

# BAB I PENDAHULUAN

## A. Latar Belakang

Secara sederhana, oleh para sarjana sering diuraikan adanya tiga unsur pokok dalam setiap negara, yaitu wilayah, penduduk, dan pemerintahan yang berdaulat. Pemerintahan adalah inti dari sebuah negara. Pemerintahan memiliki peranan dan fungsi di berbagai bidang dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyat dan kepentingan negara. Fungsi utama pemerintah adalah memberikan pelayanan terbaik untuk memenuhi kebutuhan masyarakat di segala sektor.

Pendapat Muchsan sebagaimana dikutip Sri Hartini dan Tedi Sudrajat, bahwa negara sebagai organisasi kekuasaan merupakan suatu badan yang berstatus hukum sebagai pendukung hak dan kewajiban (subjek hukum). Negara akan mencapai tujuannya dengan menggunakan status badan hukum tersebut beserta hak dan kewajiban. Hak dan kewajiban dilaksanakan oleh aparatur negara yang didistribusikan kepada jabatan-jabatan negara. Aparatur yang melaksanakan hak dan kewajiban negara disebut subjek hukum adalah Pegawai Negeri.<sup>1</sup>

Dalam perkembangannya, Pegawai Negeri Sipil (PNS) merupakan salah satu organ dasar dan vital bagi eksistensi negara. PNS dibutuhkan untuk mewujudkan tujuan nasional sebagaimana tercantum dalam alinea ke-4 Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

---

<sup>1</sup> Sri Hartini dan Tedi Sudrajat, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Edisi Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 2017, hlm. 8-9.

(UUD 1945). PNS disertai tugas untuk melaksanakan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan, dan tugas pembangunan tertentu. Tugas pelayanan publik dilakukan antara lain dengan memberikan pelayanan administratif.

Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 menyebutkan bahwa “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”. Ditinjau dari teori pembagian kekuasaan, yang dimaksud kekuasaan pemerintahan adalah kekuasaan eksekutif. Sebagai kekuasaan eksekutif, penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan Presiden dapat dibedakan antara :<sup>2</sup>

1. kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat *umum*, adalah kekuasaan menyelenggarakan administrasi negara. Presiden adalah pimpinan penyelenggaraan administrasi negara tertinggi; dan
2. kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat *khusus*, adalah penyelenggaraan tugas dan wewenang pemerintahan yang secara konstitusional ada pada Presiden pribadi yang memiliki sifat prerogatif (di bidang pemerintahan). Tugas dan wewenang tersebut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10, Pasal 11, Pasal 13, dan Pasal 15 UUD 1945, adalah : *Presiden sebagai pimpinan tertinggi angkatan perang, hubungan luar negeri, dan hak memberi gelar dan tanda jasa.*

Penyelenggaraan administrasi negara meliputi lingkup tugas dan wewenang yang sangat luas, yaitu setiap bentuk perbuatan atau kegiatan

---

<sup>2</sup> Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Pusat Studi Hukum UII dan Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm.122

administrasi negara. Lingkup tugas dan wewenang ini makin meluas sejalan dengan meluasnya tugas-tugas dan wewenang negara dan pemerintah.<sup>3</sup> Dalam hal ini kehadiran PNS tidak bisa terlepas dari penyelenggaraan administrasi pemerintahan yang pada dasarnya dilaksanakan oleh Presiden sebagai Kepala Pemerintahan.

Ketentuan terkait PNS diatur dalam perundang-undangan tentang kepegawaian, antara lain Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (Undang-Undang ASN) sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Undang-Undang ASN mengatur antara lain jenis, status, kedudukan, fungsi, tugas, peran, jabatan ASN, hak dan kewajiban PNS serta manajemen PNS.

Sebelumnya, berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, PNS terdiri dari PNS Pusat dan PNS Daerah. Namun, berdasarkan Pasal 135 Undang-Undang ASN, maka pada saat Undang-Undang ASN ini mulai berlaku, PNS Pusat dan PNS Daerah disebut sebagai Pegawai ASN.

Pasal 1 angka 2 Undang-Undang ASN menyebutkan bahwa “Pegawai Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut Pegawai ASN adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat

---

<sup>3</sup> *Ibid.*

oleh pejabat pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan”. Dan dalam Pasal 8 berbunyi, “Pegawai ASN berkedudukan sebagai unsur aparatur negara”.

Aparatur negara terdiri dari Tentara Nasional Indonesia (TNI), Polisi Republik Indonesia (Polri), dan Aparatur Sipil Negara (ASN). Di Republik ini rumpun jabatan profesi bagi pegawainya terdiri dari tiga rumpun tersebut.<sup>4</sup>

Berdasarkan Pasal 13 Undang-Undang ASN, Jabatan ASN terdiri atas Jabatan Administrasi (JA), Jabatan Fungsional (JF), dan Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT). Pasal 1 angka 9 undang-undang ini menyebutkan bahwa Jabatan Administrasi adalah sekelompok Jabatan yang berisi fungsi dan tugas yang berkaitan dengan pelayanan publik serta administrasi pemerintahan dan pembangunan. Dan dalam Pasal 14 disebutkan bahwa Jabatan Administrasi terdiri atas jabatan administrator; jabatan pengawas; dan jabatan pelaksana.

Berdasarkan Pasal 1 angka 11 Undang-Undang ASN, Jabatan Fungsional adalah sekelompok Jabatan yang berisi fungsi dan tugas berkaitan dengan pelayanan fungsional yang berdasarkan pada keahlian dan keterampilan tertentu. Pasal 18 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) undang-undang ini menyebutkan bahwa Jabatan Fungsional dalam ASN terdiri atas jabatan fungsional keahlian dan jabatan fungsional keterampilan. Jabatan fungsional keahlian terdiri atas ahli utama; ahli madya; ahli muda; dan ahli pertama.

---

<sup>4</sup> Miftah Thoha, *Manajemen Kepegawaian di Indonesia*, Cetakan ke-5, Prenadamedia Group, Jakarta, 2014, hlm. 276.

Jabatan fungsional keterampilan terdiri atas penyelia; mahir; terampil; dan pemula.

Sedangkan Jabatan Pimpinan Tinggi berdasarkan Pasal 1 angka 7 Undang-Undang ASN adalah sekelompok Jabatan tinggi pada instansi pemerintah. Pasal 19 undang-undang ini menyebutkan bahwa Jabatan Pimpinan Tinggi terdiri atas jabatan pimpinan tinggi utama; jabatan pimpinan tinggi madya; dan jabatan pimpinan tinggi pratama.

Kelancaran penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan nasional sangat tergantung pada mekanisme kerja aparatur Negara, khususnya PNS. PNS bukan saja unsur aparatur Negara, tetapi juga abdi masyarakat yang hidup di tengah-tengah masyarakat dan bekerja untuk kepentingan masyarakat. Kedudukan dan peranan dari PNS dalam setiap organisasi pemerintahan sangatlah menentukan, sebab PNS merupakan tulang punggung pemerintahan dalam melaksanakan pembangunan nasional.<sup>5</sup>

Indonesia memiliki sekitar 4,5 juta orang yang bekerja sebagai PNS.<sup>6</sup> Idealnya jumlah PNS itu sekitar 1,5% dari total penduduk. Dengan jumlah penduduk Indonesia 250 juta jiwa, maka idealnya jumlah PNS sekitar 3,7 juta. Dengan jumlah 4,5 juta PNS dinilai terlalu banyak dari yang dibutuhkan.<sup>7</sup> Hal ini sudah barang tentu memerlukan pembinaan secara terencana dan terpadu, baik mengenai pembinaan administrasinya, pembinaan sikap mentalnya, maupun pembinaan di dalam profesionalismenya. Tanpa

---

<sup>5</sup> Sri Hartini dan Tedi Sudrajat, *Op.Cit*, hlm.33.

<sup>6</sup> <http://bisnis.liputan6.com/read/3084874/tembus-45-juta-orang-sudah-idealkah-jumlah-pns-di-ri>, diunduh tanggal 17 September 2017.

<sup>7</sup> <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/3227444/kinerja-pns-rendah-menpan-rb-ada-yang-absen-100-hari-dalam-setahun>, diunduh tanggal 18 September 2017.

upaya pembinaan tersebut, mustahil PNS dapat dijadikan salah satu unsur tulang punggung yang menopang kegiatan pembangunan nasional itu sendiri.<sup>8</sup>

Dengan memperhatikan kondisi birokrasi kita sejak awal reformasi sampai saat ini, salah satu persoalan dan menjadi pergumulan penting adalah mengenai kualitas pelayanan yang diberikan birokrasi kepada publik masih pada tingkat yang “mengecewakan” (untuk tidak mengatakan tidak baik atau tidak bermutu). Karena itu sangatlah beralasan apabila di tengah masyarakat berkembang stigma “jelek” tentang birokrasi, berkaitan dengan pelayanan yang diberikan karena masih jauh dari harapan masyarakat. Untuk itulah diperlukan adanya reformasi birokrasi sebagai upaya meningkatkan kualitas layanan birokrasi kepada publik.<sup>9</sup>

Dan merupakan tugas pemerintah untuk menumbuhkan kepercayaan masyarakat dan menghilangkan pendapat miring tentang tidak adanya tata kelola birokrasi yang baik di negeri ini. Untuk merealisasikan hal tersebut tentunya diperlukan proses yang panjang, keseriusan dan juga pendekatan yang intens serta sinergi antara pemerintah, abdi negara dan masyarakat.

Sejak dimulainya era Reformasi, penataan sumber daya aparatur pemerintah mengalami banyak perubahan. Persoalan demi persoalan mulai dibenahi. Namun karena banyaknya dan kompleksnya persoalan di bidang kepegawaian, maka pemecahan masalah kepegawaian kelihatan agak lambat. Banyaknya jumlah pegawai yang tidak produktif, dan didukung oleh kualitas

---

<sup>8</sup> Soegeng Prijodarminto, *Sengketa Kepegawaian Sebagai Bagian Dari Sengketa Tata Usaha Negara*, Cetakan Kedua, PT. Pradnya Paramita, Jakarta, 1993, hlm. ix

<sup>9</sup> J.Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah, Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 2007, hlm. 218

yang kurang memadai, maka profesionalisme yang bekerja di pemerintahan dinilai banyak yang tidak kompeten.<sup>10</sup>

Reformasi birokrasi berarti adanya perubahan cara berpikir (pola pikir, pola sikap, dan pola tindak); perubahan gaya dari penguasa menjadi pelayan; mendahulukan peranan dari wewenang; tidak lagi berpikir mengenai hasil produksi tetapi hasil akhir; perubahan manajemen kinerja; memantau percontohan reformasi birokrasi; mewujudkan pemerintahan yang baik, bersih, transparan dan profesional, bebas korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) melalui penataan kelembagaan, penataan ketatalaksanaan, penataan sumber daya manusia aparatur, akuntabilitas, pelayanan dan kualitas pelayanan. Reformasi birokrasi pada akhirnya usaha untuk membentuk baru lagi nilai budaya yang dianggap tidak sesuai dengan perkembangan masyarakat yang juga sudah berubah secara alamiah.<sup>11</sup>

Dalam proses reformasi birokrasi, peran pemerintah dan PNS sebagai abdi negara dan abdi masyarakat mempunyai hubungan yang tak terpisahkan. Dan tidaklah berlebihan jika setiap tingkah laku PNS sebagai bagian utama dari kerangka reformasi birokrasi mulai dipertanyakan banyak pihak. Bisa dibayangkan jika abdi negara yang merupakan bagian dari birokrasi pemerintah memiliki etika dan moral yang tercela. Maka sudah bisa dipastikan proses pelayanan yang diberikan kepada masyarakat sebagai pihak yang membutuhkan pelayanan tidak akan maksimal. Lebih jauh lagi efek dari itu semua akan menimbulkan kesan negatif di tengah masyarakat akan

---

<sup>10</sup> Miftah Thoha, *Op.Cit*, hlm. 5

<sup>11</sup> Bambang Rudito, dkk, *Aparatur Sipil Negara Pendukung Reformasi Birokrasi*, Kencana, Jakarta, 2016, hlm.49-50.

keberadaan abdi negara dalam menjalankan fungsinya sebagai aparatur birokrasi.

Disiplin PNS sebagai aparatur birokrasi menjadi topik hangat yang selalu menarik untuk dibicarakan. Terdapat hubungan yang erat dan tak terpisahkan antara reformasi birokrasi dengan disiplin aparatur birokrasi. Dikatakan demikian karena dengan disiplin, PNS akan mampu meningkatkan prestasi kerjanya. Dalam proses reformasi birokrasi akan melibatkan jutaan pegawai yang tersebar di seluruh Indonesia. Jika pegawai tersebut secara sukarela berusaha bekerja secara kooperatif dengan para pegawai yang lain serta mampu meningkatkan prestasi kerjanya, maka secara otomatis langkah awal reformasi birokrasi dalam fungsi memberikan pelayanan prima pada masyarakat akan berjalan dengan baik.

Dalam melaksanakan tugasnya, PNS harus selalu berlandaskan kepada hukum, dalam arti sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Tindakan PNS sebagai aparatur negara harus pula dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. PNS, sebagaimana warga negara yang lain, sama kedudukannya di muka hukum. Jika ia terlibat dalam perkara pidana maka ia harus diproses sebagaimana mestinya. Dan tanpa mengurangi ketentuan dalam peraturan perundang-undangan pidana, seorang PNS juga harus diproses berdasarkan peraturan kepegawaian.

PNS akan selalu menjadi sorotan dan dituntut untuk menjadi teladan dalam kehidupan bermasyarakat. Hal ini juga akan menuntut PNS untuk patuh dan taat terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku baik yang menyangkut bidang kepegawaian maupun bidang lainnya. Namun ada



sebagian PNS tidak bisa dijadikan teladan karena melakukan tindak pidana, baik tindak pidana umum maupun tindak pidana khusus, misalnya tindak pidana penipuan, korupsi, perjudian dan lain sebagainya. Hal ini jelas-jelas merendahkan martabat PNS sehingga harus diproses sesuai dengan ketentuan perundangan yang berlaku.

Berkenaan dengan penegakan disiplin terhadap PNS yang terkait perkara pidana, Pasal 87 ayat (2) Undang-Undang ASN menyebutkan bahwa :

“PNS dapat diberhentikan dengan hormat atau tidak diberhentikan karena dihukum penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana dengan hukuman pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan pidana yang dilakukan tidak berencana.”

Kemudian Pasal 87 ayat (4) huruf b dan huruf d Undang-Undang ASN menyebutkan bahwa:

PNS diberhentikan tidak dengan hormat karena:

- a) dihukum penjara atau kurungan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan dan/atau pidana umum; atau
- b) dihukum penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan pidana yang dilakukan dengan berencana.

Untuk lebih mengefektifkan berlakunya Undang-Undang ASN, peraturan perundangan yang lebih rendah tingkatannya khususnya tentang Disiplin Aparatur Sipil Negara belum ditindaklanjuti dan masih menggunakan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil (PP Nomor 53 Tahun 2010) yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang

Nomor 43 Tahun 1999. PP Nomor 53 Tahun 2010 antara lain memuat kewajiban, larangan, dan hukuman disiplin yang dapat dijatuhkan kepada PNS yang telah terbukti melakukan pelanggaran disiplin.

Peraturan disiplin PNS harus dapat dipahami dan terimplementasi dengan benar karena substansi disiplin PNS menjadi hal yang sangat lekat dengan keseharian pegawai dalam bekerja. Dalam ketentuan Pasal 1 PP Nomor 53 Tahun 2010 dinyatakan bahwa: “Disiplin PNS adalah kesanggupan PNS untuk menaati kewajiban dan menghindari larangan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dan/atau peraturan kedisiplinan yang apabila tidak ditaati atau dilanggar dijatuhi hukuman disiplin”.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 3 PP Nomor 53 Tahun 2010, Pelanggaran disiplin yaitu setiap ucapan, tulisan, atau perbuatan PNS yang tidak menaati kewajiban dan/atau melanggar larangan ketentuan disiplin PNS, baik yang dilakukan di dalam maupun di luar jam kerja. Ucapan adalah setiap kata yang diucapkan di hadapan atau dapat didengar oleh orang seperti dalam rapat, ceramah melalui telepon, TV, atau alat komunikasi lainnya. Tulisan adalah pernyataan pikiran dan atau perasaan secara tertulis baik dalam bentuk tulisan maupun dalam bentuk gambar, karikatur, coretan, dan lain-lain yang serupa dengan itu. Perbuatan adalah setiap tingkah laku, sikap atau tindakan.<sup>12</sup>

Pasal 6 PP Nomor 53 Tahun 2010 menegaskan bahwa dengan tidak mengesampingkan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan pidana, PNS yang melakukan pelanggaran disiplin dijatuhi hukuman disiplin. Dalam

---

<sup>12</sup> Sri Hartini dan Tedi Sudrajat, *Op.Cit*, hlm. 171.

penjelasan pasal ini disebutkan bahwa PNS yang melanggar ketentuan disiplin PNS dijatuhi hukuman disiplin dan apabila perbuatan tersebut terdapat unsur pidana maka terhadap PNS tersebut tidak tertutup kemungkinan dapat dikenakan hukuman pidana.

Disamping ancaman hukuman pidana, PNS yang tersangkut tindak pidana juga dapat dikenakan hukuman disiplin. Hal inilah yang seharusnya menjadi komitmen pemerintah maupun pemerintah daerah dalam mewujudkan PNS sebagai unsur aparatur pemerintah agar bekerja lebih profesional, bermoral, bersih dan beretika. Hal ini dilakukan untuk mendukung reformasi birokrasi dan menunjang kelancaran tugas pemerintahan dan pembangunan.

Kabupaten Kepulauan Mentawai merupakan salah satu kabupaten yang terletak di bagian barat Provinsi Sumatera Barat. Sama dengan kabupaten/kota lainnya di Sumatera Barat, dengan adanya otonomi daerah sebagai bentuk implementasi penyelenggaraan pemerintahan daerah yang terakhir didasarkan kepada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menerapkan kebijakan pembinaan kepegawaian berdasarkan kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Salah satu kebijakan pembinaan kepegawaian dimaksud adalah dalam upaya penegakan disiplin terhadap PNS yang terkait perkara pidana.

Berdasarkan data dari Sekretariat Daerah Kabupaten Kepulauan Mentawai terdapat sebanyak 12 (dua belas) orang PNS dengan kasus yang berbeda, yang diakumulasi sejak tahun 2011 sampai dengan tahun 2015. PNS tersebut terdiri dari 1 (satu) orang yang berpangkat Pembina Utama Muda

golongan ruang IV/c, 4 (empat) orang yang berpangkat Pembina golongan ruang IV/a dan Pembina Tingkat I golongan ruang IV/b, 6 (enam) orang golongan III, dan 1 (satu) orang golongan II. Masing-masing PNS dimaksud dinyatakan bersalah dalam putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Beberapa orang diantara yang divonis pidana tersebut bahkan telah selesai menjalani hukuman penjara.

Satu-satunya tindakan administratif yang telah dilakukan terhadap PNS yang divonis pidana tersebut adalah pemberhentian dari jabatan bagi yang memiliki jabatan struktural. Hal ini diindikasikan dari adanya penunjukan pejabat baru untuk menggantikan kedudukan PNS yang bersangkutan pada saat dilakukan penahanan oleh penyidik atau pada saat menjalani hukuman penjara.

Dalam rangka pelaksanaan penjatuhan hukuman disiplin terhadap PNS yang divonis pidana, Pemerintah Kabupaten Kepulauan Mentawai telah membentuk Majelis Pertimbangan Pegawai (MPP). Dalam melaksanakan tugasnya, MPP dapat memutuskan jenis hukuman disiplin berdasarkan bahan dari putusan pengadilan. Selanjutnya keputusan majelis akan disampaikan dalam bentuk rekomendasi kepada pejabat yang berwenang menjatuhkan hukuman disiplin. Namun, berdasarkan informasi dari Inspektur Kabupaten Kepulauan Mentawai, sampai dengan bulan September 2017 proses penjatuhan hukuman disiplin terhadap PNS yang divonis pidana tersebut belum ada yang tuntas. Dengan kata lain, belum ada penjatuhan hukuman disiplin terhadap seorangpun PNS dimaksud.

PP Nomor 53 Tahun 2010 lahir menggantikan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin PNS (PP Nomor 30 Tahun 1980). Jika PNS di lingkungan pemerintah Kabupaten Kepulauan Mentawai masih menggunakan paradigma lama, yaitu berdasarkan PP Nomor 30 Tahun 1980, maka amanat PP Nomor 53 Tahun 2010 untuk mewujudkan PNS yang handal, profesional, dan bermoral mustahil untuk dicapai.

Paradigma lama sudah harus ditinggalkan karena terdapat perbedaan yang cukup signifikan dalam PP Nomor 53 Tahun 2010 dibandingkan dengan PP Nomor 30 Tahun 1980. Ada beberapa penambahan norma baru dan dapat dikatakan perubahan ini menuju ke arah yang lebih baik setelah lahirnya PP Nomor 53 Tahun 2010.

Salah satu perbedaan dimaksud adalah bahwa pejabat berwenang yang tidak menjatuhkan hukuman disiplin kepada PNS yang melakukan pelanggaran disiplin, maka pejabat tersebut dijatuhi hukuman disiplin oleh atasannya dengan jenis hukuman yang sama dengan yang seharusnya dijatuhkan kepada PNS yang melakukan pelanggaran disiplin. Hal ini dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 21 PP Nomor 53 Tahun 2010 yang berbunyi:

- 1) Pejabat yang berwenang menghukum wajib menjatuhkan hukuman disiplin kepada PNS yang melakukan pelanggaran disiplin.
- 2) Apabila Pejabat yang berwenang menghukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak menjatuhkan hukuman disiplin kepada PNS yang melakukan pelanggaran disiplin, pejabat tersebut dijatuhi hukuman disiplin oleh atasannya.
- 3) Hukuman disiplin sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sama dengan jenis hukuman disiplin yang seharusnya dijatuhkan kepada PNS yang melakukan pelanggaran disiplin.
- 4) Atasan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), juga menjatuhkan hukuman disiplin terhadap PNS yang melakukan pelanggaran disiplin.

Dalam Penjelasan Pasal 8 PP Nomor 32 Tahun 1979 disebutkan bahwa pemberhentian PNS dapat dilakukan dengan hormat atau tidak dengan hormat, satu dan lain hal tergantung pada pertimbangan pejabat yang berwenang atas berat ringannya perbuatan yang dilakukan dan besar atau kecilnya akibat yang ditimbulkan oleh perbuatan itu. Khusus berkenaan dengan putusan pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap maka dalam mempertimbangkan apakah PNS yang telah melakukan tindak pidana kejahatan itu akan diberhentikan atau tidak, atau apakah akan diberhentikan dengan hormat atau tidak dengan hormat, haruslah dipertimbangkan faktor-faktor yang mendorong PNS yang bersangkutan melakukan tindak pidana kejahatan itu, serta harus pula dipertimbangkan berat ringannya keputusan pengadilan yang dijatuhkan.

Pasal 1 huruf a Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1979 tentang Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil (PP Nomor 32 Tahun 1979) sebagaimana telah empat kali diubah terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2013 menyebutkan bahwa “pemberhentian sebagai PNS” adalah pemberhentian yang mengakibatkan yang bersangkutan kehilangan statusnya sebagai PNS. Dan pada Pasal 1 huruf b PP Nomor 32 Tahun 1979 merumuskan bahwa “pemberhentian dalam jabatan negeri” adalah pemberhentian yang mengakibatkan yang bersangkutan tidak bekerja lagi pada suatu organisasi negara tetapi masih tetap berstatus sebagai PNS.

Disamping beberapa ketentuan di atas, terhadap PNS yang terkait perkara pidana juga diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1966 tentang Pemberhentian/ Pemberhentian Sementara Pegawai Negeri (PP Nomor 4

Tahun 1966). PNS yang dikenakan tahanan sementara oleh pejabat yang berwajib karena disangka telah melakukan sesuatu tindak pidana kejahatan, dikenakan pemberhentian sementara. Hal ini diatur dalam ketentuan Pasal 2 PP Nomor 4 Tahun 1966, yang berbunyi :

- 1) Untuk kepentingan peradilan seorang pegawai Negeri yang didakwa telah melakukan suatu kejahatan/pelanggaran jabatan dan berhubungan dengan itu oleh pihak yang berwajib dikenakan tahanan sementara, mulai saat penahanannya harus dikenakan pemberhentian sementara.
- 2) Ketentuan menurut ayat (1) pasal ini dapat pula diperlakukan terhadap seorang pegawai Negeri yang oleh pihak berwajib dikenakan tahanan sementara karena didakwa telah melakukan suatu pelanggaran hukum pidana yang tidak menyangkut pada jabatannya dalam hal pelanggaran yang dilakukan itu berakibat hilangnya penghargaan dan kepercayaan atas diri pegawai yang bersangkutan atau hilangnya martabat serta wibawa pegawai itu.

Dalam Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) PP Nomor 4 Tahun 1966 disebutkan bahwa Pegawai Negeri yang dikenakan pemberhentian sementara, apabila terdapat petunjuk-petunjuk yang cukup meyakinkan bahwa ia telah melakukan pelanggaran yang didakwakan atas dirinya, maka mulai bulan berikutnya ia diberhentikan diberikan bagian gaji sebesar 50% (lima puluh perseratus) dari gaji pokok yang diterimanya terakhir, dan jika belum terdapat petunjuk-petunjuk yang jelas diberikan bagian gaji sebesar 75% (tujuh puluh lima perseratus).

Sebelumnya, berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan, dan Pemberhentian PNS, Pejabat yang berwenang memberhentikan PNS, meliputi:

- 1) Presiden menetapkan pemberhentian PNS Pusat dan PNS Daerah yang berpangkat Pembina Utama Muda golongan ruang IV/c,

- Pembina Utama Madya golongan ruang IV/d dan Pembina Utama golongan ruang IV/e;
- 2) Gubernur menetapkan pemberhentian PNS Daerah Kabupaten/Kota yang berpangkat Pembina golongan ruang IV/a dan Pembina Tingkat I golongan ruang IV/b; dan
  - 3) Bupati/ Walikota menetapkan pemberhentian PNS Daerah Kabupaten/Kota yang berpangkat Penata Tingkat I golongan ruang III/d ke bawah di lingkungannya.

Setelah berlakunya Undang-Undang ASN, maka kewenangan pemberhentian PNS berpedoman kepada Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil (PP Nomor 11 Tahun 2017) yang mencabut PP Nomor 9 Tahun 2003. Pasal 266 ayat (1) PP Nomor 11 Tahun 2017, menyebutkan bahwa:

Pemberhentian dengan hormat atau tidak dengan hormat PNS yang melakukan tindak pidana/ penyelewengan diusulkan oleh:

- a. Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) kepada Presiden bagi PNS yang menduduki Jabatan Pimpinan Tinggi Utama, Jabatan Pimpinan Tinggi Madya, dan Jabatan Fungsional Ahli Utama; atau
- b. Pejabat Yang Berwenang (PyB) kepada PPK bagi PNS yang menduduki Jabatan Pimpinan Tinggi pratama, Jabatan Administrasi, Jabatan Fungsional selain Jabatan Fungsional ahli utama.”

Penerapan hukuman disiplin menjadi salah satu gambaran tentang efektivitas peraturan disiplin. Dengan adanya 12 orang PNS yang divonis pidana yang disinyalir belum dijatuhi hukuman disiplin, maka sangatlah diperlukan analisa yang lebih mendalam tentang efektivitas peraturan disiplin PNS di Kabupaten Kepulauan Mentawai, khususnya terhadap PNS yang divonis pidana.

Pengertian efektivitas akan berbeda-beda bagi setiap orang, tergantung pada kerangka acuan yang dipakainya. Secara umum Soerjono Soekanto menyatakan bahwa derajat efektivitas suatu hukum ditentukan antara lain



oleh taraf kepatuhan masyarakat terhadap hukum, termasuk oleh para penegak hukumnya.<sup>13</sup>

Kabupaten Kepulauan Mentawai merupakan salah satu dari tiga daerah di Sumatera Barat yang masih dinyatakan tertinggal selain Pasaman Barat dan Solok Selatan. Posisi Mentawai saat ini berada pada peringkat 76 dari 122 daerah tertinggal yang masih tersisa di Indonesia. Adapun indikator daerah tertinggal, seperti perekonomian masyarakat, sumber daya manusia/pendidikan, sarana dan prasarana, kemampuan keuangan daerah, aksesibilitas dan karakteristik daerah.<sup>14</sup>

Sebagai daerah tertinggal maka Pemerintah Kabupaten Kepulauan Mentawai harus lebih memprioritaskan pemenuhan pelayanan dasar dan kebutuhan dasar masyarakat. Hal ini tentu menuntut kerja keras dari seluruh unsur pemerintahan daerah, terutama PNS.

Seiring dengan tuntutan peningkatan kinerja terhadap PNS, Pemerintah Kabupaten Kepulauan Mentawai telah memberikan perhatian terhadap tingkat kesejahteraan PNS. Dalam rangka peningkatan kinerja dan kesejahteraan bagi PNS di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Kepulauan Mentawai, Pemerintah Daerah memberikan tambahan penghasilan (di luar gaji dan tunjangan) yang jumlahnya relatif besar. Dan meskipun saat ini kesejahteraan PNS sudah lebih baik dari sebelumnya, permasalahan rendahnya kinerja dan masih banyaknya pelanggaran disiplin PNS di Kabupaten Kepulauan Mentawai masih memerlukan perhatian khusus. Beberapa bentuk pelanggaran

---

<sup>13</sup> Soerjono Soekanto, *Sosiologi, Suatu Pengantar*, Rajawali Pres, Bandung, 1996, hlm 19.

<sup>14</sup> <https://news.okezone.com/read/2016/08/22/340/1469855/tiga-daerah-ini-masih-dinyatakan-tertinggal>, diunduh tanggal 20 September 2017.

disiplin antara lain tidak masuk kantor dalam jangka waktu yang cukup lama, terbelit kasus hukum seperti narkoba dan persoalan hukum lain.

Penjatuhan hukuman disiplin terhadap PNS yang divonis pidana akan dapat mengindikasikan tingkat komitmen pemerintah Kabupaten Kepulauan Mentawai dalam pelaksanaan fungsi pembinaan kepegawaian, khususnya dalam mewujudkan reformasi birokrasi guna mendorong percepatan perubahan dan perbaikan kinerja aparatur pemerintah. Hal ini memerlukan analisa lebih lanjut sehingga fokus penelitian ini diberi judul :*“Penjatuhan Hukuman Disiplin Terhadap Pegawai Negeri Sipil Yang Divonis Pidana Di Kabupaten Kepulauan Mentawai”*.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah tersebut di atas, maka penelitian dalam penulisan tesis ini berusaha untuk menemukan jawaban terkait permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah pelaksanaan penjatuhan hukuman disiplin terhadap PNS yang divonis pidana di Kabupaten Kepulauan Mentawai?
2. Mengapa sebagian PNS yang divonis pidana tidak dijatuhi hukuman disiplin di Kabupaten Kepulauan Mentawai? dan
3. Bagaimanakah akibat hukum tidak dilakukannya penjatuhan hukuman disiplin terhadap Status PNS yang divonis pidana di Kabupaten Kepulauan Mentawai dan terhadap pejabat yang berwenang atas PNS dimaksud?

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pelaksanaan penjatuhan hukuman disiplin terhadap PNS yang divonis pidana di Kabupaten Kepulauan Mentawai;
2. Untuk mengetahui dan menganalisis faktor penyebab sebagian PNS yang divonis pidana tidak dijatuhi hukuman disiplin di Kabupaten Kepulauan Mentawai; dan
3. Untuk mengetahui akibat hukum tidak dilakukannya penjatuhan hukuman disiplin terhadap Status PNS yang divonis pidana di Kabupaten Kepulauan Mentawai dan terhadap pejabat yang berwenang atas PNS dimaksud.

### **D. Keaslian Penelitian**

Berdasarkan hasil penelusuran kepustakaan yang telah dilakukan, terdapat penelitian sebelumnya yang berkaitan dengan hal yang diteliti, yaitu Tesis dari Ermawati. B, NIM.0921211090, alumni Program Studi Ilmu Hukum Universitas Andalas Tahun 2017 dengan judul tesis : “ Penegakan Hukum Terhadap Pelanggaran Disiplin Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Sijunjung”.

Adapun yang menjadi pokok permasalahan dalam penulisan tesis tersebut yaitu:

- 1) Apa saja bentuk pelanggaran disiplin Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Sijunjung?

- 2) Bagaimanakah proses penjatuhan hukuman disiplin terhadap Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Sijunjung?
- 3) Bagaimanakah akibat hukum terhadap Pegawai Negeri Sipil yang dijatuhi sanksi disiplin Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Sijunjung?

Berdasarkan judul dan pokok permasalahan dalam tesis dimaksud menunjukkan bahwa penelitian dengan judul “Penjatuhan Hukuman Disiplin Terhadap Pegawai Negeri Sipil Yang Divonis Pidana di Kabupaten Kepulauan Mentawai” belum pernah ada yang membahasnya. Jadi, penelitian ini dapat disebut “asli” sesuai dengan asas-asas keilmuan yaitu jujur, rasional, dan objektif serta terbuka. Semua ini merupakan implikasi etis dari proses menemukan kebenaran ilmiah, sehingga penelitian ini dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya secara ilmiah. Dan bilamana terdapat penelitian lain yang serupa di luar yang dapat diketahui, maka diharapkan penelitian ini dapat melengkapi hasil penelitian dimaksud.

#### **E. Manfaat Penelitian**

Manfaat yang diharapkan dari hasil penelitian ini, yaitu dari sisi teoritis dan dari sisi praktis, sebagai berikut:

1. Dari sisi teoritis, sebagai sumbangan pemikiran untuk mengembangkan ilmu pengetahuan di bidang hukum administrasi negara, khususnya tentang penjatuhan hukuman disiplin terhadap PNS yang divonis pidana.
2. Dari sisi praktis, sebagai sumbangan pemikiran kepada perangkat daerah di lingkungan Pemerintah Kabupaten Kepulauan Mentawai dalam penjatuhan hukuman disiplin terhadap PNS yang divonis pidana.

## F. Kerangka Teoritis dan Konseptual

### 1. Kerangka Teoritis

#### a. Teori Efektivitas Hukum

Teori efektivitas hukum adalah teori yang mengkaji dan menganalisis tentang keberhasilan, kegagalan dan faktor-faktor yang mempengaruhi dalam pelaksanaan dan penerapan hukum. Ada tiga fokus kajian teori efektivitas hukum, meliputi:

- 1) Keberhasilan dalam pelaksanaan hukum;
- 2) Kegagalan di dalam pelaksanaannya; dan
- 3) Faktor-faktor yang mempengaruhinya.<sup>15</sup>

Keberhasilan di dalam pelaksanaan hukum adalah bahwa hukum yang dibuat itu telah tercapai maksudnya. Maksud dari norma hukum adalah mengatur kepentingan manusia. Apabila norma hukum itu ditaati dan dilaksanakan oleh masyarakat maupun penegak hukum, maka pelaksanaan hukum itu dikatakan efektif atau berhasil di dalam implementasinya.<sup>16</sup>

Kegagalan dalam pelaksanaan hukum adalah bahwa ketentuan-ketentuan hukum yang telah diterapkan tidak mencapai maksudnya atau tidak berhasil dalam implementasinya. Faktor-faktor yang mempengaruhi adalah hal-hal yang ikut menyebabkan atau berpengaruh dalam pelaksanaan dan penerapan hukum tersebut.

---

<sup>15</sup> Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2016, hlm. 303.

<sup>16</sup> *Ibid.*

Faktor-faktor yang mempengaruhi dapat dikaji dari aspek keberhasilannya dan aspek kegagalannya.<sup>17</sup>

Menurut Lawrence M. Friedman, sebagaimana dikutip Ade Maman Suherman, berhasil atau tidaknya penegakan hukum tergantung pada :<sup>18</sup>

1) Substansi hukum

Substansi hukum disebut sebagai sistem substansial yang menentukan bisa tidaknya hukum itu dilaksanakan. Substansi adalah aturan, norma, dan pola perilaku manusia yang berada dalam sistem itu. Menurut Friedman, pengertian substansi tidak hanya terbatas pada persoalan hukum yang tertulis atau *law in books*, tetapi juga termasuk *living law* atau hukum yang berlaku dan hidup dalam masyarakat.

2) Struktur hukum/ pranata hukum

Struktur hukum/ pranata hukum disebut sebagai sistem struktural yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan dengan baik. Kewenangan lembaga penegak hukum dijamin oleh undang-undang, sehingga dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh-pengaruh lain. Hukum tidak dapat berjalan atau tegak bila tidak ada aparat penegak hukum yang kredibilitas, kompeten, dan independen.

---

<sup>17</sup> *Ibid*, hlm. 303-304

<sup>18</sup> Ade Maman Suherman, *Pengantar Perbandingan Sistem Hukum*, PT.Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm.11.

Seberapa bagusnya suatu peraturan perundang-undangan bila tidak didukung dengan aparat penegak hukum yang baik maka keadilan hanya angan-angan. Struktur hukum/ pranata hukum merupakan institusionalisasi kedalam entitas-entitas hukum.

### 3) Budaya hukum

Budaya hukum/ kultur hukum menurut Friedman disebut sebagai sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum, kepercayaan, nilai pemikiran, serta harapannya. Budaya hukum menjadi suasana pemikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau disalahgunakan. Budaya hukum erat kaitannya dengan kesadaran hukum masyarakat. Semakin tinggi kesadaran hukum masyarakat maka akan tercipta budaya hukum yang baik dan dapat merubah pola pikir masyarakat mengenai hukum selama ini. Secara sederhana, tingkat kepatuhan masyarakat terhadap hukum merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum.

Soerjono Soekanto mengemukakan bahwa masalah pokok penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mungkin mempengaruhinya. Faktor-faktor tersebut mempunyai arti yang netral, sehingga dampak positif atau negatifnya terletak pada isi

faktor-faktor tersebut.<sup>19</sup> Faktor-Faktor tersebut, adalah sebagai berikut:<sup>20</sup>

1. Faktor hukumnya sendiri, yang dibatasi pada undang-undangnya saja.
2. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun yang menerapkan hukum.
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Kelima faktor tersebut saling berkaitan dengan eratnya, oleh karena selain merupakan esensi dari penegakan hukum, juga merupakan tolok ukur daripada efektivitas penegakan hukum.<sup>21</sup> Diantara semua faktor tersebut, maka faktor penegak hukum menempati titik sentral. Hal itu disebabkan, oleh karena undang-undang disusun oleh penegak hukum, penerapannya dilaksanakan oleh penegak hukum dan penegak hukum dianggap sebagai golongan panutan hukum oleh masyarakat luas.<sup>22</sup>

Teori efektifitas hukum sebagaimana diuraikan di atas akan dipergunakan untuk menganalisa berbagai faktor yang mungkin

---

<sup>19</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm. 8.

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> *Ibid*, hlm. 9

<sup>22</sup> *Ibid*, hlm. 69.



dapat mempengaruhi penjatuhan hukuman disiplin terhadap PNS yang divonis pidana di Kabupaten Kepulauan Mentawai. Faktor-faktor tersebut akan dijadikan tolak ukur dalam menilai berhasil atau tidaknya pelaksanaan dan penerapan hukum terkait hukuman disiplin terhadap PNS yang divonis pidana.

b. Teori Kewenangan

Teori kewenangan (*authority theory*) merupakan teori yang mengkaji dan menganalisis tentang kekuasaan dari organ pemerintah untuk melakukan kewenangannya baik dalam lapangan hukum publik maupun hukum privat. Unsur-unsur yang tercantum dalam teori kewenangan, meliputi :

1. adanya kekuasaan;
2. adanya organ pemerintah, adalah alat-alat pemerintah yang mempunyai tugas untuk menjalankan roda pemerintahan; dan
3. sifat hubungan hukumnya, merupakan hubungan yang menimbulkan akibat hukum. Akibat hukum adalah timbulnya hak dan kewajiban.<sup>23</sup>

Penyelenggaraan administrasi negara meliputi lingkup tugas dan wewenang yang sangat luas, yaitu setiap bentuk perbuatan atau kegiatan administrasi negara. Lingkup tugas dan wewenang ini makin meluas sejalan dengan meluasnya tugas-tugas dan wewenang

---

<sup>23</sup> Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Op.Cit*, hlm. 186

negara dan pemerintah.<sup>24</sup> Tugas dan wewenang tersebut dapat dikelompokkan ke dalam beberapa golongan :<sup>25</sup>

1. Tugas dan wewenang administrasi di bidang keamanan dan ketertiban umum;
2. Tugas dan wewenang menyelenggarakan tata usaha pemerintahan mulai dari surat menyurat sampai kepada dokumentasi dan lain-lain;
3. Tugas dan wewenang administrasi negara di bidang pelayanan umum;
4. Tugas dan wewenang administrasi negara di bidang penyelenggaraan kesejahteraan umum.

Menurut kamus Bahasa Indonesia, wewenang diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak; kewenangan; kekuasaan membuat keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain, sedangkan kewenangan diartikan sebagai hal berwenang; hak atau kekuasaan yang dimiliki untuk melakukan sesuatu.<sup>26</sup> Dari aspek bahasa tersebut tidak ada perbedaan antara wewenang dengan kewenangan karena keduanya sama-sama berisi hak atau kekuasaan.

Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan memberi pengertian wewenang sebagai

---

<sup>24</sup> Bagir Manan, *Loc. Cit.*

<sup>25</sup> *Ibid*, hlm.122-125

<sup>26</sup> [KamusBahasaIndonesia.org](http://KamusBahasaIndonesia.org), diunduh tanggal 29 September 2017.

hak yang dimiliki oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pasal 1 angka 6 menyebutkan pengertian Kewenangan Pemerintahan yang selanjutnya disebut Kewenangan adalah kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik. Dengan demikian, dalam perspektif Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, kewenangan lebih luas daripada wewenang. Kewenangan adalah kekuasaan yang berarti di dalamnya ada hak dan kewajiban sementara wewenang adalah hak.<sup>27</sup>

Kewenangan memiliki kedudukan penting dalam kajian Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara. Begitu pentingnya kedudukan kewenangan ini, sehingga F.A.M Stroink dan J.G. Steenbeek, sebagaimana dikutip Ridwan HR, menyebutkan sebagai konsep inti dalam Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara.<sup>28</sup>

Kewenangan yang di dalamnya terkandung hak dan kewajiban, menurut P.Nicolai adalah kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu (yaitu tindakan-tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, dan mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum). Hak berisi kebebasan untuk melakukan

---

<sup>27</sup> A'an Efendi dan Freddy Poernomo, *Hukum Administrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2017, hlm.111

<sup>28</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, cetakan ke-7, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 99

atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu, sedangkan kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu.<sup>29</sup>

Menurut Bagir Manan, seperti dikutip Ridwan HR, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*), sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.<sup>30</sup>

Dalam kajian Hukum Administrasi Negara, mengetahui sumber dan cara memperoleh wewenang organ pemerintahan ini penting karena berkenaan dengan pertanggungjawaban hukum dalam penggunaan wewenang tersebut, seiring dengan salah satu prinsip dalam negara hukum: “*geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid*” atau *there is no authority without responsibility*” (tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban). Setiap pemberian kewenangan kepada pejabat pemerintahan tertentu,

---

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> *Ibid.*, hlm. 99-100.

tersirat di dalamnya pertanggungjawaban dari pejabat yang bersangkutan.<sup>31</sup>

Tanggung jawab dalam pelaksanaan wewenang meliputi dua bentuk. *Pertama*, tanggung jawab internal, misalnya tanggung jawab menteri kepada presiden atau kepala dinas/ badan provinsi kepada gubernur. Dalam hal ini menteri atau kepala dinas/ badan melaporkan pelaksanaan wewenangnya kepada pejabat yang mengangkatnya dan mereka dapat diberhentikan dari jabatannya, misalnya karena tidak mampu mencapai target yang telah ditetapkan atau karena sebab lain. *Kedua*, tanggung jawab eksternal, yaitu tanggung jawab akibat pelaksanaan wewenang yang menimbulkan kerugian pada pihak lain. Misalnya, kepala daerah menerbitkan keputusan pemberhentian seorang PNS daerah dan kemudian putusan itu digugat di pengadilan. Tanggung jawab seperti ini misalnya memulihkan kedudukan pihak yang dirugikan (misalnya memulihkan kedudukan sebagai PNS daerah) dan/atau memberikan ganti kerugian.<sup>32</sup>

Badan pemerintahan tidak memiliki wewenang yang melekat padanya. Setiap badan pemerintahan memiliki wewenang berdasarkan undang-undang atau konstitusi. Pelaksanaan wewenang hanya dapat dilaksanakan dengan cara yang ditentukan oleh undang-undang. Wewenang yang dilaksanakan oleh badan pemerintahan harus diberikan dengan bahasa yang jelas dan tidak diragukan karena

---

<sup>31</sup> *Ibid*, hlm. 105

<sup>32</sup> A'an Efendi dan Freddy Poernomo, *Op. Cit*, hlm. 62.

tidak ada wewenang yang ragu-ragu, dan pemberian wewenang tunduk pada interpretasi yang ketat.<sup>33</sup>

Menurut Rene Seerden dan Frits Stroink, sebagaimana dikutip A'an Efendi dan Freddy Poernomo, wewenang dapat diperoleh secara atribusi (*attribution*) atau delegasi (*delegation*). Pengertian atribusi dan delegasi sendiri dijelaskan oleh mereka, dimana atribusi berarti memberikan kewenangan asli, sementara delegasi berarti bahwa organ yang telah diberikan kewenangan asli tersebut oleh ketentuan undang-undang diberikan kewenangan untuk memindahkan atau mendelegasikan semua atau sebagian dari kewenangannya kepada organ lain. Jadi, atribusi adalah wewenang yang diberikan yaitu diberikan oleh undang-undang dasar atau undang-undang kepada suatu jabatan. Sementara, dalam delegasi terjadi penggantian pemilik wewenang dari pemberi delegasi (*delegator*) kepada penerima delegasi. Pada delegasi dipersyaratkan adanya dasar hukum dalam ketentuan undang-undang.<sup>34</sup>

Rene Seerden dan Frits Stroink juga berpendapat bahwa atribusi dan delegasi dapat dibedakan secara tajam dari mandat. Misalnya PNS pada suatu departemen mengambil keputusan atas nama menteri. Secara eksternal, menteri tersebut adalah organ yang memiliki kewenangan mengambil keputusan dan yang harus bertanggung jawab. Mandat hanya dalam hubungan internal divisi kepegawaian. Dalam mandat tidak ada perpindahan kewenangan, dan

---

<sup>33</sup> *Ibid*, hlm.112

<sup>34</sup> *Ibid*, hlm.112-113

oleh karena itu tidak ada pula perpindahan tanggung jawab. Oleh sebab itu, peraturan perundang-undangan sebagai dasar hukum tidak dipersyaratkan. Mandat diperbolehkan, kecuali ketentuan undang-undang menyatakan sebaliknya, atau karena sifat wewenangnya melarangnya.<sup>35</sup>

Ada tiga tingkatan pemerintahan di dalam menjalankan urusan pemerintahan, meliputi pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/ kota. Dalam ketentuan Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa urusan pemerintahan adalah kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden yang dalam pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara pemerintahan daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat.

Dalam ketentuan Pasal 9, Pasal 10, dan Pasal 25 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ditegaskan bahwa urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat. Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan

---

<sup>35</sup> *Ibid.*

kepada daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Sedangkan urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan, yang dilaksanakan oleh gubernur dan bupati/ walikota di wilayah kerja masing-masing.

Dalam konteks pembinaan PNS di daerah mengacu pada prinsip *integrated civil servant* bahwa Presiden adalah Kepala Pemerintahan dan untuk kelancaran pelaksanaannya, Presiden dapat mendelegasikan wewenangnya kepada PPK Pusat dan menyerahkan sebagian wewenangnya kepada PPK Daerah.<sup>36</sup> Diantara kewenangan-kewenangan yang diserahkan kepada daerah tersebut adalah kewenangan untuk menyelenggarakan manajemen kepegawaian daerah.

Maksud dan tujuan penyerahan kewenangan menyelenggarakan manajemen kepegawaian ini diharapkan agar daerah mampu menata SDM Aparatur sebagai pendukung pelaksanaan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan keuangan daerah. Manajemen kepegawaian yang dianut oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah kebijaksanaan yang mendorong pengembangan otonomi daerah agar dapat berdaya guna dan berhasil guna.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> Sri Hartini dan Tedi Sudrajat, *Op.Cit*, hlm. 166.

<sup>37</sup> *Ibid*, hlm.167.



Pelaksanaan kewenangan dalam lingkup manajemen PNS jika dikaitkan dengan Keputusan dan/atau Tindakan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan harus memenuhi unsur-unsur sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. *Pertama*, Setiap Keputusan dan/atau Tindakan harus ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang berwenang. *Kedua*, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menggunakan wewenang tersebut wajib berdasarkan kepada peraturan perundang-undangan dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik. *Ketiga*, Pejabat Administrasi Pemerintahan dilarang menyalahgunakan Kewenangan dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan.

Berdasarkan uraian di atas, teori kewenangan akan sangat tepat dipergunakan dalam menganalisa pelaksanaan kewenangan untuk menyelenggarakan manajemen kepegawaian daerah di Kabupaten Kepulauan Mentawai. Melalui teori kewenangan ini akan dilakukan analisa terkait akibat hukum yang ditimbulkan, berupa hak dan kewajiban dari pelaksanaan kewenangan dalam penjatuhan hukuman disiplin terhadap PNS yang divonis pidana di Kabupaten Kepulauan Mentawai.

## 2. Kerangka Konseptual

Beberapa batasan atau pengertian beberapa istilah yang akan dipergunakan sebagai dasar penelitian hukum, meliputi:

### a. Penjatuhan :

Dalam kamus besar Bahasa Indonesia:<sup>38</sup>

- 1) **menjatuhkan**/men·ja·tuh·kan/ *v* **1** ...; **6** memutuskan (hukuman dan sebagainya);~ **denda** mengenakan denda; ~ **hukum** memutuskan perkara; ~ **hukuman** memberi hukuman; ~ ...;
- 2) **penjatuhan**/pen·ja·tuh·an/ *n* proses, cara, perbuatan menjatuhkan;~ **pidana** *Huk* hal yang berhubungan dengan pernyataan hakim dalam memutuskan perkara dan menjatuhkan hukuman.

Dalam tulisan ini, istilah “penjatuhan” yang dipergunakan adalah dengan merujuk kepada PP Nomor 53 Tahun 2010, yang diartikan sebagai proses, cara, perbuatan memberi hukuman disiplin.

### b. Hukuman Disiplin:

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 4 PP Nomor 53 Tahun 2010, Hukuman disiplin adalah hukuman yang dijatuhkan kepada PNS karena melanggar peraturan disiplin PNS.

Tujuan penjatuhan hukuman disiplin pada prinsipnya bersifat pembinaan yaitu untuk memperbaiki dan mendidik PNS yang melakukan pelanggaran disiplin agar bersangkutan mempunyai sikap menyesal dan berusaha tidak mengulangi serta memperbaiki diri pada masa yang akan datang, juga dimaksudkan agar PNS lainnya tidak melakukan pelanggaran disiplin.

<sup>38</sup> <https://kbbi.web.id/jatuh>, diunduh tanggal 20 Oktober 2017.

c. Pegawai Negeri Sipil :

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang ASN, Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh PPK untuk menduduki jabatan pemerintahan. Dan dalam tulisan ini, PNS merupakan Pegawai Negeri Sipil yang gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Kepulauan Mentawai dan bekerja pada Pemerintah Daerah Kabupaten Kepulauan Mentawai.

d. Vonis Pidana

Pidana, *Straf*, adalah hukuman yang dijatuhkan terhadap orang yang terbukti bersalah melakukan delik berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum yang tetap.<sup>39</sup> Sedangkan vonis diartikan sebagai putusan hakim (pada sidang pengadilan) yang berkaitan dengan persengketaan diantara pihak yang maju ke pengadilan; hukuman (pada perkara pidana).<sup>40</sup>

Dalam tulisan ini, vonis pidana merupakan hukuman pidana terhadap PNS berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan:

- a) tindak pidana yang dilakukan tidak dengan berencana;
- b) tindak pidana yang dilakukan dengan berencana; atau

<sup>39</sup> Andi Hamzah, *Terminologi Hukum Pidana*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hlm. 119.

<sup>40</sup> Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1999, hlm. 1121.

- c) tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan dan/atau pidana umum.

Menurut Kitab Undang-Undang Hukum Pidana yang berlaku, yang dimaksud dengan tindak pidana jabatan atau *ambtsdelicten* ialah sejumlah tindak pidana tertentu, yang hanya dapat dilakukan oleh orang-orang yang mempunyai sifat sebagai pegawai negeri. Agar tindak pidana yang dilakukan oleh para pegawai negeri itu dapat disebut tindak pidana jabatan, maka tindak pidana itu harus dilakukan oleh para pegawai negeri yang bersangkutan dalam menjalankan tugas jabatan mereka masing-masing.<sup>41</sup>

Sebagian tindak pidana tersebut, oleh pembentuk undang-undang telah diberikan kualifikasi sebagai kejahatan jabatan atau *ambtsmisdriften* dan sebagian lainnya telah diberikan kualifikasi sebagai pelanggaran jabatan atau *ambtsovertredingen*. Yang dimaksud kejahatan jabatan, oleh pembentuk undang-undang telah diatur dalam Buku ke-II Bab ke-XXVIII KUHP, sedangkan yang dimaksud dengan pelanggaran jabatan telah diatur oleh pembentuk undang-undang dalam Buku ke-III Bab ke VIII KUHP.

- e. Kabupaten Kepulauan Mentawai :

Kabupaten Kepulauan Mentawai dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 49 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Kepulauan Mentawai, yang sebelumnya merupakan bagian dari Kabupaten Padang Pariaman. Kabupaten Kepulauan

---

<sup>41</sup> P.A.F Lamintang dan Theo Lamintang, *Delik-Delik Khusus (Kejahatan Jabatan dan Kejahatan Jabatan Tertentu sebagai Tindak Pidana Korupsi)*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 1

Mentawai terdiri dari gugusan pulau-pulau besar dan kecil yang berjumlah 99 pulau yang dikelilingi oleh Samudera Hindia. Jarak antara Kabupaten Kepulauan Mentawai dengan ibukota provinsi, Kota Padang adalah sekitar 62 mil laut.

Kabupaten Kepulauan Mentawai mempunyai luas sebesar 6.011,35 km<sup>2</sup> dengan panjang garis pantai 1.402,66 km yang terletak diantara 1<sup>0</sup>-3<sup>0</sup> LS dan 98<sup>0</sup>-100<sup>0</sup> BT. Posisi dan letak geografis, menunjukkan bahwa Kabupaten Kepulauan Mentawai merupakan sebuah daerah kepulauan yang letaknya terpisah dari kota dan kabupaten lain di provinsi Sumatera Barat. Kabupaten Kepulauan Mentawai mempunyai batas-batas sebagai berikut:

- a) Sebelah Utara berbatasan dengan Selat Siberut;
- b) Sebelah Selatan berbatasan dengan Samudera Hindia;
- c) Sebelah Timur berbatasan dengan Selat Mentawai; dan
- d) Sebelah Barat berbatasan dengan Samudera Hindia.

Secara umum Kabupaten Kepulauan Mentawai terdiri dari empat pulau besar yang letaknya terbentang dari utara ke selatan, yaitu Pulau Siberut, Pulau Sipora, Pulau Pagai Utara, dan Pulau Pagai Selatan, yang terdiri atas 10 kecamatan yakni Kecamatan Pagai Selatan, Kecamatan Sikakap; Kecamatan Pagai Utara; Kecamatan Sipora Selatan; Kecamatan Sipora Utara; Kecamatan Siberut Selatan; Kecamatan Siberut Barat Daya; Kecamatan Siberut Tengah; Kecamatan Siberut Utara; dan Kecamatan Siberut Barat.

Kecamatan yang paling luas adalah kecamatan Siberut Barat dengan ibukota kecamatan adalah Betaet, dan kecamatan yang paling kecil adalah kecamatan Sipora Selatan dengan ibukota Sioban. Sedangkan ibukota Kabupaten Kepulauan Mentawai adalah Tuapejat yang terletak di Kecamatan SiporaUtara.

## G. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode sebagai berikut :

### 1. Jenis Penelitian/Pendekatan

Jenis penelitian yang digunakan adalah Penelitian Hukum Normatif - Empiris sebagai suatu bentuk penelitian hukum mengenai pemberlakuan atau implementasi ketentuan hukum normatif (perundang-undangan) secara *in action* pada setiap peristiwa hukum tertentu. Penelitian ini bersifat deskriptif analitis yaitu menyajikan gambaran sekaligus analisa pelaksanaan hukum dalam penjatuhan hukuman disiplin terhadap PNS yang divonis pidana di Kabupaten Kepulauan Mentawai, serta faktor-faktor yang mempengaruhi sebagian PNS yang divonis pidana tidak dijatuhi hukuman disiplin dan akibat hukum tidak dilakukannya penjatuhan hukuman disiplin terhadap status PNS yang divonis pidana dan terhadap pejabat yang berwenang atas PNS dimaksud.

### 2. Jenis dan Sumber Data

Jenis data dalam penelitian ini terdiri dari data primer dan data sekunder. Adapun sumber data dimaksud dapat diuraikan sebagai berikut:

a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari hasil penelitian di lapangan (*field research*) dengan cara wawancara langsung dengan pihak-pihak yang berkaitan langsung dengan masalah yang diteliti.

b. Data Sekunder

Data sekunder merupakan data yang sumber utamanya adalah bahan hukum yang diperoleh dari penelitian kepustakaan (*library research*) yang dibedakan atas:

1) bahan hukum primer, berupa peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai penjatuhan hukuman disiplin terhadap PNS yang divonis pidana, antara lain meliputi:

a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

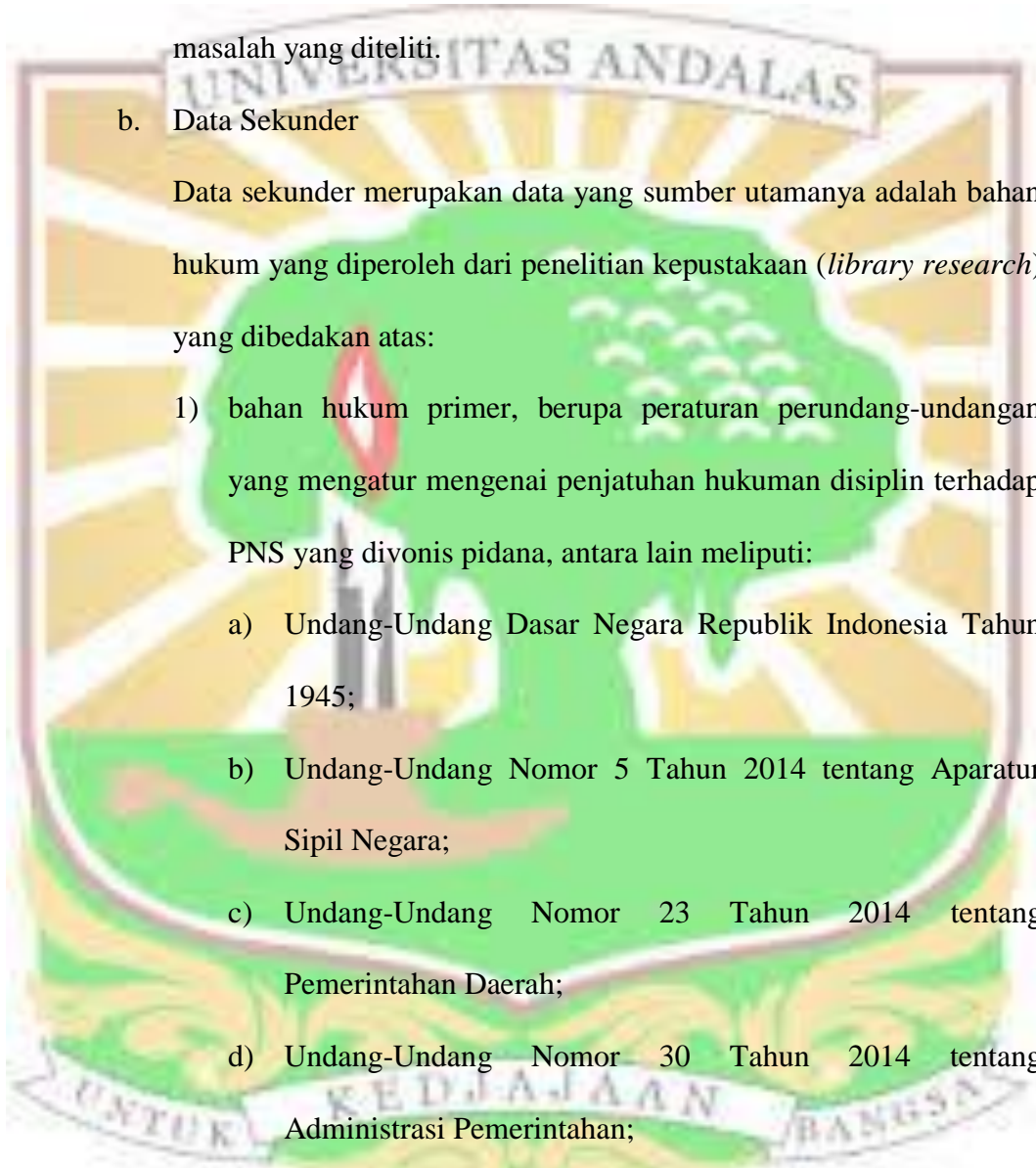
b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara;

c) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;

d) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;

e) Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1966 tentang Pemberhentian/ Pemberhentian Sementara Pegawai Negeri;

f) Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1979 tentang Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil;



g) Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan, dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil;

h) Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil;

i) Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil;

j) Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 21 Tahun 2010 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

2) bahan hukum sekunder, yakni bahan-bahan hukum berupa tulisan-tulisan hukum yang dalam bentuk buku, hasil-hasil penelitian, tesis, makalah, artikel atau karya-karya ilmiah lain yang terkait dengan penelitian ini.

### 3. Metode dan Alat Pengumpulan Data

Ada dua metode dan alat pengumpulan data yang akan dipergunakan dalam penelitian ini, yaitu:

#### a. Studi Kepustakaan

Hal ini dilakukan untuk mengumpulkan data sekunder dengan menginventarisir peraturan perundang-undangan, hasil penelitian atau karya ilmiah yang berkaitan dengan topik penelitian.



#### b. Studi Lapangan

Dilakukan untuk memperoleh data primer melalui wawancara mendalam secara langsung dengan narasumber yang berkompeten sesuai dengan permasalahan penelitian. Populasi dalam penelitian ini adalah para pejabat pada Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Kepulauan Mentawai yang ada relevansi dengan masalah yang diteliti dan para PNS yang divonis pidana, dengan menggunakan teknik *purposive sampling* yaitu dengan menentukan kriterianya terlebih dahulu untuk dijadikan sebagai sampel. Hal ini didasarkan pada kriteria bahwa sampel yang akan dipilih karena tugas, jabatan, kedudukan dan keterkaitan dengan topik penelitian.

#### 4. Teknik Analisa Data

Analisa data penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Data yang telah diperoleh dan dikumpul dari hasil wawancara yang mendalam dari sumber yang sesuai dengan level pendekatannya, akan diolah dan dianalisis dengan tahapan sebagai berikut:

##### a. Editing Data

Pada tahapan ini dilakukan pemeriksaan ulang terhadap semua data yang diperoleh, apakah ada kesalahan yang dikhawatirkan akan menimbulkan kekeliruan dalam pengolahan data nantinya. Jika terdapat kesalahan, akan diperbaiki kembali sehingga data tersebut benar-benar dapat dipertanggungjawabkan baik dari segi kebenaran dan keakuratan maupun dari segi sumber yang berkompeten. Dari

proses ini akan dapat diketahui seberapa jauh lagi informasi yang perlu ditambah serta siapa lagi informan yang akan diwawancarai sebagai tambahan serta untuk menentukan data apa saja yang masih perlu diperdalam lagi.

b. Pengolahan Data

Data dan bahan hukum yang sudah diperoleh dipilah dan disusun serta diklasifikasi sesuai dengan masalah yang telah dirumuskan. Pengklasifikasian ini bertujuan untuk melihat sejauh mana data yang diperoleh dapat mendukung keseluruhan permasalahan yang diteliti.

c. Analisis Data

Pada tahapan ini data yang terhimpun kemudian diolah dan ditafsirkan guna mendapatkan hubungan antara teori atau konsep-konsep yang dimiliki dengan masalah yang dirumuskan. Acuan yang dipergunakan dalam melakukan analisa dan akurasi data adalah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pokok masalah dengan tetap memperhatikan teori dan konsep serta literatur yang berhubungan dengan permasalahan yang sedang diteliti. Dengan penerapan analisa data yang mempergunakan seluruh instrumen ini diharapkan akan mampu menjawab permasalahan yang ada sehingga diperoleh rumusan kesimpulan atas keseluruhan penelitian.