

**ESENSI HUKUMAN DISIPLIN BAGI PENEGAKAN DISIPLIN
PEGAWAI NEGERI SIPIL DI KABUPATEN WONOGIRI**

TESIS



oleh :

RETNO PUSPITO RINI

NIM	: R. 100030055
Program Studi	: Magister Ilmu Hukum
Konsentrasi	: Hukum Tata Negara

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SURAKARTA
2005**

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sepanjang sejarah, kedudukan dan peranan Pegawai Negeri Sipil adalah sangat penting dan menentukan. Hal ini di karenakan Pegawai Negeri Sipil adalah Aparatur Negara, Abdi Negara dan Abdi Masyarakat serta pelaksana pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan sebagai usaha mewujudkan tujuan nasional.

Kelancaran penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan nasional tergantung dari kesempurnaan Aparatur Negara dan kesempurnaan Aparatur Negara antara lain tergantung dari kesempurnaan Pegawai Negeri Sipil. Dalam rangka usaha mencapai tujuan nasional tersebut diperlukan pembinaan untuk mewujudkan Pegawai Negeri Sipil yang penuh kesetiaan dan ketaatan pada Pancasila, Undang-undang Dasar 1945, Negara dan Pemerintahan yang bersatu padu, bersih, berkualitas tinggi dan sadar akan tanggung jawabnya. Semua ini untuk menjamin penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdaya guna dan berhasil guna. Pembinaan itu dilaksanakan berdasarkan sistem karier dan sistem prestasi kerja.¹

Di samping itu Pegawai Negeri Sipil harus dikelola dan diurus dengan baik sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 12 Undang-Undang Nomor

¹ Sastra Djatmika dan Marsono, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 1995, hlm. 50

43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian:

- 1) Manajemen Pegawai Negeri Sipil diarahkan untuk menjamin penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdaya guna dan berhasil guna;
- 2) Untuk mewujudkan penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan sebagaimana dimaksud ayat (1) diperlukan Pegawai Negeri Sipil yang profesional, bertanggung jawab, jujur, dan adil melalui pembinaan yang dilaksanakan berdasarkan sistem karir dan sistem prestasi kerja yang dititik beratkan pada sistem prestasi kerja.

Selain itu perlu dilaksanakan usaha penertiban dan pembinaan Aparatur Negara yang meliputi struktur, prosedur kerja, kepegawaian maupun sarana dan fasilitas kerja sehingga keseluruhan Aparatur Negara baik di tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah, benar-benar merupakan Aparatur Negara yang ampuh, berwibawa, kuat, berdaya guna, berhasil guna, bersih, penuh kesetiaan.² Sehubungan dengan fungsi manajemen Pegawai Negeri Sipil Daerah yang telah menjadi wewenang Pemerintah Daerah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maka tugas-tugas yang harus diemban oleh pemerintah Kabupaten semakin besar karena selain kewenangan telah dimiliki, jumlah Pegawai Negeri Sipil yang berada di bawah pembinaan Pemerintah Daerah semakin banyak pula. Hal ini membawa konsekwensi bahwa di satu sisi permasalahan-permasalahan yang muncul akan semakin

komplek, di sisi lain potensi Sumber Daya Aparatur yang besar merupakan suatu tantangan untuk dapat lebih memberdayakan keberadaan Pegawai Negeri Sipil.

Pada era otonomi daerah sekarang ini, peran dan keberadaan Pegawai Negeri Sipil menjadi sorotan masyarakat, masyarakat semakin peka dan kritis terhadap pelayanan yang diberikan oleh aparatur pemerintah. Begitu pula sosok Pegawai Negeri Sipil diharapkan dapat menjadi tauladan dan contoh yang baik di dalam pergaulan masyarakat sehingga Pegawai Negeri Sipil selain menyelesaikan tugas-tugas kedinasan juga dituntut mempunyai kepribadian yang baik di tengah-tengah masyarakat.

Berkaitan dengan hal tersebut, secara khusus pembinaan Pegawai Negeri Sipil telah diatur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Penegakan disiplin di kalangan Pegawai Negeri Sipil harus dilaksanakan oleh setiap anggota (Pegawai Negeri Sipil), para atasan melakukan pengawasan atas ditaatinya disiplin di dalam lingkungan yang dipimpinnya mengenai segala sesuatu yang terjadi dengan anak buahnya, maka atasan yang bersangkutan itulah yang mempertanggungjawabkannya. Penegakan disiplin di lingkungan Pegawai Negeri Sipil adalah sangat penting karena suatu lingkungan kerja tanpa disiplin akan terjadi kekacauan. Karena itu di dalam sumpah /janji Pegawai Negeri Sipil ditekankan betul-betul bahwa Pegawai Negeri Sipil akan mentaati segala peraturan perundang-undangan yang berlaku dan melaksanakan tugas

² Moch. Faisal Salam, *Penyelesaian Sengketa Pegawai Negeri Sipil di Indonesia*, Mandar Maju,

kedinasan yang dipercayakan kepadanya dengan penuh pengabdian, kesadaran dan tanggung jawab.

Setiap Pegawai Negeri Sipil baik atasan maupun bawahan harus menegakkan kehormatan Pegawai Negeri Sipil dan selalu menghindari perbuatan-perbuatan atau ucapan-ucapan yang dapat menodai/merusak nama baik Pegawai Negeri Sipil baik di lingkungan kerja maupun di luar lingkungan kerjanya.

Namun harus disadari pula bahwa untuk mewujudkan Pegawai Negeri Sipil yang penuh kedisiplinan ternyata bukanlah pekerjaan yang mudah karena hal ini berhubungan dengan karakteristik, profesionalisme dan integritas moral seseorang serta pengaruh lingkungan. Dalam kenyataannya Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Pemerintah Kabupaten Wonogiri masih banyak dijumpai adanya pelanggaran-pelanggaran terhadap kaidah-kaidah disiplin. Kaidah disiplin ini adalah ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil, yang di dalamnya diatur tentang kewajiban dan larangan yang harus ditaati oleh setiap Pegawai Negeri Sipil.

Melihat masalah yang lebih sempit kaitannya dengan pelaksanaan penjatuhan hukuman disiplin, dijumpai berbagai kasus kepegawaian yang bersifat krusial. Hal ini dipengaruhi oleh bermacam-macam faktor dengan berbagai bentuk kepentingan lainnya. Penjatuhan hukuman disiplin merupakan suatu bentuk pembinaan bagi Pegawai Negeri Sipil yang melanggar Peraturan

Disiplin Pegawai Negeri Sipil, dan di sisi lain akan mempengaruhi tingkah laku, mentalitas dan pola kerja dari Pegawai Negeri Sipil lainnya.

Berpijak dari fenomena di atas, penulis tertarik untuk mengadakan penelitian tentang esensi hukuman disiplin bagi penegakan disiplin Pegawai Negeri Sipil sehingga dalam penelitian ini penulis mengambil judul “ESENSI HUKUMAN DISIPLIN BAGI PENEGAKAN DISIPLIN PEGAWAI NEGERI SIPIL DI KABUPATEN WONOGIRI”.

B. Perumusan Masalah

Rumusan masalah yang penulis kemukakan di sini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah esensi hukuman disiplin bagi penegakan disiplin Pegawai Negeri Sipil ?
2. Bagaimanakah penerapan hukuman disiplin di lingkungan Pegawai Negeri Sipil Kabupaten Wonogiri ?
3. Bagaimanakah esensi hukuman disiplin dalam praktek, ditinjau dari kajian filosofis, yuridis dan sosiologis di Kabupaten Wonogiri ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui esensi hukuman disiplin bagi penegakan disiplin Pegawai Negeri Sipil.
2. Untuk mengetahui penerapan hukuman disiplin di lingkungan Pegawai Negeri Sipil Kabupaten Wonogiri.

3. Untuk mengetahui esensi hukuman disiplin dalam praktek, ditinjau dari kajian filosofis, yuridis dan sosiologis di Kabupaten Wonogiri.

D. Manfaat Penelitian

Kegunaan penelitian ini adalah :

1. Manfaat Teoritis

- a. Dapat memberikan kontribusi dalam bidang Hukum Administrasi Negara khususnya Hukum Kepegawaian dalam mengkaji penerapan hukuman disiplin untuk menegakkan disiplin Pegawai Negeri Sipil;
- b. Hasil penelitian dapat digunakan untuk menambah referensi bagi penelitian-penelitian yang akan dilakukan selanjutnya.

2. Manfaat Praktis

Untuk memberikan sumbangan pemikiran yang ditujukan kepada Pemerintah dan Pemerintah Daerah Kabupaten Wonogiri pada khususnya, berkaitan dengan penerapan hukuman disiplin berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

E. Kerangka Pemikiran

Berdasarkan Ketentuan Pasal 3 ayat (1) Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, kedudukan Pegawai Negeri Sipil adalah sebagai berikut :

“ Pegawai Negeri berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan “. Dari bunyi Pasal 3 Ayat (1) ini dapat disimpulkan bahwa :

1. Pegawai Negeri baik yang rendah maupun yang berpangkat tinggi adalah unsur aparatur negara.
2. Sebagai unsur aparatur negara Pegawai Negeri bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan ketentuan harus bertindak:
 - a. Jujur, dengan pengertian dalam, Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang penyelenggara Negara yang bersih.
 - b. Adil, dengan pengertian dalam menjalankan tugasnya harus bertindak adil, tidak memihak kepada siapapun.
 - c. Merata, dengan pengertian bahwa kepentingan-kepentingan yang dilayani mempunyai hak yang sama dengan yang lainnya.
3. Sebagai unsur aparatur negara, Pegawai Negeri Sipil tidak hanya menjalankan fungsi umum pemerintahan, tetapi juga harus mampu melaksanakan, menggerakkan serta memperlancar pembangunan untuk kepentingan rakyat banyak.

Dalam pada itu, ketentuan Pasal 3 Ayat (2) menyebutkan bahwa “ Dalam kedudukan dan tugas sebagaimana dimaksud Ayat (1), pegawai negeri harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat “.

Dari bunyi ayat tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa seorang Pegawai Negeri dalam menjalankan tugasnya harus bertindak secara netral. Adapun

pengertian netral itu Pegawai Negeri dalam menjalankan tugasnya tidak mementingkan suku, agama, golongan, atau partai politik. Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan harus dapat menghindari pengaruh-pengaruh tersebut sehingga ia dapat melayani semua unsur masyarakat.³

Melihat kedudukan Pegawai Negeri Sipil yang sangat strategis tersebut maka pegawai Negeri Sipil harus dikelola dengan manajemen yang mengarah pada penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdaya guna dan berhasil guna sehingga diperlukan upaya pembinaan Pegawai Negeri Sipil secara keseluruhan mulai dari pengangkatan sampai dengan pemberhentian. Salah satu bentuk pembinaan Pegawai Negeri Sipil tersebut adalah adanya upaya penegakan disiplin Pegawai Negeri Sipil yang secara khusus telah diatur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

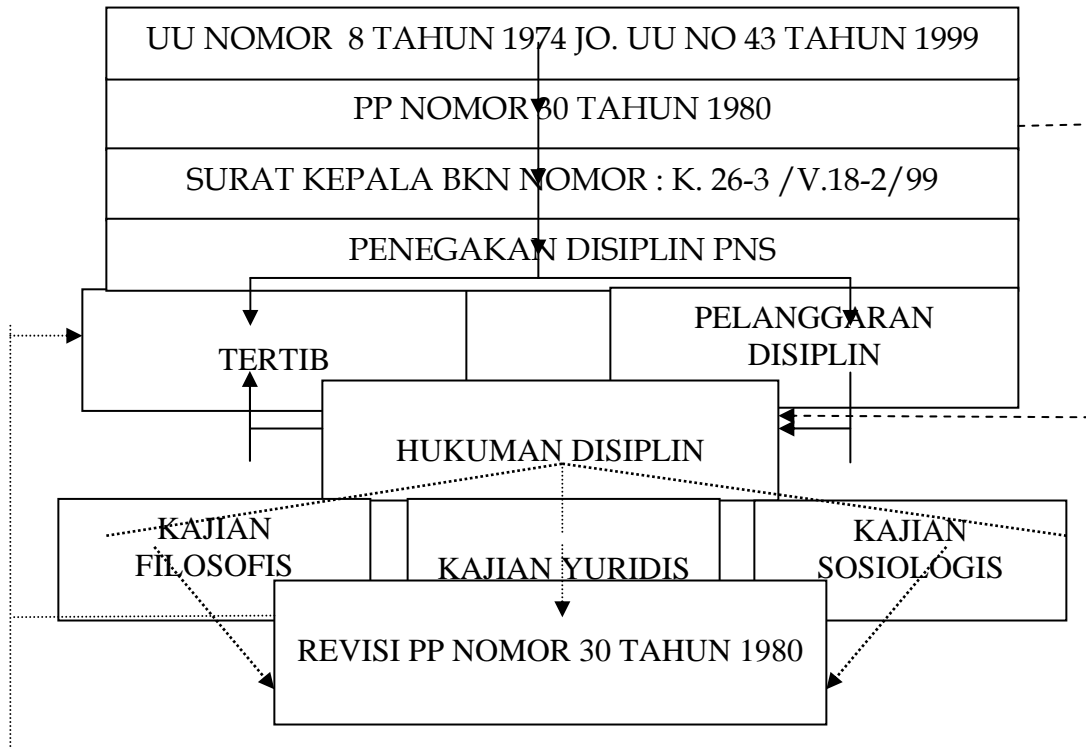
Permasalahan-permasalahan yang dihadapi oleh Pemerintah Kabupaten Wonogiri semakin banyak sehingga Pegawai Negeri Sipil dituntut untuk meningkatkan kedisiplinan dalam rangka memperlancar pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan.

Untuk itu sangatlah penting untuk mengetahui pelaksanaan kedisiplinan Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Pemerintah Kabupaten Wonogiri karena keberhasilan pelaksanaan tugas-tugas Pegawai Negeri Sipil salah satunya ditentukan oleh faktor kedisiplinan. Dengan demikian, perlu bagi kita untuk melihat secara mendalam mengenai esensi hukuman disiplin sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil, pelaksanaan penerapan hukuman disiplin dan esensi hukuman disiplin dalam praktek ditinjau dari segi filosofis, yuridis dan sosiologis.

Dengan melihat kondisi penerapan dan esensi hukuman disiplin di Kabupaten Wonogiri berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil sangat perlu adanya pemikiran-pemikiran baru antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah untuk mengkaji ulang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil dalam rangka pembinaan Pegawai Negeri Sipil.

³ Ibid, hlm. 19

Gambar 1
**SKEMA ESENSI HUKUMAN DISIPLIN BAGI PENEGAKAN
DISIPLIN PEGAWAI NEGERI SIPIL
KERANGKA PEMIKIRAN**



1. Lokasi dan Waktu Penelitian

Lokasi penelitian ini dilaksanakan di Kabupaten Wonogiri. Waktu penelitian dilakukan selama 3 (tiga) bulan mulai bulan Maret sampai dengan bulan Mei 2004.

2. Desain Penelitian

Penelitian merupakan suatu proses mencari suatu kebenaran secara sistematis dalam waktu tertentu dengan menggunakan metode ilmiah serta aturan-aturan yang berlaku. Untuk dapat menerapkan metode ilmiah dalam praktek penelitian, maka diperlukan suatu desain penelitian. Suatu

perencanaan penelitian pada hakekatnya merupakan petunjuk-petunjuk yang telah tersusun secara logis dan sistematis maupun konsisten.⁴ Dalam pengertian yang sempit desain penelitian hanya mengenai pengumpulan data dan analisis data saja.⁵

Dalam penyusunan tesis ini, penulis menggunakan desain penelitian deskriptif, yaitu suatu metode dalam meneliti status kelompok manusia, suatu sistem pemikiran ataupun kondisi, suatu peristiwa pada masa sekarang.

Tujuan dari penelitian deskriptif ini adalah memberikan gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta serta hubungan antara fenomena-fenomena yang diselidiki.⁶

3. Sumber Data

a. Data Primer

Data Primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari responden atau informan penelitian melalui wawancara. Dari data dan informasi yang diperoleh dari informan, peneliti memperoleh gambaran secara objektif mengenai objek penelitian sebagai bahan masukan untuk selanjutnya dianalisis berdasarkan kajian sosiologis, yuridis dan sosiologis.

Dalam penelitian ini, data primer yang diambil adalah data yang diperoleh dari informan yang benar-benar dapat dipertanggungjawabkan

⁴ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UII Press, Jakarta, 1986, hlm. 20

⁵ Suchman dalam Moh Nasir, *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988, hlm. 99

⁶ Ibid. hlm. 63

mengenai esensi Hukuman Disiplin bagi penegakan disiplin Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Wonogiri ini diambil dari hasil wawancara dengan :

- 1) Kepala Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Wonogiri mengenai pembinaan pegawai negeri sipil terkait dengan pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil.
- 2) Kepala Badan Pengawasan Kabupaten Wonogiri mengenai prosedur dan tata cara pemeriksaan pelanggaran disiplin pegawai negeri sipil.
- 3) Kepala Bidang Administrasi dan Pembinaan Pegawai Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Wonogiri mengenai penerapan hukuman disiplin di Kabupaten Wonogiri

b. Data Sekunder

Data Sekunder merupakan data yang berkaitan dengan objek penelitian dimana diperoleh dari dokumen-dokumen, data statistik ataupun sumber data kualitatif lainnya serta literatur-literatur yang berkaitan dengan pokok permasalahan. Data ini adalah data penunjang yang diperlukan dalam suatu peristiwa. Adapun data sekunder dari penelitian ini adalah berasal dari perpustakaan-perpustakaan, Badan Pengawasan Kabupaten Wonogiri dan Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Wonogiri.

4. Teknik Pengumpulan data

Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah wawancara dengan menggunakan pedoman wawancara atau daftar pertanyaan yang telah disiapkan sebelumnya.

Data yang diperoleh dari daftar pertanyaan yang ditujukan kepada responden berupa data primer. Daftar pertanyaan tersebut bertujuan untuk mendapatkan data tentang pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Wonogiri.

Data sekunder maupun informasi yang berkenaan dengan objek penelitian yang diperoleh dari dokumen-dokumen dan statistik maupun sumber data kualitatif lainnya. Data ini merupakan sebagai penunjang yang diperlukan dalam penelitian ini.

Dari penelitian ini sumber data sekunder adalah berasal dari Perpustakaan, Badan Pengawasan Kabupaten Wonogiri dan Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Wonogiri.

5. Teknik Analisis Data

Analisis data merupakan suatu bagian kegiatan dari penelitian dimana merubah data yang didapat dalam penelitian menjadi data yang berguna dalam kegiatan penelitian. Kegiatan analisis dalam penelitian merupakan suatu kegiatan yang sangat penting sebab dengan analisis inilah data-data yang didapat dalam penelitian akan terlihat manfaatnya, terutama dalam memecahkan masalah penelitian dan mencapai tujuan penelitian.

Teknik analisis data adalah proses penyusunan data agar dapat ditafsirkan.⁷ Menyusun berarti menggolongkan ke dalam pola, tema dan kategori. Tafsiran berarti memberikan makna analisis, menjelaskan pola dan menggabungkannya dengan berbagai konsep yang kemudian hasilnya dituangkan ke dalam bentuk kata-kata dan bukan angka-angka sehingga metode analisis data yang digunakan adalah metode deskriptif kualitatif dengan pendekatan kaidah hukum.

Setelah data terkumpul dilakukan pemilahan untuk menentukan klasifikasi tertinggi, sedang dan terendah. Dari data ketiga klasifikasi tersebut masing-masing dianalisis secara mendalam. Dengan demikian nantinya akan diperoleh data mengenai esensi hukuman disiplin bagi penegakan disiplin pegawai negeri sipil, pelaksanaan penerapan hukuman disiplin di Kabupaten Wonogiri dan esensi hukuman disiplin dalam praktek ditinjau dari kajian filosofis, yuridis, sosiologis.

G. Sistematika Penulisan Tesis

Sistematika penulisan tesis ini terdiri dari 5 (lima) Bab yaitu Bab I Pendahuluan, merupakan dasar berpijak bagi bab-bab berikutnya. Bab I ini terdiri atas latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka pemikiran dan metode penelitian serta sistematika penulisan tesis.

⁷ Nasution. S, *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*, Transito, Bandung, 1998, hlm. 126

Bab II Kajian teoritis, merupakan alat penjelas dan sandaran berpikir terhadap pokok-pokok kajian yang telah dirumuskan. Bab II ini terdiri atas pengertian birokrasi pemerintahan, disiplin pegawai negeri sipil, pelanggaran disiplin dan hukuman disiplin.

Bab III Gambaran Lokasi Penelitian, merupakan gambaran deskripsi lokasi penelitian. Bab III ini terdiri dari dua sub bab, yaitu gambaran umum Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Wonogiri dan gambaran khusus penelitian.

Bab IV Analisis Esensi Hukuman Disiplin, terdiri dari tiga sub bab yaitu esensi hukuman disiplin bagi penegakan disiplin pegawai negeri sipil, penerapan hukuman disiplin di Kabupaten Wonogiri dan esensi hukuman disiplin dalam praktek di Kabupaten Wonogiri dan Bab V Penutup, merupakan Bab terakhir terdiri dari dua sub bab yaitu kesimpulan dan saran.