

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Aparatur sipil negara atau yang seterusnya disingkat ASN merupakan profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintahan dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintahan. Hal tersebut didasarkan pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara pasal 1 angka 1. Untuk selanjutnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara disebut sebagai UU ASN. Adapun termasuk kedalam pegawai ASN sesuai dengan UU ASN pasal 1 angka 2, antara lain: pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintahan dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Dalam kaitannya sebagai aparatur negara, para pegawai ASN langsung menjadi bagian dari Korps Profesi ASN. Berdasarkan pasal 126 ayat (1) UU ASN, bahwa seluruh pegawai ASN menjadi anggota Korps Profesi ASN. Korps Profesi ASN bertujuan untuk menjaga kode etik dan standar pelayanan profesi ASN dan mewujudkan jiwa korps ASN sebagai pemersatu bangsa. Dengan tergabungnya seluruh anggota ASN dalam naungan Korps Profesi ASN, dapat terjaminnya perlindungan hukum ASN dan bantuan advokasi saat mengalami masalah hukum dalam menjalankan tugasnya. Korps Profesi ASN juga turut serta dalam

pengembangan dan pembinaan ASN, sehingga ASN terjamin pula kesejahteraannya. Tergabungnya ASN dalam Korps Profesi ASN, memunculkan konsekuensi bahwa sebagai pejabat umum, bahwa ASN sepenuhnya dalam menjalankan tugasnya didasarkan pada pelayanan pada masyarakat.

Pelayanan publik yang dilakukan oleh ASN tidak hanya didasarkan pada ketentuan UU ASN saja. Sebagai konsekuensi dibaginya ASN menjadi 2 kategori yaitu ASN pusat dan daerah, maka diatur pula hak dan kewajiban bagi ASN terutama ASN daerah pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah untuk seterusnya disebut UU Pemda. UU pemda merupakan panduan pokok bagi pemerintah daerah dalam menjalankan roda pemerintahan daerah. Segala kewenangan pemerintah daerah provinsi dan pemerintah kabupaten/ kota diatur secara rinci dalam peraturan tersebut. Sehingga pemerintah daerah dalam menjalankan pemerintahannya berdasarkan prinsip desentralisasi dan otonomi.

Yang dimaksud desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi, hal tersebut didasarkan pada UU pemda pasal 1 angka 8. Peran pemerintah pusat dalam menjalankan desentralisasi adalah dengan mengadakan Dana Alokasi Khusus (DAK) dialokasikan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) kepada daerah tertentu dalam rangka pendanaan pelaksanaan desentralisasi untuk mendanai kegiatan khusus yang ditentukan pemerintah atas

dasar prioritas nasional.¹ Sehingga berimplikasi bahwa, daerah yang telah dilimpahi wewenang dari pemerintah pusat dapat melakukan kegiatan rumah tangga daerah secara mandiri dan mampu merencanakan pembangunannya sendiri dan mengatur stabilitas politik di daerah masing-masing. Disamping itu pula mampu mengangkat perangkat dan pelaksanaanya dengan pembiayaan sendiri yang diperoleh dari kegiatan rumah tangga daerah tersebut.

Disamping desentralisasi, pada UU Pemda dikenal pula istilah Otonomi daerah. Otonomi diambil dari kata *outos* yang artinya sendiri dan *nomos* yang artinya hukum.² Sehingga otonomi berarti kewenangan untuk mengatur dan membuat hukumnya sendiri. Hal tersebut berimplikasi bahwa pemerintahan yang menjalankan otonomi dapat membentuk produk hukum, menjalankan produk hukum, mengadili, dan menindak sendiri.³ Di Indonesia prinsip otonomi dituangkan kedalam UU Pemda dalam otonomi daerah. Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dengan adanya desentralisasi dan prinsip otonomi sebagai dasar pelaksanaan pemerintahan daerah, pemerintah daerah perlu membentuk perangkat daerah. Yang dimaksud perangkat daerah berdasarkan UU pemda adalah unsur pembantu kepala daerah dan DPRD dalam penyelenggaraan Urusan

¹ Siswanto Sunarno, Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia, Sinar Grafika Offset, Jakarta, 2008, h. 79.

² Yusdianto, 'Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah', PADJADJARAN Jurnal Ilmu Hukum, Volume 2 Nomor 3 Tahun 2015, h. 495.

³ Mahfud MD, Politik Hukum di Indonesia, Penerbit Lp3s, Jakarta, 1998, h. 93.

Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Pembentukan perangkat daerah didasarkan pada kemampuan dan kondisi daerah tersebut agar sesuai dengan kebutuhan dan pelaksanaan pemerintahan daerah. Dalam pengisian jabatan pada perangkat daerah, haruslah pegawai ASN. Pengisian dengan pegawai ASN didasarkan pada ketentuan pasal 208 ayat (2) UU pmda. Sebagaimana yang dijelaskan sebelumnya, bahwa ASN dibagi menjadi 2 yaitu ASN pusat dan ASN daerah, sehingga guna mengisi jabatan perangkat daerah provinsi dan kabupaten atau kota adalah termasuk ASN daerah.

ASN daerah memiliki kewajiban dan hak yang diatur secara umum dalam UU ASN. Adapun kewajiban tersebut mengikat seluruh ASN baik pusat dan daerah. Kewajiban ASN diatur pada pasal 23 UU ASN antara lain : Setia dan taat kepada Pancasila, UUD Tahun 1945, NKRI, dan pemerintah yang sah; Menjaga persatuan dan kesatuan bangsa; Melaksanakan kebijakan yang dirumuskan pejabat pemerintah yang berwenang; Menaati ketentuan peraturan perundang-undangan; Melaksanakan tugas kedinasan dengan penuh pengabdian, kejujuran, kesadaran, dan tanggung jawab; Menunjukkan integritas dan keteladanan dalam sikap, perilaku, ucapan dan tindakan kepada setiap orang, baik di dalam maupun di luar kedinasan; Menyimpan rahasia jabatan dan hanya dapat mengemukakan rahasia jabatan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan; dan Bersedia ditempatkan di seluruh wilayah NKRI.

Setelah memenuhi tugas dan kewajibannya, pegawai ASN memperoleh hak yang harus dipenuhi oleh instansi yang menaunginya. Hak-hak ASN tertuang

dalam pasal 21 UU ASN bahwa berhak atas : gaji, tunjangan, dan fasilitas; cuti; jaminan pensiun dan jaminan hari tua; perlindungan; dan pengembangan kompetensi. Dalam penelitian ini diutamakan pada gaji dan tunjangan yang diterima ASN.

Gaji dan tunjangan ASN diatur dalam pasal 79 UU ASN, bahwa gaji yang diterima ASN haruslah sesuai dengan beban kerja, tanggung jawab dan resiko pekerjaan. Untuk besaran gaji yang diterima disesuaikan dengan dimana ASN tersebut bekerja. Jika ASN bekerja di pemerintahan pusat maka pemerintah pusatlah yang berhak menentukan besarnya, namun bila ASN bekerja di pemerintahan daerah maka besarnya sesuai dengan kemampuan daerah tersebut. Seluruh beban gaji ASN dibebankan pada APBN dan APBD.

Selain gaji, ASN juga menerima tunjangan dan fasilitas. Tunjangan yang dimaksud diatur dalam pasal 80 ayat (2) antara lain tunjangan kinerja dan tunjangan kemahalan. Tunjangan kinerja adalah tunjangan yang diberikan kepada ASN sesuai dengan pencapaian kinerja ASN, sedangkan tunjangan kemahalan adalah tunjangan yang diberikan sesuai dengan tingkat kemahalan berdasarkan indeks harga yang berlaku di daerah masing-masing. Sama seperti gaji, tunjangan ASN juga dibebankan pada APBN dan APBD sesuai dengan pemerintahan yang mempekerjakan ASN tersebut.

Menjelang hari raya Idul Fitri tahun 2018, presiden Joko Widodo menandatangani Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2018 tentang pemberian Tunjangan hari raya bagi PNS, TNI, Polri, pejabat negara, penerima pensiun, dan

penerima tunjangan. PP ini dimaksudkan untuk memberikan tunjangan hari raya bagi ASN menjelang hari raya Idul Fitri. Tunjangan hari raya yang tertuang dalam pasal 3 ayat (1) PP 19 Tahun 2018 sebesar penghasilan pada bulan Mei, atau gaji pokok dan tunjangan kinerja.

Berlakunya PP 19 Tahun 2018 membuat pemerintah daerah kalang kabut. Hal ini dikarenakan mereka tidak siap dalam memberikan tunjangan tersebut. Sebagian besar pemerintah daerah telah menempatkan anggarannya di berbagai pos pembelanjaan. Pemerintah daerah hanya menganggarkan pembelanjaan pegawai hanya untuk gaji ke-13 (gaji pokok+tunjangan) dan gaji ke-14 (hanya gaji pokok). Sehingga tidak ada dana tersisa dalam APBD di daerah baik tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Dengan tidak adanya anggaran yang ada sebagian besar pemda tidak membayarkan THR sebagaimana yang diamanatkan oleh PP 19 Tahun 2018.

1.2 Rumusan Masalah

1. Pengaturan pemberian gaji dan tunjangan bagi ASN daerah dalam kaitannya pemberian Tunjangan Hari Raya pada tahun 2018.
2. Akibat hukum bagi pemerintahan daerah yang tidak bisa memenuhi PP 19 Tahun 2018.

1.3 Tujuan Penelitian

Ilmu hukum merupakan ilmu yang bersifat preskriptif dan terapan, maka ilmu hukum mempelajari tujuan hukum, nilai-nilai keadilan,

validitas aturan hukum, konsep-konsep hukum, dan norma-norma aturan hukum serta juga melaksanakan aturan hukum.⁴

Tujuan penelitian ini dilakukan antara lain :

1. Menjelaskan konstruksi pemberian gaji dan tunjangan bagi ASN daerah.
2. Mengetahui keberlakuan PP 19 Tahun 2018 dan pemecahan masalah akibat tidak dipenuhinya PP 19 Tahun 2018.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini adalah digunakan untuk keperluan akademis dalam sebuah karya akademis.⁵ Manfaat dilakukannya penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Hasil penelitian dapat dijadikan penjabaran atas pemberian gaji dan tunjangan bagi ASN.
2. Hasil penelitian ini dapat menjadi salah satu acuan dalam pemecahan masalah yang ditimbulkan akibat tidak dipenuhinya PP 19 Tahun 2018

1.5 Metode Penelitian

a. Tipe Penelitian :

Berdasar pada rumusan masalah dan tujuan penelitian, maka tipe penelitian yang dibuat merupakan penelitian “Yuridis Normatif” yang

⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Pertama, cet. VII, Kencana, Jakarta, 2005, h.22.

⁵*Ibid*, h.182.

dilakukan dengan mengumpulkan bahan hukum primer.⁶ Untuk mengetahui aturan-aturan hukum yang ada, maka diperlukan pengumpulan sumber bahan penulisan yang relevan dengan permasalahan untuk dijadikan bahan kajian untuk membahas rumusan masalah yang timbul dari isu hukum sehingga dapat memberikan suatu penelitian hukum terkait pemenuhan PP 19 Tahun 2018 tentang Tunjangan Hari Raya untuk ASN bagi pemerintah daerah.

b. Pendekatan: *statute approach* dan *conceptual approach*

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Pendekatan undang-undang (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang berlaku dan regulasi yang ada sangkut pautnya dengan isu hukum yang diteliti. Pendekatan ini juga diperlukan untuk menemukan ratio legis dan dasar ontologism lahirnya peraturan perundang-undangan tersebut dan bagaimana penerapannya sehingga dapat memecahkan permasalahan dalam penelitian ini.⁷
2. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dilakukan untuk mencari teori serta doktrin yang telah ada untuk dijadikan suatu acuan agar dapat memahami suatu pandangan-pandangan dan

⁶ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali, Jakarta, 1985, h.34.

⁷*Ibid.*, h. 93-94

doktrin-doktrin dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu yang sedang dihadapi.⁸

c. Sumber Bahan Hukum

a. Bahan hukum primer

Untuk memecahkan permasalahan hukum yang ada diperlukan sumber hukum primer dalam mengkaji permasalahan tersebut. Sumber hukum yang digunakan dalam penelitian ini antara lain:

1. UUD NRI 1945.
2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
3. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2018 Tentang Pemberian Tunjangan Hari Raya dalam Tahun Anggaran 2018

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder digunakan sebagai sumber pemahaman dan pemecahan masalah pada rumusan masalah selain bahan hukum primer. Maka untuk menunjang penelitian ini diperlukan buku-buku bacaan yang terkait dengan topik pembahasan, jurnal-jurnal baik hukum maupun bidang lain, serta doktrin para ahli yang terkait dengan pembahasan tentang

⁸ Ibid., h. 95

pemberian gaji dan tunjangan bagi ASN, otda, serta hierarki peraturan perundang-undangan

d. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum

Terhadap sumber bahan penulisan yang sudah diperoleh, melalui sumber bahan penulisan primer dan sekunder maka dilakukan pengolahan sumber bahan penulisan, yakni kegiatan untuk mengadakan sistematisasi terhadap bahan-bahan hukum tertulis.⁹

Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan penelitian, maka analisis bahan hukum dilakukan dengan cara interpretasi sebagai penerapan bahwa peraturan perundang-undangan yang berlaku sudah terlaksana sepenuhnya atau ada kendala lain dalam penerapannya, sehingga ditemukan solusi pada rumusan masalah yang ada.

e. Analisis Bahan Hukum

Analisis yang digunakan adalah interpretasi atas bahan hukum yang dikumpulkan oleh peneliti, sehingga dapat memecahkan masalah yang timbul akibat berlakunya suatu peraturan perundang-undangan sesuai dengan rumusan masalah yang ada, dan ditemukan pula solusi yang paling tepat dalam memecahkan permasalahan yang ada.

1.6 Pertanggungjawaban Sistematika

Penelitian ini terdiri dari 4 (empat) bab dan didalamnya ada beberapa sub bab, yang saling terkait antar babnya. Adapun bab yang ada dipenelitian ini antara lain:

⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Loc. Cit.*, h.251.

Bab I merupakan bab pendahuluan yang didalamnya terdapat latar belakang masalah, rumusuan masalah yang timbul, tujuan dan manfaat penelitian, metode penelitian, serta pertanggungjawaban sistematika. Bab I merupakan awal yang mendasari penelitian ini dan bab-bab selanjutnya.

Bab II merupakan pembahasan atas konstruksi hukum penerapan PP 19 Tahun 2018 tentang Pemberian Tunjangan Hari Raya bagi ASN.

Bab III merupakan contoh kasus yang peneliti ambil sebagai pembahasan atas keberlakuan PP 19 Tahun 2018 tentang Pemberian Tunjangan Hari Raya bagi ASN. Dalam kasus tersebut timbul permasalahan dan diperlukan pemecahan masalah yang tepat.

Bab IV merupakan bab penutup penelitian yang berisi kesimpulan dan saran. Kesimpulan yang ditulis merupakan kesimpulan peneliti atas pembahasan pada bab II dan bab III. Saran yang dikemukakan peneliti merupakan saran yang aplikatif bagi pemecahan masalah yang ada.