

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A.Latar Belakang.**

Pegawai Negeri Sipil sebagai aparatur Negara, abdi negaradan abdimasyarakat mempunyai kedudukan dan peranan yang penting, karena pegawai negeri sipil adalah unsur aparatur Negara dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan dalam rangka mencapai tujuan negara.

Dalam pembukaan undang-undang dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, Dinyatakan bahwa tujuan nasional adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruhTumpah darah Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Tujuan nasional tersebut hanya dapat dicapai melalui pembangunan nasional yang direncanakan dengan terarah dan terpadu serta dilaksanakan secara bertahap, bersungguh- sungguh, berdaya guna dan berhasil guna untuk itu dibutuhkan suatu aparatur Negara yang baik, bersih dan berwibawa. Pengertian aparatur Negara yang baik secara umum adalah aparatur yang antara lain setia terhadap prinsip- prinsip dasar negaranya.

Seperti terhadap ideology nasionalnya yang memiliki disiplin dan dedikasi yang tinggi didalam melaksanakan tugas-tugasnya yang memiliki keterampilan serta kemampuan teknis yang baik dibidang penugasan masing- masing, serta yang selalu memberikan pelayanan umum yang baik terhadap masyarakat.

Kelancaran penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan Nasional terutama tergantung dari kesempurnaan aparatur negara dan kesempurnaan Aparatur negara pada pokoknya tergantung dari kesempurnaan pegawai negeri sipil. Namun dalam proses penyempurnaan aparatur Negara tersebut banyak kita temukan hal-hal yang menyimpang dari apa yang telah digariskan oleh ketentuan-ketentuan dan peraturan perundangan yang berlaku. Untuk itu suatu hal yang bijaksana apabila ada perbuatan yang menyimpang dari ketentuan-ketentuan dan peraturan perundangan yang dilakukan oleh aparatur Negara dikenakan sanksi hukuman disiplin bagi pegawai negeri sipil yang tidak menaati aturan yang berlaku.

Suatu organisasi pemerintah baik itu instansi / departemen / lembaga dalam mencapai suatu tujuan sangat ditentukan oleh dan mutu profesionalitas juga ditentukan oleh disiplin para pegawainya. Disiplin sangat penting untuk pertumbuhan organisasi, terutama untuk memotivasi pegawai bertindak disiplin dalam melaksanakan pekerjaan baik secara perorangan maupun kelompok. Disamping itu disiplin bermanfaat untuk mendidik pegawai mematuhi dan menaati peraturan, prosedur, maupun kebijakan yang ada, sehingga dapat menghasilkan kinerja yang baik.

Namun sering dipermasalahkan, apakah aparatur Negara kita yaitu pegawai Negeri Sipil sudah benar-benar menjadi aparatur yang baik, bersih dan beribawadalam memberikan pelayanan umum kepada masyarakat? Penilaian dan citra negatif tidak sedikit yang diberikan kepada masyarakat, karena akhir-akhir

ini sejumlah Pegawai Negeri Sipil yang menjadi pejabat Pemerintah terlibat dalam kasus-kasus hukum seperti yang paling disorot berupa korupsi dan lain-lain.

Tetapi tidak berarti semua aparaturnya Negara itu melanggar peraturan yang telah ada, karena masih banyak aparaturnya negara kita yang masih taat kepada aturan-aturan yang telah digariskan dan sungguh-sungguh ingin memberikan perhatian dan kerja kerasnya sesuai dengan kemampuan yang dimilikinya untuk kemajuan dan kesejahteraan bangsa dan Negara ini.

Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, telah menjelaskan tentang aparaturnya Negara yang baik dalam penjelasan umumnya sebagai berikut:

1 . Kelancaran Penyelenggaraan tugas Pemerintah dan pembangunan nasional sangat Tergantung pada kesempurnaan aparaturnya negara khususnya Pegawai Negeri Sipil. Karena itu, dalam rangka mencapai tujuan pembangunan nasional yakni mewujudkan masyarakat madani yang taat hukum, ber peradaban modern, demokratis, makmur, adil dan bermoral tinggi, diperlukan pegawai negeri sipil yang merupakan unsur aparaturnya Negara yang bertugas sebagai abdi masyarakat yang harus menyelenggarakan pelayanan secara adil dan merata kepada masyarakat dengan dilandasi kesetiaan, dan ketaatan kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

2 . Disamping itu dalam pelaksanaan desentralisasi kewenangan pemerintahan kepada daerah, Pegawai Negeri Sipil berkewajiban untuk tetap menjaga persatuan

dan kesatuan bangsa dan harus melaksanakan tugasnya secara professional dan bertanggung jawab dalam menyelenggarakan tugas.

Berbagai upaya dilakukan pemerintahan untuk mewujudkan aparatur negara yang baik yaitu dengan penyempurnaan peraturan perundang-undangan dibidang kepegawaian, guna membangun landasan hukum dibidang kepegawaian tersebut, yang mengatur tentang kedudukan, kewajiban hak, dan pembinaan Pegawai Negeri Sipil serta peraturan disiplin Pegawai Negeri Sipil, antara lain dengan diterbitkannya Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

Khusus Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil Telah Dikeluarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 1980 Tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil, dan sebagai Petunjuk Pelaksanaan (Juklak) dari Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 ini, Badan Administrasi Kepegawaian Negara (BAKN) telah mengeluarkan Surat Edaran Nomor 23/Se/1980 Tanggal 20 Oktober 1980.

Semangat reformasi yang didengung-dengungkan oleh masyarakat kita membawa tuntutan pada pemerintah mewujudkan sistem pemerintahan yang baik, bersih, dan bebas dari KKN ( TAP MPR RI No. XI /MPR/1999, dan UU No. 28 Tahun 1999). Pemerintah harus mampu mendukung bagi terciptanya kelancaran dan keterpaduan pelaksanaan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintah negara dan pembangunan dengan mempraktekkan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik, yakni adanya koordinasi yang baik, integritas professional serta etos kerja dan moral yang tinggi.

Selanjutnya UU No.28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN), dalam Pasal 3 disebutkan beberapa asas umum penyelenggaraan Negara yaitu sebagai berikut:

1. Asas Kepastian hukum, yaitu asas dalam Negara Hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan Negara.
2. Asas tertip penyelenggaraan Negara, yaitu asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan Negara.
3. Asas kepentingan umum, yaitu asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan selektif.
4. Asas keterbukaan, yaitu asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan Negara dan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia Negara.
5. Asas proporsionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.
6. Asas Profesionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku
7. Asas Akuntabilitas, yaitu asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan Negara harus dapat dipertanggung jawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang

Aparatur departemen hukum dan hak asasi manusia sebagai bagian dari aparatur Negara Republik Indonesia ini, khususnya yang berada di jajaran kantor Badan Kepegawaian Daerah Simalungun ( BKD Simalungun ) tidak terlepas dari ketentuan perundang-undangan itu.

Tetapi pada kenyataannya, walaupun demikian banyaknya peraturan yang menjadi landasan untuk mendayagunakan aparatur Negara, dalam pelaksanaannya masih belum diterapkan dan ditegakkan sebagai mana mestinya, baik terhadap pembangunan guna meningkatkan motivasi kerja dan juga pemberian hukuman bagi aparatur yang melakukan tindakan pelanggaran disiplin dan aturan yang berlaku. Hal ini mengakibatkan terjadinya krisis kepercayaan terhadap aparatur Negara yaitu Pegawai Negeri Sipil dan hilangnya kepercayaan publik terhadap pemerintah.

Dengan melihat banyaknya berbagai peraturan yang dikeluarkan mulai dari lembaga tinggi sampai pemerintah tersebut, semestinya yang diperankan dan dilaksanakan oleh segenap aparatur penyelenggaran Negara mulia dari tingkat tertinggi sampai dengan tingkat terendah secara bertanggung jawab, sebagaimana halnya para penyelenggaran tersebut menjalankan peraturan-peraturan lainnya.

Akan tetapi yang terjadi pada kenyataannya, relative jauh dari yang diharapkan dari tujuan dan sasaran disusunnya dan dikeluarkanya berbagai bentuk peraturan Negara tersebut.

*Rule of law*, transparansi, akuntabilitas dan partisipasi publik sebagai indikator *good govermance* yang selalu didengung-dengungkan oleh para pakar

administrasi publik, akan terasa hambar dan hanya menjadi *lips services*serta tidak pernah akan terwujud jika tidak diikuti oleh pembangunan dan pengembangan sebuah sistem moral pemerintahan yang tetap. Tidak ditegakkan peraturan pemerintah Nomor 30 Tahun 1980, Tentang peraturan disiplin Pegawai Negeri Sipil, sehingga para pegawai negeri sipil masih sering melakukan penalaran yaitu baik meninggalkan tugas tanpa alasan yang sah bahkan tidak masuk kerja tanpa alasan.

Dengan demikian sering timbul pertanyaan “apakah kita sudah tidak mempunyai moral yang baik? Atau apakah etika birokrasi yang sudah ada seperti pancaprasetya KORPRI, sumpah jabatan, PP Nomor 30 Tahun 1980 dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, serta peraturan-peraturan lainnya sudah tidak efektif lagi untuk diterapkan? Dari pertanyaan-pertanyaan tersebut, pada akhirnya menimbulkan pertanyaan public, dimanakah tanggung jawab moral orang-orang yang duduk sebagai Pegawai Negeri Sipil?

Dari latar belakang tersebut, penulis hendak mengangkat permasalahan“**Kajian hukum terhadap peranan pegawai negeri sipil republik indonesia dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah berdasarkan uu aparatur sipil negara study pada dinas pendidikan kabupaten simalungun raya**”.

## **B. Permasalahan**

Sebagai peraturan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, maka dikeluarkan juga Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 dan peraturan lainnya.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka permasalahan yang dapat dirumuskan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana kajian Hukum terhadap Pegawai Negeri Sipil Kantor Dinas Pendidikan Kab.Simalungun dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pendidikan?
2. Apa saja yang merupakan hambatan Pegawai Negeri Sipil, dinas pendidikan Kab.Simalungun dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pendidikan?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rincian permasalahan yang telah dikemukakan diatas, maka, Berikut ini dapat dikemukakan beberapa hal yang menjadi tujuan diadakannya penelitian, Yaitu:

1. Untuk mengetahui bagaiman kajian hukum terhadap Pegawai Negeri Sipil di Dinas Pendidikan Kabupaten Simalungun dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah dan pendidikan.



2. Untuk mengetahui apa saja yang merupakan hambatan bagi Pegawai Negeri Sipil dinas pendidikan Kabupaten Simalungun dalam menyelenggarakan Pemerintahan daerah dan pendidikan.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Secara Teoritis

Diharapkan dapat menambah wawasan dan ilmu pengetahuan untuk perkembangan Ilmu Hukum Tata Negara, khususnya yang berkaitan dengan profesi Pegawai Negeri Sipil di Dinas Pendidikan Dalam Kehidupan Bernegara di Republik Indonesia.

2. Secara Praktis

Diharapkan memberikan masukan kepada praktisi hukum akademis maupun birokrasi pemerintahan khususnya di kantor Dinas Pendidikan Kab.Simalungun dalam memahami secara utuh, melaksanakan secara terencana dan terpadu mengenai penyelenggaraan pemerintah dan pendidikan guna mewujudkan tujuan nasional sesuai dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Pengertian Hukum Pegawai Negeri Sipil**

Pegawai Negeri Sipil adalah Setiap Warga Negara Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri, atau diserahi tugas Negara lainnya, dan digaji berdasarkan perundang-undangan yang berlaku<sup>1</sup>. Pegawai Negeri Sipil terdiri dari yakni :

##### **1. Pegawai Negeri Sipil Pusat**

Pegawai Negeri Sipil Pusat adalah Pegawai Negeri Sipil yang gajinya dibebankan pada anggaran pendapatan dan belanja Negara dan bekerja pada departemen, lembaga pemerintah Non-Departemen, Kesekretarian lembaga tertinggi/tinggi Negara, instansi vertikal di daerah provinsi/kabupaten/kota, kepaniteraan pengadilan, atau dipekerjakan untuk menyelenggarakan tugas Negara lainnya.

##### **2. Pegawai Negeri Sipil Daerah**

Pegawai Negeri Sipil daerah adalah Pegawai Negeri Sipil daerah Provinsi/kabupaten/kota yang gajinya yang dibebankan pada anggaran pendapatan dan belanja daerah dan bekerja pada pemerintah daerah atau dipekerjakan di luar

---

<sup>1</sup> Tahun 1999. Hal. 78

instansi induknya<sup>2</sup>. Setiap warga Negara Republik Indonesia mempunyai kesempatan yang sama untuk melamar sebagai Pegawai Negeri Sipil sepanjang memenuhi syarat yang ditentukan. Pengangkatan sebagai Pegawai Negeri Sipil dilakukakn secara obyektif hanya untuk mengisi formasi yang lowong. Formasi adalah penentuan jumlah dan susunan pangkat Pegawai Negeri Sipil yang diperlukan untuk mampu melaksanakan tugas pokok yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang. Jumlah Pegawai Negeri Sipil yang diperlukan ditetapkan berdasarkan beban kerja suatu organisasi.

Formasi ditetapkan berdasarkan perkiraan beban kerja dalam jangka waktu tertentu dengan mempertimbangkan macam-macam pekerjaan, rutinitas pekerjaan, keahlian yang diperlukan untuk melaksanakan tugas dan hal-hal lain yang mempengaruhi jumlah dan sumber daya manusia yang diperlukan<sup>3</sup>.

Pemerintah melaksanakan pembinaan manajemen Pegawai Negeri Sipil daerah dalam suatu kesatuan penyelenggaraan manajemen Pegawai Negeri Sipil daerah meliputi penetapan, formasi, pengadaan, pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pension, gaji, tunjangan, kesejahteraan, hak dan kewajiban kedudukan hukum, pengembangan kompetensi, dan pengendalian jumlah. Pengangkatan, pemindahan dan Pemberhentian dari dan jabatan Eseleon II pada pemerintahan daerah kabupaten/kota ditetapkan oleh Bupati/Walikota setelah berkonsultasi kepada Gubernur. Perpindahan Pegawai Negeri Sipil antar

---

<sup>2</sup> Pasal (2) Ayat 2 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian

<sup>3</sup> Pasal (15) Ayat 1 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian

Kabupaten/ Kota dalam satu provinsi ditetapkan oleh Gubernur setelah memperoleh pertimbangan kepala badan kepegawaian Negara. Perpindahan Pegawai Negeri Sipil antara Kabupaten/Kota antar propinsi, dan antar propinsi ditetapkan oleh menteri dalam negeri setelah memperoleh pertimbangan Kepala Badan Kepegawaian Negara. Perpindahan Pegawai Negeri Sipil provinsi/ kabupaten/kota ke departemen/lembaga pemerintahan non departemen atau sebaliknya, ditetapkan oleh menteri dalam negeri setelah memperoleh pertimbangan Kepala Badan Kepegawaian Negara.

Syarat yang harus dipenuhi setiap pelamar adalah :

1. Warga Negara Indonesia;
2. Berusia serendah-rendahnya 18 ( delapan belas) tahun dan setinggi-tingginya; 35(tiga puluh lima) tahun;
3. Tidak pernah dihukum penjr atau kurungan berdasarkan keputusan Pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum yang tetap, karena melakukan tindakan pidana kejahatan;
4. Tidak pernah diberhentikan dengan hormat tidak atas permintaan sendiri atau; tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil, atau diberhentikan tidak dengan hormat sebagai pegawai swasta;
5. Tidak berkedudukan sebagai calon/pegawai negeri;
6. Mempunyai pendidikan, kecakapan, keahlian dan keterampilan yang diperlukan;
7. Berkelakuan Baik;

8. Bersedia ditempatkan di seluruh wilayah Negara Republik Indonesia atau Negara lain yang ditentukan oleh Pemerintah; dan
9. Syarat yang lain yang ditentukan dalam persyaratan jabatan<sup>4</sup>.

Kedudukan Pegawai Negeri Sipil adalah :

1. Pegawai Negeri bekedudukan sebagai unsur aparatur Negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara professional, jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas Negara, Pemerintahan, dan Pembangunan.
2. Dalam kedudukan dan tugas sebagaimana dimaksud diatas. Pegawai Negeri harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.
3. Untuk menjamin netralitis Pegawai Negeri Sipil, sebagai mana dimaksud diatas, pegawai negeri dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik. Kewajiban Pegawai Negeri Sipil adalah setiap Pegawai Negeri Sipil wajib setia dan taat kepada Pancasila, undang-undang dasar 1945, Negara, dan Pemerintah, serta wajib menjaga persatuan dan kesatuan bangsa dalam Negara kesatuan Republik Indonesia<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Pasal (6) Ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2002 Tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil

<sup>5</sup> Pasal (3) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian

Hak Pegawai Negeri Sipil adalah:

1. Setiap Pegawai Negeri berhak memperoleh gaji yang adil dan layak sesuai dengan beban pekerjaan dan tanggung jawabnya.
2. Gaji yang diterima oleh pegawai negeri harus mampu, memacu produktivitas dan menjamin kesejahteraan.
3. Gaji Pegawai Negeri yang adil dan layak sesuai dengan beban pekerjaan dan tanggung jawabnya ditetapkan dengan peraturan pemerintah<sup>6</sup>.

Yang dimaksud dengan gaji yang adil dan layak adalah bahwa gaji pegawai negeri harus mampu memenuhi kebutuhan hidup keluarganya, sehingga pegawai negeri yang bersangkutan dapat memusatkan perhatian, pikiran, dan tenaganya hanya untuk melaksanakan tugas yang dipercayakan kepadanya. Pengaturan gaji pegawai negeri yang adil dimaksudkan untuk mencegah kesenjangan kesejahteraan, baik antar pegawai negeri maupun antar pegawai negeri dengan swasta. Sedangkan gaji yang layak dimaksudkan untuk menjamin terpenuhinya kebutuhan pokok dan dapat mendorong produktivitas dan kreativitas pegawai negeri. Gaji dan tunjangan Pegawai.

Negeri Sipil daerah dibebankan pada APBD yang bersumber dari alokasi dasar dalam dana alokasi umum. Penghitungan dan penyesuaian besaran alokasi dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) akibat pengangkatan, pemberhentian dan pemindahan Pegawai Negeri Sipil daerah dilaksanakan setiap tahun, penghitungan alokasi dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2)

---

<sup>6</sup> Pasal (7) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian

didalam Undang-Undang tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pegawai Negeri Sipil diberhentikan dengan hormat karena meninggal dunia. Pegawai Negeri Sipil yang diberhentikan dengan hormat menerima hak-hak kepegawaian sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku antar lain hak pensiun dan tabungan hari tua. Pegawai Negeri Sipil dapat diberhentikan dengan hormat karena :

1. Atas Permintaan sendiri;
2. Mencapai batas usia pensiun;
3. Perampingan organisasi pemerintah; atau
4. Tidak cakap jasmani atau rohani sehingga tidak dapat menjalankan kewajiban sebagai Pegawai Negeri Sipil

Diberhentikan dengan hormat apabila tenaganya diperlukan oleh pemerintah atau hal-hal lain yang dapat mengakibatkan yang bersangkutan diberhentikan tidak dengan hormat. Pegawai Negeri Sipil dapat diberhentikan dengan hormat atau tidak diberhentikan karena:

1. Melanggar Sumpah/Janji Pegawai Negeri Sipil dan sumpah/janji jabatan selain pelanggaran sumpah/janji Pegawai Negeri Sipil dan sumpah/ janji jabatan
2. Karena tidak setia kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara, dan Pemerintah; atau

3. Dihukum penjara atau kurungan berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan yang ancaman kurang dari empat(4) tahun.
  - a. Pegawai Negeri Sipil dapat diberhentikan dengan hormat karena:
    1. Dihukum penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan yang ancaman hukumannya 4 (empat) tahun atau lebih;atau
    2. Melakukan pelanggaran disiplin Pegawai Negeri Sipil tingkat berat.
  - b. Pegawai Negeri Sipil diberhentikan tidak dengan hormat karena:
    1. Melanggar sumpah/ janji Pegawai Negeri Sipil dan sumpah/janji jabatan karena tidak setia kepada pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara dan Pemerintah.
    2. Melakukan Penyelewengan terhadap ideologi Negara, Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945 atau terlibat dalam kegiatan yang menentang Negara dan Pemerintah; atau
    3. Dihukum penjara atau kurungan berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Pasal 23 undang-undang no. 43 tahun 1999 tentang pokok-pokok kepegawaian



## **1. Perencanaan Moral dan Disiplin Kerja Pegawai**

Pegawai Negeri Sipil sebagai unsur abdi negara dan abdi masyarakat merupakan unsur pertama dan utama dalam menunjang keberhasilan pencapaian tujuan negara, untuk itu maka moral dan disiplin kerja pegawai harus memperoleh perhatian yang serius dan berkelanjutan dari pimpinan organisasi, yang memperoleh perhatian dari bawahnya. Dengan kesadaran dari berbagai pihak dalam mematuhi aturan yang ada dan melaksanakan tugas tanggung jawabnya, maka mereka diharapkan mampu memberikan pelayanan prima kepada masyarakat dan tidak melakukan penyimpangan atau melakukan perbuatan tercela baik didalam maupun diluar jam kerja.<sup>8</sup>

## **2. Perencanaan Pembinaan Dan Pengembangan Pegawai**

Perubahan dan perkembangan teknologi yang sedemikian pesatnya demikian pula halnya dengan keinginan konsumen yang cepat berubah. Untuk itu maka pimpinan organisasi harus mampu mengantisipasi segala perubahan yang ada, dengan cara mempersiapkan pendidikan dan pelatihan pegawai negeri dalam rangka pengembangan kompetensinya<sup>9</sup>. Adapun tujuan dari pelaksanaan pendidikan dan pelatihan PNS adalah agar PNS disamping mampu memberikan pelayanan sesuai dengan standar pelayanan minimal juga harus mampu menyesuaikan diri dengan perubahan yang sulit diprediksikan serta sesuai dengan tuntutan jamannya.

---

<sup>8</sup> Ibid

<sup>9</sup> ibid

Pendidikan dan pelatihan yang disingkat Diklat terdiri dari dua kata yang mempunyai dua makna kemudian digabungkan menjadi suatu yang diharapkan memiliki arti tertentu. Diklat ( Pendidikan Dan Pelatihan) Pegawai Negeri Sipil (PNS) adalah upaya-upaya yang dilakukan bagi pegawai negeri untuk meningkatkan kepribadian, pengetahuan dan kemampuannya sesuai dengan tuntutan persyaratan jabatan dan pekerjaannya sebagai Pegawai Negeri ( SANKRI : 2003-271) kemudian dalam Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2000 Pasal 1 ayat 1 dikatakan bahwa “Pendidikan dan Pelatihan jabatan PNS adalah proses penyelenggaraan belajar mengajar dalam rangka meningkatkan kemampuan PNS”.

Berdasarkan uraian diatas dengan dilaksanakannya diklat bagi PNS maka mereka diharapkan akan:

- a. Dapat tercipta kesamaan pengetahuan dan keterampilan
- b. Dapat meningkatkan keterampilan dan dinamika PNS serta memperkecil PNS yang tidak ingin berkembang
- c. Dapat meningkatkan kompetensi dalam memenuhi tuntutan pemberian pelayanan kepada masyarakat
- d. Meningkatkan semangat kerja
- e. Lebih meningkatkan percaya diri

Selanjutnya dikatakan bahwa “Pendidikan dan Pelatihan ( Diklat) PNS, merupakan proses transformasi kualitas sumber daya manusia aparatur Negara” yang menyentuh 4(empat) dimensi utama,yaitu:

- a . Dimensi spiritual,

- b. Dimensi intelektual,
- c. Dimensi mental, dan
- d. Dimensi fisik.

Hal-hal sebagaimana di atas akan mengarah kepada perubahan-perubahan mutu dari keempat sumber dimensi dari keempat dimensi sumber daya aparatur Negara. Dengan dilaksanakannya kegiatan diklat juga ditujukan pada terwujudnya sosok aparatur Negara yang mempunyai jati diri sebagai PNS Republik Indonesia, Abdi Negara dan Abdi Masyarakat dengan komitmen, integritas, dan kemampuan professional yang tinggi dalam mengemban tugas dinas pemerintahan dalam mengemban amanah perjuangan bangsa, perwujudan cita-cita dan tujuan bernegara, sesuai posisi dan peran kelembagaan PNS, dalam SANKRI. (mustopodijaya 2003-273)<sup>10</sup>.

Secara rinci tujuan pendidikan dan pelatihan pegawai harus berkaitan dengan hal-hal sebagai berikut :

- a . Produktivitas kerja pegawai.

Program diklat dan pengembangan pegawai harus dirancang sebaik mungkin agar mampu meningkatkan produktivitas, kualitas, kompetensi dari pegawai. Dengan meningkatnya *Tecnicall skill* , *human skill* maupun *managerial skill* akan meningkat pula daya saing yang bersangkutan.

---

<sup>10</sup> ibid

#### b. Efektivitas dan efisiensi kerja

Dengan mengikuti program Diklat, maka efektivitas dan efisiensi penggunaan sumber-sumber yang dimiliki oleh organisasi akan dapat terjaga apabila dalam kegiatan program pengembangan pegawai dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan organisasi. Dengan kata lain pemborosan penggunaan sumber-sumber organisasi dapat ditekan berarti biaya akan rendah yang pada akhirnya dapat meningkatkan daya saing organisasi.

#### c . Kerusakan Material

Dengan program Diklat yang terencana dengan baik sesuai dengan kebutuhan, diharapkan tingkat penyimpangan , kerusakan barang dan hasil produksimaupun Peralatan/mesin-mesin yang ada dapat di minimalkan, karena pegawai yang mengerjakan tugas lebih terampil bila dibandingkan dengan sebelum mengikuti Diklat.

#### d. Kesehatan dan Kecelakaan Kerja

Dengan telah mengikuti program Diklat maka pegawai lebih memperhatikan kesehatannya, juga dengan meningkatnya keterampilan mereka dalam melaksanakan tugasnya khususnya dalam pengoperasian mesin-mesin yang ada, maka diharapkan kecelakaan dalam bekerja dalam diminimalkan.

#### e. Pelayanan kepada Pelanggan

Dalam visi, misi maupun strategi organisasi adalah peningkatan produksi dan peningkatan pemberian pelayanan prima terhadap pelanggan. Dengan telah mengikuti program Diklat maka diharapkan dapat meningkat pula kemampuan

pegawai dalam memberikan pelayanan prima kepada para pelanggan. Pelayanan prima merupakan nilai jual dari organisasi, untuk itu maka hal ini harus menjadi prinsip dalam pelaksanaan tugas.

#### f. Moral dan disiplin Kerja

Dengan telah diberikanya kesempatan kepada pegawai untuk mengikuti Diklat pengembangan sumber daya manusia sesuai dengan programnya masing-masing, maka diharapkan setelah mengikuti Diklat mereka akan mampu meningkatkan moral dan disiplin kerjanya. Dengan demikian maka akan meningkatkan kemampuan pemberian pelayanan prima kepada konsumen.

#### g. Peningkatan karier

Mutasi dan promosi pada hakikatnya banyak dinilai dari kemampuan, keterampilan dan kompetensi dari pegawai, maka dengan telah mengikuti program pengembangan kompetensi melalui Diklat, maka kariernya diharapkan semakin terbuka karena kemampuan keterampilanya semakin meningkat.

#### h. Peningkatan konseptual

Kegiatan pengembangan pegawai melalui Diklat ditujukan untuk meningkatkan kemampuan di bidang konseptual pegawai. Dengan meningkatnya kemampuan konseptual pegawai diharapkan akan meningkat pula kemampuan pengambilan keputusan dilingkungan kerjanya, sehingga penanganan suatu permasalahan akan lebih mudah dan akurat.

i. Kemampuan managerial

Kegiatan pengembangan pegawai melalui Diklat salah satu aspek yang menjadi perhatiannya adalah human relation. Dengan meningkatnya kemampuan *human relation* pegawai diharapkan semakin mudah dan membaiknya hubungan yang terjalin dalam organisasi baik hubungan ke atas, kesamping maupun ke bawah.

j. Balas jasa dan remunerasi

Dengan telah diikutinya program pengembangan pegawai melalui Diklat, diharapkan prestasi pegawai semakin meningkat. Seiring dengan meningkatnya kemampuan kerja pegawai, maka balas jasa dan remunerasi dari organisasi akan semakin membaik pula.

k. Pelayanan kepada konsumen

Dengan semakin meningkatnya kompetensi pegawai di bidang technical, konseptual, manajerial, maka diharapkan akan semakin meningkat pula pemberian pelayanan kepada konsumen. Dengan semakin membaiknya pelayanan kepada konsumen maka semakin meningkat kepuasan konsumen sebagai pengguna produk barang dan jasa yang akan bermuara pada daya saing dan kepercayaan pada organisasi<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> *Ibid.*

### **3. Perencanaan Dan Identifikasi Kebutuhan Diklat**

#### **a. Perencanaan Diklat**

Perencanaan akan kebutuhan pendidikan dan pelatihan Pegawai Negeri Sipil (PNS) merupakan salah satu kegiatan pembinaan dan pengembangan PNS yang berorientasi dan didasarkan pada:

- a. Usaha peningkatan kompetensi jabatan dari seorang PNS
- b. Pemenuhan kebutuhan pendidikan dan pelatihan serta perencanaan dalam rangka pembinaan dan pengembangan karier seorang PNS
- c. Perencanaan dan penetapan peserta, penentuan tujuan dan sasaran spesifik, program diklat, penentuan jenis dan jenjang diklat, penetapan bahan diklat, agenda/jadwal pembelajaran, penyiapan dan penetapan widyaiswara, sarana dan prasarana, pembiayaan, surat keterangan diklat, evaluasi serta pelaporan pelaksanaan diklat.

Perencanaan kebutuhan akan diklat dilakukan oleh unit-unit kerja ( Biro Kepegawaian Departemen, Badan Kepegawaian Daerah, Bagian Kepegawaian dan Sub Bagian Kepegawaian) yang secara fungsional bertanggung jawab dalam pembinaan dan pengembangan kepegawaian. Dalam penyusunan rencana akan kebutuhan diklat sebagaimana tersebut diatas perlu dilibatkan unit-unit kerja yang terkait, antar lain:

- a. Atasan langsung ( pimpinan suatu kerja)
- b. Unit kerja yang secara fungsional bertanggung jawab dalam pengelolaan diklat

- c. Tim Seleksi peserta diklat Instansi ( TDPDI)
- d. Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan ( Baperjakat)

#### **b. Identifikasi Kebutuhan Diklat**

Identifikasi kebutuhan Diklat PNS dilakukan melalui analisis kebutuhan Diklat yang dilakukan dengan:

- a. Membandingkan kompetensi yang dipersyaratkan dalam jabatan dengan kompetensi yang dimiliki oleh pegawai yang bersangkutan dalam rangka kelancaran pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintahan, pembangunan dan pemberdayaan pada masyarakat.
- b. Mengungkapkan gambaran kekurangan/ketimpangan kompetensi yang dimiliki oleh PNS pada umumnya dalam pelaksanaan tugas umum pemerintahan, pembangunan dan pemberdayaan pada masyarakat.
- c. Dasar untuk merancang suatu program diklat PNS, sebagaimana yang diatur lebih lanjut oleh Kepala Badan Diklat selaku Pembina Diklat.

Pentingnya analisis kebutuhan Diklat dalam menyusun program pelatihan, keberhasilan dari suatu program Diklat yang dilakukan. Hasil identifikasi kebutuhan Diklat dapat digunakan untuk mengidentifikasi :

- 1. Tujuan organisasi dan efektivitas dalam pencapaian tujuan.
- 2. Kesenjangan untuk melaksanakan tugas-tugas secara efektif, efisien dan ekonomis



3. Kesenjangan antar kemampuan masa kini dengan kemampuan yang dibutuhkan dalam melaksanakan tugas-tugas dimasa yang akan datang ( 5 tahun, 10 tahun) secara efektif dan efisien.
4. Kondisi dimana aktivitas pengembangan pegawai akan dilaksanakan.
5. Perubahan yang tidak menentu dimasa yang akan datang ( perubahan interrrn maupun perubahan global)

Berdasarkan informasi tersebut diatas maka organisasi dapat mengidentifikasi terhadap beberapa hal, antar lain:

1. Program pengembangan pegawai apa yang sangat dibutuhkan.
2. Siapa saja yang harus mengikuti program pengembangan pegawai tersebut.
3. Berapa orang, berapa lama dan berapa anggaran yang dibutuhkan untuk pengembangan pegawai tersebut.
4. Standarisasi peserta pengembangan pegawai.
5. Hambatan apa saja yang akan muncul dalam pelaksanaan program pengembangan pegawai.
6. Siapa saja yang akan menjadi instruktur, dengan kireteria apa.
7. Saran dan prasarana apa saja yang diperlukan untuk mendukung program pengembangan pegawai tersebut
8. Kriteria evaluasi yang akan digunakan.

Diklat secara umum bertujuan untuk :

1. Meningkatkan pengabdian, mutu, keahlian. Keterampilan
2. Menciptakan adanya pola berpikir dan bertindak yang sama,
3. Menciptakan dan mengembangkan metode kerja yang lebih baik, sistematis, efektif, efisien, dan ekonomis
4. Membina pola karier PNS.

Diklat secara Khusus bertujuan untuk :

1. Meningkatkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, dan sikap mental untuk dapat melaksanakan tugas jabatan secara profesional dengan dilandasi kepribadian dan etika PNS sesuai dengan kebutuhan instansi maupun standar kompetensi jabatan yang dipersyaratkan untuk itu.
2. Menciptakan aparatur yang mampu berperan sebagai teladan pembaharu, serta menjadi lem perekat persatuan dan kesatuan bangsa dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
3. Memantapkan sikap dan semangat pengabdian yang berorientasi pada pemberian pelayanan prima, sebagai pengayom dan memberdayakan masyarakat.
4. Menciptakan kesamaan visi, misi dan dinamika pola pikir dalam melaksanakan tugas pemerintahan umum pembangunan dan

pemberdayaan kepada masyarakat demi terwujudnya pemerintahan yang bersih dan berwibawa<sup>12</sup>.

Menurut *partnage sistem* (sistem kawan) pengangkatan pegawai didasarkan atas adanya hubungan subjektif yaitu hubungan yang diperhitungkan antara subyek-subyeknya. Dalam sistem ini pada dasarnya terdapat beberapa hubungan subjektif, antara lain sebag berikut :

#### 1 . Hubungan Yang Bersifat Politik

Pengangkatan pegawai berdasarkan hubungan politik ini didasari oleh hubungan-hubungan kawan separtainya. Sistem ini pernah terjadi di Amerika Serikat pada saat presiden Jackson berkuasa, tahun 1829. Apabila suatu partai politik telah menang dalam pemilu, maka partai tersebut berhak menikmati semua fasilitas yang melekat pada jabatan yang didudukinya. Tetapi pada saat pemilu berikutnya partai yang menanglah yang berhak menikmati fasilitas-fasilitas yang ada pada partai lawan dalam pemilu.

#### 2 . Hubungan yang Nonpolitik ( Nepotisme)

Hubungan yang bukan karena kawan partai atau nonpolitik disebut *nepotism sistem*. Sistem ini dalam praktek pengangkatan pegawai didasarkan keluarga, kawan yang akrab dan teman yang baik. Nepotism sistem ini berasal dari abad pertengahan, terutama sekali timbul pada kalangan gereja katolik di Eropa.

---

<sup>12</sup> ibid

Kerugian-kerugian dari nepotism sistem ini adalah ;

1. Telah diangkatnya orang-orang yang tidak cakap.
2. Tertutupnya kemungkinan kesempatana bagi orang biasa/penduduk untuk *menduduki* suatu jabatan.
3. Sering timbul adanya rasa tidak puas dari para pegawai yang ada dalam organisasi yang bersangkutan karena tidak dapat mendapat perlakuan secara tidak adil.

#### **c. Merit Sistem (Sistem Kecakapan)**

Dalam merit sistem ini pengangkatan bersifat lain dengan spoil sistem maupun nepotism sistem. Sebab sistem pengangkatan yang dilakukan terhadap seorang pegawai berdasarkan: (a) kecakapan, (b) bakat, (c) pengalaman, dan (d) kesehatan sesuai dengan kriteria yang telah digariskan. Dalam menentukan kualitas ini harus dibuktikan dengan ujian, ijazah yang memiliki dan keterangan-keterangan yang diperlukan itu. Kebaikan *merit sistem* ini antara lain :

1. Kesempatan bekerja selalu terbuka untuk umum.
2. Dapat diperoleh tenaga-tenaga yang cakap.
3. Mendorong untuk maju bagi calon-calon yang belum memenuhi syarat.

#### **d. *Carrie Sistem* (Sistem Meningkatkan)**

*Carrier sistem* ini lazim pula disebut sistem meningkat yaitu bagi pegawai-pegawai diberi kesempatan untuk mengembangkan bakat serta kecakapannya selama ia mampu bekerja dengan harapan secara bertahap dapat

naik pangkat sampai mencapai tingkat kedudukan tertinggi berdasarkan batas-batas kemampuan bagi yang bersangkutan, sebab bila hanya menggunakan merit sistem saja, masih kurang memuaskan para pegawai dan tidak mendapatkan kesempatan untuk lebih maju lagi. Manfaat *carier sistem* bagi pegawai antara lain :

1. Orang-orang muda diterima atas potensin dengan ketentuan, bahwa dihadapan mereka terdapat pekerjaan yang interesan. ( Apabila ternyata harapan ini meleset, orang-orang itu akan mencari lapangan pekerjaan lain).
2. Promosi terjamin, meskipun terang bahwa hanya sebagian kecil yang nantinya akan berhasil mencapai puncak kariernya.
3. Sistem promosi harus digariskan dengan jelas dan tegas sehingga setiap orang mengetahui sampai ketinggian mana ia akan mengakhirinya<sup>13</sup>.

#### **e. Sistem karier dan sistem prestasi kerja**

Dalam merencanakan dan melaksanakan sistem karier yang baik ada tiga pokok permasalahan yang perlu mendapat perhatian yaitu :

##### **1. Sistem Karier**

Sistem karier adalah suatu sistem kepegawaian, dimana untuk pengangkatan pertama didasarkan atas kecakapan yang bersangkutan, sedang dalam pengembangan lebih lanjut, didasarkan atas prestasi kerja, kesetiaan, pengabdian dan syarat-syarat obyektif lainnya juga menentukan.

---

<sup>13</sup> Musanef, Manajemen Kepegawaian Di Indonesia :Toko Gunung Agung, Jakarta 1996, hlm 52-55

## 2. Kepangkatan

Pada dasarnya kenaikan pangkat bukan hak tetapi adalah penghargaan terhadap prestasi seorang pegawai. Makin tinggi pangkat makin terbatas jumlahnya, oleh sebab itu pegawai yang mempunyai kemungkinan menduduki pangkat yang lebih tinggi makin terbatas pula jumlahnya.

## 3. Jabatan

Yang dimaksud dengan pangkat adalah kedudukan yang menunjukkan tingkat seorang pegawai Negeri Sipil dalam rangkaian susunan kepegawaian dan digunakan sebagai dasar penggajian. Sedangkan yang dimaksud dengan jabatan adalah kedudukan tugas tanggung jawab, wewenang dan hak seorang Pegawai Negeri Sipil dalam rangka susunan satuan organisasi<sup>14</sup>.

### **B. Pemerintahan Daerah**

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintahan daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945<sup>15</sup>.

Pemerintahan daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang

---

<sup>14</sup> Ibid, hlm 58-60

<sup>15</sup> Pasal (1) Butir 2 Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

menjadi urusan pemerintah<sup>16</sup>. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah adalah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan<sup>17</sup>.

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan pemerintah menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat pemerintah atau wakil pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintah daerah dan/ atau pemerintahan desa<sup>18</sup>. Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/ kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi :

1. Perencanaan dan pengendalian pembangunan
2. Perencanaan , pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang
3. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat
4. Penyediaan sarana dan prasarana umum
5. Penanganan bidang kesehatan
6. Penyelenggaraan bidang pendidikan
7. Penanggulangan masalah sosial
8. Pelayanan bidang ketenagakerjaan
9. Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
10. Pengendalian lingkungan hidup;

---

<sup>16</sup> Pasal (1) Butir 2 Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

<sup>17</sup> Pasal (10) Butir 2 Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

<sup>18</sup> Pasal (10) Butir 4 Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

11. Pelayanan pertahanan;
12. Pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
13. Pelayanan administrasi umum pemerintahan;
14. Pelayanan administrasi penanaman modal;
15. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan
16. Urusan wajib lainya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan<sup>19</sup>.

Dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai kewajiban :

1. Melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan keturunan
2. Nasional, serta keutuhan negara kesatuan republik Indonesia;
3. Meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat;
4. Mengembangkan kehidupan demokrasi;
5. Mewujudkan keadilan dan pemerataan;
6. Meningkatkan pelayanan dasar pendidikan;
7. Menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan;
8. Menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak;
9. Mengembangkan sistem jaminan sosial;
10. Menyusun perencanaan dan tata ruang daerah;
11. Mengembangkan sumber daya produktif di daerah;
12. Melestarikan lingkungan hidup;
13. Mengelola administrasi kependudukan;
14. Melestarikan nilai sosial budaya;

---

<sup>19</sup> Pasal (14) Ayat 1 Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah



15. Membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undang sesuai dengan kewenangannya ;dan
16. Kewajiban lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan<sup>20</sup>.

## **1. Asas-Asas Umum Birokrasi Pemerintahan Yang Baik**

Merumuskan asas umum pemerintahan yang baik ke dalam satu kata adalah upaya yang sangat sulit, dan upaya tersebut hampir mustahil apabila asas yang dimaksud itu adalah asas universal di setiap negara di bumi ini. Alasannya sederhana yaitu karena setiap negara memiliki konteks budaya yang berbeda-beda, kebutuhan rakyat pada suatu waktu yang selalu berubah, dan masalah yang dihadapi oleh setiap negara pun berlain-lainan.

### **a. Sistem Demokrasi**

Tujuan rakyat dalam membentuk negara adalah untuk dipergunakan sebagai sarana guna mencapai cita-cita yang lebih tinggi yang semua itu terkandung dalam tujuan negara. Maka di dalam sistem pemerintahan yang memakai asas kedaulatan rakyat menempati kedudukan yang paling tinggi, setiap anggota dewan perwakilan, kepala negara, menteri, dan segenap aparut negara diwajibkan bertindak sesuai dengan kehendak rakyat dalam arti luas. Perbedaan sistem pemerintahan dapat dilihat dari sisi penunjukan wakil-wakil rakyat, Cara-cara penyusunan badan perwakilan, hubungan antar badan perwakilan dengan aparatur.

---

<sup>20</sup> Pasal 22 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Penyelenggara pemerintahan, atau tugas dan wewenang lembaga-lembaga pemerintahan itu sendiri. Pada tataran makro, sistem pemerintahan demokratis suatu negara dapat digolongkan ke dalam 3 (tiga) macam bentuk, yakni:

1. Sistem Parlementer;
2. Sistem pemisahan kekuasaan;
3. Sistem referendum

Di dalam sistem parlementer, hubungan antara lembaga perwakilan dan lembaga yang menjalankan kekuasaan eksekutif dapat saling mempengaruhi. Lembaga eksekutif harus bertanggung jawab kepada lembaga perwakilan dalam arti bahwa kebijakan-kebijakan pemerintah harus sesuai dengan yang dikehendaki oleh lembaga atau dewan perwakilan. Jika lembaga perwakilan tidak mau membenarkan kebijakan yang dilakukan oleh lembaga eksekutif, dia dapat menyatakan ketidakpercayaan dalam bentuk mosi tidak percaya. Apabila mosi tidak percaya telah dijatuhkan, kabinet yang terdiri dari para menteri dengan seorang perdana menteri harus mengundurkan diri.

Ajaran trias politica merupakan landasan pokok dalam sistem pemisahan kekuasaan. Gagasan utamanya ialah bahwa antara kekuasaan lembaga eksekutif, lembaga legislatif, dan yudikatif harus ada pemisahan penuh. Kekuasaan Eksekutif dijalankan oleh presiden yang dipilih rakyat baik secara langsung maupun melalui perwakilan. Sebagai unsur eksekutif yang benar-benar merupakan kepala pemerintahan, Presiden dibantu oleh menteri-menteri yang menjalankan secara langsung tugas-tugas Pemerintahan itu. Lembaga perwakilan mempunyai tugas di bidang legislatif, yaitu merumuskan peraturan perundangan. Apabila terdapat

perselisihan antara lembaga eksekutif dengan lembaga legislatif, lembaga yudikatif yang akan memutukannya. Ketiga macam kekuasaan negara itu masing-masing harus dipisahkan dan tidak saling mempengaruhi karena dikhawatirkan bahwa jika satu lembaga mempunyai dua atau lebih kekuasaan, akan ada penyalahgunaan kekuasaan tersebut.

Referendum secara harafiah berarti pemungutan suara secara langsung oleh rakyat untuk menentukan pendapat umum rakyat. Didalam sistem referendum, lembaga eksekutif hanya merupakan badan pekerja bagi lembaga perwakilan. Jika terjadi perbedaan pendapat diantara kedua lembaga ini, maka lembaga eksekutif harus mengikuti pendapat lembaga perwakilan, sedangkan referendum dipergunakan untuk mengadakan kontrol terhadap lembaga perwakilan secara langsung.

#### **b. Keadilan sosial dan pemerataan**

Diantar ketiga sasaran yang termuat didalam trilogi pembangunan, masalah pemerataan pembangunan dan hasil-hasil pembangunan agaknya merupakan masalah yang masih belum terpecahkan. Indikator-indikator ekonomi dalam pembangunan di Indonesia memang menunjukkan perkembangan yang membesarkan hati. Akan tetapi, seiring itu muncul pula persoalan keadilan sosial sebagai akibat distribusi hasil-hasil pembangunan yang kurang merata. Oleh sebab itu, salah satu asas umum pemerintahan dan administrasi pembangunan yang perlu mendapat perhatian lebih besar sekarang ini adalah yang menyangkut keadilan (*equity*) dan pemerataan (*even distribution/ fair distribution*). Kedua

konsep ini juga merupakan landasan pokok bagi etika pembangunan dan merupakan ukuran moralitas bagi kebijakan publik.

### **c. Mengusahakan kesejahteraan umum**

Salah satu prasyarat legitimasi kekuasaan negara ialah apabila negara, melalui aktivitas-aktivitas pemerintahan dapat mengusahakan kesejahteraan umum bagi seluruh rakyat. Kewenangan aparatur negara untuk membebaskan kewajiban-kewajiban tertentu kepada rakyat akan absah hanya apabila rakyat dapat merasakan peningkatan kesejahteraan yang merata. Oleh sebab itu, setiap pejabat pemerintah harus memiliki komitmen tersebut bukan semata-mata karena mereka diberi amanat atau dibayar oleh negara melainkan karena mempunyai perhatian yang tulus terhadap kesejahteraan warga negara pada umumnya.

Sehubungan dengan tugas pemerintah untuk mengusahakan kesejahteraan sosial bagi warganya, PBB pada tahun 1970 mengungkapkan sebagai berikut: *“The field of social welfare can be defined as a body of organized activities which are basically ment to enabled individuals, groups, and participate in the task of depelovment.”*

Dengan demikian peningkatan kesejahteraan umum bukan hanya dimaksudkan untuk peningkatan taraf hidup dan kebutuhan-kebutuhan dasar tetapi juga untuk meningkatkan kapasitas individual supaya rakyat dapat berpartisipasi lebih aktif dalam pembangunan. Kalau dirinci layanan kesejahteraan umum itu mungkin meliputi pendidikan keluarga, layanan kesehatan, rehabilitasi fasilitas perkampungan, pendidikan disekolah maupun di luar sekolah, perumahan, dan

sebagainya. Mengenai kebutuhan konsep kebutuhan pokok, salah satu batasan yang dapat dipakai adalah yang dikemukakan ILO ( *International Labour Organization*). Ada 2 (dua) elemen kebutuhan pokok, yaitu :

1. Persyaratan-persyaratan minimum keluarga untuk konsumsi sendiri, antara lain kebutuhan pangan, pakaian, dan perlindungan;
2. Layanan-layanan esensial yang mendasar yang sebagian besar disediakan oleh dan untuk masyarakat seperti air minum yang bersih, sanitasi, kendaraan umum, fasilitas kesehatan dan pendidikan. Sebagian pakar membedakan antara kesejahteraan sosial (*social welfare*) dan layanan sosial (*social service*).

Hal-hal yang termasuk kesejahteraan sosial antara lain kebijakan-kebijakan yang menyangkut pendidikan, kesehatan, perumahan, penyediaan sarana air bersih dan sanitasi, dan berbagai macam sarana rekreasi. Sementara itu, layanan sosial antara lain meliputi masalah-masalah energi, transportasi, dan telekomunikasi. Namun satu hal yang jelas ialah bahwa kesejahteraan umum merupakan unsur yang penting bagi pemerintahan yang baik. Selain akan menambah landasan legitimasi para pejabat dalam melaksanakan kebijakan-kebijakan publik, kesejahteraan masyarakat yang baik pasti akan mengangkat citra birokrasi pemerintah. Sudah tentu tidak semua aspek kesejahteraan masyarakat dapat ditangani sekaligus dengan efektivitas yang sama<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Kumorotomo, Wahyudi.2008. Etika Administrasi Negara. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada,hal 316-329.

## **2 . Pemberdayaan Masyarakat Dalam Anggaran Daerah**

APBD merupakan cerminan aktivitas pembiayaan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Maka dari itu, peran masyarakat dalam proses penyusunan anggaran akan memberikan keleluasaan bagi masyarakat untuk menyuarakan kebutuhan dan kepentingan mereka sehingga dapat diakomodir dalam anggaran daerah.

Namun, masih terdapat gap untuk mewujudkan peran partisipasi dan pengendalian masyarakat dalam proses anggaran daerah. Merujuk pada pendapat William N. Dunn maka setidaknya dapat diidentifikasi dua gap perwujudan peran masyarakat dalam APBD. Pertama adalah rendahnya akses masyarakat terhadap *policy relevant information* tentang anggaran daerah. Kemunculan gap ini merupakan variabel dependen terhadap rendahnya *political will* pemerintah untuk membuka ruang informasi secara transparan kepada masyarakat. Kerangka berpikir elit politik masih menempatkan masyarakat sebagai warga kelas dua dalam pengambilan kebijakan. Pretensi ini muncul karena tendensi perilaku elit politik yang masih berjarak eksklusif dan enggan dicampuri oleh publik. Kedua, Masyarakat tidak memiliki *policy relevant knowledge* tentang kerangka konseptual Anggaran Daerah baik secara teoritikal maupun konsitusional sehingga mereka tidak memiliki pengetahuan yang memadai tentang hak dan kewajiban mereka dalam APBD.

Konsep *participatory budgetting* atau anggaran partisipasi dapat dijadikan alternatif solusi untuk meminimalisir kedua gap tersebut. Dengan

mendasarkan kerangka metode pada pembukaan ruang informasi secara transparan dan peningkatan Pendidikan politik anggaran, maka Anggaran partisipasi dapat dijadikan instrumen untuk mengakselerasi pelaksanaan peran partisipasi dan pengendalian masyarakat secara integratif dalam keseluruhan proses APBD<sup>22</sup>.

### **C. Pendidikan**

Pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan Negara.

Pendidikan Nasional adalah pendidikan yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1954 yang berakar pada nilai-nilai agama, kebudayaan nasional Indonesia dan tanggap terhadap tuntutan perubahan zaman<sup>23</sup>. Pendidikan nasional berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1954.

Pendidikan nasional berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa berilmu, cakap, kreatif,

---

<sup>22</sup> Pasal (1) Butir 1-2 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional

<sup>23</sup> Pasal (2) – (3) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional.

mandiri, dan menjadin warga Negara yang demokrasi serta tanggung jawab.

Prinsip penyelenggaraan pendidikan yakni :

1. Pendidikan diselenggarakan secara demokratis dan berkeadilan serta tidak diskriminatif dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai keagamaan, nilai kultural, dan kemajemukan bangsa.
2. Pendidikan diselenggarakan sebagai satu kesatuan yang sistematis dengan sistem terbuka dan multimakna.
3. Pendidikan diselenggarakan sebagai suatu proses pembudayaan peserta didik yang berlangsung sepanjang hayat.
4. Pendidikan diselenggarakan dengan memberi keteladanan, membangun kemauan, dan mengembangkan kreativitas peserta didik dalam proses pembelajaran.
5. Pendidikan diselenggarakan dengan mengembangkan budaya membaca, menulis, dan berhitung bagi segenap warga masyarakat.
6. Pendidikan diselenggarakan peran serta dalam penyelenggaraan dan pengendalian mutu layanan pendidikan<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Pasal (4) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional.



## **1. Hak Dan Kewajiban Warga Negara**

- a. Setiap warga Negara mempunyai hak yang sama untuk memperoleh pendidikan yang bermutu
- b. Warga Negara yang memiliki kelainan fisik, emosional, emntal, intelektual, dan/ atau sosial berhak memperoleh pendidikan khusus.
- c. Warga Negara didaerah terpencil atau terbelakang serta masyarakat adat yang terpencil berhak memperoleh pendidikan layanan khusus.
- d. Warga Negara yang memiliki potensi kecerdasan dan bakat istimewa berhak memperoleh pendidikan khusus
- e. Setiap Warga Negara berhak mendapat kesempatan meningkatkan pendidikan sepanjang hayat<sup>25</sup>.

## **2. Hak dan Kewajiban Orang Tua**

- a. Orang tua berhak berperan serta dalam memilih satuan pendidikan dan memperoleh informasi tentang perkembangan pendidikan anaknya
- b. Orang tua dari anak usia wajib belajar, berkewajiban memberikan pendidikan dasar kepada anaknya<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Pasal (5) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional.

<sup>26</sup> Pasal (5) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional.

### **3. Hak Dan Kewajiban Masyarakat**

Masyarakat berhak berperan serta dalam perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi program pendidikan. Masyarakat berkewajiban memberikan dukungan sumber daya dalam penyelenggaraan pendidikan<sup>27</sup>.

### **4. Hak Dan Kewajiban Pemerintah dan Pemerintah Daerah**

Pemerintah dan pemerintah daerah berhak mengarahkan, membimbing, dan mengawasi penyelenggaraan pendidikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

1. Pemerintah dan pemerintah daerah wajib memberikan layanan dan kemudahan,serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga Negara tanpa diskriminasi.
2. Pemerinthan dan pemerintah daerah wajib menjamin tersedianya dana guna terselenggaranya pendidikan bagi setiap warga Negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun.

Jenjang Pendidikan Formal terdiri dari :

#### **a. Pendidikan Dasar**

Pendidikan Dasar merupakan jenjang pendidikan yang melandasi jenjang pendidikan menengah. Pendidikan dasar berbentuk Sekolah Dasar (SD) dan Madrasah Ibtidaiyah (MI) atau bentuk lain yang sederajat serta

---

<sup>27</sup> Pasal (5) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Sekolah Menengah Pertama(SMP) dan Madrasah Tsanawiyah (MTs),atau bentuk lain yang sederajat

b. Pendidikan Menengah

Pendidikan menengah merupakan lanjutan pendidikan dasar. Pendidikan terdiri atas pendidikan menengah umum dan pendidikan menengah kejuruan. Pendidikan Menengah berbentuk Sekolah Menengah Atas ( SMA), Madrasah Aliyah (MA), Sekolah Menengah Kejuruan (SMK), dan Madrasah Aliyah Kejuruan (MAK), atau bentuk lain yang sederajat.

c. Pendidikan Tinggi

Pendidikan tinggi merupakan jenjang pendidikan setelah pendidikan menengah yang mencakup program pendidikan diploma, sarjan, magister, spesialis, dan doctor yang diselenggarakan dengan sistem terbuka, perguruan tinggi dapat berbentuk akademi, politeknik, sekolah tinggi, insitut, atau universitas. Perguruan tinggi berkewajiban menyelenggarakan pendidikan, penelitian, dan pengabdian kepada masyarakat, perguruan tinggi dapat menyelenggarakan program akademik, propesi, dan/ atau vokasi.

## **5 . Pembiayaan Pendidikan**

Sungguhpun sektor pendidikan pada tahun-tahun terakhir ini menempati priori Tas Tertinggi dalam alokasi dana APBN, tetap masih jauh dari kebutuhan. Diantara negara-negara ASEAN, Indonesia masih menempati rangking terbawah besarnya alokasi dana APBN untuk sektor pendidikan. Namun data menunjukkan

sumber yang tersedia dalam masyarakat belum sepenuhnya dimanfaatkan secara optimal atau belum sepenuhnya digali.

Pendidikan dasar secara sentralistik serta berkotak-kotak menyebabkan banyak usaha dan dana menjadi mubazir. Coba lihat, didalam satu kecamatan mungkin ada SD Negeri, SD Swasta, Madrasah Ibtidaiyah Negeri maupun Swasta, serta lembaga-lembaga pendidikan lainnya. Masing-masing lembaga pendidikan itu berdiri sendiri sehingga sumber pendidikan yang ada tidak jarang “under utilized”. Belum lagi sumber pendidikan baik dana dan sarana maupun partisipasi masyarakat, tidak dapat dimanfaatkan secara optimal. Mungkin masyarakat itu sendiri menjadi bingung dengan adanya berbagai lembaga yang tampaknya otonom sedangkan sebenarnya seluruhnya mempunyai tujuan yang sama.

Mobilisasi sumber pendidikan tidak dapat terjadi dalam pendekatan manajemen pendidikan dasar yang sentralistik. Masyarakat tidak akan menghayati untuk apa dia berpartisipasi karena dia tidak mengetahui urgensi kebutuhannya. Oleh sebab itu, desentralisasi pendidikan dasar, yang berarti mendekatkan pendidikan dasar itu kepada masyarakat, akan dapat memobilisasi dan menjaring sumber yang ada dalam masyarakat untuk kepentingan pendidikan. Desentralisasi manajemen pendidikan dasar memerlukan persiapan dalam perencanaan dan manajemen karena pengalaman beberapa negara menunjukkan kegagalan karena kedua jenis keterampilan itu tidak dipersiapkan sehingga apa yang disebut partisipasi masyarakat sekedar slogan tanpa arti.

## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

#### **A . Ruang Lingkup**

Sesuai dengan judul penelitian ini, maka yang menjadi ruang lingkup penelitian ini adalah mengenai bagaimana kajian hukum terhadap peranan Pegawai Negeri Sipil kantor dinas pendidikan Kabupaten Simalungun dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pendidikan dan apa saja merupakan hambatan pegawai negeri sipil, dinas pendidikan Kabupaten Simalungun dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pendidikan. Ruang lingkup penelitian ini diperlukan guna mempelajari visi dan misi penelitian yang sesuai dengan perumusan masalah dalam penelitian maupun bagian latar belakang.

#### **B . Sumber Data**

Pelaksanaan kajian hukum terhadap peran Pegawai Negeri Sipil Republik Indonesia di Kantor Dinas pendidikan kabupaten Simalungun dalam menyelenggarakan Pemerintahan daerah dan Pendidikan yang tak pelak lagi sangat mutlak dibutuhkan guna memberikan kontribusi dalam menyelesaikan proses penelitian ini dari awal hingga akhirnya.

1. Data Primer, yaitu data atau bahan hukum yang diperoleh dari bahan hukum yang mengikat yakni :
  - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
  - b. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian
  - c. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Pokok-Pokok Kepegawaian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian
  - d. Peraturan Pemerintah yang berkaitan dengan Pegawai Negeri Sipil Republik Indonesia
2. Data Sekunder, yaitu bahan-bahan yang mendukung dan erat hubungannya dengan penelitian ini serta memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, bahan hukum sekunder yang dilakukan dalam penelitian ini

adalah berupa buku literatur atau hasil karya dari kalangan praktisi hukum, pengambilan data dari internet dan sebagainya yang berhubungan dengan pendidikan serta dokumen-dokumen dan peraturan-peraturan yang relevan dengan permasalahan yang dibahas.

### **C. Metode Pengumpulan Data**

Penelitian ini mengumpulkan data dengan cara studi penelusuran secara langsung ke kantor Dinas kabupaten Simalungun yang berhubungan dengan konsep pelaksanaan pemerintahan daerah dan pendidikan

### **D. Analisis Data**

Pengolahan data hakekatnya kegiatan untuk mengadakan sistematisasi terhadap bahan-bahan hukum tertulis. Sistematisasi berarti membuat klarifikasi terhadap bahan hukum tertulis tersebut untuk memudahkan pekerjaan analisis dan konstruksi.

Kegiatan-kegiatan yang dilakukan dalam analisis data, yaitu:

- a. Memilih Pasal-Pasal yang berisi kaidah-kaidah dan asas-asas hukum yang berhubungan dengan kajian hukum terhadap Pegawai Negeri Sipil Republik Indonesia dalam menyelenggarakan Pemerintahan daerah dan Pendidikan.
- b. Membuat sistemik berbagai bahan hukum mulai dari primer dan sekunder;
- c. Data-Data untuk penelitian tersebut diteliti secara induktif kualitatif