

## BAB II

### TINJAUAN UMUM TERHADAP PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 53 TAHUN 2010 TENTANG DISIPLIN PEGAWAI NEGERI SIPIL

#### A. PENGERTIAN PEGAWAI NEGERI SIPIL

##### 1. Pengertian Pegawai Negeri Sipil

Pegawai negeri sebagai unsur Aparatur Negara, Abdi Negara, dan Abdi Masyarakat yang bertugas menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan. Dalam hal ini kedudukan Pegawai Negeri menjadi sangat penting sebab lancar dan tidak lancarnya pemerintahan dan pembangunan negara tidak terlepas dari peranan dan keikutsertaan Pegawai Negeri. Pegawai Negeri Sipil sebagai Aparatur Negara bertugas membantu Presiden sebagai Kepala Pemerintahan dalam menyelenggarakan Pemerintahan, tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan, dalam arti kata wajib mengusahakan agar setiap peraturan perundang-undangan ditaati oleh masyarakat. Dalam melaksanakan peraturan perundangan pada umumnya, kepada pegawai negeri diberikan tugas kedinasan untuk dilaksanakan dengan sebaik-baiknya.<sup>41</sup>

Sebelum membahas mengenai konsep manajemen kepegawaian Indonesia, diperlukan pemahaman terlebih dahulu mengenai subjek dari hukum kepegawaian, yaitu Pegawai Negeri Sipil. Kedudukan dan peranan dari pegawai negeri dalam setiap organisasi pemerintahan sangatlah menentukan, sebab

---

<sup>41</sup>Ridwan dan Nurmalita Ayuningtyas, *Loc.Cit.*, hlm. 16.

Pegawai Negeri Sipil merupakan tulang punggung pemerintahan dalam melaksanakan pembangunan nasional. Peranan dari Pegawai Negeri seperti diistilahkan dalam dunia kemiliteran yang berbunyi *not the gun, the man behind the gun*, yaitu bukan senjata yang penting, melainkan manusia yang menggunakan senjata itu. Senjata yang modern tidak mempunyai arti apa-apa apabila manusia yang dipercaya menggunakan senjata tersebut tidak melaksanakan kewajibannya dengan benar.<sup>42</sup>

Kranenburg memberikan pengertian dari Pegawai Negeri yaitu pejabat yang ditunjuk, sehingga pengertian tersebut tidak 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 pengeertian Pegawai Negeri sebagai tiap pejabat yang mempunyai hubungan dinas dengan negara.<sup>43</sup>

Definisi Pegawai Negeri ditetapkan dalam Pasal 1 huruf a Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974, yaitu 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 dalam suatu jabatan negeri atau disertai tugas lainnya yang ditetapkan berdasarkan sesuatu peraturan perundang-undangan dan digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Definisi ini berlaku dalam pelaksanaan semua peraturan-

---

<sup>42</sup>Sri Hartini dkk, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hlm. 31.

<sup>43</sup>*Ibid.*

peraturan kepegawaian dan pada umumnya dalam pelaksanaan semua peraturan-peraturan perundang-undangan yang lain, kecuali jika diberikan suatu definisi yang lain. Supaya jelas, maka definisi tersebut dapat dibagi menjadi 4 pokok sebagai berikut:

- a. Memenuhi syarat-syarat yang ditentukan;
- b. Diangkat oleh pejabat yang berwenang;
- c. Diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri; dan
- d. Digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Mereka yang memenuhi syarat-syarat dalam keempat pokok tersebut termasuk Pegawai Negeri, dan yang tidak memenuhi syarat tersebut maka tidak termasuk sebagai Pegawai Negeri.<sup>44</sup>

Pegawai Aparatur Sipil Negara adalah Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan diserahi tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau diserahi tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan. Mencermati hal tersebut, maka jelas bahwa profesi ASN terbagi dalam 2 (dua) kategori, yaitu Pegawai Negeri Sipil dan PPPK. Kedudukan dan peranan dari Pegawai Negeri Sipil dalam setiap organisasi pemerintahan sangatlah menentukan, sebab Pegawai Negeri Sipil merupakan tulang punggung pemerintahan dalam melaksanakan pembangunan nasional.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup>Sastra Djatmika dan Marsono, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 1987, Cet. 7, hlm. 8.

<sup>45</sup>Sri Hartini dkk, *Loc. Cit.*

## 2. Jenis Pegawai Negeri Sipil

Pegawai Negeri Sipil merupakan bagian dari pegawai negeri yang merupakan aparatur negara. Menurut UU No. 43 Tahun 1999 Pasal 2 ayat (2) Pegawai Negeri Sipil dibagi menjadi:

### a. Pegawai Negeri Sipil Pusat

Pegawai Negeri Sipil Pusat adalah Pegawai Negeri Sipil yang gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan bekerja pada Departemen, Lembaga Pemerintah Nondepartemen, Kesekretariatan Lembaga Negara, Instansi Vertikal di Daerah Provinsi Kabupaten Kota, Kepaniteraan Pengadilan, atau dipekerjakan untuk menyelenggarakan tugas negara lainnya.

### b. Pegawai Negeri Sipil Daerah

Pegawai Negeri Sipil Daerah adalah Pegawai Negeri Sipil daerah Provinsi/Kabupaten/ Kota yang gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan bekerja pada Pemerintah Daerah, atau dipekerjakan di luar instansi induknya.

Pegawai Negeri Sipil Pusat dan Pegawai Negeri Sipil Daerah yang diperbantukan di luar instansi induk, gajinya dibebankan pada instansi yang menerima perbantuan.<sup>46</sup>

Selain Pegawai Negeri yang telah disebut di atas, maka dalam Jabatan Negeri masih terdapat banyak orang-orang yang bekerja untuk Negara,

---

<sup>46</sup>Sri Hartini dkk, *Op.Cit.*, hlm. 36-37

Pemerintah, dan masyarakat, untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan, sama seperti Pegawai Negeri, tetapi tidak termasuk sebagai Pegawai Negeri. di bawah ini akan disebut sebagai golongan-golongan mereka yang bekerja sebagai tersebut di atas, yang tidak termasuk Pegawai Negeri, yakni:

- a. Pejabat Negara;
- b. Pekerja;
- c. Pegawai dengan ikatan dinas (lebih tepat; perjanjian kerja) berdasarkan ketentuan-ketentuan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Sipil;
- d. Pegawai dengan ikatan dinas untuk waktu terbatas;
- e. Pegawai bulanan;
- f. Pegawai desa; dan
- g. Pegawai perusahaan umum.<sup>47</sup>

Formasi adalah jumlah susunan pangkat pegawai yang diperlukan dalam suatu organisasi agar dapat menjalankan tugasnya. Sebelum dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974, jumlah dan susunan Pegawai Negeri Sipil bagi suatu instansi ditetapkan atas dasar anggaran yang tersedia bagi instansi yang bersangkutan, karenanya terkenal sebagai yang disebut formasi anggaran. Dalam Pasal 15 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 ditetapkan jumlah dan susunan pangkat Pegawai Negeri Sipil yang diperlukan ditetapkan dalam formasi untuk

---

<sup>47</sup>Sastra Djatmika dan Marsono, *Op.Cit.*, hlm. 14.

jangka waktu tertentu, berdasarkan jenis, sifat, dan beban kerja yang harus dilaksanakan.<sup>48</sup>

### 3. Kedudukan Pegawai Negeri Sipil

Kedudukan Pegawai Negeri didasarkan pada Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 Pasal 3 ayat (1), yaitu Pegawai Negeri sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan. Rumusan kedudukan pegawai negeri didasarkan pada pokok-pokok pikiran bahwa pemerintah tidak hanya menjalankan fungsi umum pemerintahan, tetapi juga harus mampu melaksanakan fungsi pembangunan atau dengan kata lain pemerintah bukan hanya menyelenggarakan tertib pemerintahan, tetapi juga harus mampu menggerakkan dan memperlancar pembangunan untuk kepentingan rakyat banyak.<sup>49</sup>

Dalam konteks hukum publik, Pegawai Negeri Sipil bertugas membantu Presiden sebagai kepala pemerintahan dalam menyelenggarakan pemerintahan, melaksanakan peraturan perundang-undangan, dalam arti kata wajib mengusahakan agar setiap peraturan perundang-undangan ditaati oleh masyarakat. Dalam melaksanakan peraturan perundang-undangan pada umumnya, kepada pegawai negeri diberikan tugas kedinasan untuk dilaksanakan sebaik-baiknya. Sebagai abdi negara seorang pegawai negeri juga wajib setia dan taat kepada

---

<sup>48</sup>*Ibid.*, hlm. 56.

<sup>49</sup>C.S.T. Kansil, *Pokok-Pokok Hukum Kepegawaian Republik Indonesia*, Pradnya Paramitha, 1979, hlm. 38.

Pancasila sebagai falsafah dan ideologi negara, kepada Undang-Undang Dasar 1945, kepada negara, dan kepada pemerintah.<sup>50</sup>

Pegawai Negeri Sipil sebagai unsur aparatur negara, abdi negara, dan abdi masyarakat dituntut untuk kesetiaan, ketaatan penuh terhadap Pancasila, UUD 1945, Negara dan Pemerintah sehingga dapat memusatkan segala perhatian dan pikiran serta mengarahkan segala daya upaya dan tenaganya untuk menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan yang berdaya guna dan berhasil guna.<sup>51</sup>

## **B. PENERAPAN DISIPLIN PEGAWAI NEGERI SIPIL**

### **1. Pengertian Disiplin Pegawai Negeri Sipil**

Menurut Pasal 1 angka 1 PP Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil bahwa disiplin Pegawai Negeri Sipil adalah kesanggupan Pegawai Negeri Sipil untuk mentaati kewajiban dan menghindari larangan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dan/atau peraturan kedisiplinan yang apabila tidak ditaati atau dilanggar akan mendapatkan hukuman disiplin.<sup>52</sup>

Dalam rangka usaha mencapai tujuan nasional diperlukan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan secara tertib dan lancar sehingga diperoleh daya guna dan hasil guna yang sebesar-besarnya, maka dari itu perlu pembinaan Pegawai Negeri Sipil. Pembinaan Pegawai Negeri Sipil memiliki tujuan agar Pegawai Negeri Sipil sebagai unsur Aparatur Negara, Abdi Negara,

<sup>50</sup>*Ibid.*, hlm. 18.

<sup>51</sup>Sri Hartini dkk, *Op.Cit.*, hlm. 39.

<sup>52</sup>Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil

dan Abdi Masyarakat yang penuh kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara, Pemerintah serta yang bersatu padu, bermental baik, berwibawa, berdaya guna, berhasil guna, bersih, bermutu tinggi, dan sadar akan tanggung jawabnya untuk menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan.<sup>53</sup>

Pegawai Negeri Sipil yang sadar akan tanggung jawabnya adalah mereka yang taat pada kewajiban dan tidak melakukan sesuatu yang dilarang untuk dilakukan. Hal ini memiliki maksud untuk mendidik dan membina Pegawai Negeri Sipil, bagi mereka yang melakukan pelanggaran atas kewajiban dan larangan, dikenakan sanksi berupa hukuman disiplin. Hukuman disiplin dijatuhkan oleh pejabat yang berwenang menghukum, atas hasil penelitian terhadap Pegawai Negeri Sipil yang disangka melanggar kewajiban dan larangan yang ditentukan, harus setimpal dengan pelanggaran disiplin sehingga dapat diterima oleh rasa keadilan. Apabila hukuman disiplin yang diberikan kepada Pegawai Negeri Sipil dirasa tidak adil, maka ia dapat mengajukan keberatan kepada pejabat atasan, dan dalam hal-hal tertentu dapat disampaikan kepada Dewan Pertimbangan Kepegawaian.<sup>54</sup>

Di lingkungan Pegawai Negeri untuk menjamin tata tertib dan kelancaran pelaksanaan tugas pekerjaan telah dibuat suatu ketentuan Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil dimana ketentuan tersebut diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 30 Tahun 1980 dan ketentuan pelaksanaannya ditetapkan dalam

---

<sup>53</sup>Sastra Djatmika dan Marsono, *Op.Cit.*, hlm. 118.

<sup>54</sup>*Ibid.*, hlm. 118-119.



Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara No.23/SE/1980 Tahun 1980.<sup>55</sup>

Menurut Pasal 1 huruf a Peraturan Pemerintah No. 30 Tahun 1980, Peraturan Disiplin adalah peraturan yang mengatur kewajiban, larangan, dan sanksi, apabila kewajiban tidak ditaati atau larangan dilanggar PNS. Dalam Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil dibahas mengenai pelanggaran disiplin, yaitu setiap ucapan, tulisan, atau perbuatan PNS yang melanggar ketentuan Peraturan Disiplin PNS baik yang dilakukan pada saat jam kerja maupun di luar jam kerja. Tulisan adalah pernyataan pikiran dan/atau perasaan secara tertulis, baik dalam bentuk tulisan maupun dalam bentuk gambar, karikatur, coretan, dan lain-lain yang serupa dengan itu. Ucapan adalah setiap kata-kata yang diucapkan atau dapat didengar oleh orang seperti di dalam rapat, ceramah, melalui telepon, TV, atau alat komunikasi lainnya. Perbuatan adalah setiap langkah laku, sikap, atau tindakan.<sup>56</sup>

Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil diperlukan untuk membina Pegawai Negeri Sipil sebagai Aparatur Negara, Abdi Negara dan Abdi Masyarakat agar tetap setia dan taat kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara dan Pemerintah, serta bersatu padu, bermental baik, berwibawa, berdayaguna, berhasil guna, bersih, bermutu tinggi dan sadar akan tanggung

---

<sup>55</sup>MiftahThoha, *Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*, Rajawali, Jakarta, 1986, hlm. 76.

<sup>56</sup>Sri Hartini dkk, *Op.Cit.*, hlm. 138-139.

jawabnya untuk menyelenggarakan tugas pemerintah dan pembangunan.

Peraturan Displin Pegawai Negeri Sipil ini antara lain mengatur tentang 3 hal:<sup>57</sup>

- a. Kewajiban yang harus ditaati oleh setiap Pegawai Negeri Sipil;
- b. Larangan yang tidak boleh dilanggar oleh setiap Pegawai Negeri Sipil;
- c. Sanksi yang dapat dijatuhkan apabila Pegawai Negeri Sipil tidak mentaati kewajiban dan melanggar.

## 2. Hak dan Kewajiban Pegawai Negeri Sipil

Berdasarkan Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 ditetapkan bahwa kewajiban Pegawai Negeri Sipil sebagai berikut:<sup>58</sup>

- a. Wajib setia dan taat kepada Pancasila, UUD 1945, Negara dan Pemerintah, serta wajib menjaga persatuan dan kesatuan bangsa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (Pasal 4);
- b. Wajib menaati segala peraturan perundang-undangan yang berlaku dan melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepadanya dengan penuh pengabdian, kesadaran dan tanggung jawab (Pasal 5);
- c. Wajib menyimpan rahasia jabatan dan hanya dapat mengemukakan rahasia jabatan kepada dan atas perintah pejabat yang berwajib atas kuasa undang-undang (Pasal 6).

Selain adanya kewajiban yang harus ditaati oleh PNS maka adapula pemerintah memberikan hak kepada PNS yang tercantum dalam Pasal 7-10 Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang No.

<sup>57</sup>Rozali Abdullah, *Op.Cit.*, hlm. 73-74.

<sup>58</sup>Sri Hartini dkk, *Op.Cit.*, hlm. 39.

8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian 1999, yaitu hak untuk memperoleh gaji, hak atas cuti, hak atas perawatan, tunjangan dan uang duka, serta hak atas pensiun. Berdasarkan hak yang diterima oleh PNS dapat diketahui bahwa analisis mengenai aspek kebutuhan pegawai dihubungkan dengan teori-teori yang ada dapat menjelaskan mengenai hubungan antara hak dengan kewajiban dari pegawai. Hubungan ini meliputi kecenderungan pegawai untuk melaksanakan pekerjaannya berdasarkan kebutuhannya secara umum. Faktor motivasi yang timbul untuk memberikan prestasi dipengaruhi oleh hukum tertulis yang membatasi setiap aktivitas dan timbulnya *output* berupa kontraprestasi yang sepadan terhadap pekerjaan yang dikerjakannya.<sup>59</sup>

Pihak pemerintah mempunyai tugas-tugas terhadap masyarakat dengan melaksanakan suatu kebijakan lingkungan dalam bentuk wewenang, yaitu kekuasaan yuridis akan orang-orang pribadi, badan-badan hukum dan memberikannya kepada Pegawai Negeri hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang dapat dan mereka pegang menurut hukum.<sup>60</sup>

Pegawai Negeri Sipil sebagai aparat negara adalah abdi negara dan abdi masyarakat, sebagai abdi negara seorang Pegawai Negeri terikat dengan segala aturan hukum yang berlaku. Nilai-nilai etika yang harus ditaati oleh PNS tercermin dalam kewajiban PNS berdasarkan peraturan perundangan. Kewajiban pegawai negeri adalah segala sesuatu yang wajib dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Bentuk kewajiban tersebut terakumulasi dalam bentuk sikap

---

<sup>59</sup>*Ibid.*, hlm. 44-46.

<sup>60</sup>Philipus, M dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1994, hlm. 39.

dan perilaku yang harus dijaga oleh setiap PNS. Bentuk konkret dari penjabaran itikad baik pemerintah dalam menjunjung tinggi nilai-nilai etika di lingkungan PNS adalah dicantumkannya kode etik PNS dan sumpah/janji PNS dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999.<sup>61</sup>

### 3. Penerapan Disiplin Pegawai Negeri Sipil

Dalam rangka usaha mencapai tujuan nasional perlu dilaksanakan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan secara tertib dan lancar sehingga diperoleh daya guna dan hasil guna yang sebesar-besarnya, dan untuk itu perlu pembinaan PNS. Pembinaan PNS bertujuan agar Pegawai Negeri Sipil sebagai unsur Aparatur Negara, Abdi Negara, dan Abdi Masyarakat yang penuh kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila, UUD 1945, Negara dan Pemerintah serta yang bersatu padu, bermental baik, berwibawa, berdaya guna, berhasil guna, bersih, bermutu tinggi, dan sadar akan tanggung jawabnya untuk menyelenggarakan tugas pemerintah dan pembangunan.<sup>62</sup>

Pegawai Negeri Sipil yang sadar akan tanggung jawabnya adalah mereka yang taat akan kewajibannya dan tidak melakukan apa yang dilarang untuk dilakukan. Dengan maksud untuk mendidik dan membina PNS, bagi mereka yang melakukan pelanggaran atas kewajiban dan larangan dikenakan sanksi berupa hukuman disiplin. Hukuman disiplin dijatuhkan oleh pejabat yang berwenang menghukum, atas hasil penelitian yang saksama terhadap PNS yang disangka melanggar kewajiban dan larangan yang ditentukan, harus setimpal dengan

---

<sup>61</sup>Sri Hartini dkk, *Op.Cit.*, hlm. 48.

<sup>62</sup>Sastra Djatmiko dan Marsono, *Loc.Cit.*

pelanggaran disiplin sehingga dapat diterima oleh rasa keadilan. Apabila hukuman disiplin dirasa tidak adil oleh PNS yang dijatuhi hukuman maka ia dapat mengajukan keberatan kepada pejabat atasan, dan dalam hal-hal tertentu dapat disampaikan kepada Dewan Pertimbangan Kepegawaian.<sup>63</sup>

Menurut Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil, Disiplin PNS adalah kesanggupan Pegawai Negeri Sipil untuk menaati kewajiban dan menghindari larangan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dan/atau peraturan kedisiplinan yang apabila tidak ditaati atau dilanggar akan dijatuhi hukuman disiplin. Pelanggaran disiplin adalah setiap ucapan, tulisan, atau perbuatan PNS yang tidak menaati kewajiban dan/atau melanggar larangan ketentuan disiplin PNS, baik yang dilakukan di dalam maupun di luar jam kerja.<sup>64</sup> Tulisan adalah pernyataan pikiran dan/atau perasaan secara tertulis, baik dalam bentuk tulisan maupun dalam bentuk gambar, karikatur, coretan, dan lain-lain yang serupa dengan itu. Ucapan adalah setiap kata-kata yang diucapkan di hadapan atau dapat didengar oleh orang seperti dalam rapat, ceramah, melalui telepon, TV atau alat komunikasi lainnya. Perbuatan adalah setiap tingkah laku, sikap, atau tindakan.<sup>65</sup>

Adapun ketentuan-ketentuan yang berisi tentang kewajiban, larangan, serta sanksi yang diberikan kepada PNS, penjelasannya sebagai berikut:

---

<sup>63</sup>*Ibid.*

<sup>64</sup>Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil

<sup>65</sup>Sri Hartini dkk, *Op.Cit.*, hlm. 139.

a. Kewajiban yang harus ditaati

Kewajiban seorang PNS yang dimuat dalam Pasal 3 PP Nomor 53 Tahun 2010

Setiap Pegawai Negeri Sipil wajib:

- 18) Mengucapkan sumpah atau janji PNS;
- 19) Mengucapkan sumpah atau janji jabatan;
- 20) Setia dan taat sepenuhnya kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, NKRI, dan Pemerintah;
- 21) Mentaati segala ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 22) Melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepada PNS dengan penuh pengabdian, kesadaran, dan tanggung jawab;
- 23) Menjunjung tinggi kehormatan negara, Pemerintah, dan martabat PNS;
- 24) Mengutamakan kepentingan negara daripada kepentingan sendiri, seseorang, dan/ atau golongan;
- 25) Memegang rahasia jabatan yang menurut sifatnya atau menurut perintah harus dirahasiakan;
- 26) Bekerja dengan jujur, tertib, cermat, dan bersemangat untuk kepentingan negara;
- 27) Melaporkan dengan segera kepada atasannya apabila mengetahui ada hal yang dapat membahayakan atau merugikan negara atau pemerintah terutama di bidang keamanan, keuangan, dan materiil;
- 28) Masuk kerja dan mentaati ketentuan jam kerja;
- 29) Mencapai sasaran kerja pegawai yang ditetapkan;
- 30) Menggunakan dan memelihara barang-barang milik negara dengan sebaik-baiknya;
- 31) Memberikan pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat;
- 32) Membimbing bawahan dalam melaksanakan tugas;
- 33) Memberikan kesempatan kepada bawahan untuk mengembangkan karier; dan
- 34) Mentaati peraturan kedinasan yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang.

b. Larangan yang tidak boleh dilanggar

Larangan seorang PNS yang dimuat dalam Pasal 4 Peraturan Pemerintah  
Nomor 53 Tahun 2010

Setiap Pegawai Negeri Sipil dilarang:

- 16) Menyalahgunakan wewenang;
- 17) Menjadi perantara untuk mendapatkan keuntungan pribadi dan/atau orang lain dengan menggunakan kewenangan lain;
- 18) Tanpa izin Pemerintah menjadi pegawai atau bekerja untuk negara lain dan/atau lembaga atau organisasi internasional;
- 19) Bekerja pada perusahaan asing, konsultan asing, atau lembaga swadaya masyarakat asing;
- 20) Memiliki, menyalahgunakan, menggadaikan, menyewakan, atau meminjamkan barang-barang baik bergerak atau tidak bergerak, dokumen atau surat berharga milik negara secara tidak sah;
- 21) Melakukan kegiatan bersama dengan atasan, teman sejawat, bawahan, atau orang lain di dalam maupun di luar lingkungan kerjanya dengan tujuan untuk keuntungan pribadi, golongan, atau pihak lain, yang secara langsung atau tidak langsung merugikan negara;
- 22) Memberi atau menyanggupi akan memberi sesuatu kepada siapapun baik secara langsung atau tidak langsung dan dengan dalih apapun untuk diangkat dalam jabatan;
- 23) Menerima hadiah atau suatu pemberian apa saja dari siapapun juga yang berhubungan dengan jabatan dan/atau pekerjaannya;
- 24) Bertindak sewenang-wenang terhadap bawahannya;
- 25) Melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan suatu tindakan yang dapat menghalangi atau mempersulit salah satu pihak yang dilayani sehingga mengakibatkan kerugian bagi yang dilayani;
- 26) Menghalangi berjalannya tugas kedinasan;
- 27) Memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan cara:
  - e) Ikut serta sebagai pelaksana kampanye;
  - f) Menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS;
  - g) Sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan PNS lain; dan/atau

- h) Sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas negara;
- 28) Memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden dengan cara:
- c) Membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye; dan/atau
  - d) Mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat;
- 29) Memberikan dukungan kepada calon anggota Dewan Perwakilan Daerah atau calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan cara memberikan surat dukungan disertai fotokopi Kartu Tanda Penduduk atau Surat Keterangan Tanda Penduduk sesuai peraturan perundang-undangan; dan
- 30) Memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, dengan cara:
- e) Terlibat dalam kegiatan kampanye untuk mendukung calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah;
  - f) Menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatan dalam kegiatan kampanye;
  - g) Membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye dan/atau;
  - h) Mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat.

## **C. PENEGAKAN HUKUM TERHADAP PEGAWAI NEGERI SIPIL**

### **1. Pengertian Umum Tentang Penegakan Hukum**

Penegakan hukum adalah suatu proses yang mewujudkan keinginan-



keinginan hukum menjadi kenyataan. Yang disebut keinginan hukum disini adalah pikiran-pikiran badan pembuat undang-undang yang dirumuskan dalam peraturan-peraturan hukum itu.<sup>66</sup>

Penegakan hukum bukanlah suatu kegiatan yang berdiri sendiri, melainkan mempunyai hubungan timbal-balik yang erat dengan masyarakatnya. Penegakan hukum dalam suatu masyarakat mempunyai kecenderungan-kecenderungannya sendiri yang disebabkan oleh struktur masyarakatnya. Struktur masyarakat inimerupakan kendala, baik berupa penyediaan sarana sosial yang memungkinkan penegakan hukum itu dijalankan., maupun memberikan hambatan-hambatan yang menyebabkan ia tidak dapat dijalankan atau kurang dapat dijalankan dengan seksama.<sup>67</sup> Menurut Satjipto Raharjo penegakan hukum pada hakikatnya merupakan penegakan ide-ide atau konsep-konsep tentang keadilan, kebenaran, kemanfaatan sosial dan sebagainya. Jadi penegakan hukum merupakan usaha untuk mewujudkan ide dan konsep-konsep tadi menjadi kenyataan. Hakikatnya penegakan hukum mewujudkan nilai-nilai atau kaedah-kaedah yang memuat keadilan dan kebenaran, penegakan hukum bukan hanya menjadi tugas dari para penegak hukum yang sudah dikenal secara konvensional, tetapi menjadi tugas dari setiap orang. Meskipun demikian, dalam kaitannya dengan hukum publik pemerintahlah yang bertanggung jawab.

Hukum adalah sarana yang di dalamnya terkandung nilai-nilai atau konsep-konsep tentang keadilan, kebenaran, kemanfaatan sosial, dan sebagainya.

---

<sup>66</sup>Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum suatu Tinjauan Sosiologis*, Sinar Baru, Bandung, hlm. 24

<sup>67</sup>*Ibid*, Hal. 30

Kandungan hukum ini bersifat abstrak. Menurut Satjipto Rahardjo, penegakan hukum pada hakikatnya merupakan penegakan ide-ide atau konsep-konsep yang abstrak itu. Penegakan hukum adalah usaha untuk mewujudkan ide-ide tersebut menjadi kenyataan.<sup>68</sup> Soerjono Soekanto mengatakan bahwa penegakan hukum adalah kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah/pandangan-pandangan nilai yang mantap dan menegawantah dan sikap tindak sebagai rangkaianpenjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan (sebagai “*social engineering*”), memelihara dan mempertahankan (sebagai “*social control*”) kedamaian pergaulan hidup.<sup>69</sup> Penegakan Hukum secara konkret adalah berlakunya hukum positif dalam praktik sebagaimana seharusnya patut ditaati. Oleh karena itu, memberikan keadilan dalam suatu perkara berarti memutuskan perkara dengan menerapkan hukum dan menemukan hukum *in concerto* dalam mempertahankan dan menjamin ditaatinya hukum materiil dengan menggunakan cara prosedural yang ditetapkan oleh hukum formal.<sup>70</sup>

Penegakan hukum merupakan suatu proses yang melibatkan banyak hal. Oleh karena itu, keberhasilan penegakan hukum akan dipengaruhi oleh hal-hal tersebut. Secara umum, sebagaimana dikemukakan oleh Soerjono Soekanto, ada lima faktor yang memengaruhi penegakan hukum, yaitu:<sup>71</sup>

---

<sup>68</sup>Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum suatu Tinjauan Sosiologis*, Sinar Baru, Bandung, hlm. 15.

<sup>69</sup>Soerjono Soekanto, *Penegakan Hukum*, Binacipta, Jakarta, 1983, hlm. 13.

<sup>70</sup>Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Yogyakarta, hlm. 292.

<sup>71</sup>Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Memengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, 1983, hlm. 4-5.

a. Faktor Hukumnya sendiri;

Praktik penyelenggaraan hukum di lapangan ada kalanya terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan, hal ini disebabkan oleh konsepsi keadilan merupakan suatu rumusan yang bersifat abstrak, sedangkan kepastian hukum merupakan suatu prosedur yang telah ditentukan secara normatif. Justru itu, suatu kebijakan atau tindakan yang tidak sepenuhnya berdasar hukum merupakan sesuatu yang dapat dibenarkan sepanjang kebijakan atau tindakan itu tidak bertentangan dengan hukum. Maka pada hakikatnya penyelenggaraan hukum bukan hanya mencakup *law enforcement*, namun juga *peace maintenance*, karena penyelenggaraan hukum sesungguhnya merupakan proses penyerasian antara nilai kaedah dan pola perilaku nyata yang bertujuan untuk mencapai kedamaian.

b. Faktor penegak hukum, yaitu pihak-pihak yang membentuk maupun yang menerapkan hukum;

Fungsi hukum, mentalitas atau kepribadian petugas penegak hukum memainkan peranan penting, kalau peraturan sudah baik, tetapi kualitas petugas kurang baik, ada masalah. Oleh karena itu, salah satu kunci keberhasilan dalam penegakan hukum adalah mentalitas atau kepribadian penegak hukum.

c. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;

Faktor sarana atau fasilitas pendukung mencakup perangkat lunak dan perangkat keras, salah satu contoh perangkat lunak adalah pendidikan.

Pendidikan yang diterima oleh Polisi dewasa ini cenderung pada hal-hal yang praktis konvensional, sehingga dalam banyak hal polisi mengalami hambatan di dalam tujuannya, diantaranya adalah pengetahuan tentang kejahatan komputer, dalam tindak pidana khusus yang selama ini masih diberikan wewenang kepada jaksa, hal tersebut karena secara teknis yuridis polisi dianggap belum mampu dan belum siap. Walaupun disadari pula bahwa tugas yang harus diemban oleh polisi begitu luas dan banyak.

- d. Faktor masyarakat, yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan;

Penegak hukum berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat. Setiap warga masyarakat atau kelompok sedikit banyaknya mempunyai kesadaran hukum, persoalan yang timbul adalah taraf kepatuhan hukum, yaitu kepatuhan hukum yang tinggi, sedang, atau kurang. Adanya derajat kepatuhan hukum masyarakat terhadap hukum, merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum yang bersangkutan.

- e. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup;

Berdasarkan konsep kebudayaan sehari-hari, orang begitu sering membicarakan soal kebudayaan. Kebudayaan menurut Soerjono Soekanto, mempunyai fungsi yang sangat besar bagi manusia dan masyarakat, yaitu mengatur agar manusia dapat mengerti bagaimana seharusnya bertindak, berbuat, dan menentukan sikapnya kalau mereka berhubungan dengan

orang lain. Dengan demikian, kebudayaan adalah suatu garis pokok tentang perikelakuan yang menetapkan peraturan mengenai apa yang harus dilakukan, dan apa yang dilarang.

Dalam melaksanakan pembinaan terhadap Pegawai Negeri Sipil badan atau Pejabat Administrasi Negara setelah mempelajari hasil laporan pemeriksaan terhadap Pegawai Negeri Sipil yang diduga melakukan pelanggaran disiplin harus mengeluarkan keputusan (*beschikking*). Keputusan yang dirasakan merugikan PNS inilah yang menjadi “pangkal sengketa” yang perlu mendapat penyelesaian secara adil.<sup>72</sup>

## 2. Pemberian Sanksi Terhadap Pegawai Negeri Sipil

Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 menyatakan bahwa 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 dijatuhi hukuman disiplin. Dalam melakukan proses pemeriksaan pejabat yang berwenang melakukan serangkaian pemeriksaan berupa *cross check* pelanggaran, mendengar pernyataan langsung dari PNS yang disangka, mendengar atau meminta keterangan dari pihak lain agar dapat objektif dalam penjatuhan hukuman. Tujuan yang hendak dicapai dalam penjatuhan hukuman adalah agar PNS tersebut sadar akan tindakan sehingga tidak

---

<sup>72</sup>Sri Hartini dkk, *Loc. Cit.*

mengulanginya dan apabila telah memenuhi kategori hukuman berat PNS maka dapat diberhentikan.<sup>73</sup>

Adapun apabila melanggar, maka jenis hukuman atau sanksi yang diberikan diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, yaitu pada Pasal 7:

- 1) Tingkat hukuman disiplin terdiri dari:
  - a. Hukuman disiplin ringan;
  - b. Hukuman disiplin sedang;
  - c. Hukuman disiplin berat.
- 2) Jenis hukuman disiplin ringan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a terdiri dari:
  - a. Teguran lisan;
  - b. Teguran tertulis; dan
  - c. Pernyataan tidak puas secara tertulis.
- 3) Jenis hukuman disiplin sedang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b terdiri dari:
  - a. Penundaan kenaikan gaji berkala selama 1 tahun;
  - b. Penundaan kenaikan pangkat selama 1 tahun; dan
  - c. Penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 1 tahun.
- 4) Jenis hukuman disiplin berat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c terdiri dari:
  - a. Penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 3 tahun;

---

<sup>73</sup>Ridwan dan Nurmalita Ayuningtyas, *Loc.Cit.*

- b. Pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah;
- c. Pembebasan dari jabatan;
- d. Pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS; dan
- e. Pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS.

Dalam melaksanakan proses pemeriksaan, pejabat yang berwenang melakukan serangkaian berupa *cross check* pelanggaran, mendengar pernyataan langsung dari PNS yang disangka, mendengar atau meminta keterangan dari pihak lain agar dapat objektif dalam penjatuhan hukuman. Tujuan yang hendak dicapai dalam penjatuhan hukuman adalah agar PNS tersebut sadar akan tindakan sehingga tidak mengulangnya dan apabila telah memenuhi kategori hukuman berat PNS tersebut dapat diberhentikan.<sup>74</sup> Pejabat yang berwenang menghukum adalah:

- 1) Presiden, bagi PNS yang;
  - a. Berpangkat Pembina Tingkat I (Gol IV/b ke atas) sepanjang mengenai jenis hukuman berat (Pasal 6 ayat (4) huruf c dan d);
  - b. Yang mengaku jabatan struktur Eselon I (Khusus untuk membebaskan jabatan).
- 2) Menteri, untuk semua jabatan struktural Eselon I (Khusus untuk membebaskan jabatan).

---

<sup>74</sup>Soekarno, *Loc.Cit.*

- 3) Pejabat yang berwenang (menteri) dapat mendelegasikan wewenang kepada pejabat lain (kecuali untuk Pasal 6 ayat (4) huruf c dan d) dengan ketentuan;
    - a. Untuk hukuman disiplin ringan, dapat didelegasikan kepada Eselon IV.
    - b. Untuk hukuman disiplin ringan dan sedang (penundaan kenaikan gaji berkala), dapat didelegasikan kepada Eselon III.
    - c. Untuk hukuman disiplin ringan dan sedang untuk Eselon II.
    - d. Untuk hukuman disiplin ringan, sedang dan berat (kecuali huruf c dan kepada Eselon I.
  - 4) Gubernur, dapat memerintahkan pejabat bawahannya untuk memeriksa PNS yang disangka.
  - 5) Perwakilan RI diluar negeri.
  - 6) Bupati/walikota seperti yang diatur dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah daerah.
- Dalam penjatuhan hukuman syarat-syaratnya berupa:<sup>75</sup>
- 1) Dilakukan dengan pertimbangan yang seksama dan objektif;
  - 2) Dilakukan oleh pejabat yang berwenang menghukum;
  - 3) Penyampaian dapat secara lisan (untuk pelanggaran Pasal 6 ayat (2) huruf a Peraturan Pemerintah NO. 30 Tahun 1980) dan tertulis untuk pelanggaran yang lebih tinggi;
  - 4) Harus menyebutkan secara jelas dan tegas mengenai pelanggaran yang dilakukan;

---

<sup>75</sup>Sri Hartini dkk, *Op.Cit*, hlm. 148-149.



- 5) Meskipun beberapa pelanggaran dilakukan PNS, namun hanya dapat dijatuhi satu jenis hukuman;
- 6) Seorang PNS yang sudah pernah dijatuhi hukuman dan melakukan pelanggaran yang sama harus dijatuhi hukuman yang lebih berat.

Hukuman disiplin baru bisa dijatuhkan apabila yang bersangkutan telah diperiksa secara patut oleh pejabat yang berwenang menghukum. Pemeriksaan tersebut dapat dilakukan secara lisan maupun secara tertulis. Pemeriksaan secara lisan dapat dilaksanakan apabila pelanggaran disiplin yang dilakukan oleh yang bersangkutan akan dapat mengakibatkan ia dijatuhi salah satu jenis hukuman disiplin. Sedangkan pemeriksaan secara tertulis dapat dilaksanakan apabila atas pertimbangan pejabat yang berwenang menghukum pelanggaran disiplin yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan akan dapat mengakibatkan ia dijatuhi salah satu jenis hukuman disiplin. Pemeriksaan dilakukan secara tertutup dimana pejabat yang berwenang menghukum dapat mendengar atau meminta keterangan dari orang apabila dianggap perlu. Dalam hal tersebut pejabat yang berwenang menghukum dapat pula memerintahkan pejabat bawahannya untuk melakukan pemeriksaan tersebut.<sup>76</sup>

### 3. Pengawasan Terhadap Pegawai Negeri Sipil

Menurut P. Nicolai dan kawan-kawan, sarana penegakan Hukum administrasi Negara berisi {1} pengawasan bahwa organ pemerintahan dapat melaksanakan ketaatan pada atau berdasarkan Undang-Undang yang ditetapkan secara tertulis dan pengawasan terhadap keputusan yang meletakkan kewajiban

---

<sup>76</sup>Rozali Abdullah, *Op.Cit.*, hlm. 85.

kepada individu, dan {2} penerapan kewenangan sanksi pemerintahan. Apa dikemukakan Nicolai, hampir senada dengan ten Berge, seperti Penegakan Hukum Administrasi Negara meliputi pengawasan dan penegakan sanksi. Pengawasan merupakan langkah preventif untuk memaksakan kepatuhan, sedangkan penerapan sanksi merupakan langkah represif untuk memaksakan kepatuhan.<sup>77</sup>

Dalam suatu Negara Hukum, pengawasan terhadap tindakan pemerintah dimaksudkan agar pemerintah dalam menjalankan aktivitasnya sesuai dengan norma-norma hukum, sebagai suatu upaya preventif, dan juga dimaksudkan untuk mengembalikan pada situasi sebelum terjadinya pelanggaran norma-norma hukum, sebagai suatu upaya represif. Disamping itu, yang terpenting adalah bahwa pengawasan ini diupayakan dalam rangka memberikan perlindungan hukum bagi rakyat. Pengawasan segi hukum dan segi kebijakan terhadap tindakan pemerintah dalam Hukum Administrasi Negara adalah dalam rangka memberikan perlindungan bagi rakyat, yang terdiri dari upaya administratif dan peradilan administrasi.<sup>78</sup>

Dalam Hukum Administrasi Negara, penggunaan sanksi administrasi merupakan penerapan kewenangan pemerintah, dimana kewenangan ini berasal dari aturan Hukum Administrasi Negara tertulis dan tidak tertulis. Pada umumnya, memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk menetapkan norma-norma Hukum Administrasi Negara tertentu, diiringi pula dengan memberikan kewenangan untuk menegakkan norma-norma itu melalui penerapan

---

<sup>77</sup>Ridwan HR, *Op. Cit.*, hlm. 296.

<sup>78</sup>*Ibid*, hlm. 297.

sanksi bagimereka yang melanggar norma-norma Hukum Administrasi Negara tersebut.<sup>79</sup>

Kata “Pengawasan” berasal dari kata “awas” berarti “penjagaan”. Bagir Manan memandang *control* sebagai sebuah fungsi sekaligus hak, sehingga lazim disebut sebagai fungsi kontrol atau pengendalian.<sup>80</sup> Menurut Prayudi, pengawasan adalah suatu proses untuk *menetapkan* pekerjaan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan atau diperhatikan”.<sup>81</sup>

Menurut Saiful Anwar, pengawasan atau kontrol terhadap tindakan aparatur pemerintah diperlukan agar pelaksanaan tugas yang telah ditetapkan dapat mencapai tujuan dan terhindar dari penyimpangan-penyimpangan.<sup>82</sup> Manullang mengatakan bahwa pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan suatu pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya dan mengoreksi bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula. Sarwoto yang dikutip oleh Sujanto memberikan batasan bahwa pengawasan adalah kegiatan manager yang mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan atau hasil yang dikehendaki.<sup>83</sup>

Dalam rangka pelaksanaan pekerjaan dan untuk mencapai tujuan dari pemerintah yang telah direncanakan maka perlu ada pengawasan, karena dengan pengawasan tersebut serta tujuan yang akan dicapai dapat dilihat dengan

---

<sup>79</sup>*Ibid*, hlm. 298.

<sup>80</sup>Bagir Manan, *Loc.Cit.*

<sup>81</sup>Prayudi, *Loc.Cit.*

<sup>82</sup>Saiful Anwar, *Loc.Cit.*

<sup>83</sup>Sujanto, *Loc.Cit.*

berpedoman pada rencana yang telah ditetapkan terlebih dahulu oleh pemerintah sendiri. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pada prinsipnya pengawasan itu sangat penting dalam melaksanakan pekerjaan dan tugas pemerintahan. Jadi, pengawasan merupakan suatu hal yang sangat penting terlebih pada negara berkembang, karena dalam negara berkembang pembangunan dilaksanakan sangat pesat sedangkan tenaga/personil belum siap mental dalam melaksanakan pembangunan tersebut. Dengan demikian perlu dan sangat penting pengawasan itu diadakan untuk dapat mencapai tujuan yang telah direncanakan oleh pemerintah.<sup>84</sup>

Dalam suatu negara terlebih dalam negara yang sedang berkembang atau membangun, maka pengawasan itu sangat penting, baik pengawasan secara vertikal, horispntal, eksternal, internal, preventif maupun represif agar maksud atau tujuan yang telah ditetapkan tercapai. Oleh karena itu untuk mencapai tujuan negara maka dalam hal pengawasan ini dapat pula diklasifikasikan macam-macam pengawasan berdasarkan berbagai hal, yaitu:<sup>85</sup>

1) Pengawasan langsung dan pengawasan tidak langsung

a. Pengawasan langsung

Pengawasan langsung adalah pengawasan yang dilakukan secara pribadi oleh pimpinan atau pengawas dengan mengamati, meneliti, memeriksa, mengecek sendiri di tempat pekerjaan dan menerima laporan-laporan secara langsung pula dari pelaksana, hal ini dilakukan dengan inspeksi.

---

<sup>84</sup>Victor M. Situmorang dan Jusuf Juhir, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintahan*, Rineka Cipta, Jakarta, 1994, hlm. 22-23.

<sup>85</sup>*Ibid*, hlm. 27-29.

b. Pengawasan tidak langsung

Pengawasan tidak langsung diadakan dengan mempelajari laporan-laporan yang diterima dari pelaksana baik lisan maupun tertulis, mempelajari pendapat-pendapat masyarakat dan sebagainya tanpa pengawasan secara langsung di tempat pekerjaan.

2) Pengawasan preventif dan represif

a. Pengawasan preventif

Pengawasan preventif dilakukan melalui *pre-audit* sebelum pekerjaan dimulai. Misalnya dengan mengadakan pengawasan terhadap persiapan-persiapan, rencana kerja, rencana anggaran, rencana penggunaan tenaga dan sumber-sumber yang lain.

b. Pengawasan represif

Adapun pengawasan represif dilakukan melalui *post-audit* dengan pemeriksaan terhadap pelaksanaan di tempat (inspeksi), meminta laporan pelaksanaan dan sebagainya.

3) Pengawasan intern dan pengawasan ekstern

a. Pengawasan intern

Pengawasan intern adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dalam organisasi itu sendiri. Pada dasarnya pengawasan harus dilakukan oleh pucuk pimpinan sendiri, akan tetapi di dalam praktek hal ini tidak selalu mungkin. Oleh karena itu setiap pimpinan unit dalam organisasi pada dasarnya berkewajiban

membantu pucuk pimpinan mengadakan pengawasan secara fungsional sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing.

b. Pengawasan ekstern

Pengawasan ekstern adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dari luar organisasi sendiri, seperti pengawasan terhadap PNS oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) ataupun oleh Badan Kepegawaian Daerah.

Deputi pengawasan adalah unsur pelaksana sebagian tugas dan fungsi BAKN (Badan Administrasi Kepegawaian Negara) di bidang pengawasan atas pelaksanaan mutasi kepegawaian dan pelaksanaan peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada kepala BAKN. Deputi pengawasan mempunyai pengawasan tugas mengamati dan mengikuti pelaksanaan mutasi kepegawaian pada khususnya dan pelaksanaan peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian pada umumnya.<sup>86</sup>

Perubahan BAKN menjadi BKN pada tahun 1999 antara lain disebabkan oleh bertumbuhnya jumlah PNS di Indonesia yang mencapai empat juta orang, tetapi jumlah tersebut tidak diimbangi oleh kemampuan PNS yang memadai. Untuk memperbaiki kondisi PNS tersebut diperlukan suatu lembaga yang fungsinya tidak hanya mendata secara administratif dan mampu mengembangkan

---

<sup>86</sup>Rozali Abdullah, *Op.Cit.*, hlm. 35.

kompetensi PNS tetapi juga memiliki fungsi sebagai pengawasan terhadap PNS dalam menjalankan peraturan perundang-perundangan tentang disiplin PNS.<sup>87</sup>

Dalam Instruksi Presiden No. 15 Tahun 1983 istilah “pengawasan atasan langsung” itu dipakai sebagai judul Bab III, akan tetapi dalam seluruh ketentuan Bab II tersebut istilah itu tidak muncul lagi tetapi dengan seta merta digunakan istilah “pengawasan melekat”. Dari penjelasan tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa pengawasan atasan langsung itu sebenarnya sama dengan pengawasan melekat.<sup>88</sup> Karena pengawasan atasan langsung selalu melekat pada setiap jabatan pimpinan, maka sistem pengendalian manajemen selalu melekat pula pada setiap organisasi dan manajemen. Oleh karena itu seperti halnya pengawasan atasan langsung maka sistem pengendalian manajemen juga termasuk dalam pengertian pengawasan melekat (waskat).<sup>89</sup>

Pengawasan melekat yaitu berupa tindakan atau kegiatan atau usaha untuk mengawasi dan mengendalikan anak buah secara langsung yang harus dilakukan sendiri oleh setiap pimpinan organisasi yang bagaimanapun juga tindakan atau kegiatan inilah dianggap paling tepat dinamakan pengawasan atasan langsung. Pengawasan melekat adalah pengawasan yang otomatis timbul pada saat melakukan tindakan dalam melaksanakan tanggung jawab seorang pejabat di dalam suatu sistem pengendalian manajemen. Pengawasan mencegah terjadinya sesuatu yang tidak diinginkan yang telah ditentukan dalam kerangka sistem

---

<sup>87</sup>Sri Hartini dkk, *Op.Cit.*, hlm. 25.

<sup>88</sup>Victor M. Situmorang dan Jusuf Juhir, *Op.Cit.*, hlm. 70.

<sup>89</sup>Sujamto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986, hlm. 34.

pengendalian manajemen, sehingga faya kerjanya bersifat pencegahan atau preventif.<sup>90</sup>

Pejabat Pembina Kepegawaian adalah badan pengawas yang memberikan penjuratan dan penyampaian hukuman disiplin PNS. Menurut Kepala Badan Kepegawaian Negara selaku Sekretaris Badan Pertimbangan Kepegawaian (Bapek) Bima Haria Wibisana bahwa pengawasan disiplin PNS masih lemah oleh para pimpinan instansi. Penjuratan hukuman disiplin dilakukan oleh Inspektorat, padahal seharusnya yang berhak memberikan penjuratan hukuman disiplin dilakukan oleh atasan langsung dari PNS yang bersangkutan.<sup>91</sup> Tujuan yang hendak dicapai dalam penjuratan hukuman adalah agar PNS tersebut sadar akan tindakan sehingga tidak mengulanginya dan apabila telah memenuhi kategori hukuman berat PNS tersebut dapat diberhentikan.<sup>92</sup>

Suatu negara merupakan organisasi kekuasaan yang tidak bisa terlepas dari ketidaktertiban, oleh karena itu dengan sendirinya memerlukan adanya pengawasan. Di Indonesia masalah pengawasan jelas akan menjadi lebih penting lagi artinya, mengingat di satu sisi negara Indonesia dalam sistem pemerintahannya menganut paham Negara Hukum dan Negara Kesejahteraan yang mendambakan suatu masyarakat yang tertib adil dan makmur, sedangkan di lain sisi kegiatan pembangunan nasional yang sedang giat-giatnya dilaksanakan, hal ini jelas akan menghadapi berbagai tantangan dengan permasalahan yang

---

<sup>90</sup>Victor M. Situmorang dan Jusuf Juhir, *Op. Cit.*, hlm. 71-72.

<sup>91</sup><https://nasional.sindonews.com/read/1255201/15/pengawasan-disiplin-pada-pns-masih-lemah-1510035321> , diakses pada tanggal 1 Mei 2019, pukul 00.20 WIB.

<sup>92</sup>Soekarno, *Loc. Cit.*



sangat kompleks sifatnya yang dapat membuka peluang terjadinya ketidaktertiban dalam seluruh bidang kehidupan.<sup>93</sup>

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 yakni 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. Kemudian untuk mengatasi ketidaktertiban dalam organisasi negara dan pembangunan dalam pembangunan nasional yang dipelopori oleh aparatur negara menuju terwujudnya pemerintahan yang bersih dan berwibawa.<sup>94</sup>

Pelaksanaan pengawasan di lingkungan aparatur negara dengan berbagai upaya untuk mencapai sasaran, tujuan dan hasil-hasil yang akan diperoleh secara maksimal, di samping memerlukan adanya pengawasan itu sendiri. Dalam rangka melaksanakan pengawasan melekat dapat ditumbuhkan melalui berbagai cara, antara lain dengan memperkuat seluruh lini pengawasan. Kesadaran bagi seseorang bahwa dirinya diawasi efektif dari luar akan memacu kemauan untuk melaksanakan pengawasan melekat. Dalam rangka perwujudan pemerintah yang bersih dan berwibawa yang diawali dari penegakan disiplin nasional khususnya di lingkungan aparatur negara melalui pengawasan melekat dan merupakan upaya

---

<sup>93</sup>Victor M. Situmorang dan Jusuf Juhir, *Op.Cit.*, hlm. 1.

<sup>94</sup>*Ibid*, hlm. 2.

meningkatkan pendayagunaan aparatur negara, khususnya dilihat dari segi manajemen pemerintah, hal ini penting dilaksanakan dan dibudayakan sehingga tercapai apa yang kita inginkan yaitu pemerintah yang bersih dan berwibawa.<sup>95</sup>

Dengan adanya aparatur pemerintah yang selalu memelihara budi pekerti kemanusiaan yang luhur, dengan sendirinya akan bertingkah laku jujur, benar dan adil. Kondisi aparatur pemerintah yang demikian menjadikan keseluruhan pemerintah berkualitas sebagai pemerintahan yang bersih. Aparatur pemerintah yang selalu atau senantiasa memang teguh cita-cita moral rakyat yang luhur, dengan sendirinya akan berkemampuan menghasilkan kebijaksanaan yang benar, adil, dan menjawab kebutuhan rakyat, dan dengan itu secara serta merts membangkitkan rasa terima kasih dan rasa hormat rakyat kepada pemerintah yang identik dengan pemerintah yang berwibawa. Jadi yang dimaksud pemerintah yang bersih yaitu para pejabatnya berpikir, bersikap dan bertingkah laku sesuai dengan budi pekerti kemanusiaan yang luhur dan pemerintah yang berwibawa, yakni seluruh kebijaksanaan berkualitas benar, adil dan dapat menjawab kebutuhan masyarakat atau rakyat banyak.<sup>96</sup>

#### **D. Tinjauan Hukum Islam Terhadap Implementasi Disiplin Aparatur Sipil Negara**

Implementasi disiplin sangat berkaitan dengan kaidah *Good Governance* yang dimana kaidah tersebut berorientasikan pada dua hal pertama yaitu pencapaian tujuan nasional, kedua pemerintahan yang ideal (efisien dan efektif)

---

<sup>95</sup>*Ibid*, hlm. 11-12.

<sup>96</sup>*Ibid*.

dalam melakukan pencapaian tujuan nasional hakekatnya penyelenggaraan pemerintahan atau pemerintahan ditujukan kepada terciptanya fungsi pelayanan publik. Agar suatu tata kelola pemerintahan yang baik terwujud, maka norma-norma yang harus dipenuhi adalah adanya partisipasi, efisiensi, keadilan dan kepastian hukum, akuntabilitas, transparansi, responsifitas, dan adanya visi. Implementasi disiplin Aparatur Sipil Negara juga harus didasari oleh sikap Profesional. Dalam ajaran Islam, sikap profesional itu dapat dikaitkan dengan pengertian “*itqon*” yang berasal dari kata yang seakar dengan “*taqwaa*”. Dalam salah satu hadits nabi dikatakan, Rasulullah s.a.w. bersabda: “Sesungguhnya Allah SWT mencintai jika seorang dari kalian bekerja, maka ia *itqân* (profesional) dalam pekerjaannya.”(HR Baihaqi).<sup>97</sup>

Pada bagian ini dibahas mengenai hasil penelitian tentang Hukum Islam terhadap Implementasi Disiplin Aparatur Sipil Negara. Dalam hukum Islam Implementasi disiplin yang diterapkan sudah sesuai dengan syari'at Islam, dimana para Aparatur Sipil Negara yang melanggar aturan disiplin sudah dikenakan sanksi sesuai pelanggaran yang mereka lakukan dan yang mengerjakan tugasnya dengan baik akan mendapatkan reward (penghargaan). Hal ini berkenaan dengan firman Allah SWT dalam surat Al-Zalzalâh ayat 7-8 yang menjelaskan tentang sanksi:

- 7) *Barangsiapa yang mengerjakan kebaikan seberat dzarrahpun, niscaya Dia akan melihat (balasan)Nya*

---

<sup>97</sup> Terjemah Hadits Baihaqi Jilid I, (Jakarta :Penerbit Widjaya, 1992), hlm.104.

8) dan Barangsiapa yang mengerjakan kejahatan sebesar dzarrahpun, niscaya Dia akan melihat (balasan)Nya pula.

Dalam hal ini dapat disimpulkan bahwa Aparatur Sipil Negara sudah menjalankan tugas dan fungsinya dengan baik, hal ini berkaitan dengan hadits yang berbunyi:<sup>98</sup>

“Ibn Umar R.A. berkata: saya telah mendengar Rasulullah SAW bersabda: setiap orang adalah pemimpin dan akan diminta pertanggungjawaban atas kepemimpinannya. Seorang kepala negara akan diminta pertanggungjawaban perihal rakyat yang dipimpinnya. Seorang suami akan ditanya perihal keluarga yang dipimpinnya. Seorang isteri yang memelihara rumah tangga suaminya akan ditanya perihal tanggungjawab dan tugasnya. Bahkan seorang pembantu/pekerja rumah tangga yang bertugas memelihara barang milik majikannya juga akan ditanya dari hal yang dipimpinnya. Dan kamu sekalian pemimpin dan akan ditanya (diminta pertanggung jawaban) darihal hal yang dipimpinnya.”(HR Bukhari).<sup>99</sup> Dengan adanya tanggung jawab dari seorang pemimpin (*ulil amri*) maka diharapkan kesadaran dalam mengimplementasikan aturan-aturandisiplin kantor yang telah di atur oleh Undang-Undang dapat sepenuhnya dijalankan oleh Aparatur Sipil Negara (*tabi'in*). Disiplin yang tinggi akan sangat berpengaruh terhadap suatu produktivitas kerja. Faktor utama untuk mencapai produktivitas yang tinggi adalah pelaksanaan disiplin kerja pegawai, karena hal tersebut merupakan salah satu faktor penentu bagi keberhasilan dan kemajuan dan mencapai tujuan organisasi. Faktor-faktor pelaksanaan tinjauan hukum Islam

<sup>98</sup> Al-Qur'an, Surat Al-Zalzalah Ayat 7-8, Yayasan Penyelenggara dan Penterjemah Al-Qur'an, Al-Qur'an dan Terjemahnya, Depag RI, 2000, hlm. 539.

<sup>99</sup> Terjemah Hadits Shahih Bukhari Jilid I, (Jakarta :Penerbit Widjaya, 1992), hlm. 264.

terhadap disiplin kerja pegawai datang dari aturan yang dibuat pemimpin (*ulil amri*) dan diri pegawai (*tabi'in*) itu sendiri misalnya, pegawai datang ke kantor dengan tertib, teratur dan tepat waktu sehingga disiplin kerja, dengan menggunakan pakaian yang rapi juga dapat meningkatkan kualitas dalam bekerja. Memiliki tanggung jawab yang tinggi, dengan bertanggungjawab terhadap segala tugasnya menunjukkan disiplin kerja yang baik.

Pengawasan pada dasarnya muncul dari pemikiran tentang pentingnya tanggung jawab individu, amanah, dan keadilan. Jabatan atau pekerjaan yang dimiliki seseorang merupakan suatu bentuk amanah yang harus dilaksanakan. Memegang urusan kenegaraan pun artinya memegang amanah. Maka hendaklah amanah tersebut ditunaikan dengan sebaik-baiknya. Hal ini sebagaimana dengan firman Allah SWT, dalam surah An-Nisa' ayat 58:<sup>100</sup>

*“Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum diantara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha Mendengar lagi Maha Melihat.”* (QS. An-Nisa' [4] : 58)

Dalam pengawasannya ulama/hakim bertugas menafsirkan hukum-hukum syariah dan merumuskan administrasi keadilan, sedangkan umara bertugas

---

<sup>100</sup> Hamka, *Tafsir Al-Quran, Jilid 4*, Pustaka Nasional, Singapura, hlm. 1271.

menunjang berlakunya hukum-hukum Allah dan mempertahankan negara.

Demikian QS Al-Maidah (5) ayat 8:<sup>101</sup>

*"Hai orang-orang beriman hendaklah kamu jadi orang-orang yang selalu menegakkan (kebenaran) karena Allah menjadi saksi dengan adil, dan janganlah sekali-kali kebencianmu terhadap sesuatu kaum mendorong kamu untuk berlaku tidak adil. Berlaku adil lah karena adil itu lebih dekat kepada tqwa."* (QS. Al-Maidah [5] : 8)



---

<sup>101</sup> Sabri Samin, *Menelusuri Akar Sistem Pengawasan Penegakan Hukum*, Dosen Fakultas Syariah dan Hukum UIN Alaudin Makassar, Vol 3 No. 1 Juni 2014, hlm. 18.