

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Penjelasan pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dinyatakan bahwa Negara kesatuan Republik Indonesia adalah merupakan Negara Hukum yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bertujuan untuk mewujudkan tata kehidupan Bangsa, Negara, dan Masyarakat yang tertib, bersih, makmur dan berkeadilan, jadi dapat ditegaskan bahwa Negara Indonesia merupakan Negara Hukum (*Rechtsstaat*), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*Machsstaat*).

Negara dalam menjalankan kekuasaannya mempunyai alat untuk mengatur yang disebut Pemerintah (*Government*) atau disebut Administrasi. Sementara itu, konsep dan ajaran Negara Hukum, tujuan Negara adalah menyelenggarakan ketertiban Hukum, dengan berdasarkan dan berpedoman pada Hukum. Dalam Negara Hukum segala kekuasaan dari alat-alat pemerintahannya didasarkan atas hukum. Semua orang tanpa kecuali harus tunduk dan taat pada hukum, hanya hukumlah yang berkuasa dalam Negara itu.

Peraturan perundang-undangan yang berlaku mengatur sesuatu dalam Masyarakat baik yang mengatur tentang tugas dan wewenang dalam Aparatur Penyelenggara Pemerintahan di seluruh jajaran Instansi Pemerintahan di Indonesia pada umumnya, tidak terkecuali di lingkungan institusi Kejaksaan Republik Indonesia pada khususnya. Kejaksaan Republik Indonesia adalah pejabat fungsional yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk bertindak

sebagai penuntut umum dan pelaksanaan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum, wewenang berdasarkan undang-undang. Kelancaran penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan nasional terutama dari ketertiban aparatur pemerintahan yang pada pokoknya tergantung pada dedikasi Pegawai Negeri Sipil dengan memiliki jiwa disiplin. Hal ini diperlukan karena Pegawai Negeri Sipil sebagai penyelenggara tugas pemerintahan dan pembangunan dalam rangka usaha mencapai tujuan Undang-Undang Dasar 1945 yaitu: melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.¹

Pentingnya masalah kedisiplinan sehingga perlu diatur secara tersendiri. Namun pelaksanaan kedisiplinan itu tidak akan mungkin terlaksana secara baik apabila tidak disokong oleh pengawasan yang baik pula. Pada dasarnya pengawasan ini adalah alat untuk merangsang, membimbing, dan mengontrol supaya dapat tercapai apa yang kita inginkan. Perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi di bidang pemerintahan sekarang ini telah terjadi perubahan yang besar sekali. Salah satu perubahan itu ialah diwujudkannya tata pemerintahan yang demokratis yang baik (*democratic and good governance*). Upaya mewujudkan sistem pemerintahan yang demokratis, bersih, dan berwibawa selalu menjadi obsesi bagi rakyat dan

¹ Koalisi Pemantauan Jaksa, Catatan Kinerja Kejaksaan di Hari Ulang Tahun Kejaksaan ke 55, dalam <http://www.nttononline.com>, diakses juli 2015, jam 20.30 WIB.

pemerintahan di zaman modern sekarang ini. Peristiwa dramatis yang membawa kondisi perekonomian kita terpuruk sehingga agak sulit bangkit kembali, merupakan tonggak kesadaran bagi kita semua untuk kembali menata sistem pemerintahan yang baik. Salah satu unsur penyelenggaraan pemerintahan yang perlu memperoleh perhatian dalam upaya reformasi itu ialah penataan aparatur pemerintah yang meliputi penetapan kelembagaan birokrasi pemerintahan, sistem, dan penataan manajemen sumber daya pegawai (PNS).

Permasalahan yang timbul di masyarakat akhir-akhir ini mengenai ketidakefektifan system pengawasan di lingkup Kejaksaan merupakan sebuah alasan yang sangat kuat dan teguran terhadap pemerintah untuk segera dilakukan pembaharuan atas sistem tersebut. Pada prinsipnya diperlukan sistem yang lebih efektif, transparan, dan akuntabel yang bisa disesuaikan dengan karakter khusus kejaksaan melalui penjabaran dari ketentuan Undang-Undang Kejaksaan serta, visi dan misi kejaksaan, doktrin, kode etik jaksa, sumpah jabatan dan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik (*good corporate governance*).

Kepegawaian dalam birokrasi pemerintah hal pembaharuan sistem pengawasan di lingkup Kejaksaan juga sangat tergantung dari perubahan sikap dan budaya kerja seluruh aparatur kejaksaan karena betapapun baiknya suatu sistem itu tidak akan mungkin berjalan tanpa ada sebuah komitmen yang kuat dan semangat tinggi untuk selalu memenuhi harapan dari masyarakat. Peran serta publik juga menjadi faktor yang sangat penting dalam pengawasan di

kejaksaan, publik harus selalu berperan aktif dalam memberikan masukan dan dorongan yang obyektif untuk bersama-sama menciptakan sebuah sistem pengawasan yang layak bagi aparaturnya pemerintahan agar menjadi lebih baik.

Penulisan ini bertujuan menguraikan beberapa masalah yang seringkali dihadapi oleh Kejaksaan dalam menyelenggarakan fungsi pengawasan, yaitu dengan melakukan pemetaan awal terhadap permasalahan ketidakefektifan pengawasan internal yang ada, seperti pengaturan yang tidak mengakomodir pengawasan administrasi untuk jaksa, permasalahan sumber daya manusia yang terjadi dalam menjalankan fungsi tersebut hingga permasalahan budaya bekerja personil Kejaksaan.

Kedisiplinan itu harus dimiliki oleh setiap Pegawai Negeri Sipil yang notabene adalah aparaturnya negara yang menyelenggarakan pemerintahan, demi terjaminnya tata tertib dan kelancaran tugas dan wewenang yang diberikan kepadanya oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, adalah suatu landasan hukum untuk menjamin pegawai negeri dan dapat dijadikan dasar untuk mengatur penyusunan aparaturnya negara yang baik dan benar. Penyusunan aparaturnya negara menuju kepada administrasi yang sempurna sangat bergantung kepada kualitas pegawai dan mutu kerapian organisasi aparaturnya itu sendiri. Kedudukan Pegawai Negeri Sipil ialah sangat penting dan menentukan, berhasil tidaknya misi dari pemerintah tergantung dari aparaturnya negara karena pegawai negeri merupakan aparaturnya negara untuk menyelenggarakan pemerintahan dalam mewujudkan pembangunan nasional.

Kelancaran penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan nasional terutama tergantung pada kesempurnaan pegawai negeri sipil. Dalam usaha mencapai tujuan nasional tersebut diatas diperlukan adanya pegawai negeri yang penuh kesetiaan dan ketaatannya pada Pancasila selaku Ideologi Negara dan Undang-Undang 1945, negara dan pemerintah bersatu padu, bermental baik, berwibawa, berdaya guna dan berhasil guna, berkualitas tinggi, mempunyai kesadaran tinggi akan tanggung jawabnya sebagai aparatur negara, abdi negara dan abdi masyarakat. Untuk mewujudkan pegawai negeri sebagaimana tersebut maka perlu adanya pembinaan dan pengawasan dengan sebaik-baiknya atas dasar sistem karier dan sistem prestasi kerja maupun disiplin kerja. Sistem karir adalah suatu sistem kepegawaian dimana suatu pengangkatan pertama didasarkan atas kecakapan yang bersangkutan, dalam pengembangannya selanjutnya yang dapat menjadi pertimbangannya adalah masa kerja, kesetiaan, pengabdian serta syarat- syarat objektif lainnya.

Sistem prestasi kerja adalah sistem kepegawaian dimana pengangkatan seseorang untuk menduduki suatu jabatan atau untuk kenaikan pangkat didasarkan atas kecakapan dan prestasi kerja yang dicapai oleh pegawai. Kecakapan tersebut harus dibuktikan dengan lulus dalam ujian dinas dan prestasi dibuktikan secara nyata dan sistem prestasi kerja ini tidak memberikan penghargaan terhadap masa kerja. Selain itu untuk membina pegawai negeri sipil yang demikian itu, antara lain diperlukan adanya peraturan disiplin yang memuat pokok-pokok kewajiban, larangan, dan sanksi

apabila kewajiban tidak ditaati, atau larangan dilanggar. Namun pegawai negeri bukan saja unsur aparat negara tetapi juga merupakan abdi negara dan abdi masyarakat pula yang selalu hidup ditengah masyarakat dan juga bekerja untuk kepentingan masyarakat, oleh karena itu dalam pelaksanaan pembinaan dan pengawasan pegawai negeri bukan saja dilihat dan diperlakukan sebagai aparatur negara, tetapi juga dilihat dan diperlakukan sebagai warga negara. Hal ini juga mengandung pengertian, bahwa dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan hendaknya sejauh mungkin diusahakan adanya keserasian antara kepentingan dinas dan kepentingan pegawai negeri sebagai perorangan, dengan ketentuan bahwa apabila ada perbedaan antara kepentingan dinas dan kepentingan pegawai negeri sebagai perorangan, maka kepentingan dinaslah yang selalu diutamakan dari pada kepentingan lainnya.

Pengertian Negara yang bersih, kuat dan berwibawa yaitu aparatur yang seluruh perbuatan dan tindakannya dapat dipertanggung jawabkan, baik dilihat dari segi moral dan nilai-nilai luhur bangsa maupun dari segi perundang-undangan serta tidak mengutamakan orientasi kekuasaan yang ada dalam dirinya untuk melayani kepentingan umum dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan juga pelaksanaan pembangunan nasional.

Berdasarkan fakta dilapangan yang terjadi menunjukkan bahwa hambatan pelaksanaan pembangunan terkadang justru muncul dari kalangan Aparatur Negara sendiri. Penempatan pegawai dalam jabatan banyak dijumpai ketidaksesuaian antara keahlian dengan jabatan yang diembannya. Hal ini terlihat dari sistem karier dan pengkaderan pegawai yang tidak fokus dan terarah. Banyak pejabat yang setelah mengikuti pendidikan dan pelatihan

penjenjangan tidak seluruhnya bisa diangkat dalam jabatan yang dipersyaratkan dalam jabatan melalui pendidikan dan pelatihan.² Pemerintah harus bekerja keras untuk membangun suatu sistem karier dan pengkaderan pegawai agar tidak adanya lagi ketidaksesuaian antara keahlian dengan jabatan yang diembannya, hal ini harus dilakukan karena apabila tidak adanya suatu sistem yang mengarahkan kepada sistem karir dan pengkaderan yang maka akan berakibat negatif pada prestasi kerja pegawai negeri yang bersangkutan.

Berdasarkan pada hal tersebut, pemerintah Indonesia dipandang masih banyak kekurangan yaitu kurang adanya sistem karier dan pengkaderan pegawai yang baik tentang tenaga kerja. Sedangkan pembinaan Pegawai Negeri Sipil diatur dalam Pasal 12 ayat (1) UU No. 5 Tahun 2014 ialah sebagai berikut : "Agar Pegawai Negeri Sipil dapat melaksanakan tugasnya secara berdaya guna dan berhasil guna maka perlu diatur pembinaan Pegawai Negeri Sipil yang ada ditingkat daerah. Dengan demikian peraturan perundang-undangan yang berlaku bagi Pegawai Negeri Sipil pusat, dengan sendirinya berlaku pula pada Pegawai Negeri yang ada ditingkat daerah, kecuali ditentukan lain oleh Undang-undang. Selain dari pada itu perlu dilaksanakan usaha penerbitan dan pembinaan Aparatur Negara yang meliputi baik struktur, prosedur kerja, kepegawaian maupun sarana dan fasilitas kerja, sehingga keseluruhan Aparatur Negara baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah benar-benar merupakan Aparatur yang ampuh, berwibawa, kuat, berdayaguna, penuh kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila dan Undang-Undang 1945 Negara dan Pemerintah.

² Miftah Toha, 2005. *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*, Jakarta: Prenadamedia Group. hal 19.

Pegawai Negeri Sipil sebagai aparat pemerintah dan abdi masyarakat diharapkan selalu siap sedia dalam menjalankan dan mengemban tugas yang telah menjadi tanggung jawabnya dengan baik, akan tetapi sering terjadi didalam suatu instansi pemerintah yang pegawainya melakukan pelanggaran disiplin bahkan seperti datang terlambat, pulang sebelum waktunya, ketidakhadiran tanpa pemberitahuan bekerja sambil ngobrol sehingga kinerja kerja menjadi terganggu. Hal ini yang sering menimbulkan kurang atau tidak efektif dan efisiensinya pegawai negeri tersebut. Tidak terkecuali pegawai yang bertugas di lingkungan Kejaksaan Republik Indonesia baik dipusat maupun daerah. Lewat media massa maupun media elektronik, kerap diberitakan pemberitaan yang tidak pantas didengar dan lihat oleh masyarakat, selain itu masalah-masalah seperti penyelewengan jabatan dari aparat Kejaksaan Republik Indonesia, seperti tertangkap tangan oleh pihak berwajib atau pihak yang berwenang dalam suatu razia pegawai yang tidak berada di kantor pada jam kerja, terlibat narkoba dan terbukti oleh pengadilan dalam kasus korupsi dan lain-lainnya.

Tidak terkecuali yang terjadi di Kejaksaan Negeri Ambon, hal yang berkaitan dengan kedisiplinan serta etika dan tanggung jawab profesi sering kali ditiadakan dalam menjalankan tugas sebagai Pegawai Negeri Sipil dalam lingkup Kejaksaan Negeri Ambon, hal inilah yang menjadikan penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul Pelaksanaan Pengawasan Administrasi Terhadap Pegawai Negeri Sipil di Kejaksaan Negeri Ambon (Studi pada Kejaksaan Negeri Ambon).

B. Rumusan Masalah

Dari paparan latar belakang diatas maka dapat diambil rumusan masalah, yakni:

1. Bagaimanakah pelaksanaan pengawasan administrasi terhadap Pegawai Negeri Sipil di Kejaksaan Negeri Ambon ?
2. Apa sajakah yang menjadi hambatan pelaksanaan pengawasan administrasi terhadap Pegawai Negeri Sipil di Kejaksaan Negeri Ambon ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian rumusan masalah tersebut, maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Mengetahui pelaksanaan pengawasan aparat kejaksaan dalam hal administrasi.
2. Mengetahui hambatan-hambatan dari pelaksanaan pengawasan administrasi dan kelemahan dalam prosedur melaksanakan pengawasan administrasi di Kejaksaan Negeri Ambon.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktis, diantaranya sebagai berikut:

1. Secara teoritis

Dalam penelitian ini di harapkan agar hasil penelitian nantinya dapat memberikan sumbangsi ilmu yang bermanfaat ataupun menarnbah pengetahuan terutama dalam hukum Administrasi Negara mengenai

masalah-masalah yang berkaitan dengan pelaksanaan pengawasan administrasi terhadap Pegawai Negeri Sipil.

2. Secara Praktis

Bagi Pegawai Negeri sipil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan atau menambah pengetahuan terkait hal-hal yang berhubungan dengan pengawasan administrasi Pegawai Negeri Sipil.