

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Badan Kepegawaian Daerah (BKD) merupakan instansi pemerintahan yang mempunyai tugas melaksanakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah di bidang kepegawaian serta dapat ditugaskan untuk melaksanakan penyelenggaraan yang dilimpahkan oleh pemerintahan kepada walikota selaku wakil pemerintahan dalam rangka dekonsentrasi.

Badan ini dibentuk setelah pelaksanaan otonomi daerah tahun 1999. Badan ini mengurus administrasi kepegawaian pemerintahan daerah, baik di pemerintahan daerah, Kabupaten/Kota maupun pemerintahan Provinsi. Hampir sebagian besar BKD ini hanya berada di tingkat Kabupaten/Kota, sedangkan di tingkat Provinsi banyak yang masih menggunakan biro, yakni Biro Kepegawaian. Tugas BKD dalam melaksanakan administrasi kepegawaian pada prinsipnya terdiri dari tiga macam, yaitu¹ :

1. Penyiapan peraturan daerah di bidang kebijaksanaan teknis kepegawaian
2. Penyiapan dan pelaksanaan pangkatan, kenaikan pangkat, pemindahan, penetapan janji, tunjangan, kesejahteraan, dan

¹ Sri Hartati, Setia jeng Kadarsih & Tedi Sudrajat, Hukum Kepegawaian di Indonesia (Jakarta: Sinar Grafika, 2014) h. 86

pemberhentian PNS Daerah, baik yang menduduki jabatan yang struktural/fungsional atau tidak

3. Pengelolaan sistem informasi kepegawaian daerah, dan menyampaikan setiap informasi kepegawaian daerah kepada BKD.

Manajemen kepegawaian menurut Dr. Siagian, M. P. A. adalah kemampuan atau keterampilan memperoleh suatu hasil dalam rangka pencapaian tujuan melalui kegiatan orang lain. DRS. F.X Soedjadi, M. P. A. mengartikan sebagai proses kegiatan dari pimpinan untuk mencapai tujuan yang ditetapkan melalui kerja sama yang efisien dari orang lain serta sesuai dengan sumber atau faktor lain yang tersedia untuk itu.²

Peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil yang merupakan aturan pelaksanaan dari ketentuan Pasal 17,18 ayat (4), Pasal 57, Pasal 67, Pasal 68 ayat (7), Pasal 74, Pasal 78, Pasal 81, Pasal 85, Pasal 86 ayat (4), Pasal 89, Pasal 91 ayat (6), Pasal 92 ayat (4), dan Pasal 125 pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Institusi atau lembaga pemerintah sebagai salah satu bentuk organisasi agar mampu mencapai keberhasilan sangat tergantung kepada sumber daya manusianya. Dalam hal ini “aparatur” yang mewakilinya yang tidak dapat dipegang oleh sembarang orang, memerlukan persiapan melalui pendidikan dan pelatihan. Sebagai tolak ukur meningkatkan kualitas sumber daya dan peningkatan kinerja Sumber Daya Manusia

² Buchori Zainun, Administrasi dan Manajemen Kepegawaian Pemerintah (Jakarta: CV Haji Masagung, 1990) h. 3

dalam menghadapi persaingan global. Dalam hal ini, salah satu indikator keberhasilan suatu organisasi pemerintah yakni kelancaran pelayanan di sektor publik hingga saat ini belum sepenuhnya dirasakan oleh masyarakat luas. Dengan adanya Undang-undang No. 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, diharapkan mampu memperbaiki sistem manajemen pemerintahan yang berorientasi pada pelayanan publik serta kepuasan publik sebab PNS tidak lagi berorientasi melayani atasannya, melainkan masyarakat.³

Sebagai SDM yang handal dalam menjalankan tugas sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN) harus mampu menjalankan revolusi mental dengan mendasari tuntunan kehidupan beragama secara benar, selalu memiliki Prinsip dalam melayani masyarakat sehingga tercipta good governance. Di setiap organisasi akan bisa dicapai melalui kesadaran diri ASN yang mempunyai etos kerja yang baik sudah barang tentu akan menghasilkanykinerja yang baik dan memuaskan, sehingga akan didapatkan ASN yang professional.

Dalam aturan tersebut manajemen pegawai negeri sipil adalah pengelolaan pegawai negeri sipil untuk menghasilkan pegawai negeri sipil yang profesional, memiliki dasar nilai, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Manajemen pegawai negeri sipil dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil diantaranya

³ Artikel, Ratna Hartati, Membangun Aparatur Sipil Negara (ASN) Yang Handal Dalam Menjalankan Revolusi Mental, 3 Juli 2015

berisi ketentuan mengenai penyusunan dan penerapan kebutuhan, pengadaan, pangkat dan jabatan, pengembangan karier, promosi, mutasi, penilaian kinerja, penggajian dan tunjangan, penghargaan, disiplin, pemberhentian, jaminan pensiun dan jaminan hari tua, serta perlindungan.

Penyelenggaraan manajemen PNS (Pegawai Negeri Sipil) dilaksanakan oleh presiden selaku pemegang kekuasaan tertinggi pembinaan ASN yang dapat mendelegasikan sebagian kekuasaannya kepada PPK. Dalam menyelenggarakan manajemen PNS, Presiden atau PPK (Pejabat Pembuat Komitmen) mempunyai kewenangan menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian PNS serta pembinaan manajemen PNS di instansi pemerintahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang undangan.⁴

Aparatur Sipil Negara (ASN) berdasarkan Undang Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara adalah profesi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintahan dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintahan.⁵

Dalam rangka penyampaian tujuan nasional sebagaimana tercantum dalam alinea ke-4 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (UUD 1945), diperlukan ASN yang professional, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan

⁴ <https://www.joglobang.com/gaya/pp-11-2017-manajemen-pns>, diakses senin tanggal 17 Januari 202, Pukul 16.00 WIB.

⁵ Shilvi Dwi Aulia, 2018, Kasus Korupsi Aparatur Sipil Negara (ASN) Perempuan di lembaga Pemasyarakatan Perempuan Kelas II A Pekanbaru Provinsi Riau, (fakultas ilmu social dan ilmu politik Universitas Riau) h.2

mampu menjalankan peran sebagai perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 telah memberikan dasar pengertian tentang masalah pemberhentian pegawai negeri sipil, hal tersebut diatur dalam pasal 23 mengenai pegawai negeri sipil diberhentikan secara tidak hormat⁶. Pemberhentian tersebut di karena melakukan pelanggaran/ tindak pidana penyelewengan karena melanggar sumpah atau janji/ melakukan pelanggaran peraturan disiplin Pegawai Negeri Sipil yang berat, di hukum penjara berdasarkan keputusan pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap (karena suatu tindakan pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara setinggi tingginya empat tahun atau diancam dengan pidana yang lebih berat).⁷

Berdasarkan hal di atas terjadi adanya pemberhentian 19 orang aparatur sipil negara di pemerintahan kabupaten Kampar secara tidak hormat karena mereka terlibat dalam kasus tindak pidana korupsi. Pemecatan dilakukan pasca keluarnya surat keputusan bersama mendagri, menteri PANRB (Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi), dan kepala BKN (Badan Kepegawaian Negara) 182/6597/SJ, nomor 15/2018 lalu. Awal pemecatan dilakukan hanya 18 orang, namun menjelang tahun baru 2019 jumlah itu bertambah menjadi

⁶ Sudibyo Triatmodjo, Hukum Kepegawaian Mengenai Kedudukan Hak Dan Kewajiban Pegawai Negeri Sipil, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983) h. 172

⁷ Sotomo, Hukum Kepegawaian dalam Praktek, (Surabaya: Usaha Nasional, 1987) h. 224

19 orang setelah pemerintahan Kabupaten Kampar mengeluarkan surat pemberhentian satu orang lagi ASN pada tanggal 31 Desember 2018⁸.

Telah terjadi sengketa Surat Keputusan Walikota Tentang Pemberhentian Pejabat Pimpinan Tinggi Pratama/Sekretaris Daerah dalam Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 208 K/TUN/2024 bahwa tertanggal 24 Januari 2018, Tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama Sekretaris Daerah Kota Baubau. Pada tanggal 24 Januari 2018 Penggugat dilantik dengan posisi pada Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama (JPTP) Sekretaris Daerah Kota Baubau oleh Tergugat. Pada tanggal 18 April 2019, Tergugat menulis Surat No. 800/1863, Perihal: Perpanjangan Tenaga Pembantuan, pada butir 3 surat tersebut menyatakan bahwa perpanjangan izin penugasan dan/atau pembantuan Penggugat sampai berakhirnya masa jabatan Tergugat

Pada tanggal 13 Januari 2023 Pemangku Jabatan Tergugat meninggal dunia, dan pada tanggal 14 Januari 2022 Gubernur Sulawesi Tenggara menyerahkan Surat Keputusan pengangkatan Pejabat (Pj) Walikota Baubau ic. Tergugat. Setelah Pengangkatan Pejabat (Pj) Walikota Baubau ic. Tergugat, mulai bersebaran isu bahwa akan ada perombakan pimpinan dan pejabat dibawah pimpinan/*Organisasi Perangkat Daerah (OPD)*, ini semua membuat tidak nyaman pimpinan dan pejabat dibawah pimpinan/*OPD* sehingga dapat berefek terhadap kerja

⁸ <https://pekanbaru.bpk.go.id/?p=36222>, diakses senin tanggal 17 Januari 2023, Pukul 16.00 WIB.

masing-masing pimpinan dan pejabat dibawah pimpinan/OPD tersebut. Demikian juga dengan Penggugat selaku Sekretaris Daerah Kota Baubau mulai dibatasi kewenangannya bahkan tidak banyak difungsikan, dan juga wajah Penggugat mulai dibatasi pemampangan photo Penggugat di baliho yang selama ini jadi tradis/kebiasaan yang dibuat dan dibiayai oleh Pemkot Baubau selalu ada photo Penggugat sebagai Sekretaris Daerah Kota Baubau.

Bahwa kegiatan rapat-rapat penting di Pemerintah Kota Baubau tidak melibatkan Penggugat, padahal sesuai Pasal 3 dan 4 Peraturan Walikota Baubau No. 5 Tahun 2016 Tentang Tugas Pokok dan Fungsi Sekretaris Daerah Kota Baubau adalah Tugas Sekretaris Daerah Kota Baubau, untuk jelasnya tugas Sekretaris Daerah Kota Baubau

Tindakan Tergugat sebagai PJ. Walikota Baubau dalam melakukan berupa promosi, demosi dan pergeseran jabatan dilingkungan Pemerintahan Kota Baubau tidak melibatkan Penggugat, padahal Penggugat secara *ex-officio* adalah Ketua Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan (Baperjakat), dan beberapa kali pelantikan jabatan dilingkungan Pemerintahan Kota Baubau, Penggugat hanya menandatangani beberapa dokumen pendukung pelantikan tersebut tanpa melibatkan Penggugat dalam rapat pembahasan pada Tim Baperjakat, demikian juga terkait tugas Penggugat selaku Ketua Harian TPID dan Satgas Pangan Kota Baubau, dan Penggugat kebanyakan mewakili Walikota pada kegiatan-kegiatan di luar Kota Baubau, sehingga

fungsi utamanya sebagai ketua harian TPID dan Ketua Satgas Pangan Kota Baubau tidak dilaksanakan secara maksimal oleh Penggugat sebagai Sekretaris Daerah kebanyakan ditugaskan di luar kota Baubau seperti Rapat terkait inflasi yang dipimpin Bapak Presiden RI, dimana yang hadir adalah Menteri, pimpinan lembaga negara, kepala Daerah (Gubernur, Bupati dan Walikota), Kapolda dan Kejati se-Indonesia, dan hanya Kota Baubau yang tidak diwakili Tergugat tetapi diwakili oleh Penggugat, sehingga berdampak pada Inflasi Kota Baubau termasuk Kategori tertinggi di Indonesia

Berdasarkan uraian di atas, penulis tertarik untuk meneliti lebih lanjut mengenai pemberhentian sebagai PNS dengan judul tesis: **Analisis Yuridis Sengketa Surat Keputusan Walikota Tentang Pemberhentian Pejabat Pimpinan Tinggi Pratama/Sekretaris Daerah (Studi Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 208 K/TUN/2024).**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka ditentukan perumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan hukum pemberhentian pejabat pimpinan tinggi pratama/sekertaris daerah oleh walikota dalam peraturan perundang-undangan?
2. Bagaimana akibat hukum atas terbitnya surat keputusan walikota tentang pemberhentian pejabat pimpinan tinggi/sekertaris daerah?

3. Bagaimana pertimbangan hakim dalam Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 208 K/TUN/2024?

C. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan penelitian dalam penulisan tesis ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan pengaturan hukum pemberhentian pejabat pimpinan tinggi pratama/sekertaris daerah oleh walikota dalam peraturan perundang-undangan.
2. Untuk mengetahui dan menganalisa akibat hukum atas terbitnya surat keputusan walikota tentang pemberhentian pejabat pimpinan tinggi/sekertaris daerah.
3. Untuk mengetahui dan menganalisa pertimbangan hakim dalam Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 208 K/TUN/2024.

D. Manfaat Penelitian

Melalui Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis, normatif maupun praktis, yakni ;

1. Secara teoritis, hasil penelitian ini akan memberikan sumbang saran dalam khasanah ilmu pengetahuan hukum, khususnya di bidang pemberhentian pegawai negeri sipil.
2. Secara praktis, Praktis hasil penelitian ini akan memberikan sumbang saran dalam khasanah ilmu pengetahuan hukum, khususnya tentang

pemberhentian sebagai pegawai negeri sipil karena keputusan walikota.

E. Kerangka Teori dan Kerangka Konsep

1. Kerangka Teori

Kerangka teoritik dan sebagainya, berbagai istilah tersebut pada dasarnya sama maksud dan maknanya, mungkin ada yang lebih luas dan yang lain lebih sempit kajiannya, akan tetapi isi dari kerangka teoritik adalah konsepsi-konsepsi, teori-teori, pandangan-pandangan, dan penemuan yang relevan dengan pokok permasalahan.⁹

Kata teoritik atau teoritis atau *theoretical* berarti berdasarkan pada teori, mengenai atau menurut teori.¹⁰ Kata teori berasal dari kata *theoria* dalam bahasa Latin yang berarti perenungan. Kata *theoria* itu sendiri berasal dari kata *thea* yang dalam bahasa Yunani berarti cara atau hasil pandang.¹¹ Dalam penelitian ilmiah, adanya kerangka teoritis adalah merupakan suatu kerangka dari mana suatu masalah dan hipotesis diambil atau dihubungkan.

Peter Mahmud Marzuki menyatakan bahwa: "Penelitian hukum dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori ataupun konsep baru

⁹ Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, h. 92.

¹⁰ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2001, h. 156

¹¹ Soetandyo Wigjosoebroto, *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Elsam HuMa, Jakarta, 2002, h. 184

sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi.”¹² Kedudukan teori dalam suatu penelitian hukum sangat penting, di mana teori membuat jelas nilai-nilai oleh postulat-postulat hukum sampai kepada landasan filosofisnya yang tertinggi.¹³

Teori hukum sendiri boleh disebut sebagai kelanjutan dari mempelajari hukum positif, setidaknya-tidaknya dalam urutan yang demikian itulah kita merekonstruksikan kehadiran teori hukum secara jelas.¹⁴

Satjipto Rahardjo berpendapat bahwa :

Dalam ilmu pengetahuan hukum, teori menempati kedudukan yang penting karena memberikan sarana untuk merangkum serta memahami masalah yang dibicarakan secara lebih baik. Hal-hal yang semula tampak tersebar dan berdiri sendiri bias disatukan dan ditunjukkan kaitannya satu sama lain secara bermakna. Teori dengan demikian memberikan penjelasan dengan cara mengorganisasikan dan mensistematisasikan masalah yang dibicarakan.¹⁵

a. Teori Negara Hukum

Negara hukum merupakan negara yang berdiri diatas hukum yang menjamin keadilan kepada setiap warganya. Dalam konstitusi Pasal 1 ayat (3) menjadi bukti tertulis bahwa Indonesia adalah negara hukum. Ni”matul Huda menyatakan dalam bukunya bahwa “Prinsip ini semula dimuat dalam Penjelasan, yang berbunyi: “Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) tidak berdasar atas kekuasaan belaka

¹²Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media, Jakarta, 2010, h. 35

¹³Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2010, h. 254.

¹⁴*Ibid.*, h. 253.

¹⁵*Ibid.*

(*machtstaat*).¹⁶ Dalam hal ini jelas bahwa pada awalnya terdapat bukti tertulis yang menunjukkan Indonesia menganut konsep negara hukum barat (*rechtsstaat*).

Abdul Latif mengutip Senoadji, menyebutkan "... Negara Hukum Indonesia memiliki ciri-ciri khas Indonesia. Karena Pancasila harus diangkat sebagai norma dasar dan sumber hukum, maka Negara Hukum Indonesia ... dinamakan Negara Hukum Pancasila".¹⁷

Penulis memiliki pemahaman bahwa memang pernyataan tersebut bisa dibenarkan terkait dengan hilangnya redaksi "*rechtsstaat*" dari UUD NRI 1945 yang menyebutkan Indonesia adalah negara hukum dan juga kiblat negara hukum Indonesia bukan *rechtsstaat* (hukum tertulis/civil law dan kepastian hukum) maupun *rule of law* (hukum tidak tertulis/*common law* dan keadilan substansial). Seakan memang kedua konsep hukum tersebut diambil sisi baiknya dan menjadi Negara Hukum Pancasila. Namun seiring dengan perkembangannya Indonesia sejak melakukan amandemen, dengan mengangkat konsep negara hukum dalam konstitusinya. Negara Hukum Pancasila memiliki ciri khas Indonesia sesuai dengan sumber hukum Indonesia yang salah satunya adalah hukum yang masih berlaku dimasyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan konstitusi.

¹⁶ Huda, Ni'matul, 2011, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: PT Raja Grafindo, h. 17.

¹⁷ Latif, Abdul. *Fungsi Mahkamah Konstitusi (Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi)*. Yogyakarta. Kreasi Total Media, 2009. h. 73-74.

Menurut Couwenberg prinsip dasar yang sifatnya liberal dari *rechstaat*/Eropa Kontinental mencakup sepuluh bidang yaitu :

1. Pemisahan antara negara dan masyarakat sipil (*de scheiding tussen staat en burgerlijke maatschappij*), pemisahan antara kepentingan umum dan kepentingan khusus perorangan, pemisahan kekuasaan antara hukum publik dan hukum privat;
2. Pemisahan antara negara dan gereja (agama);
3. Jaminan atas hak-hak kebebasan sipil (*burgerlijke vrijheids rechten*);
4. Persamaan terhadap undang-undang (*gelijkheid voor de wet*);
5. Konstitusi tertulis sebagai dasar kekuasaan negara dan dasar sistem hukum;
6. Pemisahan kekuasaan berdasarkan trias politica dan sistem check and balances;
7. Asas legalitas (*heerscappij van de wet*);
8. Ide tentang aparat pemerintahan dan kekuasaan kehakiman yang tidak memihak dan netral;
9. Prinsip perlindungan hukum bagi rakyat terhadap penguasa oleh peradilan yang bebas dan tidak memihak;
10. Prinsip pembagian kekuasaan, baik teritorial sifatnya maupun vertikal (sistem federasi maupun desentralisasi).¹⁸

Berdasarkan sifat dasar liberal dan demokrasi yang dikemukakan

Couwenberg, Meuwissen menyatakan ciri *rechtsstaat* antara lain:

1. Adanya undang-undang dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dan rakyat;
2. Adanya pembagian kekuasaan negara, yang meliputi kekuasaan pembuatan undang-undang yang ada pada parlemen (DPR), kekuasaan kehakiman yang bebas yang tidak hanya menangani sengketa antar individu raktar tetapi juga antara penguasa dan rakyat, dan pemerintah yang mendasarkan tindakannya atas undang-undang;
3. Diakui dan dilindunginya hak-hak kebebasan rakyat (*vrijheidsrechten van de burger*).¹⁹

Menurut Albert Venn Dicey dalam konsep negara hukum *rule of law/anglo saxon/common law* terdapat tiga ciri penting yaitu:

¹⁸ *Ibid.*, h. 87-88.

¹⁹ *Ibid.*, h. 88-89.

1. Supremasi hukum (*supremacy of law*), dari *regular law* untuk menentang pengaruh dari *arbitrary power* dan meniadakan kesewenang-wenangan, prerogatif atau *discretionary authority* yang luas dari pemerintah ;
2. Persamaan dihadapan hukum (*Equality before the law*), dari semua golongan kepada *ordinary law of the land* yang dilaksanakan oleh *ordinary court*, ini berarti bahwa tidak ada orang yang berada di atas hukum, baik pejabat maupun warga negara biasa kewajiban untuk mentaati hukum yang sama;
3. Konstitusi adalah hasil dari *the ordinary law of the land*, bahwa hukum konstitusi bukanlah sumber tetapi merupakan konsekuensi dari hak-hak individu yang dirumuskan dan ditegaskan oleh peradilan, singkatnya, prinsip-prinsip hukum privat melalui tindakan peradilan.²⁰

Setiap wilayah negara tentu memiliki karakteristik yang berbeda-beda sehingga sistem dan penerapan hukumnya tentu harus disesuaikan. Demikian juga halnya di Indonesia, sebagai negara yang memiliki tujuan untuk memberikan kesejahteraan kepada rakyatnya, tidak bisa hanya menitikberatkan kepastian hukum menjadi tujuan utama negara hukumnya. Karena aspek keadilan terhadap rakyat menjadi perhatian penting sebagaimana telah diimplementasikan dalam MKRI bahwa pencari keadilan bisa mengajukan gugatan apabila terdapat peraturan perundang-undangan yang menurut mereka melanggar hak konstitusional mereka atau paling tidak dalam perspektif mereka tidak adil.

Dalam teori kedaulatan negara, Indonesia menganut dua teori yaitu kedaulatan hukum dimana negara tunduk pada hukum yang dibuatnya dan kedaulatan rakyat dimana negara mengabdikan pada kemauan rakyatnya. Selain dua konsep negara hukum diatas yang banyak diadopsi

²⁰ Albert Venn Dicey. 2014. Introduction to the Study of the Constitution (terjemahan). Nusa Media. Bandung. h. 202-203.

oleh berbagai negara, Indonesia menganut konsep Negara Hukum Pancasila.

Abdul Latif menyebutkan “Konsep Negara Hukum Pancasila ... dengan ciri-ciri.

- (1) ada hubungan yang erat antara agama dan negara;
- (2) bertumpu pada Ketuhanan Yang Maha Esa;
- (3) kebebasan beragama dalam arti positif;
- (4) ateisme tidak dibenarkan dan komunisme dilarang; serta
- (5) asas kekeluargaan dan kerukunan.”²¹

I Dewa Gede Atmadja mengutip Muhammad Tahir Azhary menyatakan

... unsur utama Negara Hukum Pancasila, meliputi:

- a. Pancasila;
- b. MPR;
- c. Sistem Konstitusi;
- d. Persamaan;
- e. Peradilan bebas.²²

Dalam buku yang berjudul Fungsi Mahkamah Konstitusi (Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi) Abdul Latif menyatakan kesimpulannya atas Negara Hukum Pancasila mempunyai karakteristik atau kriteria yaitu:

1. Dari sudut pemikiran keadilan, Negara Hukum Pancasila merupakan negara hukum yang mengutamakan keadilan sosial;
2. Dari sudut konsep kenegaraan Negara Hukum Pancasila mengutamakan dan menerima konsep negara hukum integralistik;
3. Dari sudut upaya kesejahteraan, mengarah kepada terciptanya masyarakat adil berkemakmuran dan makmur yang berkeadilan;
4. Dari sudut moral Negara Hukum Pancasila adalah negara yang berlandaskan Ketuhanan Yang Maha Esa serta menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia (Indonesia).²³

²¹ *Ibid.*, h. 76.

²² Azhary, Muhammad Tahir. *Negara Hukum Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*. Jakarta. Prenada Media, 1992, h. 102

Sebagai bentuk penegasan atas Negara Hukum Pancasila, menurut Padmo Wahyono dalam Materi Kuliah Hukum Tata Negara konsep Negara Hukum Pancasila memiliki sebagai berikut:

1. Hukum bersumber pada Pancasila dan sumber dari segala sumber hukum;
2. Negara berdasarkan atas hukum bukan kekuasaan belaka;
3. Pemerintah berdasarkan atas sistem konstitusional;
4. *Equality berfore the law*;
5. Kekuasaan kehakiman yang merdeka.²⁴

Negara Hukum Pancasila bisa dikenali karena dalam penyelenggaraannya memiliki ciri-ciri sebagai berikut :

1. Bertitik pangkal dari asas kekeluargaan dan kerukunan;
2. Tidak mengenal sekulerisme mutlak;
3. Kebebasan beragama dalam arti positif;
4. HAM bukanlah titik sentral tetapi keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat lebih diutamakan;
5. Demokrasi disusun dalam bingkai permusyawaratan perwakilan.²⁵

b. Teori Keadilan (*justice theory*)

Keadilan merupakan teori yang mengkaji dan menganalisis tentang keberpihakan, kebenaran dan ketidaksewenang-wenangan dari institusi atau individu terhadap masyarakat atau individu yang lainnya. Teori keadilan dikembangkan oleh Plato, Hans Kelsen, Jhon Stuart Mill, dan Jhon Rawls. Fokus teori ini pada keadilan yang terjadi dalam masyarakat, bangsa dan negara.²⁶

²³ Abdul Latif, *Op.Cit.*, h. 78.

²⁴ Martitah dan Hery Abduh. *Negara dan Negara Hukum*. Materi Kuliah yang disampaikan pada perkuliahan *Hukum Tata Negara*. Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, 2010, h. 12.

²⁵ *Ibid.*, h. 11.

²⁶ HS, Salim dan Erlies Septiana Nurbani, 2014, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Desertasi dan Tesis*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, h. 2.

Keadilan bukan permasalahan atau hal yang baru dibicarakan para ahli, pembicaraan tentang keadilan telah dimulai sejak Aristoteles sampai saat ini. Bahkan, setiap ahli mempunyai pandangan yang berbeda tentang esensi keadilan. Teori yang mengkaji dan menganalisis tentang keadilan dari sejak Aristoteles sampai saat ini, disebut dengan teori keadilan.²⁷

Salah satu teori keadilan yang dapat disajikan dalam penelitian ini adalah teori keadilan yang dikembangkan oleh Jhon Rawls, yang mengembangkan teori keadilan berlandaskan pada konsep keadilan sosial. Keadilan sosial menurut Jhon Rawls merupakan prinsip kebijaksanaan rasional yang diterapkan pada konsep kesejahteraan agregatif (hasil pengumpulan) kelompok. Subjek utama keadilan sosial adalah struktur masyarakat, atau lebih tepatnya, cara-cara lembaga-lembaga sosial utama mendistribusikan hak dan kewajiban fundamental serta menentukan pembagian keuntungan dari kerja sama sosial.²⁸

Hukum senantiasa mencari jalan untuk memecahkan soal, yakni dengan mempertimbangkan seteliti-telitinya kedua jenis kepentingan yang bertentangan, sehingga terdapat keseimbangan. Jadi hukum itu menunjukkan usahanya penyelesaian masalah dengan cara adil, yaitu penyelesaian yang mengadakan keseimbangan antara kepentingan yang pada hakikatnya bertentangan, sehingga masing-masing memperoleh apa

²⁷ *Ibid.*, h. 25.

²⁸ Rawls, Jhon, 2006, *A Theory of Justice, Teori Keadilan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, h. 26.

yang patut diterima, meskipun hakikatnya tidak memberi kepuasan kepada semua pihak.²⁹

Dialektika hukum dan keadilan merupakan permasalahan lama (klasik), akan tetapi selalu menarik perhatian. Hal ini dikarenakan manusia senantiasa memerlukan dan mengharapkan keadilan, kebenaran dari hukum yang ada. Sebab, hal itu merupakan nilai dan kebutuhan asasi bagi masyarakat yang beradab.

Pemikiran mengenai keadilan berkembang dengan berbagai pendekatan yang berbeda, sehingga konsep keadilan yang tertuang dalam banyak literatur tidak mungkin tanpa melibatkan tema-tema moral, politik, dan teori hukum yang ada. Konsep keadilan menurut Jhon Rawls misalnya, Jhon Rawls mendasari pemikiran mengenai keadilan dalam dua arus utama. *Pertama*, aliran etis yang menghendaki keadilan yang lebih mengutamakan hak daripada manfaat keadilan itu sendiri. *Kedua*, aliran institutif yang lebih mengutamakan manfaat daripada hak.³⁰

Jhon Rawls, memahami keadilan sebagai suatu upaya untuk mentesiskan paham liberalisme dan sosialisme. Sehingga secara konseptual Rawls menjelaskan keadilan sebagai *fairness*, yang mengandung asasnya bahwa orang yang merdeka dan rasional berkehendak mengembangkan kepentingannya untuk memperoleh kedudukan yang

²⁹ Dirjosisworo, Soedjono, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, h. 11.

³⁰ Nainggolan, Jogi, 2015, *Energi Hukum Sebagai Faktor Pendorong Efektivitas Hukum*, Refika Aditama, Jakarta, h. 51.

sama pada saat akan memulainya dan itu merupakan syarat yang fundamental.³¹

Secara umum, unsur-unsur formal dari keadilan yang dikatakan oleh Rawls pada dasarnya harus memenuhi nilai unsur hak dan unsur manfaat. Maka nilai keadilan di sini mempunyai aspek empiris, di samping aspek idealnya. Maksudnya adalah diaktualisasikan secara konkret menurut ukuran manfaatnya.³²

Menurut Jhon Rawls keadilan tidak saja meliputi konsep moral tentang individunya (keadilan substantif), tetapi juga mempersoalkan mekanisme dari pencapaian keadilan itu sendiri, termasuk juga bagaimana hukum turut serta mendukung upaya tersebut (keadilan prosedural).³³ Dengan demikian, terdapat beberapa kriteria untuk dapat menentukan suatu keadilan, baik secara substantif, maupun prosedural, yaitu:

- 1) Adanya keadilan yang berlaku di mana dan kapan saja, artinya keadilan harus ditempatkan atas dasar yang relatif sesuai tempat dan waktu.
- 2) Adanya persamaan hak dan kewajiban.
- 3) Adanya kesesuaian antara keadilan prosedural dengan keadilan substansional, artinya keadilan yang diperoleh sejak dimulai perkara sampai dengan hasil akhir, yaitu dapat diterimanya putusan oleh para pihak.
- 4) Adanya kesesuaian penerapan antara peraturan perundang-undangan dengan rumusan putusan hakim yang dihasilkan.
- 5) Adanya pengakuan masyarakat terhadap keadilan yang dihasilkan.³⁴

³¹Faisal, 2015, *Ilmu Hukum, Sebuah Kajian Kritis, Filsafat, Keadilan dan Tafsir*, Thafamedia, Yogyakarta, h. 38.

³²*Ibid.*, h. 39.

³³Nainggolan, Jogi, *Op. Cit.*, h. 51.

³⁴HS, Salim, dan Erlies Septiana Nurbani, *Op. Cit.*, h. 34.

Mekanisme pencapaian keadilan adalah suatu bentuk keadilan prosedural, di mana suatu aturan tidak saja sekedar adil dan tidak memihak, tetapi juga harus dilaksanakan secara jujur, sejalan dengan standar-standar prosedur yang semestinya dan tanpa peduli akan ras, kelas, ataupun status sosial.³⁵ Secara teoritis dapat dikemukakan beberapa asas untuk menentukan apakah sesuatu itu adil atau tidak adil, yaitu:

- 1) Asas persamaan, dimana diadakan pembagian secara mutlak. Setiap warga masyarakat mendapatkan bagian secara merata tanpa memperhatikan kelebihan/kekurangan individu.
- 2) Asas kebutuhan, dimana setiap warga masyarakat mendapatkan bagian sesuai dengan keperluan yang nyata.
- 3) Asas kualifikasi, dimana keadilan didasarkan pada kenyataan bahwa yang bersangkutan akan dapat mengerjakan tugas yang diberikan kepadanya.
- 4) Asas prestasi objektif, bahwa bagian seseorang warga masyarakat didasarkan pada syarat-syarat objektif
- 5) Asas subjektif, yang didasarkan pada syarat-syarat subjektif, misalnya: intensi, ketekunan, kerajinan, dan lain-lain.³⁶

c. Teori Keputusan Tata Usaha Negara

Pemerintahan yang baik dan dapat dikatakan berjalan efektif dari sudut pandang hukum birokrasi pemerintahan, apabila pemerintahnya diberi kewenangan untuk memproduksi dua produk hukum yakni peraturan perundang undangan dan keputusan. Peraturan perundang-undangan merupakan produk hukum yang bersifat in abstractum atau dengan kata lain peraturan perundang-undangan merupakan produk hukum tertulis yang materinya atau substansinya atau isinya mempunyai

³⁵Ali, Achmad dan Wiwie Hariyani, *Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum*, PrenadaKencana Media Group, Jakarta, 2012, h. 231.

³⁶Syahrani, Ridwan, 2013, *Rangkuman Inti Sari Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, h. 21.

daya ikat sebagian atau seluruh penduduk wilayah negara. Berbeda dengan keputusan yang dalam konteks birokrasi pemerintahan dikenal dengan istilah keputusan tata usaha negara yang merupakan produk hukum yang bersifat *in concreto*. Keputusan tata usaha negara merupakan penetapan tertulis yang diproduksi atau dibuat oleh pejabat tata usaha negara yang mendasarkan diri pada peraturan perundang-undangan, bersifat konkrit, individual dan final.

Pasal 1 ayat (3) Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, memuat ketentuan bahwa yang dimaksudkan dengan Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang undangan yang berlaku, yang bersifat konkrit, individual dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Dikemukakan dalam penjelasan terhadap pasal ini bahwa, penetapan tertulis terutama menunjuk kepada isi dan bukan kepada bentuk keputusan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Keputusan tersebut memang diharuskan tertulis, namun yang disyaratkan tertulis bukanlah bentuk formalnya seperti surat keputusan pengangkatan dan sebagainya. Hal ini dimaksudkan untuk kemudahan dari segi pembuktiannya nanti sehingga, hanya dibutuhkan kejelasan soal, pertama Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mana yang mengeluarkannya; kedua, maksud serta mengenai hal apa isi tulisan

tersebut dan ketiga, kepada siapa tulisan itu dituju dan apa yang ditetapkan didalamnya.

Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara terdiri atas Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara di pusat dan di daerah yang melakukan kegiatan atau yang melaksanakan tugas eksekutif. Tindakan hukum Tata Usaha Negara yang bersumber pada suatu ketentuan hukum Tata Usaha Negara yang dapat menimbulkan hak atau kewajiban pada orang lain.³⁷

Keputusan Tata Usaha Negara bersifat konkret artinya objek yang diputuskan dalam Keputusan Tata Usaha Negara itu tidak abstrak tetapi berwujud tertentu atau dapat ditentukan. Bersifat individual artinya Keputusan Tata Usaha Negara tersebut tidak ditunjuk untuk umum, tetapi tertentu baik alamat maupun hal yang dituju. Bersifat final artinya Keputusan Tata Usaha Negara sudah definitif dan karenanya dapat menimbulkan akibat hukum. Keputusan yang masih membutuhkan persetujuan instansi atasan lain belum bersifat final karenanya belum dapat menimbulkan suatu hak atau kewajiban pada pihak yang bersangkutan.³⁸

Berikut ini terdapat definisi keputusan yang diberikan oleh beberapa sarjana:

1. Keputusan adalah perbuatan dilapangan pemerintahan yang dilakukan oleh penguasa berdasarkan atas wewenangnya yang istimewa.

³⁷ Soemitro, Rochmat, *Azas Dan Dasar Perpajakan 2*, Refika Aditama, Jakarta, 1998, h. 94.

³⁸ *Ibid.*, h. 95.

2. Beschikking adalah suatu perbuatan hukum yang bersegi satu (sepihak) yang dilakukan oleh alat-alat pemerintahan berdasarkan suatu kekuasaan istimewa.
3. Beschikking adalah sebagai suatu tindakan hukum sepihak dalam lapangan pemerintahan yang dilakukan oleh alat pemerintahan berdasarkan wewenang yang ada pada alat atau organ itu.
4. Keputusan atau ketetapan adalah tindakan hukum yang dilakukan oleh alat-alat pemerintahan, pernyataan kehendak mereka dalam menyelenggarakan hal khusus dengan maksud mengadakan perubahan dalam lapangan hubungan hukum.
5. Ketetapan adalah tindakan pemerintahan, dijalankan oleh suatu jabatan pemerintahan yang dalam suatu hal tertentu secara bersegi satu dan dengan sengaja meneguhkan suatu hubungan atau suatu keadaan hukum yang telah ada atau yang menimbulkan suatu hubungan hukum atau keadaan hukum yang baru atau menolaknya.
6. Ketetapan adalah suatu perbuatan pemerintahan dalam arti luas yang khusus bagi lapangan pemerintahan dalam arti sempit.³⁹

Definisi keputusan yang digunakan peneliti dalam penelitian ini adalah definisi keputusan sebagaimana termuat dalam ketentuan pasal 1 ayat (3) Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yakni Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang undangan yang berlaku, yang bersifat konkrit, individual dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Keputusan Tata Usaha Negara memegang peranan yang sangat penting dalam proses penyelenggaraan suatu pemerintahan. Hal ini dikarenakan Keputusan Tata Usaha Negara lebih merupakan instrumen

³⁹ Koesoemahatmadja, Djenal Hoesen, 1990, *Pokok-pokok Hukum Tata Usaha Negara I*, Citra Aditya Bakti, Bandung. h. 47-48.

administrasi Negara yang lebih berorientasi pada pelaksanaan tugas-tugas konkrit dari pada penjabaran suatu undang-undang. Keputusan Tata Usaha negara lebih memiliki nilai fleksibilitas serta lebih dimungkinkan untuk diterjemahkan dan mengkomunikasikan kemauan pihak pengatur atau penguasa dan pihak yang diatur demi terwujudnya tujuan bersama. Kecepatan dan ketepatan dari pihak administrasi negara untuk menerjemahkan tugas yang dipercayakan kepadanya, terlihat jelas dengan wewenang pembuatan suatu Keputusan Tata Usaha Negara berada pada kewenangan pemerintahan (*bestuursbevoegdheid*) dan kewenangan diskresi pemerintahan (*vrijebevoegdheid*) terlihat jelas akan adanya.⁴⁰

Terdapat dua sudut pandang dalam menilai sahnya suatu Keputusan Tata Usaha Negara yakni dari sudut pandang doktrin dan normatif. Ditinjau dari sudut pandang doktrin, menurut Van der Pot, sebagaimana dikutip oleh Tjandra, ada 4 (empat) syarat sahnya suatu Keputusan Tata Usaha Negara, yakni:

1. Keputusan Tata Usaha Negara harus dibuat oleh alat (organ) yang berwenang (*bevoegd*) untuk membuatnya.
2. Oleh karena Keputusan Tata Usaha Negara merupakan suatu pernyataan kehendak (*wilsverklaring*), maka pembentukan kehendak tersebut tidak boleh mengandung kekurangan yuridis (*geen juridische gebreken in de wilsvorming*) yakni tidak boleh mengandung paksaan, kekeliruan dan penipuan.
3. Keputusan Tata Usaha Negara harus diberi bentuk (*vorm*) yang ditetapkan dalam peraturan yang menjadi dasarnya dan pembuatannya harus memperhatikan cara atau prosedur

⁴⁰ Tjandra, *Hukum Administrasi Negara*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta. 2008, h. 67-68.

pembuatan Keputusan Tata Usaha Negara itu, manakalah cara itu ditetapkan dengan tegas dalam peraturan dasar tersebut.

4. Isi dan tujuan Keputusan Tata Usaha Negara harus sesuai dengan isi dan tujuan peraturan dasarnya.⁴¹

Terkait dengan syarat-syarat keabsahan suatu Keputusan Tata Usaha Negara, Tjandra yang mengutip pandangan Van der Wel membagi syarat-syarat tersebut menjadi dua golongan yakni:

1. Syarat-syarat materiil, meliputi:
 - a) Instansi/alat negara yang membuat Keputusan Tata Usaha Negara tersebut harus berwenang menurut jabatannya, baik kewenangan dalam lingkup wilayah hukumnya maupun kewenangan berdasarkan persoalannya.
 - b) Dalam kehendak alat negara yang membuat Keputusan Tata Usaha Negara tidak boleh ada kekurangan-kekurangan yuridis seperti kehilapan, penipuan, paksaan, dan penyogokan.
 - c) Keputusan Tata Usaha Negara harus berdasarkan suatu keadaan tertentu.
 - d) Keputusan Tata Usaha Negara tersebut harus dapat dilaksanakan dan tanpa melanggar peraturan-peraturan lain, menurut isi dan tujuan sesuai dengan peraturan-peraturan lain yang menjadi dasar Keputusan Tata Usaha Negara tersebut.
2. Syarat-syarat formil, meliputi:
 - a) Syarat-syarat yang ditentukan berkaitan dengan persiapan dan cara pembuatan suatu Keputusan Tata Usaha Negara.
 - b) Keputusan Tata Usaha Negara harus diberi bentuk yang ditentukan.
 - c) Syarat-syarat yang ditentukan berkaitan dengan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara.
 - d) Jangka waktu yang ditentukan antara timbulnya hal-hal yang menyebabkan dibuatnya suatu Keputusan Tata Usaha Negara dan pengumuman Keputusan Tata Usaha Negara itu tidak boleh dilewati.⁴²

Ditinjau dari sudut pandang normatif, sahnya suatu Keputusan Tata Usaha Negara didasarkan pada pasal 53 ayat (2) Undang Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yakni: Keputusan

⁴¹ *Ibid.*, h. 71.

⁴² *Ibid.*, h. 72.

Tata Usaha Negara sesuai dengan peraturan perundang undangan yang berlaku dan sesuai dengan Asas Asas Umum Pemerintahan Yang Baik.

1. Keputusan Tata Usaha Negara sesuai dengan peraturan perundang undangan yang berlaku Penjelasan pasal 53 ayat (2) Undang Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dijelaskan bahwa kesesuaian Keputusan Tata Usaha Negara dengan peraturan perundang-undangan meliputi:
 - a) Kesesuaian dengan peraturan perundang undangan yang bersifat formal/prosedural. Misalnya: sebelum mengeluarkan Surat Keputusan tentang perbatasan wilayah antar kabupaten/kota Gubernur hendaknya melakukan pengkajian berupa penelitian dokumen, pelacakan batas serta membuka akses komunikasi dengan masyarakat yang mendiami wilayah perbatasan.
 - b) Kesesuaian dengan peraturan perundang undangan yang bersifat material/substansi. Misalnya: ketepatan menentukan titik batas sesuai dengan rasa adil masyarakat kedua kabupaten sebagai hasil komunikasi antara kepentingan pemerintah dan kepentingan masyarakat yang bertikai.
 - c) Dikeluarkan oleh badan atau pejabat yang berwenang.
2. Keputusan Tata Usaha Negara sesuai dengan Asas Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Pasal 53 ayat (2) Undang Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, memuat ketentuan bahwa yang dimaksudkan dengan asas asas umum pemerintahan yang baik merupakan asas asas umum penyelenggara negara sebagaimana yang dimaksudkan dalam pasal 3 Undang Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, yang meliputi :
 - a) Asas kepastian hukum Asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang undangan yang berlaku, keputusan dan keadilan dalam setiap kebijakan.
 - b) Asas tertib penyelenggaraan negara Asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara.
 - c) Asas keterbukaan Asas yang membuka diri pada hak-hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggara negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak-hak atas pribadi, golongan dan rahasia negara.
 - d) Asas proporsionalitas Asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.

- e) Asas profesionalitas Asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- f) Asas akuntabilitas Asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang undangan yang berlaku.⁴³

Terdapat satu asas lagi yang tidak diatur dalam pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme namun diatur dalam penjelasan pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yakni asas kepentingan umum. Asas ini mengandung muatan mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan selektif.⁴⁴

Penelitian disertasi Fahmal sebagaimana dikutip Tjandra, juga menghasilkan salah satu asas dari asas asas umum pemerintahan yang baik yakni asas kearifan lokal. Hal ini didasarkan dari kekayaan dan budaya/nilai kearifan lokal yang melimpah yang ada dan hidup di bumi Indonesia.⁴⁵

Pada prinsipnya terdapat tiga asas hukum yang menjadi landasan pijak dalam membuat keputusan tata usaha negara yakni:

1. Asas Yuridisitas (*Rechtmatigheid*)
Artinya bahwa keputusan pemerintah maupun administrasi negara tidak boleh melanggar hukum (onrechtmatig overherds daad)
2. Asas Legalitas (*Wetmatigheid*)

⁴³ Tjandra, W. Riawan, 2008. Hukum Administrasi Negara, Universitas Atmajaya, Yogyakarta. h. 74-76

⁴⁴ *Ibid.*, h. 75.

⁴⁵ *Ibid.*, h. 84.

Artinya bahwa suatu keputusan harus diambil berdasarkan suatu ketentuan undang-undang.

3. Asas Diskresi (*Discretie, Freies Ermessen*)

Artinya bahwa pejabat penguasa tidak boleh menolak mengambil keputusan dengan alasan tidak ada pengaturannya dan oleh karena itu diberi kebebasan untuk mengambil keputusan menurut pendapatnya sendiri asalkan tidak melanggar asas Yuridiktas dan asas Legalitas.⁴⁶

Mencermati sejarah pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, keberadaan keputusan selalu dimasukkan dalam kategori norma hukum yang berlaku terus menerus dalam jangka waktu yang tidak terbatas dan sifat substansinya adalah umum abstrak. Hal ini dikarenakan belum dikenalnya istilah peraturan sebelum dikeluarkannya Undang Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan dan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. yang dikenal hanyalah keputusan, misalnya keputusan presiden atau keputusan kepala daerah.

2. Kerangka Konsep

Konsepsi berasal dari bahasa latin, *conceptus* yang memiliki arti sebagai suatu kegiatan atau proses berpikir, daya berfikir khususnya penalaran dan pertimbangan. Peranan konsep dalam penelitian adalah untuk menghubungkan dunia teori dan observasi, antara abstraksi dan realitas.

Konsepsi merupakan definisi operasional dari intisari obyek penelitian yang akan dilaksanakan. Pentingnya definisi operasional adalah

⁴⁶ Atmosudirdjo, Prajudi, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta.1984, h. 85.

untuk menghindari perbedaan pengertian dan penafsiran dari suatu istilah yang dipakai. Selain itu dipergunakan juga untuk memberikan pegangan pada proses penelitian ini. Menghindari terjadinya perbedaan pengertian tentang konsep yang dipakai dalam penelitian ini, perlu dikemukakan mengenai pengertian konsep yang akan digunakan, sebagai berikut:

1. Sengketa adalah suatu situasi dimana ada pihak yang merasa dirugikan oleh pihak lain, yang kemudian pihak tersebut menyampaikan ketidakpuasan ini kepada pihak kedua.⁴⁷
2. Surat keputusan adalah surat yang berisi suatu keputusan yang dibuat oleh pimpinan suatu organisasi atau lembaga pemerintahan berkaitan dengan kebijakan organisasi atau lembaga tersebut.⁴⁸
3. Wali-Kota menurut Pasal 8 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 1947 Tentang Instruksi Untuk Wali-Kota Diseluruh Indonesia adalah
pemimpin yang tertinggi dari pada Pamong Praja didalam suatu daerah Haminte. Segenap pegawai dan pekerja Pamong Praja anggota pemerintah desa serta pemegang jabatan lain-lain, yang pekerjaannya termasuk lingkungan kekuasaan Kementerian Dalam Negeri, harus tunduk kepada pimpinannya
4. Pemberhentian dari Jabatan menurut ketentuan Pasal 1 angka 21 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2017

⁴⁷ Amriani, Nurnaningsih, 2012, *MEDIASI: Aternatif Penyelesaian Sengketa di Pengadilan*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada. h. 12.

⁴⁸ Titin Astini dan Aah Johariyah, *Melakukan Proses Administrasi*, Armico, Bandung, 2004, h. 20.

Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil adalah pemberhentian yang mengakibatkan PNS tidak lagi menduduki JA, JF, atau JPT.

5. Sekretaris Daerah (Sekda) adalah

pimpinan tertinggi dalam menjalankan peran strategis pemerintahan daerah. Sekda juga merupakan unsur pembantu pimpinan pemerintah daerah yang bertugas membantu kepala daerah dalam menyusun kebijakan dan mengkoordinasikan dinas daerah dan lembaga teknis daerah.⁴⁹

F. Keaslian Penelitian

Berdasarkan penelusuran yang dilakukan di perpustakaan Universitas Islam Sumatera Utara dan browsing melalui internet terdapat beberapa penelitian yang telah dilakukan oleh penelitian terdahulu, yang berkaitan dengan judul dan permasalahan yang menjadi objek kajian dalam penulisan tesis ini. Adapun beberapa penelitian yang memiliki keterkaitan dengan objek penelitian ini adalah:

1. Tesis Ichtiar Prambudi, NPM : S311502008, mahasiswa Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta 2016.

Judul yang menjadi topik/tema dalam penelitian ini adalah mengenai: **“Analisis Peranan Badan Pertimbangan Kepegawaian Untuk Menyelesaikan Sengketa Kepegawaian Akibat Terkena Sanksi Bagi Pegawai Negeri Sipil”**

Adapun yang menjadi permasalahan dalam ini adalah Bagaimanakah eksistensi Badan Pertimbangan Kepegawaian untuk

⁴⁹ file:///C:/Users/LENOVO/Downloads/206-Article%20Text-382-1-10-20210217%20(2).pdf diakses pada 2 September 2024 jam 20.00 WIB.

menyelesaikan sengketa kepegawaian akibat terkena sanksi bagi Pegawai Negeri Sipil?, Apakah diperlukan konstruksi baru dalam rangka pola kerja dan cara penyelesaian sengketa kepegawaian yang berkaitan dengan Badan Pertimbangan Kepegawaian?

2. Tesis Melly Rahayu, NPM : 106170725, Mahasiswa Program Studi Hukum Tata Negara Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Sulthan Thaha Saiuddin Jambi 1442 H/2021 M.

Judul penelitian: **“Tinjauan Yuridis Terhadap Pemberhentian Tidak Dengan Hormat Dari Anggota Kepolisian Daerah Jambi (Studi Pada Keputusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jambi No.17/G/2020/PTUN.JBI)”**

Adapun yang menjadi permasalahan dalam ini adalah Apa yang menjadi pertimbangan hukum hakim dalam memutus sengketa tata usaha Negara pemberhentian tidak dengan hormat pada anggota kepolisian daerah jamb?, Apa yang menjadi akibat hukum dari ditolaknya gugatan penggugat dalam perkara NO.17/G/2020/PTUN.JBI?

Berdasarkan peninjauan yang telah dilakukan, maka sejauh yang diketahui, penelitian tentang: **Tinjauan Atas Sengketa surat Keputusan Walikota Tentang Pemberhentian Pejabat Pimpinan Tinggi Pratama/ Sekertaris Daerah (Studi Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 208 K/TUN/2024)** belum pernah dilakukan baik dilihat dari judul maupun dari substansi permasalahan Sehingga penelitian ini

adalah asli adanya. Artinya, secara akademik penulisan ini dapat dipertanggungjawabkan kemurniannya.

G. Metode Penelitian

1. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian ini adalah penelitian deskriptif analitis yang merupakan penelitian untuk menggambarkan dan menganalisa masalah yang ada dan termasuk dalam jenis penelitian kepustakaan yang akan disajikan secara deskriptif. Deskriptif dalam penelitian ini untuk memberikan gambaran rinci, sistematis dan menyeluruh mengenai segala hal, khususnya yang berkaitan dengan atas sengketa surat keputusan walikota tentang pemberhentian pejabat pimpinan tinggi pratama/sekertaris daerah

2. Metode Pendekatan

Pendekatan yang digunakan oleh peneliti ada tiga jenis yaitu:

a. Pendekatan peraturan perundang-undangan (*Statute Approach*)

menurut Peter Mahmud Marzuki adalah

“Pendekatan undang-undang (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang regulasi yang bersangkutan paut dengan permasalahan yang sedang ditangani. Pendekatan Perundang-undangan adalah pendekatan dengan menggunakan legilasi dan regulasi”.⁵⁰

⁵⁰ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, h. 157.

b. Pendekatan Kasus

Pendekatan kasus dalam penelitian normatif bertujuan untuk mempelajari penerapan norma-norma atau kaidah hukum yang dilakukan dalam praktik hukum. Pendekatan jenis ini biasanya digunakan mengenai kasus-kasus yang telah mendapat putusan. Kasus-kasus tersebut bermakna empirik, namun dalam suatu penelitian normatif, kasus-kasus tersebut dapat dipelajari untuk memperoleh suatu gambaran terhadap dampak dimensi pernormaan dalam suatu aturan hukum dalam praktik hukum, serta menggunakan hasil analisisnya untuk bahan masukan (input) dalam eksplanasi hukum.⁵¹

c. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*)

Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) merupakan jenis pendekatan dalam penelitian hukum yang memberikan sudut pandang analisa penyelesaian permasalahan dalam penelitian hukum dilihat dari aspek konsep-konsep hukum yang melatar belakangnya, atau bahkan dapat dilihat dari nilai-nilai yang terkandung dalam penormaan sebuah peraturan yang berkaitan dengan konsep-konsep yang digunakan.⁵²

3. Objek Penelitian

Adapun objek penelitian dalam penulisan tesis ini adalah Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 208 K/TUN/2024.

4. Alat Pengumpulan Data

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan alat pengumpulan data yaitu: studi kepustakaan,⁵³ atau studi dokumen (*documentary study*) untuk mengumpulkan data sekunder yang terkait dengan permasalahan

⁵¹ *Ibid.*, h. 321.

⁵² *Ibid.*, h. 321.

⁵³ Abdulkadir Muhammad menyatakan bahwa studi pustaka adalah pengkajian informasi tertulis mengenai hukum yang berasal dari berbagai sumber dan dipublikasikan secara luas serta dibutuhkan dalam penelitian hukum normatif. Lihat Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Cetakan. III, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004), h. 81.

yang diajukan, dengan cara mempelajari buku-buku, jurnal hukum, hasil-hasil penelitian dan dokumen-dokumen peraturan perundang-undangan

5. Prosedur Pengambilan dan Pengumpulan Data

a. Jenis Data

Adapun data yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif. Data kualitatif, yaitu data yang disajikan dalam bentuk kata verbal bukan dalam bentuk angka. yang termasuk data kualitatif dalam penelitian ini yaitu gambaran umum obyek penelitian.⁵⁴

b. Sumber Data

Sumber data penelitian ini adalah sekunder. Data sekunder dalam penelitian ini bersumber dari :

1) Bahan hukum primer, yaitu segala aturan hukum yang penegakkannya atau pemaksaannya dilakukan oleh negara atau *enforced by the state*.⁵⁵ Bahan hukum primer terdiri dari norma-norma dasar seperti Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, TAP MPR dan Peraturan Perundang-undangan lainnya yang ada kaitannya dengan penelitian, misal :

a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

⁵⁴ Noeng Muhadjir, Metodologi Penelitian Kualitatif , (Yogyakarta : Rakesarasin, 1996), h. 2.

⁵⁵ I Made Pasek Diantha, Metodologi Penelitian Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori Hukum, (Jakarta: Prenada Media Group, 2016), h. 143.

b) Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

2) Bahan hukum sekunder, adalah semua publikasi tentang hukum yang merupakan dokumen yang tidak resmi. Publikasi tersebut terdiri atas :

a) buku-buku teks yang membicarakan suatu dan/atau beberapa permasalahan hukum, termasuk skripsi, tesis dan disertasi hukum,

b) kamus-kamus hukum,

c) jurnal-jurnal hukum, dan

d) komentarkomentar atas putusan hakim.⁵⁶

3) Bahan hukum tertier yakni yang memberikan informasi lebih lanjut mengenai bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus hukum.

c. Alat Pengumpulan Data

Alat pengumpulan data merupakan landasan utama dalam menyusun tesis ini yang didasarkan atas : penelitian kepustakaan (*library research*); Dengan metode ini penulis dapat mengumpulkan bahan-bahan kepustakaan, berupa putusan dari pengadilan, buku-buku, majalah, dokumen-dokumen, serta sumber-sumber teoritis lainnya sebagai dasar penyelesaian permasalahan dalam tesis ini.

⁵⁶ Zainuddin Ali, Metode Penelitian Hukum, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), h. 54.

6. Analisis Data

Data di analisis secara normatif-kualitatif dengan jalan menafsirkan dan mengkonstruksikan pernyataan yang terdapat dalam dokumen dan perundangundangan. Normatif karena penelitian ini bertitik tolak dari peraturan-peraturan yang ada sebagai norma hukum positif, sedangkan bahan hukum yang diperoleh secara kualitatif, yaitu analisis yang dilakukan dengan memahami dan merangkai data yang diperoleh dan disusun sistematis, kemudian ditarik kesimpulan. Kesimpulan yang diambil dengan menggunakan cara berpikir deduktif, yaitu dengan cara berpikir yang mendasar pada hal-hal yang bersifat umum kemudian ditarik kesimpulan secara khusus, sehingga diperoleh pemahaman mengenai sengketa surat keputusan walikota tentang pemberhentian pejabat pimpinan tinggi pratama/ sekretaris daerah.

BAB II

PENGATURAN HUKUM PEMBERHENTIAN PEJABAT PIMPINAN TINGGI PRATAMA/SEKERTARIS DAERAH OLEH WALIKOTA DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Pengertian Pegawai Negeri Sipil

Di dalam masyarakat yang selalu berkembang, manusia senantiasa mempunyai kedudukan yang makin penting, meskipun negara Indonesia menuju kepada masyarakat yang berorientasi kerja, yang memandang kerja adalah sesuatu yang mulia, tidaklah berarti mengabaikan manusia yang melaksanakan kerja tersebut.

Demikian juga halnya dalam suatu organisasi, unsur manusia sangat menentukan sekali karena berjalan tidaknya suatu organisasi kearah pencapaian tujuan yang ditentukan tergantung kepada kemampuan manusia untuk menggerakkan organisasi tersebut ke arah yang telah ditetapkan.

Manusia yang terlibat dalam organisasi ini disebut juga pegawai. Untuk lebih jelasnya akan dikemukakan pendapat beberapa ahli mengenai defenisi pegawai.

Menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia, "Pegawai" berarti "orang yang bekerja pada pemerintah (perusahaan dan sebagainya).⁵⁷ Menurut Soedaryono, pegawai atau karyawan adalah golongan masyarakat, yang

⁵⁷ WJS Poerwadarminta, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2003, h. 478.

melakukan penghidupannya dengan bekerja dalam kesatuan organisasi, baik kesatuan kerja pemerintah, maupun kesatuan kerja swasta.⁵⁸

A.W. Widjaja berpendapat bahwa Pegawai adalah merupakan tenaga kerja manusia jasmaniah maupun rohaniah (mental dan pikiran) yang senantiasa dibutuhkan dan oleh karena itu menjadi salah satu modal pokok dalam usaha kerja sama untuk mencapai tujuan tertentu (organisasi).⁵⁹

Pada pustaka lain A.W. Widjaja mengatakan bahwa Pegawai adalah orang-orang yang dikerjakan dalam suatu badan tertentu, baik di lembaga-lembaga pemerintah maupun dalam badan-badan usaha.⁶⁰

Dari definisi di atas dapat diketahui bahwa pegawai merupakan modal pokok dalam suatu organisasi, baik itu organisasi pemerintah maupun organisasi swasta. Dikatakan bahwa pegawai merupakan modal pokok dalam suatu organisasi karena berhasil tidaknya suatu organisasi dalam mencapai tujuannya tergantung pada pegawai yang memimpin dalam melaksanakan tugas-tugas yang ada dalam organisasi tersebut.

Helen Meenan dalam *The Journal of International Aging, Law & Policy* mengatakan bahwa, "*Workers attracting particular attention in the EU are those who have traditionally not been employed or have been under-employed. For example, young people in training, women waiting to*

⁵⁸ Soedaryono, *Tata Laksana Kantor*, Penerbit Usaha Nasional, Surabaya, 2003, h. 27

⁵⁹ AW Widjaja, *Administrasi Kepegawaian*. Rajawali, Jakarta, 2006, h. 113.

⁶⁰ AW Widjaja. *Pokok-Pokok Hukum Kepegawaian Di Indonesia*, PT. Pradnya Pramita, Jakarta, 2007, h. 103

return to work, and persons involuntarily in part-time employment or in early retirement".⁶¹

Pegawai yang telah memberikan tenaga maupun pikirannya dalam melaksanakan tugas ataupun pekerjaan, baik itu organisasi pemerintah maupun organisasi swasta akan mendapat imbalan sebagai balas jasa atas pekerjaan yang telah dikerjakan.

Hal ini sesuai dengan pendapat Musanef yang mengatakan bahwa, "Pegawai adalah orang-orang yang melakukan pekerjaan dengan mendapat imbalan jasa berupa gaji dan tunjangan dari pemerintah atau badan swasta". Selanjutnya Musanef memberikan definisi pegawai sebagai pekerja atau *worker* adalah, "Mereka yang secara langsung digerakkan oleh seorang manajer untuk bertindak sebagai pelaksana yang akan menyelenggarakan pekerjaan sehingga menghasilkan karya-karya yang diharapkan dalam usaha pencapaian tujuan organisasi yang telah ditetapkan."⁶²

Sheikh Raheel Manzoor dkk dalam *international Journal of Learning & Development* berpendapat, "*In public sector organizations, such type government policies should be adapted which support team efforts inside the organization. In this way overall organizational productivity and effectiveness can be enhanced. It is important to develop such an atmosphere where employees are well satisfied with their jobs and*

⁶¹ Helen Meenan, *The Future Of Ageing And The Role Of Age Discrimination In The Global Debate, The Journal Of International Aging, Law & Policy Volume I*, 2005, h. 3.

⁶² Musanef, *Manajemen Kepegawaian Di Indonesia*, Gunung Agung, Jakarta, 2005, h. 15.

cooperative with each other. In this way employees will be in position to utilize their full potential in their jobs. The research study strongly suggests that the teamwork activities must exist in the organizational environment. In this way employees performance can be enhanced”.⁶³

Dari definisi di atas dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa pegawai sebagai tenaga kerja atau yang menyelenggarakan pekerjaan perlu digerakkan sehingga mereka mempunyai keterampilan dan kemampuan dalam bekerja yang pada akhirnya akan dapat menghasilkan karya-karya yang bermanfaat untuk tercapainya tujuan organisasi. Karena tanpa kemampuan dan keterampilan pegawai sebagai pelaksana pekerjaan maka alat-alat dalam organisasi tersebut akan merupakan benda mati dan waktu yang dipergunakan akan terbuang dengan percuma sehingga pekerjaan tidak efektif.

Dari beberapa definisi pegawai yang telah dikemukakan para ahli tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa istilah pegawai mengandung pengertian sebagai berikut:

- a. Menjadi anggota suatu usaha kerja sama (organisasi) dengan maksud memperoleh balas jasa atau imbalan kompensasi atas jasa yang telah diberikan.
- b. Pegawai di dalam sistem kerja sama yang sifatnya pamrih.
- c. Berkedudukan sebagai penerima kerja dan berhadapan dengan pemberi kerja (majikan).

⁶³ Sheikh Raheel Manzoor, Hafiz Ullah, Murad Hussain, Zulqarnain Muhammad Ahmad, Effect of Teamwork on Employee Performance, *International Journal of Learning & Development Vol. 1, No. 1, 2011, h. 34-36.*

- d. Kedudukan sebagai penerima kerja itu diperoleh setelah melakukan proses penerimaan.
- e. Akan mendapat saat pemberhentian (pemutusan hubungan kerja antara pemberi kerja dengan penerima kerja).

Kelancaran penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan nasional sangat tergantung pada kesempurnaan aparatur Negara, guna mencapai serta mewujudkan pembangunan nasional. Pencapaian tujuan tersebut diperlukan sarana-sarana tertentu (Implementasi Peraturan Disiplin PNS Dalam Menunjang Disiplin Kerja).

Pegawai negeri adalah unsur aparatur negara, abdi negara dan abdi masyarakat yang penuh dengan kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila, UUD 1945, Negara dan Pemerintah menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan. Para ahli seperti Kranenburg dan Logemann mendefinisikan Pegawai Negeri adalah Pejabat yang ditunjuk, jadi pengertian tersebut tidak termasuk terhadap mereka yang memegang jabatan mewakili seperti anggota parlemen, presiden, dan sebagainya.⁶⁴

Pengertian PNS dalam ketentuan dijelaskan dalam Pasal 92 yang berbunyi:

- a. Sekalian orang yang dipilih dalam pemilihan yang didasarkan atas aturan-aturan umum, juga orang-orang yang bukan karena pemilihan menjadi anggota badan pembentukan undang-undang, Badan Pemerintah atau Badan perwakilan Rakyat yang dibentuk pemerintah atau atas nama pemerintah, juga Dewan Daerah serta semua Kepala Rakyat Indonesia asli dan kepala golongan Timur Asing yang menjalankan kekuasaan yang sah;

⁶⁴ Sri Hartini dkk, *Hukum Kepegawaian Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, h. 31.

- b. Yang disebut pejabat dan hakim termasuk juga ahli pemutus perselisihan, yang disebut hakim termasuk orang yang menjalankan peradilan administrasi, serta anggota dan ketua peradilan Agama; dan
- c. Semua anggota Angkatan Perang juga termasuk pegawai (pejabat).

Pergeseran ke sistem politik, yang demokratis, yang ditentukan dipertimbangkan kembali peran dan tempat administrasi publik, dan tersirat dari PNS dalam kerangka sistem negara⁶⁵

Menurut Sastra Djatmika dan Marsono, terdapat 4 pokok defenisi mengenai Pegawai Negeri, yaitu:

- a. Memenuhi syarat-syarat yang ditentukan;
- b. Diangkat oleh pejabat yang berwenang;
- c. Diserahi tugas dalam suatu jabatan Negeri; dan
- d. Digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁶⁶

Pegawai negeri mempunyai peranan yang amat penting sebab Pegawai Negeri merupakan unsur aparatur negara untuk menyelenggarakan pemerintah dan pembangunan dalam rangka mencapai tujuan negara. Kelancaran pelaksanaan pemerintah dan pembangunan nasional terutama sekali tergantung pada kesempurnaan

⁶⁵ Ani Matei, Florin Marius Popa, Meritocratic Aspects Concerning Civil Servant Career - Comparative Study In Centralandean European Countries, *Nispacee Annual Conference May 12-14*, The Network Of Institutes And Schools Of Public Administration, Warsaw, 2010, h. 1.

⁶⁶ Sastra Djatmika, Marsono, *Hukum Kepegawaian Di Indonesia*, Djarnatan, Jakarta, 1999, h. 7

aparatur negara yang pada pokoknya tergantung juga dari kesempurnaan pegawai negeri (sebagai bagian dari aparatur negara).⁶⁷

Sehubungan dengan kedudukan Pegawai Negeri maka baginya dibebankan kewajiban-kewajiban yang harus dilaksanakan dan sudah tentu di samping kewajiban baginya juga diberikan apa-apa saja yang menjadi hak yang didapat oleh seorang pegawai negeri.

ASN yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi PNS dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. Dalam KBBI, "Aparatur Negara" didefinisikan sebagai "*alat kelengkapan negara*", terutama yang meliputi bidang kelembagaan, ketatalaksanaan, dan kepegawaian, yang mempunyai tanggung jawab melaksanakan roda pemerintahan sehari-hari". Manajemen menitikberatkan pada kepegawaian negara dikenal dengan "profesi pegawai" yang bekerja di pemerintahan yang melaksanakan "*Public Civil Servant Service*".⁶⁸

Pada Pasal 4 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian setiap pegawai negeri wajib setia dan taat kepada Pancasila, UUD 1945, Negara dan Pemerintahan. Pada umumnya yang dimaksud dengan kesetiaan dan ketaatan adalah suatu tekad dan kesanggupan dari seorang pegawai negeri untuk melaksanakan dan

⁶⁷ SF Marbun, Moh. Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1997, h. 98.

⁶⁸ Miftah Thoha, *Konsep Perubahan Undang-Undang Kepegawaian*, Management Kepegawaian Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 2000, h. 8.

mengamalkan sesuatu yang ditaati dengan penuh kesadaran dan tanggung jawab.

PNS sebagai aparatur negara, abdi masyarakat wajib setia dan taat kepada Pancasila, sebagai falsafah dan ideologi negara, kepada UUD 1945, kepada Negara dan Pemerintahan. Biasanya kesetiaan dan ketaatan akan timbul dari pengetahuan dan pemahaman yang mendalam, oleh sebab itulah seorang PNS wajib mempelajari dan memahami secara mendalam tentang Pancasila, UUD 1945, Hukum Negara dan Politik Pemerintahan.

Pasal 5 Undang-Undang No.8 Tahun 1974 (pasal ini tidak diubah oleh UU No.43 Tahun 1999) Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian disebutkan setiap pegawai negeri wajib mentaati segala peraturan perundangan yang berlaku dan melaksanakan kedinasan yang dipercayakan kepadanya dengan penuh pengabdian kesadaran dan tanggung jawab. PNS adalah pelaksana peraturan perundang-undangan, sebab itu maka seorang PNS wajib berusaha agar setiap peraturan perundang-undangan ditaati oleh anggota masyarakat.

Sejalan dengan itu PNS berkewajiban memberikan contoh yang baik dalam mentaati dan melaksanakan segala peraturan dan perundang-undangan yang berlaku. Di dalam melaksanakan peraturan perundang-undangan, pada umumnya kepada pegawai negeri diberikan tugas kedinasan untuk melaksanakan dengan baik. Pada pokoknya pemberian tugas kedinasan itu adalah merupakan kepercayaan dari atasan yang

berwenang dengan harapan bahwa tugas itu nantinya akan dilaksanakan dengan sebaik-baiknya. Maka PNS dituntut penuh pengabdian, kesadaran dan tanggung jawab dalam melaksanakan tugas kedinasan.

B. Hukum Kepegawaian

Hukum Kepegawaian merupakan bagian dari Hukum Administrasi Negara yang bertindak pada Hukum Tata Negara. Sebagaimana diketahui dalam sistem Hukum Nasional pada garis besarnya terdiri dari tiga bidang pengaturan hukum, yaitu Hukum Perdata, Hukum Pidana dan Hukum Tata Negara.⁶⁹

Hukum kepegawaian adalah membahas perihal pegawai negeri. Dalam hal ini pegawai negeri dibahas dan dikaji dari berbagai aspek, yakni dari aspek kedudukan, aspek hak dan kewajiban, aspek prosedur menjadi dan berakhirnya sebagai pegawai negeri, aspek prosedur penyelesaian sengketa kepegawaian dan aspek yang lainnya.⁷⁰

Perlunya pengaturan terhadap pegawai negeri berkenaan dengan pelaksanaan dari tugas negara yang dapat dibedakan menjadi tiga bagian, yakni:

- a. Tugas negara yang bersifat *Essentil*, yaitu berupa tugas utama dari negara yang meliputi tugas menjaga keamanan dan pertahanan rakyat terhadap tindakan, kekerasan kesewenangan dari negara lain, serta

⁶⁹ Rozali Abdullah, *Hukum Kepegawaian*, CV. Rajawali, Jakarta, 1996, h. 1.

⁷⁰ Moh. Mahfud MD, *Hukum Kepegawaian Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1998, h. 22.

menjaga ketertiban/keamanan dalam negeri yang kesemuanya bersifat *administrative* atau *protective*.

- b. Tugas negara yang bersifat *Service*, yaitu berupa tugas pelayanan kepada masyarakat dalam berbagai bidang yang meliputi penyediaan sarana/prasarana serta pembangunan badan-badan publik. Misalnya pasar, jembatan, pelabuhan, sekolah, rumah sakit, dll.
- c. Tugas negara bersifat *bussiness*, yaitu berupa tugas negara dalam bidang pemberian proteksi-proteksi di bidang industri serta menentukan harga mata uang.

Pada pelaksanaan tersebut di atas, pemerintah mengangkat petugas Publik yang meliputi pegawai negeri, personal angkatan/tentara, hakim, jaksa, pejabat negara serta petugas Publik lainnya termasuk kepala desa, serta menyediakan barang-barang untuk keperluan penyelenggaraan pemerintah, baik tingkat pusat maupun di daerah termasuk dalam hal pembiayaannya (keuangan negara).

Pegawai Negeri sebagai salah satu dari petugas Publik yang merupakan pula unsur dari aparatur negara mempunyai peran sebagai pelaksana dari tugas-tugas negara baik di pusat maupun di daerah. Untuk itu pengaturan dalam bentuk hukum tertulis dan terlembaga terhadap pegawai negeri adalah suatu bentuk perlindungan yang bertujuan agar tugas-tugas negara dapat terlaksana.

Pasal 3 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 menyebutkan, bahwa pegawai negeri sebagai unsur aparatur negara bertugas

memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan dan pembangunan. Bila melihat pada tujuan negara dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, maka tujuan negara Indonesia tersebut dalam aplikasinya dilaksanakan oleh pemerintah dan kelancaran pelaksanaan pemerintah tergantung dari pola kerja yang professional dari pegawai negeri, kejujuran dan sifat adil pegawai negeri serta tergantung dari kesetiaan dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan serta perhatian terhadap hak dan kewajiban pegawai negeri.

Kesetiaan dan ketaatan mengandung pengertian, bahwa pegawai negeri berada sepenuhnya di bawah pimpinan pemerintah. Hal ini perlu ditegaskan agar terdapat jaminan dalam kesatuan dan pola kerja yang berada pada satu garis pimpinan. Di samping itu dengan perhatian terhadap hak dan kewajiban pegawai negeri diharapkan dapat memusatkan segala perhatian dan pikiran serta mengarahkan segala daya dan tenaganya untuk menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdaya guna dan berhasil guna.

Maka perlu pengaturan terhadap pegawai negeri, pengaturan yang dimaksud baik mengenai pengadaan, pembinaan, hak dan kewajiban, organisasi dan manajemen maupun dalam hal penyelesaian sengketa dalam bidang kepegawaian yaitu berupa hukum kepegawaian.

C. Konsekuensi Pemberhentian Sebagai Pegawai Negeri Sipil

Pemberhentian PNS dapat dilakukan dengan hormat atau tidak dengan hormat, satu dan lain hal tergantung pada pertimbangan pejabat yang berwenang atas berat atau ringgannya perbuatan yang dilakukan dan besar atau kecilnya akibat yang timbul oleh perbuatan itu.⁷¹

Berdasarkan ketentuan Pasal 87 ayat (4) UU ASN menyatakan bahwa:

PNS diberhentikan tidak dengan hormat:

- a. Melakukan penyelewengan terhadap Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Dihukum penjara atau kurungan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan dan/atau pidana umum;
- c. Menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik; atau
- d. Dihukum berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan pidana yang dilakukan dengan berencana.

Ketentuan tersebut juga diperkuat dalam Pasal 250 PP Manajemen PNS, kemudian dalam Pasal 251 PP Manajemen PNS dijelaskan bahwa PNS diberhentikan tidak dengan hormat sebagai PNS apabila dipidana penjara atau kurungan berdasarkan keputusan Pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, karena:

- a. melakukan suatu tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan; dan

⁷¹ Sri Hartini, et, el, 2008, Hukum Kepegawaian Di Indonesia, Sinar Grafika, Jakarta, h. 154.

b. melakukan suatu tindak pidana kejahatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 104 sampai dengan Pasal 161 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

Dalam UU ASN tidak secara eksplisit menyatakan bahwa PNS dapat diberhentikan tidak dengan hormat karena melanggar sumpah/janji PNS atau sumpah/ janji jabatan selain pelanggaran sumpah/janji PNS dan sumpah/janji karena tidak setia kepada Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, negara serta Pemerintah. Namun secara implisit, makna pelanggaran sumpah/ janji sesuai dengan substansi Pasal 87 ayat (4) UU ASN bahwa PNS diberhentikan tidak dengan hormat karena melakukan penyelewengan terhadap Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Dalam proses pemberhentiannya, PNS yang dikenakan pasal ini tidak berhak menerima pensiun karena dianggap telah membuat kesalahan fatal. Dihukum penjara atau kurungan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan dan/atau pidana umum; Jabatan yang diberikan kepada seorang PNS adalah merupakan kepercayaan dari negara yang harus dilaksanakan dengan sebaik-baiknya.⁷² Apabila seorang PNS dipidana penjara atau kurungan berdasarkan keputusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap karena melakukan suatu tindak

⁷² I Putu Sabda Wibawa, et el, Tinjauan Yuridis Mengenai Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil Dikarenakan Melakukan Pelanggaran, Tindak Pidana dan Penyelewengan Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1979 tentang Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil, Fakultas Hukum Universitas Udayana, Denpasar, h, 4.

pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan atau pekerjaannya, maka PNS yang bersangkutan harus diberhentikan tidak dengan hormat karena telah menyalahgunakan kepercayaan yang diberikan kepadanya.

Berdasarkan amanat UU ASN, PNS harus profesional, bebas dari intervensi politik dalam menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat, dan mampu menjalankan peran sebagai perekat peraturan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. PNS bekerja untuk menyelenggarakan pelayanan publik kepada masyarakat, untuk itu seorang PNS dilarang untuk menjadi anggota ataupun pengurus partai politik untuk menjaga tetap profesional dalam menjalankan tugasnya. Apabila PNS ingin menjadi anggota ataupun pengurus partai politik, maka harus mengundurkan diri menjadi PNS.

Pemberhentian sebagai PNS adalah pemberhentian yang mengakibatkan yang bersangkutan tidak lagi berkedudukan sebagai PNS.⁷³ Seperti disebutkan sebelumnya, PNS yang diberhentikan tidak dengan hormat sebagai PNS akan kehilangan salah satu hak kepegawaiannya yaitu, hak atas jaminan pensiun. Menjadi PNS masih menjadi cita-cita sebagian besar masyarakat Indonesia, yang mengidam-idamkan bekerja di sektor pemerintahan ini karena mengharapkan jaminan pensiun yang akan mereka terima nantinya setelah pensiun/berhenti dari PNS. Jaminan pensiun ini diharapkan dapat memenuhi

⁷³ Supra note 4, h. 140.

kelangsungan hidup di hari tua kelak, sehingga tidak perlu khawatir memikirkan kelangsungan hidupnya saat memasuki usia pensiun. Namun jaminan pensiun ini tidak dapat dinikmati oleh PNS yang diberhentikan tidak dengan hormat sebagai PNS. PNS tersebut hanya mendapatkan jaminan hari tua yang dikeluarkan oleh Taspen dengan uang Taperum. Pensiun diberikan sebagai jaminan hari tua dan sebagai penghargaan atas jasa-jasa PNS selama bertahun-tahun bekerja dalam dinas pemerintah. Sehingga jaminan pensiun dan jaminan hari tua ini diberikan sebagai perlindungan kelangsungan kehidupannya di hari tua, sebagai hak dan juga sebagai penghargaan yang diberikan terhadap pengabdian seorang PNS. Ketentuan yang tercantum dalam Pasal 304 dan Pasal 305 PP Manajemen PNS yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 304

- 1) PNS yang berhenti bekerja berhak atas jaminan pensiun dan jaminan hari tua PNS sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 2) Jaminan pensiun PNS dan jaminan hari tua PNS diberikan sebagai perlindungan kesinambungan penghasilan hari tua, sebagai hak dan sebagai penghargaan atas pengabdian PNS.
- 3) Jaminan pensiun dan jaminan hari tua PNS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mencakup jaminan pensiun dan jaminan hari tua yang diberikan dalam program jaminan sosial nasional.
- 4) Sumber pembiayaan jaminan pensiun dan jaminan hari tua PNS berasal dari pemerintah selaku pemberi kerja dan iuran PNS yang bersangkutan.

Pasal 305

- Jaminan pensiun sebagaimana dimaksud dalam Pasal 304 ayat (1) diberikan kepada
- a. PNS yang diberhentikan dengan hormat karena meninggal dunia:

- b. PNS yang diberhentikan dengan hormat atas permintaan sendiri apabila telah berusia 45 (empat puluh lima) tahun dan masa kerja paling sedikit 20 (dua puluh) tahun;
- c. PNS yang diberhentikan dengan hormat karena mencapai Batas Usia Pensiun apabila telah Analisis Aspek Keadilan dari Pemberhentian.. (Fitri Rahmadhani Muvariz) memiliki masa kerja untuk pensiun paling sedikit 10 (sepuluh) tahun;
- d. PNS yang diberhentikan dengan hormat karena perampangan organisasi atau kebijakan pemerintah yang mengakibatkan pensiun dini apabila telah berusia paling sedikit 50 (lima puluh) tahun dan masa kerja paling sedikit 10 (sepuluh) tahun;
- e. PNS yang diberhentikan dengan hormat karena dinyatakan tidak dapat bekerja lagi dalam jabatan apapun karena keadaan jasmani dan/atau rohani yang disebabkan oleh dan/atau menjalankan kewajiban Jabatan tanpa mempertimbangkan usia dan masa kerja; atau
- f. PNS yang diberhentikan dengan hormat karena dinyatakan tidak dapat bekerja lagi dalam Jabatan apapun karena keadaan jasmani dan/ atau rohani yang tidak disebabkan oleh dan/ karena menjalankan kewajiban Jabatan apabila telah memiliki masa kerja untuk pensiun paling singkat 4 (empat) tahun.

Berdasarkan aturan dalam PP Manajemen PNS jelas bahwasanya seorang PNS yang diberhentikan tidak dengan hormat sebagai PNS tidak akan mendapatkan jaminan pensiun. Seperti telah diuraikan sebelumnya tujuan pemberian jaminan pensiun kepada PNS ialah untuk membiayai kehidupannya agar ia dapat hidup dengan layak di hari tuanya. Melalui pensiun PNS memperoleh penghasilan yang besarnya berpedoman kepada pangkat dan masa kerjanya sebagaimana ditentukan menurut perundang-undangan yang berlaku. Tidak mendapatkan jaminan pensiun, dikhawatirkan PNS tidak dapat menghidupi diri dan keluarganya dengan layak, terlebih dengan kondisi perekonomian negara saat ini.

Seorang PNS yang tersangkut kasus pidana akan diberhentikan sementara. Menurut Pasal 88 ayat (1) UU ASN, PNS dapat diberhentikan

sementara apabila ditahan karena menjadi tersangka tindak pidana. Pemberhentian sementara sebagai PNS ini adalah pemberhentian yang mengakibatkan PNS kehilangan statusnya sebagai PNS untuk sementara waktu. Kemudian menurut Pasal 281 PP Manajemen PNS, PNS yang diberhentikan sementara tidak diberikan penghasilan tetapi hanya diberikan uang pemberhentian sementara. Uang pemberhentian sementara diberikan sebesar 50% (lima puluh persen) dari penghasilan jabatan terakhir sebagai PNS sebelum diberhentikan sementara sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Oleh karena itu, sejak menjadi tersangka dan ditahan seorang PNS hanya menerima 50% (lima puluh persen) dari penghasilan jabatan terakhir sebagai PNS. Penghasilan inilah yang digunakan untuk menghidupi keluarganya selama berada ditahanan sampai dengan diterbitkannya putusan mengenai pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS oleh pejabat yang berwenang.

Pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS mengakibatkan kehilangan kedudukan dan statusnya sebagai PNS dan kehilangan salah satu hak kepegawaiannya yaitu jaminan atas pensiun. Pensiun diberikan sebagai jaminan di hari tua dan sebagai penghargaan atas jasa-jasa PNS yang telah bekerja pada pemerintah. Jaminan pensiun ini diharapkan untuk memenuhi kelangsungan hidup di hari tua kelak, sehingga PNS yang telah memasuki masa pensiun ataupun berhenti tetap mempunyai penghasilan setiap bulannya. Meskipun masih mendapatkan jaminan hari

tua yang berasal dari iuran PNS itu sendiri yang besarnya berbeda-beda setiap PNS berdasarkan masa kerjanya. Semakin lama masa kerjanya, maka semakin besar jaminan hari tua yang didapatkan, begitu sebaliknya semakin sedikit masa kerjanya, semakin kecil jaminan hari tua yang diterima. Ini tidak bisa dijadikan jaminan, karena besaran jaminan yang didapatkan berbeda-beda.

Apabila dikaitkan dengan prinsip dan asas keadilan yang telah diuraikan sebelumnya, maka seorang PNS meskipun statusnya telah dipecat atau diberhentikan tidak dengan hormat sebagai PNS, untuk memenuhi rasa keadilan hendaknya tetap diberikan hak kepegawaiannya berupa hak atas jaminan pensiun guna menjamin kelangsungan hidupnya. PNS yang dijatuhi hukuman pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS telah menerima dan menjalani hukuman pidana sesuai putusan pengadilan. Seperti mendapatkan hukuman yang berlipat ganda, setelah keluar penjara kemudian dipecat serta kehilangan kedudukan dan status sebagai seorang PNS.

Seperti contoh kasus PNS yang terjerat masalah korupsi yang disebutkan sebelumnya ada sekitar 2.357 PNS yang akan diberhentikan. Jumlah tersebut hanya dari kasus korupsi saja belum dari kasus-kasus lainnya yang sanksinya harus diberhentikan tidak dengan hormat sebagai PNS, sehingga ada banyak keluarga yang keberlangsungan hidupnya akan terancam. Contoh kasus korupsi, memang merupakan suatu perbuatan yang sangat tercela dan merupakan kejahatan yang luar biasa

sehingga memerlukan respon atau penanganan yang luar biasa pula untuk menimbulkan efek jera. Dalam hal PNS melakukan tindakan korupsi terkadang bukan hanya karena ingin memperkaya diri semata, terkadang juga mendapat tekanan dari atasan maupun pihak lainnya. Sehingga “memaksakan diri” untuk melakukan hal-hal yang tidak sesuai dengan ketentuan. Dengan dipenjara dan membayar denda yang cukup besar telah dapat menimbulkan efek jera terhadap PNS, belum lagi sanksi sosial yang sangat berat yang harus dihadapi dengan cap “Koruptor”.

Selain itu, dalam mencari pekerjaan juga akan mengalami kesulitan karena cap “koruptor” dan pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS. Apabila ingin bekerja di sektor pemerintah menjadi ASN, dapat dipastikan itu tidak dapat karena salah satu persyaratan untuk menjadi PNS menurut Pasal 23 PP Manajemen PNS ialah “tidak pernah dipidana dengan pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap kerana melakukan tindak pidana dengan pidana penjara 2 (dua) tahun atau lebih” dan “tidak pernah diberhentikan dengan hormat tidak atas permintaan sendiri atau tidak dengan hormat sebagai PNS, Prajurit TNI, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, atau diberhentikan tidak dengan hormat sebagai pegawai swasta.” Semakin kecil kesempatan yang bisa mereka miliki untuk mencari pekerjaan setelah keluar dari penjara dan berhentikan sebagai PNS, apalagi tidak memiliki keterampilan khusus sehingga makin memperkecil kesempatan itu.

Permasalahan lain yang dihadapi oleh PNS yang berusia tidak produktif lagi, kecil kemungkinan kesempatan untuk bekerja, kalau pun ada harus mempunyai keterampilan khusus. Faktor usia dan fisik sudah pasti sangat mempengaruhi kesigapan mereka untuk mencari pekerjaan. Mereka tidak hanya membiayai hidup mereka sendiri, tetapi ada istri dan anak yang bergantung kehidupannya dengan PNS tersebut, ditambah lagi apabila yang bekerja hanya PNS itu sendiri sudah dipastikan sangat mempengaruhi kelangsungan perekonomiannya.

Seharusnya setelah bebas dari penjara mereka kembali menjadi warga negara biasa dengan segala hak yang seharusnya dia dan keluarganya terima diantaranya ialah hak untuk hidup dan hak atas kehidupan yang layak. Tindakan pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS yang berakibat hilangnya jaminan atas pensiun dapat dikategorikan bertentangan dengan HAM yaitu hak untuk hidup dan hak atas kehidupan yang layak. Meskipun seorang PNS telah diberhentikan tidak dengan hormat sebagai PNS, namun hak dasarnya sebagai manusia masih melekat, tidak dapat dicabut oleh siapapun atau dalam situasi apapun. Mereka masih berhak untuk melanjutkan kehidupannya dan mendapatkan kehidupan yang layak bagi dirinya dan keluarganya. Dengan hilangnya hak atas jaminan pensiun, maka mereka kehilangan jaminan terhadap kelangsungan atas kehidupannya yang layak.

E. Pemberhentian Pejabat Pimpinan Tinggi Pratama/Sekretaris Daerah

Ketika seorang Pegawai Negeri Sipil atau ASN mengalami pemberhentian, ada dua jenis pemberhentian yang mungkin terjadi. Pemberhentian pertama adalah ketika ASN tidak lagi menjadi pegawai ASN, yang berarti kehilangan statusnya sebagai seorang pegawai negeri. Sedangkan pemberhentian kedua adalah ketika ASN tidak lagi bekerja di suatu lembaga pemerintah, tetapi masih mempertahankan statusnya sebagai pegawai ASN. Dengan demikian, pemberhentian sebagai pegawai ASN mencerminkan keadaan dimana seseorang tidak lagi menjadi pegawai ASN.⁷⁴

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN yang mencabut berlakunya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Sama seperti pengangkatan Pegawai Negeri Sipil, maka terdapat pejabat yang diberikan kewenangan untuk memberhentikan Pegawai Negeri Sipil tersebut, yaitu Pejabat Pembina Kepegawaian dan Pejabat yang berwenang yang tercantum dalam Pasal 53 dan Pasal 54.

1. Jenis-Jenis Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil

Terdapat beberapa jenis pemberhentian Aparatur Sipil Negara (ASN) merujuk pada Pasal 87 Undang-Undang ASN antara lain "ASN yang diberhentikan dengan hormat, ASN dapat diberhentikan dengan

⁷⁴ Muh. Kadarisman, 2018, Manajemen Aparatur Sipil Negara, Rajawali Press, Depok, h. 300.

hormat atau tidak diberhentikan, ASN diberhentikan dengan hormat tidak atas permintaan sendiri, ASN diberhentikan tidak dengan hormat”.

Sebagaimana dijelaskan didalam Pasal 87 dan Pasal 88 Undang-undang ASN, yaitu:

- a) Diberhentikan dengan hormat Dimana seorang ASN diberhentikan dengan hormat apabila:
 1. Meninggal dunia
 2. Atas permintaan sendiri
 3. Mencapai batas usia pensiun
 4. Perampingan organisasi atau kebijakan pemerintah yang mengakibatkan pensiun dini atau
 5. Tidak cakap jasmani dan/atau rohani sehingga tidak dapat menjalankan tugas dan kewajiban
- b) Diberhentikan dengan tidak hormat Seorang ASN diberhentikan dengan tidak hormat apabila:
 1. Melakukan penyelewengan terhadap Pancasila dan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
 2. Dihukum penjara atau kurungan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan dan/atau pidana umum
 3. Menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik atau
 4. Dihukum penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan pidana yang dilakukan dengan berencana.
- c) Diberhentikan sementara Seorang ASN diberhentikan sementara apabila:
 1. Diangkat sebagai pejabat negara
 2. Diangkat menjadi komisioner atau anggota Lembaga nonstruktural atau
 3. Ditahan karena menjadi tersangka tindak pidana.”

Selanjutnya pada Pasal 88 Ayat (1) dijelaskan bab “Pengaktifan kembali PNS yang diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud pada Ayat 1 dilakukan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian”. Kemudian diatur pada Pasal 89 bahwa “Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemberhentian sementara, dan pengaktifan kembali PNS sebagaimana

dimaksud dalam Pasal 87 dan Pasal 88 diatur dengan Peraturan Pemerintah”. Adapun terkait dengan pemberhentian dikarenakan tercapainya batas usia pensiun, maka diatur dalam Pasal 90 bahwa “batas usia pensiun adalah 58 (lima puluh delapan) tahun bagi Pejabat Administrasi, 60 (enam puluh) tahun bagi Pejabat Pimpinan Tinggi dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan bagi Pejabat Fungsional”.⁷⁵

Apabila seorang Aparatur Sipil Negara (ASN) diberhentikan dengan tanpa kehormatan, hal tersebut terjadi karena mereka tidak melaksanakan kewajiban dan tugasnya secara tepat, dan justru menyalahgunakan kewenangan. Namun, jika seorang ASN melaksanakan kewajiban dan tugasnya secara tepat, serta menunjukkan sikap setia, mengabdikan, terampil, jujur, disiplin, dan berprestasi dalam tugasnya, maka mereka berhak menerima penghargaan berupa kenaikan pangkat istimewa. Mereka juga dapat mendapatkan peluang untuk diprioritaskan dalam peningkatan kemampuan dan diundang untuk hadir pada kegiatan kenegaraan sebagai bentuk apresiasi atas dedikasi dan kontribusinya dalam pelayanan publik.

Terdapat pula pada ketentuan tentang Pemberhentian dalam Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil. Macam-macam pemberhentian ini terdiri dari

⁷⁵ Ridwan dan Nurmalita Ayuningtyas H, *Op.Cit*, h. 94.

Pemberhentian Calon Pegawai Negeri Sipil dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil. Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil sebagaimana yang terdapat pada Pasal 238 Peraturan Pemerintah No.

11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil :

- a) Pemberhentian atas permintaan sendiri
- b) Pemberhentian karena mencapai batas usia pensiun
- c) Pemberhentian karena perampangan organisasi atau kebijakan pemerintah
- d) Pemberhentian karena tidak cakap jasmani dan/atau rohani
- e) Pemberhentian karena meninggal dunia, tewas, atau hilang
- f) Tindak pidana/penyelewengan
- g) Pemberhentian karena pelanggaran disiplin
- h) Tidak lagi menjabat sebagai pejabat negara”

2. Prosedur Pemberhentian Sekretaris Daerah

Pemberhentian Sekretaris Daerah diatur dalam Pasal 116

Undang-Undang ASN yaitu,

- (1) Pejabat Pembina Kepegawaian dilarang mengganti Pejabat Pimpinan Tinggi selama 2 (dua) tahun terhitung sejak pelantikan Pejabat Pimpinan Tinggi, kecuali Pejabat Pimpinan Tinggi tersebut melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan dan tidak lagi memenuhi syarat jabatan yang ditentukan.
- (2) Penggantian pejabat pimpinan tinggi utama dan madya sebelum 2 (dua) tahun dapat dilakukan setelah mendapat persetujuan Presiden.”

Pemberhentian Sekretaris Daerah selaku Jabatan Pimpinan Tinggi juga diatur dalam Pasal 145 Peraturan Pemerintah Nomor 11

Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil :

- (1) Pemberhentian dari JPT diusulkan oleh:
 - a) Menteri yang mengordinasikan kepada Presiden bagi PNS yang menduduki JPT utama;
 - b) PPK kepada Presiden bagi PNS yang menduduki JPT madya;
 - c) Pejabat lain kepada Presiden bagi pejabat pimpinan tinggi madya di lingkungan kesekretariatan lembaga negara;

- d) Menteri kepada Presiden bagi pejabat pimpinan tinggi madya di lingkungan lembaga nonstruktural; dan
 - e) Pejabat yang Berwenang (PyB) kepada PPK bagi PNS yang menduduki JPT pratama”
- (2) “Pemberhentian dari JPT utama dan JPT madya sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d ditetapkan oleh Presiden.”
- (3) “Pemberhentian dari JPT pratama sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) huruf e ditetapkan oleh PPK.”

Adapun prosedur pemberhentian Sekretaris Daerah sebagaimana tertera dalam Pasal 12 Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2003 Tentang Tata Cara Konsultasi Pengangkatan dan Pemberhentian Sekretaris Daerah Provinsi, Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota serta Pejabat Struktural Eselon II di Lingkungan pemerintah Kabupaten/Kota adalah :

“Sekretaris Daerah Provinsi dan Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota serta pejabat struktural eselon II di lingkungan Pemerintah Kabupaten/Kota dapat diberhentikan dari jabatannya tanpa konsultasi lebih dahulu kepada Menteri Dalam Negeri atau Gubernur, apabila:”

- a. mengundurkan diri dari jabatannya;
- b. mengajukan permohonan berhenti sebagai Pegawai Negeri Sipil;
- c. mencapai batas usia pensiun;
- d. tidak sehat jasmani atau rohani yang dinyatakan oleh dokter;
- e. adanya perampingan organisasi;
- f. cuti diluar tanggungan negara; atau
- g. diangkat menjadi pejabat negara.”

Pada Pasal 13 Ayat 3 dan 4 dijelaskan tentang “Sekretaris Daerah Provinsi yang akan diberhentikan diluar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 12 harus dikonsultasikan secara tertulis kepada Menteri Dalam Negeri dengan memberikan alasan-alasannya dan sekaligus menyampaikan Calon pengganti”.