

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Setiap negara menganut sistem pemerintahan yang sesuai dengan falsafah negara dan undang-undang dasar yang dimilikinya. Indonesia memiliki falsafah negara, yaitu Pancasila dan UUD 1945. Oleh karena itu, Indonesia menganut sistem pemerintahan yang sesuai dengan falsafah negara, yaitu Pancasila dan UUD 1945. Pembukaan UUD 1945 dikatakan bahwa : "... maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia, yang berkedaulatan rakyat...".

Disebutkan dalam Pasal 1 ayat (2), UUD 1945 ditegaskan bahwa "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat". Ini berarti bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat, yang merupakan lembaga perwakilan rakyat di Indonesia, memegang kedaulatan tertinggi. Dalam penjelasan resmi UUD 1945, yang umum mengenai pokok pikiran, dalam Pembukaan UUD 1945, dikatakan bahwa "... negara yang berkedaulatan rakyat, berdasarkan atas kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan. Oleh karena itu, sistem negara yang terbentuk dalam undang-undang dasar harus berdasarkan permusyawaratan perwakilan. Memang, aliran ini sesuai dengan sifat masyarakat Indonesia, maka jelaslah bahwa Republik Indonesia menganut sistem pemerintahan demokrasi yang dinamakan demokrasi Pancasila,

sesuai dengan dasar negara, yaitu Pancasila dan UUD 1945 serta kepribadian bangsa yang bersumberkan tata nilai sosial-budaya bangsa Indonesia.¹

Pelaksanaan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok negara dan dalam rangka membina kesatuan bangsa, maka hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dikembangkan atas dasar keutuhan negara kesatuan dan diarahkan pada pelaksanaan otonomi daerah yang nyata, dinamis, dan bertanggung jawab yang dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah dan dilaksanakan bersama dengan dekonsentrasi. Sehingga dalam hal peranan pegawai negeri sipil sangatlah diperlukan dalam setiap pembangunan suatu negara.

Pasal 3 Undang-undang No. 43 Tahun 1999, bahwa :

“Pegawai Negeri Sipil berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintah dan pembangunan”.

Rumusan kedudukan pegawai negeri sebagai tersebut di atas bertolak dari pikiran, bahwa pemerintah tidak hanya menjalankan fungsi umum pemerintahan, tetapi juga harus mampu melaksanakan fungsi pembangunan, atau dengan perkataan lain, pemerintah bukan hanya menyelenggarakan tertib pemerintahan, tetapi juga harus mampu menggerakkan dan memperlancar pembangunan untuk kepentingan rakyat banyak.

Usaha untuk mencapai tujuan nasional, diperlukan adanya Pegawai negeri Sipil sebagai unsur aparatur negara, abdi negara, dan abdi masyarakat yang penuh kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar 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 pemerintahan dan pembangunan.²

Setiap negara selalu menginginkan agar mempunyai aparatur pemerintahan yang baik, untuk menciptakan suatu pegawai negeri sipil yang berkualitas baik, dan berdisiplin tinggi maka diperlukan suatu aturan-aturan yang dapat menjadikan pegawai negeri tersebut menjadi disiplin dan berdaya guna. Disebutkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 telah diatur dengan jelas kewajiban yang harus ditaati dan larangan yang tidak boleh dilanggar oleh setiap Pegawai Negeri Sipil yang melakukan pelanggaran disiplin. Selain daripada itu dalam Peraturan Pemerintah tersebut, diatur pula tentang tata cara penjatuhan dan penyampaian hukuman disiplin, serta tata cara pengajuan keberatan apabila Pegawai Negeri Sipil yang dijatuhi hukuman disiplin itu merasa keberatan atas hukuman disiplin yang dijatuhkan kepadanya.

Pada Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980, yaitu setiap

Pegawai Negeri Sipil wajib :

- (1) Setia dan taat sepenuhnya kepada Pancasila, UUD 1945, Negara, dan Pemerintah;
- (2) Mengutamakan kepentingan Negara di atas kepentingan golongan atau diri sendiri, serta menghindari segala sesuatu yang dapat mendesak kepentingan negara oleh kepentingan golongan, diri sendiri, atau pihak lain;
- (3) Menjunjung tinggi kehormatan dan martabat Negara, Pemerintah, dan Pegawai Negeri Sipil;
- (4) Mengangkat dan mentaati sumpah/janji Pegawai Negeri Sipil dan sumpah/janji jabatan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- (5) Menyimpan rahasia Negara dan atau rahasia jabatan dengan sebaik-baiknya;
- (6) Memperhatikan dan melaksanakan segala ketentuan Pemerintah baik yang langsung menyangkut tugas kedinasannya maupun yang berlaku secara umum;
- (7) Melaksanakan tugas kedinasan dengan sebaik-baiknya dan dengan penuh pengabdian, kesadaran dan tanggung jawab;
- (8) Bekerja dengan jujur, tertib, cermat, dan bersemangat untuk kepentingan Negara;
- (9) Memelihara dan meningkatkan keutuhan, kekompakan, persatuan, dan kesatuan Korps Pegawai Negeri Sipil;
- (10) Segera melaporkan kepada atasannya, apabila mengetahui ada hal yang dapat membahayakan atau merugikan Negara/Pemerintah, terutama di bidang keamanan, keuangan, dan materiil;
- (11) Mentaati ketentuan jam kerja;
- (12) Menciptakan dan memelihara suasana kerja yang baik;
- (13) Menggunakan dan memelihara barang-barang milik Negara sebaik-baiknya;
- (14) Memberikan pelayanan dengan sebaik-baiknya kepada masyarakat menurut bidang tugasnya masing-masing.
- (15) Bertindak dan bersikap tegas, tetapi adil dan bijaksana terhadap bawahannya;
- (16) Membimbing bawahannya dalam melaksanakan tugasnya;
- (17) Menjadi dan memberikan contoh serta teladan yang baik terhadap bawahannya;
- (18) Mendorong bawahannya untuk meningkatkan prestasi kerjanya;
- (19) Memberikan kesempatan kepada bawahannya untuk mengembangkan kariernya;
- (20) Mentaati ketentuan peraturan perundang-undangan tentang perpajakan;
- (21) Berpakaian rapi dan sopan serta bersikap dan bertingkah laku sopan santun terhadap masyarakat, sesama Pegawai Negeri Sipil, dan terhadap atasan;
- (22) Hormat menghormati antara sesama warganegara
agama/kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, yang

- (24) Mentaati segala peraturan perundang-undangan dan peraturan kedinasan yang berlaku;
- (25) Mentaati perintah kedinasan dari atasan yang berwenang;
- (26) Memperhatikan dan menyelesaikan dengan sebaik-baiknya setiap laporan yang diterima mengenai pelanggaran disiplin.

Pengertian disiplin yang lazim berarti penataan tata tertib, sedangkan dalam PP No. 30 Tahun 1980 sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 3 ayat (1) diberikan pengertian yang lebih luas yaitu sampai menjangkau perbuatan-perbuatan yang merupakan tindak pidana. Di samping itu peraturan tersebut tidak mengurangi ketentuan dalam peraturan perundang-undangan pidana, apabila terhadap Pegawai Negeri Sipil yang melakukan pelanggaran disiplin dijatuhi hukuman disiplin oleh pejabat yang berwenang menghukum.³

Dalam kaitannya dengan kepegawaian maka disebutkan dalam Pasal 129 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa :

- (1) Pemerintah melaksanakan pembinaan manajemen pegawai negeri sipil daerah dalam suatu kesatuan penyelenggaraan manajemen pegawai negeri sipil secara nasional.
- (2) Manajemen pegawai negeri sipil daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi penetapan formasi, pengadaan, pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pensiun, gaji, tunjangan, kesejahteraan, hak dan kewajiban kedudukan hukum, pengembangan kompetensi, dan pengendalian jumlah.

Dari beberapa uraian di atas, maka dalam hal ini penulis tertarik untuk meneliti pelaksanaan PP No. 30 Tahun 1980 sebelum dan sesudah

diterbitkannya UU No. 32 Tahun 2004 di lingkungan Pemda Kota Magelang, karena tidak jarang peraturan-peraturan tersebut di langgar terutama dalam hal penyalahgunaan jam kerja.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut diatas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah pelaksanaan PP No. 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil sebelum dan sesudah berlakunya UU No. 32 Tahun 2004 di Pemda Kota Magelang ?
2. Hambatan apa saja yang terjadi dalam PP No. 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil sebelum dan sesudah berlakunya UU No. 32 Tahun 2004 di Pemda Kota Magelang dan upaya-upaya apakah untuk mengauasi hambatan dalam pelaksanaan PP No. 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil sebelum dan sesudah berlakunya UU No. 32 Tahun 2004 di Pemda Kota Magelang ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah tersebut di atas, maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan sekaligus memberi gambaran secara lengkap mengenai pelaksanaan PP No. 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin

2. Untuk mengetahui upaya-upaya dalam mengatasinya hambatan yang terjadi dalam pelaksanaan PP No. 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil sebelum dan sesudah berlakunya UU No. 32 Tahun 2004 di Pemda Kota Magelang.

D. Manfaat Penelitian

1. Diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi perkembangan ilmu pengetahuan dan ilmu hukum, khususnya ilmu hukum bagian Hukum Administrasi Negara.
2. Diharapkan hasil penelitian dapat bermanfaat bagi penulis dan menjadi bahan masukan bagi para penegak disiplin pegawai negeri sipil umumnya dan pegawai negeri di Pemda Kabupaten Magelang pada khususnya.

E. Tinjauan Pustaka

Usaha untuk mewujudkan tujuan negara Republik Indonesia dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alenia IV menuntut partisipasi berbagai pihak, baik pemerintah maupun masyarakat pada umumnya. Hal ini dijelaskan juga dalam Garis Garis Besar Haluan Negara (Keterapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor 11/MPR/1993) bahwa pembangunan nasional dilaksanakan bersama oleh masyarakat dan pemerintah. Masyarakat adalah pelaku utama dan pemerintah berkewajiban untuk mengarahkan, membimbing serta menciptakan suasana yang menunjang, saling mengisi dan saling melengkapi dalam suatu

Dalam hal penyelenggaraan pemerintah negarara Republik Indonesia, ada suatu pelaksanaan administratif yang berasaskan dengan hukum administrasi negara sebagai bagian teknis secara khusus di dalam penyelenggaraan negara ini yang dijalankan oleh segenap jajaran aparatur di seluruh instansi negeri. Demi kelangsungan Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka termasuk di dalamnya pegawai negeri, dimana ia sebagai salah satu unsur aparatur negara yang mempunyai posisi yang sangat strategis dan peranan yang penting, serta sebagai katalisator dan dinamisator dari disintegrasi bangsa, yang bertugas menyelenggarakan pemerintahan dan menggerakkan kelancaran pelaksanaan pembangunan dalam rangka mencapai tujuan negara seperti yang tercantum dalam alenia IV UUD 1945.

Agar dalam rangka penyelenggaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia dapat terkendali serta terkontrol dengan baik dan teratur, tentu saja dibutuhkan instrumen hukum maupun peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai hukum positif (*ius constitutum*) bagi setiap unsur masyarakat, Pegawai Negeri Sipil serta pejabat penyelenggara negara.

Pegawai negeri adalah mereka yang telah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat dalam suatu jabatan negeri atau diserahi tugas/Negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁴

Sedangkan yang dimaksud dengan Kepegawain Negeri ialah segala hal yang mengenai kedudukan, kewajiban, hak dan pembinaan Pegawai Negeri

Sedangkan yang dimaksud dengan pejabat berwenang adalah pejabat yang mempunyai wewenang mengangkat dan atau memberhentikan Pegawai Negeri berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁵

Kedudukan pegawai negeri menurut Undang-Undang Pokok Kepegawaian (UU No. 8 Tahun 1974) dapat dilihat dalam Bab II Bagian Pertama Pasal 3 yang berbunyi sebagai berikut:

“Pegawai negeri adalah unsur aparatur negara, abdi negara dan abdi masyarakat yang dengan penuh kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila, UUD 1945, dan Pemerintah menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan”.

Pegawai negeri adalah manusia yang punya integritas kepribadian harga diri, punya posisi sebagai aparatur negara dan abdi masyarakat yang memahami kewajiban dan tanggung jawabnya. Pegawai negeri yang demikianlah yang diharapkan memiliki kegairahan dan kegembiraan kerja, penuh inisiatif dan langkah-langkah yang positif, guna menciptakan prestasi kerja yang bermutu, dan sikap mental dalam dinas dan pergaulan masyarakat yang dapat diandalkan menjadi contoh.⁶

Oleh karena itu dalam rangka tugas pegawai negeri yaitu tugas pemerintah dan tugas pembangunan yang dipikulkan ke pundaknya, wajib mengangkat sumpah pada saat ia diangkat sebagai pegawai negeri. Dalam salah satu diktum sumpah tersebut dinyatakan bahwa akan mentaati segala peraturan perundang-undangan yang berlaku dan melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepadanya dengan penuh pengabdian, kesadaran dan tanggung jawab.

merupakan ikrar yang diucapkan di bawah nama Allah, sumber segala moral yang agung, yang seharusnya ditaati dan ditepati dengan stulus-tulusnya dan penuh penghayatan. Hendaknya sumpah ini bisa menjadi tonggak moral yang kuat di mana setiap pegawai negeri dapat berpegang dengan kokoh dan teguh. Dengan demikian setiap pegawai negeri tidak dengan mudah berbuat tindakan-tindakan yang keliru dan tercela, di dalam dan di luar dinas seperti misalnya perbuatan korupsi, penerimaan segok, penyalahgunaan kedudukan dan kekuasaan serta kesewenang-wenangan.⁷

Disebutkan dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980, yaitu setiap Pegawai Negeri Sipil wajib :

- (1) Setia dan taat sepenuhnya kepada Pancasila, UUD 1945, Negara, dan Pemerintah;
- (2) Mengutamakan kepentingan Negara di atas kepentingan golongan atau diri sendiri, serta menghindari segala sesuatu yang dapat mendesak kepentingan negara oleh kepentingan golongan, diri sendiri, atau pihak lain;
- (3) Menjunjung tinggi kehormatan dan martabat Negara, Pemerintah, dan Pegawai Negeri Sipil;
- (4) Mengangkat dan mentaati sumpah/janji Pegawai Negeri Sipil dan sumpah/janji jabatan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

- (6) Memperhatikan dan melaksanakan segala ketentuan Pemerintah baik yang langsung menyangkut tugas kedinasannya maupun yang berlaku secara umum;
- (7) Melaksanakan tugas kedinasan dengan sebaik-baiknya dan dengan penuh pengabdian, kesadaran dan tanggung jawab;
- (8) Bekerja dengan jujur, tertib, cermat, dan bersemangat untuk kepentingan Negara;
- (9) Memelihara dan meningkatkan keutuhan, kekompakan, persatuan, dan kesatuan Korps Pegawai Negeri Sipil;
- (10) Segera melaporkan kepada atasannya, apabila mengetahui ada hal yang dapat membahayakan atau merugikan Negara/Pemerintah, terutama di bidang keamanan, keuangan, dan materiil;
- (11) Mentaati ketentuan jam kerja;
- (12) Menciptakan dan memelihara suasana kerja yang baik;
- (13) Menggunakan dan memelihara barang-barang milik Negara sebaik-baiknya;
- (14) Memberikan pelayanan dengan sebaik-baiknya kepada masyarakat menurut bidang tugasnya masing-masing;
- (15) Bertindak dan bersikap tegas, tetapi adil dan bijaksana terhadap bawahannya;
- (16) Membimbing bawahannya dalam melaksanakan tugasnya;
- (17) Menjadi dan memberikan contoh serta teladan yang baik terhadap bawahannya;
- (18) Mendorong bawahannya untuk meningkatkan prestasi kerjanya;

- (19) Memberikan kesempatan kepada bawahannya untuk mengembangkan kariernya;
- (20) Mentaati ketentuan peraturan perundang-undangan tentang perpajakan;
- (21) Berpakaian rapi dan sopan serta bersikap dan bertingkah laku sopan santun terhadap masyarakat, sesama Pegawai Negeri Sipil, dan terhadap atasan;
- (22) Hormat menghormati antara sesama warganegara yang memeluk agama/kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, yang berlainan;
- (23) Menjadi teladan sebagai warganegara yang baik dalam masyarakat;
- (24) Mentaati segala peraturan perundang-undangan dan peraturan kedinasan yang berlaku;
- (25) Mentaati perintah kedinasan dari atasan yang berwenang;
- (26) Memperhatikan dan menyelesaikan dengan sebaik-baiknya setiap laporan yang diterima mengenai pelanggaran disiplin.

Pengertian disiplin yang lazim berarti penataan tata tertib, sedangkan dalam PP No. 30 Tahun 1980 sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 3 ayat (1) diberikan pengertian yang lebih luas yaitu sampai menjangkau perbuatan-perbuatan yang merupakan tindak pidana. Di samping itu peraturan tersebut tidak mengurangi ketentuan dalam peraturan perundang-undangan pidana, apabila terhadap Pegawai Negeri Sipil yang melakukan pelanggaran disiplin

F. Metode Penelitian

1. Lokasi Penelitian

Penelitian dilakukan di Kota Magelang.

2. Nara Sumber dan Responden

Nara sumber yang diwawancarai adalah

Kepala Kantor Badan Kepegawaian Daerah Kota Magelang.

Responden yang diwawancarai adalah:

Pegawai negeri sipil

3. Metode Pengumpulan Data

a. Data Primer

Data yang diperoleh dari interview dengan nara sumber dan responden dengan menggunakan cara wawancara dan pedoman wawancara yang terkait dengan obyek yang diteliti serta memberikan pertanyaan lisan kepada petugas kepegawaian kota dalam wilayah kerja Pemerintah Daerah Kota Magelang, untuk mendukung dan melengkapi data sekunder.

b. Data Sekunder

Pemakaian data sekunder dalam penelitian ini merupakan keperluan utama, karena penelitian ini meletakkan penelitian hukum normatif, adapun sebagai bahan-bahan tersebut meliputi:

1. Bahan primer:

Meneliti peraturan perundang-undangan, yang dalam penelitian ini adalah

Pegawai Negeri Sipil dan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

2. Bahan sekunder

Hasil karya ilmiah para sarjana, literatur-literatur, hasil penelitian sebelumnya serta dokumen-dokumen resmi yang dikeluarkan oleh pemerintah dan lain-lain yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

3. Bahan tertier

Kamus hukum, website, serta dokumen-dokumen lain yang sekiranya dapat melengkapi bahan hukum primer dan sekunder.

4. Metode Penentuan Sample

Populasi adalah seluruh obyek atau seluruh individu atau seluruh gejala atau seluruh kejadian atau seluruh unit yang akan diteliti. Karena populasi biasanya sangat besar dan sangat luas, maka kerap kali tidak mungkin untuk meneliti seluruh populasi. Dalam suatu penelitian sebenarnya tidak perlu untuk meneliti semua obyek atau semua gejala atau semua individu atau semua kejadian atau semua unit tersebut untuk dapat memberi gambaran yang tepat dan benar mengenai keadaan populasi itu, tetapi cukup diambil sebagian saja untuk diteliti sebagai sampel.⁸

Di dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode non random sampling. Melalui purposive sampling atau penarikan sampel bertujuan

untuk mengambil subyek didasarkan pada tujuan tertentu. Teknik ini biasanya dipilih karena alasan tertentu, tenaga dan biaya, sehingga tidak dapat mengambil sampel yang besar jumlahnya dan jumlah letaknya.⁹ Sehingga sample dalam penelitian ini adalah pegawai negeri sipil di lingkungan Pemerintah Kota Magelang.

5. Analisis Data

Analisis data dalam penelitian ini menggunakan metode kualitatif yaitu mencari data berdasarkan pada sumber pokok yang tidak berbentuk angka-angka yang kemudian menghasilkan data deskriptif analitik. Yaitu mempelajari secara utuh keterangan (data) yang dinyatakan responden maupun nara sumber baik secara tertulis atau lisan dan perilaku nyata responden maupun nara sumber tersebut, serta mempelajari literatur-literatur yang ada dalam rangka untuk meninjau permasalahan yang ada