yang lebih besar pada pemerintah daerah dalam mengatur pegawai daerah sesuai dengan karakteristik dan kebutuhan daerah. Arahnya, memperlancar pelaksanaan kewenangan daerah untuk mendukung kelancaran pembangunan nasional dan mempererat negara kesatuan Republik Indonesia.

Tugas dan fungsi pokok pemerintahan di daerah teraplikasi dalam setiap satuan kinerja perangkat daerah (SKPD), Badan Kepegawaian Daerah sebagai salah satu fungsi satuan kinerja pemerintah yang konsen dalam penanganan administratif kepegawaian, hal tersebut tertuang dalam Renstra Instansi Badan Kepegawaian Daerah (BKD) sebagai penyelenggara pemerintahan yang bergerak dalam kompetensi dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan.

1) Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Sanggau.

Pemerintah daerah harus didukung oleh instansi yang mempunyai kewenangan penuh terhadap pengembangan dan

pengelolaan aparatur yang menunjang kinerja pemerintah, dalam hal ini peran dan fungsi instansi atau badan tersebut harus mampu memberdayakan aparatur yang berkualitas, profesional dan berdaya saing. Sri Hartini (2014: 27) menjelaskan bahwa:

Badan Kepegawaian Daerah mengurus administrasi kepegawaian pemerintah daerah, baik di pemerintah daerah Kabupaten/Kota maupun pemerintah Provinsi. Hampir sebagian besar BKD ini hanya berada di tingkat Kabupaten/Kota, sedangkan di tingkat Provinsi banyak yang masih menggunakan biro, yakni Biro Kepegawaian. Sesuai dengan Undang-undang tentang Pemerintah Daerah, kewenangan mengatur kepegawaian mulai dari rekrutmen sampai dengan pensiun berada di Kabupaten/Kota. Pembentukan BKD pada umumnya didasarkan pada Peraturan Daerah masing-masing.

Lebih lanjut dijelaskan Sri Hartini dkk, bahwa Pasal 34A Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, dan keputusan Presiden Nomor 159 Tahun 2000 tentang Pedoman Pembentukan Badan Kepegawaian Daerah (BKD) serta aturan hukum lainnya tidak mengatur tentang kewenangan daerah dalam menetapkan kebijaksanaan administrasi kepegawaian daerah. Penetapan kebijakan kepegawaian daerah diantaranya menetapkan norma, standar, dan prosedur kepegawaian, penetapan pensiun, gaji, tunjangan, kesejahteraan, hak, kewajiban, serta kedudukan hukum menjadi wewenang pemerintah.

Secara keseluruhan tugas dan fungsi Badan Kepegawaian di daerah terbatas pada kewenangan aturan yang ditetapkan oleh Pemerintah, hal ini bukan berarti menghambat pembinaan dan pengembangan aparatur yang dilakukan pemerintah daerah, pembatasan tersebut dilakukan agar terciptanya koordinasi dan pengawasan yang baik oleh pemerintah pusat terhadap daerah. Sri Hartini dkk (2014: 28) menjelaskan tugas Badan Kepegawaian Daerah sebagai berikut:

Tugas Badan Kepegawaian Daerah dalam melaksanakan administrasi kepegawaian daerah pada prinsipnya terdiri atas tiga macam, yaitu:

- a) Penyiapan peraturan daerah di bidang kebijaksanaan teknis kepegawaian.
- b) Penyiapan dan pelaksanaan pengangkatan, kenaikan pangkat, pemindahan, penetapan gaji, tunjangan, kesejahteraan dan pemberhentian PNS daerah baik yang menduduki jabatan struktural/fungsional atau tidak.
- c) Pengelolaan sistem informasi kepegawaian daerah, dan menyampaikan setiap informasi kepegawaian daerah kepada Badan Kepegawian Negara.

W. Riawan Tjandra (2008: 156) berpendapat mengenai Badan Kepegawaian Daerah sebagai berikut:

Fungsi dari Badan Kepegawaian Daerah adalah untuk memperlancar pelaksanaan manajemen PNS Daerah. Badan tersebut merupakan perangkat daerah yang dibentuk oleh Kepala Daerah. Keberadaan BKD tersebut sejalan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya kepada daerah yang menjadi amanat UUD Negara RI 1945 dan Pemerintahan Daerah.

Sri Hartini dkk (2014: 29) menyatakan sebagai berikut:

Berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 159 Tahun 2000 tentang Pedoman Pembentukan Badan Kepegawaian Daerah, pelaksanaan peraturan daerah mempunyai karakter yang sama, yang mengatur tentang tugas dan tata kerja BKD, yaitu:

- a) Penyiapan penyusunan peraturan daerah di bidang kepegawaian sesuai dengan norma, standar, dan prosedur yang ditetapkan pemerintah.
- b) Perencana dan pengembangan kepegawaian daerah.
- c) Penyiapan pengembangan teknis pengembangan kepegawaian daerah.
- d) Penyiapan dan pelaksana pengangkatan, kenaikan pangkat, pemindahan, dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil (PNS) Daerah sesuai peraturan perundang-undangan.

- e) Pelayanan administrasi kepegawaian dalam pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian dalam dan dari jabatan struktural atau fungsional sesuai peraturan perundang-undangan.
- f) penyiapan dan penetapan pensiun PNS daerah sesuai peraturan perundang-undangan.
- g) penyiapan penetapan gaji, tunjangan dan kesejahteraan PNS daerah sesuai peraturan perundang-undangan.
- h) penyelenggaraan administrasi PNS daerah.
- i) pengelolaan sistem informasi kepegawaian daerah.
- j) penyampaian informasi kepegawaian daerah kepada Badan Kepegawaian Negara (BKN).

Gambaran Pelayanan Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Sanggau Rencana Strategis (Renstra) Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Sanggau 2014-2019) sebagai berikut:

- a) Tugas, Fungsi dan Struktur Organisasi Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Sanggau.

Berdasarkan Peraturan Bupati Sanggau Nomor 18 Tahun 2008 tanggal 11 Februari 2008, tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Sanggau, dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya mempunyai susunan organisasi sebagai berikut :

- (1) Kepala Badan.

Berdasarkan Peraturan Bupati Sanggau Nomor 18 Tahun 2008, Pasal 3 Badan Kepegawaian Daerah adalah unsur pendukung tugas Kepala Daerah di bidang Kepegawaian Daerah. Kepala Badan adalah unsur pimpinan yang mempunyai tugas memimpin, membina dan menyelenggarakan kegiatan dibidang kepegawaian daerah berdasarkan kebijaksanaan Kepala Daerah dan Peraturan perundang-undangan yang berlaku. Badan Kepegawaian Daerah

Kabupaten Sanggau mempunyai tugas melaksanakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah dibidang kepegawaian daerah untuk menyelenggarakan tugasnya Badan Kepegawaian Daerah mempunyai fungsi:

- (a) Perumusan kebijakan teknis dibidang kepegawaian daerah, sesuai norma, standard dan prosedur yang telah ditetapkan pemerintah.
- (b) Pemberian dukungan atas penyelenggaraan daerah dibidang kepegawaian daerah.
- (c) Pembinaan dan pelaksanaan tugas dibidang kepegawaian daerah; dan
- (d) Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Kepala Daerah sesuai dengan tugas dan fungsinya.

(2) Sekretariat.

Berdasarkan Peraturan Bupati Sanggau Nomor 18 Tahun 2008, Pasal 7 Sekretariat adalah unsur staf yang langsung dibawah Kepala Badan. Sekretariat dipimpin oleh Sekretaris, yang bertanggungjawab kepada Kepala Badan serta diangkat dan diberhentikan oleh Kepala Daerah dari PNS yang memenuhi syarat. Sekretariat mempunyai tugas menyelenggarakan sebagian tugas Badan Kepegawaian Daerah dibidang ketatausahaan meliputi urusan perencanaan, ketatalaksanaan, kepegawaian, keuangan,

hubungan masyarakat, protokol dan umum. Untuk menyelenggarakan tugasnya, Sekretariat mempunyai fungsi:

- (a) Penyusunan rencana kegiatan dan program kerja, pengendalian, evaluasi dan pelaporan.
- (b) Pembinaan organisasi dan tatalaksana.
- (c) Penyelenggaraan administrasi kepegawaian.
- (d) Penyelenggaraan administrasi keuangan.
- (e) Penyelenggaraan urusan umum meliputi urusan rumah tangga dinas, sarana dan prasarana, perlengkapan, surat menyurat dan kearsipan, penggandaan, hubungan masyarakat, perjalanan dinas serta protokoler.
- (f) Pengkoordinasian pelaksanaan tugas bidang-bidang, dan
- (g) Penyelenggaraan tugas lain yang diberikan oleh Kepala Badan sesuai dengan tugas dan fungsinya.

(3) Bidang Pengembangan Pegawai.

Berdasarkan Peraturan Bupati Sanggau Nomor 18 Tahun 2008, Pasal 12 Bidang Pengembangan Pegawai adalah unsur pembantu yang langsung dibawah Kepala Badan, Bidang Pengembangan Pegawai dipimpin oleh Kepala Bidang yang bertanggungjawab kepada Kepala Badan serta diangkat dan diberhentikan oleh Kepala Daerah dari PNS yang memenuhi syarat. Bidang Pengembangan Pegawai mempunyai tugas menyelenggarakan sebagian tugas Badan Kepegawaian Daerah dibidang pengembangan pegawai.

Untuk menyelenggarakan tugasnya, Bidang Pengembangan Pegawai mempunyai fungsi:

- (a) Penyusunan petunjuk teknis dan petunjuk pelaksanaan tugas bidang pengembangan pegawai, meliputi urusan analisa dan pengembangan potensi pegawai, kedudukan hukum dan disiplin pegawai.
- (b) Penyusunan program kerja dan rencana kegiatan bidang pengembangan pegawai, meliputi urusan analisa dan pengembangan potensi pegawai, kedudukan hukum dan disiplin pegawai.
- (c) Penyelenggaraan kegiatan bidang pengembangan pegawai, meliputi urusan analisa dan pengembangan potensi pegawai, kedudukan hukum dan disiplin pegawai.
- (d) Penyelenggaraan pelayanan umum bidang pengembangan pegawai, meliputi urusan analisa dan pengembangan potensi pegawai, kedudukan hukum dan disiplin pegawai.
- (e) Pengendalian kegiatan bidang pengembangan pegawai, meliputi urusan analisa dan pengembangan potensi pegawai, kedudukan hukum dan disiplin pegawai.
- (f) Pelaksanaan evaluasi dan pelaporan kegiatan pelaksanaan tugas bidang pengembangan pegawai.
- (g) Penyelenggaraan tugas lain yang diberikan oleh Kepala Badan sesuai dengan tugas dan fungsinya.

(4) Bidang Tata Usaha Kepegawaian.

Berdasarkan Peraturan Bupati Sanggau Nomor 18 Tahun 2008, Pasal 17 Bidang Tata Usaha Kepegawaian adalah unsur pembantu yang langsung dibawah Kepala Badan, Bidang Tata Usaha Kepegawaian dipimpin oleh Kepala Bidang yang bertanggungjawab kepada Kepala Badan serta diangkat dan diberhentikan oleh Kepala Daerah dari PNS yang memenuhi syarat.

Bidang Tata Usaha Kepegawaian mempunyai tugas menyelenggarakan sebagian tugas Badan Kepegawaian Daerah dibidang Tata Usaha Kepegawaian. Untuk menyelenggarakan tugasnya, Bidang Tata Usaha Kepegawaian mempunyai fungsi:

- (a) Penyusunan petunjuk teknis dan petunjuk pelaksanaan tugas bidang tata usaha kepegawaian, meliputi urusan kesejahteraan pegawai, pengolahan data system informasi pegawai, pengadaan dan pemberhentian pegawai.
- (b) Penyusunan program kerja dan rencana kegiatan tugas bidang tata usaha kepegawaian, meliputi urusan kesejahteraan pegawai, pengolahan data system informasi pegawai, pengadaan dan pemberhentian pegawai.
- (c) Penyelenggaraan kegiatan tugas bidang tata usaha kepegawaian, meliputi urusan kesejahteraan pegawai, pengolahan data sistem informasi pegawai, pengadaan dan pemberhentian pegawai.

- (d) Penyelenggaraan pelayanan umum tugas bidang tata usaha kepegawaian, meliputi urusan kesejahteraan pegawai, pengolahan data sistem informasi pegawai, pengadaan dan pemberhentian pegawai.
 - (e) Pengendalian kegiatan tugas bidang tata usaha kepegawaian, meliputi urusan kesejahteraan pegawai, pengolahan data sistem informasi pegawai, pengadaan dan pemberhentian pegawai.
 - (f) Pelaksanaan evaluasi dan pelaporan kegiatan pelaksanaan tugas tugas bidang tatauusaha kepegawaian, meliputi urusan kesejahteraan pegawai, pengolahan data system informasi pegawai, pengadaan dan pemberhentian pegawai.
 - (g) Penyelenggaraan tugas lain yang diberikan oleh Kepala Badan sesuai dengan tugas dan fungsinya.
- (5) Bidang Pendidikan dan Latihan.

Berdasarkan Peraturan Bupati Sanggau Nomor 18 Tahun 2008, Pasal 21 Bidang Pendidikan dan Latihan adalah unsur pembantu yang langsung dibawah Kepala Badan, Bidang Pendidikan dan Latihan dipimpin oleh Kepala Bidang yang bertanggungjawab kepada Kepala Badan serta diangkat dan diberhentikan oleh Kepala Daerah dari PNS yang memenuhi syarat. Bidang Pendidikan dan Latihan mempunyai tugas menyelenggarakan sebagian tugas Badan Kepegawaian Daerah dibidang Pendidikan dan Latihan. Untuk

menyelenggarakan tugasnya, Bidang Pendidikan dan Latihan mempunyai fungsi :

- (a) Penyusunan petunjuk teknis dan petunjuk pelaksanaan tugas bidang Pendidikan dan Latihan, meliputi urusan penyelenggaraan pendidikan dan latihan struktural, teknis fungsional, manajemen dan pendidikan dan latihan lainnya.
- (b) Penyusunan program kerja dan rencana kegiatan bidang Pendidikan dan Latihan, meliputi urusan penyelenggaraan pendidikan dan latihan struktural, teknis fungsional, manajemen dan pendidikan dan latihan lainnya.
- (c) Penyelenggaraan kegiatan bidang Pendidikan dan Latihan, meliputi urusan penyelenggaraan pendidikan dan latihan struktural, teknis fungsional, manajemen dan pendidikan dan latihan lainnya.
- (d) Penyelenggaraan pelayanan umum bidang Pendidikan dan Latihan, meliputi urusan penyelenggaraan pendidikan dan latihan struktural, teknis fungsional, manajemen dan pendidikan dan latihan lainnya.
- (e) Pengendalian kegiatan bidang Pendidikan dan Latihan, meliputi urusan penyelenggaraan pendidikan dan latihan struktural, teknis fungsional, manajemen dan pendidikan dan latihan lainnya.

- (f) Pelaksanaan evaluasi dan pelaporan kegiatan pelaksanaan tugas bidang Pendidikan dan Latihan, meliputi urusan penyelenggaraan pendidikan dan latihan struktural, teknis fungsional, manajemen dan pendidikan dan pelatihan lainnya.
- (g) Penyelenggaraan tugas lain yang diberikan oleh Kepala Badan sesuai dengan tugas dan fungsinya.

(6) Bidang Mutasi.

Berdasarkan Peraturan Bupati Sanggau Nomor 18 Tahun 2008, Pasal 27 Bidang Mutasi adalah unsur pembantu yang langsung dibawah Kepala Badan, Bidang Mutasi dipimpin oleh Kepala Bidang yang bertanggungjawab kepada Kepala Badan serta diangkat dan diberhentikan oleh Kepala Daerah dari PNS yang memenuhi syarat. Bidang Mutasi mempunyai tugas menyelenggarakan sebagian tugas Badan Kepegawaian Daerah dibidang Mutasi. Untuk menyelenggarakan tugasnya, Bidang Mutasi mempunyai fungsi:

- (a) Penyusunan petunjuk teknis dan petunjuk pelaksanaan tugas bidang Mutasi, meliputi urusan mutasi pangkat dan mutasi jabatan serta mutasi lainnya.
- (b) Penyusunan program kerja dan rencana kegiatan bidang Mutasi, meliputi urusan.
- (c) Mutasi pangkat dan mutasi jabatan serta mutasi lainnya.

- (d) Penyelenggaraan kegiatan bidang mutasi meliputi urusan mutasi pangkat dan mutasi jabatan serta mutasi lainnya.
- (e) Penyelenggaraan pelayanan umum bidang mutasi meliputi urusan mutasi pangkat dan mutasi jabatan serta mutasi lainnya.
- (f) Pengendalian kegiatan bidang mutasi meliputi urusan mutasi pangkat dan mutasi jabatan serta mutasi lainnya.
- (g) Pelaksanaan evaluasi dan pelaporan kegiatan pelaksanaan tugas bidang mutasi meliputi urusan mutasi pangkat dan mutasi jabatan serta mutasi lainnya.
- (h) Penyelenggaraan tugas lain yang diberikan oleh Kepala Badan sesuai dengan tugas dan fungsi lainnya.

Berdasarkan Peraturan Bupati Sanggau Nomor 18 Tahun 2008, tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Sanggau, terdiri dari:

- 1) Kepala Badan.
- 2) Sekretariat, membawahi 3 (tiga) Sub Bagian, yaitu :
 - a) Sub Bagian Keuangan.
 - b) Sub Bagian Penyusunan Program.
 - c) Sub Bagian Umum dan Kepegawaian.

B. Landasan Teori.

Sebuah efektivitas hukum menunjukkan kesamaan strategi untuk memformulasikan masalah, yaitu perbandingan antara realita hukum dan cita hukum. Nampaklah adanya kesenjangan antara hukum dalam realita dan

hukum dalam teori. (Soerjono Soekanto, dkk 1988:28). Pendapat Soerjono Soekanto dkk tersebut berkorelasi dengan pandangan efektivitas hukum yang diungkapkan oleh Achmad Ali, (2009: 375) sebagai berikut:

Dan ketika kita ingin mengetahui sejauh mana efektivitas dari hukum, maka kita pertama-tama harus dapat mengukur, sejauh mana aturan hukum itu ditaati atau tidak ditaati. Tentu saja jika suatu aturan hukum ditaati oleh sebagian besar target yang menjadi sasaran ketaatannya, kita akan mengatakan bahwa aturan hukum yang bersangkutan adalah efektif. Namun demikian, sekalipun dapat dikatakan aturan yang ditaati itu efektif, tetapi kita tetap masih dapat mempertanyakan lebih jauh derajat efektivitasnya.

Intisari pendapat diatas mengungkapkan bahwa dalam perkembangan penerapan sanksi administratif tentunya sejalan dengan perintah aturan-aturan hukum yang berlaku dan yang sudah digariskan, namun pada pokoknya belum tentu berjalan sesuai dengan yang diharapkan. Oleh karena itu dalam penelitian ini penulis mengkaji secara normatif aturan-aturan penerapan sanksi administratif tentang pelanggaran disiplin pegawai.

Teori yang digunakan untuk menganalisa permasalahan dalam penelitian ini adalah:

1. Teori Kepegawaian.

Pembangunan nasional mengantarkan pada suatu prinsip sebuah tujuan yang diwujudkan dalam suatu masyarakat yang adil dan makmur secara materil dan spirituil berdasarkan Pancasila dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur. Mencapai dan mewujudkan tujuan tersebut pemerintah memerlukan sarana yang baik dan kuat yang digunakan sebagai alat guna mencapai tujuan negara itu.

W. Riawan Tjandra (2008: 149) mengatakan bahwa sarana kepegawaian memiliki kedudukan dan peranan yang sangat penting dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan. Sebagaimana mengutip pendapat Utrecht, jika dikaitkan dengan arti penting sarana kepegawaian, pengisian jabatan pemerintahan, yang diisi oleh Pegawai Negeri Sipil. Dijelaskan lebih lanjut bahwa jabatan merupakan personifikasi hak dan kewajiban dalam struktur pemerintahan. Agar teraktualisasi nyata dan bermanfaat bagi negara, maka jabatan tadi sebagai sebuah personifikasi hak dan kewajiban memerlukan suatu perwakilan *ventegenwoordiging* tentunya perwakilan tersebut adalah Pejabat (manusia atau badan hukum).

Muchsan (1982: 12) mengatakan hubungan hukum antar negara dengan sarana berbentuk manusia ini menimbulkan kaidah hukum tentang hak milik negara (publik domain) dan kaidah hukum tentang administrasi keuangan negara. Lanjut Muchsan jelas bahwa Pegawai Negeri merupakan aparat negara yang melaksanakan hak dan kewajiban negara sebagai subjek hukum. Jelaslah bahwa hak dan kewajiban tersebut bukan merupakan milik aparat secara personal melainkan hak dan kewajiban negara sebagai badan hukum publik, hak dan kewajiban ini didistribusikan kepada jabatan-jabatan negara.

Ridwan HR, (2006: 162) menjelaskan bahwa sebagian dari pejabat adalah pegawai, tetapi tidak setiap pejabat itu adalah pegawai. Sebaliknya tidak setiap pegawai itu adalah pejabat.

Sastra Djatmika dan Marsono (1995: 18) menjelaskan:

Dari Pasal 11 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 dapat ternyata bahwa “Pejabat Negara” tidak termasuk Pegawai Negeri, sebab “seorang Pegawai Negeri yang diangkat menjadi Pejabat Negara, dibebaskan dari jabatan organiknya selama menjadi Pejabat Negara, tanpa kehilangan statusnya sebagai Pegawai Negeri”

Selanjutnya dijelaskan Sastra Djatmika dan Marsono yang dimaksud dengan Pejabat Negara adalah sebagai berikut:

- a. Presiden dan Wakil Presiden
- b. Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat
- c. Ketua, Wakil Ketua, Ketua Muda dan Hakim Mahkamah Agung
- d. Anggota Dewan Pertimbangan Agung
- e. Kepala Perwakilan RI di luar negeri (Duta Besar)
- f. Gubernur
- g. Bupati/Walikota
- h. Pejabat lain yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Dalam dinamika perubahan dan reformasi birokrasi pernyataan tersebut agak bergeser dan oleh karena yang ditetapkan dalam ketentuan Pasal 123 butir (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menyebutkan sebagai berikut:

Pegawai ASN dari PNS yang mencalonkan diri atau dicalonkan menjadi Presiden dan Wakil Presiden; ketua, wakil ketua, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat; ketua, wakil ketua, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; gubernur, dan wakil gubernur; bupati/walikota dan wakil bupati/wakil walikota wajib menyatakan pengunduran diri secara tertulis sebagai PNS sejak mendaftar sebagai calon.

Berbeda lagi pernyataan dalam Pasal 123 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, sebagai berikut:

Pegawai ASN dari PNS yang diangkat menjadi ketua, wakil ketua dan anggota Mahkamah Konstitusi; ketua, wakil ketua dan

anggota Badan Pemeriksa Keuangan; ketua, wakil ketua dan anggota Komisi Pemberantasan Korupsi; Menteri dan jabatan setingkat Menteri; Kepala Perwakilan Republik Indonesia di Luar Negeri yang berkududukan sebagai Duta Besar dan Berkuasa Penuh diberhentikan sementara dari jabatannya dan tidak kehilangan status sebagai PNS.

Pada dasarnya kepegawaian adalah berasal dari suku kata pegawai, pegawai dalam pengertiannya mengandung unsur pekerja, atau mereka yang bekerja dalam ikatan dinas maupun dalam tugas-tugas tertentu di dalam perusahaan ataupun di dalam instansi formal pemerintahan, ikatan dinas dalam konteks formal artinya mereka yang dilindungi dan masuk dalam syarat-syarat tertentu saja. KBBI (2014) menyatakan bahwa pegawai adalah orang yang bekerja pada pemerintahan atau perusahaan.

W. Riawan Tjandra (2015: 174) menyatakan bahwa dalam teori hukum kepegawaian, untuk menentukan status seseorang sebagai Pegawai Negeri dipergunakan 2 (dua) macam kriteria, yaitu:

- a. Berdasarkan adanya hubungan dinas publik, yaitu manakala seseorang mengikatkan diri untuk tunduk pada pemerintahan dan melakukan jabatan atau tugas tertentu, dan
- b. Berdasarkan pengangkatan (*aanstelling*), yaitu diangkat melalui suatu surat keputusan *beschikking* guna ditetapkan secara sah sebagai Pegawai Negeri.

2. Teori Sanksi Administratif.

Mengawali konsep sanksi administratif, terlebih dahulu kita mengenal dan memahami apa yang dimaksud sanksi menurut para ahli sebagai berikut:

Soetandyo Wignjosoebroto (2013: 87) menjelaskan sanksi sebagai berikut:

Apakah yang disebut “sanksi” itu? Sanksi terjemahan dari bahasa Belanda ‘*sanctie*’ dari bahasa Inggris ‘*sanction*’ adalah seluruh akibat hukum yang harus ditanggung oleh subjek yang didakwa melakukan suatu perbuatan hukum atau menyebabkan terjadinya peristiwa hukum. Sanksi itu ialah sejumlah nestapa yang dijatuhkan kepada siapapun yang dinyatakan tidak mematuhi apa yang telah dinyatakan sebagai hukum yang berlaku.

Selanjutnya dalam penjelasan Soetandyo (2013: 88) mengenai sanksi sebagai berikut:

Ada dua macam sanksi yang dikenal didalam kajian-kajian hukum. Yang Pertama adalah sanksi yang disebut ‘sanksi restitutif’ ialah sanksi yang dimaksudkan untuk mengupayakan pemulihan, dan yang kedua adalah ‘sanksi retributif, ialah sanksi yang dimaksudkan untuk melakukan pembalasan. Sanksi restitutif umumnya dijatuhkan kepada para pelaku hukum yang mengingkari kewajibannya untuk melakukan suatu prestasi atau yang alpa dalam hal menghormati hak orang lain sehingga menimbulkan kerugian materiil kepada pihak lain, sementara itu sanksi retributif umumnya dijatuhkan kepada para pelanggar larangan yang karena perbuatannya yang jahat, yang akan mengancam keselamatan jiwa, raga dan/atau harta martabat sesama manusia.

Philipus M. Hadjon, dkk (2002: 247) menyatakan bahwa sifat sanksi adalah “*reparatoir*” artinya memulihkan pada keadaan semula.

Dalam pandangan Philipus M. Hadjon, dkk (2002: 245) terhadap sanksi sebagai berikut:

Sanksi-sanksi merupakan bagian penutup yang penting didalam hukum administrasi. Pada umumnya tidak ada gunanya memasukan kewajiban-kewajiban atau larangan-larangan bagi para warga didalam peraturan perundang-undangan tata usaha negara, mana kala aturan-aturan tingkah laku itu tidak dapat dipaksakan oleh tata usaha negara (dalam hal maksud diperlukan).

Penjelasan oleh para ahli hukum diatas menjelaskan sanksi dalam kajian umum saja, sedangkan jika beralih pada sanksi administratif aparatur pemerintah, ragam sanksi yang istimewa melekat secara khusus terhadap Pegawai Negeri Sipil, yaitu sanksi administratif kepegawaian

yang diterapkan atau diberlakukan pada seorang Pegawai Negeri Sipil yang melakukan pelanggaran disiplin. Uraian sanksi-sanksi administratif kepegawaian menunjukkan tindakan hukum yang memberatkan sebagai bentuk pola pembinaan dan penyadaran akan kewajiban dan larangan yang diberikan secara administratif terhadap Pegawai Negeri Sipil yang melakukan pelanggaran disiplin, tentunya berbeda jika kita bandingkan dengan sifat sanksi yang diberikan pada subjek duduk perkara pidana, sanksi administratif lebih bersifat khusus dan “istimewa”. Philipus M. Hadjon, dkk (2002: 247) menyatakan bahwa perbedaan antara sanksi administrasi dan sanksi pidana dapat dilihat dari tujuan pengenaan sanksi itu sendiri, sanksi administrasi ditujukan kepada *perbuatan pelanggarnya* sedangkan sanksi pidana ditujukan kepada pelanggar dengan memberikan hukuman berupa nestapa. Sanksi administrasi dimaksudkan agar perbuatan pelanggaran itu dihentikan. Demikian halnya Pegawai Negeri Sipil harus taat menjalankan kewajiban dan larangan terhadap aturan yang berlaku, sehingga dimungkinkan sebuah efektivitas sanksi administratif yang diberikan sebagai maksud daripada pembinaan aparatur dapat sesuai dengan apa yang diharapkan oleh pemerintah dan hukum yang bersifat pasti dan mengikat itu, seperti yang diungkapkan oleh C.S.T Kansil (1975: 211) bahwa:

Pembinaan aparatur pemerintah diarahkan agar mampu melaksanakan tugas-tugas umum pemerintah maupun untuk menggerakkan dan memperlancar pelaksanaan pembangunan. Untuk itu usaha-usaha penertiban dan penyempurnaan aparatur yang meliputi baik struktur, prosedur kerja, personalia maupun sarana dan fasilitas kerja perlu dilakukan terus-menerus, sehingga

keseluruhan aparatur pemerintah baik ditingkat pusat maupun daerah, benar-benar merupakan alat yang berwibawa, kuat, efektif, efisien dan bersih, penuh kesetiaan dan ketaatan kepada negara dan pemerintah serta diisi oleh tenaga-tenaga yang ahli, mampu menjalankan tugas dibidang masing-masing dan hanya mengabdikan diri kepada kepentingan negara dan rakyat.

3. Teori Pengawasan.

Definisi pengawasan dari segi tata bahasa, istilah pengawasan dalam bahasa berasal dari suku kata “awas”, menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia awas adalah: dapat melihat baik-baik, tajam penglihatan, memperhatikan dengan baik, hati-hati, ingat. Pengawas merupakan bentuk kata kerja yang berimbuhan “Peng” “an” sehingga menjadi satu kata yaitu pengawasan. Pengawasan menurut KBBI (2014) adalah penilik dan penjagaan. Sedangkan istilah pengawasan dalam bahasa Inggris disebut *controlling* yang diterjemahkan dengan istilah pengawasan dan pengendalian, Victor M. Situmorang dan Jusuf Juhir (1998: 18) dalam kutipannya memberikan definisi, Pengawasan adalah kegiatan manajer yang mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan dan atau hasil yang dikehendaki.

Pandangan yang serupa pula tentang pengawasan, S.P Siagian (1990: 19) menyatakan pengawasan adalah: Proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.

Dina Vita Maratilova (2015: 27) dalam tesis yang berjudul ”Implementasi Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010

Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil Di Pemerintah Kota Yogyakarta”

mengutip pendapat Sujamto tentang pengawasan, adalah sebagai berikut:

Pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak. Sujamto ingin mengembalikan pengertian pengawasan ini kepada kata awas yang berarti “mampu mengetahui secara cermat dan seksama kenyataan yang sebenarnya dari apa yang diawasi itu. Kata “yang semestinya” dalam pengertian di atas adalah tolak ukur yang mengandung tiga segi, yaitu: sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan, sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan ketentuan lain yang berlaku serta memenuhi prinsip-prinsip daya guna (efisiensi) dan hasil guna (efektivitas).

Peranan Pengawasan dalam suatu organisasi muncul sebagai hal yang sangat penting artinya apabila dalam kehidupan organisasi terjadi suasana ketidaktertiban, yang disebabkan oleh berbagai faktor, baik yang datang dari dalam lingkungan organisasi sendiri maupun yang datang dari luar yang mempengaruhi kinerja atau personal di dalam organisasi tersebut, hal demikian menunjukkan dan berdampak pada lemahnya disiplin dari pendukung organisasi dan belum berfungsinya sistem pengendalian manajemen dalam organisasi, maupun yang datang dari luar lingkungan organisasi yakni perumusan ketentuan perundang-undangan yang bermakna ganda yang dapat membuka peluang suasana tidak tertib dan sebagainya (Victor M. Situmorang dan Jusuf Juhir, 1998: 2).

Selanjutnya dalam penjelasan Victor M. Situmorang dan Jusuf Juhir (1998: 86-87) menyatakan bahwa:

Pendayagunaan administrasi pemerintah merupakan suatu kegiatan secara terus menerus, menyeluruh dengan memperhatikan prioritas-prioritasnya dan ditujukan untuk mendukung kelancaran jalannya pemerintahan dan pembangunan. Pembangunan aparatur

pemerintah diarahkan untuk menciptakan aparatur yang lebih efisien, efektif, bersih dan berwibawa serta mampu melaksanakan seluruh tugas umum pemerintah dan pembangunan dengan sebaik-baiknya dengan dilandasi semangat dan sikap pengabdian pada masyarakat, bangsa dan negara. dalam hubungan ini kemampuan aparatur pemerintah untuk merencanakan, melaksanakan, mengawasi dan mengendalikan pembangunan perlu ditingkatkan. Untuk itu perlu ditingkatkan mutu, kemampuan dan kesejahteraan manusianya, organisasi dan tatakerja termasuk koordinasi serta penyediaan sarana dan prasarana.

Philipus M. Hadjon, dkk (2002: 74-74) menjelaskan tentang

Pengawasan sebagai berikut:

Untuk pengawasan dapat dikemukakan alasan-alasan sebagai berikut:

- a. Koordinasi: mencegah atau mencari penyelesaian konflik/perselisihan kepentingan misalnya di antara kotapraja-kotapraja.
- b. Pengawasan kebijaksanaan: disesuaikan kebijaksanaan dari aparat pemerintah yang lebih rendah terhadap yang lebih tinggi.
- c. Pengawasan kualitas: kontrol atas kebolehan dan kualitas teknis pengambilan keputusan dan tindakan-tindakan aparat pemerintah yang lebih rendah.
- d. Alasan-alasan keuangan: peningkatan kebijaksanaan yang tepat dan seimbang dari aparat pemerintah yang lebih rendah.
- e. Perlindungan hak dan kepentingan warga: dalam situasi tertentu mungkin diperlukan suatu perlindungan khusus untuk kepentingan dari seorang warga.