

## BAB II

### KAJIAN PUSTAKA

#### A. Kajian Umum Mengenai Upaya

Upaya adalah sebuah aspek yang dinamis di dalam suatu kedudukan (status) terhadap sesuatu. Apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, maka ia menjalankan suatu upaya. Upaya dapat dijelaskan pula sebagai suatu usaha atau syarat, yang dapat dilakukan secara sistematis, terencana, terarah, untuk menjaga sesuatu hal agar tidak meluas atau timbul. <sup>1</sup>Upaya juga merupakan suatu bentuk pencegahan atas suatu hal yang akan dilakukan agar tidak terjadi kesalahan dalam pelaksanaan hal tersebut. Adapun jenis-jenis upaya dibagi menjadi 4 yaitu:<sup>2</sup>

1. Upaya Preventif

Upaya preventif yaitu suatu masalah atau suatu hal yang berusaha dicegah agar tidak terjadi. Maksudnya yaitu bahwa upaya ini mengenai suatu tindakan yang dilakukan agar sesuatu hal yang negatif tidak terjadi.

2. Upaya Preservatif

Upaya preservatif yaitu memelihara atau mempertahankan suatu kondisi yang stabil (kondusif) dengan mengharapkan suatu hal yang tidak baik tidak dapat terjadi.

---

<sup>1</sup> Soeharto, **Studi Kelayakan Proyek Industri**, Erlangga, Jakarta, 2002, Hlm. 237

<sup>2</sup> Afrizal, **Metode Penelitian Kualitatif : Sebuah Upaya Mendukung Penggunaan Penelitian Kualitatif Dalam Berbagai Disiplin Ilmu**, Rajawali Pers, Jakarta, 2015, Hlm. 23

### 3. Upaya Kuratif

Upaya kuratif yaitu suatu upaya yang dilakukan untuk membimbing seseorang kembali pada jalur semula apabila seseorang tersebut berada pada suatu hal yang negative (tidak baik).

### 4. Upaya Adaptasi

Upaya adaptasi yaitu suatu upaya yang dilakukan agar membantu terciptanya penyesuaian antara seseorang yang berada di dalam suatu lingkungan dapat menyesuaikan diri dengan baik pada hal yang baru.

## **B. Kajian Umum Mengenai Pegawai Aparatur Sipil Negara (PNS)**

Definisi Pegawai Negeri Sipil ditetapkan di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2014 yang berbunyi, Pegawai ASN adalah PNS dan pegawai pemerintah dengan suatu perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat yang berwenang dalam hal kepegawaian dan disertai tugas dan dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas Negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.<sup>3</sup>

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2014 pengertian PNS yaitu warga Negara Indonesia yang memenuhi syarat-syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk angka waktu tertentu dalam rangka pelaksanaan tugas pemerintah.<sup>4</sup> Agar lebih mengetahui

---

<sup>3</sup>Peraturan Pemerintah pasal 1 ayat (2) Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5494

<sup>4</sup> Peraturan Pemerintah Pasal 1 ayat (3) Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5494

definisi mengenai PNS, dapat dirincikan dalam pokok-pokok sebagai berikut:<sup>5</sup>

- a. Memenuhi syarat-syarat yang ditentukan
- b. Diangkat oleh pejabat yang berwenang
- c. Diserahi tugas dalam suatu jabatan Negeri, dan
- d. Digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

### **1.) Jenis Aparatur Sipil Negara**

Pegawai Aparatur Sipil Negara terdiri atas:<sup>6</sup>

- a. PNS; dan
- b. PPPK

(1) PNS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf a merupakan Pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai tetap oleh Pejabat Pembina Kepegawaian dan memiliki nomor induk pegawai secara nasional.

(2) PPK sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf b merupakan Pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai dengan perjanjian kerja oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan kebutuhan Instansi Pemerintah dan ketentuan Undang-Undang ini.<sup>7</sup>

### **2.) Penggolongan Pegawai Negeri Sipil**

---

<sup>5</sup> Djatmika, Sastra dan Marsono, **Hukum Kepegawaian di Indonesia**, Djambatan, Jakarta, 1995, Hlm. 8

<sup>6</sup>Penjelasan Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara Pasal 6 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5494

<sup>7</sup>*Ibid*, Pasal 7

Penggolongan PNS terbagi menjadi dua yaitu:

**a. Pegawai Negeri Sipil Pusat**

Yang dimaksud dengan PNS Pusat adalah PNS yang gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan bekerja pada Departemen, Lembaga Pemerintah Non departemen, Kesekretariatan Lembaga Negara, Instansi Vertikal di Daerah Provinsi Kabupaten/Kota, Kepaniteraan Pengadilan, atau dipekerjakan untuk menyelenggarakan tugas Negara lainnya.<sup>8</sup>

**b. Pegawai Negeri Sipil Daerah**

Yang dimaksud dengan PNS Daerah Adalah PNS daerah Provinsi/Kabupaten/Kota yang gajinya dibebankan pada anggaran pendapatan dan belanja daerah dan bekerja pada pemerintah daerah, atau dipekerjakan di luar instansi induknya.<sup>9</sup> PNS Pusat dan Daerah yang diperbantukan di luar instansi induk, gajinya dibebankan pada instansi yang menerima perbantuan.<sup>10</sup>

**3.) Fungsi Tugas dan Peran Pegawai Aparatur Sipil Negara**

1.) Pegawai Aparatur Sipil Negara berfungsi sebagai:<sup>11</sup>

a. Pelaksana kebijakan publik

---

<sup>8</sup>*Ibid*, Hlm. 36

<sup>9</sup>*Ibid*, Hlm. 37

<sup>10</sup> Penjelasan Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Undang-Undang No 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3890)

<sup>11</sup>Penjelasan Pasal 10 Peraturan Pemerintah Pasal 10 Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5494

b. Pelayan publik; dan

c. Perekat dan pemersatu bangsa.

2.) Pegawai Aparatur Sipil Negara bertugas:<sup>12</sup>

a. Melaksanakan kebijakan publik yang dibuat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan ketentuan perundang-undangan;

b. Memberikan pelayanan publik yang profesional dan berkualitas; dan

c. Mempererat persatuan dan kesatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

3.) Peran Pegawai Aparatur Sipil Negara sebagai:<sup>13</sup>

Pegawai Aparatur Sipil Negara berperan sebagai perencana, pelaksana dan pengawas penyelenggaraan tugas umum, pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang profesional, bebas dari intervensi politik, serta bersih dari praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme.

#### **4.) Kedudukan Pegawai Negeri Sipil**

PNS mempunyai peranan sangat penting dalam pembangunan tujuan nasional, sebab pegawai negeri merupakan unsur aparatur Negara yang bertugas menyelenggarakan

---

<sup>12</sup>*Ibid*, Pasal 11

<sup>13</sup>*Ibid*, Pasal 12

pemerintahan dan pembangunan dalam rangka mencapai tujuan Negara. Kelancaran dari suatu pelaksanaan tujuan pemerintahan dan pembangunan nasional terutama sangat tergantung pada kesempurnaan aparatur Negara yang pada pokoknya tergantung juga dari kesempurnaan PNS (sebagian dari aparatur Negara).<sup>14</sup>

Dalam konteks hukum publik, PNS bertugas membantu presiden sebagai kepala pemerintahan dalam menyelenggarakan pemerintahannya, tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan, dalam artian hal wajib untuk mengusahakan agar setiap peraturan perundang-undangan pada umumnya dengan pemberian tugas kepada pegawai negeri agar dilaksanakan sebaik-baiknya. Sebagai abdi Negara seorang PNS juga wajib setia dan taat kepada Pancasila sebagai falsafah dan ideologi Negara Indonesia.

## **5.) Kewajiban Pegawai Negeri Sipil**

Kewajiban PNS adalah segala sesuatu yang wajib dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010, kewajiban PNS diatur di dalam pasal 3, dengan isinya sebagai berikut:<sup>15</sup>

### **1. Mengucapkan sumpah/janji PNS**

---

<sup>14</sup>*Ibid*, Hlm. 38

<sup>15</sup>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

2. Mengucapkan sumpah/janji jabatan;
3. Setia dan taat sepenuhnya kepada Pancasila, UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Pemerintah;
4. Menaati segala ketentuan peraturan perundang-undangan;
5. Melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepada PNS dengan penuh pengabdian, kesadaran, dan tanggung jawab;
6. Menjunjung tinggi kehormatan Negara, Pemerintah, dan martabat PNS;
7. Mengutamakan kepentingan Negara daripada kepentingan sendiri, seseorang dan/atau golongan;
8. Memegang rahasia jabatan yang menurut sifatnya atau menurut perintah harus dirahasiakan;
9. Bekerja dengan jujur, tertib, cermat, dan bersemangat untuk kepentingan Negara;
10. Melaporkan dengan segera kepada atasannya apabila mengetahui ada hal yang dapat membahayakan atau merugikan Negara atau Pemerintah terutama di bidang keamanan, keuangan, dan materil;
11. Masuk kerja dan menaati ketentuan jam kerja;
12. Mencapai sasaran kerja pegawai yang ditetapkan;
13. Menggunakan dan memelihara barang-barang milik Negara sebaik-baiknya;

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

#### **6.) Hak Pegawai Aparatur Sipil Negara**

Dasar dari adanya hak adalah manusia mempunyai berbagai kebutuhan yang merupakan pemacu bagi dirinya untuk memenuhi kebutuhannya, seperti perlu bekerja untuk menghasilkan upah bagi pemenuhan kebutuhan. Sehingga begitu juga dengan PNS memiliki hak yang harus didapatkan selama bekerja di bawah pemerintahan. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara Terkait dengan Hak Pegawai Negeri sipil meliputi:<sup>16</sup>

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

#### **7.) Syarat-Syarat Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil**

---

<sup>16</sup>Penjelasan Hak Pegawai Negeri Sipil Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara Pasal 21 Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5494



Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2002 Tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 98 Tahun 2000 Tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil, Pegawai Negeri Sipil harus memenuhi kriteria yang telah ditetapkan yang meliputi:<sup>17</sup>

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 keputusan pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum yang tetap, karena melakukan suatu tindak pidana kejahatan;
4. Tidak pernah diberhentikan 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. Sehat jasmani dan rohani
9. Bersedia ditempatkan di seluruh wilayah Negara Republik ditentukan oleh Pemerintah; dan
10. Syarat lain yang ditentukan dalam persyaratan jabatan.

---

<sup>17</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2002 Tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil Pasal 6 Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 195

- a. Diangkat oleh Pejabat berwenang. Pejabat yang dimaksud adalah pejabat yang mempunyai kewenangan mengangkat, memindahkan, dan memberhentikan Pegawai Negeri Sipil berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- b. Diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri atau diserahi tugas Negara lainnya.
- c. Digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.

### **C. Kajian Umum Mengenai Disiplin**

Secara umum disiplin menunjukkan suatu keadaan di mana sikap dan hormat yang ada pada diri karyawan terhadap aturan yang berlaku. Disiplin meliputi ketaatan dan hormat terhadap perjanjian yang telah dibuat antar pegawai dengan peraturan yang telah ditetapkan.<sup>18</sup> Sikap disiplin sangat dibutuhkan di lingkungan kerja karena akan membantu memperlancar suatu pencapaian dari organisasi yang dituju. Karena disiplin juga merupakan salah satu unsur penting dalam bekerja merupakan bagi seorang pegawai agar mendapatkan hasil yang lebih maksimal.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil Pasal 1 ayat (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 kedisiplinan

---

<sup>18</sup> Sutrisno Edi, **Manajemen Sumber Daya Manusia**, Kencana Prenada, Jakarta, 2009, Hlm. 85

yang apabila tidak ditaati atau dilanggar akan dijatuhi hukuman disiplin.<sup>19</sup>

Oleh karena itu apabila seorang pegawai tidak melaksanakan kewajiban yang seharusnya dilaksanakan, maka tindakan disiplin merupakan langkah terakhir yang dapat diambil terhadap seorang pegawai yang kinerja pekerjaannya di bawah standar. Menurut Soendang P. Siagian dikatakan bahwa ada dua jenis disiplin dalam suatu organisasi yaitu.<sup>20</sup>

### **1.) Jenis-Jenis Disiplin**

#### **a. Disiplin Preventif**

Pendisiplinan yang bersifat preventif adalah tindakan yang mendorong para karyawan untuk patuh terhadap ketentuan perjanjian kerja yang berlaku agar memenuhi standar yang telah ditetapkan oleh masing-masing instansi Pemerintahan. Artinya dinilai dari sikap dan pola perilaku yang dilakukan oleh seorang pegawai, dilakukan tindakan pencegahan agar pegawai tidak sampai melakukan suatu hal yang merugikan instansi tempat ia bekerja.

#### **b. Disiplin Korektif**

Apabila ada karyawan yang dengan nyata melakukan suatu pelanggaran atas ketentuan-ketentuan yang berlaku, atau gagal

---

<sup>19</sup>Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil Pasal 1 ayat (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 kedisiplinan yang apabila tidak ditaati atau dilanggar dijatuhi hukuman disiplin, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 7

<sup>20</sup> Siagian Soendang P, **Manajemen Sumber Daya Manusia**, PT. Bumi Aksara, Jakarta, 2008, Hlm. 304

dalam memenuhi standar yang ditetapkan, maka kepadanya akan dikenakan sanksi disipliner. Berat atau ringannya sanksi yang diberikan tersebut tergantung pada pelanggaran yang telah dilakukan. Artinya pemberian sanksi diprakarsai oleh atasan langsung kepada karyawan yang bersangkutan, dengan keputusan akhirnya mengenai pemberian sanksi tersebut tergantung pada putusan jabatan yang berwenang pada saat itu.

Sistem disiplin dapat dipandang sebagai suatu penerapan modifikasi antara perilaku dan kebiasaan seorang pegawai yang bermasalah atau tidak produktif dalam bekerja. Disiplin terbaik adalah disiplin dari diri sendiri, karena hal tersebut yang menyadarkan seseorang bahwa ia memiliki tanggung jawab yang harus dilaksanakan dalam bekerja.

## **2.) Unsur-Unsur Disiplin**

di dalam buku pengarang Nawawi dijelaskan bahwa unsur-unsur disiplin meliputi:<sup>21</sup>

- a. Sikap Mental: yang artinya adalah sikap mental yang tercermin dari perbuatan seseorang dalam melaksanakan tugas dan kewajiban yang diharuskan, serta menjauhkan diri dari perbuatan yang bertentangan dari aturan yang telah ditetapkan.

---

<sup>21</sup> Nawawi Hadari, Manajemen Sumber Daya Manusia Untuk Bisnis Yang Kompetitif, Cetakan Keempat, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2001, Hlm. 183

- b. Alat ukur: yang artinya adalah adanya alat ukur seperti waktu, tugas dan pekerjaan serta larangan-larangan yang dituangkan dalam peraturan.
- c. Sanksi atau hukuman: yang artinya adalah adanya sanksi atau hukuman yang diberikan kepada si pelanggar atas perbuatan yang dilakukan.

#### **D. Kajian Umum Mengenai Sanksi**

Sanksi merupakan bagian penutup yang penting di dalam hukum, termasuk dalam hukum administrasi. Pada umumnya tidak ada gunanya memasukkan kewajiban-kewajiban atau larangan-larangan bagi masyarakat di dalam peraturan perundang-undangan manakala dalam peraturan perundang-undangan tersebut tidak disertakan sanksi yang tegas.

Dengan demikian hakikat sanksi merupakan unsur yang memperteguh atau memperkuat suatu instrumen hukum sehingga adanya kewajiban hukum.<sup>22</sup> Hakikat lain dari keberadaanya sanksi yaitu apabila dikaitkan dengan pejabat/badan penerap peraturan perundang-undangan, maka dengan sanksi merupakan instrument penyelesaian yang mengakhiri suatu pelanggaran aturan hukum.<sup>23</sup>

##### **1.) Sanksi-Sanksi dalam Hukum Administrasi**

###### *a. Bestuursdwang* (Paksaan Pemerintahan)

---

<sup>22</sup> Lutfi Effendi S.H., M.Hum, **Pokok-Pokok Hukum Administrasi**, Bayumedia Publishing Cet-2, Malang, 2004, Hlm. 89

<sup>23</sup> *Ibid*

*Bestuursdwang* dapat diuraikan sebagai tindakan-tindakan nyata yang langsung dari penguasa guna mengakhiri suatu keadaan yang dilarang oleh suatu aturan hukum administrasi. Bahwa kewenangan *bestuursdwang* merupakan konsekuensi dari tugas pemerintah, yakni kenyataan bahwa konsekuensi dari tugas pemerintah, yakni kenyataan bahwa suatu badan/pejabat tata usaha Negara dibebani tugas guna melaksanakan suatu peraturan perundang-undangan.<sup>24</sup>

b. *Pro Bestuursdwang*

*Bestuursdwang* harus dilakukan bila keadaan illegal tersebut berdampak merugikan kepentingan umum maupun kepentingan pihak ketiga, misalnya menimbulkan pencemaran lingkungan, adanya gangguan yang merugikan orang lain dsb. Sehingga demi mencegah atau menghindari pengaruh preseden yang dapat menimbulkan pelanggaran baru.<sup>25</sup>

c. *Kontra Bestuursdwang*

*Bestuursdwang* tidak harus dilaksanakan bila ternyata dalam lapangan menimbulkan terjadinya pemusnahan modal, menimbulkan pembiayaan yang tinggi dari penguasa karena pelanggaran tidak membiayainya. *Bestuursdwang* tidak

---

<sup>24</sup> *Ibid*, Hlm. 90

<sup>25</sup> *Ibid*, Hlm. 91

perlu dilakukan apabila pemberian izin dimungkinkan untuk diberikan dengan pengenaan denda. Dalam *bestuursdwang* diharuskan adanya perintah tertulis kepada pelaksana dan peringatan tertulis kepada pelaksana dan peringatan bagi pelanggar, di mana dalam perintah dan peringatan tersebut penguasa telah mempunyai niat atau ketetapan yang mantap untuk melaksanakan *bestuursdwang*.<sup>26</sup>

d. Pengenaan Uang Paksa Oleh Pemerintah (*Dwangsom*)

Pembuat Undang-undang member alternatif kepada badan/pejabat yang berwenang melakukan *bestuursdwang* untuk mengenakan uang paksa pada yang berkepentingan sebagai pengganti *bestuursdwang*. Uang akan hilang tiap kali suatu pelanggaran diulang atau tiap hari sesudah waktu yang ditetapkan ia tetap melanggar.<sup>27</sup>

e. Penarikan Kembali/Pencabutan Keputusan

Sanksi hukum berupa penarikan kembali atau pencabutan keputusan ini merupakan sanksi hukum yang sangat berat dibandingkan dengan sanksi dalam hukum pidana dan hukum perdata. Sanksi hukum berupa penarikan kembali/pencabutan keputusan, misalnya dalam bidang pers SIUP, atau dalam bidang perguruan tinggi dengan izin penyelenggaraan kependidikan, dalam bidang usaha dengan

---

<sup>26</sup>*Ibid*

<sup>27</sup>*Ibid*, Hlm. 92

izin usaha dan sebagainya. Bila izin tersebut ditarik/dicabut maka akan terjadi banyak pengangguran sehingga merusak perekonomian maupun masa depan.<sup>28</sup>

f. Denda

Sanksi berupa denda dikenakan apabila berdasar pada hasil pemeriksaan ternyata seseorang, misalnya wajib pajak atau pihak yang dikenakan kewajiban untuk membayar, misalnya pelanggaran telepon, listrik, air minum, tidak membayar pada waktunya sehingga terjadi keterlambatan. Maka yang bersangkutan disamping dibebani membayar kekurangan atau jumlah yang belum terbayar ditambah lagi dengan membayar denda. Dalam hal yang bersangkutan tetap tidak ada niat untuk melunasi kewajiban denda yang diberikan maka dapat dilaksanakan penagihannya melalui surat paksa.<sup>29</sup>

g. Sanksi pidana

Kaidah dalam hukum administrasi dapat dilaksanakan ataupun dipaksakan dengan melalui pengenaan sanksi pidana. Sanksi pidana dapat dilakukan terhadap seseorang pelanggar hukum administrasi manakala si pelanggar tidak ada kemampuan menyelesaikan kewajiban, misalnya tidak mampu membayar denda atas jumlah pajak yang terutang

---

<sup>28</sup>*Ibid*

<sup>29</sup>*Ibid*, Hlm. 93



dan sebagainya. Dalam hal demikian si pelanggar dapat dikenakan sanksi pidana hukuman kurungan sebagai pengganti atas biaya yang tidak terbayar.<sup>30</sup>

#### h. Sanksi Kumulasi

Dalam sanksi kumulasi dimaksudkan, bahwa terhadap seseorang dikenakan sanksi ganda, misalnya pegawai negeri pertama sipil yang dijatuhi sanksi pidana penjara karena terbukti melakukan tindak pidana pembunuhan. Disamping sanksi pidana, juga dapat diberhentikan tidak dengan hormat selaku pegawai negeri sipil dengan menarik/mencabut keputusan status kepegawaiannya.<sup>31</sup>

## 2.) Sanksi Terhadap Pegawai Negeri Sipil

Di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 dijelaskan bahwa apabila seorang PNS melalaikan atau tidak menjalankan tugasnya dengan baik maka akan dikenakan sanksi sesuai dengan pelanggaran yang dilakukan PNS tersebut. Tingkatan hukuman atau sanksi dalam hal ini terbagi menjadi 3 tingkatan yaitu :<sup>32</sup>

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

---

<sup>30</sup>*Ibid*

<sup>31</sup>*Ibid*, Hlm. 94

<sup>32</sup>Penjelasan Tingkat dan Jenis Hukuman Disiplin Pegawai Negeri Sipil Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil Pasal 7 ayat (1) Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5135

Sehingga apabila seorang PNS melakukan suatu kesalahan dalam melaksanakan pekerjaannya yang melanggar dari aturan yang ditentukan maka PNS tersebut akan diberikan sanksi atau hukuman sebagaimana diatur dalam pasal 7 ayat (1), dengan dilihat dari tingkat kesalahannya. apakah termasuk dalam hukuman disiplin yang ringan, sedang, dan berat. Penjelasan lebih lanjut mengenai jenis hukuman disiplin ringan, sedang, dan berat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 pada pasal 7 ayat (2), ayat (3), dan ayat (4):

1. Jenis Hukuman Disiplin Ringan:

- a. Teguran lisan;
- b. Teguran tertulis; dan
- c. Pernyataan tidak puas secara tertulis

2. Jenis Hukuman Disiplin Sedang:

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

3. Jenis Hukuman Disiplin Berat:

- a. Penurunan pangkat setingkat lebih rendah

- 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

### **E. Kajian Umum Mengenai Pemerintah Daerah**

Pemerintah Daerah adalah alat pada sistem pelaksanaan pemerintahan, Pemerintah Daerah termasuk dalam suatu otoritas administratif pada suatu tempat yang lebih kecil dari sebuah Negara di mana Negara tersebut ialah Negara Indonesia. 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 yang berlaku.

Dalam kehidupan sehari-hari, penggunaan istilah Pemerintah serta Pemerintahan selalu digabungkan seolah-olah keduanya mengandung makna yang sama, padahal faktanya kedua kata tersebut memiliki makna dan arti kata yang berbeda. Secara etimologis menurut Victor M. Situmorang serta Cormentyna Sitanggang menjelaskan sebagai berikut : <sup>33</sup>

---

<sup>33</sup>Victor Sitanggang dan Cormentyna Sotanggang, **Hukum Administrasi Pemerintahan**, Sinar Grafika, Jakarta, 1995

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

1. Pemerintah adalah kekuasaan tertinggi untuk memerintah di dalam suatu Negara. Pemerintah ialah nama subyek yang berdiri sendiri tidak ada yang dapat menyuruh seorang Pemerintah karena ialah kedudukan paling tertinggi. Contohnya ialah Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

2. Pemerintahan dipandang dari segi bahasa berasal dari kata Pemerintah, yang termasuk subjek sebagai kata akhiran. Artinya Pemerintah sebagai pelaku atau subjek untuk melakukan kegiatan/tugas. Sedangkan cara untuk mengerjakan tugas/kegiatan ini disebut Pemerintahan, atau biasanya dikatakan Pemerintahan yang melakukan suatu 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 pada umumnya diartikan sebagai Pemerintah atau Pemerintahan.

Pengertian Pemerintahan yang lebih lengkap dikemukakan oleh Marium<sup>34</sup> “istilah Pemerintahan mengarah pada tugas pekerjaan atau fungsi, sedangkan istilah Pemerintah mengarah pada badan, organ atau alat perlengkapan yang menjalankan tugas atau suatu bidang pekerjaan, bisa disimpulkan jika Pemerintah menunjuk kepada suatu objek sedangkan istilah Pemerintah menunjuk kepada subyek.”

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menjelaskan bahwa Pemerintah adalah kepala Daerah yang

---

<sup>34</sup>Marium, **Azas-Azas Ilmu Pemerintahan**, UGM Press, Yogyakarta, 1969, Hlm 6

termasuk dalam unsur pelaksanaan Pemerintahan Daerah yang memimpin penyelenggaraan urusan 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 suatu 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 demokrasi. Gubernur sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Walikota sebagai Kepala Pemerintah Kota, dan Bupati sebagai Kepala Pemerintah Kabupaten yang memiliki tugas, wewenang serta kewajiban dan larangan seorang Kepala Daerah juga punya kewajiban untuk melaporkan pelaksanaan Pemerintahan Daerah kepada Pemerintah serta melaporkan laporan pertanggung jawaban kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah serta mensosialisasikan laporan pelaksana 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 maksud dari sepenuhnya ialah diberikan wewenang kepada Daerah, baik yang termasuk penentuan

kebijaksanaan, pelaksanaan, maupun segi-segi pembiayaan demikian juga perangkat daerah itu sendiri yaitu terutama dinas-dinas daerah.<sup>35</sup>

Gubernur yang menjabat berkedudukan juga sebagai wakil Pemerintah pusat pada wilayah Provinsi yang bersangkutan, dalam artian untuk memperpendek dan menjembatani tentang kendali penyelenggaraan fungsi serta tugas Pemerintah termasuk dalam pengawasan dan 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.<sup>36</sup>

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 suatu wewenang Pemerintahan penuh untuk dapat dilaksanakan dari Pemerintah Pusat kepada Gubernur sebagai Wakil Pemerintah dan atau kepada Instansi vertikal di wilayah tertentu untuk dilaksanakan, dan;

---

<sup>35</sup>Daan Suganda, **Sistem Pemerintahan Republik Indonesia Pemerintahan di Daerah**, Bandung : Sinar Baru, 1992, Hlm. 87

<sup>36</sup>Rianto Nugroho D, 2000, **Otonomi Daerah (Desentralisasi Tanpa Revolusi)**, Jakarta, Efek Media Komputindo Kelompok Gramedia, hlm 90

3. Tugas pembantuan yaitu melaksanakan semua penugasan dari Pemerintah kepada Daerah 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.<sup>37</sup> Desentralisasi perlu dilakukan karena merupakan tuntutan yuridis dan sistematis dari demokrasi Pancasila dan sistem politik Indonesia.<sup>38</sup> 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

---

<sup>37</sup>Pasal 18 UUD 1945

<sup>38</sup>*Ibid*

2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah dan Daerah.<sup>39</sup> Semua sumber keuangan yang berada ada setiap urusan Pemerintah yang diberikan kepada Daerah menjadi Keuangan Daerah. 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 diserahkan kepada Gubernur, Bupati, Walikota sebagai Kepala Pemerintah Daerah untuk mengatur keuangan Negara. Serta mewakili sebagai Pemerintah Daerah untuk mengatur keuangan 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, Walikota, Bupati adalah pemegang wewenang dalam pengelolaan keuangan daerah dan yang bertanggung jawab penuh atas pembagian wewenang tersebut.

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 dan menjadi satu dengan pengaturan Pemerintahan Daerah yaitu dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. Pemerintah Daerah dapat dapat melakukan pinjaman yang berasal dari penerusan pinjaman hutang luar negeri yang berasal dai 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 Milk Pemerintah.

---

<sup>39</sup>Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437



Pemerintah daerah juga dapat memiliki Badan Usaha Milik Daerah yang penggabungan, pembentukan, pembubaran, pelayanan kepemilikannya ditetapkan dengan Peraturan Daerah yang berpegang pada peraturan perundang-undangan. Pengertian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yaitu rencana keuangan tahunan yang ditetapkan Pemerintah Daerah dengan sarana yang disediakan.

