

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Tinjauan Tentang Teori Penegakan Hukum

*Satjipto Rahardjo* membedakan istilah penegakan hukum (law enforcement) dengan penggunaan hukum (the use of law). Penegakan hukum dan penggunaan hukum adalah dua hal yang berbeda. Orang dapat menegakkan hukum untuk memberikan keadilan, tetapi orang juga dapat meneggakan untuk digunakan bagi pencapaian tujuan atau kepentingan lain. Menegakkan hukum tidak persis sama dengan menggunakan hukum.<sup>11</sup> Menurutnya, penegakan hukum pada hakikatnya merupakan penegakan ide-ide atau konsep-konsep yang abstrak. Penegakan hukum adalah usaha untuk mewujudkan ide-ide tersebut menjadi kenyataan.<sup>12</sup>

Menurut *Soerjono Soekanto*, penegakan hukum adalah kegiatan menyeraskan hubungan nilai-nilai yang terjabar dalam kaidah-kaidah, pandangan-pandangan nilai tahap akhir untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup. Hakikat dari pengakan hukum adalah untuk mewujudkan nilai-nilai atau kaidah-kaidah yang memuat keadilan dan kebenaran.<sup>13</sup> Fungsi hukum secara konkrit harus dapat mengendalikan pertentangan kepentingan-kepentingan kehidupan manusia menjadi keadaan yang teratur dan mantap. Fungsi Hukum perlu perlu dipertahankan secara terus-menerus dalam waktu yang lama, mulai dari pokok-pokok pikiran tersebut fungsi hukum sebagai pengendali sosial yang terkait dengan stabilitas sosial.<sup>14</sup>

Faktor –faktor yang mempengaruhi penegakan hukum menurut *Soerjono Soekanto* adalah :

##### a. Faktor hukuman sendiri

Praktik penyelenggaraan hukum di lapangan adakalanya 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 diberikan 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**

Fungsi hukum, mentalitas atau kepribadian petugas pengak 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 / 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 konvevsional, 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**

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 tarif 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**

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 di larang.

11. *Satjipto Raharjo, 2006. Sisi Lain Dari Hukum Di Indonesia, Catatan Kedua, Penerbit Buku Kompas : Jakarta, hlm 169*
12. *Ibid,*
13. *Soerjono Soekanto, ,2008. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum, Refika Aditama : Bandung. Hal. 2*
14. *Ibid, hlm. 5*

## **B. Tinjauan Tentang Hukum Administrasi Negara**

## 1. Istilah dan Kedudukan Hukum Administrasi Negara

Hukum Administrasi Negara merupakan salah satu mata kuliah wajib pada studi hukum, Hukum Administrasi Negara merupakan salah satu cabang atau bagian dari hukum yang khusus. Hukum Administrasi Negara dalam studi Ilmu Administrasi, merupakan mata kuliah bahasan khusus tentang salah satu aspek dari administrasi, yakni bahasan mengenai aspek hukum dari administrasi negara. Hukum Administrasi Negara dikalangan PBB dan keserjanaan internasional, diklasifikasi baik dalam golongan ilmu-ilmu hukum maupun dalam ilmu-ilmu administrasi, hukum administrasi meteriil terletak diantara hukum privat dan hukum pidana.

Hukum administrasi dapat dikatakan sebagai “ hukum antara”. Sebagai contoh yaitu dalam perihal perizinan bangunan, penguasa dalam memberikan izin, memperhatikan segi-segi keamanan dari bangunan yang direncanakan.<sup>15</sup> Pemerintah dalam hal demikian, menentukan syarat-syarat keamanan, disamping itu bagi yang tidak mematuhi ketentuan-ketentuan tentang izin bangunan dapat ditegakkan sanksi pidana.

*W.F. Prins* mengemukakan bahwa “hampir setiap peraturan berdasarkan hukum administrasi diakhiri in cauda venenum dengan sejumlah ketentuan pidana (in cauda venenum secara harfiah berarti ada racun diekor/buntut).<sup>16</sup> Hukum menurut isinya dapat dibagi dalam Hukum Privat dan Hukum publik. Hukum Privat (hukum sipil) yaitu hukum yang mengatur hubungan-hubungan antara orang satu dengan orang yang lain, dengan menitikberatkan kepada kepentingan perseorangan. Hukum Publik (Hukum Negara). Yang termasuk dalam hukum publik ini salah satunya adalah Hukum Administrasi Negara.

Hukum Administrasi Negara secara teoritik, merupakan fenomena Kenegaraan dan pemerintahan yang keberadaannya setua dengan keberadaan negara hukum atau muncul bersamaan dengan diselenggarakannya kekuasaan negara dan pemerintahan berdasarkan aturan hukum tertentu. Hukum Administrasi Negara sebagai cabang ilmu, khususnya di wilayah kontinenta, baru muncul bersamaan belakangan. Hukum administrasi khususnya di Belanda, pada

awalnya menjadi suatu kesatuan dengan Hukum Tata Negara dengan nama staat en administrati recht.<sup>17</sup> Hal itu cenderung berbeda dengan yang berkembang di Perancis sebagai bidang tersendiri di samping Hukum Tata Negara.

Hukum Administrasi Negara merupakan bidang hukum yang relatif muda jika dibandingkan dengan hukum perdata dan hukum pidana (het bestuursrecht een vormt in vergelijking tot het privaatrecht en het strafrecht een relatief jong rechtsgebied).<sup>18</sup>

Khusus berbicara tentang Administrasi Negara, berarti melibatkan penguasa Administrasi yang memiliki fungsi merealisasikan UU dengan menjalankan kehendak dari pemerintah (penguasa pemerintahan) sesuai peraturan, rencana, program, budget dan instruksi secara nyata, umum, individual. Produk yang dikeluarkan antara lain :

- 1). Penetapan (Beschikking)
- 2). Tata Usaha Negara.
- 3). Pelayanan Masyarakat.
- 4). Penyelenggaraan pekerjaan, kegiatan-kegiatan nyata.

Secara garis besar bersifat luas dan memiliki arti yang sangat penting, tidak hanya bagi para Pejabat Administrasi Negara yang menjalankan tugas dan kewajiban sehari-hari, dengan kesadaran yang sebesar-besarnya bahwa segala sesuatunya harus berjalan sesuai hukum yang berlaku. Hukum Administrasi Negara juga mencakup bagi masyarakat yang ingin mengetahui bagaimana sebenarnya para pejabat pemerintahan itu menjalankan tugas, kewajiban dan wewenang masing-masing, akan tetapi sekaligus juga sebagai pengetahuan akan hukum administrasi. Hukum Administrasi Negara menjadi sangat penting artinya bagi kehidupan dan kelancaran organisasi negara sehari-hari. Administrasi Negara menjalankan tugas administrasi yang bersifat individual, kasul, faktual, teknis penyelenggaraan dan tindakan administratif yang bersifat organisasional, manajerial, informasional (tata usaha) ataupun operasional. Berdasarkan hal itu keputusan maupun tindakannya dapat dilawan melalui berbagai bentuk peradilan administrasi negara.

Hukum Administrasi Negara mengandung dua aspek yakni : *Pertama*, Aturan-aturan hukum yang mengatur dengan cara bagaimana alat-alat perlengkapan itu melakukan tugasnya, *kedua*, aturan-aturan hukum yang mengatur hubungan antara alat perlengkapan administrasi negara dan para warga negaranya.<sup>19</sup> Seiring dengan perkembangan tugas-tugas pemerintahan, khususnya dalam ajaran welfare state, yang memberikan kewenangan yang luas kepada Administrasi Negara termasuk kewenangan dalam bidang legislasi, maka peraturan-peraturan hukum dalam Administrasi Negara disamping di buat oleh lembaga legislatif, juga ada peraturan-peraturan yang dibuat secara mandiri oleh Administrasi Negara. Tugas-tugas Pemerintah sendiri merupakan yang paling luas karena jelas pemerintah adalah pelaksana dalam suatu Negara. Adapun tugas Pemerintah tersebut antara lain : <sup>20</sup>

- a) Pemerintah, merupakan penegak kekuasaan dan wibawa pemerintah.
- b) Tata Usaha Negara, yaitu pengendalian situasi dan kondisi negara mengetahui secara informasi dan komunikasi apa yang terdapat dalam dan terjadi di masyarakat dan negara sebagaimana dikehendaki oleh undang-undang.
- c) Pengurusan rumah tangga negara, baik urusan rumah tangga intern (personil, keuangan, domain negara, materiil, logistik) maupun rumah tangga ekstern (domain publik, logistik masyarakat, usaha-usaha negara, jaminan sosial, produksi, distribusi, lalu-lintas angkutan dan komunikasi, kesehatan masyarakat).
- d) Pembangunan di segala bidang yang dilakukan secara berencana terutama melalui Repelita-repelita.
- e) Pelestarian Lingkungan Hidup yang terdiri atas mengatur tata guna lingkungan dan penyehatan lingkungan.

Berdasarkan deskripsi kerja tugas yang dimiliki pemerintah, sebagian besar adalah tugas yang bersifat terus menerus dan terancang baik teori dan kosep, dalam artian sudah lama ada dan terus menerus mengalami perkembangan saja berdirinya negara Indonesia. Terdapat dua istilah di Belanda mengenai hukum ini yaitu *bestuursrecht* dan *administratief recht*, dengan kata dasar “administratief

dan bestuur”. Terhadap dua istilah ini para sarjana Indonesia berbeda pendapat dalam menerjemahkan kata administratif ini diterjemahkan dengan Tata Usaha, Tata Usaha Pemerintahan, Tata Pemerintahan, Tata Usaha Negara dan Administrasi. sedangkan bestuur diterjemahkan dengan pemerintah.<sup>21</sup> Perbedaan penerjemahan tersebut, mengakibatkan perbedaan penanaman terhadap cabang hukum ini, yakni seperti Hukum Administrasi Negara, Hukum Tata Pemerintahan, Hukum Tata Usaha Pemerintahan, Hukum Tata Usaha, Hukum Tata Usaha Negara, Hukum Tata Usaha Negara Indonesia, Hukum Administrasi Negara Indonesia dan Hukum Administrasi.<sup>22</sup>

Keragaman istilah tersebut dalam perkembangannya terdapat kecenderungan untuk menggunakan istilah Hukum Administrasi Administrasi Negara, sebagaimana terdapat Pada pertemuan di Cibulan. Bahwa istilah Hukum Administrasi Negara merupakan istilah yang luas pengertiannya. Hal itu membuka kemungkinan perkembangan dari cabang ilmu hukum ini kearah yang sesuai dengan perkembangan pembangunan dan kemajuan, Pengembangan dari ilmu Hukum Administrasi Negara, di masa yang akan datang sangat erat hubungannya dengan perkembangan ilmu Administrasi Negara yang telah mendapat pengakuan umum, baik di lingkungan lembaga-lembaga negara maupun dikalangan perguruan tinggi. Berdasarkan hal tersebut Hukum Administrasi Negara adalah hukum mengenai Pemerintah beserta aparturnya. Pemerintah beserta aparturnya menjalankan tugas-tugas Pemerintah dalam fungsinya-fungsinya kerja yang telah diatur.

Penggunaan istilah Hukum Administrasi Negara atau yang selanjutnya dikenal dengan singkatan HAN, sedikit banyak di pengaruhi oleh keputusan/ kesepakatan pengasuh mata kuliah Hukum Administrasi Negara, pada Pertemuan di cibulan tanggal 26-28 Maret 1973. HAN sebelum itu dalam kurikulum minimal 1972, istilah yang digunakan dalam SK Menteri P dan K tanggal 30 Desember 1972 No. 0198/ U/ 1972 adalah Hukum Tata Pemerintahan. Penggunaan istilah Hukum Tata Pemerintahan walaupun di dalam kenyataannya tidak seragam. Berdasarkan Pertemuan di Cibulan diakui istilah Hukum Administrasi Negara

lebih luas dari pada istilah Lainnya. Hal ini karena dalam istilah Administrasi Negara tercakup istilah Tata Usaha Negara.

Sjachran Basah berpendapat bahwa, Administrasi Negara lebih luas dari pada Tata Usaha Negara. Pendapat tersebut didasari karena secara teknis Administrasi Negara mencakup seluruh kegiatan kehidupan bernegara dalam penyelenggaraan pemerintahan, sedangkan Tata Usaha Negara hanya sekedar bagian saja dari pada Administrasi Negara. Hal senada dianut pula oleh **Racmat Soemitro**, yang berpendapat bahwa dalam kata Adminstrasi Negara, tersimpul di dalamnya Tata Usaha Negara.<sup>23</sup> Administrasi Negara dengan demikian lebih luas dari Tata Usaha Negara, Karena Tata Usaha Negara itu merupakan bagian dari Administrasi.<sup>24</sup>

15. Diana Halim Koentjoro, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2004, hlm. 18.

16. W.F. Prins dan Kosim Adisapoetra, *Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara*, Pradya Paramata, Jakarta, 1983, hlm.3.

17. Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, hlm.17.

18. Ibd., hlm. 17.

19. Ibid., hlm. 27.

20. Prayudi Atmosudirjo, 1981, *Hukuman Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 12.

21. Ibid., hlm. 19.

22. Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*. Op.Cit., hlm. 18.

23. Ibid,

24. Ibid,



## **2. Ruang Lingkup Hukum Administrasi Negara**

Ruang lingkup dari Hukum Administrasi Negara berkaitan erat dengan tugas dan Wewenang Lembaga Negara (Administrasi Negara) baik ditingkat pusat maupun daerah. Hukum Administrasi Negara juga berkaitan dengan perhubungan kekuasaan antar Lembaga Negara (Administrasi Negara), dan antara Lembaga Negara dengan warga masyarakat (warga negara) serta memberikan jaminan Perlindungan hukum kepada keduanya. Perlindungan hukum tersebut ditujukan kepada Warga masyarakat dan Administrasi Negara itu sendiri. Negara dalam perkembangannya sekarang ini, mempunyai kecenderungan turut campur tangan dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat. Hal itu mengakibatkan peranan Hukum Administrasi Negara (HAN) menjadi luas dan kompleks. Secara historis pada awalnya tugas Negara masih sangat sederhana, yakni sebagai penjaga malam yang hanya menjaga ketertiban, keamanan, dan keteraturan serta ketentraman masyarakat. Negara hanya sekedar penjaga dan pengatur lalu lintas kehidupan masyarakat agar tidak terjadi benturan-benturan, baik menyangkut kepentingan hak dan kewajiban, kebebasan, kemerdekaan, dan atau benturan-benturan dalam kehidupan masyarakat lainnya, apabila hal itu sudah tercapai, tugas Negara telah selesai dan sempurna. Pada suasana seperti itu HAN tidak berkembang dan bahkan statis.

Keadaan seperti dicontohkan di atas tidak akan dijumpai saat ini, baik di Indonesia maupun di Negara belahan dunia lainnya, dalam batas-batas tertentu (sekecil, sederhana dan seotiriter apapun) tidak ada lagi Negara yang tidak turut ambil bagian dalam kehidupan warga negaranya, kekuasaan pemerintah menjadi yang aktif, sifat aktif tersebut dalam konsep Hukum Administrasi Negara secara intrinsik merupakan unsur utama dari “sturen” “besturen”. Unsur-unsur tersebut, sebagai berikut :<sup>25</sup>

“ Sturen merupakan suatu kegiatan yang kontinyu, Kekuasaan pemerintah dalam hal izin mendirikan bangunan misalnya, tidaklah berhenti dengan diterbitkan izin mendirikan bangunan. Kekuasaan pemerintah senantiasa mengawasi agar izin tersebut digunakan dan ditaati. Dalam hal pelaksanaan pendirian bangunan tidak sesuai dengan izin yang diterbitkan, pemerintah

akan menggunakan kekuasaan penegakan hukum berupa penertiban yang mungkin berupa tindakan pembongkaran bangunan yang tidak sesuai ”.

“ Sturen berkaitan dengan penggunaan kekuasaan. Konsep kekuasaan adalah konsep hukum publik. Sebagai konsep hukum publik, penggunaan kekuasaan harus dilandaskan pada asas-asas negara hukum, asas demokrasi, dan asas instrumental. Berkaitan dengan asas negara hukum adalah asas *weten rechtmatigheid van bestuur*. Dengan asas demokrasi tidaklah sekedar adanya badan perwakilan rakyat, asas keterbukaan pemerintah dan lembaga serta masyarakat dalam pengambilan keputusan oleh pemerintah adalah sangat penting artinya. Asas Instrumental berkaitan dengan hakekat hukum administrasi sebagai instrument. Dalam kaitan ini asas efektivitas dalam pelaksanaan pemerintah selanjutnya mendapat perhatian memadai ”.

“ Sturen menunjukan lapangan diluar legislatif dan yudisial. Lapangan ini lebih luas dari sekedar lapangan eksekutif semata. Disamping itu, sturen senantiasa diarahkan kepada suatu tujuan ”.

Secara umum dianut definisi negatif tentang Pemerintah yaitu sebagai suatu aktivitas diluar perundangan dan peradilan, namun pada kenyataannya Pemerintah juga melakukan tindakan hukum dalam bidang legislasi.<sup>26</sup> Sebagai contoh, misalnya dalam pembuatan undang-undang organik dan pembuatan berbagai peraturan pelaksanaan lainnya dan juga bertindak dalam penyelesaian perselisihan. Tindakan Pemerintah dalam bidang penyelesaian perselisihan misalnya, penyelesaian hukum melalui upaya administrasi dan dalam hal penegakan Hukum Administrasi atau pada penerapan sanksi-sanksi administrasi, yang semuanya itu menjadi obyek kajian Hukum Administrasi Negara. Hal tersebut menunjukkan bahwa kekuasaan pemerintah yang menjadi objek kajian Hukum Administrasi Negara ini menjadi luas.

Keadaan tersebut menyebabkan sulitnya untuk menentukan ruang lingkup hukum Administrasi negara. Kesukaran menentukan ruang lingkup Hukum Administrasi Negara disebabkan pula oleh beberapa faktor: Pertama, HAN berkaitan dengan tindakan Pemerintah yang tidak semuanya dapat ditentukan secara tertulis dalam peraturan perundang-undangan. Hal itu seiring dengan perkembangan

kemasyarakatan yang memerlukan pelayanan pemerintah, dan masing-masing masyarakat disuatu daerah atau Negara itu berbeda tuntutan dan kebutuhan. Kedua, pembuatan peraturan-peraturan, keputusan-keputusan, dan instrument yuridis bidang administrasi lainnya terletak pada satu tangan atau lembaga. Ketiga, Hukum Administrasi Negara berkembang sejalan dengan perkembangan tugas-tugas pemerintahan dan kemasyarakatan, yang menyebabkan pertumbuhan bidang Hukum Administrasi Negara tertentu berjalan secara sektoral.<sup>27</sup> Faktor-faktor inilah yang menyebabkan HAN tidak dapat dikondifikasi. HAN Karena tidak dapat dikondifikasi, maka sukar diidentifikasi ruang lingkupnya dan yang dapat dilakukan hanyalah membagi bidang-bidang atau bagian-bagian HAN.

Prajudi Atmosudirjo membagi HAN dalam dua bagian HAN heteronom dan HAN Otonom.<sup>28</sup> HAN heteronom bersumber pada UUD, TAP MPR, dan UU adalah hukum yang mengatur seluk beluk organisasi dan fungsi administrasi negara. Penulis HAN lain, membagi bidang HAN menjadi HAN umum dan HAN khusus. Han umum berkenaan dengan peraturan-peraturan umum mengenai tindakan hukum dan hubungan hukum administrasi atau peraturan-peraturan dan prinsip-prinsip yang berlaku untuk semua bidang hukum administrasi, dalam arti tidak terikat pada bidang tertentu. HAN khusus adalah peraturan-peraturan yang berkaitan dengan bidang-bidang tertentu seperti peraturan tentang tata ruang, peraturan tentang kepegawaian, peraturan tentang pertanahan, peraturan kesehatan, peraturan perpajakan, peraturan bidang pendidikan, peraturan pertambangan dan sebagainya *C.J.N. Verstedden* menyebutkan bahwa secara garis besar Hukum Administrasi Negara meliputi : <sup>29</sup>

- 1) Peraturan mengenai penegakan ketertiban dan keamanan, kesehatan dan kesopanan, dengan menggunakan dan aturan tingkah laku bagi warga negara yang ditegakan dan di tentukan lebih lanjut oleh pemerintah.
- 2) Peraturan yang ditujukan untuk memberikan jaminan sosial bagi rakyat.
- 3) Peraturan-peraturan tata ruang yang di tetapkan pemerintah.
- 4) Peraturan yang berkaitan dengan tugas-tugas pemeliharaan dari pemerintah termasuk bantuan aktivitas swasta dalam rangka pelayanan umum.
- 5) Peraturan-peraturan yang berkaitan dengan pemungutan pajak.

- 6) Peraturan-peraturan mengenai perlindungan hak dan kepentingan warga negara terhadap pemerintah.
- 7) Peraturan-peraturan yang beraikan dengan penegakan hukum administrasi.
- 8) Peraturan-peraturan mengenai pengawasan organ pemerintah lebih tinggi terhadap organ yang lebih rendah.
- 9) Peraturan-peraturan mengenai kedudukan hukum pegawai pemerintah.

Pandangan *C.J.N. Vetersteden* berbeda dengan para penulis lain, beliau menolak pembagian Hukum Administrasi Negara menjadi HAN umum dan HAN Khusus, menurut beliau pembagian ini menyesatkan karena HAN tidak dapat dibagi menjadi umum dan khusus, peraturan-peraturan HAN itu sangat kompleks dan luas.<sup>30</sup> Persoalan HAN muncul dalam semua sektor, seperti mengenai keputusan dan perlindungan hukum. Pendapat itu agaknya tidak ditopang oleh realitas yang ada, karena semua negara-negara yang menganut sistem continental seperti Belanda, Belgia, Denmark, Yunani Italia dan lain-lain mengenal mengikuti bidang administrasi umum dan khusus masing-masing Negara yang Menganut sistem hukum continental ditemukan lebih banyak kesamaan dalam hukum Administrasi umum, sedangkan pada bidang hukum administrasi khusus ditemukan beberapa perbedaan.

Perbedaan bidang hukum administrasi khusus adalah hal yang logis, karena masing-masing negara mempunyai perbedaan sosial kultur, politik, kebijakan, pemerintah dan sebagainya. Perbedaan antara hukum administrasi umum dan khusus menjadi suatu hal tidak dapat dihindari. Munculnya hukum administrasi khusus semakin penting artinya, seiring dengan lahirnya berbagai bidang tugas-tugas pemerintahan yang baru dan sejalan dengan perkembangan dan penemuan-penemuan baru berbagai bidang kehidupan di tengah masyarakat, yang harus diatur melalui hukum administrasi.

Hukum administrasi Negara khusus ini telah dihimpun dalam Himpunan Peraturan-peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia, yang disusun berdasarkan sistem Engelbrecht, yang di dalamnya dimuat tidak kurang dari 88 bidang. Bidang Hukum Administrasi Negara khusus di Belanda, terdapat pada

Staatsalmanak 1995, yang juga memuat puluhan bidang.<sup>31</sup> Berdasarkan keterangan tersebut tampak bahwa bidang hukum Administrasi Negara itu sangat luas, sehingga tidak dapat ditentukan secara tegas ruang Lingkupnya. Khususnya bagi Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, terdapat pula Hukum Administrasi Daerah, yaitu peraturan-peraturan yang berkenaan dengan administrasi daerah atau Pemerintah daerah, Ada penulis yang menyebutkan bahwa Hukum Administrasi Negara mencakup hal-hal sebagai berikut : <sup>32</sup>

- a). Sarana-sarana (Instrument) bagi penguasa untuk mengatur, menyeimbangkan, dan mengendalikan berbagai kepentingan masyarakat.
- b). Mengatur cara-cara partisipasi warga masyarakat dalam proses penunjukan kebijaksanaan.
- c). Perlindungan hukum bagi warga masyarakat.
- d). Menyusun dasar-dasar bagi pelaksanaan pemerintah yang baik.

Berdasarkan pemaparan beberapa pendapat sarjana di atas, dapat disebutkan bahwa Hukum Administrasi adalah hukum yang berkenaan dengan Pemerintahan (dalam arti sempit) yang cakupannya secara besar mengatur : <sup>33</sup>

- 1) Perbuatan pemerintah (pusat dan daerah) dalam bidang hukum publik.
- 2) Kewenangan pemerintahan (dalam melakukan perbuatan di bidang publik tersebut) didalamnya diatur mengenai dari mana, dengan cara apa, dan bagaimana pemerintah menggunakan kewenangan ini dituangkan dalam bentuk instrument hukum, karena itu diatur pula tentang pembuatan dan penggunaan instrument hukum.
- 3) Akibat-akibat hukum yang lahir dari perbuatan atau penggunaan kewenangan pemerintah itu.
- 4) Akibat-akibat hukum yang lahir dari perbuatan atau penggunaan kewenangan pemerintah itu.
- 5) Penerapan hukum dan penerapan sanksi-sanksi dalam bidang pemerintahan. Sehubungan dengan adanya Hukum Administrasi tertulis, yang tertuang dalam berbagai peraturan perundang-undangan, dan Hukum Administrasi tidak tertulis, yang lazim disebut AUPL, maka Hukum Administrasi adalah sekumpulan

peraturan hukum tentang Pemerintahan dalam berbagai dimensinya untuk terciptanya penyelenggaraan Pemerintahan yang layak dalam suatu negara.

25. *Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara..Op.Ct.,hlm.27-28.*
26. *Ibid,*
27. *Ibid, hlm 29 .*
28. *Ibid. hlm 30.*
29. *Ibid,*
30. *Ibid, hlm 31.*
31. *Idid, hlm 32*
32. *Ibad, hlm 33.*
33. *Ibid.*

### 3. Sanksi Dalam Hukum Administrasi Negara

Penggunaan Sanksi Administrasi Negara dalam Hukum Administrasi Negara merupakan penerapan kewenangan pemerintahan, di mana kewenangan ini berasal dari aturan hukum administrasi tertulis dan tidak tertulis. Pada Umumnya, memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk menetapkan norma-norma hukum administrasi tertentu, diiringi pula dengan memberikan kewenangan untuk menegakkan norma-norma itu melalui penerapan sanksi bagi mereka yang melanggar norma-norma hukum administrasi tersebut. **J.J. Oosternbrik** mengatakan bahwa, sanksi administrasi adalah sanksi yang muncul dari hubungan antara pemerintah dan warga negara dan yang dilaksanakan tanpa perantara kekuasaan peradilan. Hal secara langsung di laksanakan oleh administrasi sendiri, serta ketika warga negara melalaikan kewajiban yang timbul dalam hubungan hukum administrasi, pihak lawan (pemerintah) dapat mengenakan sanksi tanpa perantara hukum.<sup>34</sup> Pernyataan tersebut memiliki arti bahwa penerapan sanksi administratif, pada dasarnya tanpa perantara hakim, namun dalam beberapa hal ada pula sanksi administrasi yang harus melalui proses peradilan.

Menurut P de Haan dkk, “dalam HAN, penggunaan sanksi administrasi Merupakan penerapan kepegawaian pemerintahan, dimana kewenangan ini berasal dari aturan hukum administrasi tertulis dan tidak tertulis.”<sup>35</sup> JJ. Oosternbrink berpendapat sanksi administrasi adalah, sanksi yang muncul dari hubungan antara pemerintah dan warga negara yang dilaksanakan tanpa perantara pihak ketiga (kekuasaan peradilan), tetapi dapat secara langsung dilaksanakan oleh administrasisendiri.<sup>36</sup> Sanksi dalam Hukum Administrasi Negara ditinjau dari segi sasarannya, dikenal dua jenis yaitu sanksi (*reparatoire sancties*) dan sanksi punitif (*punitieve sancties*). Sanksi reparatoir memiliki arti sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas pelanggaran norma, yang ditujukan untuk mengembalikan pada kondisi semula atau menetapkan pada situasi yang sesuai dengan hukum (*legale situatie*). Sanksi dengan kata lain, mengembalikan pada kondisi semula sebelum terjadinya pelanggaran, sedangkan sanksi punitif adalah sanksi semata-mata ditujukan untuk memberikan hukuman (*staffen*) pada seseorang. Contoh dari sanksi Reparatoir adalah pelaksanaan pemerintah

(bestuurdwang) dan pengenaan uang paksa (dwasom), sedangkan contoh dari sanksi punitif adalah pengenaan denda administrasi (bestuurboete).

**J.B.J.M ten Berge** mengatakan di samping sanksi reparator dan punitif, ada sanksi lain yang disebut sebagai sanksi regresif (regresieve sancties), yaitu sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas ketidak patuhan terhadap ketentuan-ketentuan yang terdapat pada ketetapan yang diterbitkan. Sanksi ini ditujukan pada keadaan hukum semula, sebelum diterbitkannya ketetapan.<sup>37</sup> Seiring dengan luasnya ruang lingkup dan keragaman bidang urusan pemerintahan yang masing-masing bidang itu diatur dengan peraturan tersendiri, macam dan jenis sanksi dalam rangka penegakan peraturan itu menjadi beragam. Pada umumnya macam-macam dan jenis sanksi itu dicantumkan dan ditentukan secara tegas dalam peraturan perundang-undangan bidang administrasi tertentu.

Macam-macam sanksi dalam Hukum Administrasi adalah *Bestuursdwang* (paksaan pemerintahan), penarikan denda kembali keputusan (ketetapan) yang Menguntungkan, pengenaan denda administratif dan pengenaan uang paksa oleh pemerintah (*dwangsom*)

34. J.J. Oostenbrink. *Administratief Sancties*. Uitgeverij Vuga. S Gravenhage, tt. (Ebook Terjemahan) hlm 8.

35. *Ibi*.

36. *Ibid*.



## **C. Tinjauan Tentang Aparatur Sipil Negara**

### **1. Pengertian Aparatur Sipil Negara**

Sebelum berbicara lebih jauh mengenai Aparatur Sipil Negara, terlebih dahulu Perlu dikenal apa yang dimaksud dengan ASN Pengertian mengenai ASN itu sendiri tertuang pada pasal 1 angka 1 UU No. 5 tahun 2014 yang menyebutkan bahwa ASN adalah profesi bagi PNS dan PPPK yang bekerja pada instansi pemerintah. PNS menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia, adalah orang yang bekerja untuk pemerintah atau negara. Menurut Kranenbung PNS adalah pejabat yang ditunjuk, jadi pengertian tersebut tidak termasuk terhadap mereka yang memegang jabatan mewakili seperti anggota parlemen, presiden dan sebagainya.<sup>38</sup>

Berdasarkan beberapa pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa ASN adalah orang-orang yang bekerja di lingkungan instansi pemerintahan sesuai dengan syarat-syarat tertentu yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan sesuai dengan UU No. 5 tahun 2014.

### **2. Jenis, Status dan Kedudukan Aparatur Sipil Negara**

Mengenai jenis pegawai ASN diatur pada pasal 6 UU No. 5 tahun 2014. Dimana pegawai ASN terdiri atas PNS dan PPPK, sebagai berikut :

- a. Pegawai Negeri Sipil adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan.
- b. Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan.

Mengenai status ASN diatur pada pasal 7 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 5 tahun 2014 yang menyatakan bahwa :

- 1). PNS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf a merupakan Pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai tetap oleh Pejabat pembina kepegawaian dan memiliki nomor induk pegawai secara nasional.
- 2). PPPK sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf b merupakan Pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai dengan perjanjian kerja oleh Pejabat Pembina kepegawaian sesuai dengan kebutuhan instansi Pemerintah dan Ketentuan Undang-undang ini. Kedudukan ASN berdasarkan UU No. 5 tahun 2014 diatur dalam pasal 8 dimana sebagai unsur aparatur negara.

### **3. Fungsi, Tugas dan Peran Aparatur Sipil Negara**

Berdasarkan UU No. 5 tahun 2014, Fungsi, Tugas dan Peran dari ASN diatur dalam BAB IV Pasal 10, pasal 11, dan pasal 12 yaitu sebagai berikut :

- a. Berdasarkan pasal 10 pegawai ASN memiliki fungsi sebagai pelaksana kebijakan publik, pelayan publik, dan perekat dan pemersatu bangsa.
- b. Berdasarkan pada pasal 11 pegawai ASN mempunyai tugas untuk melaksanakan kebijakan publik yang dibuat oleh pejabat pembina kepegawaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, memberikan pelayanan publik yang profesional dan berkualitas dan mempererat persatuan dan kesatuan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- a. Berdasarkan Pasal 12 peran dari pegawai ASN adalah sebagai perencana, Pelaksana dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang profesional, bebas dari intervensi politik, serta bersih dari praktik KKN.

### **4. Hak Dan Kewajiban Aparatur Sipil Negara**

Berdasarkan UU No. 5 tahun 2014, hak dari pegawai AS diatur pada pasal 21. dimana seorang PNS berhak memperoleh beberapa hal seperti gaji, tunjangan, dan fasilitas, cuti, jaminan pensiun dan jaminan hari tua,

perlindungan dan pengembangan kompetensi. Selanjutnya kewajiban dari pegawai ASN adalah segala sesuatu yang wajib dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Menurut *Sastra Djatmika*, kewajiban pegawai ASN dibagi dalam tiga jenis yaitu, kewajiban yang berhubungan dengan kedudukannya sebagai pegawai negeri pada umumnya, kewajiban berdasarkan pangkat dan jabatan, serta kewajiban-kewajiban lain.

Berdasarkan UU No.5 tahun 2014, kewajiban dari Pegawai ASN diatur pada pasal 23 yang menyatakan bahwa :

Pegawai ASN wajib :

- a. Setia dan taat pada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Pemerintah yang sah.
- b. Menjaga persatuan dan kesatuan bangsa.
- c. Melaksanakan kebijakan yang dirumuskan pejabat pemerintah yang berwenang.
- d. Menaati ketentuan peraturan perundang-undangan.
- e. Melaksanakan tugas kedinasan dengan penuh penagabdian, kejujuran, kesadaran dan tanggung jawab.
- f. Menunjukkan integritas dan keteladanan dalam sikap, perilaku, ucapan dan tindakan kepada setiap orang, baik di dalam maupun di luar kedinasan.
- g. Menyimpan rahasia jabatan dan hanya dapat mengemukakan rahasia jabatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, dan
- h. Bersedia ditempatkan diseluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

#### **D. Tunjauan Tentang Pegawai Negeri Sipil**

## **1. Definisi Pegawai Negeri Sipil**

Logemann dengan menggunakan kriteria yang bersifat meteriil mencermati hubungan antara pegawai negeri dengan memberikan pengertian “Pegawai Negeri adalah setiap pejabat yang mempunyai hubungan dinas negara”.<sup>39</sup> Pegawai Negeri Sipil (PNS), menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI). “Pegawai” berarti orang yang bekerja pada Pemerintah (perusahaan dan sebagainya), sedangkan “Negeri” berarti negara atau pemerintah, jadi PNS adalah orang yang bekerja pada pemerintah atau negara.

Sedangkan berdasarkan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang No. 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PNS adalah warga negara indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawian untuk menduduki jabatan pemerintahan.

## **2. Hak-Hak Pegawai Negeri Sipil**

Adapun hak-hak Pegawai Negeri Sipil berdasarkan Undang-Undang No. 5 tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara terdapat pada Pasal 21, yaitu :  
Pegawai Negeri Sipil berhak :

- a. Gaji, Tunjangan, dan fasilitas
- b. Cuti.
- c. Jaminan Pensiun dan Jaminan Hari Tua.
- d. Perlindungan; dan
- e. Pengembangan Kompetensi.

Berdasarkan pasal-pasal tersebut, aspek kebutuhan pegawai jika dihubungkan dengan teori-teori yang ada dapat menjelaskan mengenai hubungan antara hak dan 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. Peraturan Kepegawaian dalam hal ini, merefleksikan pembatasan terhadap aktivitas, baik secara moril maupun dari sudut pandang hukum dan peraturan ini menempatkan substansi yang ideal, dalam bentuk kewajiban yang merupakan maksud dan tujuan dalam organisasi guna pencapaian misinya. Hal tersebut dalam skala yang lebih luas merupakan refleksi dari tujuan, guna menuju kesejahteraan masyarakat di dalam konteksnya melalui administrasi kepegawaian.

### **3. Kewajiban Pegawai Negeri Sipil**

Kewajiban Pegawai Negeri Sipil adalah segala sesuatu yang wajib dilakukan Berdasarkan peraturan perundang-undangan. Sastra Djatmiko mengatakan, kewajiban Pegawai Negeri dibagi dalam tiga golongan, yaitu : <sup>40</sup>

1. Keawajiban-kewajiban yang ada hubungan dengan sesuatu jabatan.
2. Kewajiban-kewajiban yang tidak langsung berhubungan dengan suatu tugas dalam jabatan, melainkan dengan kedudukannya sebagai pegawai negeri pada umumnya.

Berdasarkan Pasal 23 Undang-Undang No. 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Pegawai Aparatur Sipil Negara dalam hal ini Pegawai Negeri Sipil wajib :

- a. Setia dan taat pada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan pemerintah yang sah.
- b. Menjaga persatuan dan kesatuan bangsa.
- c. Melaksanakan kebijakan yang dirumuskan pejabat pemerintah yang Berwenang.
- d. Menaati ketentuan peraturan perundang-undangan.
- e. Melaksanakan tugas kedinasan dengan penuh pengabdian, kejujuran, kesadaran, dan tanggung jawab.

- f. Menunjukkan integritas dan keteladanan dalam sikap, perilaku, ucapan dan tindakan kepada setiap orang, baik di dalam maupun di luar kedinasan.
- g. Menyimpan rahasia jabatan dan hanya dapat mengemukakan rahasia jabatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-Undangan.
- h. Bersedia ditempatkan diseluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia Pasal 3 Peraturan Pemerintah No. 53 tahun 2010 juga diatur kewajiban PNS, yaitu sebagai berikut :
  - 1. Mengucapkan sumpah/janji PNS.
  - 2. Mengucapkan sumpah/janji jabatan.
  - 3. Setia dan taat sepenuhnya kepada pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dan Pemerintah.
  - 4. Menaati segala ketentuan peraturan perundang-undangan.
  - 5. Melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepada PNS dengan Penuh pengabdian, kesadaran, dan tanggung jawab.
  - 6. Menjunjung tinggi kehormatan Negara, Pemerintah dan martabat PNS.
  - 7. Mengutamakan kepentingan negara dari pada kepentingan sendiri, Seseorang, dan atau golongan.
  - 8. Memegang rahasia jabatan yang menurut sifatnya atau menurut, perintah harus dirahasiakan.
  - 9. Bekerja dengan jujur, tertib, cermat dan bersemangat untuk kepentingan Negara.
  - 10. Melaporkan dengan segera kepada atasannya apabila mengetahui ada hal yang dapat membahayakan atau merugikan negara atau pemerintah terutama di bidang keamanan, keuangan, dan materiil.
  - 11. Masuk kerja dan menaati ketentuan jam kerja.
  - 12. Mencapai sasaran kerja pegawai yang ditetapkan.
  - 13. Menggunakan dan memelihara barang-barang milik negara dengan sebaik-baiknya.

14. Memberikan pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat.
15. Membimbing bawahan dalam melaksanakan tugas.
16. Memberikan kesempatan kepada bawahan untuk mengembangkan karir.
17. Menaati peraturan kedisiplinan yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang.

Berdasarkan uraian-uraian kewajiban Pegawai Negeri Sipil di atas, terhadap Pegawai Negeri Sipil yang melanggar kewajiban-kewajibannya akan dilakukan penindakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yaitu berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 53 tahun 2010 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Mengenai larangan bagi pegawai Negeri Sipil diatur dalam pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 53 tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, yaitu :

1. Menyalahgunakan wewenang
2. Menjadi perantara untuk mendapatkan keuntungan pribadi dan atau orang lain dengan menggunakan kewenangan orang lain.
3. Tanpa izin pemerintah menjadi pegawai atau bekerja untuk negara lain dan/atau lembaga atau organisasi internasional.
4. Bekerja pada perusahaan asing, konsultan asing, atau lembaga swadaya masyarakat asing.
5. Memiliki, menjual, membeli, menggadaikan, menyewakan, atau meminjamkan barang-barang baik bergerak atau tidak bergerak, dokumen atau surat berharga milik negara secara tidak sah.
6. Melakukan kegiatan bersama dengan atasan, teman sejawat, bawahan atau orang lain di dalam maupun diluar lingkungan kerjanya dengan tujuan untuk keuntungan pribadi, golongan, atau pihak lain, yang secara langsung atau tidak langsung merugikan negara.

7. Memberi atau menyanggupi akan memberi sesuatu kepada siapapun baik secara langsung atau tidak langsung dan dengan dalih apapun untuk diangkat dalam jabatan.
8. Menerima hadiah atau suatu pemberian apa saja dari siapapun juga yang berhubungan dengan jabatan dan/atau pekerjaannya.
9. Bertindak sewenang-wenang terhadap bawahannya.
10. Melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan suatu tindakan yang dapat menghalangi atau mempersulit salah satu pihak yang dilayani sehingga mengakibatkan kerugian bagi yang dilayani.
11. Menghalangi berjalannya tugas kedinasan.
12. Memberikan dukungan kepada calon presiden/wakil presiden, dewan perwakilan rakyat, dewan perwakilan daerah, atau dewan perwakilan rakyat daerah dengan cara :
  - a. Ikut serta sebagai pelaksana kampanye
  - b. Menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS.
  - c. Sebagai peserta kampanye dengan mengarahkan PNS lain, dan/atau.
  - d. Sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas negara.
13. Memberikan dukungan kepada calon presiden/wakil presiden dengan cara
  - a. Membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye dan/atau
  - b. Mengadakan kegiatan yang mengarahkan 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 kerja, anggota keluarga, dan masyarakat.
14. Memberikan dukungan kepada calon anggota dewan perwakilan daerah atau calon kepala daerah/wakil kepala daerah dengan cara memberikan surat



dukungan disertai foto kopi kartu tanda penduduk atau surat keterangan tanda penduduk sesuai peraturan perundang-undangan.

15. Memberikan dukungan kepada calon kepala daerah/wakil kepala daerah, dengan cara :
  - a. Terlibat dalam kegiatan kampanye untuk mendukung calon kepala daerah/wakil kepala daerah.
  - b. Menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatan dalam kegiatan Kampanye.
  - c. Membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye.
  - d. Mengadakan kegiatan yang mengarah kepada kebepihakan 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.

## **E. Tinjauan Tentang Disiplin Kerja Pegawai Negeri Sipil**

### **1. Definisi Disiplin Kerja**

Pengertian disiplin dapat dikonotasikan sebagai suatu hukuman, meskipun arti yang sesungguhnya tindakan demikian. Disiplin berasal dari bahasa latin “disciplina” yang berarti latihan atau pendidikan kesopanan dan kerohanian serta pengembangan tabiat. Jadi sifat disiplin berkaitan dengan pengembangan sikap yang layak terhadap pekerjaan.<sup>41</sup> Di dalam buku Wawasan Kerja Aparatur Negara disebutkan bahwa yang dimaksud dengan disiplin adalah “sikap mental yang tercantum dalam perbuatan, tingkah laku perorangan, kelompok atau masyarakat berupa kepatuhan atau ketaatan terhadap peraturan-peraturan yang ditetapkan

Pemerintah atau etik, norma serta kaidah yang berlaku dalam masyarakat”.<sup>42</sup>

**Sutopo Yumono** di dalam bukunya yang berjudul Dasar-Dasar Produksi, Diungkapkan bahwa disiplin adalah sikap kejiwaan seseorang atau kelompok orang yang senantiasa berkehendak untuk mengikuti atau mematuhi keputusan yang telah ditetapkan.<sup>43</sup>

**Alfred R. Lateiner** dan **I.S. Levine** telah memberikan definisi antara lain, disiplin merupakan suatu kekuatan yang selalu berkembang di tubuh para pekerja yang membuat mereka dapat mematuhi keputusan dan peraturan-peraturan yang telah ditetapkan.<sup>44</sup>

Di samping beberapa pengertian mengenai disiplin pegawai tersebut di atas A.S. Moenir mengemukakan bahwa “Disiplin adalah ketaatan yang sikapnya impersonal, tidak memakai perasaan dan tidak memakai perhitungan pamrih atau kepentingan pribadi.”<sup>45</sup> Kaitannya dengan kedisiplinan, Astrid S. Susanto juga mengemukakan sesuai dengan keadaan didalam setiap organisasi, maka disiplin dapat dibedakan menjadi Dua (2) macam yaitu.<sup>46</sup>

1. Disiplin yang bersifat positif
2. Disiplin yang bersifat negatif

Merupakan tugas seorang pemimpin untuk mengusahakan terwujudnya suatu disiplin yang mempunyai sifat positif, dengan demikian dapat menghindarkan adanya disiplin yang bersifat negatif. Disiplin positif merupakan suatu hasil pendidikan, kebiasaan atau tradisi dimana seseorang dapat menyesuaikan dirinya dengan keadaan, adapun disiplin negatif sebagai unsur di dalam sikap patuh yang disebabkan oleh adanya perasaantakut akan hukuman.

Adapun ukuran tingkat disiplin pegawai menurut **I.S. Levine** adalah.<sup>47</sup>  
*Apabila pegawai datang dengan teratur dan tepat waktu, apabila mereka berpakaian serba baik dan tepat pada pekerjaannya, apabila mereka mempergunakan bahan-bahan dan perlengkapan dengan hati-hati, apabila menghasilkan jumlah dan cara kerja yang ditentukan oleh kantor atau perusahaan, dan selesai pada waktunya.*

Berdasarkan pada pengertian tersebut di atas, maka tolak ukur Pengertian kedisiplinan kerja pegawai adalah sebagai berikut :

1. Kepatuhan terhadap jam-jam kerja.
2. Kepatuhan terhadap instruksi dari atasan, serta pada peraturan dan tata tertib yang berlaku
3. Berpakaian yang baik pada tempat kerja dan menggunakan tanda pengenal Instansi.
4. Menggunakan dan memelihara bahan-bahan dan alat-alat perlengkapan kantor dengan penuh hati-hati.
5. Dengan mengikuti cara-cara bekerja yang telah ditentukan.

Selanjutnya untuk memperjelas arti dan makna disiplin kerja, Alex S. Nitisemito antara lain mengemukakan, bahwa kedisiplinan lebih dapat diartikan suatu sikap atau perilaku dan perbuatan yang sesuai dengan peraturan-peraturan yang telah ditetapkan oleh perusahaan atau instansi yang bersangkutan baik secara tertulis maupun tidak tertulis.<sup>48</sup>

Anwar Prabu Mangkunegara mengatakan, “Disiplin adalah tindakan manajemen untuk menegakkan standar organisasi (discipline is management action to organization standards)”.<sup>49</sup>

Pengertian disiplin tersebut diinterpretasikan sebagai pelaksanaan manajemen untuk memperteguh pedoman-pedoman organisasi dalam suatu organisasi atau lembaga. Pengertian ini pada dasarnya merupakan pelajaran, patuh, taat, kesetiaan, hormat kepada Ketentuan/peraturan/norma yang berlaku. Disiplin adalah kemampuan untuk menguasai diri sendiri dan melaksanakan norma-norma yang berlaku dalam kehidupan bersama. Disiplin dapat dikatakan juga sebagai prosedur yang mengoreksi atau menghukum bawahan karena melanggar peraturan atau prosedur. Menurut Hasibuan mengatakan.<sup>50</sup>

Kedisiplinan yaitu kesadaran dan kesediaan seseorang untuk mentaati semua peraturan perusahaan atau organisasi dan norma-norma sosial yang berlaku. Kesadaran adalah sikap seseorang yang secara sukarela mentaati semua peraturan dan sadar akan tugas dan tanggung jawabnya, jadi seseorang akan mematuhi atau mengerjakan semua tugasnya dengan baik, bukan atas

paksaan. Kesediaan adalah suatu sikap, tingkah laku dan perbuatan seseorang yang sesuai dengan peraturan organisasi, baik tertulis maupun yang tidak tertulis.

Pendapat para ahli diatas memang beragam, tetapi terdapat benang merah yang dapat disimpulkan, bahwa disiplin dasarnya adalah ketaatan atau kepatuhan pegawai pada peraturan yang berlaku. Berdasarkan pengertian tersebut, Pegawai yang disiplin berarti pegawai yang mampu mematuhi semua peraturan yang berlaku di kantornya atau organisasinya.

## **2. Disiplin Kerja Pegawai Negeri Sipil**

Disiplin kerja dapat diartikan sebagai pelaksanaan manajemen untuk Memperteguh pedoman-pedoman organisasi. Sedangkan disiplin Pegawai Negeri Sipil menurut Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 adalah :

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

Dari hal tersebut diatas PNS harus siap menaati kewajiban dan menghindari larangan yang telah ditentukan. Adapun larangan PNS Disebut dalam Pasal 4 Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 tentang disiplin Kerja Pegawai Negeri Sipil, yaitu :

Setiap PNS dilarang :

1. Menyalahgunakan wewenang
2. Menjadi perantara untuk mendapatkan keuntungan pribadi dan/atau orang Lain dengan menggunakan kewenangan orang lain.
3. Tanpa izin Pemerintah menjadi pegawai atau bekerja untuk negara lain dan/ atau lembaga atau organisasi internasional.
4. Bekerja pada perusahaan asing, konsultan asing, atau lembaga swadaya Masyarakat asing.

5. Memiliki, menjual, membeli, menggandakan, menyewakan, atau meminjamkan barang-barang baik bergerak atau tidak bergerak, dokumen atau surat berharga milik negara secara tidak sah.
6. 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.
7. Memberi atau menyanggupi akan memberi sesuatu kepada siapapun baik secara langsung atau tidak langsung dengan dalih apapun untuk di angkat dalam jabatan.
8. Menerima hadiah atau suatu pemberian apa saja dari siapapun juga yang berhubungan dengan jabatan dan/atau pekerjaannya.
9. Bertindak sewenang-wenang terhadap bawahannya.
10. Melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan suatu tindakan yang dapat menghalangi atau mempersulit salah satu pihak yang dilayani sehingga mengakibatkan kerugian bagi yang dilayani.
11. Menghalangi berjalannya tugas kedinasan.
12. Memberikan dukungan kepada calon presiden/wakil presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan cara :
  - a. Ikut serta sebagai pelaksana kampanye.
  - b. Menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai atau PNS.
  - c. Sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan PNS lain dan/atau
  - d. Sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas negara.
13. Memberikan dukungan kepada calon presiden/ wakil presiden dengan cara :
  - a. Membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye.

- b. 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.
14. Memberikan dukungan kepada calon anggota Dewan Perwakilan Daerah atau calon kepala daerah/ calon wakil kepala daerah dengan cara memberikan surat dukungan disertai foto kopi Kartu Tanda Penduduk atau surat keterangan tanda penduduk sesuai peraturan perundang-undangan.
15. Memberikan dukungan kepada calon kepala daerah/wakil kepala daerah dengan cara :
- a. Terlibat dalam kegiatan kampanye untuk mendukung calon kepala daerah/calon wakil kepala daerah.
  - b. Menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatan dalam kegiatan kampanye.
  - c. Membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama kampanye.
  - 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.

### **3. Dasar Hukum Pelaksanaan Disiplin Pegawai Negeri Sipil**

Dalam rangka usaha memelihara kewibawaan Pegawai Negeri Sipil, serta untuk mewujudkan Pegawai Negeri Sipil sebagai Aparatur Pemerintah yang bersih dan berwibawa diperlukan adanya suatu perangkat Peraturan Disiplin yang memuat pokok-pokok kewajiban, larangan dan sanksi apabila suatu kewajiban tersebut tidak di taati atau adanya suatu pelanggaran-pelanggaran dalam menjalankan tugas.

Adapun yang menjadi dasar-dasar hukum pelaksanaan disiplin Pegawai Negeri Sipil adalah sebagai berikut :

- a. Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (Lembaran Negara Tahun 1974 No. 8, Tambahan Lembaran Negara No. 3041)
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1974, tentang Pembatasan Kegiatan Pegawai Negeri dalam swasta (Lembaran Negara Nomor. 8 Tahun 1974, tambahan Lembaran Negara Nomor. 3201)
- c. Keputusan Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara Nomor 02 Tahun 1999 tentang Ketentuan Pelaksanaan Pegawai Negeri Sipil yang menjadi Anggota Partai Politik.
- d. Keputusan Presiden Nomor 67 Tahun 1980 tentang Badan Pertimbangan Kepegawaian.
- e. Surat Edaran Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Nomor 23/SE/1980, tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Selain beberapa peraturan atau perangkat kebijaksanaan tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil tersebut di atas, masih ada peraturan perundang-undangan lain yang mengatur tentang kedisiplinan Pegawai Negeri Sipil, peraturan tersebut adalah :

- a. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1979 tentang Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan Pegawai Negeri Sipil.
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1979 tentang Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil.
- c. Keputusan Presiden Nomor 10 Tahun 1974 tentang beberapa Pembatasan Kegiatan Pegawai Negeri Sipil dalam rangka Pendayagunaan Aparatur Negara dan kesederhanaan Hidup.
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang ijin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil.

- e. Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang disiplin Pegawai Negeri Sipil.

**F. Tugas, Fungsi dan Struktur Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Provinsi Papua Tengah.**

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah, perlu dibentuk organisasi perangkat daerah yang mempunyai tugas dan fungsi untuk melaksanakan urusan pemerintahan daerah. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/ Kota serta Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2007 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah, bahwa berdasarkan ketentuan pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2022 Tentang Pembentukan Provinsi Papua Tengah, maka di tetapkan Peraturan Gubernur Papua Tengah Nomor 23 Tahun 2022 Tentang Kedudukan, Susunan Organanisasi, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Provinsi Papua Tengah, Maka Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Provinsi Papua Tengah mempunyai Visi “Terwujudnya Pegawai Negeri Sipil Pemerintah Provinsi Papua Tengah yang Profesional, berkinerja dan Sejahtera” dan Misi Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Provinsi Papua Tengah Sebagai berikut :

1. Meningkatkan kualitas profesional Pegawai Negeri Sipil
2. Menyelenggarakan manajemen Pegawai Negeri Sipil berbasis kompetensi.
3. Penguatan kapasitas Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Provinsi Papua Tengah untuk mendorong profesionalme.
4. Melakukan pembinaan, pengawasan dan koordinasi dalam menyelenggarakan manajemen Pegawai Negeri Sipil.
5. Meningkatkan kualitas layanan administrasi kepegawaian yang di dukung oleh sistem informasi Kepegawaian berbasis teknologi informasi dan komunikasiSelanjutnya BAB II bagian kedua pasal 3 disebutkan menjalankan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 Badan



Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Provinsi Papua Tengah mempunyai fungsi :

- a. Menyusun kebijakan teknis dibidang kepegawaian dan sumber daya manusia
- b. Pelaksanaan tugas dukungan teknis dibidang kepegawaian dan pengembangan sumber daya manusia.
- c. Penyusunan formasi pengadaan ASN melalui kebijakan afirmasi OAP dan tanpa kebijakan afirmasi OAP.
- d. Mengevaluasi dan melaporkan pelaksanaan tugas dukungan teknis dibidang kepegawaian dan pengembangan sumber daya manusia.
- e. Malaksanakan pembinaan teknis penyelenggaraan fungsi-fungsi penunjang Urusan Pemerintahan Daerah dibidang kepegawaian dan pengembangan sumber daya manusia.
- f. Melaksanakan fungsi lain yang di berikan oleh Gubernur sesuai dengan tugas dan fungsinya.
- g. Penyelenggaran tugas lain yang diberikan Gubernur sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Provinsi Papua Tengah memiliki susunan organisasi dan tata kerja sebagai berikut :

**1. Kepala Badan**

**2. Sekretaris terdiri dari :**

- a. Sub Bagian Program

- b. Sub Bagian Keuangan
- c. Sub Bagian Umum dan Kepegawaian

**3. Bidang Pembinaan, Penilaian Kinerja dan Kesejahteraan ASN**

- a. Sub Bidang Pembinaan dan Disiplin ASN
- b. Sub Bidang Penilaian Kinerja ASN
- c. Sub Bidang Kesejahteraan dan Penghargaan ASN

**4. Bidang Pengadaan dan Sistem Informasi ASN**

- a. Sub Bidang Pengadaan ASN
- b. Sub Bidang Pengelohan Data dan Sistem Informasih ASN
- c. Sub Bidang Fasilitasi Profesi ASN

**5. Bidang Mutasi dan Promosi**

- a. Sub Bidang Perpindahan dan Pensiun
- b. Sub Bidang Kepangkatan
- c. Sub Bidang Jabatan dan Promosi

**6. Bidang Daya Pengembangan Kompetensi Sumber Manusia**

- a. Sub Bidang Pengembangan Kompetensi Dasar dan Manajerial
- b. Sub Bidang Pengembangan Kompetensi Teknis dan Fungsional
- c. Sub Bidang Pengembangan Kompetensi Jabatan

<sup>37</sup> Philipus M. Hadjon. 1993. *Pengantar Hukum Perizinan*. Yudika : Surabaya. Hlm 391.

<sup>38</sup> Sri Hartini, 2008, *Hukum Kepegawaian Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm.31.

<sup>39</sup> A Siti Soetami. 1990. *Hukum Administrasi Negara II*. Semarang : Fakultas Hukum Universitas Diponegoro. Hal 42

- <sup>40</sup> Djatmiko, Sastra dan Marsono. 1995. *Hukum Kepegawaian di Indonesia*. Jakarta : Djambatan
- <sup>41</sup> I.G. Wursanto, *Managemen Kepegawaian*. Kenisisus, Yongyakarta, 1989, hal. 108
- <sup>42</sup> Wirjo Surachmad, *Wawasan Kerja Aparatur Negara*, Pustaka Jaya, Jakarta, 1993, hal.24
- <sup>43</sup> Nurlita Witarsa, *Dasar-Dasar Produksi*, Karunika, Jakarta, 1988, hal. 102
- <sup>44</sup> I.S. Livine *Teknik Memimpin Pegawai dan Pekerja*. Terjemahan oleh Iral Soedjono, Cemerlang, Jakarta, 1980, hal 71
- <sup>45</sup> A.S. Moenir, *Pendekatan Manusia dan Organinsasi Terhadap Pembinaan Kepegawaian*, Gunung Agung, Jakarta, 1983, hal. 152.
- <sup>46</sup> Astrid S. Susanto, *Komunikasi Dalam Teori dan Praktek*, Bina Aksara, Jakarta, 1974, hal 305.
- <sup>47</sup> I. S. Levine, Op. Cit, hal. 72
- <sup>48</sup> Alex S. Nitisemito, *Managemen Sumber Daya Manusia*, Sasmito Bross, Jakarta, 1980, hal. 260
- <sup>49</sup> Mangkunegara, Anwar Prabu. 2001. *Manajemen Sumber Daya Manusia Perusahaan*. Bandung : Remaja Rosdakarya Hal 129
- <sup>50</sup> Hasibuan Malayu. 2007. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Bumi Aksara. Hal 193