

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pada era reformasi ini, upaya untuk mewujudkan sistem pemerintahan yang demokratis, bersih dan berwibawa telah menjadi prioritas utama bagi rakyat dan pemerintahan Indonesia. Prioritas utama itu adalah perwujudan tata pemerintahan yang demokratis dan baik (*democratic and good governance*). Salah satu unsur penyelenggaraan pemerintahan yang perlu memperoleh perhatian dalam upaya reformasi adalah penataan aparatur pemerintah.

Pegawai Negeri Sipil sebagai aparatur pemerintah memiliki keberadaan yang sentral dalam membawa komponen kebijaksanaan guna terealisasinya tujuan nasional. Komponen tersebut terakumulasi dalam bentuk pendistribusian tugas, fungsi dan kewajiban Pegawai Negeri Sipil. Dengan adanya pergeseran paradigma dalam pelayanan publik, secara otomatis hal ini akan menciptakan perubahan sistem dalam hukum kepegawaian dengan adanya penyesuaian dalam pelaksanaan tugas, fungsi dan kewajiban dari Pegawai Negeri Sipil meliputi penataan kelembagaan birokrasi pemerintahan, sistem dan penataan manajemen kepegawaian¹.

Konsep pembangunan hukum kepegawaian dalam bentuk strategi alternatif akan diarahkan pada pembentukan sikap dan perilaku Pegawai

¹Sri Hartini, dkk, Hukum Kepegawaian di Indonesia, cet 2, Sinar Grafika, Jakarta 2010, h.3

Negeri Sipil. Pola pikir pengembangan hukum kepegawaian memiliki arti sebagai pergeseran paradigma dalam sistem pemerintahan dalam rangka menjamin terselenggaranya tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan secara berdaya guna dan berhasil guna dan dalam rangka usaha mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur baik material maupun spiritual.

Pergeseran paradigma dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan dimungkinkan akan berdampak pada sistem kelembagaan, ketatalaksanaan dan sumberdaya manusia yang ada di Indonesia. Tantangan yang dihadapi di bidang kelembagaan adalah menata ulang struktur organisasi dengan prinsip rasional dan realistis dan perangkat kelembagaan yang lebih efektif serta efisien yang berorientasi pada peningkatan pelayanan masyarakat. Hal ini menuntut pula pada penyediaan sarana dan prasarana pemerintahan yang dapat mendukung terwujudnya pelayanan prima bagi masyarakat. Di bidang ketatalaksanaan, tantangan yang dihadapi adalah kualitas dan transparansi pelayanan masyarakat yang kurang adaptif terhadap perubahan-perubahan dan tuntutan-tuntutan masyarakat, oleh karena itu diperlukan penyempurnaan sistem ketatalaksanaan dalam penyelenggaraan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan di daerah. Bidang sumber daya manusia aparatur pemerintah sebagai pilar utama penyelenggaraan pemerintahan menghadapi tantangan untuk dapat mengembangkan sistem perencanaan sumber daya manusia aparatur pemerintah sesuai hasil penataan struktur dan perangkat kelembagaan daerah. Konsekuensinya adalah

pembentukan disiplin, etika dan moral di tingkat pelaksana yaitu Pegawai Negeri Sipil yang bertujuan untuk meningkatkan produktivitas kerja dan tuntutan terhadap perwujudan aparatur pemerintah yang bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) dan lebih profesional.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Kepegawaian merupakan bagian dari penataan manajemen kepegawaian yang seragam melalui penetapan norma, standar dan prosedur yang jelas dalam pelaksanaan manajemen kepegawaian. Dengan adanya keseragaman tersebut, diharapkan dapat diciptakan kualitas Pegawai Negeri Sipil yang seragam di seluruh Indonesia. Untuk menciptakan keseragaman dalam pelaksanaan norma, standar dan prosedur administrasi kepegawaian diperlukan pula penyempurnaan peraturan-peraturan pelaksana kepegawaian secara menyeluruh dalam kerangka negara kesatuan².

Dalam konteks yang lebih luas, negara mempunyai tujuan nasional yang hendak dicapai. Tujuan tersebut tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada Alinea IV, yaitu :

- a. Membentuk suatu Pemerintahan Negara Republik Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia;
- b. Memajukan kesejahteraan umum;

²Ibid, h.4

- c. Mencerdaskan kehidupan bangsa;
- d. Ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Untuk mencapai tujuan diatas, salah satu titik yang paling penting adalah hukum administrasi. Menurut Sjachran Basah, hukum administrasi adalah semua kaidah yang merupakan sarana hukum untuk mencapai tujuan negara. Menurut Belifante yang dikutip oleh Philipus M. Hadjon dalam bukunya Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, *Administratief Recht* berisi peraturan yang berhubungan dengan administrasi dapat dipersamakan artinya dengan *Bestuur*, dengan demikian *Administratief Recht* disebut juga dengan *Bestuur Recht*.

Dalam fungsi penyelenggaraan pemerintahan, *Bestuuren* mengandung pengertian fungsional dan institusional/struktural. Fungsional *Bestuur* berarti keseluruhan organ pemerintah. *Bestuur* dapat diartikan sebagai fungsi pemerintahan yaitu fungsi penguasa di luar lingkungan *Regelgeving* (pembentukan peraturan perundang-undangan) dan *Rechtspraak* (peradilan)³. Semakin berkembangnya konsep Negara Hukum di Indonesia, fungsi Administrasi Negara pun semakin vital. Sistem dan tujuan negara yang mendasari teori bernegara bangsa Indonesia tertuang dalam Hukum Administrasi. Tujuan hukum administrasi diarahkan pada perlindungan hukum bagi rakyat dalam bentuk pembinaan, pengayoman dan partisipasi.

³Philipus M. Hadjon, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1994, h.3

Hubungannya dengan sumber daya manusia, sistem administrasi pemerintahan terbagi menjadi 2 (dua), yaitu Pegawai Negeri dan masyarakat yang merupakan 2 (dua) organisasi aktivitas manusia yang mempunyai tujuan yang sama, namun didalamnya terdapat perbedaan wewenang dalam pemerintahan. Pegawai Negeri mempunyai otoritas dan wewenang secara hukum, sedangkan masyarakat tidak memiliki wewenang sehingga hanya mengandalkan kerelaan berpartisipasi dalam lingkup publik agar tujuan kemasyarakatan dapat terwujud⁴. Pihak pemerintah mempunyai tugas-tugas terhadap masyarakat dengan melaksanakan suatu kebijakan dalam bentuk wewenang, yaitu kekuasaan juridis akan orang-orang pribadi, badan-badan hukum, Pegawai Negeri dalam memberikannya kepada bawahan, hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang dapat dan mereka pegang menurut hukum⁵.

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 yang menyatakan “Pegawai Negeri adalah setiap Warga Negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku”. Adapun kedudukan Pegawai Negeri terdapat pada Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang tersebut, yang menyatakan “Pegawai Negeri berkedudukan sebagai aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil dan

⁴Ibid, h.39

⁵Ibid, h.39

merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan dan pembangunan”. Mengenai jenis Pegawai Negeri didasarkan pada Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang tersebut yaitu Pegawai Negeri dibagi menjadi :

1. Pegawai Negeri Sipil;
2. Anggota Tentara Nasional Indonesia; dan
3. Anggota Kepolisian negara Republik Indonesia.

Pada Pasal ini tidak menyebutkan apa yang dimaksud dengan pengertian masing-masing bagiannya, namun disini dapat diambil suatu kesimpulan bahwa yang dimaksud dengan Pegawai Negeri Sipil adalah Pegawai Negeri bukan anggota Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Seiring berjalannya waktu, dalam perjalanannya Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 dicabut dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang berlaku pada saat mulai diundangkannya yaitu pada tanggal 15 Januari 2014. Disinilah pengertian Pegawai Negeri Sipil dipertegas dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014, yang menyatakan “Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu diangkat sebagai Pegawai Aparatur Sipil Negara secara tetap dan diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan”.

Selanjutnya pada Pasal 8 dinyatakan bahwa “Pegawai Aparatur Sipil Negara berkedudukan sebagai unsur Aparatur Sipil Negara”. Berdasarkan

hal tersebut, alat yang digunakan negara dalam pencapaian tujuan tersebut adalah Pegawai Negeri Sipil sebagai subjek dari hukum kepegawaian. Terdapat hubungan antara Hukum Administrasi Negara dengan Hukum Kepegawaian yang disebut dengan “*Openbare Dienstbetrekking*” (hubungan dinas publik) yang melekat pada hubungan hukum kepegawaian itu lebih merupakan hubungan *subordinatie* antara atasan dan bawahan⁶ Ada beberapa pendapat tentang hubungan dinas publik, antara lain :

1. Menurut Logemann, hubungan dinas publik adalah bilamana seseorang mengikat dirinya untuk tunduk pada perintah dari Pemerintah untuk melakukan sesuatu atau beberapa macam jabatan yang dalam melakukan sesuatu atau beberapa macam jabatan dihargai dengan pemberian gaji dan beberapa keuntungan lain. Hal ini berarti inti dari hubungan dinas publik adalah kewajiban bagi pegawai yang bersangkutan untuk tunduk pada pengangkatan dalam beberapa macam jabatan tertentu yang berakibat bahwa pegawai yang bersangkutan tidak menolak (menerima tanpa syarat) pengangkatannya dalam satu jabatan yang telah ditentukan oleh Pemerintah dimana sebaliknya Pemerintah berhak mengangkat seseorang pegawai dalam jabatan tertentu tanpa harus adanya penyesuaian kehendak dari yang bersangkutan⁷.
2. Kajian hubungan dinas publik ini berkaitan dengan segi pengangkatan Pegawai Negeri. Hubungan antara Pegawai Negeri dengan negara dari

⁶Ibid, h.214

⁷SF. Marbun dan M.Mahfud MD, Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara, Liberty, Yogyakarta, 1987, h.98

segi pengangkatan ini dikenal dengan teori *Contract Suigeneris*. Teori ini dikemukakan oleh Buys sebagai berikut : dalam *Contract Suigeneris* disyaratkan Pegawai Negeri harus setia dan taat selama menjadi Pegawai Negeri, meskipun dia setiap saat dapat mengundurkan diri. Dari pendapat Buys ini dapat disimpulkan bahwa selama menjadi Pegawai Negeri, mereka tidak dapat melaksanakan hak-hak asasinya secara penuh⁸. Oleh karena itu, apabila Pegawai Negeri Sipil akan melaksanakan hak-haknya secara penuh, pemerintah dapat menyatakan yang bersangkutan bukanlah orang yang dibutuhkan bantuannya oleh pemerintah. Pendapat Buys ditentang oleh Y.Helskrek dengan mengemukakan pendapatnya, yaitu jika hak asasi Pegawai Negeri itu dibatasi berarti Pemerintah melakukan perbuatan inskontitusional atau melanggar Undang-Undang Dasar. Dari kedua pendapat tersebut, hukum kepegawaian atau Pegawai Negeri di Indonesia lebih cenderung menganut Teori Buys;

3. Menurut Philipus M.Hadjon, kajian hukum administrasi lebih memandang hubungan “*Openbare Dienstbetrekking*” (hubungan dinas publik yang melekat pada hubungan kepegawaian itu lebih merupakan hubungan *subordinatie* antara bawahan dan atasan⁹).

Berdasarkan uraian diatas, hubungan antara Hukum Kepegawaian dengan Hukum Administrasi adalah :

⁸Ibid, h.99

⁹Philipus M.Hadjon, Op.cit, h.214

1. Objek Hukum Administrasi Negara adalah kekuasaan pemerintah.
2. Penyelenggaraan pemerintahan sebagian besar dilakukan oleh Pegawai Negeri.
3. Tugas dan wewenang Pegawai Negeri berupa *public service*.
4. Hubungan antara Pegawai Negeri dengan Negara adalah hubungan dinas publik.
5. Sengketa kepegawaian merupakan Sengketa Tata Usaha Negara.

Menurut Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, Manajemen Pegawai Negeri Sipil adalah keseluruhan upaya untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas dan derajat profesionalisme penyelenggaraan tugas, fungsi dan kewajiban kepegawaian yang meliputi perencanaan, pengadaan, pengembangan kualitas, penempatan, promosi, penggajian, kesejahteraan dan pemberhentian¹⁰.

Pasal 13 ayat (1) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 mengatur bahwa kebijaksanaan manajemen Pegawai Negeri Sipil mencakup penetapan norma, standar, prosedur, formasi, pengangkatan, pengembangan kualitas sumber daya Pegawai Negeri Sipil, pemindahan, gaji, tunjangan, kesejahteraan, pemberhentian, hak, kewajiban dan kedudukan hukum.

Dalam perkembangannya, pelaksanaan manajemen Pegawai Negeri Sipil belum berdasarkan pada perbandingan antara kompetensi dan kualifikasi yang diperlukan oleh jabatan dengan kompetensi dan kualifikasi yang dimiliki Pegawai Negeri Sipil, sehingga Undang-Undang Nomor 8

¹⁰ Sri Hartini, dkk, Op cit, h.86

Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian sudah tidak sesuai dengan tuntutan nasional dan tantangan global sehingga perlu dicabut dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN). Pada UU ASN, manajemen Pegawai Negeri Sipil diatur dalam Pasal 55 UU ASN, yang meliputi :

- a. Penyusunan dan penetapan kebutuhan;
- b. Pengadaan;
- c. Pangkat dan jabatan;
- d. Pengembangan karier;
- e. Pola karier;
- f. Promosi;
- g. Mutasi;
- h. Penilaian kinerja;
- i. Penggajian dan tunjangan;
- j. Penghargaan;
- k. Disiplin;
- l. Pemberhentian;
- m. Jaminan pensiun dan jaminan hari tua; dan
- n. Perlindungan.

Objek penulisan yang akan Penulis teliti lebih lanjut dalam Tesis ini adalah Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil, dimana pemberhentian

merupakan rangkaian akhir dari manajemen Pegawai Negeri Sipil. Pada Pasal 87 ayat (4) huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menyatakan bahwa “PNS diberhentikan tidak dengan hormat karena dihukum penjara atau kurungan berdasarkan Putusan Pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan dan/atau pidana umum”.

Sebelum berlaku Undang-Undang Aparatur Sipil Negara, pemberhentian tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil karena melakukan tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan, diatur dalam Pasal 23 ayat (5) huruf c Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 yang menyebutkan “Pegawai Negeri Sipil diberhentikan tidak dengan hormat karena dihukum penjara atau kurungan berdasarkan Putusan Pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan suatu tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan”.

Kemudian. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1979 tentang Pemberhentian PNS sebagai ketentuan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, yaitu pada Pasal 9 huruf a Peraturan Pemerintah ini menyatakan “Pegawai Negeri Sipil diberhentikan tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil, apabila dipidana penjara atau kurungan berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum

yang tetap, karena melakukan suatu tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan”.

Sejalan dengan semangat untuk melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi di segala sisi, telah diberlakukan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, hal tersebut disebabkan karena tindak pidana korupsi sangat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara dan menghambat pembangunan nasional sehingga harus diberantas dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Akibat tindak pidana korupsi yang terjadi selama ini sangat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, juga menghambat pertumbuhan dan kelangsungan pembangunan nasional yang menuntut efisiensi tinggi. Tindak pidana korupsi yang selama ini terjadi secara meluas, tidak hanya merugikan keuangan negara, tetapi juga merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat secara luas, sehingga tindak pidana korupsi perlu digolongkan sebagai kejahatan yang pemberantasannya harus dilakukan secara luar biasa.

Pada sisi yang lain, upaya pemberantasan tindak pidana korupsi tidak sinergi dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur bidang

kepegawaian. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara tidak menyebutkan bahwa seorang Pegawai Negeri Sipil yang telah dihukum penjara karena melakukan tindak pidana korupsi berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap, sehingga kepada yang bersangkutan harus diberhentikan dengan tidak hormat. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, hanya menyebutkan bahwa pemberhentian tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil, apabila yang bersangkutan dihukum penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan. Adanya hal seperti ini, menimbulkan suatu permasalahan hukum tersendiri, yaitu apabila seorang Pegawai Negeri Sipil dihukum penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan suatu tindak pidana korupsi.

Berdasarkan uraian-uraian diatas, mendorong Penulis untuk mengkaji dan menelaah kriteria kejahatan jabatan dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur kepegawaian serta pemberhentian dengan tidak hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil karena tindak pidana korupsi berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, dengan merujuk pada Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya Nomor : 144/G/2014/PTUN.SBY Juncto Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya Nomor :

72/B/2015/PTTUN.SBY serta Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor : 134/G/2014/PTUN.JKT. Tentu saja, pengkajian dan penelaahan yang dimaksudkan dalam Tesis ini, adalah suatu ukuran obyektif dilihat dari asas-asas dan teori hukum yang mendasarinya.

1.2 Rumusan Masalah

Dari latar belakang tersebut, Penulis mengajukan isu hukum yang akan diteliti :

1. Kriteria kejahatan jabatan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang kepegawaian.
2. Pemberhentian tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil karena tindak pidana korupsi berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

1.3 Tujuan Penulisan

Penulis mempunyai tujuan dalam penelitian ini, yaitu sbegai berikut :

- a. Untuk meneliti dan menganalisis kriteria kejahatan jabatan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang kepegawaian.
- b. Untuk meneliti dan menganalisis mengenai pengaturan tindak pidana korupsi dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, sehingga Pegawai Negeri Sipil yang dihukum penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum

tetap karena melakukan tindak pidana korupsi dapat diberhentikan tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil.

1.4 Manfaat Penelitian

- a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih pemikiran khususnya mengenai kriteria kejahatan jabatan dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang kepegawaian.
- b. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemikiran, khususnya apabila Pegawai Negeri Sipil yang dihukum penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana korupsi dapat diberhentikan tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil berdasarkan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara.

1.5 Metode Penelitian

a. Tipe Penelitian

Mengingat penelitian ini merupakan penelitian hukum maka metode yang digunakan adalah metode penelitian hukum. Penelitian hukum dilakukan untuk mencari pemecahan atas isu hukum yang timbul. Oleh karena itu, penelitian hukum merupakan suatu penelitian dalam kerangka know-how di dalam hukum. Hasil yang dicapai adalah untuk

memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogianya atas isu yang diajukan.¹¹

Dalam melakukan penelitian hukum, dilakukan langkah-langkah :¹²

1. Mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminasi hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan;
2. Pengumpulan bahan-bahan hukum dan sekiranya dipandang mempunyai relevansi juga bahan-bahan nonhukum;
3. Melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan;
4. Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum.
5. Memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan.

b. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum, Peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi¹³.

¹¹Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta:Kencana Prenadamedia Group,2011), hal.83

¹²*Ibid*, hal 213

¹³*Ibid*, h.158

2. Pendekatan Undang-Undang (*Statute Approach*)

Pendekatan Undang-Undang dilakukan dengan menelaah semua Undang-Undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang ditangani. Bagi penelitian kegiatan akademis, Peneliti perlu mencari ratio legis dan dasar ontologis lahirnya Undang-Undang tersebut. Dengan mempelajari ratio legis dan dasar ontologis suatu Undang-Undang, Peneliti mampu menangkap kandungan filosofi yang ada di belakang Undang-Undang itu, Peneliti akan dapat menyimpulkan mengenai ada tidaknya benturan filosofi antara Undang-Undang dengan isu yang dihadapi¹⁴.

3. Pendekatan Historis (*Historical Approach*)

Pendekatan historis dilakukan dalam kerangka pelacakan sejarah lembaga hukum dari waktu ke waktu. Pendekatan ini sangat membantu peneliti untuk memahami filosofi dari aturan hukum dari waktu ke waktu. Disamping itu, melalui pendekatan demikian peneliti juga dapat memahami perubahan dan perkembangan filosofi yang melandasi aturan hukum tersebut. Dalam Tesis ini, peneliti menguraikan kriteria kejahatan jabatan, tindak pidana korupsi dan pemberhentian tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil dalam peraturan perundang-undangan dari waktu ke waktu.

¹⁴*Ibid*, h.133

4. Pendekatan Kasus (*Case Approach*)

Dalam menggunakan pendekatan kasus, yang perlu dipahami oleh peneliti adalah *ratio decidendi*, yaitu alasan-alasan hukum yang digunakan oleh hakim untuk sampai pada keputusannya. *Ratio decidendi* dapat ditemukan dengan memperhatikan fakta materiil. Fakta-fakta tersebut berupa orang, tempat, waktu dan segala yang menyertainya asalkan tidak terbukti sebaliknya. *Ratio decidendi* inilah yang menunjukkan bahwa ilmu hukum merupakan ilmu yang bersifat preskriptif bukan deskriptif.

Dalam sengketa kepegawaian yang terjadi, bahwa Rokayat (Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Kota Probolinggo) dinyatakan telah terbukti bersalah melakukan tindak pidana korupsi sebagaimana dimaksud Pasal 3 Jo Pasal 18 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (sebut UU PTPK) Jo Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHP berdasarkan Putusan Pengadilan Negeri Surabaya Nomor : 05/PID.SUS/2011/PN.SBY tanggal 28 Maret 2011 Jo Putusan Pengadilan Tinggi Surabaya Nomor : 57/PID.SUS/2011/PT.SBY tanggal 31 Mei 2011 dan telah berkekuatan hukum tetap, yang amarnya berbunyi “Terdakwa (Rokayat) telah terbukti bersalah secara sah dan meyakinkan

menguntungkan diri sendiri atau orang lain dan menyalahgunakan kewenangan, kesempatan, sarana yang ada padanya karena jabatannya sebagai Lurah Pohsangit Kidul, Kecamatan Kedopok, Kota Probolinggo dan merugikan keuangan Negara atau perekonomian Negara, sehingga menjatuhkan pidana kepada Terdakwa (Rokayat) dengan pidana penjara selama 1 (satu) Tahun dan denda sebesar Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah)”.

Kemudian atas dasar hal tersebut, Walikota Probolinggo menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara berupa Keputusan Walikota Probolinggo Nomor : X.862/36/425.203/2014 tentang Memberhentikan Tidak Dengan Hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil atas nama Rokayat, SH tanggal 30 Juni 2014, karena berdasarkan ketentuan Pasal 87 ayat (4) huruf b UU ASN Jo Pasal 9 huruf a Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1979 tentang Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil, yang menegaskan “Pegawai Negeri Sipil diberhentikan tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil apabila dipidana penjara atau kurungan berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, karena melakukan suatu tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan”.

Dengan merujuk pada ketentuan tersebut, maka Walikota Probolinggo berpendirian bahwa Rokayat telah melakukan suatu tindak pidana kejahatan jabatan dan oleh karenanya harus

diberhentikan tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil, mengingat dalam Rumusan Pasal 3 UU PTPK terdapat unsur “jabatan” yang mendasari tindak pidana tersebut dilakukan. Ketentuan Pasal 3 UU PTPK yang selengkapnya berbunyi “ Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan Negara atau perekonomian Negara, dipidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah)”.

Setelah menerima Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) sebagaimana dimaksud pada tanggal 11 September 2014, Rokayat melakukan upaya hukum dengan mengajukan Gugatan Tata Usaha Negara kepada Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya yang terdaftar dalam Register Perkara Nomor : 144/G/2014/PTUN.SBY dengan alasan-alasan bahwa Keputusan Walikota Probolinggo Nomor : X.862/36/525.203/2014 diterbitkan tidak melalui mekanisme dan prosedur menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku serta tindak pidana korupsi vide Pasal 3 UU PTPK tidak termasuk dalam ruang lingkup ketentuan Pasal 87 ayat (4)

huruf b UU ASN Jo Pasal 9 huruf a Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1979, sehingga KTUN objek sengketa bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB), sehingga sangat merugikan dan harus dinyatakan batal atau tidak sah.

Kemudian pada tanggal 25 November 2014, Majelis Hakim pada Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya yang memeriksa, memutus dan mengadili para pihak yang berperkara yaitu Rokayat selaku Penggugat melawan Walikota Probolinggo selaku Tergugat, dalam salah satu amar putusannya telah memberikan pertimbangannya sebagai berikut “ bahwa berdasarkan fakta hukum sebagaimana diuraikan pada angka 4 putusan pidana menyatakan Penggugat terbukti bersalah melakukan tindak pidana korupsi sebagaimana dimaksud Pasal 3 Jo Pasal 18 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, menurut Majelis Hakim pasal-pasal pidana yang dikenakan tersebut tidak termasuk dalam pasal yang dilanggar sebagaimana menurut Pasal 9 huruf a Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1979”. Sehingga Majelis Hakim mengabulkan gugatan Penggugat untuk seluruhnya dan menyatakan batal KTUN Objek Sengketa yaitu Keputusan Walikota

Probolinggo Nomor : X.862/36/525.203/2014 tanggal 30 Juni 2014 tentang Pemberhentian Tidak Dengan Hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil kepada Rokayat/Penggugat”.

Terhadap putusan PTUN Surabaya tersebut, pada tanggal 14 Januari 2015, Walikota Probolinggo selaku Tergugat mengajukan permohonan banding kepada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya dan terdaftar dalam Register Perkara Nomor : 72/B/2015/PT.TUN SBY, dengan alasan bahwa Majelis Hakim PTUN Surabaya telah salah dalam menerapkan hukum, sehingga KTUN Objek Sengketa tidak semestinya dinyatakan batal. Kemudian, pada tanggal 17 Juni 2015 Majelis Hakim pada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya mengeluarkan Putusan, yang dalam amar putusannya Majelis Hakim menyatakan “Menguatkan Putusan PTUN Surabaya Perkara Nomor : 144/G/2014/PTUN.SBY dan mengambil alih putusan bahwa Putusan PTUN Surabaya Perkara Nomor : 144/G/2014/PTUN.SBY menjadi Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya. Pada kasus sengketa kepegawaian lainnya, dalam perkara Nomor : 134/G/2014/PTUN.JKT tanggal 5 Februari 2015, Majelis Hakim pada Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta yang memeriksa, memutus dan mengadili para pihak yang berperkara yaitu : H.Abdul Hadi Sawie (Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Pemerintah Kota Probolinggo) selaku Penggugat melawan Presiden Republik

Indonesia selaku Tergugat dalam salah satu amar putusannya telah memberikan pertimbangannya sebagai berikut “Bahwa H.Abdul Hadi Sawie telah terbukti secara sah dan meyakinkan telah bersalah melakukan tindak pidana korupsi yang dilakukan secara bersama-sama dan berlanjut Vide Pasal 3 Jo Pasal 18 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Jo Pasal 55 ayat (1) ke-1 Pasal 64 KUHP, menurut Majelis Hakim, Tergugat dalam menerbitkan Keputusan Objek Sengketa sesungguhnya telah melaksanakan ketentuan legislasi (peraturan perundang-undangan) berdasarkan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Pasal 23 ayat (5) huruf c Jo Pasal 9 huruf a Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1979 tentang Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil, sehingga Majelis Hakim menolak gugatan Penggugat untuk seluruhnya dan menyatakan Keputusan Tata Usaha Negara Objek Sengketa berupa Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor : 1/PEMB TAHUN 2014 tanggal 7 Maret 2014 tentang Pemberhentian Tidak Dengan Hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil atas nama H.Abdul Hadi Sawie dari aspek wewenang, prosedur formal dan substansi materiil tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku

dan asas-asas umum pemerintahan yang baik, maka gugatan Penggugat harus ditolak seluruhnya”.

c. Sumber Bahan Hukum (*Legal Source*)

Sumber bahan hukum yang digunakan dalam penulisan ini adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang otoritatif, artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim. Adapun bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi, publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum dan komentar-komentar atas putusan pengadilan¹⁵.

d. Prosedur dan Pengumpulan Bahan Hukum

Bahan hukum primer yang telah dikumpulkan kemudian di inventarisasi dan dikategorisasi, sedangkan bahan hukum sekunder diinventarisasi berdasarkan isu hukum yang dikaji. Bahan hukum sekunder dikumpulkan melalui penelusuran kepustakaan. Bahan-bahan hukum tersebut diinventarisasi dengan mengelompokkan arsip sesuai identifikasi isu hukum yang akan dibahas.

¹⁵Ibid, h. 166

e. Pengelolaan dan Analisa Bahan Hukum

Bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang telah diinventarisasi dan dikumpulkan lalu dianalisa dengan melakukan pendekatan-pendekatan yang telah disebutkan.

1.6 Kerangka Teori

Pada penelitian ini digunakan teori-teori berikut sebagai pendukung dalam membahas isu-isu hukum tersebut, yaitu :

a. Negara Hukum

Dalam konsep Negara Hukum, hukum merupakan pedoman tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Berabad-abad lampau, ide Negara Hukum sudah dikemukakan oleh Plato (429-347 SM), yang mengidealkan “Sebuah Negara haruslah berdasarkan peraturan yang dibuat rakyat”. kemudian dikembangkan oleh Socrates (1200 SM) dan dilanjutkan oleh Aristoteles (384-322 SM) dan Immanuel Kant (1742-1804 M) dikenal sebagai pencetus ide konsep *Rechtsstaat*, yang memandang Negara sebagai alat perlindungan hak asasi individual¹⁶. Padmo Wahyono, mengemukakan beberapa prinsip Negara Hukum sebagai berikut :¹⁷

1. Ada suatu pola untuk menghormati dan melindungi hak-hak kemanusiaan.

¹⁶Mohammad Tahir Azhary, seperti yang dikutip oleh Abdul Rasyid Thalib, Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia, Citra Aditya Bakti Bandung, 2006, h.44

¹⁷Zakaria Bangun, Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945, Bina Media Perintis, Medan, 2007, h.137

2. Ada suatu mekanisme kelembagaan negara yang demokratis.
3. Ada suatu sistem tertib hukum.
4. Ada kekuasaan kehakiman yang bebas.

Hamid S. Attamimi mengartikan Negara Hukum sebagai Negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan Negara dan Penyelenggara Negara kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan dibawah kekuasaan hukum¹⁸. Menurut Julius Stahl, konsep Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah *Rechtsstaat* itu mencakup 4 (empat) elemen penting, yaitu :¹⁹

1. Perlindungan Hak Asasi Manusia.
2. Pembagian atau pemisahan kekuasaan.
3. Pemerintahan berdasarkan Undang-Undang.
4. Peradilan Tata Usaha Negara.

Konsep Negara Hukum *Rechtsstaat* dianut oleh mayoritas negara-negara Eropa Kontinental dan dipelopori oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl dan Fichte. Berbeda dengan Eropa Kontinental, negara-negara *Anglosaxon* menyebutnya *The rule of law* dan dipelopori oleh A.V Dicey (Inggris).

b. Hukum Tata Usaha Negara

Pengertian dasar Hukum Tata Usaha Negara terdapat dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan

¹⁸Ibid, h.134

¹⁹ Julius Stahl, seperti yang dikutip oleh Ni'matul Huda, Lembaga Negara dalam Transisi Demokrasi, UII Press Yogyakarta, Yogyakarta, 2007, h.226

Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU Peratun) yang menyatakan “Tata Usaha Negara adalah administrasi negara yang melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan di pusat maupun di daerah”, dapat disimpulkan bahwa :

1. Tata Usaha Negara adalah sama dengan administrasi negara. Oleh karena itu, menurut Pasal 144 UU Peratun juga dapat disebut UU Peradilan Administrasi Negara.
2. Tata Usaha Negara atau Administrasi Negara itu adalah suatu fungsi atau tugas untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negara kita.
3. Dengan demikian, Hukum Tata Usaha Negara atau Hukum Administrasi (Negara) itu adalah keseluruhan aturan-aturan hukum yang berkaitan dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan (negara) atau dengan singkat dapat pula disebut dengan nama hukum pemerintahan (negara).
4. Penyelenggaraan urusan pemerintahan (negara) adalah pemerintah yang menurut Pasal 1 angka 2 UU Peratun dilaksanakan oleh organ pemerintah yang secara umum dibekukan namanya yaitu para Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Karena itu Hukum Tata Usaha Negara ini mencakup semua peraturan-peraturan yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas pemerintahan²⁰

²⁰Indroharto, Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Pustaka Sinar Harapan cet 4, Jakarta, 1993, h.27

Menurut Van Wijck/Konijnenbelt, secara global Hukum Tata Usaha Negara meliputi keseluruhan instrumentarium juridis yang digunakan/diterapkan oleh Pemerintah/penguas di dalam kepeduliannya mengurus kehidupan masyarakat dan negara beserta jaminan-jaminan perlindungan hukum bagi warga masyarakat. Artinya bagian dari keseluruhan organ-organ (badan/pejabat Tata Usaha Negara) penguasa serta kekuasaan dan fungsi-fungsi penguasa dalam negara ini yang bukan merupakan organ-organ serta kekuasaan dan fungsi-fungsi legislatif (pembuatan peraturan atau Undang-Undang) serta mengadili. Karenanya pemerintah dapat pula kita sebut sebagai fungsi pemerintahan di luar fungsi pembuatan peraturan-peraturan dan fungsi mengadili²¹.

c. Peraturan Perundang-undangan (*Algemene Verbindende Voorschriften*)

Istilah perundang-undangan (*legislation, wetgeving atau gezetsgebung*) dalam beberapa kepustakaan mempunyai dua pengertian yang berbeda. Dalam kamus umum yang berlaku, istilah *legislation* dapat diartikan dengan perundang-undangan dan pembuatan undang-undang, istilah *wetgeving* diterjemahkan dengan pengertian membentuk Undang-Undang dan keseluruhan daripada Undang-Undang negara,

²¹ Ibid, h.29

sedangkan istilah *gezetsgebung* diterjemahkan dengan pengertian perundang-undangan²².

Pengertian *wetgeving* dalam *Juridischwoordenboek* diartikan sebagai berikut :

1. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun tingkat daerah.
2. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan, baik di tingkat pusat maupun daerah.

Menurut Bagir Manan, pengertian peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut :

1. Setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat mengikat umum.
2. Merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status atau tatanan.
3. Merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum abstrak atau abstrak umum, artinya tidak mengatur atau tidak ditujukan obyek, peristiwa atau gejala konkret tertentu.
4. Dengan mengambil pemahaman dalam kepustakaan Belanda, peraturan perundang-undangan lazim disebut dengan *wet materiele*

²²Maria Farida Indrati Soeprapto, Ilmu Perundang-undangan (Jenis, Fungsi dan Materi Muatan) cet 5, Kanisius Anggota IKAPI, Yogyakarta, 2011, h.55

zin atau sering disebut *algemen verbindende voorschriften* yang meliputi antara lain : *de supra-nationale algemen verbindende voorschriften, wet, algemen matregels van Bestuur, de gemeentelijke raadsverordeningen, de provinciale staten verordeningen*²³.

Menurut Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

d. Keputusan Tata Usaha Negara Yang Memuat Pengaturan Bersifat Umum (*Besluiten van Algemeen Strekking*)

Penjelasan Pasal 1 angka 2 UU Peratun merumuskan bahwa peraturan perundang-undangan adalah semua peraturan yang bersifat mengikat secara umum yang dikeluarkan oleh badan perwakilan rakyat bersama pemerintah baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah serta semua

²³Ibid

keputusan badan/pejabat Tata Usaha Negara baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah yang juga bersifat mengikat secara umum²⁴. Dari rumusan Penjelasan Pasal 1 angka 2 UU Peratun dimaksud, dapat disimpulkan bahwa keputusan dari Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum (*besluiten van Algemeen Strekking*) termasuk peraturan perundang-undangan (*Algemeen verbindende voorschriften*). Bentuk Keputusan Tata Usaha Negara (*besluiten van algemeen strekking*) demikian tidak merupakan bagian dari perbuatan keputusan (dalam arti *beschikkingsdaad van de administratie*), tetapi termasuk perbuatan tata usaha negara di bidang membuat peraturan (*regelend daad van de administratie*)²⁵. Pasal 2 huruf b UU Peratun secara tegas menentukan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum (*besluiten van algemeen strekking*) tidak termasuk Keputusan Tata Usaha Negara dalam arti “*beschikking*”, yang berarti bahwa terhadap perbuatan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan yang merupakan pengaturan yang bersifat umum tidak dapat digugat di hadapan hakim Pengadilan Tata Usaha Negara.

e. Keputusan Tata Usaha Negara (*Beschikking*)

Pasal 1 angka 9 UU Peratun merumuskan bahwa “Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh

²⁴Philipus M.Hadjon, Op.cit, h.151

²⁵Philipus M.Hadjon, Op.cit, h.151

Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Rumusan Pasal 1 angka 3, mengandung elemen-elemen utama sebagai berikut :

- Penetapan tertulis;
- (oleh) badan atau pejabat Tata Usaha Negara;
- Tindakan hukum Tata Usaha Negara;
- Bersifat konkret, individual;
- Final
- Akibat hukum bagi perseorangan atau badan hukum perdata.

Dalam buku P. de Haan cs, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, terdapat pengelompokan *beschikking*atas :

1) *Persoonlijk en zakelijk* (KTUN perorangan dan kebendaan)

Yang dimaksud dengan KTUN perorangan adalah KTUN yang diterbitkan berdasarkan kualitas pribadi orang tertentu, sedangkan yang dimaksud dengan KTUN kebendaan adalah KTUN yang diterbitkan atas dasar kualitas kebendaan.

2) *Rechtsvaststellend en rechtscheppend* (KTUN deklaratif dan konstitutif)

Pada KTUN deklaratif hubungan hukum pada dasarnya sudah ada, berbeda dengan KTUN deklaratif, KTUN konstitutif

merupakan alat bukti mutlak. Dengan kata lain, tidak adanya hubungan hukum tanpa adanya KTUN yang sifatnya konstitutif.

3) *Vrij en gebonden* (KTUN bebas dan KTUN terikat)

Pada dasarnya, KTUN tersebut hanya melaksanakan ketentuan yang sudah ada tanpa adanya suatu ruang kebebasan bagi pejabat yang bersangkutan. KTUN bebas didasarkan pada suatu kebebasan bertindak yang lazimnya dikenal dengan *fries ermessen (discretionary power)*. ada dua macam kebebasan, yaitu kebebasan kebijaksanaan dan kebebasan interpretasi.

4) *Belastend en begustigend* (KTUN yang memberi beban dan yang menguntungkan)

Pembedaan tersebut harus dilihat dari sudut di alamat, karena pada dasarnya KTUN yang menguntungkan seseorang namun mungkin pihak lain dirugikan.

5) *Eeenmalig en voortdurend* (KTUN seketika/kilat dan KTUN langgeng)

Pembedaan ini didasarkan pada kekuatan berlakunya. KTUN yang berlakunya seketika (sekali pakai) merupakan KTUN kilat²⁶.

f. Sengketa Tata Usaha Negara

Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang

²⁶Philipus. M.Hadjon, op.cit, h.144-145

Peradilan Tata Usaha Negara (UU Peratun) yang menyatakan “Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara baik di pusat maupun di daerah sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara baik di pusat maupun di daerah termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku”. sebagai salah satu pihak yang bersengketa, Pejabat Tata Usaha Negara hanya mungkin berkedudukan sebagai Tergugat. Dalam hal seorang Pejabat Tata Usaha Negara mempunyai kepentingan terkait dengan suatu sengketa tata usaha negara, dia bisa bertindak sebagai *intervenient* yang mempertahankan/membela kepentingannya.

g. Pegawai Negeri Sipil

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 yang menyatakan “Pegawai Negeri adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri atau diserahi tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku”. adapun kedudukan Pegawai Negeri terdapat pada Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang tersebut, yang menyatakan “Pegawai Negeri berkedudukan sebagai Aparatur Negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara,

pemerintahan dan pembangunan”. Mengenai jenis Pegawai Negeri didasarkan pada Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang aquo yaitu Pegawai Negeri dibagi menjadi :

1. Pegawai Negeri Sipil;
2. Anggota Tentara Nasional Indonesia; dan
3. Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Pada Pasal ini tidak menyebutkan apa yang dimaksud dengan pengertian masing-masing bagiannya, namun disini dapat diambil suatu kesimpulan bahwa yang dimaksud dengan Pegawai Negeri Sipil adalah Pegawai Negeri bukan anggota Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Seiring berjalannya waktu, dalam perjalanannya Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 dicabut dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang berlaku pada saat mulai diundangkannya yaitu pada tanggal 15 Januari 2014. Disinilah pengertian Pegawai Negeri Sipil dipertegas dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 (UU ASN) yaitu menyatakan “Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu diangkat sebagai Pegawai Aparatur Sipil Negara secara tetap dan diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan”. Selanjutnya pada Pasal 8 dinyatakan bahwa “Pegawai Aparatur Sipil Negara berkedudukan sebagai unsur Aparatur Sipil Negara”.

h. Jabatan

Dengan melakukan interpretasi sistematis pada Pasal 13 Jo Pasal 1 angka 3 UU ASN, Jabatan adalah jabatan pemerintahan yaitu jabatan yang dapat diduduki oleh Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat tertentu dan diangkat sebagai Pegawai Aparatur Sipil Negara oleh Pejabat Pembina Kepegawaian yang terdiri atas Jabatan Administrasi, Jabatan Fungsional dan Jabatan Pimpinan Tinggi.

i. Kejahatan Jabatan

Menurut Kitab Undang-Undang Hukum Pidana yang berlaku, yang dimaksud dengan tindak pidana jabatan atau *ambtsdelicten* ialah sejumlah tindak pidana tertentu, yang hanya dapat dilakukan oleh orang-orang yang mempunyai sifat sebagai pegawai negeri²⁷. Agar tindak pidana yang dilakukan oleh para pegawai negeri itu dapat disebut sebagai tindak pidana jabatan, maka tindak pidana tersebut harus dilakukan oleh para pegawai negeri yang bersangkutan dalam menjalankan tugas jabatan masing-masing. Sebagian dari tindak pidana tersebut, oleh pembentuk undang-undang telah diberikan kualifikasi sebagai kejahatan jabatan atau sebagai *ambtsmisdrijven* dan sebagian lainnya telah diberikan kualifikasi sebagai pelanggaran jabatan atau sebagai *ambtsovertredingen*²⁸. Kejahatan jabatan atau *ambtsmisdrijven*

²⁷P.A.F.Lamintang, Delik-delik Khusus Kejahatan Jabatan dan Kejahatan Jabatan Tertentu Sebagai Tindak Pidana Korupsi, Cet.2, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, h.1

²⁸ Simons, Leerboek van het Nederlandse Strafrecht. Tweede Deel, Zesda Druk, P. Noodhoff NV, Groningen-Batavia, 1941, seperti dikutip Lamintang dalam Delik-Delik Khusus Kejahatan Jabatan dan Kejahatan Jabatan Tertentu Sebagai Tindak Pidana Korupsi, cet.2, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, h.51

di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana itu, ialah kejahatan-kejahatan yang oleh pembentuk undang-undang telah diatur dalam Buku ke II Bab ke XXVIII KUHP. Pada umumnya para Penulis telah mengaitkan pengertian mengenai kejahatan jabatan dengan sifat dari pelaku ataupun yang menurut Prof. Simons juga disebut sebagai *de ambtelijke hoedanigheid van de dader*²⁹ atau sifat pelaku sebagai seorang *ambtenaar* atau sebagai seorang Pegawai Negeri. Sifat sebagai seorang Pegawai Negeri ini, oleh Prof Simons juga telah disebut sebagai *een bepaald eigenschap* atau sebagai suatu sifat tertentu.

j. Tanggung Jawab Jabatan

Tanggung jawab jabatan berkenaan dengan legalitas (keabsahan) tindak pemerintahan. Dalam Hukum Administrasi, persoalan legalitas tindak pemerintahan berkaitan dengan pendekatan terhadap kekuasaan pemerintahan. Pendekatan kekuasaan berkaitan dengan wewenang yang diberikan menurut Undang-Undang berdasarkan asas legalitas atau asas *Rechtmatigheid*. Dengan demikian dalam pendekatan ini menentukan kontrol atau pengawasan terhadap penggunaan kekuasaan. Dalam hal terdapat penyimpangan atau pelanggaran terhadap penggunaan kekuasaan oleh pemerintah, maka tanggung jawab negara dilakukan atas dasar asas legalitas atau asas "*Rechtmatigheid*". Asas legalitas dibedakan atas :

²⁹ Simons, *Leerboek van het Nederlandse Strafrecht. Tweede Deel*, Zesda Druk, P. Noodhoff NV, Groningen-Batavia, 1941, seperti dikutip Lamintang dalam *Delik-Delik Khusus Kejahatan Jabatan dan Kejahatan Jabatan Tertentu Sebagai Tindak Pidana Korupsi*, cet.2, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, h.52

- a. Asas legalitas formal;
- b. Asas legalitas substansial³⁰

Legalitas formal berkaitan dengan wewenang, prosedur, sedangkan legalitas substansial berkaitan dengan tujuan. Setiap tindakan pemerintahan mensyaratkan keabsahan atau legalitas wewenang, prosedur dan substansi sesuai dengan asas *Rechtmatigheid van bestuur*. Legalitas substansial yang bertumpu pada asas tujuan, dalam literatur Belanda dikenal sebagai "*specialiteit beginsel*". Secara substansial, "*specialiteit beginsel*" mengandung makna bahwa setiap kewenangan mengandung tujuan tertentu. Dalam kepustakaan Hukum Administrasi juga sudah lama dikenal asas "*zuiverheid van oogmerk*" (ketajaman arah dan tujuan). Melanggar asas tujuan, dapat melahirkan suatu tindakan "*detournement de pouvoir*". Dalam hal tidak terpenuhi legalitas tersebut menyebabkan cacat dalam tindakan pemerintahan. Cacat wewenang mengakibatkan tindakan pemerintahan atau keputusan pemerintah menjadi batal demi hukum (*nietig*). Cacat prosedur tidak menyebabkan tindakan atau keputusan pemerintah menjadi batal, namun kekurangan yang ada harus dilengkapi. Cacat prosedur dapat dimohonkan pembatalan dan bukan batal demi hukum. Keputusan pemerintah atau tindakan pemerintah batal demi hukum jika dibuat oleh badan atau pejabat pemerintah yang nyata-nyata tidak berwenang untuk itu.

³⁰ Tatiek Sri Djatmiati, "Good Governance" Maladministrasi Dalam Konteks Kesalahan Pribadi dan Kesalahan Jabatan, Tanggung Jawab Pribadi dan Tanggung Jawab Jabatan, Hukum Administrasi dan Good Governance, Penerbit Universitas Trisakti, Jakarta, 2012, h.95

Perbedaan antara Tanggung Jawab Jabatan dan Tanggung Jawab Pribadi atas tindak pemerintahan membawa konsekuensi yang berkaitan dengan tanggung jawab pidana, tanggung gugat perdata dan tanggung gugat tata usaha negara (TUN). Tanggung jawab pidana adalah tanggung jawab pribadi. Dalam kaitan dengan tindak pemerintahan, tanggung jawab pribadi seorang pejabat berhubungan dengan maladministrasi. Tanggung gugat perdata dapat menjadi tanggung gugat jabatan berkaitan dengan perbuatan melanggar hukum oleh penguasa. Tanggung gugat perdata menjadi tanggung gugat pribadi apabila ada unsur maladministrasi. Tanggung gugat TUN pada dasarnya adalah tanggung gugat jabatan³¹.

k. Tindak Pidana Korupsi

Rumusan tindak pidana korupsi menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terdapat dalam :

Pasal 2 ayat (1) yang menyatakan “Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan Negara atau perekonomian Negara dipidana dengan pidana penjara paling sedikit 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling

³¹Ibid, h.96

sedikit Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah)”. Unsur-unsur tindak pidana korupsi dalam Pasal ini, yaitu :

- a. Melawan hukum;
- b. Memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi;
- c. Yang dapat merugikan keuangan Negara atau perekonomian Negara.

Pasal 3 yang menyatakan “Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan Negara atau perekonomian Negara, dipidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah)”. Unsur-unsur tindak pidana korupsi dalam Pasal ini, yaitu :

- a. Tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi;
- b. Menyalahgunakan kewenangan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan;
- c. Yang dapat merugikan keuangan Negara atau perekonomian Negara.

1. Pemberhentian sebagai Pegawai Negeri Sipil

1. Pemberhentian Dengan Hormat, vide Pasal 87 ayat (1) UU ASN.

Berdasarkan Pasal 87 ayat (1) UU ASN, Pegawai Negeri Sipil diberhentikan dengan hormat karena :

- a. Meninggal dunia;
- b. Atas permintaan sendiri;
- c. Mencapai batas pensiun;
- d. Perampingan organisasi atau kebijakan pemerintah yang mengakibatkan pensiun dini atau;
- e. Tidak cakap jasmani dan/atau rohani sehingga tidak dapat menjalankan tugas dan kewajiban.

2. Pemberhentian Dengan Hormat, vide Pasal 87 ayat (2) UU ASN.

Berdasarkan Pasal 87 ayat (2) UU ASN, Pegawai Negeri Sipil diberhentikan dengan hormat karena dihukum penjara berdasarkan Putusan Pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana dengan hukuman penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan pidana yang dilakukan dengan tidak berencana”.

3. Pemberhentian Dengan Hormat, vide Pasal 87 ayat (3) UU ASN.

Berdasarkan Pasal 87 ayat (3) UU ASN, Pegawai Negeri Sipil diberhentikan dengan hormat tidak atas permintaan sendiri karena melakukan pelanggaran Disiplin PNS tingkat berat.

4. Pemberhentian Tidak Dengan Hormat, vide Pasal 87 ayat (4) UU ASN.

Berdasarkan Pasal 87 ayat (4) UU ASN, Pegawai Negeri Sipil diberhentikan tidak dengan hormat, karena :

- a. Melakukan penyelewengan terhadap Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Dihukum penjara atau kurungan berdasarkan Putusan Pengadilan yang telah mempunyai 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; dan
 - d. Karena dihukum penjara berdasarkan Putusan Pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana dengan hukuman penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan pidana yang dilakukan dengan berencana”.
5. Pemberhentian Sementara, vide Pasal 88 ayat (1) UU ASN

Berdasarkan Pasal 88 ayat (1) UU ASN, Pegawai Negeri Sipil diberhentikan sementara, karena :

- a. Diangkat menjadi Pejabat Negara;
- b. Diangkat menjadi komisioner atau lembaga nonstruktural; atau
- c. Ditahan karena menjadi tersangka tindak pidana.

1.7 Pertanggungjawaban Sistematis

Berikut ini dikemukakan pertanggungjawaban sistematis sesuai dengan latar belakang dan rumusan masalah. Bab I berisi penjelasan mengenai latar belakang penelitian yang dilakukan Penulis, kemudian dari latar belakang tersebut diambil dua isu hukum, yaitu Apa kriteria kejahatan jabatan menurut peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang kepegawaian. Isu hukum yang kedua adalah Apakah Pegawai Negeri Sipil yang dihukum penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana korupsi dapat diberhentikan tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil berdasarkan UU ASN. Pegawai Negeri Sipil yang dihukum penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana korupsi dapat diberhentikan tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil berdasarkan UU ASN.

Bab II akan menjawab rumusan masalah yang pertama, yaitu kriteria kejahatan jabatan menurut peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang kepegawaian.

Bab III akan menjawab rumusan masalah yang kedua yaitu terkait Pegawai Negeri Sipil yang dihukum penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana korupsi dapat diberhentikan tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil berdasarkan UU ASN.

Bab IV, pada bab yang terakhir ini diisi dengan kesimpulan dari hasil penelitian yang menjawab rumusan masalah pada Bab II dan Bab III dan saran bagi isu hukum yang diteliti tersebut.