

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum tentang Implementasi

Kata implementasi secara harfiah berasal dari bahasa Inggris yaitu *implementation* yang berasal dari kata kerja (*to*) *implement* yang berarti membuat apa yang telah diputuskan secara resmi digunakan atau terjadi.¹ Definisi Implementasi menurut para ahli yaitu : suatu pelaksanaan atau tindakan dari sebuah rencana yang telah dirangkai secara terperinci dan matang. Implementasi biasanya dilakukan setelah perencanaan sudah dianggap tepat. Menurut ahli yang bernama Nurdin Usman, implementasi diartikan sebagai kegiatan, tindakan, aksi atau adanya mekanisme suatu sistem, implementasi bukan hanya kegiatan, tapi suatu kegiatan yang tersistematis dan terencana untuk mencapai sebuah tujuan kegiatan.² Implementasi juga diartikan sebagai perluasan kegiatan yang saling menyesuaikan proses interaksi antara tujuan dan tindakan untuk dapat mencapainya dan membutuhkan jaringan pelaksana serta birokrasi yang efektif.³

Pendapat ahli dan pengertian diatas menerangkan bahwa implementasi itu bermuara pada mekanisme sebuah sistem. Berdasarkan pendapat ahli dan pengertian di atas maka dapat disimpulkan implementasi adalah suatu aktifitas yang terencana, bukan hanya suatu kegiatan dan dilakukan secara serius atau bersungguh-sungguh berdasarkan pedoman norma-norma tertentu untuk mencapai

¹ Oxford Advanced Ginie Dictionary: (*to*) *implement*: *to make something that has been officially decided start to happen or be used.*

² Nurdin Usman, *Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum*, Grasindo, Jakarta, 2002, hal 70

³ Guntur Setiawan, *Implementasi dalam Birokrasi Pembangunan*, Balai Pustaka, Jakarta, 2004, hal 39

tujuan akfitas tersebut. Maka dari itu, implementasi tidak bisa berdiri sendiri tetapi ditentukan oleh objek berikutnya yaitu kurikulum. Impelemntasi kurikulum merupakan proses pelaksanaan program, ide dan kegiatan baru dengan tujuan individu lain bisa mendapat dan memberikan perubahan pada sebuah pembelajaran dan mendapat hasil yang diinginkan.

B. Tinjauan Umum tentang Disiplin

Pengertian disiplin bisa diartikan sebagai sebuah hukuman, meskipun arti yang sejatinya bukanlah demikian. Disiplin berasal dari bahasa latin yaitu *Disciplina* yang bermakna pendidikan atau latihan kerohanian serta sopan santun atau tabiat. Maka, sifat disiplin berhubungan dengan pengembangan sikap yang baik bagi pekerjaan.⁴

Disiplin adalah sikap atau tindakan seseorang yang secara senang hati mematuhi segala macam norma-norma serta peraturan yang berlaku, disiplin merupakan kegunaan operatif sumber daya manusia yang utama karena semakin disiplinnya seseorang, maka semakin tinggi pula lah prestasi kerja yang didapat oleh seseorang tersebut. Tanpa adanya disiplin yang baik, sulit bagi seseorang untuk mendapat hasil yang maksimal.

Disiplin harus dilaksanakan dalam suatu oraganisasi, karena tanpa adanya sikap disiplin yang baik, maka sulit bagi suatu organisasi untuk bekerja secara maksimal dan merealisasikan tujuannya. Sikap disiplin adalah faktor keberhasilan dalam menggapai sebuah tujuan dan pada pelaksanaannya ada banyak faktor yang mempengaruhi tingkat seseorang dalam sebuah organisasi, antara lain yaitu

⁴ I.G. Wursanto, *Managemen Kepegawaian*, Kanisius, Yogyakarta, 1989, hal. 108

kemampuan dan tujuan, keteladanan pimpinan, balas jasa, sanksi hukuman, keadilan dan hubungan kemanusiaan.⁵

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil Pasal 1 angka 1, yang dimaksud dengan Disiplin Pegawai Negeri Sipil adalah kesanggupan Pegawai Negeri Sipil dalam menaati kewajiban serta menghindari larangan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dan/atau peraturan kedinasan yang apabila tidak ditaati atau dilanggar dijatuhi hukuman disiplin.⁶ Kewajiban serta larangan bagi pegawai negeri sipil juga diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil Pasal 3 dan Pasal 4. Kewajiban PNS yang diatur dalam Pasal 3 antara lain :⁷

Setiap PNS wajib :

1. Mengucapkan sumpah /janji PNS;
2. Mengucapkan sumpah /janji jabatan;
3. Setia dan taat sepenuhnya kepada Pancasila , Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Pemerintah ;
4. Menaati segala ketentuan peraturan perundang -undangan;

⁵ Abdurrahmat Fathoni, *Organisasi dan Manajemen Sumber Daya Manusia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2009, hal 172

⁶ Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil Pasal 1 angka (1) menjelaskan bahwa yang dimaksud 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, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 74

⁷ Penjelasan Kewajiban Pegawai Negeri Sipil Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil Pasal 3, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 74

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 daripada kepentingan sendiri, seseorang, dan/atau golongan;
8. Memegang rahasia jabatan yang menurut sifatnya atau menurut perintah harus dilaksanakan ;
 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 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 dan
17. Menaati peraturan kedinasan yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang.

Bila kewajiban Pegawai Negeri Sipil telah dilaksanakan, maka ada larangan bagi pegawai negeri sipil pula yang harus dihindari. Hal ini diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil Pasal 4 yaitu :⁸

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, 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, temanisejawat, 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 dan dengan dalih apapun untuk diangkat dalam jabatan;

⁸ *Ibid.*, Pasal 4

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 mengerahkan PNS lain; dan/atau
 - d. Sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas negara;
13. Memberikan dukungan kepada calon Presiden dan 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 mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbuan, 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/Wakil Kepala Daerah dengan cara memberikan surat dukungan disertai fotoikopi Kartu Tanda Penduduk atau Surat Keterangan Tanda Penduduk Sesuai Peraturan Perundang-undangan, dan
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 dan/atau
 - 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.

Bagi Pegawai Negeri Sipil yang melanggar ketentuan kewajiban dan larangan Pegawai Negeri Sipil dapat diberikan hukuman disiplin. Tingkatan serta jenis hukuman disiplin pun bermacam-macam. Hal ini diatur dalam Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil yaitu :⁹

⁹ *Ibid.*, Pasal 7

(1) Tingkat hukuman disiplin terdiri dari :

- a. hukuman disiplin ringan;
- b. hukuman disiplin sedang; dan
- c. hukuman disiplin berat

(2) Jenis hukuman disiplin ringan sebagaimana dimaksud pada angka (1) huruf a terdiri dari :

- a. teguran lisan;
- b. teguran tertulis ; dan
- c. pernyataan tidak puas secara tertulis

(3) Jenis Hukuman disiplin sedang sebagaimana dimaksud pada angka (1) huruf b terdiri dari :

- a. penundaan kenaikan gaji berkala selama 1 (satu) tahun;
- b. penundaan kenaikan pangkat selama 1 (satu) tahun; dan
- c. penundaan pangkat setingkat lebih rendah selama 1 (satu) tahun

(4) Jenis hukuman disiplin berat sebagaimana dimaksud pada angka (1) huruf c terdiri dari :

- a. penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 3 (tiga) tahun;
- b. pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah;
- c. pembebasan dari jabatan;
- d. pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS; dan

e. pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS.

Setiap penjatuhan hukuman disiplin ditetapkan dengan keputusan pejabat yang berwenang menghukum. Keputusan tersebut disampaikan secara tertutup oleh pejabat yang berwenang menghukum atau pejabat lain yang ditunjuk kepada PNS yang bersangkutan serta tembusannya disampaikan kepada pejabat instansi terkait. Penyampaian keputusan hukuman disiplin dilakukan paling lambat 14 hari kerja sejak keputusan ditetapkan.¹⁰

Jika PNS tersebut tidak setuju dengan keputusan pejabat terkait pelanggaran disiplin PNS, maka dapat dilakukan upaya administratif, yang terdiri dari:¹¹

- a. keberatan ; dan
- b. banding administratif

1. Keberatan

Hukuman disiplin yang dapat diajukan upaya administratif keberatan adalah hukuman disiplin sedang yang berupa penundaan kenaikan gaji berkala selama 1 (satu) tahun atau penundaan kenaikan pangkat selama 1 (satu) tahun yang dijatuhkan oleh:¹²

- a. Pejabat struktural eselon I dan pejabat yang setara ke bawah;
- b. Sekretaris Daerah Pejabat struktural eselon II Kabupaten /Kota ke bawah/Pejabat yang setara ke bawah;

¹⁰ *Ibid.*, Pasal 31 angka (1), (2), dan (3)

¹¹ *Ibid.*, Pasal 32

¹² *Ibid.*, Pasal 34 angka (1) jo. Pasal 7 angka (3) huruf a dan huruf b

- c. Pejabat struktural eselon II ke bawah di lingkungan instansi vertikal dan unit dengan sebutan lain yang atasan langsungnya Pejabat struktural eselon I yang bukan Pejabat Pembina Kepegawaian; dan
- d. Pejabat struktural eselon II ke bawah di lingkungan instansi vertikal dan Kantor Perwakilan Provinsi dan unit setara dengan sebutan lain yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Pejabat Pembina Kepegawaian.

Prosesnya:

- a. Keberatan diajukan secara tertulis kepada atasan pejabat yang berwenang menghukum dengan memuat alasan keberatan dan tembusannya disampaikan kepada pejabat yang berwenang menghukum. Keberatan diajukan dalam jangka waktu 14 hari, terhitung mulai tanggal yang bersangkutan menerima keputusan hukuman disiplin.¹³
- b. Pejabat yang berwenang menghukum, harus memberikan tanggapan atas keberatan yang diajukan oleh PNS yang bersangkutan. Tanggapan disampaikan secara tertulis kepada atasan Pejabat tersebut, dalam jangka waktu 6 (enam) hari kerja terhitung mulai tanggal yang bersangkutan menerima tembusan surat keberatan.¹⁴
- c. Atasan pejabat tersebut wajib mengambil keputusan atas keberatan yang diajukan oleh PNS dalam jangka waktu 21 hari kerja terhitung mulai tanggal yang bersangkutan menerima surat keberatan.¹⁵

¹³ *Ibid.*, Pasal 35

¹⁴ *Ibid.*, Pasal 36 angka (1) dan (2)

¹⁵ *Ibid.*, Pasal 36 angka (3)

- d. Apabila dalam jangka waktu tersebut pejabat yang berwenang menghukum tidak memberikan tanggapan atas keberatan, maka atasan pejabat tersebut mengambil keputusan berdasarkan data yang ada. Atasan pejabat yang berwenang menghukum dapat memanggil dan/atau meminta keterangan dari pejabat yang berwenang menghukum, PNS yang dijatuhi hukuman disiplin, dan/atau pihak lain yang dianggap perlu.¹⁶
- e. Atasan Pejabat yang berwenang menghukum dapat memperkuat, memperingan, memperberat, atau membatalkan hukuman disiplin yang dijatuhkan oleh pejabat yang berwenang menghukum yang ditetapkan dengan keputusan Atasan Pejabat yang berwenang menghukum.¹⁷
- f. Keputusan atasan pejabat yang berwenang menghukum bersifat final dan mengikat. Apabila dalam waktu lebih 21 hari kerja atasan pejabat yang berwenang menghukum tidak mengambil keputusan atas keberatan, maka keputusan pejabat yang berwenang menghukum batal demi hukum.¹⁸

2. Banding Administratif

- a. pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS; dan
- b. pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS.

oleh Pejabat Pembina Kepegawaian atau Gubernur.¹⁹

¹⁶ *Ibid.*, Pasal 36 angka (4) dan (5)

¹⁷ *Ibid.*, Pasal 37 angka (1) dan (2)

¹⁸ *Ibid.*, Pasal 37 angka (3) dan (4)

¹⁹ *Ibid.*, Pasal 34 angka (2) jo. Pasal 7 angka (4) huruf d dan huruf e

Upaya hukum banding administratif diajukan kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian.²⁰

Gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara

Jika upaya hukum administratif (keberatan dan/atau banding administratif) tersebut telah ditempuh dan pihak yang bersangkutan masih tetap belum merasa puas, barulah persoalannya dapat digugat dan diajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara.²¹

C. Tinjauan Umum tentang Aparatur Sipil Negara dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja

Aparatur sipil Negara yang selanjutnya disingkat dengan ASN adalah profesi bagi Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah.²² Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai pegawai ASN secara tetap oleh jabatan pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintah.²³ Pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang selanjutnya disingkat PPPK adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu dan diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan.²⁴ Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) mempunyai masa kerja sesuai dengan

²⁰ *Ibid.*, Pasal 38 angka (1)

²¹ *Ibid.*, Pasal 48 angka (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara beserta penjelasannya, Lembaran Negara Tahun 1986 Nomor 77; Tambahan Lembaran Negara Nomor 3344

²² *Ibid.*, Pasal 1 angka 1

²³ *Ibid.*, Pasal 1 angka 3

²⁴ *Ibid.*, Pasal 1 angka 2

masa perjanjian kerja dengan pemerintah. Masa bekerja yang dijalankan tergantung pada kebutuhan instansi terkait. Perbedaannya dengan Aparatur Sipil Negara atau Pegawai Negeri Sipil yaitu selama bekerja seorang Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) tidak mempunyai Nomor Induk Pegawai seperti layaknya seorang PNS. Selain itu Seorang Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja tidak memperoleh Jaminan Pensiun, jaminan hari tua serta fasilitas seperti pegawai negeri sipil yang dijelaskan pada Pasal 21 Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014.²⁵

1. Hak, Kewajiban dan Kedudukan Aparatur Sipil Negara

a. Hak Aparatur Sipil Negara

Berdasarkan Undang - Undang Nomor 5 Tahun 2014 Pasal 21 tentang Hak-hak Pegawai Negeri Sipil (PNS) adalah sesuatu yang diterima oleh Pegawai Negeri Sipil (PNS) dengan persyaratan-persyaratan tertentu yang harus dipenuhi dan diperoleh, antara lain²⁶:

- a. Gaji, Tunjangan, dan fasilitas;
- b. Cuti;
- c. Jaminan pensiun dan jaminan hari tua;
- d. Perlindungan; dan
- e. Pengembangan Kompetensi.

Hak Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja, PPPK berhak memperoleh ²⁷:

- a. Gaji dan tunjangan;
- b. Cuti;
- c. Perlindungan; dan

²⁵ *Ibid.*, Pasal 21

²⁶ *Ibid.*, Pasal 21

²⁷ *Ibid.*, Pasal 22

d. Pengembangan Kompetensi.

b. Kewajiban Pegawai ASN adalah²⁸:

- 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 kebijaksanaan 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;
- h. Jabatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- i. Bersedia ditempatkan diseluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

c. Kedudukan Aparatur Sipil Negara²⁹:

- a. Pegawai ASN berkedudukan sebagai unsur Aparatur Sipil Negara.
- b. Pegawai ASN melaksanakan kebijakan yang ditetapkan oleh pimpinan instansi pemerintah.
- c. Pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik.

²⁸ *Ibid.*, Pasal 23

²⁹ *Ibid.*, Pasal 8-9

d. Fungsi, Tugas dan Peran Aparatur Sipil Negara

1) Pegawai ASN berfungsi sebagai³⁰:

- a. Pelaksana Kebijakan Publik;
- b. Pelayanan Publik; dan
- c. Perikat dan Pemersatu Bangsa.

2) Pegawai ASN bertugas³¹:

- a. Melaksanakan kebijakan publik yang dibuat oleh pejabat pembinaan kepegawaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan ;
- b. Mempercepat persatuan dan kesatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- c. Mempererat persatuan dan kesatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. Pegawai ASN berperan sebagai perencana, pelaksana dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang profesional, netral, bebas dari intervensi politik, serta bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.³²

A. Tinjauan Umum tentang Pegawai Negeri Sipil

³⁰ *Ibid.*, Pasal 10

³¹ *Ibid.*, Pasal 11

³² *Ibid.*, Pasal 12

Makna Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam kamus umum Bahasa Indonesia, pegawai berarti orang yang bekerja pada pemerintah (perusahaan, kantor, dan sebagainya), sedangkan negeri berarti negara atau pemerintah, jadi pegawai negeri sipil adalah orang yang bekerja pada pemerintah atau negara.³³ Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai pegawai ASN secara tetap oleh jabatan pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintah.³⁴ Melihat Undang-Undang lain yang berlaku, terdapat pengertian Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang agak berbeda dengan yang disebutkan dalam Undang-Undang Pokok Kepegawaian, seperti di dalam Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi pengertian Pegawai Negeri Sipil (PNS) menyebutkan pegawai negeri sipil yang dimaksud oleh Undang-Undang ini, meliputi juga orang - orang yang menerima gaji atau upah dari suatu badan/badan hukum yang menerima bantuan dari keuangan negara atau daerah atau badan hukum lain yang menggunakan modal dan kelonggaran-kelonggaran dari negara atau masyarakat.³⁵

Berhubungan dengan makna pegawai negeri atau seseorang bisa dikatakan sebagai pegawai negeri jika seseorang tersebut memenuhi sejumlah unsur yaitu :

- a. Memenuhi kriteria syarat-syarat yang diatur;
- b. Dilantik oleh pejabat yang berwenang;
- c. Diberikan tugas dalam sebuah jabatan Negara lainnya; dan
- d. Diberikan gaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.

³³ W,J,S Poerwadarminta, 1986, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, hlm. 702

³⁴ *Op. Cit.*, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Pasal 1 angka 3, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 Tambahan Lembaran Negara Nomor 5494.

³⁵ Faisal Abdullah, 2011, *Hukum Kepegawaian Indonesia*, Rangkang Education, Yogyakarta, hlm. 2

Berdasarkan pengertian pegawai negeri yang berlaku dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pokok-pokok kepegawaian, dapat dilihat adanya unsur-unsur yang harus dipenuhi dari seorang untuk dapat diangkat sebagai pegawai negeri yaitu sebagai berikut:³⁶

- a. Warga Negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditemukan dalam peraturan perundang-undangan. Ketentuan mengenai persyaratan tentang syarat-syarat seseorang dapat diangkat sebagai pegawai negeri diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2002 tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 89 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil, yang menentukan persyaratannya adalah sebagai berikut :
 - 1) Warga Negara Indonesia;
 - 2) Berusia serendah-rendahnya 18 (delapan belas) tahun dan setinggi-tingginya 35 (tiga puluh lima) tahun;
 - 3) Tidak pernah dihukum penjara atau kurungan berdasarkan putusan pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum yang tetap, karena melakukan suatu tindak pidana kejahatan;
 - 4) Tidak pernah diberhentikan dengan hormat, tidak atas permintaan sendiri dan atau tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS) atau diberhentikan tidak dengan hormat sebagai pegawai swasta;
 - 5) Tidak berkedudukan sebagai calon/pegawai negeri;
 - 6) Mempunyai pendidikan, kecakapan, keahlian dan keterampilan yang diperlukan;

³⁶ Op. Cit. Faisal Abdullah, hlm. 4

- 7) Berkelakuan baik;
 - 8) Sehat jasmani dan rohani;
 - 9) Bersedia ditempatkan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia atau negara lain yang ditentukan oleh pemerintah; dan
 - 10) Syarat lain yang ditentukan dalam persyaratan jabatan.
- b. Diangkat Oleh pejabat berwenang. Pejabat yang dimaksud adalah pejabat yang mempunyai kewenangan mengangkat, memindahkan dan memberhentikan Pegawai Negeri berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
 - c. Diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri atau disertai tugas negara lainnya.
 - d. Digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Undang-Undang Aparatur Sipil Negara menggantikan Undang-Undang Pokok Kepegawaian sebutan Pegawai Negeri Sipil (PNS) dirubah menjadi Aparatur Sipil Negara. Pengertian Pegawai Aparatur Sipil Negara yaitu Pegawai Negeri Sipil serta pegawai tidak tetap pemerintah yang dilantik oleh pejabat yang berwenang secara kompetitif dan mengacu pada asas merit, dan diberi tugas untuk melaksanakan tugas-tugas pembangunan negara serta tugas pemerintahan, memiliki nilai-nilai dasar, profesional, bersih dari intervensi politik, beretika profesi, terbebas dari korupsi, kolusi serta nepotisme dan digaji berdasarkan aturan yang berlaku.

1. Penggolongan Pegawai Negeri Sipil :

Pegawai Negeri Sipil Pusat ialah pegawai negeri sipil yang gajinya berasal pada belanja negara serta anggaran pendapatan. Pegawai Negeri Sipil tersebut

bekerja pada departemen, lembaga pemerintah non departemen, kesekretariatan lembaga negara, instansi vertikal di daerah Provinsi Kabupaten Kota, kepaniteraan pengadilan atau direkrut untuk melaksanakan tugas negara lainnya.³⁷ Pegawai Sipil Daerah adalah Pegawai Negeri Sipil Daerah atau Provinsi/Kabupaten/Kota yang gajinya dibebankan anggaran pendapatan dan belanja daerah dan bekerja pada pemerintah daerah atau dipekerjakan diluar instansi induknya.³⁸

Pegawai Negeri Sipil Pusat serta Pegawai Negeri Sipil Daerah yang dipekerjakan diluar instansi utama, gajinya ditanggung oleh instansi yang mendapat bantuan kerja. Pejabat yang memiliki wewenang seperti yang dijelaskan dalam Pasal 2 angka (3), pejabat yang memiliki wewenang tersebut bisa melantik pegawai yang tidak tetap. Definisi dari Pegawai Tidak Tetap tersebut adalah pegawai yang dipekerjakan untuk masa waktu tertentu untuk melaksanakan tugas pembangunan serta pemerintah yang bersifat teknis administrasi serta profesional, sesuai dengan kebutuhan serta kemampuan dari organisasi tersebut. Pegawai Tidak Tetap tidak dikategorikan sebagai Pegawai Negeri. Pemberian nama Pegawai Tidak Tetap memiliki makna sebagai di luar Pegawai Negeri Sipil dan pegawai lainnya (tenaga kerja). Istilah Pegawai Tidak Tetap merupakan salah satu usaha preventif pemerintah dalam kebutuhan pegawai yang sangat banyak tetapi terbatas oleh dana APBN atau APBD dalam sistem penggajiannya.³⁹

2. Pembinaan Pegawai Negeri Sipil

Pembinaan adalah suatu tindakan, proses, hasil atau pernyataan menjadi lebih baik, pembinaan menunjukkan adanya kemajuan, peningkatan, perubahan, evolusi atas

³⁷ *Ibid*

³⁸ *Ibid.*, hlm. 37

³⁹ *Ibid*

berbagai kemungkinan, berkembang atau peningkatan atas sesuatu.⁴⁰ Pengertian tersebut berisi tentang dua hal yaitu : bahwa pembinaan tersebut dapat berupa proses, tindakan, atau pernyataan dari suatu tujuan dan pembinaan dapat mengarahkan pada perbaikan atas suatu hal. Pengertian yang lain yaitu bahwa pembinaan dalam manajemen sumber daya manusia adalah usaha untuk menaikkan kompetensi serta potensi melalui pendidikan formal maupun informal, pembinaan menurut definisi tersebut bertujuan untuk mencari kompetensi serta profesi pegawai.⁴¹

Pembinaan adalah fase mengarahkan yang dikerjakan oleh seorang manajer untuk memberikan serta melatih orientasi pada seorang pekerja tentang kenyataan di tempat kerja dan membantunya mengatasi rintangan dalam hal mencapai prestasi yang maksimal. Pembinaan sangat erat hubungannya dengan kata membimbing, membina, yaitu proses pemberian dukungan dari seorang manager untuk membantu seorang pekerja menyelesaikan masalah pribadi di tempat bekerja atau masalah yang timbul akibat perubahan organisasi yang berimbas pada prestasi kerja. Pembinaan pegawai bisa didefinisikan sebagai suatu kebijaksanaan agar perusahaan (organisasi) mempunyai karyawan atau pegawai yang hebat dan siap berhadapan dengan tantangan.

Dalam pembinaan diberi batas yang sempit sebagai usaha untuk meningkatkan *skill* karyawan melalui pelatihan serta pendidikan, pengertian pembinaan pada administrasi kepegawaian diberikan makna yang luas, meliputi beberapa unsur kegiatan seperti pengembangan pendidikan serta latihan, karir,

⁴⁰ Miftah Thoha, 1999, *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*, Jakarta, Kencana Pres, hlm. 52

⁴¹ *Ibid.*, hlm. 7

perpindahan, sampai kesejahteraan di luar dari gaji. Pembinaan pada konteks pembahasan administrasi kepegawaian, pembinaan pegawai didefinisikan sebagai proses pembentukan sosok pegawai yang diharapkan suatu organisasi atau perusahaan. Kegiatan pembinaan itu termasuk pembentukan mental dan sikap yang setia dan loyal kepada negara serta pemerintah yang berdasarkan Pancasila serta Undang-Undang Dasar 1945, serta meningkatkan kesepakatan dan keterampilan menjalankan organisasi. Langkah tersulit dalam pembinaan yaitu mengubah sikap mental serta meningkatkan kemampuan mereka yang menjabat sebagai Pegawai Negeri.

B. Tinjauan Umum tentang Pemerintah Daerah

Pemerintah Daerah adalah alat pada sistem pelaksanaan pemerintahan. Pemerintah Daerah termasuk dalam otoritas administratif pada suatu tempat yang lebih kecil dari sebuah negara dimana negara Indonesia adalah sebuah negara yang memiliki wilayah yang terbagi atas daerah-daerah provinsi. Daerah provinsi tersebut dibagi kembali menjadi daerah Kabupaten dan daerah Kota. Setiap Provinsi, Kabupaten serta Kota memiliki pemerintahan daerah yang diatur oleh peraturan perundang-undangan.

Dalam kehidupan sehari-hari, penggunaan istilah pemerintah serta pemerintahan, selalu digabungkan seolah-olah keduanya mengandung makna yang sama, padahal keduanya memiliki makna yang berbeda. Secara etimologis, menurut Victor M. Situmorang serta Cormentya Sitanggang⁴² menjelaskan definisi pemerintah sebagai berikut :

⁴² Victor Sitanggang dan Cormentya Sotanggang, *Hukum Administrasi Pemerintahan*, Sinar Grafika, Jakarta, 1995

Sebutan Pemerintah berasal dari kata perintah yang artinya menyuruh melakukan sesuatu sehingga bisa dikatakan bahwa :

1. Pemerintah adalah kekuasaan tertinggi untuk memerintah di dalam suatu negara. Pemerintah ialah nama subjek yang berdiri sendiri, contohnya Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
2. Pemerintahan dipandang dari segi bahasa berasal dari kata pemerintah, termasuk subjek yang mempunyai akhiran *an*. Artinya pemerintah sebagai pelaku atau subjek untuk melakukan kegiatan/tugas. Sedangkan cara untuk mengerjakan tugas/kegiatan itu disebut pemerintahan. Atau bisa dikatakan pemerintahan dikatakan juga sebaga perbuatan untuk memerintah. Sedangkan tambahan akhiran *an* bisa juga dimaknai sebagai bentuk jamak dan dapat diartikan lebih dari satu pemerintahan. Selanjutnya dalam kepustakaan Inggris ditemui kata *government* yang sering dimaknai sebagai pemerintah ataupun pemerintahan.

Pengertian Pemerintahan yang lebih lengkap dikemukakan oleh Mariun⁴³:

“istilah pemerintahan mengarah pada tugas pekerjaan atau fungsi, sedangkan istilah pemerintah mengarah pada badan, organ, atau alat perlengkapan yang menjalankan fungsi atau bidang tugas pekerjaan, bisa disimpulkan jika pemerintah menunjuk kepada objek sedangkan istilah pemerintah menunjuk kepada subjek.”

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menjelaskan bahwa Pemerintah adalah kepala daerah yang termasuk dalam unsur pelaksanaan Pemerintahan Daerah yang memimpin penyelenggaraan urusan

⁴³ Mariun, *Asas-Asas Ilmu Pemerintahan*, UGM Press, Yogyakarta, 1969 hlm 6

pemerintahan yang menjadi wewenang dari daerah otonom. Sedangkan Pemerintahan Daerah adalah pelaksanaan urusan pemerintahan oleh pemerintah Dewan Perwakilan Rakyat daerah serta pemerintah daerah berdasarkan asas tugas pembantuan dan asas otonomi dengan prinsip otonomi seluas-luasnya pada sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia seperti yang dijelaskan pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pada setiap pemerintah daerah dipimpin oleh Kepala Daerah yang dipilih dengan cara yang demokratis. Gubernur sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Bupati sebagai Kepala Pemerintah Kabupaten dan Walikota sebagai Kepala Pemerintah Kota. Kepala serta Wakil Kepala Daerah memiliki tugas, wewenang serta kewajiban dan larangan. Seorang Kepala Daerah juga punya kewajiban untuk melaporkan pelaksanaan pemerintahan daerah kepada Pemerintah serta melaporkan laporan pertanggungjawaban kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah serta mensosialisasikan laporan pelaksanaan pemerintahan daerah pada masyarakat.

Urusan yang tidak diberikan kepada daerah dalam hal penyelenggaraan asas desentralisasi termasuk kewenangan serta tanggung jawab daerah sepenuhnya. Dalam hal ini sepenuhnya diberikan ke daerah, baik yang termasuk penentuan kebijaksanaan, pelaksanaan, maupun segi-segi pembiayaan demikian juga perangkat daerah itu sendiri, yaitu terutama dinas-dinas daerah.⁴⁴

Gubernur yang menjabat berkedudukan juga sebagai wakil pemerintah pusat pada wilayah provinsi yang bersangkutan, dalam artian untuk memperpendek

⁴⁴ Daan Suganda, 1992, *Sistem Pemerintahan Republik Indonesia, Pemerintahan di Daerah*, Bandung : Sinar Baru, hlm 87

dan menjembatani rentang kendali penyelenggaraan fungsi serta tugas Pemerintah termasuk dalam pengawasan serta pembinaan pada pelaksanaan urusan pemerintahan pada tingkat pemerintahan kabupaten serta kota. Pada jabatannya sebagai wakil pemerintah pusat seperti yang dimaksud, Gubernur memiliki tanggung jawab terhadap presiden.

Selain itu, peran pemerintah daerah juga dimaksudkan dalam rangka melaksanakan desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan sebagai wakil pemerintah di daerah otonom yaitu untuk melakukan:⁴⁵

1. Desentralisasi yaitu melaksanakan semua urusan yang semula adalah kewenangan pemerintahan menjadi kewenangan pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. Dekonsentrasi yaitu menerima pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu untuk dilaksanakan; dan;
3. Tugas pembantuan yaitu melaksanakan semua penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten / kota dan / atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Berdasarkan penjelasan Pasal 18 UUD 1945, dapat disimpulkan bahwa Indonesia adalah negara kesatuan yang didesentralisasikan.⁴⁶ Desentralisasi perlu dilaksanakan karena merupakan tuntunan yuridis dan sistematis dari demokrasi

⁴⁵ Rianto Nugroho D, 2000, *Otonomi Daerah (Desentralisasi Tanpa Revolusi)*, Jakarta, Efek Media Komputindo Kelompok Gramedia, hlm 90

⁴⁶ Pasal 18 UUD 1945

Pancasila dan sistem politik Indonesia.⁴⁷ Desentralisasi merupakan alat untuk melanjutkan pembangunan nasional secara khusus. Dalam rangka menyelenggarakan peran desentralisasi, dekonsentrasi serta tugas pembantuan, pemerintah daerah menjalankan urusan pemerintah yang konkuren, berbeda dengan pemerintah pusat yang menyelenggarakan urusan pemerintahan yang absolut. Urusan pemerintahan yang konkuren dibagi menjadi Pemerintah Pusat, Daerah Provinsi serta Daerah Kabupaten / kota. Pembagian urusan tersebut didasarkan pada prinsip efisiensi, akuntabilitas, eksternalitas dan kepentingan strategis negara. Urusan pemerintahan itulah yang menjadi dasar penyelenggaraan Otonomi Daerah. Urusan pemerintahan yang konkuren terdiri dari urusan pemerintahan pilihan dan wajib. Urusan pemerintahan yang wajib terbagi lagi menjadi urusan pemerintahan yang berhubungan dengan urusan pemerintahan serta pelayanan dasar yang tidak berhubungan dengan pelayanan dasar. Penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan berjalan secara maksimal jika pelaksanaan urusan pemerintahan diiringi dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup pada daerah dengan berpedoman pada Undang - Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, dimana besarnya akan disesuaikan dan disamakan dengan pembagian wewenang antara Pemerintah dan Daerah.⁴⁸ Semua sumber keuangan yang berada pada setiap urusan pemerintah yang diberikan kepada daerah menjadi sumber keuangan daerah.

⁴⁷ *Ibid*

⁴⁸ Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 yang mengatur tentang Keuangan Negara menjelaskan bahwa kekuasaan pengelolaan keuangan negara adalah bagian dari kekuasaan pemerintahan serta kekuasaan pengelolaan keuangan negara yang berasal dari presiden sebagai kepala negara serta sebagian diserahkan kepada gubernur, bupati, walikota sebagai Kepala Pemerintah Daerah untuk mengatur keuangan daerah serta mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan harta kekayaan daerah yang dipisah. Aturan tersebut berdampak pada pengaturan pengelolaan keuangan daerah yang berarti Kepala Daerah atau yang terdiri dari gubernur, bupati dan walikota adalah pemegang wewenang dalam pengelolaan keuangan daerah serta bertanggung jawab pada pengaturan keuangan daerah sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan daerah.

Dalam menjalankan wewenangnya, seorang kepala daerah melimpahkan sebagian atau semua kekuasaan keuangan daerah pada para pejabat perangkat di daerah. Sehingga, pengaturan, tanggung jawab serta pengelolaan keuangan daerah melekat serta menjadi satu dengan pengaturan pemerintahan daerah, yaitu dalam Undang - Undang tentang Pemerintahan Daerah. Pemerintah daerah bisa melakukan pinjaman yang berasal dari penerusan pinjaman hutang luar negeri yang berasal dari Menteri Keuangan atas nama Pemerintah Pusat setelah mendapatkan pertimbangan Menteri Dalam Negeri. Pemerintah Daerah bisa melakukan penyertaan modal di suatu Badan Usaha Milik Swasta atau Milik Pemerintah. Pemerintah daerah bisa mempunyai Badan Usaha Milik Daerah yang penggabungan, pembentukan pembubaran, pelepasan kepemilikannya ditetapkan dengan Perda yang berpegang pada peraturan perundang-undangan. Pengertian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yaitu rencana keuangan tahunan yang

ditetapkan Pemerintah Daerah dengan sarana Peraturan Daerah. APBD adalah dasar pengelolaan keuangan daerah dalam jangka waktu satu tahun anggaran terhitung mulai satu Januari sampai dengan tiga puluh satu Desember. Kepala daerah memberikan rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dan dilampirkan dengan penjelasan serta dokumen pendukung kepada DPRD untuk mendapatkan persetujuan bersama.

Rancangan Peraturan Daerah Provinsi perihal APBD yang telah disepakati bersama serta rancangan Peraturan Gubernur tentang Penjelasan APBD sebelum disahkan oleh Gubernur paling lama 3 hari diberitahukan kepada Menteri Dalam Negeri untuk dianalisis dan evaluasi. Rancangan Perda Kabupaten atau Kota tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang telah disepakati bersama serta rancangan Peraturan Bupati atau Walikota tentang Penjabaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sebelum disahkan oleh Bupati/walikota paling lama tiga hari diberitahukan kepada Gubernur untuk diperiksa. Semua penerimaan serta pengeluaran pemerintah daerah dibiayakan dalam APBD serta dilaksanakan melalui rekening kas daerah yang dipegang oleh Bendahara Umum Daerah.