

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Tujuan nasional sebagaimana tercantum di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 ialah melindungi segenap bangsa Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Tujuan pembangunan tersebut dapat dicapai melalui pembangunan nasional yang direncanakan dengan terarah serta dilaksanakan secara bertahap dan bersungguh-sungguh. Tujuan pembangunan nasional adalah untuk mewujudkan suatu masyarakat yang adil dan makmur, merata dan berkesinambungan antara materiil dan spirituil yang berdasarkan pada Pancasila di dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam rangka usaha mencapai tujuan nasional tersebut di atas diperlukan adanya birokrasi pemerintahan yang baik (*good governance*). Dalam hubungan itu, dari sudut disiplin dan sistem administrasi negara *good governance* dapat dipandang merupakan paradigma yang antara lain berisikan konsep yang mencakup 3 (tiga) aktor utama, yaitu pemerintahan negara dimana birokrasi termasuk di dalamnya, dunia usaha (swasta, dan usaha-usaha negara), dan masyarakat. Ketiga aktor yang berperan dalam penyelenggaraan negara dan pembangunan bangsa tersebut memiliki posisi, peran, tanggung jawab, dan kemampuan yang diperlukan untuk suatu proses pembangunan yang dinamis dan berkelanjutan. Dalam konsep *good governance* ketiga aktor dalam sistem administrasi negara tersebut ditempatkan sebagai mitra yang setara<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Mustopadidjaja AR, *Dimensi-Dimensi Pokok Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia*, LAN RI, 2003, hal. 65.

Dalam kehidupan berbagai negara di berbagai belahan dunia, birokrasi berkembang merupakan wahana utama dalam penyelenggaraan negara dalam berbagai bidang kehidupan bangsa dan dalam hubungan antar bangsa. Disamping melakukan pengelolaan pelayanan, birokrasi juga bertugas menerjemahkan berbagai keputusan politik ke dalam berbagai kebijakan publik, dan berfungsi melakukan pengelolaan atas pelaksanaan berbagai kebijakan tersebut secara operasional. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, birokrasi merupakan faktor penentu keberhasilan keseluruhan agenda pemerintahan termasuk dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih dan bebas korupsi, kolusi dan nepotisme (*clean government*) dalam konteks “reformasi birokrasi”, bahkan dalam rangka “reformasi sistem administrasi negara” secara keseluruhan. Dalam hubungan itu, agenda utama yang perlu ditempuh adalah terwujudnya pemerintahan yang baik (*good governance*) yang sasaran pokoknya adalah terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang profesional, berkepastian hukum, transparan, partisipatif, akuntabel, memiliki kredibilitas, bersih dan bebas korupsi, kolusi dan nepotisme, peka dan tanggap terhadap segenap kepentingan dan aspirasi birokrasi yang didasari etika, semangat pelayanan dan pertanggung jawaban publik, serta integritas pengabdian dalam mengemban misi perjuangan bangsa mewujudkan cita-cita dan tujuan bernegara.

Reformasi birokrasi adalah salah satu upaya terobosan dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Dengan kata lain, reformasi birokrasi adalah langkah strategis untuk membangun aparatur negara

---

agar lebih berdaya guna dan berhasil guna dalam mengemban tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional.<sup>2</sup>

Pendayagunaan aparatur negara terus ditingkatkan terutama yang berkaitan dengan kualitas, efisiensi pelayanan dan pengayoman pada masyarakat serta kemampuan profesional dan kesejahteraan aparat sangat diperhatikan dalam menunjang pelaksanaan tugas. Undang-Undang Pokok-Pokok Kepegawaian yaitu Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 telah diubah melalui Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, dan diatur lebih lanjut melalui Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil serta Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dapat dijadikan dasar untuk mengatur penyusunan aparatur negara yang baik dan benar. Kelancaran penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan nasional terutama tergantung pada kesempurnaan pegawai negeri.<sup>3</sup>

Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah tersebut telah mengisyaratkan adanya nilai-nilai birokrasi pemerintahan yang baik (*good governance*) tetapi dalam kenyataan yang ada dalam birokrasi pemerintahan di Indonesia masih muncul beberapa pelanggaran-pelanggaran terkait dengan disiplin Pegawai Negeri Sipil. Pelanggaran-pelanggaran tersebut di antaranya mangkir dari tugas, penyalahgunaan kewenangan, menyalahgunakan barang-barang, uang, atau surat-surat berharga milik negara, melakukan kegiatan bersama dengan atasan, teman sejawat, bawahan, atau orang lain di dalam maupun di luar lingkungan kerjanya dengan tujuan untuk

---

<sup>2</sup> Miftah Thoha, *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi*, Kencana Predana, Jakarta, 2008, hal. 27.

<sup>3</sup> Astrid S. Susanto, *Komunikasi Dalam Teori dan Praktek, Bina Aksara*, Jakarta, 1974, hal.45.

keuntungan pribadi, golongan, atau pihak lain, yang secara langsung atau tidak langsung merugikan negara, menerima hadiah atau sesuatu pemberian berupa apa saja dari siapapun yang bersangkutan dengan jabatan atau pekerjaan Pegawai Negeri Sipil, memasuki tempat-tempat yang dapat mencemarkan kehormatan atau martabat Pegawai Negeri Sipil, kecuali untuk kepentingan jabatan bertindak sewenang-wenang terhadap bawahan, hal ini dapat mengakibatkan kerugian bagi negara.<sup>4</sup>

Dengan adanya permasalahan dalam birokrasi pemerintahan karena masih ditemukan beberapa pelanggaran dalam hal pelaksanaan aturan disiplin Pegawai Negeri Sipil maka perlu adanya upaya-upaya untuk mendisiplinkan birokrasi pemerintahan. Dalam meningkatkan kedisiplinan Pegawai Negeri Sipil, pemerintah telah memberikan suatu kebijaksanaan dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 adalah peraturan yang berisi tentang ketentuan-ketentuan mengenai kewajiban, larangan, hukuman disiplin, pejabat yang berwenang menghukum, penjatuhan hukuman disiplin dan berlakunya keputusan hukuman disiplin. Dalam peraturan pemerintah tersebut mengatur tentang 17 kewajiban dan 15 larangan bagi Pegawai Negeri Sipil dan Calon Pegawai Negeri Sipil, serta sanksi bagi mereka yang tidak mentaati ketentuan dalam peraturan ini baik ucapan, tulisan, atau perbuatan Pegawai Negeri Sipil yang dilakukan baik di dalam maupun di luar jam kerja. Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 dinyatakan bahwa Disiplin Pegawai Negeri Sipil adalah kesanggupan Pegawai Negeri Sipil untuk dan menghindari larangan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dan/atau peraturan kedisiplinan yang apabila tidak ditaati atau dilanggar dijatuhi hukuman disiplin.

---

<sup>4</sup> [http://www.republika.co.id/berita/koran/hukum-koran/14/08/18/nahoqh5.Good-Governance.Good Governance](http://www.republika.co.id/berita/koran/hukum-koran/14/08/18/nahoqh5.Good-Governance.Good%20Governance). diakses tanggal 22 November 2015

Pendisiplinan birokrasi bertujuan agar kinerja birokrasi mampu mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*), karena dengan adanya peraturan mengenai disiplin Pegawai Negeri Sipil muaranya adalah untuk menegakkan norma-norma dan kode etik bagi pelaku birokrasi. The Liang Gie menyatakan hal-hal sebagai berikut :

Dalam praktek, Pegawai Negeri Indonesia pada umumnya masih banyak kekurangan yaitu kurang mematuhi peraturan kedisiplinan pegawai, sehingga dapat menghambat kelancaran pemerintahan dan pembangunan nasional, antara lain adalah masih adanya jiwa kepegawaian dengan berfikir mengikuti kebiasaan bagian, bukan terletak pada kesatuan yang harmonis melainkan kesatuan pada bagian-bagian tersendiri, mempunyai bentuk dan corak yang berbeda serta kurang menghargai ketepatan waktu.<sup>5</sup>

Pegawai Negeri Sipil di Pemerintah Kabupaten Jepara pada tahun 2015 sebanyak 10.070 orang yang tersebar di 46 Satuan Kerja Perangkat Daerah yang terdiri atas dinas, badan, kantor dan kecamatan. Pada tahun 2015 di Pemerintah Kabupaten Jepara terdapat beberapa pelanggaran disiplin diantaranya 1 pelanggaran pidana, 1 pelanggaran mangkir, 1 pelanggaran asusila, dan 2 pelanggaran selingkuh.<sup>6</sup>

Berdasarkan data di atas jumlah pelanggaran disiplin yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil di Pemerintah Kabupaten Jepara relatif kecil, hal ini menunjukkan bahwa Pemerintah Kabupaten Jepara sudah memenuhi syarat-syarat pemerintahan yang baik (*Good Governance*). Meskipun demikian masih perlu adanya upaya untuk lebih mendisiplinkan Pegawai Negeri Sipil dalam birokrasi Pemerintah Daerah di Pemerintah Kabupaten Jepara dengan menerapkan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010.

Berdasarkan uraian di atas maka layak dilakukan penelitian dengan judul “IMPLEMENTASI PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 53 TAHUN 2010

---

<sup>5</sup> S. Moenir, *Pendekatan Manusia dan Organisasi Terhadap Pembinaan Kepegawaian*, Gunung Agung, Jakarta, 1983, hal. 42.

<sup>6</sup> *Data Badan Kepegawaian Kabupaten Jepara Tahun 2015.*

TENTANG DISIPLIN PEGAWAI NEGERI SIPIL UNTUK MEWUJUDKAN KEPEMERINTAHAN YANG BAIK (*GOOD GOVERNANCE*) DI PEMERINTAH KABUPATEN JEPARA”

B. Rumusan Masalah

1. Apakah penegakan disiplin Pegawai Negeri Sipil dan dampaknya terhadap terwujudnya pemerintahan yang baik (*good governance*)?
2. Bagaimana penegakan disiplin Pegawai Negeri Sipil di Pemerintah Kabupaten Jepara untuk mendorong terwujudnya pemerintahan yang baik (*good governance*) ?
3. Langkah-langkah apa yang perlu dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Jepara untuk mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*) melalui penegakan disiplin Pegawai Negeri Sipil ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang dikemukakan di atas maka tujuan penelitian yang ingin dicapai adalah:

1. Untuk mengetahui dan menjelaskan sejauh mana penegakan disiplin Pegawai Negeri Sipil dan dampaknya terhadap terwujudnya pemerintahan yang baik (*good governance*).
2. Untuk mengetahui dan menjelaskan penegakan disiplin Pegawai Negeri Sipil di Pemerintah Kabupaten Jepara untuk mendorong terwujudnya pemerintahan yang baik (*good governance*).
3. Untuk mengetahui dan menjelaskan langkah-langkah yang perlu dilakukan

Pemerintah Kabupaten Jepara untuk mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*) melalui penegakan disiplin Pegawai Negeri Sipil.

#### D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai masukan yang bermanfaat bagi pihak-pihak yang berkepentingan di dalamnya. Sehingga dapat tercapai prinsip hukum yang sejatinya hukum adalah untuk manusia bukan sebaliknya maka dari itu hukum harus bisa mensejahterakan dan membahagiakan manusia.

##### 1. Manfaat Teoretis

- a. Untuk menambah ilmu pengetahuan hukum mengenai Hukum Tata Negara & Hukum Administrasi Negara terutama kinerja birokrasi yang disiplin.
- b. Diharapkan hasil penelitian ini berguna bagi perkembangan ilmu hukum dan khususnya Hukum Tata Negara & Hukum Administrasi Negara.
- c. Diharapkan hasil penelitian ini dapat menjadi sumbangan pemikiran untuk dijadikan arah penelitian yang lebih lanjut pada masa yang akan datang.
- d. Diharapkan dapat digunakan sebagai sumbangan karya ilmiah dalam perkembangan ilmu pengetahuan.
- e. Dapat bermanfaat dalam mengadakan penelitian yang sejenis, selanjutnya juga sebagai pedoman penelitian yang lainnya.

##### 2. Manfaat Praktis

- a. Bagi Pemerintah Kabupaten Jepara

Penelitian ini dapat menjadi input yang berharga bagi Pegawai Negeri Sipil dalam memberikan masukan atau menambah pengetahuan tentang hal-hal yang berhubungan dengan kedisiplinan Pegawai Negeri Sipil sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 sehingga dapat meningkatkan

disiplin dan kualitas kerja Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Pemerintah Kabupaten Jepara.

b. Bagi Mahasiswa

Memberikan suatu gambaran mengenai suatu hal yang timbul dalam pemerintahan tentang Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara dalam hal kedisiplinan di birokrasi saat ini sehingga dapat memotivasi mahasiswa agar dapat lebih jauh lagi mendalami ilmu hukum tidak terbatas hanya pada hukum formil dan materil saja tetapi dari permasalahan hukum yang kompleks yang mungkin dapat timbul dalam penerepan hukum itu sendiri.

c. Bagi Pengajar

Penelitian ini dapat memberikan suatu gambaran bahwa permasalahan hukum dapat timbul tidak hanya dari materi hukum tata negara dan hukum administrasi negara yang senantiasa diajarkan pada mahasiswa tetapi dapat timbul dari aspek Sosiologi Hukum. Sehingga dalam pembelajarannya perlu menggunakan pendekatan yang lebih kompleks agar dapat menghasilkan lulusan-lulusan ilmu hukum yang berkualitas.

E. Kerangka Konseptual

1. *Good Governance*

*Good Governance* merupakan seni atau gaya moral pemerintahan yang baik, lebih memerlukan suatu butir-butir moral-legal dalam pelaksanaannya. *Good Governance* menunjuk pada suatu penyelenggaraan negara yang bertanggung jawab serta efek dan etis dengan menjaga kesinergisan interaksi konstruksi di antara institusi negara (*state*), sektor swasta/dunia usaha (*private sector*) dan

masyarakat (*society*). Dengan demikian paradigma *Good Governance* menekankan arti penting hubungan antara domain negara, sektor swasta dan masyarakat. Ketiganya berada pada posisi yang sederajat dan saling kontrol untuk menghindari penguasaan atau eksplorasi suatu domain terhadap domain lainnya. Sedangkan *Clean Government* dapat diartikan sebagai pemerintah yang baik, yaitu bersih dari korupsi, kolusi dan nepotisme serta permasalahan-permasalahan yang lain terkait dengan pemerintahan. Mendahulukan *clean* adalah lebih baik daripada *good* dengan alasan untuk menciptakan pemerintahan yang baik dalam diri birokrat harus ada komitmen bersih (*clean*) terlebih dahulu, apabila tidak maka percuma saja. Jadi syarat menjadi *Good Governance* adalah harus *Clean Government* terlebih dahulu.<sup>7</sup>

Dari uraian tersebut diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa wujud dari *Good Governance* adalah penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggung jawab, efektif dan efisien dengan menjaga kesinergisan interaksi yang konstruktif diantara negara, swasta dan masyarakat. Apabila asas-asas sebagaimana tersebut diatas (*Das Sollen*) merupakan idea, dan bila dilaksanakan dalam praktek penyelenggaraan negara maka *Good Governance* akan dapat diwujudkan.

## 2. Instrumen Pemerintahan

Instrumen Pemerintahan adalah alat-alat atau sarana-sarana yang digunakan oleh pemerintah atau administrasi negara dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Dalam menjalankan suatu pemerintahan, pemerintah atau administrasi negara

---

<sup>7</sup> [http://hukumislam-uji.blogspot.com/2009/05/pengertian-good-governance dan clean.html?m=1](http://hukumislam-uji.blogspot.com/2009/05/pengertian-good-governance-dan-clean.html?m=1) diakses tanggal 22 November 2015

melakukan berbagai tindakan hukum dengan menggunakan instrumen pemerintahan.

8

Instrumen Pemerintahan ini dibagi menjadi dua bentuk, yaitu:

a. Instrumen Fisik

Instrumen Fisik yang terhimpun dalam *publiek domain*, terdiri atas; alat tulis menulis, sarana transportasi dan komunikasi, gedung-gedung perkantoran dan lain-lain.

b. Instrumen Yuridis

Instrumen Yuridis ini berfungsi untuk mengatur dan menjalankan urusan pemerintahan dan kemasyarakatan, yang terdiri atas; peraturan perundang-undangan, keputusan-keputusan, peraturan kebijaksanaan, perizinan, instrumen hukum keperdataan dan lain-lain.<sup>9</sup>

Untuk menemukan norma dalam hukum administrasi negara harus dicari dalam semua peraturan perundang-undangan terkait dari tingkat yang paling tinggi dan bersifat umum-abstrak sampai yang paling rendah yang bersifat individual-konkret.

Menurut Indroharto dalam suasana hukum tata usaha negara kita menghadapi bertingkat-tingkat norma-norma hukum yang kita perhatikan. Artinya, peraturan hukum yang harus diterapkan tidak begitu saja kita temukan dalam undang-undang, tetapi dalam kombinasi peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan tata usaha negara yang satu dengan yang lain saling berkaitan.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> <http://www.scribd.com/doc/111360483/INSTRUMEN-PEMERINTAH#scribd>. Diakses tanggal 22 November 2015

<sup>9</sup> <http://administrasipublik2.blogspot.co.id/2014/08/empat-instrumen-pemerintahan-dalam.html>. diakses tanggal 22 November 2015

<sup>10</sup> Indroharto, *Usaha memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Harapan, Jakarta, 1993, hal 139-140.

### 3. Birokrasi Pemerintahan

Pengertian birokrasi yang terdapat dalam Kamus Bahasa Indonesia adalah “sistem pemerintahan yang dijalankan oleh pegawai pemerintah karena telah berpegang pada hierarki dan jenjang jabatan / cara bekerja atau susunan pekerjaan yang serba lamban, serta menurut tata aturan yang banyak liku-likunya”.<sup>11</sup>

Birokrasi pemerintah merupakan sistem pemerintah yang dilaksanakan oleh petugas pemerintah karena telah berlandaskan hierarki dan jenjang jabatan. Birokrasi juga dapat diartikan sebagai susunan cara kerja yang sangat lambat, dan menurut pada tata aturan yang banyak likunya.<sup>12</sup>

Max Weber seorang sosiolog Jerman menulis sebuah alasan yang menggambarkan bentuk birokrasi sebagai cara ideal mengatur organisasi pemerintahan melalui prinsip-prinsip bentuk birokrasi antara lain harus terdapat adanya *struktur hirarkis formal* pada setiap tingkat dan di bawah kontrol dan dikendalikan dalam sebuah hirarki formal atas dasar dari perencanaan pusat dan pengambilan keputusan, *manajemen dengan aturan yang jelas* adanya pengendalian melalui aturan yang memungkinkan agar keputusan yang dibuat pada tingkat atas akan dapat dilaksanakan secara konsisten oleh semua tingkat di bawahnya, *organisasi dengan fungsional yang khusus* pekerjaan yang harus dilaksanakan oleh mereka yang benar merupakan ahli kemudian disusun dalam unit-unit berdasarkan jenis pekerjaan yang akan dilakukan berdasarkan keahlian, *mempunyai sebuah misi target yang akan dituju atau yang sedang dilaksanakan* dalam upaya agar tujuan agar organisasi ini dapat melayani kepentingan yang akan diberdayakan termasuk dalam misi untuk melayani organisasi itu sendiri harus melalui perhitungan pencapaian pada tujuan, *perlakuan secara*

---

<sup>11</sup> Nuraida Mokhsen, *Reformasi Manajemen Kepegawaian Untuk Meningkatkan Kapasitas Aparatur*, Kementerian PAN, Jakarta, 2002, hal .1.

<sup>12</sup> Miftah Thoha, *Birokrasi Pemerintah dan Kekuasaan di Indonesia*, Cetakan I, Thafa Media, Dua Satria Offset, Yogyakarta, 2012,hal.46

*impersonal* idenya agar memperlakukan semua pelaksana dan kepentingan diperlakukan secara sama sama dan tidak boleh dipengaruhi oleh perbedaan individu, *bekerja berdasarkan kualifikasi teknis* merupakan perlindungan bagi pelaksana agar dapat terhindar dari pemecatan sewenang-wenang dalam saat menjalankan tugasnya.<sup>13</sup>

Dalam pemikiran Max Weber, birokrasi ditempatkan dalam kerangka proses rasionalisasi dunia modern. Bahkan, Weber memandang birokrasi rasional sebagai unsur pokok dalam proses rasionalisasi dunia modern, yang baginya jauh lebih penting dari seluruh proses sosial. Proses rasionalisasi ini mencakup ketepatan dan kejelasan yang dikembangkan dalam prinsip-prinsip kepemimpinan organisasi sosial.

#### 4. Pemerintah Daerah

##### a. Pemerintah Daerah

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (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 Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>14</sup> Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Pemerintahan memiliki dua arti, yakni dalam arti luas dan dalam arti sempit. Pemerintahan dalam arti luas yang disebut *regering* atau *government*, yakni pelaksanaan tugas seluruh badan-badan, lembaga-lembaga

---

<sup>13</sup> Santoso, Priyo Budi, *Birokrasi Pemerintah Orde Baru*, Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 1993, hal.39.

<sup>14</sup> UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 ayat 3

dan petugas-petugas yang disertai wewenang mencapai tujuan negara.

Philipus M. Hadjon memberikan pendapatnya mengenai pemerintahan sebagai berikut:

“Pemerintahan dapat dipahami melalui dua pengertian: di satu pihak dalam arti “fungsi pemerintahan” (kegiatan memerintah), di lain pihak dalam arti “organisasi pemerintahan” (kumpulan dari kesatuan-kesatuan pemerintahan). Fungsi pemerintahan ini secara keseluruhan terdiri dari berbagai macam tindakan-tindakan pemerintahan: keputusan-keputusan, ketetapan-ketetapan yang bersifat umum, tindakan-tindakan hukum perdata dan tindakan-tindakan nyata. Hanya perundang-undangan dari penguasa politik dan peradilan oleh para hakim tidak termasuk di dalamnya”.<sup>15</sup>

Reformasi pemerintahan yang terjadi di Indonesia, saat ini telah mengakibatkan pula terjadinya pergeseran paradigma dari sentralistik ke arah desentralisasi, yang ditandai dengan pemberian otonomi kepada daerah.

Pembentukan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Pasal 18 UUD 1945 menjadi dasar dari berbagai produk undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya yang mengatur mengenai pemerintah daerah. Tujuan pembentukan daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat disamping sebagai sarana pendidikan politik di tingkat lokal.

Daerah otonom sebagai satuan yang pemerintahan yang mandiri yang memiliki wewenang atributif, terlebih lagi sebagai subjek hukum (*publick rechtspersoon publick legal entity*) berwenang membuat peraturan-peraturan untuk menyelenggarakan rumah tangganya. Wewenang ini mengatur

---

<sup>15</sup> Philipus M. Hadjon, dkk., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)* Gajahmada University Press, Yogyakarta, Cet. Kesembilan, 2005, hal. 6-8.

pemerintah daerah (pejabat administrasi daerah) dan DPRD sebagai pemegang fungsi legislasi di daerah.<sup>16</sup>

Pada hakikatnya otonomi daerah diberikan kepada rakyat sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah dan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh kepala daerah dan DPRD dengan dibantu oleh perangkat daerah. Urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah berasal dari kekuasaan pemerintahan yang ada ditangan presiden. Konsekuensi dari negara kesatuan adalah tanggung jawab akhir pemerintahan ada ditangan Presiden. Agar pelaksanaan urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah berjalan sesuai dengan kebijakan nasional maka presiden berkewajiban untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.

#### b. Kewenangan

Setiap perbuatan pemerintah diisyaratkan harus bertumpu pada kewenangan yang sah. Kewenangan yang sah merupakan atribut bagi setiap pejabat ataupun bagi setiap badan.<sup>17</sup> Secara konseptual istilah wewenang atau kewenangan sering disejajarkan dengan istilah Belanda "*bevoegdheid*". Keabsahan tindakan pemerintahan diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Perihal kewenangan dapat dilihat dari konstitusi negara yang memberikan legitimasi kepada Badan Publik dan lembaga negara dalam menjalankan

---

<sup>16</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum FHUI, Jakarta, 2000, hal. 70.

<sup>17</sup> Lutfi Effendi, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi* ayumedia Publishing, Malang, 2004, hal. 77.

fungsinya. Wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.<sup>18</sup>

Secara umum wewenang merupakan kekuasaan untuk melakukan semua tindakan atau perbuatan hukum publik. Dengan kata lain Prajudi Atmosudirdjo mengemukakan bahwa pada dasarnya wewenang pemerintahan itu dapat dijabarkan ke dalam dua pengertian yakni sebagai hak untuk menjalankan suatu urusan pemerintahan (dalam arti sempit) dan sebagai hak untuk dapat secara nyata mempengaruhi keputusan yang akan diambil oleh instansi pemerintah lainnya (dalam arti luas).<sup>19</sup>

## 5. Disiplin Pegawai Negeri Sipil

### a. Disiplin

Kata disiplin berasal dari Bahasa Latin "*disciplina*" yang berarti "latihan atau pendidikan kesopanan dan kerokhaniaan serta pengembangan tabiat". Jadi sifat disiplin berkaitan dengan pengembangan sikap yang layak terhadap pekerjaan.

Menurut Moekijat disiplin adalah suatu kekuatan yang berkembang dalam tubuh pekerja sendiri yang menyebabkan dia dapat menyesuaikan diri dengan sukarela kepada keputusan-keputusan, peraturan-peraturan, dan nilai-nilai tinggi dari pekerjaan dan tingkah laku.<sup>20</sup>

Kemudian Soegeng Prijodarminto dalam bukunya "Disiplin Kiat Menuju Sukses" memberikan pengertian disiplin adalah suatu kondisi yang

---

<sup>18</sup> SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, hal. 154.

<sup>19</sup> Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara, Ghalia Indonesia*, Jakarta, 1981, hal. 76.

<sup>20</sup> Moekijat, *Administrasi Kepegawaian Negara Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 2009, hal. 62.

tercipta dan terbentuk melalui proses dari serangkaian perilaku yang menunjukkan nilai-nilai ketaatan, kepatuhan, kesetiaan, keteraturan, dan atau ketertiban.<sup>21</sup>

Nilai-nilai kepatuhan, ketaatan dan ketertiban itu tercipta dan terbentuk melalui suatu proses. Proses di sini dapat berupa binaan melalui keluarga, pendidikan formal dan pengalaman atau pengenalan dari keteladanan dan lingkungannya.

M. Situmorang dan Jusuf Juhir berpendapat bahwa adapun yang dimaksud dengan disiplin adalah “ketaatan, kepatuhan dalam menghormati dan melaksanakan suatu sistem yang mengharuskan orang tunduk pada keputusan, perintah atau peraturan yang berlaku”.<sup>22</sup>

Sedangkan Wirjo Surachmad menjelaskan pengertian disiplin adalah :

“Sikap mental yang tercermin dalam perbuatan, tingkah laku perorangan, kelompok atau masyarakat berupa kepatuhan atau ketaatan terhadap peraturan-peraturan yang ditetapkan pemerintah atau etik, norma serta kaidah yang berlaku dalam masyarakat”.<sup>23</sup>

Berdasarkan pendapat-pendapat tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa disiplin merupakan sikap atau perilaku yang menunjukkan nilai-nilai ketaatan, kepatuhan, kesetiaan, keteraturan dan ketertiban seseorang atau sekelompok orang terhadap peraturan yang telah ditetapkan oleh instansi atau organisasinya baik yang tertulis maupun tidak tertulis sehingga diharapkan pekerjaan yang dilakukan efektif dan efisien.

#### b. Pegawai Negeri Sipil

Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil

---

<sup>21</sup> Soegeng Prijodarminto, *Disiplin Kiat Menuju Sukses*, Pradnya Paramita Bandung, 1994, hal. 25.

<sup>22</sup> Juhir, Jusuf dan M. Situmorang, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat di Lingkungan Aparatur Pemerintah*, P.T Rineka Cipta, Jakarta, 1994, hal.153.

<sup>23</sup> Wirjo Surachmad, *Wawasan Kerja Apartur Negara*, Pustaka Jaya, Jakarta, 1993, hal. 24.

Negara adalah profesi bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) yang bekerja pada instansi pemerintah. Pegawai Aparatur Sipil Negara adalah Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) yang diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pegawai Negeri Sipil adalah Warga Negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu diangkat sebagai Pegawai Aparatur Sipil Negara secara tetap oleh Pejabat Pembina Kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan. Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja adalah Warga Negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam melaksanakan tugas pemerintahan.<sup>24</sup>

c. Disiplin Pegawai Negeri Sipil

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 yang dimaksud dengan Disiplin Pegawai Negeri Sipil adalah kesanggupan Pegawai Negeri Sipil untuk mentaati kewajiban dan menghindari larangan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dan/atau peraturan kedisiplinan yang apabila tidak ditaati atau dilanggar maka akan dijatuhi hukuman disiplin.<sup>25</sup>

**F. Metode Penelitian**

1. Metode Pendekatan

Metode Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode yuridis sosiologis yang berarti mengidentifikasi suatu persoalan hukum dari sudut pandang sosial.<sup>26</sup> Sedangkan menurut Soejono dan H. Abdurrahman, penelitian menggunakan

---

<sup>24</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara Pasal 1.

<sup>25</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil Pasal 1

<sup>26</sup> Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2008, hal. 129.

metode pendekatan yuridis sosiologis yaitu penelitian hukum yang memperoleh data dari sumber data primer.<sup>27</sup> Metode penelitian yuridis sosiologis adalah suatu metode penelitian hukum yang berfungsi untuk melihat hukum dalam artian nyata dan meneliti bagaimana bekerjanya hukum di lingkungan masyarakat. Hukum tidak sekedar diartikan sebagai jalinan nilai-nilai, keputusan pejabat, jalinan kaidah norma, hukum positif tertulis tetapi juga dapat diberikan makna sebagai sistem ajaran tentang kenyataan, perilaku yang teratur dan ajeg atau hukum dalam arti petugas.

## 2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang dipergunakan adalah deskriptif yaitu memaparkan secara lengkap, rinci, jelas dan sistematis hasil penelitian dalam bentuk laporan penelitian sebagai karya ilmiah.

## 3. Jenis Data

Jenis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah:

### a. Data Primer

Data Primer adalah data yang diambil langsung dari nara sumber yang ada di lapangan penelitian dengan tujuan agar penelitian ini dapat memperoleh hasil yang sebenarnya dari obyek yang diteliti.

### b. Data Sekunder

Data Sekunder merupakan data yang menunjang dan mendukung data primer, data ini diperoleh dari bahan-bahan kepustakaan dan studi dokumen yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti. Data sekunder terdiri dari:

- 1) Bahan Hukum Primer
- 2) Bahan Hukum Sekunder
- 3) Bahan Hukum Tertier

---

<sup>27</sup> Soejono dan H. Abdurrahman, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 2003, hal. 56-57.

#### 4. Sumber Data

Sumber Data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah:

##### a. Sumber Data Primer

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah fakta-fakta yang diperoleh langsung melalui penelitian di lapangan termasuk keterangan dari responden yang berhubungan dengan objek penelitian dan praktik yang dapat dilihat serta berhubungan dengan obyek penelitian. Data berasal dari wawancara pejabat terkait di Pemerintah Kabupaten Jepara.

##### b. Sumber Data Sekunder

Data sekunder merupakan data yang secara tidak langsung yang memberikan bahan kajian penelitian dan bahan hukum yang berupa dokumen arsip, peraturan perundang-undangan dan berbagai literatur lainnya. Sumber data sekunder dalam penelitian ini diperoleh dari:

- 1). Bahan Hukum Primer, yaitu meliputi peraturan perundang-undangan dan peraturan kedinasan (*regliment*) yaitu meliputi:
  - a) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian
  - b) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme
  - c) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian
  - d) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara
  - e) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah
  - f) Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Displin Pegawai Negeri Sipil

- g) Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 21 Tahun 2010 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Displin Pegawai Negeri Sipil

## 2). Bahan Hukum Sekunder

- a) Buku-buku yang berkaitan dengan permasalahan di atas.
- b) Berbagai artikel dan jurnal.
- c) Laporan-laporan penelitian.
- d) Dokumen-dokumen yang berhubungan dengan permasalahan yang dibahas.

## 3). Bahan Hukum Tertier

- a) Kamus Besar Bahasa Indonesia yang disusun oleh Departemen Pendidikan Nasional.
- b) Kamus Besar Bahasa Indonesia yang disusun oleh W.J.S Poerwadarminta.
- c) Kamus Besar Bahasa Indonesia Kontemporer yang disusun oleh Peter Salim dan Yenny Salim.
- d) Kamus Oxford University Dictionary

## 5. Metode Pengumpulan Data

### a. Observasi

Observasi yaitu ”pengamatan yang menggunakan indera penglihatan yang berarti tidak mengajukan pertanyaan”<sup>28</sup>. Observasi ada dua yaitu secara langsung dan tidak langsung. Penulis dalam penelitian ini menggunakan pengamatan secara langsung terhadap hal-hal atau gejala yang berhubungan dengan judul penelitian.

---

<sup>28</sup> Irwan Soehartono, 2004, *Metode Penelitian Sosial, Suatu Teknik Bidang kesejahteraan sosial dan Ilmu Sosial lainnya*, Kencana, Jakarta, hal. 29.

b. Wawancara

Teknik Pengumpulan data yang digunakan adalah wawancara bebas terpimpin (*guide interview*). Dengan menggunakan metode ini peneliti menggunakan pedoman wawancara serta pokok-pokok pertanyaan yang telah disiapkan.

Adapun pengambilan sampel dilakukan dengan metode *Purposive Sampling*. “*Purposive Sampling* adalah metode pengambilan sampel yang dilakukan dengan pertimbangan pada pengumpulan data yang sesuai dengan maksud dan tujuan penelitian”<sup>29</sup>. Yang dimaksud dengan pengertian di atas adalah orang-orang yang memiliki tingkat pendidikan tertentu, jabatan tertentu, usia tertentu. *Purposive sampling* pada sampel yang dipilih dengan cermat sehingga relevan dengan metode penelitian.

c. Kepustakaan

Menggunakan studi pustaka melalui konsep-konsep, teori, pendapat ataupun doktrin baru yang berhubungan erat dengan masalah yang diteliti seperti peraturan perundang-undangan dan karya-karya ilmiah yang terkait dengan permasalahan penelitian.

6. Metode Analisis data

Data yang telah diperoleh selanjutnya dianalisis. Analisis data yang digunakan penelitian ini adalah analisis data kualitatif.<sup>30</sup> Metode kualitatif yaitu dengan memperhatikan data yang telah diperoleh secara literatif atau data pustaka dan data lapangan. Selanjutnya data yang diperoleh selama penelitian akan disusun secara

---

<sup>29</sup> Irwan Soehartono, *Ibid*, hal. 61.

<sup>30</sup> Rianto Adi, *Metodologi Penelitian Sosial dan Hukum*, edisi 1, Granit, Jakarta, 2004, hal. 128.

sistematis yang kemudian diolah dan akhirnya data disajikan secara lengkap dalam bentuk laporan penelitian.

#### G. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan ini disusun berdasarkan urutan langkah-langkah yang akan ditempuh dalam rangkaian kegiatan penelitian. Penelitian ini akan diuraikan ke dalam empat bab yaitu Bab I, Bab II, Bab III dan Bab IV. Dari keempat bab itu kemudian diuraikan lagi menjadi sub-sub bab yang diperlukan, sistematika penulisan selengkapnya dapat diuraikan sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan, terdiri dari : Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual, Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan.

Bab II Tinjauan Pustaka berisi tentang Pengertian *Good Governance*, Instrumen Pemerintahan, Birokrasi Pemerintahan, Pemerintah Daerah, Aparatur Sipil Negara dan Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Bab III Hasil penelitian dan pembahasan, berisi pemaparan dan pembahasan hasil penelitian yaitu tentang Gambaran Umum Kabupaten Jepara, penegakan disiplin Pegawai Negeri Sipil dan dampaknya terhadap terwujudnya pemerintahan yang baik (*Good Governance*), penegakkan disiplin Pegawai Negeri Sipil di Pemerintah Kabupaten Jepara untuk mendorong terwujudnya pemerintahan yang baik (*Good Governance*) dan langkah-langkah yang perlu dilakukan Pemerintah Kabupaten Jepara untuk mewujudkan pemerintahan yang baik (*Good Governance*) melalui penegakan disiplin Pegawai Negeri Sipil.

BAB IV Penutup, terdiri dari Simpulan dan Saran