

PENEGAKAN HUKUM DISIPLIN PEGAWAI NEGERI SIPIL DALAM MEWUJUDKAN GOOD GOVERNANCE DI TIMOR LESTE

Acacio Frenandes Vassalo

Fakultas Hukum Universitas Dili (UNDIL) Timor Leste
Jalan. Bispo de Madeiros Dili Timor Leste
email:lemorariaaristo@yahoo.co.id

Abstract

Disciplinary regulations of civil servants is made and the applicable rules in a government agency with the purpose of demanding and directing personnel member shall obey him. Labor discipline is important, because the discipline itself as an integral part of the rules that can create working conditions effectively and efficiently. The results showed that the majority of civil servants Distrito Manufahi disobedience against Law No. 8 of 2004, the cause is political and familiarisme factor that greatly affects the majority of civil servants or civil servants in Distrito Manufahi.

Keywords : Law enforcement discipline making good governance

Abstraksi

Peraturan Disiplin PNS merupakan aturan yang dibuat dan berlaku dalam suatu instansi pemerintah dengan tujuan menuntut dan mengarahkan anggota kepegawaian wajib taat kepadanya. Disiplin kerja dianggap penting, karena disiplin kerja itu sendiri sebagai bagian integral dari aturan yang dapat menciptakan kondisi kerja yang efektif dan efisien. Hasil penelitian menunjukkan bahwa terjadinya ketidakpatuhan sebagian PNS Kabupaten (Distrito) Manufahi terhadap Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2004 Tentang PNS di Timor Leste, penyebabnya adalah faktor politik dan familiarisme sangat mempengaruhi para PNS di Distrito Manufahi.

Kata Kunci: Penegakan hukum disiplin mewujudkan good governance

A. Pendahuluan

1. Latar Belakang

Pegawai Negeri Sipil (PNS) adalah aparatur pemerintah sebagai abdi negaradan abdi masyarakat, di mana tugas dan kewajibannya menyangkut kepentingan umum (bangsa dan negara) tentunya menghendaki agar dapat berperan secara aktif sebagai aparatur pemerintah yang bersih dan berwibawa menjadi suri tauladan masyarakat dan merubah dirinya menuju aparatur yang penuh dedikasi dan bertanggung jawab, sehingga dapat terlaksananya tugas aparatur yang tidak menyalahgunakan kekuasaan dan penyelewengan. Penyelewengan yang kadangkala atau sering dilakukan oleh aparat pemerintah akan

berakibat kepada pemberian sanksi hukuman disiplin terhadap si pelanggar itu sendiri, dan ia harus bertanggung jawab atas perbuatannya tersebut sesuai dengan tingkat kesalahannya.

Peraturan Disiplin PNS merupakan aturan yang dibuat dan berlaku dalam suatu instansi pemerintah dengan tujuan menuntut dan mengarahkan anggota kepegawaian wajib taat kepadanya. Disiplin kerja dianggap penting, karena disiplin itu sendiri sebagai bagian integral dari aturan yang dapat menciptakan kondisi kerja yang efektif dan efisien.

Hardiyansyah menyatakan bahwa pemerintah sebagai instansi penyedia pelayanan publik harus memberikan pelayanan umum kepada masyarakatnya. Pelayanan umum yang harus

diberikan pemerintah terbagi dalam tiga kelompok, yaitu:

- a. Pelayanan administrasi, adalah pelayanan berupa penyediaan berbagai bentuk dokumen yang dibutuhkan oleh publik, misalnya pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP), Sertifikat Tanah, Akta Kelahiran, Akta Kematian, Buku Pemilik Kendaraan Bermotor (STNK), Izin Menderikan Bangunan (IMB), Pasport, dan sebagainya.
- b. Pelayanan barang, adalah pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk, jenis barang yang menjadi kebutuhan publik, misalnya: Jaringan telepon, Penyediaan tenaga listrik, Penyediaan air bersih.
- c. Pelayanan Jasa, adalah pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan publik, misalnya: Pendidikan tinggi dan menengah, Pemeliharaan kesehatan, Penyelenggaraan transportasi, Jasa pos, sanitasi lingkungan, Persampahan, Drainase, Jalan dan traktor, Penanggulangan bencana: banjir, gempa bumi, gunung meletus, dan kebakaran, Pelayanan sosial (asuransi atau jaminan sosial/*Social security*).¹

Jadi untuk mewujudkan ketiga pelayanan tersebut di atas tentu sangat diperlukan suatu keseriusan dan komitmen yang tinggi dari PNS dalam menjalankan tugas dan fungsi sesuai dengan apa yang telah ditetapkan, karena dalam menjalankan segala tugas pelayanan sebagai PNS tidaklah terlepas dari segala hak dan kewajiban yang telah ditetapkannya.

Guna menjadi aparatur yang berwibawa dan bermartabat, diperlukan adanya aparatur yang berdedikasi yang baik sebagai unsur aparatur negara, abdi negara dan abdi masyarakat yang penuh kesetiaan dan ketaatan kepada Undang-Undang Dasar RDTL, serta bermentalitas yang tinggi dan sadar akan tanggung jawab untuk menjalankan pemerintahan dan pembangunan berdasarkan pada undang-undang yang berlaku.

Sebagaimana yang telah dituangkan dalam Konstitusi da Republika Demokratika Timor Leste (KRDTL) rumusan Pasal 96 ayat (1) huruf d menyatakan bahwa aturan dan peraturan umum untuk kepegawaian negeri, kedudukan pegawai

negeri dan tanggung jawab negara, dalam Lembaran Negara (*Jornal da Repúblaca*) Série I, No.1 04 de Junho de 2003.

2. Metode Penelitian

Sehubungan dengan penulisan tesis ini, penulis menggunakan tipe penelitian yuridis empiris. Penelitian yuridis empiris ini adalah suatu bentuk penelitian menyoroti pelaksanaan tugas dan fungsi PNS sebagai abdi negara dan abdi masyarakat sesuai dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2004 atau tidak.³

Dalam penelitian ini adalah metode pendekatan kasus, untuk mengkaji berbagai pelanggaran hukum disiplin oleh PNS Timor Leste, khususnya PNS di Distrito Manufahi. Melalui metode pendekatan kasus ini diharapkan dapat diidentifikasi jenis dan bentuk pelanggaran hukum disiplin di Distrito Manufahi dapat terungkap.

3. Kerangka Teori

Kerangka pemikiran teoritis dalam penelitian yang berjudul "Penegakan Hukum Disiplin Pegawai Negeri Sipil Dalam Mewujudkan *Good Governance* di Timor Leste", digunakan untuk menjawab permasalahan yang telah penulis rumuskan dalam perumusan masalah (1. Mengapa para PNS (*Funsionario Publiku*) Kabupaten (*Distrito*) Manufahi sering meninggalkan tugas?, 2. Mengapa Bupati (Administrador) Distirto Manufahi tidak memberikan sanksi secara tegas kepada PNS yang melanggar aturan disiplin tersebut?). Beberapa teori yang digunakan untuk menganalisis permasalahan yang terangkum dalam: teori negara hukum, penegakan hukum, *good governance* serta teori tentang Pegawai Negeri Sipil, sebagaimana akan diuraikan dibawah ini.

a. Negara Hukum

Dalam negara hukum kekuasaan negara terikat pada hukum. Tidak semua negara hukum adalah negara demokrasi, karena negara yang bukan demokrasi juga bisa taat kepada hukum. Tetapi negara hukum adalah keharusan dalam demokrasi, artinya: suatu negara demokrasi haruslah sekaligus sebagai negara hukum.

Hal tersebut disebabkan karena dalam negara demokrasi semua warga negara setara, yang satu

¹Hardiyansyah, 2011, *Kualitas Pelayan Publik*, Yogyakarta, Gava Media, hlm.23.

²Konstitusi RDTL Tahun 2002.

³H. Zainuddin Ali, 2009, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm.105.

tidak lebih tinggi atau lebih rendah dari yang lain. Dalam keadaan seperti ini, interaksi antara berbagai lembaga negara, harus diatur dalam hukum yang dibuat bersama oleh rakyat melalui wakil-wakilnya, dan harus dijalankan oleh lembaga yang berwenang sesuai dengan aturan hukum, dan⁴ diberlakukan kepada semua pihak secara sama, tanpa diskriminasi.

Kaya atau miskin, mayoritas atau minoritas, sekutu politik atau lawan, semuanya mempunyai kedudukan yang sama dihadapan hukum, kesamaan dihadapan hukum bukanlah watak manusia, tetapi kesamaan yang dipaksakan oleh watak hukum. Tujuan undang-undang adalah menciptakan kesamaan, yaitu perlakuan yang sama di depan undang-undang itu. Kesamaan di depan hukum bukan suatu kesadaran, tetapi suatu tuntutan rasional, untuk menghindarkan keistimewaan-keistimewaan yang tidak boleh ada di depan hukum. Hukum tidak menyeragamkan manusia-manusia, tetapi menyeragamkan situasi-situasi, di mana di dalam situasi-situasi tersebut terdapat manusia yang berbeda-beda.⁵

Terdapat korelasi yang jelas antara negara hukum, yang bertumpu pada konstitusi dan peraturan perundang-undangan, dengan kedaulatan rakyat, yang dijalankan melalui sistem demokrasi. Korelasi ini tampak dari kemunculan sistem demokrasi konstitusional, sebagaimana disebutkan di atas. Dalam sistem demokrasi, penyelenggaraan negara itu harus bertumpu pada partisipasi dan kepentingan rakyat. Implementasi negara hukum itu harus ditopang dengan sistem demokrasi.⁶

Sehubungan dengan hal itu, bahwa dalam negara hukum setiap tindakan jabatan yang dilakukan suatu perwakilan (*vertegenwoordiger*) yaitu pejabat (*ambtsdragger*) harus berdasarkan pada asas legalitas, artinya setiap tindakan jabatan harus berdasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Dan penggunaan wewenang untuk melakukan tindakan hukum harus dapat dipertanggungjawabkan.⁷

Demikian pula bahwa ide negara hukum, selain terkait dengan konsep '*rechtsstaat*' dan '*the rule of law*', juga berkaitan dengan konsep '*nomocracy*' yang dibayangkan sebagai faktor penentu dalam

penyelenggaraan kekuasaan adalah norma atau hukum. Karena itu, istilah nomokrasi itu berkaitan erat dengan ide kedaulatan hukum atau prinsip hukum sebagai kekuasaan tertinggi.⁸

b. Penegakan Hukum

Penegakan hukum adalah sebuah tugas yang diemban oleh aparat penegak hukum. Karena tugas, maka seperti dikatakan Kant, merupakan "kewajiban kategoris", kewajiban mutlak". Penegakan hukum di sini tidak mengenal istilah "dengan syarat". Tugas adalah tugas, wajib dilaksanakan.⁹

Sekalian isu etika pada berbagai urusan dan soal seperti tergambar di atas, menjadi jelas buat kita bahwa proses penegakan hukum merupakan proses yang sarat dengan persoalan-persoalan etis. Aparat yang menjalankan proses itu, tidak hanya berhadapan dengan teknik-teknik penerapan hukum. Dalam proses peradilan, di mana terjadi interaksi antara peraturan perundang-undangan, praktik administrasi, *policy* institusi, individualistas aparat, dan perjuangan tersangka, maka proses penegakan hukum, mau tidak mau, akan bersinggungan dengan persoalan-persoalan etika.¹⁰

Telah dikatakan sebelumnya, bahwa etika bersangkutan paut dengan sesuatu yang *seharusnya* dilakukan oleh manusia sebagai manusia. Predikat-predikat tertentu secara sosial, politik dan ekonomi yang dimiliki seseorang, tidak mengurangi kewajiban dia untuk bertindak "yang seharusnya" sebagai manusia. Realitas orang yang memiliki posisi atau tidak memiliki posisi, hanya sebagai variabel yang turut menentukan mutu tindakan etisnya, tapi tidak sama sekali mengurangi kewajiban berbuat semaksimal mungkin yang "benar", "baik", dan "tepat". Atau sebaiknya, tidak melakukan yang "salah", "Jahat", dan "tidak pantas".

Sadar akan hal tersebut, maka berbicara tentang penegakan hukum tidak mengandung kebenaran yang hanya berlaku dan dapat diketahui oleh aparat penegak hukum saja. Sebab etika mengandung kebenaran yang berlaku bagi semua orang, dan dapat diterima oleh semua orang. Ia diterima oleh semua orang, bukan terutama karena ia merupakan kebenaran bagi aparat penegak hukum, tetapi karena merupakan kebenaran

⁴Merphin Panjaitan, 2011, *Logika Demokrasi Rakyat Mengendalikan Negara*, Jakarta, Permata Aksara, hlm.151.

⁵Sedarmayanti, 2003, *Good Governance (Pemerintahan Yang Baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah*, Bandung, CV Mandar Maju, hlm.152.

⁶Ridwan HR, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, PT. Rajag Gafindo Persada, hlm.8.

⁷Muhammad Syarif Nuh, 2012, *Jurnal Masalah-Masalah Hukum, Hakikat Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*, Semarang, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang, hlm.54.

⁸Jimly Asshiddiqie, 2012 *Negara Hukum dan Asas Legalitas sebagai Rambu-Rambu bagi Aparatur Sebagai Pelayan Masyarakat*. hlm.1 <http://www.rasoirelectriquehomme.org>.

⁹Bernard L. Tanya, 2011, *Penegakan Hukum Dalam Terang Etika*, Yogyakarta, Genta Publishing, hlm.25.

¹⁰Bernard L. Tanya Ibid hlm. 27.

universal yang dapat dipahami secara rasional oleh semua orang, termasuk oleh aparat penegak hukum.¹¹

c. Good Governance

Konsep *Good Governance*, pemerintahan yang baik (*good governance*) merupakan isu sentral yang paling mengemuka dalam pengelolaan administrasi publik dewasa ini. Tuntutan gencar yang dilakukan oleh masyarakat kepada pemerintah untuk melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan yang baik adalah sejalan dengan meningkatnya tingkat pengetahuan dan pendidikan masyarakat, selain adanya pengaruh globalisasi. Pola lama penyelenggaraan pemerintah, kini sudah tidak sesuai lagi dengan tatanan masyarakat yang telah berubah.

Dilihat dari segi fungsional, aspek: *governance* dapat ditinjau dari apakah pemerintah telah berfungsi secara efektif dan efisien dalam upaya mencapai tujuan yang telah digariskan, atau justru sebaliknya dimana pemerintahan tidak berfungsi secara efektif dan terjadi inefisiensi. *Governance* menurut definisi dari *World Bank* sebagaimana terpetik dalam Sedarmayanti adalah “*the state power is used in managing economic and social resources for development and society*”.¹²

Good Governance berhubungan erat dengan manajemen pengelolaan kebijakan pembangunan (khususnya bidang hukum). Apabila seorang pejabat publik akan mengambil keputusan dalam melaksanakan pembangunan, terlebih dahulu dia harus menarapkan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang baik, sehingga hasil akhirnya secara menyeluruh adalah suatu perintah yang baik. Keputusan yang diambil oleh seorang pejabat publik baik itu berbentuk kebijakan (*beschiking*) maupun aturan umum (*regeling*) harus benar-benar berdasarkan kewenangan yang diberikan undang-undang maupun yang dilimpahkan oleh pejabat. Ciri *good governance* di sini adalah keputusan tersebut diambil secara demokratis, transparan, akuntabilitas, dan benar.¹³

Pengeritan di atas, dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa hal yang penting dalam prinsip *good governance* adalah pemberdayaan hukum seperti adanya peraturan dan kebijakan dan penerapan asas transparan, akuntabilitas yang

secara benar dan profesional. Bentuk umum asas umum pemerintahan yang baik secara resmi belum dirumuskan dengan rinci dalam bentuk tertulis atau pemerintahan yang baik itu hanya bisa dibangun melalui pemerintahan yang bersih (*clear government*) dengan aparatur birokrasinya yang bebas dari KKN.

Kinerja birokrasi pelayan publik menjadi isu kebijakan sentral yang semakin strategis. Hal ini bisa terjadi karena perbaikan kinerja birokrasi memiliki daya implikasi dan dampak yang sangat luas dalam kehidupan ekonomi dan politik sebuah bangsa. Sehingga dalam kehidupan ekonomi dan politik, perbaikan kinerja birokrasi akan bisa memperbaiki iklim investasi yang sangat diperlukan bangsa ini untuk bisa segera keluar dari krisis ekonomi yang berkepanjangan. Buruknya kinerja birokrasi publik di Timor Leste sering menjadi faktor yang penting dari penurunan minat investasi. Akibatnya, pemerintah sangat sulit dalam menarik investasi, belum lagi ditambah dengan masalah-masalah lain seperti ketidakpastian hukum dan keamanan nasional.

Penyelenggaraan pemerintah yang baik dan demokrasi mengisyaratkan kinerja dan akuntabilitas aparatur yang makin meningkat. Oleh karenanya, reformasi birokrasi merupakan kebutuhan dan harus sejalan dengan perubahan tatanan kehidupan politik, kemasyarakatan, dan dunia usaha. Sehingga dalam peta tantangan nasional, regional, dan internasional, aparatur negara¹⁴ dituntut untuk dapat mewujudkan profesionalisme, kompetensi dan akuntabilitas. Pada era globalisasi, aparatur negara harus siap dan mampu menghadapi perubahan yang sangat dinamis dan tantangan persaingan dalam berbagai bidang.¹⁵

Tata pemerintahan yang baik (*good governance*) merupakan suatu konsep yang akhir-akhir ini dipergunakan secara regular dalam ilmu politik dan administrasi politik. Konsep ini lahir sejalan dengan konsep-konsep dengan terminologi demokratis, masyarakat sipil, partisipasi rakyat, hak asasi manusia dan pembangunan masyarakat secara berkelanjutan. Pada akhir dasawarsa yang lalu konsep *good governance* ini lebih dekat dipergunakan dalam reformasi sektor publik.

Disiplin atau profesi manajemen publik, konsep

¹¹Bernard L. Tanya Ibid hlm 27-28

¹²Sedarmayanti, 2003, *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah, Upaya Membangun Organisasi Efektif Melalui Restrukturisasi dan Pemberdayaan*, Bandung, Mandar Maju, hlm. 4-5.

¹³Wairocana, 2006, *Makna Good Governance Dari Prespektif Ilmu Politik*. IGN, hlm. 43.

¹⁴H. Murtir Jeddawi, 2009, *Mengefektifkan Peran Birokrasi Untuk Memangkas Perilaku Korupsi*, Yogyakarta, Total Media, hlm. 75.

¹⁵Ibid hlm 76

ini dipandang sebagai suatu aspek dalam paradigma baru ilmu administrasi publik. Paradigma baru ini menekankan pada peranan manajer publik agar memberikan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat, mendorong meningkatkan ekonomi manajerial terutama sekali mengurangi campur tangan kontrol yang dilakukan oleh pemerintah pusat, transparansi, akuntabilitas publik dan diciptakan pengelolaan manajerial yang bersih bebas dari korupsi.

Good Governance adalah tingkah laku yang berdasarkan para nilai-nilai yang bersifat mengarahkan, mengendalikan, atau mempengaruhi masalah publik untuk mewujudkan nilai-nilai dalam tindak tanduk kehidupan dalam keseharian.

Pemerintahan dalam mewujudkan *Good Governance* ada tiga pilar yang harus di penuhi yaitu:

- 1) Negara, dengan birokrasi pemerintahannya dituntut untuk merubah pola pelayanan dari birokrasi elitas menjadi birokrasi populis,
- 2) Swasta, harus diberi porsi untuk mengelola sumber daya diluar negara sehingga tidak semua urusan pemerintah ditangani oleh negara,
- 3) Masyarakat, harus dilibatkan sebagai organisasi yang merupakan kekuatan menyeimbang.¹⁶

d. Pegawai Negeri Sipil

Hukum Kepegawaian di Indonesia, diperlukan pemahaman terlebih dahulu mengenai subyek dari hukum kepegawaian, yaitu Pegawai Negeri Sipil. Kedudukan dan peranan dari pegawai dalam setiap organisasi pemerintah sangatlah menentukan, sebab Pegawai Negeri Sipil merupakan tulang punggung pemerintahan dalam melaksanakan pembangunan nasional. Dari Pegawai Negeri Sipil seperti diistilahkan dalam dunia kemiliteran yang berbunyi *not the gun, the man behind the gun*, yaitu bukan senjata yang penting melainkan manusia yang menggunakan senjata itu. Senjata yang modern tidak mempunyai arti apa-apa apabila manusia yang dipercaya menggunakan senjata itu tidak meleksanakan kewajibannya dengan benar. Masih menurut mereka, bahwa Logeman menggunakan kriteria yang bersifat materiil mencermati hubungan antara negara dengan pegawai negeri dengan memberikan pengertian

pegawai negeri sebagai tiap pejabat yang mempunyai hubungan dinas dengan negara.¹⁷

Mengingat Pegawai Negeri Sipil sebagai tulang punggung pemerintah, harus ada suatu standar dan disiplin merupakan dua hal penting yang perlu dijaga dalam lingkungan pekerjaan. Dari masa ke masa, hal tersebut menjadikan penting untuk diadakan wawancara tentang disiplinar. Kadangkala, wawancara disiplinar ini merupakan bagian dari proses pemecatan, karena sebagaimana telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.¹⁸ Disiplin organisasi merupakan tata tertib para personil yang tergabung dalam organisasi tersebut, tunduk dan mematuhi segala peraturan yang dibuat dan ditetapkan. Bila tidak mematuhi disiplin organisasi yang diterapkan, maka terkena hukuman disiplin.¹⁹ Disiplin merupakan sikap mental yang tercermin dalam perbuatan tingkah laku perorangan, kelompok atau masyarakat berupa kepatuhan atau ketaatan terhadap peraturan, ketentuan, etika, norma dan kaidah yang berlaku. Disiplin kerja adalah sikap kejiwaan seseorang atau kelompok yang senantiasa berkehendak untuk mengikuti atau mematuhi segala peraturan yang telah ditentukan. Kedisiplinan dapat dilakukan dengan latihan antara lain dengan bekerja menghargai waktu dan biaya akan memberikan pengaruh yang positif terhadap produktivitas kerja pegawai.²⁰

B. Hasil dan Pembahasan

1. Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Pegawai Negeri Sipil Distrito Manufahi Sering Meninggalkan Tugas

Kualitas pekerjaan Pegawai Negeri Sipil menyangkut mutu yang dihasilkan seorang pegawai negeri sipil, dituntut untuk mengutamakan kualitas dalam pelaksanaan tugas-tugasnya. Kualitas pekerjaan semakin tinggi berarti prestasinya semakin baik. Lalu timbul pertanyaan, apakah orang-orang sesungguhnya menginginkan segala sesuatu berkualitas setinggi mungkin? Seorang PNS sipil sebagai sumber daya yang menjalankan dan melaksanakan tugasnya sebagai aparatur pemerintah harus memiliki kehidupan kerja yang berkualitas. Kehidupan kerja yang berkualitas yaitu keadaan dimana para Pegawai Negeri Sipil dapat

¹⁶La Sina, 2012, Jurnal Masalah-Masalah hukum *Refermasi Birokrasi Dalam Mewujudkan Pemerintah Yang Bebas Dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme*, Semarang: Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang, hlm 94.

¹⁷Sri Hartini, Setiajeng Kadarsh dan Tedi Sudrajat, 2010, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 31.

¹⁸Kirbandoko, 1991, *Mengatasi Masalah Manusia di Dalam Organisasi*, Jakarta, Binarupa Aksara, hlm. 63.

¹⁹Irra Chrissyanti Dewi, 2011, *Pengantar Ilmu Administrasi*, Jakarta, Prestasi Pusta kakarya, hlm. 63.

²⁰Alex S. Nitisemito, 1982, *Manajemen Personalial*, Jakarta, Sasmita Bros, hlm. 199.

memenuhi kebutuhan masyarakat (pelayanan) dengan bekerja di dalam organisasi yang disebut pemerintahan.

Sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan. Rumusan kedudukan fungsionario publiku didasarkan pada pokok-pokok pikiran bahwa pemerintah tidak hanya menjalankan fungsi umum pemerintahan, tetapi juga harus mampu menggerakkan dan memperlancar pembangunan untuk kepentingan umum.

Sebagaimana sudah kita ketahui bersama, bahwa PNS mempunyai peranan (*papel*) amat penting, sebab PNS merupakan unsur aparatur negara untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan dalam rangka mencapai tujuan negara. Kelancaran pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan nasional terutama sekali tergantung pada kesempurnaan aparatur negara yang pada pokoknya terganggu juga dari kesempurnaan PNS sebagai aparatur Negara.²¹

Bentuk kelalaian tugas yang terjadi pada sebagian PNS di Distrito Manufahi menyimpang dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2004 tentang kepegawaian Timor Leste. Hasil penelitian penulis menunjukkan bahwa terjadinya ketidakpatuhan sebagian PNS terhadap peraturan perundang-undangan yang ada, faktor politik dan familiarisme yang sangat mempengaruhi para PNS atau sebagian PNS di Distrito Manufahi tidak mematuhi peraturan perundang-undangan yang berlaku. Bahwa faktor politik dan familiarisme sangat mempengaruhi seorang pemimpin dalam pengambilan kebijakan, lain partai dengan pemerintah, anda harus tunggu sebentar, satu partai dengan pemerintah anda sahabat karibku.

Fakta menunjukkan bahwa, level III (jika di Indonesia disetarakan dengan golongan 2/a), dari zaman *United Nations Transition Administration of East Timor (UNTAET)* sampai sekarang belum berubah. Ada yang baru masuk menjadi PNS dengan level II (golongan 1/a atau 1/b) sekarang sudah diangkat atau dinaikan level dan pindah ke nasional, ada yang masa kerja sudah sebelas tahun, leveling belum pernah berubah dan mungkin tidak

akan berubah, karena berbeda aliran partai dengan mereka atau partai pemerintah yang berkuasa.

Penerapan sistem politik semacam ini ke dalam pemerintahan yang sedang berlangsung sampai sekarang, telah menumbuhkan praktek Korupsi Kolusi dan Nepotisme (KKN), selalu berbau politik dan sistem keluarga (*familia*), pada gilirannya menghasilkan diskriminasi tidak asing lagi bagi mereka yang mempunyai kuasa. Diskriminasi yang dimaksud di sini adalah dalam pemberdayaan PNS melalui pendidikan dan pelatihan (Diklat), PNS di pemerintah daerah, lebih-lebih pegawai di kecamatan tidak disentuh untuk mengikuti pendidikan dan latihan (*treinamentu no formasuan*). Adapun yang disentuh artinya diberi kesempatan untuk mengikuti Diklat, itu pun masih berbau politik dan familiarisme.²²

Melihat pada hal tersebut jika kita merujuk kepada peraturan perundang-undangan yang ada, setiap PNS memiliki kesempatan yang sama untuk peningkatan kemampuannya dalam memberi pelayanan yang baik kepada masyarakat (rakyat). Kemudian dikaitkan dengan Konstitusi RDTL maupun Undang-undang Nomor Tahun 2004, dalam rumusan Pasal 49 huruf h yaitu menyatakan bahwa, PNS berhak mengikuti kursus-kursus profesional dan peningkatan kwalifikasinya. Pegawai Negeri Sipil di Timor Leste mempunyai hak kewajiban yang sama, namun karena sistem familia dan politik, dalam kenyataannya tidak demikian, Pegawai Negeri Sipil sudah menjalankan kewajibannya sebagai aparatur pemerintah di daerah, akan tetapi hak-haknya belum dihargai di muka peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hak yang sudah diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2004 tentang promosi jabatan sudah jelas-jelas diamanatkan dalam Pasal 22, bahwa promosi jabatan atau golongan (level) diangkat seorang Pegawai Negeri Sipil untuk menduduki posisi tingkat yang lebih tinggi dari semula yang dia duduki.

Sistem politik menjadi sangat berbeda dan mungkin sekali bertentangan dengan sistem politik yang riil berlaku. Sehingga dengan sistem politik semacam ini bisa saja terjadi di sebagian pakar ketatanegaraan melihat kenyataan seperti itu, sebagai suatu pemerkosaan terhadap hukum

²⁰Sri Hartini, Hj. Setiajeng Kadarsih dan Tedi Sudrajat, Op Cit hlm. 38.

²¹Hasil wawancara dengan dua orang PNS di Kantor Kecamatan Same pada tanggal 25 Juli 2013.

ketatanegeraan. Pemakaian kekuasaan politik yang sewenang-wenang untuk cenderung memperkosa hukum yang mengatur bidang-bidang lain seperti perekonomian dan kepegawaian.

2. Beberapa Alasan yang Mempengaruhi Bupati Distrito Manufahi Tidak Memberikan Sanksi Kepada PNS yang Melanggar Aturan Hukum Disiplin

Pimpinan merupakan unsur yang penting dalam suatu organisasi, baik organisasi pemerintahan maupun non pemerintahan, yang karena menyangkut "hubungan" antara pemimpin dengan anggota" dari kelompok atau organisasi. Komponen dari pemimpin merupakan suatu proses untuk mempengaruhi bawahan dalam rangka mencapai tujuan dan menyelesaikan tugas yang diinginkan oleh masyarakat umum. Kepemimpinan kadang-kadang bersifat lebih emosional dari pada hal yang lebih rasional, dimana seorang pemimpin mampu membangunkan emosi dan mengetahui karakter para bawahan dalam rangka mendorong mereka melakukan tugas dengan penuh dedikasi dan/pengabdian. Sehingga dalam suatu instansi pemerintah maupun swasta sangat diperlukan adanya produktivitas kerja untuk mencapai tujuan suatu organisasi yang telah ditetapkan.

Kewenangan formal disini adalah suatu untuk bertindak, memerintah atau membuat tindakan terhadap orang-orang lain, yang artinya bahwa kewenangan ini terdiri atas hak untuk memerintah dan hak untuk mengambil keputusan berdasarkan peraturan perundang-undang yang berlaku yaitu selain Undang-undang Nomor 8 Tahun 2004 tentang PNS, juga PP Nomor 6 Tahun 2008 tersebut memberikan peranan dan fungsi yang tidak ringan kepada Bupati atas Pemerintah Daerah, salah satu pasal dalam PP tersebut tentang peranan dan fungsi seorang kepala daerah (Bupati) adalah Pasal 2 huruf f menyatakan Administrador selaku Kepala Daerah dapat mengawasi semua Pegawai Negeri Sipil dan pegawai kontrakan yang berada di Distrito (Kabupaten) dan Sub Distrito (Kecamatan). Sesuatu yang bisa menggerakkan peraturan hukum hingga efektif menunjukkan potensinya untuk mengatur disebut peristiwa hukum. Peristiwa hukum dapat terjadi apabila ada sesuatu kejadian dalam

suatu masyarakat yang menggerakannya (keadilan yang tidak sesuai dengan peraturan hukum yang ada), sehingga ketentuan-ketentuan yang ada di dalam peraturan tersebut dapat diwujudkan.

Menurut hasil penelitian penulis, bahwa ternyata hukuman disiplin yang diberikan atasan kepada PNS yang melanggar aturan hukum disiplin tidak dirasakan sebagai bentuk hukuman disiplin. Ini berarti diperkuat dengan pernyataan beberapa orang responden sebagai pelaku pelanggaran bahwa mereka memang pernah dipanggil oleh atasan/Bupati, tapi hanya memberikan saran dan nasihat agar bekerja dengan baik dan tidak mengulangi lagi perbuatan dengan tidak masuk kantor. Sedangkan jika kita mrujuk pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2004 Pasal 80 ayat (1) bahwa teguran lisan dinyatakan dan disampaikan secara lisan oleh pejabat yang berwenang kepada PNS bersangkutan tentang pelanggaran hukum disiplin yang telah terjadi.

Keengganan Administrador Distrito Manufahi menjatuhkan hukuman disiplin yang tegas sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, ada faktor tertentu yang mengakibatkan pimpinan bersikap demikian. Administrador Manufahi mengatakan bahwa: idealnya setiap pelanggaran disiplin harus ditindaklanjuti sesuai dengan aturan main yang ada, tapi mempertimbangkan aspek dari kemanusiaan, maka sebaiknya ditempuh dengan cara pendekatan secara kekeluargaan.²³

Demikian pula ternyata yang disampaikan oleh beberapa orang responden bahwa keengganan pimpinan menjatuhkan hukuman disiplin tidak sesuai dengan aturan hukum yang berlaku karena: pertimbangan kemanusiaan, sikap masa bodoh dengan keadaan dan situasi dalam kantor ada atau tidaknya penegakan hukum disiplin terhadap bawahan tidak berpengaruh ketika pimpinan akan dipromosi untuk menduduki jabatan lain.²⁴

Sehubungan dengan hal di atas mengarahkan pandangan kita bahwa ternyata pimpinan enggan menjatuhkan hukuman disiplin yang tegas sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, ada faktor tertentu yang mengakibatkan pimpinan bersikap demikian. Administrador Distrito Manufahi mengatakan bahwa: idealnya setiap

²³Wawancara dengan Bupati Manufahi pada tanggal 5 Agustus 2013

pelanggaran disiplin harus ditindaklanjuti sesuai dengan aturan main yang ada, tapi mempertimbangkan aspek dari kemanusiaan, maka sebaiknya ditempuh dengan cara pendekatan secara kekeluargaan. Keputusan tersebut terkait dengan faktor kesejahteraan, karena selama ini tidak ada tunjangan jabatan bagi PNS yang menduduki jabatan tertentu.

Sehubungan dengan hukuman berat, dalam rumusan Pasal 88 tentang pensiun paksa atau pemecatan, dalam rumusan ayat (2) huruf c menyatakan apabila seorang PNS absen (alpa) tidak masuk kantor 21 hari berturut-turut tidak

dengan pemberitahuan, junto huruf d menyatakan bahwa absen masuk kerja (alpa) tidak masuk kantor 30 hari berselang-seling tanpa pemberitahuan selama selang waktu 12 bulan. Namun hal ini tidak diterapkan oleh pimpinan Distrito kepada para pelanggar hukum disiplin. Sehubungan dengan itu, jika dilihat dari jenis pelanggaran yang dilakukan oleh para PNS, Pasal 88 ayat (2) di atas pantas dikenakan kepada pelaku pelanggaran.

Untuk lebih rinci tentang pelanggaran disiplin PNS terhadap Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2004 akan disajikan dalam tabel di bawah ini:

Tabel: Sanksi/hukuman secara ringkas menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2004

No	Lama bolos kerja	Kategori Pelanggaran	Sanksi	Pengaturan Dasar hukum
1	5 hari sampai 19 hari	ringan	Teguran lisan Teguran tertulis	Pasal 80 ayat (1) Pasal 80 ayat (2)
2	20 hari sampai 21 hari	sedang	Penangguhan(dinonaktifkan) selama 20 hari sampai 120 hari Penangguhan(dinonaktifkan)121 hari sampai 240 hari	Pasal 80 ayat (5) huruf a Pasal 80 ayat (5) huruf b
3	21 hari berturut-turut dan 30 hari berselang-seling selama 12 bulan.	berat	Pensiun paksa atau pemecatan	Pasal 88 ayat (2) huruf c Pasal 88 ayat (2) huruf d

Sumber Data: Data sekunder UU No.8/2004 yang diolah.

Melihat pada tabel di atas tentang jenis pelanggaran dan jenis hukuman yang sepantasnya harus diterima seorang pelanggar secara yuridis formalnya atau secara teoritis memang demikian, namun dalam praktek tidak demikian. Hukuman sebagaimana dalam tabel di atas, tidak diterapkan sesuai porsi pelanggaran oleh Administrador Manufahi terhadap PNS yang melakukan pelanggaran hukum disiplin selama kurun waktu tujuh tahun berjalan.

Melihat pada kenyataan yang seperti itu, tidak terlepas dari faktor politik dan familiarisme sangat

mendominasi dalam pengambilan keputusan yang oleh seorang Administrador di Distrito Manufahi, bagaimana jika berbicara tentang penegakan hukum, dengan cara yang bagaimanakah penegakan hukum di bumi Manufahi ini? Jika tidak ada keseriusan dan komitmen serta kesadaran hukum dari pimpinan itu sendiri.

Penegakan hukum adalah sebuah tugas yang diemban oleh aparat penegak hukum. Karena tugas, maka seperti dikatakan Kant, merupakan "kewajiban kategoris", kewajiban mutlak". Penegakan hukum di sini tidak mengenal istilah

²⁴Hasil wawancara dengan tiga orang PNS di Kantor Kecamatan Alas pada tanggal 13 Agustus 2013.

“dengan syarat”. Tugas adalah tugas, wajib dilaksanakan, karena etika dalam penegakan hukum, yaitu kesadaran (etis) tentang kewajiban melaksanakan kewajiban. Menegakan hukum harus berdasarkan hukum. Tidak boleh terjadi penegakan hukum dengan cara melanggar hukum. Kalau ini yang terjadi, dalam etika, itu namanya “halalkan cara untuk mencapai tujuan” (*the end justice the means*). Dan ini sangat tercela secara etis, itulah dikatakan oleh Bernard L. Tanya dalam bukunya yang berjudul *Penegakan Hukum Dalam Etika*. Beliau juga menyatakan bahwa etika adalah pada nilai tugas penegakan hukum itu sendiri. Tugas penegakkan hukum adalah tugas yang mulia, agung, dan penuh kehormatan. Tugas peradaban mempertahankan komunitas manusia yang manusiawi melalui pengelolaan hukum dan keadilan. Tidak mungkin ada kehidupan bersama yang manusiawi tanpa hukum dan keadilan. Komunitas manusia akan segera berubah menjadi komunitas hewani jika hukum dan keadilan tidak lagi menjadi pengikat sendi-sendi kehidupan.

Menyimak pada ulasan di atas, mengingatkan kita pada teori Prof. Dr. Satjipto Rahadjo, bahwa manusia sebagai pengguna hukum, selalu berusaha untuk “**menyuruh hukum berhenti**”, agar bisa secara leluasa dan tenang membiarkan dirinya bergerak bebas. Sehubungan dengan itu jika kita melakukan sautu perbandingan teori Prof.Dr.Satjipto Rahadjo, dengan perbuatan pemberian hukuman disiplinar yang diterima para PNS indisciplinar, memberikan sebuah kesan negatif bagi kita, bahwa yang menyuruh hukum berhenti adalah pejabat dari pemerintah pusat sampai pada tingkat pemerintah daerah.

C. Simpulan

Berdasarkan uraian pembahasan di atas, dapat disimpulkan bahwa masalah politik, familiarisme dan kesejahteraan merupakan faktor penyebab pelanggaran hukum disiplinar yang dilakukan oleh PNS di Distrito Manufahi terutama di Kecamatan Same kota dan Kecamatan Alas. Selain kedau faktor tersebut, faktor rasa kemanusiaan dan sifat masa bodoh Administrador Manufahi dalam penegakan hukum disiplin terhadap PNS di Distrito Manufahi.

Berdasarkan simpulan di atas, maka disampaikan saran seyogyanya Administrador Distrito Manufahi, dalam melaksanakan tugas sebagai Aparatur Negara di daerah, netralitas dalam bertindak sangat penting merupakan salah satu asas dalam menjalankan tugas dan fungsi sebagai pimpinan daerah. Karena PNS yang notabenenya sebagai abdi negara dan abdi masyarakat, tugas PNS sebagai pelayan masyarakat dikala mereka membutuhkan pekayanan. Kepada Pemerintah Pusat bahwa, untuk meningkatkan kemampuan PNS, melalui diberi peluang yang sama kepada staf PNS di Distrito Manufahi untuk mengikuti Diklat (formasaun) secara berkala sesuai dengan kebutuhan PNS di daerah.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Ali, H. Zainuddin, 2009, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta; Sinar Grafika.
- Dewi, Chrissyanti Irra, 2011, *Pengantar Ilmu Administrasi*, Jakarta: PT. Prestasi Pustaka Karya.
- Hardiyansyah, *Kualitas Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Gava Media, cetakan I 2011.
- Hartini, Sri, Kadarsih Setiajeng dan Sudrajat Tedi, 2010, *Hukum Kepegawaian Di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Jeddawi, H. Murtir, *Mengefektifkan Peran Birokrasi Untuk Memangkas Perilaku Korupsi*. Total Media, cetakan pertama 2009.
- Kirbandoko, 1991, *Mengatasi Masalah Manusia di Dalam Organisasi*, Jakarta: Binarupa Aksara.
- L.Tanya Bernard, 2011 *Penegakan Hukum Dalam Terang Etika*, Yokyakarta: Genta Publishing.
- Nitisemito, S Alex, 1982, *Manajemen Personalialia*, Jakarta: Sasmita Bros.
- Ridwan HR, 2006, *Hukum Administrasi Negara*. PT. Raja Grafindo Persada.
- Sedarmayanti, 2003, *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah, Upaya Membangun Organisasi Efektif Melalui Restrukturisasi dan Pemberdayaan*, Bandung: Mandar Maju.
- Wairocana, 2006 *Makna Good Governance Dari*

Prespektif Ilmu Politik, IGN.

B. Peraturan Perundang-Undangan.

Konstitusi RDTL Tahun 2002.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2004
Tentang Pegawai Negeri Sipil di Timor Leste.

Peraturan Pemerintah (Decreto de Lei) Nomor 6
Tahun 2008 Tentang Peranan dan Fungsi
Administrador Distrito.

C. Jurnal

Asshiddiqie Jimly, 2012, Negara Hukum dan
Asas Legalitas Sebagai Rambu-Rambu Bagi
Aparatur Sebagai Pelayan Masyarakat,
<http://www.rasoirelectriquehomme.org>.

Sina, La, 2012, "Reformasi Birokrasi Dalam
Mewujudkan Pemerintah Yang Bebas Dari
Korupsi, Kolusi dan Nepotisme" *Jurnal Masalah
- Masalah Hukum*, Semarang: Fakultas Hukum
Universitas Diponegoro Semarang.

Syarif Nuh Muhammad, 2012, "Hakikat
Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah
dalam Penyelenggaraan Pemerintahan" *Jurnal
Masalah - Masalah Hukum*, Semarang:
Fakultas Hukum Universitas Diponegoro
Semarang.