

## **II. TINJAUAN PUSTAKA**

### **A. Pengembangan Sumber Daya Manusia Pemerintahan**

Menurut Sedarmayanti (2002: 42):

Sumber daya manusia merupakan aset utama suatu organisasi yang menjadi perencana dan pelaku aktif dari setiap aktivitas organisasi. Mereka mempunyai pikiran, perasaan, keinginan, status dan latar belakang pendidikan, usia, jenis kelamin yang heterogen yang dibawa ke dalam suatu organisasi sehingga tidak seperti mesin, uang dan material yang sifatnya pasif dan dapat dikuasai serta diatur sepenuhnya dalam mendukung tercapainya tujuan organisasi.

Sumber daya manusia yang cakap, mampu dan terampil belum menjamin produktivitas kerja yang baik, apabila moral kerja dan disiplin rendah. Mereka baru bermanfaat dan dapat mendukung terwujudnya tujuan organisasi, jika mereka berkeinginan tinggi untuk berprestasi. Sumber daya manusia yang kurang mampu, kurang cakap dan tidak terampil, salah satunya mengakibatkan pekerjaan tidak dapat diselesaikan secara optimal dengan cepat dan tepat pada waktunya.

Kualitas dan kuantitas sumber daya manusia dalam suatu organisasi hendaknya disesuaikan dengan kebutuhan organisasi yang bersangkutan supaya efektif dan efisien dalam menunjang tercapainya tujuan, penempatan pegawai juga harus sesuai dengan keinginan dan keterampilannya, sehingga gairah kerja dan disiplin akan lebih baik, serta efektif dalam menunjang terwujudnya tujuan organisasi.

Perbaikan kualitas aparatur pemerintah, harus dimulai sejak rekrutmen dengan menggunakan sistem yang menjamin diperolehnya sumber daya yang memang mempunyai kualitas dasar yang baik, pembinaan melalui penugasan yang mendidik, pengembangan program pelatihan yang memungkinkan tersedianya tenaga siap pakai, peningkatan kesejahteraan yang memadai, dan pemberian jaminan hari tua.

Dalam hubungan ini Rasyid (2000: 41) menyatakan:

Aspek substansial kebijakan penyiapan sumber daya aparatur yang profesional memerlukan definisi yang jelas tentang kualifikasi profesionalisme yang ingin dicapai pada berbagai bidang tugas. Otonomi daerah pada dasarnya akan terselenggara dengan baik apabila didukung oleh faktor-faktor seperti tersedianya sumber daya-sumber daya yang berkualitas baik itu sumber daya manusia dan sumber daya alam dalam pelaksanaan otonomi daerah.

Berdasarkan uraian di atas maka dapat dinyatakan bahwa otonomi daerah pada dasarnya bertujuan untuk meningkatkan kemampuan daerah melalui sumber daya manusia yang berkualitas yang akan membuat kebijakan dan melaksanakan pembangunan sehingga daerah tersebut akan mampu mandiri. Oleh karena itu, pengembangan sumber daya manusia mutlak dilakukan untuk menghasilkan manusia yang profesional, bermoral, bertanggung jawab, kreatif, berprestasi dan berkualitas yang akan meningkatkan kualitas mutu pelayanan terhadap masyarakat. Untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, pemerintah perlu melakukan upaya pengembangan sumber daya manusia mengingat faktor sumber daya manusia merupakan faktor dominan yang menentukan kualitas sistem dan kegiatan administrasinya untuk mencapai tujuan dan pelaksanaan otonomi daerah.

Aspek pengembangan sumber daya manusia menjadi bagian penting dalam upaya mengelola sumber daya manusia secara keseluruhan. Pada hakekatnya pengembangan sumber daya manusia mempunyai dimensi luas yang bertujuan meningkatkan potensi yang dimiliki oleh sumber daya manusia, sebagai upaya meningkatkan profesionalisme dalam organisasi

Menurut Siagian (2003: 182):

Pengembangan sumber daya manusia yang terarah dan terencana disertai pengelolaan yang baik akan dapat menghemat sumber daya lainnya atau setidak-tidaknya pengolahan dan pemakaian sumber daya organisasi dapat secara berdaya guna dan berhasil guna. Pengembangan sumber daya manusia merupakan keharusan mutlak bagi suatu organisasi dalam menghadapi tuntutan tugas sekarang maupun dan terutama untuk mencapai tujuan organisasi

Pencapaian tujuan organisasi tentunya harus ditempuh melalui suatu proses tahapan panjang yang dimulai dari perencanaan sampai dengan pengelolaan dan pemeliharaan potensi sumber daya manusia. Karena pengembangan sumber daya manusia (*human resources development*) merupakan suatu proses peningkatan kualitas atau kemampuan manusia, yaitu mencakup perencanaan, pengembangan dan pengelolaan sumber daya manusia. Dalam hal ini pengembangan sumber daya manusia mempunyai ruang lingkup lebih luas dalam upaya memperbaiki dan meningkatkan pengetahuan, kemampuan, sikap dan sifat-sifat kepribadian, sehingga dapat memegang tanggung jawab di masa yang akan datang.

Secara khusus dalam pengembangan sumber daya manusia yang menyangkut peningkatan segala potensi internal kemampuan diri manusia ini adalah didasarkan fakta bahwa seseorang pegawai akan membutuhkan serangkaian

pengetahuan, keahlian dan kemampuan yang berkembang untuk bekerja dengan baik dalam suksesi posisi yang ditemui selama karier. Dalam hal ini merupakan persiapan karier jangka panjang sumber daya manusia tersebut.

## **B. Disiplin Pegawai Negeri Sipil**

### **1. Pengertian Disiplin**

Disiplin merupakan perilaku yang terbentuk dari hasil latihan untuk selalu mematuhi aturan tata tertib yang telah ditentukan. Menurut Admodiwirjo (2000:235), disiplin adalah setiap usaha mengkoordinasikan perilaku seseorang pada masa mendatang dengan menggunakan hukum dan ganjaran.

Menurut Nawawi (2001: 182) :

Disiplin dalam hubungannya dengan moral kerja diartikan sebagai usaha untuk mencegah terjadinya pelanggaran terhadap ketentuan yang telah disetujui bersama agar pemberian hukuman dapat dihindari. Disiplin merupakan sikap yang tercermin dalam perbuatan tingkah laku perorangan, kelompok atau masyarakat berupa kepatuhan terhadap berbagai peraturandan ketentuan yang ditentukan pemerintah atau etik, norma, dan kaidah yang berlaku dalam masyarakat.

Pengertian disiplin di atas pada dasarnya mencakup adanya kepatuhan, ketaatan, kesetiaan dan terhormat atau patuh kepada ketentuan, peraturan atau norma yang berlaku.

Menurut Kusumaningrum (2005: 44):

Disiplin pegawai adalah sikap mental pegawai yang tercermin dalam perilaku melaksanakan semua peraturan atau ketentuan yang telah ditetapkan organisasi atau pemerintah, dan menghindari pelanggaran-pelanggaran terhadap semua peraturan atau ketentuan sehingga hukuman atau sanksi terhadap pegawai akan dapat dihindari atau tidak terjadi.

Pengertian disiplin di atas pada dasarnya mencakup perilaku pegawai dalam melaksanakan peraturan atau ketentuan yang telah ditetapkan organisasi atau pemerintah dan menghindari pelanggaran atas peraturan tersebut.

Menurut Suradinata (2003: 150):

Dalam hubungannya dengan semangat kerja, disiplin merupakan unsur pengikat, unsur integrasi dan merupakan unsur yang dapat menggairahkan kerja. Disiplin menjadi pengikat dan integrasi, yaitu merupakan kekuatan yang dapat memaksa pegawai untuk mematuhi peraturan serta prosedur kerja yang ditetapkan.

Pengertian di atas menunjukkan bahwa disiplin kerja dapat dipandang sebagai suatu standar norma perilaku yang dimiliki oleh organisasi dalam hubungannya dengan pekerjaan, baik tertulis, dan mengharuskan pegawai mematuhi, sebagai upaya meningkatkan produktivitas. Tetapi, dalam praktek manajemen, pegawai sebagai manusia sering memiliki sifat atau kelemahan yaitu tidak semangat.

Menurut Hariandja (2002:300):

Terdapat beberapa pendekatan untuk meningkatkan disiplin kerja pegawai, yaitu disiplin preventif, korektif, dan progresif. Disiplin preventif merupakan tindakan yang dilakukan untuk mendorong pegawai menaati standar dan peraturan sehingga tidak terjadi pelanggaran, atau bersifat mencegah tanpa ada pemaksaan sehingga mencaiptakan disiplin diri.

Disiplin korektif adalah tindakan mencegah agar pelanggaran tidak terulang lagi, dengan tujuan memperbaiki perilaku yang melanggar aturan, mencegah orang lain melakukan tindakan serupa dan mempertahankan standar kelompok secara konsisten. Sedangkan disiplin progresif yaitu pemberian kesempatan

untuk memperbaiki kesalahan atau pelanggaran, sehingga pengulangan terhadap kesalahan yang sama akan mendapat sanksi yang lebih berat.

## 2. Unsur-Unsur Disiplin

Menurut Nawawi (2001: 183), unsur-unsur disiplin meliputi;

- a. Sikap mental, artinya adalah adanya sikap mental yang tercermin dari perbuatan seseorang dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya serta menjauhkan diri dari perbuatan yang bertentangan dengan peraturan yang telah ditetapkan.
- b. Alat ukur, artinya adalah adanya alat ukur seperti waktu, tugas, pekerjaan dan larangan-larangan yang dituangkan dalam peraturan.
- c. Sanksi atau hukuman, artinya adanya sanksi atau hukuman yang diberikan kepada pelanggar peraturan atau ketentuan yang telah ditetapkan.

Unsur-unsur disiplin di atas menunjukkan adanya hubungan antara pegawai dengan organisasi yang bersifat dinamis. Keduanya memiliki hubungan timbal balik, di mana terjadi saling pertukaran antara kontribusi dan penggantian yang diterima. Tindakan disiplin dipakai oleh organisasi untuk menghukum pegawai yang melanggar aturan-aturan kerja atau harapan-harapan organisasi.

Faktor-faktor yang berkaitan dengan disiplin kerja menurut Edy Sarwoto (2007: 94), meliputi:

- a. Tujuan, yakni adanya tujuan yang hendak dicapai dalam suatu organisasi
- b. Kemampuan, yakni adanya kemampuan dari setiap subsistem dalam organisasi yang akan melaksanakannya
- c. Teladan pemimpin, yakni adanya teladan atau contoh dari pimpinan organisasi
- d. Balas jasa, yakni adanya jaminan akan imbalan materi dari apa yang dikerjakan
- e. Keadilan, yakni adanya prinsip keadilan yang didasarkan pada persamaan dan kesatuan dalam organisasi

- f. Sanksi hukuman, adanya seperangkat sanksi atau hukuman yang akan diberikan pada orang yang melanggar peraturan
- g. Ketegasan, yakni adanya sikap tegas dari pimpinan dalam melaksanakan disiplin dalam organisasi
- h. Komunikasi, yakni adanya proses komunikasi dan hubungan yang baik antar sesama subsitem yang berinteraksi di dalam organisasi.

### **3. Disiplin Pegawai Negeri Sipil**

Pegawai Negeri Sipil (PNS) adalah mereka yang telah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam sesuatu jabatan negeri atau disertai tugas negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan sesuatu perundang-undangan dan digaji menurut perundang-undangan yang berlaku.

PNS berkedudukan sebagai aparatur negara, abdi negara dan abdi masyarakat yang dengan kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila, UUD 1945, negara dan pemerintah, menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan. Kesetiaan dan ketaatan yang penuh tersebut mengandung pengertian bahwa PNS berada sepenuhnya di bawah pemerintah

Menurut Pasal 1 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010, disiplin PNS adalah kesanggupan PNS untuk menaati kewajiban dan menghindari larangan yang ditentukan dalam peraturan perundang undangan dan/atau peraturan kedinasan yang bila tidak ditaati/dilanggar dijatuhi hukuman disiplin.

Disiplin PNS terdiri atas kewajiban dan larangan bagi PNS. Menurut Pasal 3

Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Kewajiban PNS adalah:

- (1) Mengucapkan sumpah/janji PNS;
- (2) Mengucapkan sumpah/janji jabatan;
- (3) Setia dan taat sepenuhnya kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Pemerintah;
- (4) Menaati segala ketentuan peraturan perundangundangan;
- (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 materiil;
- (11) Masuk kerja dan menaati ketentuan jam kerja;
- (12) Mencapai sasaran kerja pegawai yang ditetapkan;
- (13) Menggunakan dan memelihara barang-barang milik negara dengan sebaik-baiknya;
- (14) Memberikan pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat
- (15) Membimbing bawahan dalam melaksanakan tugas;
- (16) Memberikan kesempatan kepada bawahan untuk mengembangkan karier;
- (17) Menaati peraturan kedinasan yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang.

Larangan bagi PNS menurut Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun

2010 Kewajiban PNS adalah:

- (1) Menyalahgunakan wewenang;
- (2) Menjadi perantara untuk mendapatkan keuntungan pribadi dan/atau orang lain dengan menggunakan kewenangan orang lain
- (3) Tanpa izin pemerintah menjadi pegawai atau bekerja untuk negara lain dan/atau lembaga atau organisasi internasional;
- (4) Bekerja pada perusahaan asing, konsultan asing, atau lembaga swadaya masyarakat asing;



- (5) Memiliki, menjual, membeli, menggadaikan, menyewakan, atau meminjamkan barang-barang baik bergerak atau tidak bergerak, dokumen atau surat berharga milik negara secara tidak sah;
- (6) Melakukan kegiatan bersama dengan atasan, teman sejawat, bawahan, atau orang lain di dalam maupun di luar lingkungan kerjanya dengan tujuan untuk keuntungan pribadi, golongan, atau pihak lain, yang secara langsung atau tidak merugikan negara;
- (7) Memberi atau menyanggupi akan memberi sesuatu kepada siapapun baik secara langsung atau tidak langsung dan dengan dalih apapun untuk diangkat dalam jabatan;
- (8) Menerima hadiah atau suatu pemberian apa saja dari siapapun juga yang berhubungan dengan jabatan dan/atau pekerjaannya;
- (9) Bertindak sewenang-wenang terhadap bawahannya;
- (10) Melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan suatu tindakan yang dapat menghalangi atau mempersulit salah satu pihak yang dilayani sehingga mengakibatkan kerugian bagi yang dilayani;
- (11) Menghalangi berjalannya tugas kedinasan;
- (12) Memberikan dukungan kepada calon presiden/wakil presiden, dewan perwakilan rakyat, dewan perwakilan daerah, atau dewan perwakilan rakyat daerah dengan cara: (a) ikut serta sebagai pelaksana kampanye; (b) menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS (c) sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan PNS lain; dan/atau (d) sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas negara;
- (13) memberikan dukungan kepada calon presiden/wakil presiden dengan cara: (a) membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye; dan/atau (b) mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat
- (14) Memberikan dukungan kepada calon anggota dewan perwakilan daerah atau calon kepala daerah/wakil kepala daerah dengan cara memberikan surat dukungan disertai foto kopi kartu tanda penduduk atau surat keterangan tanda penduduk sesuai peraturan perundangundangan;
- (15) Memberikan dukungan pada calon kepala daerah/wakil kepala daerah, dengan cara: (a) terlibat dalam kegiatan kampanye untuk mendukung calon kepala daerah/wakil kepala daerah; (b) menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatan dalam kegiatan kampanye; (c) membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye; dan/atau (d) mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta

pemilu sebelum, selama, dan sesudah kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat.

#### **4. Hukuman Disiplin bagi Pegawai Negeri Sipil**

PNS yang tidak menaati ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 dan/atau Pasal 4 dijatuhi hukuman disiplin. Dengan tidak mengesampingkan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan pidana, PNS yang melakukan pelanggaran disiplin dijatuhi hukuman disiplin.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010:

- (1) Tingkat hukuman disiplin terdiri dari:
  - a. Hukuman disiplin ringan;
  - b. Hukuman disiplin sedang; dan
  - c. Hukuman disiplin berat.
- (2) Jenis hukuman disiplin ringan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a terdiri dari:
  - a. Teguran lisan;
  - b. Teguran tertulis; dan
  - c. Pernyataan tidak puas secara tertulis.
- (3) Jenis hukuman disiplin sedang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b terdiri dari:
  - 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.
- (4) Jenis hukuman disiplin berat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c terdiri dari:
  - a. Penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 3 (tiga) tahun;
  - b. Pemindehan 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.

Berdasarkan uraian di atas maka beberapa unsur disiplin Pegawai Negeri Sipil yang dijadikan indikator dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- 1) Pegawai datang ke kantor sesuai dengan jadwal
- 2) Pegawai mengerjakan dan menyelesaikan tugas sesuai dengan waktu
- 3) Pegawai mengerjakan dan menyelesaikan tugas sesuai dengan sasaran
- 4) Pegawai memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan baik,
- 5) Pegawai menaati tata tertib kantor dan aturan dinas
- 6) Pegawai menggunakan peralatan kantor dengan baik
- 7) Pegawai memelihara barang-barang milik negara
- 8) Pegawai melayani masyarakat dengan ramah
- 9) Pegawai menciptakan dan memelihara suasana kerja yang baik dengan atasan
- 10) Pegawai menciptakan dan memelihara suasana kerja yang baik dengan sesama pegawai

Dasar pemilihan beberapa indikator tersebut disesuaikan dengan kenyataan disiplin kerja PNS pada Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Lampung Utara, selain itu setiap indikator dikembangkan menjadi tiga pertanyaan sehingga pembahasan mengenai disiplin kerja menjadi lebih mendalam.

## **C. Otonomi Daerah**

### **1. Pengertian Otonomi Daerah**

Menurut Mardiasmo (2003: 43):

Otonomi daerah dapat diartikan sebagai hak, wewenang, dan kewajiban yang diberikan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan

dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan yang dimaksud dengan daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Berdasarkan pengertian di atas maka dapat dinyatakan bahwa otonomi daerah mengandung konsep kebebasan untuk berprakarsa dalam mengambil keputusan atas dasar aspirasi masyarakat yang memiliki status demikian tanpa kontrol langsung oleh pemerintah pusat.

Menurut Kaho (2006: 134):

Otonomi daerah adalah suatu peluang (*opportunity*) dan tantangan (*threat*) bagi pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan publik dan melaksanakan pembangunan. Otonomi daerah dipandang sebagai cara untuk mewujudkan secara nyata penyelenggaraan pemerintahan yang efektif dan efisien dan berwibawa guna mewujudkan pemberian pelayanan kepada masyarakat dalam meningkatkan kesejahteraan

Berdasarkan pengertian di atas maka dapat dinyatakan bahwa pemberlakuan otonomi daerah bukan hanya bertujuan untuk pendewasaan politik rakyat melainkan juga sekaligus bermakna mensejahterakan rakyat demi terwujudnya peran serta dalam pemberdayaan masyarakat yang menjadi harapan rakyat.

Menurut Soemitro (2005: 11):

Otonomi daerah mempunyai empat tujuan, pertama: peningkatan ekonomi masyarakat setempat, kedua: meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, ketiga: meningkatkan sosial budaya masyarakat, keempat: untuk demokratisasi. Otonomi daerah adalah bagian dari demokratisasi, demokrasi ditandai dengan *sharing of power*, secara horizontal dengan memberdayakan parlemen dan memandirikan peradilan dan secara vertikal dengan pelimpahan kewenangan pada lapisan-lapisan pemerintahan di daerah. Otonomi daerah dalam konteks demokrasi bertujuan mewujudkan *checks and balances* dalam sistem politik.

Berdasarkan pengertian di atas maka dapat dinyatakan bahwa wewenang yang dimiliki oleh daerah otonom menjadikan daerah tersebut dapat memanfaatkan hak-hak yang dimilikinya, dan salah satu wewenang yang dimiliki daerah otonom adalah wewenang untuk menyusun suatu kebijaksanaan daerah dalam mengelola rumah tangganya dan mengatur kepentingan masyarakat.

Otonomi daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, yang merupakan penerapan konsep teori areal division of power yang membagi kekuasaan secara vertikal. Otonomi daerah diartikan sebagai hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Dengan hakekat yang demikian otonomi daerah memberikan keleluasaan bagi terbukanya potensi-potensi yang ada di daerah tersebut. Otonomi daerah dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas pelayanan pemerintahan. Dengan otonomi daerah pengambilan keputusan lebih dekat kepada rakyat yang dilayani. Rentang kendali pemerintahan menjadi lebih dekat, sehingga pemerintahan dapat lebih responsif terhadap kebutuhan, potensi dan kapasitas daerah yang spesifik, dengan begitu diharapkan pelayanan masyarakat akan lebih baik karena dengan otonomi daerah, daerah dapat lebih mengetahui kebutuhan dan keinginan rakyat di daerahnya.

## **2. Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintahan di Era Otonomi Daerah**

Asas-asas penyelenggaraan pemerintahan daerah meliputi:

### **a. Asas Desentralisasi**

Pasal 1 butir (7) UU 32/2004 Tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan dari

pemerintah pusat kepada daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan penjelasan tersebut, dapat diketahui bahwa tujuan desentralisasi adalah pemberian otonomi kepada daerah untuk meningkatkan daya guna penyelenggaraan pemerintahan daerah, terutama pelaksanaan pembangunan dan pelayanan masyarakat serta melaksanakan kebijakan atas prakarsa sendiri.

Menurut Rozali Abdullah (1999: 81):

Negara kesatuan adalah bentuk negara di mana wewenang legislatif tertinggi dipusatkan pada satu badan legislatif nasional/pusat kekuasaan terletak pada pemerintah pusat dan tidak pada pemerintah daerah. Pemerintah pusat berwenang menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah otonom atau negara kesatuan dengan sistem desentralisasi

Berdasarkan pendapat di atas dapat diketahui bahwa kedaulatan negara dalam negara kesatuan tersebut, baik keluar maupun ke dalam, sepenuhnya berada di tangan pemerintah pusat, hanya saja pemerintah pusat dapat menyerahkan sebagian kewenangan yang dimilikinya kepada daerah sesuai dengan dengan asas desentralisasi. Berapa banyak kewenangan yang diserahkan oleh pemerintah pusat kepada daerah akan menentukan berapa luas otonomi yang dimiliki daerah yang bersangkutan.

Urusan-urusan yang telah diserahkan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi, menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah, baik yang menyangkut penentuan kebijakan maupun yang menyangkut segi-segi pembiayaannya. Bidang kewenangan yang mewarnai fenomena desentralisasi adalah bidang kepegawaian, budget kepegawaian dan penyesuaian berbagai rupa kebijaksanaan umum.

Hal ini tertuang dalam Ketentuan Umum Pasal 1 Butir (2) dan dipertegas dalam Pasal 10 Pasal 1 butir (7) UU 32/2004 Tentang Pemerintahan Daerah menyatakan:

- (1) Pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah pusat.
- (2) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana pada ayat (1), pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembagian.
- (3) Urusan pemerintah yang menjadi urusan pemerintah pusat sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) meliputi: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisia, moneter dan fiskal dan agama

b. Asas Dekonsentrasi

Asas dekonsentrasi sebenarnya hampir sama dengan asas desentralisasi. Dalam Pasal 1 Butir (8) disebutkan asas dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/ atau pada instansi vertikal di wilayah tertentu.

Perbedaannya terletak pada titik laju menjauhi titik pusat atau sentral. Desentralisasi memiliki gerak menjauhi berupa penyerahan urusan pemerintahan yang diberikan kepada pemerintah di bawahnya yang selanjutnya urusan yang diberikan akan menjadi urusan rumah tangga daerah, jadi bukan pada perorangan seperti dalam asas dekonsentrasi.

c. Tugas Perbantuan

Apabila semua urusan pemerintahan di daerah dilaksanakan sendiri oleh pemerintah pusat, maka ditinjau dari segi daya dan hasil guna kurang dapat dipertanggung jawabkan karena memerlukan tenaga dan biaya yang sangat

besar. Pasal 1 Butir (9) menyebutkan bahwa tugas perbantuan yaitu penugasan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dan/atau desa, dari pemerintah provinsi pada pemerintah kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu. Dalam hal penyelenggaraan asas tugas perbantuan tidak beralih menjadi urusan rumah tangga daerah yang dimintakan bantuannya. Selanjutnya tugas perbantuan bukanlah sebagai asas pengganti dari asas desentralisasi dari urusan pemerintah pusat yang ditugaskan pada pemerintah daerah.

#### **D. Kerangka Pikir**

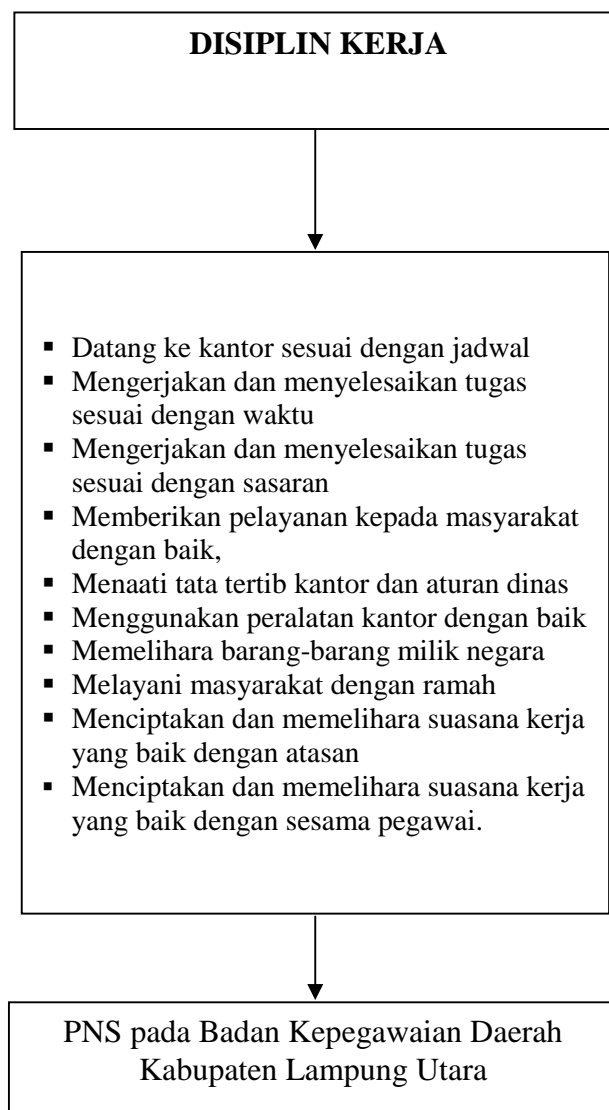
Disiplin kerja pegawai merupakan hal yang sangat penting dalam rangka menciptakan pegawai yang profesional dan mampu mewujudkan diri sebagai abdi negara dan abdi masyarakat. Upaya kongkrit yang dilakukan pemerintah untuk mewujudkan PNS yang memiliki kinerja optimal tersebut adalah dengan memberlakukan peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian yang mengatur kedudukan, kewajiban, hak, dan pembinaan PNS. Produk hukum terbaru yang mengatur masalah ini adalah Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Maknanya adalah upaya untuk mencapai kinerja pegawai yang optimal harus didukung oleh disiplin PNS dalam bekerja. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010, disiplin PNS adalah kesanggupan PNS untuk menaati kewajiban dan menghindari larangan yang ditentukan dalam peraturan



perundang undangan dan/atau peraturan kedinasan yang apabila tidak ditaati atau dilanggar dijatuhi hukuman disiplin.

Kerangka pikir penelitian mengenai disiplin kerja pegawai pada Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Lampung Utara, dapat dilihat pada bagan sebagai berikut:



**Gambar 1**  
**Bagan Kerangka Pikir Penelitian**