

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1. **Permasalahan :Latar Belakang dan Rumusannya.**

Definisi Pegawai Negeri yang ditetapkan dalam pasal 1 ayat 1 Undang-undang No. 43 Tahun 1999 di rumuskan sebagai berikut :

“ Pegawai Negeri adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri, atau diserahi tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku ”. Dari definisi di atas dapat diperinci dalam 4 ( empat ) pokok sebagai berikut :

1. Memenuhi syarat-syarat yang ditentukan,
2. Diangkat oleh pejabat yang berwenang,
3. Diserahi tugas dalam sesuatu jabatan Negeri dan
4. Digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Mereka yang memenuhi syarat-syarat dalam keempat pokok tersebut termasuk Pegawai Negeri.<sup>1</sup> Sedangkan Pegawai Negeri sendiri terdiri dari :

- a. Pegawai Negeri Sipil,
- b. Anggota Tentara Nasional Indonesia,
- c. Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Pegawai Negeri Sipil sendiri terbagi lagi menjadi dua yaitu :

---

<sup>1</sup> Sastra Djatmika, Marsono, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 1995. Hal 10.

### 1. Pegawai Negeri Sipil Pusat,

Adalah Pegawai Negeri Sipil yang gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan Daerah dan Bekerja pada Departemen, Kejaksaan Agung, Sekretariat Negara, Sekretariat Kabinet, Sekretariat Militer, Sekretariat Presiden, Sekretariat Wakil Presiden, Kantor Menteri Koordinator, Kantor Menteri Agama, Kepolisian Negara, Lembaga Pemerintah Non Departemen, Kesekretariatan Lembaga Tinggi Negara, Instansi Vertikal di Daerah Propinsi / Kabupaten / Kota, Kepaniteraan Pengadilan, atau dipekerjakan untuk menyelenggarakan tugas negara lainnya.

### 2. Pegawai Negeri Sipil Daerah,

Adalah Pegawai Negeri Sipil Daerah / Propinsi / Kabupaten / Kota yang gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan Bekerja pada Pemerintah Daerah, atau dipekerjakan di luar instansi induknya.

Selain itu terdapat juga Pegawai Negeri tidak tetap, yaitu Pegawai yang diangkat untuk jangka waktu tertentu guna melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan yang bersifat teknis profesional dan administrasi sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan organisasi. Pegawai tidak tetap tidak berkedudukan sebagai Pegawai Negeri. Kedudukan Pegawai Negeri yang menurut Undang-undang No. 43 Tahun 1999 dapat dilihat dalam pasal 3 bagian pertama yang berbunyi : “ Pegawai Negeri berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan “. Tidak bisa dipungkiri bahwa Pegawai Negeri, baik itu ditingkat

pusat maupun di tingkat daerah merupakan tulang punggung pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan untuk mencapai tujuan nasional seperti yang telah diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Pegawai Negeri adalah manusia yang punya integritas kepribadian harga diri, punya posisi sebagai Abdi Negara dan Abdi Masyarakat yang memahami kewajiban dan tanggung jawabnya. Pegawai Negeri yang demikianlah yang diharapkan memiliki kegairahan dan kegembiraan bekerja, penuh inisiatif dan langkah-langkah yang positif, guna menciptakan prestasi kerja yang bermutu dan sikap mental dalam dinas dan pergaulan masyarakat yang dapat diandalkan menjadi contoh.

Oleh karena itu dalam rangka tugas Pegawai Negeri yaitu tugas Pemerintah dan tugas Pembangunan yang dipikulkan kepundaknya, wajib mengangkat sumpah pada saat ia diangkat sebagai Pegawai Negeri. Dalam salah satu dictum sumpah tersebut dinyatakan bahwa akan mentaati segala Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku dan melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepadanya dengan penuh pengabdian, kesadaran dan tanggung jawab. Sumpah merupakan ikrar yang diucapkan di bawah nama Allah S.W.T sumber dari segala moral yang Agung, yang seharusnya ditaati dan ditepati dengan setulus-tulusnya dan penuh penghayatan. Hendaknya sumpah ini bisa menjadi

tonggak moral yang kuat di mana setiap Pegawai Negeri dapat berpegang dengan kokoh dan teguh. Dengan demikian setiap Pegawai Negeri tidak dengan mudah melakukan tindakan yang keliru dan tercela, di dalam dan di luar dinas.

Hukum kepegawaian pada dasarnya hanya bersumber pada peraturan perundang-undangan sebagai sumber hukum dalam bidang kepegawaian, tapi sumber ini sudah cukup mengeluarkan peraturan-peraturan hukum kepegawaian secara terus-menerus tanpa hentinya dan dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Peristiwa yang terkait dengan keberadaan Pegawai Negeri Sipil dalam hal ini termasuk juga guru, terjadi di Kabupaten Kampar, Propinsi Riau yaitu, adanya demonstrasi dalam jumlah cukup besar yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil, yang berasal dari berbagai kantor dinas yang ada di kota Bangkinang, Ibukota Kabupaten Kampar.<sup>2</sup>

Aksi demonstrasi tersebut pertama kali dilakukan oleh para Guru dan ribuan siswa, kemudian diikuti oleh para Pegawai Negeri Sipil yang ada di Kota Bangkinang. Mereka menuntut agar Menteri Dalam Negeri Hari Sabarno segera mengeluarkan Surat Keputusan pemecatan Bupati Kampar Jefri Noer dan Wakilnya A.Zakir. Awal mula aksi tersebut terjadi pada tanggal 5 Februari 2004, dalam suatu acara dialog guru se-Kabupaten Kampar dengan Bupati Jefry Noer. Seorang guru yang bernama Abdul Latief Hasyim Kepala Sekolah SMUN 2 Air Tiris menanyakan alokasi anggaran di sektor pendidikan yang dianggap rendah. Yaitu sekitar 5,39 persen dari Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Kampar.

---

<sup>2</sup> [www.Waspada Online.or.id](http://www.Waspada Online.or.id) 16-Maret-2004.

Mendengar pertanyaan seperti itu, Bupati Kampar tanpa memberikan alasan cukup jelas dan sikap yang emosional langsung marah-marah. Saat itu juga Bupati Kampar mengusir Abdul Latief Hasyim dari ruang pertemuan. Perilaku yang ditunjukkan Bupati Kampar tersebut dianggap melukai korps guru di tanah air, sehingga melahirkan rasa solidaritas di kalangan pendidik dan peserta didik. Mereka merasa tercela profesinya sebagai guru lantaran dilecehkan seorang pejabat yang seharusnya menjadi panutan dan teladan bagi rakyatnya.<sup>3</sup>

Aksi demonstrasi tersebut berlangsung selama 2 babak, yang pertama dilakukan oleh para guru dan peserta didik di Kabupaten Kampar mulai tanggal 10 sampai dengan 22 Februari 2004, yang berujung pada usulan pemecatan terhadap Bupati Kampar Jefri Noer serta wakilnya A.Zakir yang dikeluarkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Kampar dalam sidang paripurna yang berlangsung pada tanggal 21 Februari 2004.

Walaupun DPRD Kampar lewat sidang paripurna akhirnya memutuskan untuk mengusulkan pemberhentian Bupati dan Wakil Bupati terpilih periode 2001-2006. Namun Menteri Dalam Negeri Hari Sabarno tidak bersedia untuk mengeluarkan Surat Keputusan (SK) tentang pemberhentian Bupati dan Wakil Bupati Kampar. Setelah ditunggu selama 21 hari oleh berbagai elemen masyarakat Kampar, nampaknya Menteri Dalam Negeri masih belum mengeluarkan SK tentang pemberhentian Bupati dan Wakil Bupati Kampar, setelah mengalami kekecewaan akibat belum keluarnya Surat Keputusan pemberhentian dari Mendagri akhirnya sekitar 3.000 orang yang terdiri dari Pegawai Negeri Sipil

---

<sup>3</sup> *Pelajaran dari Guru-guru Kampar*, JawaPos. 18-2-2004.

(PNS) dari delapan kantor badan dan dinas, para guru dan peserta didiknya serta masyarakat Kampar kembali menggelar aksi demonstrasi, menuntut Menteri Dalam Negeri Hari Sabarno mengeluarkan SK pemberhentian Bupati dan Wakil Bupati Kampar. Akibat aksi tersebut aktifitas dunia pendidikan di Kabupaten Kampar tidak berjalan normal, bahkan jalannya roda pemerintahan lumpuh total, layanan publik kepada masyarakat terhenti selama aksi demonstrasi berlangsung. Selama aksi demonstrasi berlangsung, sekelompok orang dari perwakilan masyarakat Kabupaten Kampar menemui Menteri Dalam Negeri Hari Sabarno di Jakarta.

Akhirnya setelah menunggu sekian lama, pemerintah melalui Menteri Dalam Negeri memecat Bupati Kampar Jefri Noer dan Wakilnya A.Zakir melalui Surat Keputusan (SK) Nomor. 131.24.329/2004 tertanggal 25 Maret 2004, yang berisi pemberian mandat kepada Gubernur Riau untuk mengambil alih pemerintahan di Kampar. Surat keputusan itu langsung ditindak lanjuti dengan memerintahkan Sekretaris Daerah (Sekda) Kabupaten Kampar untuk mengendalikan jalannya pemerintahan sementara.<sup>4</sup>

Apa yang telah dilakukan oleh para Pegawai Pemerintah yang berasal dari berbagai kantor dinas, serta para Guru di Kabupaten Kampar Propinsi Riau dengan menggelar demonstrasi, yang berakibat lumpuhnya roda pemerintahan serta pelayanan publik yang seharusnya diberikan kepada masyarakat menjadi terhenti total. Tindakan tersebut jelas sangat merugikan sebagian bahkan seluruh unsur masyarakat yang pada saat itu membutuhkan layanan publik untuk

---

<sup>4</sup> Kompas, 27-Maret-2004.

kepentingan mereka. Selain itu kedudukan mereka sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan secara nyata telah diingkari.

Berdasarkan uraian tersebut di atas maka dalam penulisan skripsi yang berjudul “Demonstrasi Guru dan PNS di Kabupaten Kampar dalam Perspektif Hukum Kepegawaian” ini dibatasi permasalahan yang akan dibahas adalah sebagai berikut :

1. Apakah demonstrasi yang dilakukan oleh para guru dan PNS di Kabupaten Kampar bisa dikategorikan sebagai tindakan indisipliner dalam peraturan disiplin PNS ?.
2. Bagaimana penyelesaian masalah tersebut menurut hukum kepegawaian di Indonesia khususnya dalam peraturan disiplin PNS ?.

## **2. Penjelasan Judul.**

Dalam penulisan skripsi ini digunakan judul :

“Demonstrasi Guru dan PNS di Kabupaten Kampar dalam Perspektif Hukum Kepegawaian” Adapun penjelasan judul di atas adalah sebagai berikut :

“Demonstrasi”

Artinya adalah pernyataan protes yang dikemukakan secara massal, sebagai bentuk kekecewaan, kekesalan atau ketidakpuasaan terhadap tindakan dan atau kebijakan yang dilakukan oleh penguasa setempat.

“Guru”

Adalah orang yang berprofesi sebagai tenaga pengajar, juga termasuk kategori sebagai Pegawai Negeri Sipil.

“PNS”

Pasal 1 ayat 1 Undang-undang No. 43 Tahun 1999 di rumuskan sebagai berikut :

Pegawai Negeri adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri, atau disertai tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

“Kabupaten Kampar”

ialah daerah di Propinsi Riau yang beribukota Bangkinang yang terdapat di kepulauan Sumatera.

“Perspektif Hukum Kepegawaian”

ialah suatu tinjauan dan atau analisa dengan menyandarkan serta berdasarkan pada sumber-sumber serta asas-asas hukum kepegawaian. Adapun asas-asas atau sumber-sumber hukum kepegawaian tersebut digali dari peraturan-peraturan perundang-undangan yang terkait langsung atau tidak langsung dengan pokok masalah yang diangkat dalam skripsi.

### **3. Alasan Pemilihan Judul.**

Skripsi yang berjudul “Demonstrasi Guru dan PNS di Kabupaten Kampar dalam Perspektif Hukum Kepegawaian” dipilih karena.

Pertama sebagaimana diketahui, permasalahan di Kabupaten Kampar awalnya dipicu oleh pengusiran seorang guru teladan dari arena rapat yang mendesak



pemerintahan Jefri Noer agar menaikkan anggaran dibidang pendidikan sampai 20% dari APBD. Akibat pengusiran tersebut, gelombang protes dan demonstrasi terus mewarnai hari-hari di Kampar. Akibatnya kantor-kantor pemerintahan tidak berjalan dan sekolah-sekolah di Kabupaten Kampar diliburkan, bahkan pemerintahan lumpuh total.

Akibat dari pengusiran tersebut, maka pada tanggal 21 Februari DPRD Kampar mengadakan Sidang Paripurna yang hasilnya mengusulkan kepada pemerintah memberhentikan Bupati dan Wakil Bupati dari jabatannya. Keputusan tersebut juga didukung oleh DPRD Tingkat I Riau melalui rekomendasi yang juga disampaikan ke Mendagri. Akhirnya pada tanggal 25 Maret 2004 Mendagri mengeluarkan surat pemberhentian terhadap Bupati dan Wakil Bupati Kampar melalui SK Nomor. 131.24.329/2004.

Kedua, tindakan yang dilakukan oleh Guru dan Pegawai Negeri di Kampar tersebut ditinjau dari hukum kepegawaian di Indonesia apakah tidak menyalahi aturan yang telah ditetapkan dalam UU Pokok Kepegawaian. Sehingga tidak menyebabkan ekses di kemudian hari yang dapat dicontoh oleh daerah-daerah lain yang mungkin mempunyai persoalan yang hampir serupa.

#### **4. Tujuan Penulisan.**

Pertama, penulisan skripsi ini merupakan syarat wajib yang harus ditempuh guna meraih gelas Sarjana Hukum (SH) pada jenjang strata satu (SI) di Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya. Kedua, dalam penulisan skripsi ini diharapkan dapat lebih memahami serta mengetahui bagaimana efektifitas

peraturan tentang kepegawaian di Indonesia dengan adanya kasus tersebut di atas. Dan pada akhirnya penulisan skripsi ini diharapkan dapat menyumbangkan pemikiran kepada masyarakat pada umumnya dan kepada pembaca pada khususnya.

## **5. Metodologi.**

### **a. Pendekatan Masalah**

Dalam penulisan skripsi ini digunakan pendekatan yuridis normatif yang maksudnya dengan cara memperoleh ketentuan dan atau penjelasan dari peraturan perundang-undangan yang terkait dengan permasalahan yang dibahas dalam skripsi ini.

### **b. Sumber Bahan Hukum**

#### **1. Sumber bahan hukum primer**

Dalam penulisan skripsi ini sumber bahan hukum primer diperoleh dari peraturan perundang-undangan yang terkait dengan permasalahan.

#### **2. Sumber bahan hukum sekunder**

Sumber bahan hukum sekunder dalam penulisan skripsi ini juga diperoleh dari literatur, melalui informasi-informasi yang diperoleh melalui internet, catatan-catatan yang diperoleh selama mengikuti perkuliahan di Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya, serta berbagai macam bahan kepustakaan yang membahas atau mendukung permasalahan dalam penulisan skripsi ini.

c. Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum

Dari bahan hukum yang telah diperoleh dan telah terkumpul Kemudian dianalisa secara seksama guna memperoleh intisari dari bahan bacaan tersebut baik yang berupa buku-buku maupun peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini dan bahan bacaan lain yang terkait dengan permasalahan yang sedang dibahas.

d. Analisa Bahan Hukum

Mengingat dalam penyusunan skripsi ini digunakan metode pendekatan masalah yuridis normatif, maka proses analisa bahan hukum dilakukan dengan cara memasukkan atau menerapkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku ke dalam permasalahan yang ada.

## **6. Pertanggungjawaban Sistematika.**

Dan akhirnya dalam penyusunan skripsi ini guna mencapai pembahasan secara menyeluruh, disusun pembahasan dengan mempergunakan sistematika yang terdiri dari beberapa bab yang akan diuraikan lebih lanjut ke dalam sub bab-sub bab, antara bab yang satu dengan bab yang lainnya merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan dari keseluruhan isi permasalahan.

Pembahasan tersebut adalah sebagai berikut :

Bab pertama, membahas mengenai pendahuluan, pada bab ini dikemukakan mengenai permasalahan yang meliputi latar belakang dan rumusan masalah, penjelasan judul, alasan pemilihan judul, tujuan penelitian, metodologi yang meliputi pendekatan masalah, sumber bahan hukum, prosedur pengumpulan

dan pengolahan bahan hukum, serta analisa bahan hukum, dan yang terakhir ialah pertanggungjawaban sistematika.

Bab kedua, dibahas mengenai demonstrasi yang dilakukan oleh para guru dan PNS di Kabupaten Kampar dikaitkan dengan tindakan indiscipliner dalam peraturan disiplin PNS dengan sub bab yang meliputi dasar hukum, kewajiban dan larangan, tingkat dan jenis hukuman disiplin, pejabat yang berwenang menghukum, tata cara pemeriksaan.

Bab ketiga dibahas mengenai penyelesaian masalah tersebut menurut hukum kepegawaian di Indonesia khususnya dalam peraturan disiplin PNS dengan sub bab yang meliputi pengajuan keberatan, berlakunya keputusan hukuman disiplin, dan badan pertimbangan kepegawaian.

Dan pada akhirnya penulisan skripsi ini diakhiri dengan bab ke empat adalah penutup yang berisi kesimpulan dan saran. Skripsi ini juga dilengkapi dengan daftar bacaan.