

TESIS

KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PEMBERHENTIAN PEGAWAI NEGERI SIPIL SEBAGAI TERPIDANA KORUPSI DI KABUPATEN KAMPAR

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Memperoleh Gelar
Magister Hukum (M.H.)



Dibuat Oleh :

SUSILAWATI
NPM 19 1021 068

MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
PROGRAM PASCA SARJANA
UNIVERSITAS ISLAM RIAU
PEKANBARU
2021



PROGRAM PASCASARJANA UNIVERSITAS ISLAM RIAU

Jalan KH. Nasution No. 113 Gedung B Pascasarjana Universitas Islam Riau
Marpoyan Damai, Pekanbaru, Riau

SURAT KETERANGAN BEBAS PLAGIAT

Nomor: 171/A-UIR/5-PPS/2021

Program Pascasarjana Universitas Islam Riau menerangkan:

Nama : **SUSILAWATI**
NPM : **191021068**
Program Studi : **Ilmu Hukum**

Telah melalui proses pemeriksaan kemiripan karya ilmiah (tesis) menggunakan aplikasi *Turnitin* pada tanggal 27 Agustus 2021 dan dinyatakan memenuhi syarat batas maksimal tingkat kemiripan tidak melebihi 30 % (tiga puluh persen).

Demikian surat keterangan bebas plagiat ini dibuat sesuai dengan keadaan sebenarnya, untuk dapat digunakan sebagaimana mestinya.

Mengetahui
Ketua Prodi. Magister Ilmu Hukum


Dr. Surizki Febrianto, S.H., M.H

Pekanbaru, 27 Agustus 2021
Staf Pemeriksa


Meini Giva Putri, S.Pd.

Lampiran :

- Turnitin Originality Report
- Arsip *meinigiva*

Turnitin Originality Report

Processed on: 27-Aug-2021 15:58 WIB
 ID: 1636747830
 Word Count: 22732
 Submitted: 1

Similarity Index	Similarity by Source	
29%	Internet Sources:	26%
	Publications:	8%
	Student Papers:	16%

KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM
 PEMBERHENTIAN PEGAWAI NEGERI SIPIL
 SEBAGAI TERPIDANA KORUPSI DI KABUPATEN
 KAMPAR By Susilawati -

- 9% match (Internet from 25-Feb-2020)
<http://ejournal.oea.or.id/index.php/jil/article/download/446/pdf>
- 5% match (Internet from 13-Apr-2016)
<http://th.unsced.ac.id/sites/default/files/bibliografie/SKRIPSI%201601unif>
- 1% match (student papers from 31-Jul-2021)
Submitted to Universitas Lancang Kuning on 2021-07-31
- 1% match (student papers from 26-Jul-2021)
Submitted to Universitas Lancang Kuning on 2021-07-26
- 1% match (Internet from 26-Sep-2015)
<http://repository.unhas.ac.id/bitstream/handle/123456789/4631/Isi%20Skripsi.docx?sequence=3>
- 1% match (Internet from 25-May-2016)
<http://repository.unhas.ac.id/bitstream/handle/123456789/17355/SKRIPSI-HAN-MUHAMMAD%20YAASIJIN%20RAYA.pdf?sequence=1>
- 1% match (Internet from 28-Jul-2020)
<https://kikfiles.kemenkeu.go.id/2018/08/4.-Peraturan-Perundang-undangan-di-Bidang-Kenegawalan1.pdf>
- 1% match (Internet from 23-Jun-2021)
http://digilib.unhas.ac.id/uploaded_files/temporary/DigitalCollection/NGFwMJE4NDQxZWVlNjE2ZDQyY2FmYTkxZGU2ZjI4ZTQxNGJlMWNlZQ==
- 1% match (Internet from 18-Jun-2021)
<https://brigadene.ws.co.id/2019/03/05/lakukan-monitoring-dan-evaluasi-kasn-7-alasan-npk-belum-melakukan-ptdh-terhadap-asn-berstatus-terpidana-korupsi/>
- 1% match (Internet from 16-Dec-2015)
<http://repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/4794/3/09E01921.pdf.txt>
- 1% match (publications)
Rony Alfredo Rumapea, "Pertanggungjawaban Hukum Pejabat Pembina Kepegawaian dan Pejabat yang Berwenang atas Kesalahan dalam Penjatuhan hukuman Disiplin Pegawai Negeri Sipil", SASI, 2019
- 1% match (Internet from 17-Apr-2021)
<http://repository.unissula.ac.id/15563/5/bab1.pdf>
- 1% match (student papers from 28-Nov-2020)
Submitted to Universitas Nasional on 2020-11-28
- 1% match (student papers from 12-Oct-2020)
Submitted to Universitas Pamulang on 2020-10-12
- 1% match (student papers from 22-Nov-2016)
Submitted to Udayana University on 2016-11-22
- 1% match (student papers from 05-Jul-2021)
Submitted to Universitas Muhammadiyah Makassar on 2021-07-05
- 1% match (Internet from 13-Nov-2020)
<https://www.kemendagri.go.id/2014/01/uu-nomor-5-tahun-2014-tentang- aparatur-sipil-negara.html>
- 1% match (Internet from 08-Jul-2018)
http://jdih.pn-tegal.go.id/download/a_peraturan_perundangan/4_peraturan_pemerintah/PERATURAN-PEMERINTAH-PP-NOMOR-11-TAHUN-2017-TENTANG-MANAJEMEN-PEGAWAI-NEGERI-SIPIL.pdf
- 1% match (Internet from 07-Oct-2020)
<https://docplayer.info/410205-Unava-keberatan-terhadap-pns-yang-dijatuhi-hukuman-pemberhentian-tidak-dengan-hormat.html>
- 1% match (Internet from 12-Nov-2020)
<https://darasucisr.wordpress.com/author/darasucisr/>

TESIS KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PEMBERHENTIAN PEGAWAI NEGERI SIPIL SEBAGAI TERPIDANA KORUPSI DI KABUPATEN KAMPAR Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Memperoleh Gelar Magister Hukum (M.H.) Dibuat Oleh : SUSILAWATI NPM 191021068 MAGISTER ILMU HUKUM PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM PROGRAM PASCASARJANA UNIVERSITAS ISLAM RIAU PEKANBARU 2021 1 ABSTRAK Pembangunan nasional sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bertujuan untuk membentuk manusia Indonesia seutuhnya, baik lahir maupun batin. Mencapai Tujuan Negara Hal ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Kepegawaian dan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Kepegawaian. Setiap pegawai negeri sipil mempunyai kewajiban dalam melaksanakan tugasnya dan suatu kode etik dan perilaku yang harus dipatuhi dan dilaksanakan, hilangnya hak-hak ketenagakerjaannya. Pemberhentian pegawai negeri sipil yang saat ini menjadi sorotan adalah pemberhentian tidak hormat dari pegawai negeri sipil karena telah dijatuhi

HURITA ACARA BIMBINGAN TESIS

Telah dilaksanakan bimbingan tesis terhadap :

Nama : Susilawati

Nomor Mahasiswa : 191021008

Bidang Kajian Utama : Hukum Tata Negara

Pembimbing I : Prof. Dr. Hj. Ellydar Chaidir, S.H, M. Hum

Pembimbing II : Dr. Ardiansyah, S.H, M.H

Judul Tesis : Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil Sebagai Terpidana Korupsi di Kabupaten Kampar

No	Tanggal	Berita Bimbingan	Paraf	
			Pembimbing I	Pembimbing II
1.	25 Juli 2020	- Perbaiki penulisan - Latar Belakang masalah agar disempurnakan		
2.	7 Agustus 2020	- Dapat dilanjutkan ke pembimbing I		
3.	2 September 2020	- Jelaskan istilah kata Pemerintah Daerah - Dapat dilanjutkan ke tahap selanjutnya		
4.	28 Juni 2021	- Lengkapi kata pengantar - Lengkapi Daftar Tabel - Lengkapi abstrak - Tuliskan nama PNS yang diberhentikan - Perbaiki sesuai saran		
5.	12 Juli 2021	- Tambahkan hasil penelitian terhadap PNS yang diberhentikan		
6.	13 Juli 2021	- Dapat dilanjutkan ke Pembimbing I		

7.	5 Agustus 2021	<ul style="list-style-type: none">- Sisir semua halaman untuk Footnote- Pertajam analisis hasil penelitian- Kesimpulan diuraikan dengan bahasa penulis- Saran harus jelas dan tegas kepada siapa disarankan		
8.	26 Agustus 2021	<ul style="list-style-type: none">- Dapat dilanjutkan ke tahap berikutnya		



Pekanbaru, 30 Agustus 2021
Mengetahui

Direktur Program Pasca Sarjana
Universitas Islam Riau


Prof. DR. H. Yusri Munaf, S.H, M.Hum

**KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PEMBERHENTIAN
PEGAWAI NEGERI SIPIL SEBAGAI TERPIDANA KORUPSI DI
KABUPATEN KAMPAR**

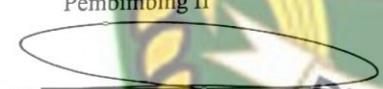
Nama : Susilawati
NPM : 19 1021 068
Program Studi : Magister Ilmu Hukum

Telah Diperiksa Dan Disetujui Oleh Dosen Pembimbing :

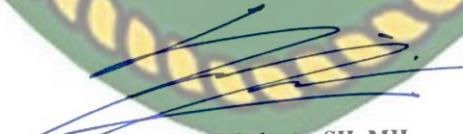
Pembimbing I Tanggal, _____


Prof. Dr. Hj. Ellydar Chaidir, SH, M.Hum

Pembimbing II Tanggal 13 Juli 2021


Dr. Ardiansyah, SH, MH

Mengetahui
Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum
Universitas Islam Riau


Dr. Surizki Febrianto, SH, MH

SURAT KEPUTUSAN DIREKTUR PROGRAM PASCASARJANA UNIVERSITAS ISLAM RIAU
NOMOR : 343/KPTS/PPS-UIR/2020
TENTANG
PENUNJUKAN PEMBIMBING PENULISAN TESIS MAHASISWA
PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM PPS UIR

DIREKTUR PROGRAM PASCASARJANA UNIVERSITAS ISLAM RIAU

- Menimbang : 1. Bahwa penulisan tesis merupakan tugas akhir dan salah satu syarat bagi mahasiswa dalam menyelesaikan studinya pada Program Magister (S2) Ilmu Hukum PPS – UIR.
 2. Bahwa dalam upaya meningkatkan mutu penulisan dan penyelesaian tesis, perlu ditunjuk pembimbing yang akan memberikan bimbingan kepada mahasiswa tersebut.
 3. Bahwa nama – nama dosen yang ditetapkan sebagai pembimbing dalam Surat Keputusan ini dipandang mampu dan mempunyai kewenangan akademik dalam melakukan pembimbingan yang ditetapkan dengan Surat Keputusan Direktur Program Pascasarjan Universitas Islam Riau.

- Mengingat : 1. Undang – Undang Nomor : 12 Tahun 2012 Tentang : Pendidikan Tinggi
 2. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor : 8 Tahun 2012 Tentang Kerangka Kualifikasi Nasional Indonesia
 3. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor : 37 Tahun 2009 Tentang Dosen
 4. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor : 66 Tahun 2010 Tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan
 5. Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor : 63 Tahun 2009 Tentang Sistem Penjaminan Mutu Pendidikan
 6. Peraturan Menteri Pendidikan dan kebudayaan Republik Indonesia Nomor : 49 Tahun 2014 Tentang Standar Nasional Pendidikan Tinggi
 7. Statuta Universitas Islam Riau Tahun 2018
 8. Peraturan Universitas Islam Riau Nomor : 001 Tahun 2018 Tentang Ketentuan Akademik Bidang Pendidikan Universitas Islam Riau

MEMUTUSKAN

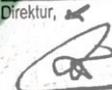
- Menetapkan : 1. Menunjuk :

No.	Nama	Jabatan Fungsional	Bertugas Sebagai
1.	Prof. Dr. Hj. Ellydar Chaidir, S.H., M.Hum	Guru Besar	Pembimbing I
2.	Dr. Ardiansyah, S.H., M.H	Lektor	Pembimbing II

Untuk Penulisan Tesis Mahasiswa :

- Nama : **SUSILAWATI**
 N P M : **191021068**
 Program Studi / BKU : **Ilmu Hukum / Hukum Tata Negara**
 Judul Proposal Tesis : **"PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM MENGAMBIL KEPUTUSAN PEMBERHENTIAN PEGAWI NEGERI SIPIL SEBAGAI TERPIDANA KORUPSI"**
2. Tugas – tugas pembimbing adalah memberikan bimbingan kepada mahasiswa Program Magister (S2) Ilmu Hukum dalam penulisan tesis
 3. Dalam pelaksanaan bimbingan supaya dipertalikan usul dan saran dari forum seminar proposal dan ketentuan penulisan tesis sesuai dengan Buku Pedoman Program Magister (S2) Ilmu Hukum.
 4. Kepada yang bersangkutan diberikan honorarium, sesuai dengan peraturan yang berlaku di Universitas Islam Riau.
 5. Keputusan ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan dengan ketentuan bila terdapat kekeliruan segera ditinjau kembali.

KUTIPAN : Disampaikan kepada yang bersangkutan untuk dapat diketahui dan diindahkan.

DITETAPKAN DI : PEKANBARU
 PADA TANGGAL : 17 Juli 2020
 Direktur, 

Prof. Dr. H. Yusri Munaf, S.H., M.Hum
 NIP. 195406081987011002

- Salinan disampaikan kepada :
 1. Rektor Universitas Islam Riau di Pekanbaru.
 2. Ketua Program Magister (S2) Ilmu Hukum PPS UIR di Pekanbaru.

TESIS

**KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PEMBERHENTIAN
PEGAWAI NEGERI SIPIL SEBAGAI TERPIDANA KORUPSI
DI KABUPATEN KAMPAR**

NAMA : SUSILAWATI
NOMOR MAHASISWA : 191021068
BIDANG KAJIAN UTAMA : HUKUM TATA NEGARA

Telah Dipertahankan Di Depan Tim Penguji
Pada Tanggal 21 September 2021
Dan Dinyatakan LULUS

TIM PENGUJI

Ketua

Dr. Ardiansyah, S.H., M.H

Sekretaris

Prof. Dr. H. Yusri Munaf, S.H., M.Hum

Anggota

Dr. Ir. H. Suparto, S.H., S.IP., M.M., M.H., M.Si

Mengetahui :

Direktur Program Pascasarjana
Universitas Islam Riau

Prof. Dr. H. Yusri Munaf, S.H., M.Hum

ABSTRAK

Pembangunan nasional sebagaimana tersebut dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bertujuan untuk membentuk manusia Indonesia seutuhnya baik secara materil, maupun spiritual. Pegawai negeri mempunyai peranan sangat penting karena merupakan unsur aparatur untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan dalam rangka mencapai tujuan negara. Keberadaan PNS saat ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS. Dalam melaksanakan tugasnya, setiap PNS mempunyai kewajiban serta kode etik dan kode perilaku yang harus ditaati dan dilaksanakan. Kewajiban serta kode etik dan kode perilaku yang dilanggar/tidak dilaksanakan dapat berdampak pada hilangnya status kepegawaian seorang PNS, yang berdampak pula pada hilangnya hak kepegawaiannya. Pemberhentian PNS yang banyak menjadi sorotan saat ini ialah pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS karena dipidana dengan pidana penjara atau kurungan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap.

Pokok masalah dalam penelitian ini yaitu bagaimanakah kewenangan pemerintah daerah dan bagaimanakah mekanisme pemberhentian pegawai negeri sipil sebagai terpidana korupsi oleh pemerintah daerah khususnya di kabupaten kampar. Tujuan penelitian ini untuk mengetahui kewenangan pemerintah daerah dan mekanisme pemberhentian pegawai negeri sipil sebagai terpidana korupsi. Dalam penelitian ini menggunakan metode *observational research* dengan cara penelitian survai, artinya suatu penelitian yang dilakukan penulis secara langsung kelokasi penelitian. Penelitian ini mengambil sampel dari satu populasi dengan menggunakan kuesioner sebagai alat pengumpulan data yang pokok.

Dari penelitian ini diperoleh hasil bahwa kewenangan pemberhentian PNS merupakan kewenangan Pemerintah Pusat tetapi berdasarkan Pasal 53 Undang-Undang tentang Aparatur Sipil Negara Presiden selaku pemegang kekuasaan tertinggi pembinaan ASN dapat mendelegasikan kewenangan menetapkan pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian PNS kepada Bupati. Mekanisme Kewenangan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil Sebagai Terpidana Korupsi kepegawaian Terpidana Korupsi di lingkungan pemerintahan daerah sudah didelegasikan dari Presiden kepada Kepala Daerah sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian berdasarkan Undang-Undang nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara. Pemberhentian PNS dapat dilakukan dengan hormat atau tidak dengan hormat, satu dan lain hal tergantung pada pertimbangan pejabat yang berwenang atas berat atau ringannya perbuatan yang dilakukan dan besar atau kecilnya akibat yang timbul oleh perbuatan itu.

Kata kunci : Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil, Pidana Korupsi

ABSTRACT

National development as stated in the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, aims to form a complete Indonesian human, both materially and spiritually. Civil servants have a very important role because they are elements of the apparatus to carry out government and development in order to achieve state goals. The existence of Civil Servants is currently regulated in Law Number 5 of 2014 concerning State Civil Apparatus and Government Regulation Number 11 of 2017 concerning Management of Civil Servants. In carrying out their duties, every civil servant has obligations as well as a code of ethics and code of conduct that must be adhered to and implemented. Obligations and codes of ethics and codes of conduct that are violated/not implemented can have an impact on the loss of a civil servant's employment status, which will also result in the loss of his employment rights. Dismissal of civil servants who are currently in the spotlight is dishonorable dismissal as civil servants because they are sentenced to imprisonment or confinement based on court decisions that have permanent legal force.

The main problem in this study is what is the authority of the local government and how is the mechanism for dismissing civil servants as convicts of corruption by the local government, especially in Kampar Regency. The purpose of this study is to determine the authority of local governments and the mechanism for dismissing civil servants as convicts of corruption. In this study using observational research methods by means of survey research, meaning a research conducted by the author directly to the research location. This study took a sample of one population using a questionnaire as the main data collection tool.

From this study, it was found that the authority to dismiss civil servants is the authority of the Central Government but based on Article 53 of the Law on State Civil Apparatus, the President as the highest authority in the development of state civil apparatus can delegate the authority to determine the appointment, transfer and dismissal of civil servants to the Regent. The Mechanism of Dismissal of Civil Servants as Convicts of Corruption The employment of convicts of Corruption in the local government environment has been delegated from the President to the Regional Heads as Personnel Guiding Officers based on Law number 5 of 2014 concerning State Civil Apparatus. Dismissal of civil servants can be carried out with respect or not with respect, depending on one thing or another depending on the consideration of the competent official on the severity or lightness of the act committed and the magnitude or small consequences arising from the act.

Keywords : Local Government Authority in Dismissing Civil Servants, Criminal Corruption

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, segala puji dan syukur atas rahmat, hidayah, dan karunia yang telah dilimpahkan oleh Allah SWT dalam kehidupan penulis, hingga dapat merampungkan penyusunan Tesis ini sebagai salah satu syarat dalam penyelesaian studi di Program Magister Pasca Sarjana S2 Ilmu Hukum UIR dan tak lupa juga haturkan shalawat dan salam kepada Nabiullah Muhammad SAW yang telah memberikan keteladan dan kegigihan dalam membawa umatnya ke masa terang yang benderang yang selama ini menjadi suri tauladan bagi penulis serta kepada seluruh keluarga, sahabat, dan penerus beliau. Adapun judul Tesis ini tentang **“Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil Sebagai Terpidana Korupsi Di Kabupaten Kampar.”**

Dalam penyusunan Tesis ini, penulis tidak terlepas dari berbagai rintangan, mulai dari pengumpulan literatur, pengumpulan data sampai pada pengolahan data maupun dalam tahap penulisan. Namun, dengan kesabaran dan ketekunan yang dilandasi dengan rasa tanggung jawab selaku mahasiswa juga bantuan dari berbagai pihak, baik materil maupun moril. Dalam kesempatan ini izinkanlah penulis mengucapkan terima kasih yang tak terhingga kepada Orang Tua, istri, anak dan seluruh keluarga besar penulis yang tak henti-hentinya telah memberikan dorongan moril dan materil kepadaku dalam menempuh pendidikan selama ini, tak ada kata yang bisa mewakili rasa terima kasih dan sayang ananda dan Semoga Allah melimpahkan rahmat dan karuniaNya kepada kita semua. Disamping itu juga pada kesempatan ini pula penulis mengucapkan terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada :

1. Kedua Orang tua penulis, beserta keluarga besar, terima kasih atas Doa dan dukungannya, sehingga penulis dapat menyelesaikan Tesis ini;
2. Bapak Prof. Dr. H. Syafrinaldi., S.H.,MCL., sebagai Rektor Universitas Islam Riau yang telah memberikan kesempatan untuk menimba ilmu di Universitas Islam Riau;
3. Bapak Prof. Dr. H. Yusri Munaf, S.H., M.Hum., sebagai Direktur Program Pasca Sarjana Universitas Islam Riau, yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk menuntut ilmu pada jenjang Studi Program Pasca Sarjana Universitas Islam Riau;
4. Bapak Dr. Surizki Febrianto., S.H., M.H., sebagai Ketua Prodi Ilmu Hukum Pasca Sarjana Universitas Islam Riau;
5. Ibu Prof. Dr. Hj. Ellydar Chaidir, S.H, M.Hum., sebagai Dosen Pascasarjana Universitas Islam Riau dan juga sebagai Dosen pembimbing I yang telah menyempatkan dan meluangkan waktu, tenaga dan pikiran kepada penulis dalam bimbingan Tesis ini, serta sebagai penguji dan memberikan saran yang membangun terhadap penulisan tesis ini;
6. Bapak Dr. Ardiansyah., S.H., M.H., selaku Dosen Pascasarjana Universitas Islam Riau dan sebagai Dosen pembimbing II yang telah menyempatkan waktu, tenaga dan pikiran kepada penulis dalam bimbingan tesis ini, serta sebagai penguji dan memberikan saran yang membangun terhadap penulisan tesis ini;
7. Bapak dan Ibu Dosen Program Pasca Sarjana Universitas Islam Riau yang telah memberikan pengetahuan dan pengalamannya yang sangat berharga

kepada penulis, semoga jasa dari Bapak dan Ibu dosen dibalaskan oleh Allah SWT;

8. Karyawan, Pegawai dan Tata Usaha yang selalu mengarahkan penulis dalam melengkapai kelengkapan prosedur melakukan penelitian;
9. Seluruh teman – teman Pascasarjana Magister Hukum Kelas Hukum Pidana yang telah memberikan motivasi, saran-saran penulisan serta masukan untuk dalam proses penulisan tesis ini.

Penulis menyadari dalam penulisan Tesis ini masih mempunyai kekurangan baik dari segi bahasa maupun materi, sehingga penulis mengharapkan adanya kritik dan saran yang berguna untuk perbaikan dan kesempurnaan penulisannya. Akhir kata, semoga Tesis ini dapat memberikan manfaat dan faedah bagi kita semua. Amin

Pekanbaru, 16 November 2021

Susilawati
NPM 191021068

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
SURAT PERNYATAAN.....	ii
SURAT KETERANGAN BEBAS PLAGIAT.....	iii
HALAMAN PROSES BIMBINGAN TESIS.....	iv
HALAMAN PERSETUJUAN TESIS.....	vi
SURAT KEPUTUSAN PENUNJUKKAN PEMBIMBING I dan II.....	vii
HALAMAN PENGESAHAN HASIL UJIAN TESIS.....	viii
ABSTRAK.....	ix
KATA PENGANTAR.....	xi
DAFTAR ISI.....	xiv
BAB I : PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Masalah Pokok.....	8
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian.....	8
D. Kerangka Teori.....	9
E. Konsep Operasional.....	27
F. Metode Penelitian.....	29
BAB II : TINJAUAN UMUM	
A. Tinjauan Umum Tentang Kewenangan	33
1. Tugas dan Wewenang Administrasi Negara	33
2. Tugas dan Wewenang Aparatur Sipil Negara	38
3. Pelanggaran Dalam Pelaksanaan Tugas dan Wewenang	43
4. Mengukur Penyalahgunaan Wewenang	48
B. Tinjauan Umum Tentang Aparatur Sipil Negara	50
1. Pengertian Aparatur Sipil Negara.....	50
2. Macam-Macam Aparatur Sipil Negara	55
3. Kedudukan Aparatur Sipil Negara	57
4. Hak dan Kewajiban Aparatur Sipil Negara	58
5. Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil	60
C. Tinjauan Umum Tentang Tindak Pidana Korupsi	66
1. Pengertian Tindak Pidana Korupsi	66
2. Jenis-Jenis Tindak Pidana Korupsi	70
3. Unsur-Unsur Tindak Pidana Korupsi	72

BAB III	HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
A.	Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil Sebagai Terpidana Korupsi	75
B.	Mekanisme Kewenangan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil Sebagai Terpidana Korupsi	104
BAB IV	PENUTUP	
A.	Kesimpulan.....	121
B.	Saran.....	122
	DAFTAR PUSTAKA	124



BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pembangunan nasional sebagaimana tersebut dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bertujuan untuk membentuk manusia Indonesia seutuhnya baik secara materil, maupun spiritual berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945 dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Salah satu tujuan pembangunan nasional adalah untuk dapat mewujudkan tujuan kemasyarakatan yaitu kesejahteraan dan keadilan dalam masyarakat. Tujuan pembangunan nasional seperti tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Guna mencapai tujuan nasional tersebut, diperlukan PNS yang penuh kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila, UUD 1945, Negara dan Pemerintah, serta yang bermental baik, berwibawa, bersih, berkualitas tinggi dan sadar akan tanggung jawabnya sebagai unsur Abdi Negara dan Abdi Masyarakat yang bekerja untuk kepentingan masyarakat karenanya dalam pelaksanaan

pembinaan Pegawai Negeri bukan saja dilihat sebagai Aparatur Negara, tetapi juga sebagai warga Negara¹.

Penegasan dalam Pembukaan UUD 1945 merupakan bagian dari upaya untuk mencapai tujuan nasional, karenanya negara memerlukan sarana-prasarana yang mendukung, baik berupa sumber daya manusia maupun sarana yang berbentuk benda, karena negara tidak dapat melakukannya sendiri.² Pegawai negeri mempunyai peranan sangat penting karena pegawai negeri merupakan unsur aparatur untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan dalam rangka mencapai tujuan negara. Kelancaran pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan itu utamanya tergantung pada kesempurnaan aparatur negara yang pada pokoknya tergantung juga dari kesempurnaan pegawai negeri sebagai bagian dari aparatur negara³. Keberadaan PNS saat ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) dan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS (PP Manajemen PNS) sebagai peraturan pelaksanaannya. Undang-Undang ASN merupakan produk hukum yang berorientasi strategis untuk membangun aparatur negara agar lebih berdaya guna dan berhasil guna dalam mengemban tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional didasari pada semangat reformasi⁴. Dalam melaksanakan tugasnya, setiap PNS mempunyai kewajiban serta kode etik dan kode prilaku yang harus ditaati dan dilaksanakan. Kewajiban serta kode etik

¹ Djaenal Hoesen Koesoemahatmadja, *Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara* 2, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2008, hal, 159.

² Muchsan, *Hukum Kepegawaian*, Bina Aksara, Jakarta, 2012, hal,12.

³ SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2010, hal, 98

⁴ Sri Hartini dan Tedi Sudrajat, *Hukum Kepegawaian di Indonesia Edisi Kedua*, Sinar Grafika, Jakarta, 2017, hal, 3.

dan kode perilaku PNS merupakan pedoman sikap tingkah laku dan perbuatan di dalam dan di luar kedinasan. Salah satu tujuan taat dan patuh terhadap kewajiban serta kode etik dan kode perilaku kewajiban ialah untuk membentuk PNS yang bersih dari segala masalah hukum. Kewajiban serta kode etik dan kode perilaku yang dilanggar/tidak dilaksanakan dapat berdampak pada hilangnya status kepegawaian seorang PNS, yang berdampak pula pada hilangnya hak kepegawaiannya. Seperti diketahui, kedudukan PNS sangat penting sebagai unsur aparatur dan sebagai penggerak roda pemerintahan, namun tidak dapat dipungkiri seorang PNS dalam menjalankan tugas dan fungsinya dapat melakukan tindakantindakan yang bertentangan dengan kode etik dan kewajiban sebagai seorang PNS. Seorang PNS yang melakukan tindakan tersebut dapat dikenai sanksi administratif sampai dengan pemberhentian.

Didalam Pasal 5 Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara mengatakan bahwa setiap ASN :

- a. Melaksanakan tugasnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. Melaksanakan tugasnya sesuai dengan perintah atasan atau Pejabat yang berwenang sejauh tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan etika pemerintahan;
- c. Melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai disiplin Pegawai ASN.

Pasal 12 Undang-undang Aparatur Sipil Negara No. 5 Tahun 2014 juga mengatakan bahwa Pegawai ASN berperan sebagai perencana, pelaksana, dan

pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang profesional, bebas dari intervensi politik, serta bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. Serta setiap Pegawai Negeri tersebut juga harus memiliki kemampuan dan kualitas tinggi serta dengan tingkat disiplin yang tinggi pula. Hal tersebut tidak hanya kemampuan dalam bidang keterampilannya saja, akan tetapi harus didukung dengan tingkat kualitas diri secara total, karena kualitas manusia itu ditentukan oleh KSA (*Knowledge, Skill, and Attitude*) atau pengetahuan, keterampilan, dan sikap mental.⁵

Intinya jelas terlihat bahwa suatu keterampilan yang dimiliki seseorang tidak cukup untuk bisa dikatakan bahwa orang tersebut mempunyai kualitas diri yang baik F.X. Oerip S. Poerwopospito mengatakan bahwa pada dasarnya kualitas manusia secara total ditentukan oleh:⁶

1. Kualitas Teknis: Kualitas yang berkaitan dengan kesehatan seseorang, baik dalam ilmu pengetahuan dan teknologi.
2. Kualitas Fisik: Kualitas yang berkaitan dengan kesehatan seseorang (artinya seberapa sehat dia dalam melakukan pekerjaannya).
3. Kualitas Sikap Mental: Kualitas yang berkaitan dengan konsepsi perilaku jiwa seseorang dalam bereaksi atas dasar situasi yang mempengaruhinya.

Dalam rangka menjalankan tugasnya sering terjadi pelanggaran-pelanggaran yang mungkin mengganggu pelayanan publik yang seharusnya lebih

⁵ Heri Suryadi , *Implementasi Kebijakan Disiplin Terhadap Pegawai Negeri Sipil Pada Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Riau*, Jurnal Vol. 2 No. 1 (September) 2016

⁶ F.X. Oerip S, Poerwopospito, *Mengatasi Krisis Manusia di Perusahaan, Solusi Melalui Pengembangan Sikap Mental*, Grasindo, Jakarta, 2000, hal. 26

diutamakan dalam menjalankan tugasnya. Sebagai abdi negara dan abdi masyarakat tentunya pegawai ASN yang berasal dari PNS pada saat diangkat menjadi PNS wajib mengucapkan sumpah/janji”, pelanggaran terhadap tugas dan/atau sumpah/janji PNS merupakan pelanggaran yang sering terjadi. Pada Pasal 21 Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 Tentang ASN, diatur hak PNS, sedangkan pada Pasal 23 Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 Tentang ASN diatur kewajiban pegawai ASN. Sebagai Pegawai ASN, maka PNS dapat menuntut haknya, tetapi dia juga harus menjalankan kewajibannya, dan untuk menumbuhkan kepatuhan PNS. Pasal 87 ayat (4) b Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 Tentang ASN menyatakan bahwa PNS diberhentikan tidak dengan hormat karena : “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”.

Pada Pasal 250 huruf b Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil diatur tentang pemberhentian PNS tidak dengan hormat apabila: “dipidana dengan pidana 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”.

Dalam UU ASN penjatuhan sanksi administratif maupun pemberhentian diatur berdasarkan kriteria dan jenis-jenis pelanggaran yang dilakukan PNS. Namun dalam penulisan ini akan fokus tentang pemberhentian tidak dengan

hormat sebagai PNS. Pemberhentian sebagai PNS adalah pemberhentian yang mengakibatkan yang bersangkutan tidak lagi berkedudukan sebagai Pegawai Negeri Sipil. PNS yang diberhentikan tidak dengan hormat sebagai PNS, akan kehilangan salah satu hak kepegawaiannya yaitu hak atas jaminan pensiun, Pemberhentian PNS yang banyak menjadi sorotan saat ini ialah pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS karena dipidana dengan pidana 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.

Data dari Badan Kepegawaian Negara (BKN) pada tanggal 12 September 2019 berjumlah 2.359 PNS yang tersangkut masalah korupsi yang belum dipecat yang tersebar di tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota. Selain itu yang ada di Institusi Kementerian atau Lembaga tingkat pusat sebanyak 158 PNS. Sehingga total keseluruhannya sebanyak 2.517 PNS yang terlibat masalah korupsi.⁷

Kabupaten Kampar merupakan salah satu Kabupaten yang memberhentikan Pegawai Negeri Sipil sebagai Terpidana Korupsi. Saat ini Pemerintah kabupaten Kampar telah memberhentikan sebanyak 19 orang Pegawai Negeri Sipil (Berdasarkan data dari BKPSDM Kabupaten Kampar Tahun 2019) sebagai terpidana korupsi baik yang telah selesai menjalani hukuman penjara maupun yang sedang menjalani hukuman penjara. Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil sebagai terpidana korupsi dilakukan karena adanya desakan dari Badan Kepegawaian dan Sumber Daya Manusia. Pemerintah Kabupaten Kampar dalam

⁷PNS Korup Dipecat, Ini Data Detailnya” diakses dari <https://news.detik.com/berita/4210409/2357-pns-korup-segera-dipecat-ini-data-detailnya>, pada tanggal 17 Oktober 2020, pukul 10.30 WIB.

hal ini Bupati sebagai Kepala Daerah telah melakukan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil sebagai terpidana korupsi dilakukan melalui Keputusan Bupati yang masa berlakunya berlaku surut disesuaikan dengan tanggal Putusan Pengadilan yang telah *incraacht* menyatakan Pegawai negeri Sipil tersebut melakukan kesalahan tindak pidana korupsi. Adapun PNS yang diberhentikan dapat dilihat pada tabel berikut :

I.1 Tabel Data PNS yang diberhentikan

NO	NAMA	NOMOR/TANGGAL SK.PTDH	KET
1.	EDI HERMAN, S.Sos	888/BPKPSDM/457, 31-12-2018	
2.	Drs. JALINUS.MOHD.M.Ed	888/BPKPSDM/456, 31-12-2018	
3.	Ir. JONI ISKANDAR	888/BPKPSDM/458, 31-12-2018	
4.	MUHAMMAD JAMIL,S.Sos	888/BPKPSDM/459, 31-12-2018	
5.	ARDINAL,SH.M.Si	888/BPKPSDM/460, 31-12-2018	
6.	INDRA GUSNEDY	888/BPKPSDM/461, 31-12-2018	
7.	Dra. ARYATI ARYES,M.Si	888/BPKPSDM/462, 31-12-2018	
8.	ASMIDAR,SH	888/BPKPSDM/463, 31-12-2018	
9.	DWI SUSILAWATI,A.Md	888/BPKPSDM/464, 31-12-2018	
10.	SUHAILIS CHAN	888/BPKPSDM/465, 31-12-2018	
11.	Drs.ISKANDAR,M.Si	888/BPKPSDM/466, 31-12-2018	
12.	FERA SISWANDI,ST	888/BPKPSDM/467, 31-12-2018	
13.	YUSRI,SP	888/BPKPSDM/476, 31-12-2018	
14.	Dra. SRI NIZMA	888/BPKPSDM/468, 31-12-2018	
15.	YUSMAN,SE	888/BPKPSDM/470, 31-12-2018	
16.	ARIEF KURNIAWAN,ST	888/BPKPSDM/471, 31-12-2018	
17.	AGUSTIAN	888/BPKPSDM/472, 31-12-2018	
18.	FAHRIAH	888/BPKPSDM/473, 31-12-2018	
19.	GURIADARMAN,SP	888/BPKPSDM/474, 31-12-2018	

Berdasarkan fenomena diatas, maka dari itu penulis menjadi tertarik untuk mengkajinya lebih lanjut dalam bentuk Tesis yang berjudul **“Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil Sebagai Terpidana Korupsi.”**

B. Masalah Pokok

Berdasarkan latar belakang masalah yang penulis uraikan diatas, maka penulis menerapkan masalah pokok sebagai berikut :

1. Bagaimanakah Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil Sebagai Terpidana Korupsi ?
2. Bagaimanakah Mekanisme Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil Sebagai Terpidana Korupsi oleh Pemerintah Daerah khususnya di Kabupaten Kampar?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Berdasarkan rumusan pokok masalah diatas maka tujuan dari penelitian yang penulis lakukan ini yaitu sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil Sebagai Terpidana Korupsi.
2. Untuk mengetahui Mekanisme Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil Sebagai Terpidana Korupsi.

Sedangkan kegunaan dari penelitian yang penulis harapkan dalam penulisan ini adalah sebagai berikut :

1. Secara Teoritis:

Untuk pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi dan guna memberikan penambahan pustaka hukum, yang berkaitan dengan penegakan hukuman disiplin berat, bagi Pegawai Negeri Sipil berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.

2. Secara Praktis:

Secara praktis penelitian ini berguna dalam memberikan masukan bagi Pejabat Pembina Kepegawaian Pusat yang menetapkan penjatuhan hukuman disiplin, dan menjadi bahan renungan bagi Pegawai Negeri Sipil agar senantiasa menaati dan mengamalkan aturan-aturan berlaku.

D. Kerangka Teori

1. Teori Sosiologi Hukum Dalam Penegakan Hukum

Sebelum dikemukakan eksistensi teori-teori sosiologi hukum dalam kaitannya dengan penegakan hukum, dipandang perlu untuk terlebih dahulu dijelaskan makna yang terkandung dari kata teori itu sendiri. Thomas S. Kuhn⁸ dianggap sebagai nilai-nilai ilmiah yang melahirkan paradigma (cara pandang) orang yang berteori (bersifat subjektif) tetapi dapat dimanfaatkan untuk hal-hal yang objektif. Oleh karena itu, setiap ilmu pengetahuan senantiasa diawali dengan pengetahuan-pengetahuan teoretik di dalam suatu kerangka dasar. Mengingat eksistensi teori berada pada ranah ilmiah (ilmu pengetahuan), sehingga dahulu dikatakan bahwa sebuah teori selalu dapat dibuktikan benar ataukah salah. Namun bagi ilmuan masa kini, mengatakan bahwa teori ilmiah tidak dapat

⁸ Karhi Nisjar dan Winardi, *Teori Sistem dan Pendekatan Sistem dan Bidang Manajemen*, Mandar Maju, Bandung, 2007, hal. 1-5.

dibuktikan konklusif benar atau salah.⁹ Selanjutnya dengan merujuk pada eksistensi teori dalam perspektif ilmu pengetahuan, dipandang perlu dikemukakan hakikat dari teori hukum yang dikemukakan oleh J.J.H. Bruggink¹⁰ sebagai suatu keseluruhan dari pernyataan yang saling berkaitan berkenaan dengan sistem konseptual aturan-aturan hukum dan keputusan-keputusan hukum, yang untuk suatu bagian penting sistem tersebut memperoleh bentuk dalam hukum positif. Dan setiap teori hukum seyogyanya dapat diuji (dites) dalam hal keajekan dan kemantapan internalnya.¹¹

Berkenaan dengan itulah, maka dalam dunia ilmu suatu teori senantiasa menempati kedudukan yang penting karena memberikan sarana untuk bisa merangkum serta memahami masalah yang dibicarakan secara lebih baik. Demikian pula halnya dengan teori sosiologi hukum, senantiasa berupaya mengungkapkan keberadaan hukum dalam kenyataan di tengah-tengah masyarakat. Menurut teori sosiologi hukum, bahwa penegakan hukum itu penting sebagai upaya pengaplikasian agar dapat terlaksana tujuan hukum dalam masyarakat berupa perwujudan nilai-nilai keadilan, kesebandingan, kepastian hukum, perlindungan hak, ketertiban, kebahagiaan masyarakat¹². Lebih lanjut dijelaskan, bahwa setiap aparat penegak hukum sebaiknya mempunyai keterampilan, ketelitian dan harus lebih selektif mengantisipasi faktor-faktor yang berpengaruh. Antisipasi berbagai kemungkinan adanya faktor-faktor berpengaruh,

⁹ Otje Salman dan Anthon F. Susanto, *Teori Hukum (Mengingat, Mengumpulkan, dan Membuka Kembali)*, Refika Aditama, Bandung, 2005, hal. 30.

¹⁰ Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004. Hal.

¹¹ Sumadi Suryabrata, *Metodologi Penelitian*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hal. 6.

¹² 1 Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, 2008, hal. 2

agar tujuan penegakan hukum dapat diwujudkan sebagaimana seharusnya. Setidak-tidaknya aparat penegak hukum, dapat mempertimbangkan hal-hal, sebagai berikut ¹³:

1. Pemberian teladan kepatuhan hukum oleh aparat penegak hukum.
2. Sikap yang lugas dari para penegak hukum.
3. Penyesuaian peraturan yang berlaku dengan perkembangan teknologi mutakhir.
4. Penerangan dan penyuluhan mengenai peraturan yang berlaku terhadap masyarakat.
5. Memberi waktu yang cukup bagi masyarakat untuk memahami peraturan yang baru dibuat.

Di samping itu, patut pula memperhatikan faktor lain yang sering mempengaruhi para aparat penegakan hukum dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya, sebagai berikut ¹⁴:

1. Faktor hukumnya sendiri.
2. Faktor penegak hukum.
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum
4. Faktor masyarakat dimana hukum tersebut diterapkan.
5. Faktor kebudayaan.

Dengan merujuk pada kemungkinan adanya beberapa faktor yang berpengaruh dalam rangka penegakan hukum, lalu muncul pertanyaan menarik; faktor mana yang terkuat?, mana yang berperan bila terjadi konflik?. Tidak satu-

¹³*Ibid.*, hal.4

¹⁴*Ibid.*, hal.5

pun literatur memberikan jawaban yang memuaskan, kemungkinan tidak akan ada satu jawaban umum, karena sebagian besar bergantung pada subjek individual dan perilaku khusus tertentu.¹⁵

Berkaitan dengan sistem hukum, Lawrence M. Friedman mengemukakan teorinya bahwa dalam sebuah sistem hukum terdapat tiga komponen penting yang saling mempengaruhi, yaitu : struktur (structure), substansi (substance), dan budaya hukum (legal culture). Struktur menyangkut aparat penegak hukum, kemudian substansi meliputi perangkat perundang-undangan, dan budaya hukum merupakan hukum yang hidup yang dianut dalam suatu masyarakat Struktur dari sistem hukum terdiri dari unsur berikut ini : jumlah dan ukuran pengadilan, yurisdiksinya (termasuk kompetensi mengadili), dan tata cara untuk naik banding dari pengadilan satu ke pengadilan lainnya (berbicara mengenai hirarki pengadilan di Indonesia). Struktur juga menyangkut bagaimana badan legislatif ditata, apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh Presiden, prosedur apa yang diikuti oleh kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan sebagainya. Jadi struktur hukum (legal structure) terdiri dari lembaga hukum yang ada dimaksudkan untuk menjalankan perangkat hukum yang ada. Substansi adalah aturan, norma dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu. Jadi substansi hukum menyangkut peraturan perundang-undangan yang berlaku yang memiliki kekuatan yang mengikat dan menjadi pedoman bagi aparat penegak hukum sehingga menghasilkan suatu produk, mencakup keputusan yang mereka keluarkan, aturan baru yang mereka susun. Analisis lain terhadap kemungkinan adanya faktor

¹⁵ Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial (The Legal System A Social Science Perspective)*, diterjemahkan M. Khozim, Nusa Media, Bandung, 2009, hal. 156-161.

berpengaruh dalam rangka penegakan hukum, oleh Robert B. Seidman¹⁶ mendalilkan; *The Law of Nontransferability of Law* (Hukum mengenai tidak dapat dialihkannya hukum). Hasil penemuan Robert B. Seidman, bahwa hukum suatu bangsa tidak dapat dialihkan begitu saja kepada bangsa lain. Teori-teori sosiologi hukum di atas, patut mendapatkan perhatian karena Indonesia adalah bekas jajahan Negara Belanda yang secara *ex officio* pernah memberlakukan secara positif hukum negaranya di Indonesia. Terlebih lagi bilamana dipertautkan dengan fungsi hukum sebagai *a tool of social engineering dan a tool of social control*. Oleh karena itu, hukum kepegawaian negara lain tidak relevan untuk secara serta merta diberlakukan sebagai hukum positif di Indonesia, dengan alasan demi terwujudnya prinsip *good governance*.

Fase terakhir dari manajemen kepegawaian adalah evaluasi, ada beberapa factor yang mempengaruhi kinerja Pegawai Negeri Sipil meliputi:

- a. Budaya kerja, khususnya bagi Pegawai Negeri Sipil merupakan faktor yang mempengaruhi kinerja.¹⁷

Faktor ini dapat dikategorikan sebagai permasalahan yang harus diberikan perhatian khusus dalam sistem kepegawaian Indonesia. Lemahnya budaya kerja didasarkan oleh kepentingan masing-masing individu yang mempunyai motivasi yang berbeda dalam setiap kegiatan. Hubungannya dengan kinerja, budaya kerja yang kurang kondusif

¹⁶ 5 Bambang Santoso, *Relevansi Pemikiran Teori Robert B. Seidman Tentang "The Law of non Transferability of the Law" dengan Upaya Pembangunan Hukum Nasional Indonesia*, Jurnal Yustitia Edisi Nomor 70 Januari-April, 2007, hal. 1-7.

¹⁷ Sri Hartini, dkk, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 136

dipengaruhi oleh lingkungan kerja yang dirasakan bersikap toleran terhadap pelanggaran-pelanggara disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Bentuk lainnya berupa sikap yang terbangun oleh latar belakang pendidikan dan lingkungan keluarga, sehingga memberikan pengaruh bagi kinerja masing-masing individu dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sistem kepegawaian Indonesia lebih menekankan pada isi peraturan yang pasti dalam tugas namun dalam aplikasinya masih terhalangi oleh mekanisme yang belum optimal karena factor budaya kerja masing-masing individu.

b. Sistem pengawasan

Sistem pengawasan melekat yang dilakukan oleh unsur pimpinan dan pengawasan fungsional yang dilakukan oleh inspektorat (Jenderal, Provinsi, dan Kabupaten/Kota) dan Badan Kepegawaian dan Sumber Daya Manusia. Daerah merupakan faktor yang mempengaruhi kinerja. Hal ini dikarenakan budaya yang terbangun untuk dapat bersikap toleran terhadap pelanggaran peraturan perundang-undangan oleh Pegawai Negeri Sipil.

Bentuk pengawasan tersebut masih bersifat permisif dan masih terdapat keragu-raguan dalam penegakkan hukumnya.

Belum dapat dilaksanakannya suatu system yang dapat memonitor pelaksanaan kerja secara komperenship. Bentuk pengawasan itu sendiri hanya bersifat temporer dan tidak kontinu sehingga hasil yang didapatkan belum maksimal.

Berdasarkan analisis data Badan Kepegawaian dan Sumber Daya Manusia, jenis/bentuk pelanggaran disiplin yang sering dilakukan Pegawai Negeri Sipil meliputi :

1. Terlambat masuk kantor tanpa alasan yang jelas dan masuk akal
2. Pulang kantor lebih awal tanpa alasan yang jelas dan masuk akal tanpa izin atasan.
3. Selama jam kantor tidak melaksanakan pekerjaan (keluar kantor untuk tujuan diluar kedinasan/urusan pribadi)
4. Mangkir/tidak masuk kerja tanpa alasan yang jelas dan masuk akal
5. Menyalahgunakan wewenang
6. Melakukan hubungan intim/perselingkuhan.¹⁸

Untuk menjamin terselenggaranya tugas-tugas umum Pemerintah secara berdaya guna dan berhasil guna dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur, material, spiritual. Diperlukan adanya pegawai negeri sebagai unsur aparatur negara yang penuh kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, bersih, berwibawa, bermutu tinggi dan sadar akan tugas dan tanggung jawabnya.

Pengenaan sanksi biasanya mengikuti prosedur yang sifatnya hirarki yang berarti pengenaan sanksi diprakarsai oleh atasan langsung pegawai yang bersangkutan, diteruskan kepada pimpinan yang lebih tinggi dan keputusan akhir pengenaan sanksi tersebut diambil oleh pejabat pimpinan yang berwenang untuk itu. Prosedur tersebut ditempuh dengan dua maksud yaitu bahwa pengenaan

¹⁸ *Ibid*, hlm. 137

sanksi dilakukan secara objektif dan sifat sanksi sesuai dengan bobot pelanggaran yang dilakukan. Disamping faktor objektivitas dan kesesuaian bobot hukuman dan pelanggaran, pengenaan sanksi harus pula bersifat mendidik dalam arti agar terjadi perubahan sikap dan perilaku dimasa mendatang dan bukan terutama menghukum seseorang karena tindakannya dimasa lalu.

Pengenaan sanksi pun harus mempunyai nilai pelajaran dalam arti mencegah orang melakukan pelanggaran yang serupa. Pihak manajemen harus mampu menerapkan berbagai ketentuan yang berlaku secara efektif dan tidak hanya sekedar merupakan pernyataan diatas kertas.¹⁹ Pegawai Negeri Sipil adalah mereka yang telah memenuhi persyaratan yang ditentukan dalam peraturan Perundang-Undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam satu jabatan serta digaji menurut ketentuan perundang-undangan yang berlaku.²⁰

Disiplin Pegawai Negeri Sipil merupakan tata tertib yang ditetapkan dan disepakati untuk seyogyanya dipatuhi oleh Pegawai Negeri Sipil baik pusat maupun daerah dalam rangka melaksanakan tugas dan kewajibannya. Kedisiplinan adalah kesediaan dan kesadaran seseorang untuk mentaati semua peraturan yang telah ditetapkan dan norma-norma yang ada dalam berorganisasi.²¹

Pegawai negeri sipil sangat diperlukan sebagai aparatur Negara yang bermental baik, berwibawa, berdayaguna, bersih serta memiliki kesadaran yang

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 49-50

²⁰ Philipus M. Hadjon, dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gaja Mada Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 214.

²¹ Malayu Hasibuan, *op.Cit.*, hlm. 193

tinggi untuk bertanggung jawab terhadap tugas yang telah dibebankan kepadanya dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan baik pusat maupun daerah.

Pegawai negeri sipil wajib untuk mentaati segala peraturan perundang-undangan yang berlaku dan melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepadanya dengan penuh pengabdian, kesadaran dan tanggung jawab, sehingga dapat menjadi contoh yang baik dalam mentaati dan melaksanakan peraturan Perundang-undangan, pemberian tugas kedinasan tersebut merupakan kepercayaan yang diberikan oleh atasan dengan harapan tugas tersebut dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya.²²

Untuk dapat melaksanakan tanggung jawab yang dibebankan dengan disiplin yang baik bukan masalah yang mudah, karena ada beberapa faktor yang mempengaruhi disiplin kerja antara lain adalah :

1. Tujuan dan kemampuan pegawai tersebut dalam melaksanakan pekerjaan
2. Sikap teladan pimpinan yang mengawasi kinerja dari pegawai tersebut
3. Tanda jasa yang menjadi pendorong semangat kerja
4. Sanksi hukuman.²³

Menegakkan disiplin kerja diperlukan hukuman sebagai daya paksa agar tanggung jawab tersebut dapat dilaksanakan sesuai dengan apa yang telah ditentukan, adapun hukuman tersebut dapat berupa hukuman tertulis maupun lisan yang dijatuhkan berdasarkan tingkat pelanggarannya.

Kedudukan dan peranan pegawai negeri sangat penting dan menentukan karena pegawai negeri sebagai unsur aparatur Negara untuk menyelenggarakan

²² Moenir, *Pendekatan Manusiawi dan Organisasi Terhadap Pembinaan Pegawai Negeri Sipil*, Gunung Agung, Jakarta, 1983, hlm. 23

²³ *Ibid.*, hlm. 16

pemerintahan dan pembangunan dalam rangka mencapai tujuan nasional yaitu untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata dan berkesinambungan antara material dan spiritual yang berdasarkan Pancasila.²⁴

Hukuman berperan penting dalam memelihara kedisiplinan pegawai dalam bekerja karena dengan adanya hukuman terhadap pelanggaran peraturan yang ada akan menimbulkan rasa takut untuk melanggarnya, hukum diberikan sesuai dengan pelanggaran yang dilakukan dan menimbulkan rasa keadilan bagi pelaku pelanggaran tersebut serta bersifat mendidik bagi pegawai, dalam pemberian hukuman ketegasan pimpinan sangat diperlukan karena pimpinan yang kurang tegas menegakkan disiplin akan membuat peraturan disiplin tersebut tidak berjalan.²⁵

2. Teori Pengawasan

Pengawasan adalah segenap kegiatan untuk meyakinkan dan menjamin bahwa tugas/ pekerjaan telah dilakukan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Kebijakan yang telah digariskan dan perintah (aturan) yang diberikan.²⁶ Untuk menjamin agar semua pekerjaan yang telah diberikan oleh pimpinan kepada bawahannya dapat berjalan sesuai menurut rencana, maka seorang pimpinan tersebut harus memiliki kemampuan untuk memandu, menuntut, membimbing, memotivasi, mengemudikan organisasi, menjalin jaringan komunikasi yang baik, sumber pengawasan yang baik, serta membawa

²⁴ Hadi Setia Tunggal, *Pokok-pokok Kepegawaian*, Harvarindo, Jakarta, 2005, hlm. 49

²⁵ HAW. Widjaya, *Administrasi Kepegawaian*, Rajawali Press, Jakarta, 1986, hlm. 12

²⁶ Sondang P. Siagian, *Kepemimpinan Organisasi & Perilaku Administrasi*, Jakarta: Penerbit Gunung Agung, 2002, hal. 12

pengikutnya kepada sasaran yang hendak dituju sesuai ketentuan, waktu dan perencanaan.²⁷

Menurut S.P. Siagian pengawasan adalah merupakan langkah seklaigus salah satu fungsi organik manajemen yang sangat penting dikatakan demikian karena melalui pengawasan diteliti apakah hal yang tercantum dalam melaksanakan dengan baik atau tidak. Kartini kartono memberi pengertian pengawasan adalah pada umumnya para pengikut dapat bekerja sama dengan baik kearah pencapaian sasaran dan tujuan umum organisasi pengawasan untuk mengukur hasil pekerjaan dan menghindari penyimpangan-Penyimpangan jika perlu segera melakukan tindakan korektif terhadap penyimpangan-penyimpangan tertsebut.²⁸

Siagian mengatakan pengawasan merupakan proses pengamatan dari pelaksanaan seluruh organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya.²⁹

Pengawasan melekat adalah kegiatan mengamati, observasi menilai, mengarahkan pekerjaan, wewenang yang diserahkan oleh atasan terhadap bawahannya sehingga dapat diberikan sanksi terhadap bawahan secara struktural, yang dilakukan secara kontiniu dan berkesinambungan. Sedangkan indikator

²⁷ Kartini Kartono, *Pemimpin dan Kepemimpinan*, Jakarta: PT. Rajawali Grafindo Persada, 2011 hal. 81

²⁸ *Ibid*, hal. 153

²⁹ Sondang P. Siagian, *Op.cit*, hal. 112

pengawasan yang akan dipergunakan dalam pengukuran variabel ini adalah sebagai berikut :³⁰

- a. Menentukan ukuran pelaksanaan. Artinya cara-cara untuk mengukur pelaksanaan seperti kontiniu atau beberapa syarat minimal melakukan pengawasan dalam suatu waktu seperti satu kali seminggu atau beberapa kali sebulan bahkan mungkin beberapa jam setiap hari.
- b. Memberikan penilaian. Artinya memberi nilai kesetiap pekerjaan yang diberikan kepada bawahan, apakah pekerjaannya baik atau jelek.
- c. Mengadakan korektif. Tindakan koreksi ini dimaksudkan koreksi internal yaitu mengevaluasi berbagai metode pengawasan yang ada seperti standar yang terlalu tinggi, dan eksternal yaitu, memberikan sanksi kepada bawahan.

Karena itu pengawasan harus dipandang sebagai suatu sistem informasi, karena kecepatan dan ketetapan tindakan korektif sebagai hasil proses pengawasan bergantung pada macamnya informasi yang diterima.³¹ Menurut pengawasan itu sangat penting sekali untuk menjamin terlaksananya kebijakan pemerintah pengawasan adalah suatu usaha untuk menjamin:³²

- a. Keserasian antara penyelenggaraan tugas pemerintah oleh pemerintah daerah dan pemerintah pusat.
- b. Kelancaran penyelenggaraan pemerintah secara berdaya guna dan berhasil guna.

³⁰ Kartini Kartono, *Op.cit*, hal. 153

³¹ Nanang Fattah, *Manajemen Pendidikan*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, 2001, hal. 102

³² C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia, (Edisi Revisi)*, Bumi Aksara, Jakarta, 2011, hal. 12

Pengawasan pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah meliputi:

a. Pengawasan Umum.

Dimaksudkan agar penyelenggaraan pemerintah daerah dapat berjalan dengan baik. Yang melakukan pengawasan umum ialah menteri dalam negeri, kepala wilayah yaitu gubernur, bupati, walikota, kepala daerah sebagai pemerintah daerah.

b. Pengawasan Preventif. Dimna mengharuskan setiap peraturan daerah dan keputusan kepala daerah mengenai pokok tertentu berlalu sesudah mendapat pengawasan.

c. Pengawasan Refresif.

Menyangkut penangguhan atau pembatasan peraturan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau perundangan yang tingkatnya lebih tinggi. Terwujudnya tujuan yang dikehendaki oleh organisasi sebenarnya tidak lain merupakan tujuan dari pengawasan. Sebab setiap kegiatan pada dasarnya selalu mempunyai tujuan tertentu. Oleh karena itu pengawasan mutlak diperlukan dalam usaha pencapaian suatu tujuan.

Menurut Situmorang dan Juhir maksud pengawasan adalah untuk :³³

- a. Mengetahui jalannya pekerjaan apakah lancar atau tidak
- b. Memperbaiki kesalahan-kesalahan yang dibuat oleh pegawai dan mengadakan pencegahan agar tidak terulang kembali kesalahan-kesalahan yang sama atau timbulnya kesalahan yang baru.

³³ Victor M. Situmorang, dan Jusuf Juhir, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat*, Yogyakarta, Rineka Cipta, 2014, hal. 22

- 
- c. Mengetahui apakah penggunaan budget yang telah ditetapkan dalam rencana terarah kepada sasarannya dan sesuai dengan yang telah direncanakan.
 - d. Mengetahui pelaksanaan kerja sesuai dengan program (fase tingkat pelaksanaan) seperti yang telah ditentukan dalam planning atau tidak.
 - e. Mengetahui hasil pekerjaan dibandingkan dengan yang telah ditetapkan dalam planning, yaitu standard Rachman juga mengemukakan tentang maksud pengawasan, yaitu:
 - a. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan
 - b. Untuk mengetahui apakah sesuatu telah berjalan sesuai dengan instruksi serta prinsip-prinsip yang telah ditetapkan.
 - c. Untuk mengetahui apakah kelemahan-kelemahan serta kesulitan-kesulitan dan kegagalan-kegagalannya, sehingga dapat diadakan perubahan-perubahan untuk memperbaiki serta mencegah pengulangan kegiatan-kegiatan yang salah.
 - d. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan efisien dan apakah dapat diadakan perbaikan-perbaikan lebih lanjut, sehingga mendapat efisiensi yang lebih benar.

Dari kedua pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa maksud pengawasan adalah untuk mengetahui pelaksanaan kerja, hasil kerja, dan segala

sesuatunya apakah sesuai dengan yang direncanakan atau tidak, serta mengukur tingkat kesalahan yang terjadi sehingga mampu diperbaiki ke arah yang lebih baik.

Sementara berkaitan dengan tujuan pengawasan, Maman Ukas mengemukakan³⁴:

1. Mensuplai pegawai-pegawai manajemen dengan informasi-informasi yang tepat, teliti dan lengkap tentang apa yang akan dilaksanakan.
2. Memberi kesempatan kepada pegawai dalam meramalkan rintangan-rintangan yang akan mengganggu produktivitas kerja secara teliti dan mengambil langkah-langkah yang tepat untuk menghapuskan atau mengurangi gangguan-gangguan yang terjadi.
3. Setelah kedua hal di atas telah dilaksanakan, kemudian para pegawai dapat membawa kepada langkah terakhir dalam mencapai produktivitas kerja yang maksimum dan pencapaian yang memuaskan dari pada hasil-hasil yang diharapkan.

Situmorang dan Juhir mengemukakan bahwa secara langsung tujuan pengawasan adalah untuk³⁵:

- a. Menjamin ketetapan pelaksanaan sesuai dengan rencana, kebijaksanaan dan perintah.
- b. Menertibkan koordinasi kegiatan-kegiatan
- c. Mencegah pemborosan dan penyelewengan
- d. Menjamin terwujudnya kepuasan masyarakat atas barang atau jasa yang dihasilkan

³⁴ Maman Ukas, *Manajemen Konsep, Prinsip, dan Aplikasi Pengawasan*, Agnini, Bandung, 2002, hal. 337

³⁵ Viktor M. Situmorang dan Juhir, *Op.cit*, hal. 26

- e. Membina kepercayaan masyarakat terhadap kepemimpinan organisasi

3. Teori Kewenangan

Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam Hukum Tata Pemerintahan (Hukum Administrasi), karena pemerintahan baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya. Keabsahan tindakan pemerintahan diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Perihal kewenangan dapat dilihat dari konstitusi negara yang memberikan legitimasi kepada Badan Publik dan Lembaga Negara dalam menjalankan fungsinya. Wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh Undang-Undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.³⁶

Penjelasan tentang konsep wewenang, dapat juga didekati melalui telaah sumber wewenang dan konsep pembenaran tindakan kekuasaan pemerintahan teori sumber wewenang tersebut meliputi atribusi, delegasi dan mandate.³⁷

Kewenangan sering disejajarkan dengan istilah wewenang, istilah wewenang digunakan dalam bentuk kata benda dan sering disejajarkan dengan istilah “*bevoegheid*” dalam istilah hukum Belanda. Menurut Philipus M. Hadjon, jika dicermati ada sedikit perbedaan antara istilah kewenangan dengan istilah “*bevoegheid*”.

Perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya. Istilah “*bevoegheid*” digunakan dalam konsep hukum publik maupun dalam hukum privat. Dalam

³⁶SF. Marbun, Dkk, *Dimensi-dimensi Pemikiran Hukum Adminitrasi Negara*, UI Press, Yogyakarta, 2001, hal. 154

³⁷*Ibid*, hal. 4

konsep hukum kita istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik.³⁸

Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum³⁹. Pengertian wewenang menurut H.D. Stoud adalah wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum public dalam hukum publik.⁴⁰

Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang da (konstitusi), sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang sah. Dengan demikian, pejabat (organ) dalam mengeluarkan keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut. Stroink menjelaskan bahwa sumber kewenangan dapat diperoleh bagi pejabat atau organ (institusi) pemerintah adalah suatu kewenangan yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya. Tanpa kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu keputusan yuridis yang benar.⁴¹

Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang.

³⁸ Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya, 1998, hal. 20

³⁹ Indroharto, *Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, hal. 65

⁴⁰ Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung, 2004, hal. 4

⁴¹ Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hal. 219

Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah.”⁴²”

Berdasarkan pengertian tersebut diatas, dapat terjadi kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum. Kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum oleh Henc Van Maarseven disebut sebagai “*blote match*”⁴³, sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Weber disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum ini dipahami sebagai suatu kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh Negara.⁴⁴

Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh eksekutif, legislatif dan yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsure esensial dari suatu Negara dalam proses penyelenggaraan pemerintah disamping unsur-unsur lainnya, yaitu a) hukum; b) kewenangan (wewenang); c) keadilan; d) kejujuran; kebijakbestarian; dan f) kebajikan.⁴⁵

Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan Negara agar Negara dalam keadaan bergerak, sehingga Negara itu dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas, berprestasi dan berkinerja melayani warganya. Oleh karena itu Negara harus diberi kekuasaan. Kekuasaan menurut Miriam Budiarjo adalah

⁴² Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Grmaedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998, hal. 35-36

⁴³ Suwoto Mulyosudarmo, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan*, Universitas Airlangga, Surabaya, 1990, hal. 30

⁴⁴ A. Gunawan Setiardja, *Dialektika Hukum dan Moral Dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, Kansius, Yogyakarta, 1990, hal. 52

⁴⁵ Rusadi Kantaprawira, *Hukum dan Kekuasaan*, Makalah Universitas Indonesia, Yogyakarta, Jakarta, 1998, hal. 37-38

kemampuan seseorang atau sekelompok orang manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau Negara.⁴⁶

Agar kekuasaan dapat dijalankan maka dibutuhkan penguasa atau organ sehingga Negara itu dikonsepsikan sebagai himpunan jabatan-jabatan, dimana jabatan-jabatan itu diisi oleh sejumlah pejabat yang mendukung hak dan kewajiban tertentu berdasarkan konstruksi subyek-kewajiban. Dengan demikian kekuasaan mempunyai dua aspek, yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek hukum semata, artinya kekuasaan itu dapat bersumber dari konstitusi, juga dapat bersumber dari luar konstitusi (inkonstitusional), misalnya melalui kudeta atau perang, sedangkan kewenangan jelas bersumber dari konstitusi.⁴⁷

E. Konsep Operasional

Agar pembahasan dalam penelitian ini dapat lebih tajam dan bermakna, sesuai dengan apa yang diharapkan, penulis memberikan beberapa batasan penelitian yang berkenaan dengan arti dan maksud judul penelitian.

Kewenangan dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan

⁴⁶Miriam Budiarto, *Op.cit*, hal. 35

⁴⁷Rusadi Kantaprawira, *Op.cit*, hal. 39

biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah.⁴⁸

Pemerintah Daerah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas- luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Saat ini Pemerintahan daerah diatur dengan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pegawai Negeri Sipil /Aparatus Sipil Negara adalah mereka yang telah memenuhi persyaratan yang telah ditentukan dalam peraturan tertentu, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan Negara serta digaji menurut Peraturan perundang-undangan tertentu.⁴⁹

Korupsi adalah Korupsi Dalam Ensiklopedia Indonesia disebut ‘korupsi’ (dari bahasa latin : Curruptio = penyuapan; Curruptore = merusak) yang berarti gejala dimana para pejabat, badan-badan Negara menyalahgunakan wewenang dengan terjadinya penyuapan, pemalsuan serta ketidakberesan lainnya⁵⁰. Adapun arti harafiah dari korupsi dapat berupa : a. Kejahatan, kebusukan, dapat disuap, tidak bermoral, kebejatan dan ketidakjujuran. b. Perbuatan yang buruk seperti penggelapan uang, penerimaan uang sogok dan sebagainya. c. Korup (busuk, suka menerima uang suap/sogok, memakai kekuasaan untuk kepentingan diri sendiri).

⁴⁸ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hal. 35-36

⁴⁹ Sastra Djatmika dan Marsono, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Jakarta, Djambatan,1995, hlm. 7

⁵⁰ *Ibid*, hal. 75

Korupsi (penyelewengan atau penyalahgunaan uang Negara (perusahaan dsb) untuk kepentingan pribadi atau orang lain. Koruptor (orang yang korupsi atau orang yang menyelewengkan (menggelapkan) uang Negara (perusahaan) tempat dimana ia bekerja). Menurut Subekti dan Tjitrosoedibio dalam kamus Hukum yang dimaksud dengan *Curruptie* adalah korupsi, perbuatan curang, tindak pidana yang merugikan keuangan Negara. Korupsi diartikan sebagai perbuatan yang merugikan kepentingan public atau masyarakat luas untuk keuntungan pribadi atau kelompok tertentu. Dengan demikian ada tiga fenomena yang mencakup dalam istilah korupsi yakni pemerasan, penyuapan, dan nepotisme.⁵¹

F. Metode Penelitian

Untuk menjelaskan, menjawab dan menganalisa pokok permasalahan, adapun metode yang penulis gunakan adalah sebagai berikut :

1. Jenis dan Sifat Penelitian

Penelitian ini apabila dilihat dari jenis penelitiannya dapat dikelompokkan kedalam penelitian *observational research* dengan cara penelitian survai, artinya suatu penelitian yang dilakukan penulis secara langsung kelokasi penelitian untuk memperoleh informasi dan data yang berkaitan dengan penelitian penulis ini. Penelitian survai merupakan penelitian yang mengambil sampel dari satu populasi dengan menggunakan kuesioner sebagai alat pengumpulan data yang pokok.⁵² Penelitian ini dilihat dari sifat penelitian, maka penulis dapat di identifikasi bersifat *deskriptif*, artinya dimana penelitian ini memberikan gambaran dari suatu

⁵¹ W.J.S, Poerwadinata, *Kamus Hukum Bahasa Indonesia*, Penerbit Balai Pustaka, Jakarta, 2006, hal. 12

⁵² Masri Singarimbun dan Sofian Effendi, *Metode Penelitian Survai*, LP3ES, Yokyakarta, 1987, hlm. 3

pernyataan yang lengkap, rinci dan jelas tentang peran Pemerintah Daerah dalam mengambil keputusan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil sebagai terpidana korupsi. Soerjono Soekanto mengemukakan bahwa penelitian *deskriptif* yaitu memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya, dengan tujuan mempertegas hipotesa-hipotesa, agar dapat membantu didalam memperkuat teori-teori lama, atau dalam kerangka menyusun teori-teori baru.⁵³

2. Data dan Sumber Data

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan dua sumber data yaitu :

a. Data Primer

Yaitu data yang penulis peroleh secara langsung dari responden berupa wawancara kepada responden tentang peran Kepala Daerah dalam mengambil keputusan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil sebagai terpidana korupsi.

b. Data Sekunder

Yaitu data yang diperoleh secara tidak langsung oleh penulis untuk mendukung data primer yang diperoleh dari buku-buku/ literatur yang berhubungan dengan penelitian ini, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri sipil dan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur sipil Negara.

3. Lokasi Penelitian

⁵³ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Rajawali Pres, Jakarta, 2010, hlm. 10

Sesuai dengan judul penelitian ini, penulis mengambil lokasi penelitian di Badan Kepegawaian dan Sumber Daya Manusia Kabupaten Kampar, adapun alasan penulis memilih lokasi tersebut, karena pada Instansi tersebut adanya kewenangan pemberhentian secara tidak hormat bagi Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Kampar yang tersangkut tindak pidana korupsi.

4. Populasi dan Sampel

Populasi adalah keseluruhan atau himpunan objek dengan ciri yang sama.⁵⁴ Adapun yang menjadi populasi dan responden dalam penelitian ini terdiri dari :

Tabel I.2 Populasi dan Sampel

NO	Perangkat Daerah	Jumlah
1.	Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Kampar	1 orang
2.	Inspektorat Kabupaten Kampar	1 orang
3.	PNS yang diberhentikan	1 orang

5. Alat Pengumpul Data

Dalam melakukan penelitian ini penulis menggunakan teknik pengumpulan data dengan cara wawancara yaitu pengumpulan data dengan melakukan dialog/ percakapan (tanya jawab) yang telah disiapkan sebelumnya oleh penulis untuk memperoleh data secara langsung dari responden.

⁵⁴ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo, Jakarta, 2005, hlm. 118

6. Analisis Data dan Cara Penarikan Kesimpulan

Setelah semua data diperoleh dan dikumpulkan, baik data primer maupun data sekunder, kemudian data tersebut dikelompokkan berdasarkan jenisnya dari masalah pokok yang diteliti. Data yang diperoleh dari wawancara disajikan dalam bentuk pembahasan dengan uraian kalimat. Setelah semua data tersebut disajikan, selanjutnya penulis melakukan analisis dengan memberikan penafsiran dan menghubungkan kepada pendapat para ahli serta Peraturan Perundang-undangan yang berlaku, selanjutnya penulis mengambil kesimpulan dengan menggunakan metode deduktif yaitu menarik suatu kesimpulan dari suatu pernyataan atau dari dalil-dalil yang bersifat umum terhadap ketentuan perundang-undangan dan pendapat para ahli yang bersifat khusus.



BAB II

TINJAUAN UMUM

A. Tinjauan Tentang Kewenangan

1. Tugas dan Wewenang Administrasi Negara

Dalam perspektif hukum publik, Ridwan HR mengutip J.H.A Logemann mengatakan bahwa Negara adalah organisasi jabatan. Lebih lanjut Logemann menjelaskan bahwa dalam bentuk kenyataan sosialnya, Negara adalah organisasi yang berkenaan dengan berbagai fungsi, yang dimaksud dengan fungsi adalah lingkungan kerja yang terperinci dalam hubungannya secara keseluruhan. Fungsi-fungsi ini dinamakan jabatan.⁵⁵ Algra dan Janssen menjelaskan bahwa Jabatan adalah suatu lembaga dengan lingkup pekerjaan sendiri yang dibentuk untuk waktu lama dan kepadanya diberikan tugas dan wewenang. Bagir Manan menjelaskan bahwa jabatan adalah lingkungan pekerjaan tetap yang berisi fungsi-fungsi tertentu yang secara keseluruhan mencerminkan tujuan dan tata kerja suatu organisasi. Negara terdiri dari berbagai jabatan, ataupun lingkungan kerja tetap dengan berbagai fungsi untuk mencapai tujuan negara.⁵⁶ Agar tugas dan wewenang pejabat dapat dilaksanakan dengan tindakan yang konkret dan dapat dipertanggungjawabkan, maka pejabat dibekali hak dan kewajiban (*recht and plitch*) tertentu.⁵⁷

⁵⁵ Logemann. *Over de Theorie van een Stellig Staatsrecht*, sebagaimana dikutip Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013, hlm. 70-71.

⁵⁶ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta: FH UII Press, Cet. kedua, 2004, hlm 16.

⁵⁷ Aminuddin Ilmar, *Op. Cit.*, hlm. 105.

Tugas dan wewenang memiliki hubungan yang bersifat fungsional dengan hak dan kewajiban. Penentuan tugas dan wewenang akan menjadi pengukur apakah hak dan kewajibannya sudah dijalankan sebagaimana mestinya atau telah terjadi tindakan melampaui wewenang (*detournement de pouvoir*) atau telah terjadi penyalahgunaan wewenang (*misbruik van recht*). Sebaliknya hak dan kewajiban memungkinkan pejabat atau pemangku jabatan melakukan tindakan-tindakan hukum (*rechtshandelingen*) atau tindakan konkret/faktual (*rechten en feitelijke handelingen*).⁵⁸ Menurut Mahfud MD dan S.F. Marbun, tindakan hukum pemerintah dapat menimbulkan suatu akibat hukum sementara tindakan faktual pemerintah dikatakan sebagai golongan perbuatan pemerintah yang tidak relevan (tidak penting) karena tidak berhubungan dengan kewenangannya dan tidak menimbulkan akibat hukum.⁵⁹

Indroharto dan Philipus M. Hadjon memiliki pandangan berbeda dengan menekankan diantara dua jenis tindakan pemerintahan tersebut perlu dilakukan pengkajian dan pembahasan lebih mendalam karena sangat penting dalam pelaksanaan urusan pemerintahan dan meski suatu tindakan faktual tidak dimaksudkan untuk mempunyai akibat hukum.⁶⁰

Tindakan administrasi pemerintahan berdasarkan hukum publik (*publiekrechtelijke handeling*) merupakan tindakan pemerintahan yang

⁵⁸ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Op. Cit., hlm. 41.

⁵⁹ S.F. Marbun dan Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Liberty, hlm. 168.

⁶⁰ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara)*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993, hlm. 231.

didasarkan pada hukum publik (bersifat hukum administratif dan memiliki akibat hukum administratif). Tindakan hukum publik ada yang bersifat sepihak (*eenzijdig publiekrechtelijke handeling*), dan yang bersifat dua pihak atau lebih (*meerzijdig publiekrechtelijke handeling*). Tindakan hukum publik yang bersifat sepihak (bersegi satu) yang dilakukan oleh alat-alat perlengkapan pemerintah ini disebut *beschiking*, yang dalam bahasa Indonesia disebut dengan istilah ketetapan atau keputusan, sedangkan tindakan hukum publik yang bersegi dua atau lebih, misalnya perjanjian kontrak kerja dengan pemerintah, atau *kortverband contract* (perjanjian kerja yang berlaku selama jangka pendek, yang dilakukan antara swasta dengan pemerintah).⁶¹

Beschiking atau Keputusan/Ketetapan adalah produk hukum dari badan/pejabat administrasi pemerintah yang berupa dokumen dokumen yang mengandung materi penetapan yang bersifat konkret, individual, dan final dalam hukum administrasi.⁵⁵ Dalam Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara dijelaskan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) memiliki kriteria umum sebagai berikut :

- a. penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara;
- b. berisi tindakan hukum tata usaha negara;
- c. berdasarkan peraturan perundangundangan yang berlaku;

⁶¹ Sadjijono, *Bab-bab Pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: LaksBang Pressindo, 2001, hlm. 67.

- d. bersifat konkret, individual, dan final;
- e. menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Keputusan TUN merupakan tindakan hukum publik pemerintah yang bersegi satu atau bersifat sepihak (*eenzijdige publiekrechtelijke hendeling*). Istilah ini diperkenalkan di Belanda oleh C.W. van der Pot dan C. Van Vollenhoven dengan istilah *beschikking* dan di Perancis dikenal dengan istilah *acte administratif*. Istilah *beschikking* di Indonesia diperkenalkan oleh WF Prins dan diterjemahkan dengan istilah ketetapan (E. Utrecht, Bagir Manan), penetapan (Prajudi Atmosudirjo), dan keputusan (WF Prins, Philipun Hadjon).⁶² Terdapat dua kemungkinan yang menjadi sasaran dari keputusan ini, yaitu ditujukan ke dalam (*naar binnen gericht*) yang merupakan keputusan yang berlaku ke dalam lingkungan administrasi sendiri, dan ditujukan ke luar (*naar buiten gericht*), yang berlaku bagi warga negara atau badan hukum di luar pemerintahan. Berdasarkan pembagiannya, maka terdapat dua jenis keputusan, yaitu keputusan internal (*interne beschikking*) dan keputusan eksternal (*externe beschikking*).⁶²

Tindakan hukum yang dilakukan oleh Pemerintah harus memiliki landasan keabsahan yaitu :⁶³

- a. Dasar keabsahan menurut hukum (*rechtmatigheid*);
- b. Dasar keabsahan menurut undang-undang (*wetmatigheid*);

⁶² Juniarso Ridwan, Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Bandung: Nuansa, 2008, hlm. 145.

⁶³ Zainal Muttaqin et.al, *Bunga Rampai Pertanggungjawaban Hukum Diskresi Pasca Berlakunya UU Administrasi Pemerintahan*. Bandung: Departemen HAN Universitas Padjadjaran, 2017, hlm. 13.

- c. Dasar keabsahan menurut tujuan dan manfaat berdasar pada efektifitas dan efisiensi (*doelmatigheid en doeltraffenheid*);
- d. Dasar keabsahan menurut asas diskresi (*discretie*).

Suatu kewenangan dibatasi oleh isi (materiil), wilayah dan waktu, dengan demikian setiap penggunaan wewenang di luar batas-batas itu adalah cacat wewenang atau tindakan melanggar wewenang (*onbevoegdheid*). Tindakan melanggar wewenang dari segi isi atau materi (*onbevoegdheid ratione materiae*) berarti organ administrasi melakukan tindakan dalam bidang yang tidak termasuk wewenangnya. Tindakan melanggar wewenang dari segi wilayah (*onbevoegdheid ratione loci*) berarti organ administrasi melakukan tindakan yang melampaui batas wilayah kekuasaannya. Tindakan melanggar wewenang dari segi waktu (*onbevoegdheid ratione temporis*) terjadi bila wewenang yang digunakan telah melampaui jangka waktu yang ditetapkan untuk wewenang itu. Dalam kaitannya dengan desentralisasi dan otonomi daerah, hak pemerintahan mengandung pengertian kekuasaan yang mengatur sendiri (*selfregelen*) dan mengelola sendiri (*selfbesturen*). Sedangkan kewajiban mempunyai dua arah pengertian yaitu horizontal dan vertikal. Secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya sedangkan wewenang dalam pengertian vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam suatu tertib ikatan pemerintah negara secara keseluruhan.⁶⁴ Secara esensial sebenarnya dalam penyelenggaraan desentralisasi terdapat dua elemen

⁶⁴ *Ibid.*

penting yang saling berkaitan, yaitu pembentukan daerah otonom dan penyerahan kekuasaan secara hukum dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan urusan pemerintahan tertentu yang diserahkan.⁶⁵ Di tengah perubahan dan perkembangan kehidupan politik yang dinamis, terdapat isu sentral yang selalu menjadi pembahasan di kalangan praktisi dan akademisi mengenai perlunya pembagian kewenangan yang seimbang antara pemerintah dan pemerintahan daerah. Ini menunjukkan masih terdapat permasalahan dalam pelaksanaan kewenangan antara pusat dan daerah.⁶⁶

2. Tugas dan Wewenang Administrasi Negara

Sumber wewenang dalam menyelenggarakan suatu pemerintahan sangatlah penting karena dalam penggunaan wewenang tersebut selalu berkaitan dengan pertanggungjawaban hukum. Menurut Taliziduhu Ndraha, konsep akuntabilitas berawal dari konsep pertanggungjawaban, dimana konsep pertanggungjawaban sendiri dapat dijelaskan dari adanya wewenang. Wewenang di sini berarti kekuasaan yang sah atau otoritas. Menurut Teori Otoritas yang dikemukakan oleh Max Weber ada tiga macam tipe wewenang yaitu :⁶⁷

a. Wewenang dari otoritas tradisional, dimana legitimasi kekuasaannya berasal dari kepercayaan masyarakatnya dan faktor keturunan atau garis keluarga atau kesukuan;

⁶⁵ Hari Sabarno, *Untaian Pemikiran Ekonomi Daerah: Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Jakarta: Sinar Grafika, 2007, hlm. 3.

⁶⁶ J. Kaloh, *Kepala Daerah: Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah, Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2003, hlm. 17.

⁶⁷ Taliziduhu Ndraha, *Kybernologi: Ilmu Pemerintahan Baru*, Jakarta: Rineka Cipta, 2003, hlm. 85.

b. wewenang dari otoritas karismatik yang berasal dari keyakinan masyarakatnya bahwa seorang pemimpin (pemegang otoritas) itu memiliki kelebihan yang luar biasa;

c. wewenang dari otoritas legal rasional yang berasal dari hukum yang telah disepakati dan diberlakukan dalam masyarakat . dimana posisi dan kekuasaan didapat dari proses yang berdasarkan prosedur dan hukum yang berlaku. Wewenang legal rasional ini yang menjadi landasan klasifikasi wewenang dalam administrasi pemerintah. Pada perkembangannya, muncul konsep baru tentang wewenang yang awalnya dikembangkan oleh Chester I. Barnard, yang kemudian membentuk prinsip penggunaan wewenang harus dapat dipertanggungjawabkan.⁶⁸

Kewenangan memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi. Ridwan HR mengutip pandangan F.A.M Stroink dan J.G. Steenbek yang menyebutkan kedudukan kewenangan sebagai konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi negara.⁶⁹ Dalam literatur hukum administrasi dijelaskan, bahwa istilah wewenang seringkali disepadankan dengan istilah kekuasaan. Padahal, istilah kekuasaan tidaklah identik dengan istilah wewenang.⁷⁰ Wewenang pemerintahan adalah kemampuan untuk melakukan tindakan atau perbuatan hukum tertentu, yakni tindakan atau perbuatan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum dan mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum. Selanjutnya, dikemukakan juga bahwa dalam

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ Ridwan HR, *Op. Cit.*, hlm. 101.

⁷⁰ Aminuddin Ilmar, *Op.cit.*, hlm. 102.

wewenang pemerintah itu tersimpul adanya hak dan kewajiban dari pemerintah dalam melakukan tindakan atau perbuatan pemerintahan tersebut.⁷¹

Dalam negara hukum, wewenang pemerintah bersumber dari peraturan perundang-undangan yang berlaku. R.J.H.M. Huisman menyatakan pendapatnya bahwa organ pemerintahan tidak dapat beranggapan memberikan dan memperoleh wewenang pemerintahan dari dirinya sendiri. Kewenangan hanya diberikan oleh undang-undang. Pembuat undang-undang dapat memberikan wewenang pemerintahan tidak hanya kepada organ pemerintahan, tetapi juga terhadap para pegawai atau terhadap badan khusus atau bahkan terhadap badan hukum privat.⁷² Secara teoretis, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui 3 (tiga) cara yaitu atribusi, delegasi dan mandat. Dengan mengetahui sumber kewenangan yang diberikan terhadap PPK dan PYB di daerah maka diharapkan dapat diperoleh kesimpulan tentang bagaimana pertanggungjawaban yang dibebankan. Ridwan HR mengutip H.D. van Wijk dan Willem Konijnenbelt menyebutkan bahwa proses pemberian wewenang dalam pemerintahan dapat didefinisikan menjadi 3 jenis yaitu:⁷³

- a. Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan;
- b. Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ kepada organ pemerintahan lainnya; dan
- c. Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.

⁷¹ *Ibid.* hlm. 102.

⁷² Ridwan HR, *Op. Cit.*, hlm. 103.

⁷³ *Ibid.* hlm. 104-104

Philipus M. Hadjon menjelaskan lebih lanjut tentang ketiga jenis sumber wewenang ini dengan menyatakan bahwa wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen yaitu pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum. Komponen pengaruh adalah bahwa penggunaan wewenang bertujuan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum, komponen dasar hukum adalah bahwa wewenang itu harus ada dasar hukumnya, dan komponen konformitas artinya hukum memiliki standar wewenang yaitu standar hukum (semua jenis wewenang) serta standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).⁷⁴ Terkait hal ini Philipus M. Hadjon menjelaskan lebih rinci mengenai ketiga sumber wewenang tersebut sebagai berikut :⁷⁵

- a. Atribusi (pembagian kekuasaan hukum) dimana suatu wewenang diciptakan oleh pembentuk undang-undang untuk melengkapi kekuasaan organ pemerintahan yang sudah ada maupun yang baru dibentuk pada saat undang-undang tersebut diciptakan. Untuk atribusi, hanya dapat dilakukan oleh pembentuk undang-undang orsinil (pembentuk UUD, parlemen pembuat undang-undang dalam arti formal, mahkota, serta organ-organ dari organisasi pengadilan umum), Sedangkan pembentuk undang-undang yang diwakilkan (mahkota, menteri-menteri, organ-organ pemerintahan yang berwenang untuk itu dan ada hubungannya dengan kekuasaan pemerintahan) dilakukan secara bersama. Atribusi kewenangan terjadi apabila pendelegasian kekuasaan itu didasarkan pada amanat suatu

⁷⁴ Philipus M. Hadjon, *Penataan Hukum Administrasi*, Surabaya: Fakultas Hukum Unair, 1998. hlm.2.

⁷⁵ *Ibid.* hlm. 2-3.

konstitusi dan dituangkan dalam satu peraturan pemerintah tetapi tidak didahului oleh suatu Pasal dalam undang-undang untuk diatur lebih lanjut.

- b. Delegasi (*delegatie*) mengandung arti pelimpahan atau pengalihan wewenang dari pejabat yang lebih tinggi kepada yang lebih rendah tapi tidak dalam satu garis hirarki (bukan atasan-bawahan). Penyerahan tersebut dilakukan berdasarkan kekuasaan yang telah ditentukan oleh hukum. Pada delegasi, ada penyerahan wewenang dari organ atau pejabat pemerintahan yang satu kepada organ atau pejabat pemerintahan lainnya. Delegasi selalu dituntut adanya dasar hukum karena bila pemberi delegasi ingin menarik kembali wewenang yang telah didelegasikannya, maka harus dengan peraturan perundang-undangan yang sama. Wewenang yang diperoleh dari delegasi itu dapat pula diserahkan kepada subdelegatoris. Untuk subdelegatoris ini berlaku sama dengan ketentuan delegasi. Wewenang yang diperoleh dari atribusi dan delegasi dapat dimandatkan kepada orang atau pegawai-pegawai bawahan bilamana organ atau pejabat yang secara resmi memperoleh wewenang itu tidak mampu melaksanakan sendiri wewenang tersebut. Jadi, pendelegasian ini merupakan pergeseran kompetensi, pelepasan dan penerimaan sesuatu wewenang, yang keduanya berdasarkan atas kehendak pihak yang menyerahkan wewenang itu. Pihak yang mendelegasikan harus mempunyai suatu wewenang, yang sekarang tidak digunakannya. Sedangkan yang menerima delegasi juga biasanya mempunyai suatu wewenang, sekarang akan memperluas apa yang telah diserahkan.

c. Mandat mengandung pengertian perintah (*opdracht*) yang di dalam pergaulan hukum, baik pemberian kuasa (*lastgeving*) maupun kuasa penuh (*volmacht*). Mandat mengenai kewenangan penguasaan diartikan dengan pemberian kuasa (biasanya bersamaan dengan perintah) oleh alat perlengkapan pemerintah yang memberi wewenang ini kepada yang lain, yang akan melaksanakannya atas nama tanggung jawab pemerintah yang pertama tersebut. Pada mandat tidak ada penciptaan ataupun penyerahan wewenang. Ciri pokok mandat adalah pelaksanaannya dalam bentuk perwakilan dimana mandataris berbuat atas nama pemberi mandat. Pemberi mandate tetap berwenang untuk menangani sendiri wewenangnya bila ia menginginkannya. Pemberi mandat juga bisa memberi segala petunjuk kepada mandataris yang dianggap perlu. Pemberi mandat bertanggung jawab sepenuhnya atas keputusan yang diambil mandataris berdasarkan mandat. Sehingga, secara yuridis formal bahwa mandataris pada dasarnya satu kesatuan dengan pemberi mandat.

3. Pelanggaran dalam Pelaksanaan Tugas dan Wewenang

Dalam pelaksanaan tugas pemerintahan dapat terjadi pelanggaran atas peraturan dan perundang-undangan yang berlaku. Pelanggaran atas hukum dapat berasal dari suatu sikap mental *deliquent* (jahat) atau disebut *mens rea* yang merupakan suatu elemen delik yang disebut sebagai kesalahan (fault) (dalam arti lebih luas disebut dolus atau culpa). Doktrin *Mens Rea* berasal dari asas dalam hukum Pidana Inggris, *Actus Reus*, yang lengkapnya berbunyi *Actus non facit reum, nisi mens sit rea*. Artinya, bahwa “sesuatu perbuatan

tidak dapat membuat orang menjadi bersalah kecuali bila dilakukan dengan niat jahat". Dari kalimat itu dapat disimpulkan bahwa dalam suatu tindak pidana yang menjadi suatu permasalahan penting untuk diperhatikan dan dibuktikan adalah :⁷⁶

- a. Adanya perbuatan lahiriah sebagai penjelmaan dari kehendak (*actus reus*);
- b. Kondisi jiwa, itikad jahat yang melandasi perbuatan itu (*mens-rea*).

Unsur-unsur tindak pidana menurut D. Simons adalah:⁷⁵

- a. Perbuatan manusia (positif atau negatif, berbuat atau tidak berbuat atau membiarkan);
- b. Diancam dengan pidana (*strafbaar gesteld*);
- c. Perbuatan melawan hukum (*onrechtmatig*);
- d. Dilakukan dengan kesalahan (*met schuld in verband staad*);
- e. Oleh orang yang mampu bertanggung jawab (*toerekeningsyatbaar persoon*).

Dalam hal tindak pidana korupsi, KPK merumuskan suatu perbuatan korupsi berdasarkan Pasal 2 UU Nomor 31 Tahun 1999 jo. UU Nomor 20 Tahun 2001 mengandung unsur sebagai berikut :

- a. Perbuatan Melawan Hukum;
- b. Penyalahgunaan Wewenang;
- c. Kerugian Negara.

Hakim Pengadilan Tipikor Padang dalam Perkara No. 16/Pid.Sus/TPK/2014/PN.PDG tahun 2014, yang dalam pertimbangannya,

⁷⁶ Mustafa Abdullah, Ruben Achmad, *Intisari Hukum Pidana*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983, hlm. 40.

menyatakan bahwa pengertian melawan hukum dalam unsur melawan hukum tindak pidana korupsi adalah perbuatan yang bertentangan dengan hukum, bertentangan dengan hak orang lain, ataupun bertentangan dengan kewajibannya. Pendapat Hakim tersebut mengacu kepada pendapat Van Hattum dan Yurisprudensi Putusan MA RI No. 275 K/Pid/1983, tanggal 15 Desember 1983, dalam perkara R.S. Nata Legawa. Pada setiap perbuatan menyalahgunakan kewenangan oleh pejabat dalam tindak pidana korupsi, terkandung unsur 'melawan hukum' di dalamnya. Hubungan erat antara kedua unsur tersebut juga terlihat dari pengertian menyalahgunakan kewenangan yang berkembang dalam hukum administrasi negara dan diadopsi oleh hukum pidana terutama dalam praktek penegakan hukum atas tindak pidana korupsi. Namun, dalam ranah hukum administrasi negara unsur melawan hukum tidak diatur secara jelas baik dalam UU Administrasi Pemerintahan maupun UU ASN. Hukum administrasi negara lebih banyak mengatur tentang pelanggaran yang memiliki unsur penyalahgunaan wewenang.

Penyalahgunaan wewenang merupakan istilah yang digunakan dan populer dalam hukum pidana, khususnya dalam praktek peradilan pidana ketika berbicara tentang Tipikor yang berkaitan dengan jabatan public atau jabatan pemerintahan. Tindakan menyalahgunakan kewenangan merupakan salah satu unsur penting dalam Tipikor yang berkaitan dengan jabatan bahkan merupakan inti delik (*bestanddeel delict*). Penyalahgunaan wewenang sebagai salah satu unsur dalam Tipikor merupakan inti delik dan unsur melawan hukum sebagai unsur delik. Penyalahgunaan wewenang dalam konteks ini akan selalu berkaitan dengan

pejabat publik, bukan dalam ranah struktur organisasi keperdataan. Namun demikian, istilah “menyalahgunakan kewenangan” atau “penyalahgunaan wewenang” sebenarnya merupakan istilah yang lahir dalam rumpun Hukum Administrasi Negara, bahkan istilah tersebut merupakan salah satu asas dalam AUPB, yaitu asas tidak menyalahgunakan kewenangan.⁷⁷

Perbuatan melawan hukum oleh Penguasa dapat terjadi dalam bentuk penyalahgunaan/menyalahgunakan wewenang yang merupakan istilah yang lahir dari doktrin Hukum Administrasi Negara dan lazim digunakan dalam ranah pemerintahan. Secara etimologis, istilah “penyalahgunaan” dan “menyalahgunakan” berasal dari dua suku kata “salah-guna”. Penyalahgunaan yang berbentuk kata benda berarti proses, cara, perbuatan menyalahgunakan; penyelewengan, sedangkan “menyalahgunakan” yang berbentuk verb dimaknai melakukan sesuatu tidak sebagaimana mestinya; menyelewengkan.⁷⁸ Istilah penyalahgunaan/menyalahgunakan dalam istilah Belanda dikenal dengan *misbruik* yang memiliki kemiripan dengan istilah *missbrauch* dalam bahasa Jerman atau *misuse* dan *abuse* dalam istilah bahasa Inggris yang maknanya selalu diasosiasikan dengan hal yang bersifat negatif yaitu penyelewengan.⁷⁹ Kamus Administrasi Publik Belanda atau *Verklarend Woordenboek Openbaar Bestuur* merumuskan “penyalahgunaan wewenang” sebagai penggunaan wewenang tidak sebagaimana mestinya. Dalam hal ini, pejabat dianggap melanggar asas spesialisitas

⁷⁷ Abdul Latif, *Hukum Administrasi Dalam Tindak Pidana Korupsi*, Jakarta: Prenada Media Group, 2014, hlm. 41.

⁷⁸ Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Kamus Versi Online/Daring

⁷⁹ Budi Parmono, *Penyalahgunaan Wewenang Dalam Tindak Pidana Korupsi di Indonesia*, Malang: Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2011, hlm. 137.

(asas tujuan) karena yang bersangkutan menggunakan wewenangnya untuk tujuan yang menyimpang dari tujuan yang telah diberikan kepada wewenang tersebut.⁸⁰

Penyalahgunaan wewenang dalam konsep Hukum Administrasi Negara selalu diparalelkan dengan konsep *detournement de pouvoir* dalam sistem hukum Prancis atau *abuse of power/misuse of power* dalam istilah bahasa Inggris. Andhi Nirwanto berpendapat konsepsi “penyalahgunaan wewenang” dalam UU Administrasi Pemerintahan berbeda dengan konsepsi “menyalahgunakan kewenangan” dalam UU Pemberantasan Tipikor. UU Administrasi Pemerintahan telah membedakan secara jelas pengertian “wewenang” dan “kewenangan”, sehingga antara keduanya tidak perlu dipertentangkan. Wewenang yang identik dengan “hak” berimplikasi hukum penggunaan wewenang dibatalkan atau tidak sah, sedangkan kewenangan identik dengan “kekuasaan” selain berimplikasi administrasi dan TUN juga berakibat Hukum Pidana.⁸¹ Secara historis, konsep *detournement de pouvoir* pertama kali muncul di Prancis dan merupakan dasar pengujian lembaga Peradilan Administrasi Negara terhadap tindakan pemerintahan dan dianggap sebagai asas hukum yang merupakan bagian dari *de principes generaux du droit*. Conseil d’Etat adalah lembaga peradilan pertama yang menggunakannya sebagai alat uji, yang kemudian diikuti oleh negara-negara lain. Pejabat pemerintahan dinyatakan melanggar prinsip *détournement de pouvoir* ketika tujuan dari keputusan yang dikeluarkan atau tindakan yang dilakukan

⁸⁰ Philipus M. Hadjon, dkk., *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, Yogyakarta: UGM Press, 2012, hlm. 21-22. Lihat juga Arfan Faiz Muhlizi, “Reformulasi Diskresi Dalam Penataan Hukum Administrasi”, *Jurnal RechtsVinding*, Volume 1 Nomor 1 Januari-April 2012, hlm. 94.

⁸¹ D. Andhi Nirwanto, “Arah Pemberantasan Korupsi Ke Depan (Pasca Undang-Undang Administrasi Pemerintahan)”, *Seminar Nasional dalam rangka H.U.T. IKAHI Ke-62 dengan tema Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, Memperkuat atau Melemahkan Upaya Pemberantasan Korupsi*, Jakarta, tanggal 26 Maret 2015, hlm. 16-19.

bukan untuk kepentingan atau ketertiban umum tetapi untuk kepentingan pribadi pejabat (termasuk keluarga atau rekannya).⁸²

4. Mengukur Penyalahgunaan Wewenang

Philipus M. Hadjon menjelaskan bahwa terjadinya penyalahgunaan wewenang perlu diukur dengan membuktikan secara faktual bahwa seorang pejabat telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain atau tidak. Harus dapat dibuktikan juga bahwa terjadinya penyalahgunaan wewenang dilakukan secara sadar dengan mengalihkan tujuan yang telah diberikan kepada wewenang itu (bukan karena kealpaan). Pengalihan tujuan tersebut didasarkan atas kepentingan pribadi, baik untuk kepentingan dirinya sendiri ataupun untuk orang lain.⁸³

Sjachran Basah mengartikan penyalahgunaan wewenang atau “*detournement de pouvoir*” adalah perbuatan pejabat yang tidak sesuai dengan tujuan diberikannya wewenang tersebut tetapi masih dalam lingkungan ketentuan peraturan perundang-undangan. Lebih lanjut Sjachran Basah menjelaskan konsep penyalahgunaan wewenang lain dalam bentuk *abus de droit* atau tindakan sewenang-wenang, dimana terdapat tindakan pejabat yang tidak sesuai dengan tujuan dari yang dimaksudkan dalam ketentuan perundang-undangan. Pendapat ini mengandung pengertian bahwa untuk menilai ada tidaknya penyalahgunaan wewenang dengan melakukan pengujian dengan bagaimana tujuan dari wewenang

⁸² Yulius, “Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Penyalahgunaan Wewenang di Indonesia (Tinjauan Singkat Dari Perspektif Hukum Administrasi Negara Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014)”, *Jurnal Hukum dan Peradilan, Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Peradilan Mahkamah Agung RI*, Volume 04 Nomor 3 November 2015, hlm. 364.

⁸³ Philipus M. Hadjon, dkk., *Hukum Administrasi dan...*, *Op.Cit.*, hlm. 22.

tersebut diberikan (asas spesialisitas). Bertindak sewenang-wenang juga dapat diartikan menggunakan wewenang (hak dan kekuasaan untuk bertindak) melebihi apa yang sepatutnya dilakukan sehingga tindakan dimaksud bertentangan dengan ketentuan.⁸⁴ Indriyanto Seno Adji yang mengutip dari W Konijnenbelt menyebutkan bahwa terdapat beberapa tolak ukur untuk menyatakan adanya penyalahgunaan wewenang dalam tindak pemerintahan, yaitu:⁸⁵

- a. Unsur menyalahgunakan kewenangan dinilai ada tidaknya pelanggaran terhadap peraturan dasar tertulis atau asas kepatutan yang hidup dalam masyarakat dan Negara.
- b. Asas kepatutan dalam rangka melaksanakan kebijakan, diterapkan apabila tidak ada peraturan dasar ataupun asas kepatutan ini diterapkan apabila ada peraturan dasar, sedangkan peraturan dasar (tertulis) itu nyata tidak dapat diterapkan pada kondisi dan keadaan tertentu yang mendesak sifatnya.
- c. Pemenuhan terhadap asas-asas dalam hukum administrasi pemerintahan pada setiap tindakan pemerintahan, seperti Asas Legalitas, Asas Spesialisitas, dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB).

Pasal 17 dan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan menyebutkan bahwa terdapat tiga jenis larangan penyalahgunaan wewenang yang meliputi:

- a. larangan melampaui Wewenang, apabila Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan:

⁸⁴ Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolak Ukur Peradilan Administrasi di Indonesia*. Bandung: Alumni, 1985, hal. 223.

⁸⁵ Indriyanto Seno Adji, *Korupsi Kebijakan Aparatur Negara Dan Hukum Pidana*, Jakarta: Diadit Media, 2007, hlm. 35.

- 1) melampaui masa jabatan atau batas waktu berlakunya Wewenang;
 - 2) melampaui batas wilayah berlakunya Wewenang; dan/atau
 - 3) bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- b. larangan mencampurkan Wewenang apabila Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan:
- 1) di luar cakupan bidang atau materi Wewenang yang diberikan; dan/atau
 - 2) bertentangan dengan tujuan Wewenang yang diberikan.
- c. larangan bertindak sewenang-wenang apabila Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan:
- 1) tanpa dasar Kewenangan; dan/atau
 - 2) bertentangan dengan Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

B. Tinjauan Umum Tentang Aparatur Sipil Negara

1. Pengertian Aparatur Sipil Negara

Pemerintahan yang baik (*good governance*) dalam suatu negara akan berjalan dengan baik jika aparatur pemerintahan yang sebagai penyelenggara, pelaksana serta pencapaian untuk mewujudkan masyarakat yang adil, makmur, dan merata serta seimbang memiliki mental yang baik, berwibawa, berdayaguna, bersih serta bermutu tinggi dan bertanggung jawab dalam melaksanakan tugas

pemerintahan dan pembangunan yang setia dan taat serta bersatu padu terhadap Pancasila, UUD 1945 dan Negara.⁸⁶

Maka dari itu perlu diketahui bahwa subjek dari hukum kepegawaian ialah pegawai negeri sipil (PNS). Di sisi lain mengenai kedudukan dan peranan dari pegawai negeri sipil (PNS) dalam setiap organisasi pemerintah untuk pembangunan nasional sangatlah menentukan, sebab pegawai negeri sipil (PNS) sebagai tulang punggung dalam pelaksanaannya.⁸⁷ Oleh karena itu seorang PNS harus mencakup dari unsur-unsur seperti ketaatan, kesetiaan, kesungguhan dalam melaksanakan tugas serta memberikan kesanggupan untuk berkorban dari kepentingan pribadinya untuk kepentingan masyarakat.⁸⁸

Dalam dunia kemilitiran pegawai negeri sipil (PNS) di istilahkan sebagai :

“*not the gun, the man behind the gun*” yakni “bukan senjata yang penting melainkan manusia yang menggunakan senjata itu”.

Dari istilah tersebut dapat dipahami bahwa senjata seperti apapun tanpa manusia yang mempunyai tanggung jawab yang benar dalam melaksanakan kewajibannya tidak berarti apaapa.⁸⁹

Kranenburg memberikan pengertian tentang pegawai negeri sipil (PNS) yakni :

“pejabat yang ditunjuk, jadi pengertian tersebut tidak termasuk terhadap mereka yang memangku jabatan mewakili seperti anggota parlemen, presiden dan sebagainya”.

⁸⁶ Jonah Hamonangan, *Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil Tidak Dengan Hormat Karena di Pidana 1 (satu) tahun 6 (enam) bulan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian*, Jurnal Ilmiah Mahasiswa, Universitas Surabaya Vol.2 No.1 (2013), hlm. 3

⁸⁷ Hindria Hestisani, I Wayan Bagia, I Wayan Suwendra. *Pengaruh motivasi berprestasi dan disiplin kerja terhadap kinerja pegawai pada Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Buleleng*, Jurnal, e-Journal Bisma Universitas Pendidikan Ganesha Jurusan Manajemen, Vol.2 No.1 (2014) hlm.2

⁸⁸ Titin Nur Haydah, *Kendala dan Solusi dalam Peningkatan Disiplin Pegawai Negeri Sipil Daerah (studi di Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Malang)*, Jurnal Skripsi, Universitas Brawijaya, 2012, hlm. 12.

⁸⁹ Muchsan, *Hukum Kepegawaian*, Bina Aksara, Jakarta, 1982, hlm 12

Sedangkan logemann memberikan pengertian tentang pegawai negeri sipil

(PNS) bahwa :

“pegawai negeri sipil sebagai tiap pejabat yang mempunyai hubungan dinas dengan Negara”.⁹⁰

Dalam pandangan logemann ini, menggunakan kriteria yang bersifat materiil melihat hubungan negara dengan pegawai negeri sipil (PNS). Dalam kamus besar bahasa indonesia Pegawai Negeri Sipil (PNS) diartikan pegawai sebagai orang yang bekerja pada pemerintah sedangkan negeri diberikan arti sebagai negara atau pemerintah, jadi dalam pengertian kamus umum bahasa indonesia tentang pegawai negeri sipil (PNS) yakni :

“orang yang bekerja pada pemerintahan atau Negara”.⁹¹

Pegawai negeri sipil (PNS) juga dapat diartikan secara pengertian stipulatif dan pengertian ekstensif (perluasan pengertian). Penjelasan mengenai pembagian pengertian tersebut sebagai berikut :

a) Pengertian Stipulatif

Pengertian yang bersifat stipulatif tentang aparatur sipil terdapat di dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN). Pasal 1 angka 1 menjelaskan tentang pengertian Aparatur Sipil Negara (ASN), sedangkan pada Pasal 1 angka 2 menjelaskan tentang hubungan Aparatur Sipil dengan Pemerintah dan mengenai Kedudukan aparatur sipil. Pengertian stipulatif tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) menurut Undang-undang Nomor 5 tahun 2014 ini berbunyi sebagai berikut :

Pasal 1 angka 1 berbunyi :

⁹⁰ *Ibid*, hlm. 13.

⁹¹ W.J.S Poerwadarminta, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1986, hlm.478.

“Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah”.

Pasal 1 angka 2 berbunyi :

“Pegawai Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut Pegawai ASN adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan diserahi tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau diserahi tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundangundangan”.⁹²

b) Pengertian Ekstensif

Disamping pengertian stipulatif diatas ada beberapa yang bukan termasuk golongan dari pegawai negeri menurut Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014, akan tetapi di dalam hal yang tertentu dianggap sebagai dan akan diperlakukan sama halnya dengan Pegawai Negeri. Yang artinya, disamping pengertian yang stipulatif ada perluasan pengertian yang hanya akan berlaku untuk hal-hal tertentu. Perluasan pengertian tersebut antara lain terdapat pasal 415-437 Kitab Undang-Undang Pidana (KUHP) tentang Kejahatan Jabatan. Didalam pasal tersebut yang dimaksud orang yang telah melakukan Kejahatan Jabatan adalah : “yang melakukan kejahatan yang berkenaan dengan tugasnya sebagai orang yang diserahi suatu jabatan publik baik tetap atau sementara”.

Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tersebut orang yang telah diserahi satu jabatan publik, orang itu belum tentu seorang Pegawai Negeri tetapi jika telah melakukan suatu kejahatan dalam kualitasnya yang sebagai seorang yang telah memegang suatu jabatan publik maka dianggap dan akan diperlakukan sama halnya dengan Pegawai Negeri khusus untuk kejahatan yang telah dilakukannya. Ketentuan pada pasal 92 KUHP yang telah

⁹² E Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Ichtiar, Jakarta, 1960, hlm.145

berkaitan dengan status anggota Dewan Rakyat, anggota Dewan Daerah dan Kepala Desa. Menurut pasal tersebut dijelaskan yang termasuk dalam arti Pegawai Negeri adalah : “orang-orang yang dipilih dalam pemilihan berdasarkan peraturan umum dan juga mereka yang bukan dipilih, tetapi diangkat menjadi anggota Dewan Rakyat dan Dewan Daerah serta Kepala Desa dan sebagainya”.

Pengertian Pegawai Negeri menurut KUHP memberikan arti yang sangatlah luas, akan tetapi dari pengertian tersebut hanyalah berlaku dalam hal kejahatan atau suatu pelanggaran terkait jabatan dan tentang tindak pidana lainnya yang disebutkan dalam KUHP. Adapun pengertian Pegawai Negeri yang diatur dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 20 tahun 2001 jo Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Serta pada ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 1974 tentang Pembatasan Kegiatan Pegawai Negeri dalam Usaha Swasta.⁹³

Pengertian stipulatif dan ekstensif memberikan penjabaran yang luas terkait keberadaan dari Pegawai Negeri Sipil (PNS) didalam Hukum Kepegawaian. Pengertian tersebut memang dalam bentuk dan format yang berbeda tetapi dapat menjelaskan maksud dari pemerintah dalam memposisikan penyelenggara negara dalam suatu sistem hukum yang telah ada, pada dasarnya untuk jabatan negeri akan selalu berkaitan dengan penyelenggara negara yakni Pegawai Negeri.⁹⁴

⁹³ Marbun, *Hukum Administrasi Negara*, FH UII Press, Yogyakarta, 2012, hlm.262

⁹⁴ Hartini, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm.33

2. Macam-Macam Aparatur Sipil Negara

Berdasarkan dari macam-macam aparatur sipil negara (ASN) dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 dibagi menjadi :

- a) PNS (Pegawai Negeri Sipil)
- b) PPPK (Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja)

Dalam Pasal 6 tidak dijelaskan lebih lanjut apa yang dimaksud dengan pegawai negeri sipil (PNS) dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK). Pengertian tersebut dijelaskan dalam Ketentuan Umum yang terdapat pada Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 1 ayat (4) yakni:

“Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan”. Sedangkan “Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang selanjutnya disingkat PPPK adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan”.

Selanjutnya terkait status Pegawai Negeri Sipil (PNS) dengan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) diatur dalam Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2) yakni : “PNS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf a merupakan Pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai tetap oleh Pejabat Pembina Kepegawaian dan memiliki nomor induk pegawai secara nasional”.

Sedangkan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf b berbunyi sebagai berikut :

“Pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai dengan perjanjian kerja oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan kebutuhan Instansi Pemerintah dan ketentuan Undang-Undang ini”.

Berdasarkan penjabaran diatas, maka dapat disimpulkan perbedaan antara pegawai negeri sipil (PNS) dengan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) bahwa pegawai negeri sipil (PNS) diangkat sebagai Pegawai aparatur sipil negara (ASN) secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan sedangkan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan. Menurutnya statusnya pegawai negeri sipil (PNS) dengan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) juga dapat dibedakan dengan perbedaan bahwa pegawai negeri sipil (PNS) mempunyai nomor induk pegawai secara nasional sedangkan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) merupakan pegawai dengan perjanjian kerja sesuai dengan kebutuhan Instansi Pemerintah dan ketentuan Undang-Undang.⁹⁵

Menurut PP Nomor 11 tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil bahwa Pegawai Negeri Sipil dibagi menjadi :

a. Pegawai Negeri Sipil Pusat

Dalam hal ini yang dimaksud Pegawai Negeri Sipil Pusat adalah Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang gajinya akan dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), yang bekerja pada Kementerian, Lembaga Pemerintah Nonkementerian, Kesekretariatan Lembaga Negara,

⁹⁵ Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

dan Kesekretariatan Lembaga Nonstruktural atau dipekerjakan untuk menyelenggarakan tugas negara lainnya.

b. Pegawai Negeri Sipil Daerah

Pegawai Negeri Sipil (PNS) Daerah yang dimaksud adalah Pegawai Negeri Sipil (PNS) daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota yang gajinya akan dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), yang bekerja pada Pemerintah Daerah atau dipekerjakan diluar instansi induknya.⁹⁶

2. Kedudukan Aparatur Sipil Negara

Kedudukan Pegawai Negeri sebagai unsur dari Aparatur Negara mempunyai tugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara jujur, tanggap, cepat, tepat, akurat, berdayaguna, berhasilguna, dan santun serta merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan dan pembangunan.⁹⁷ Oleh karena itu Pegawai Negeri harus Netral, dalam artian bahwa tidak terpengaruh oleh golongan, bebas dari intervensi politik, serta bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat.⁹⁸ Untuk melaksanakan tugasnya maka pegawai negeri dilarang menjadi anggota atau pengurus partai, hal ini ditegaskan dalam pasal 87 ayat (4) huruf c bahwa pegawai negeri yang menjadi seorang anggota atau sebagai pengurus dari partai politik akan diberhentikan dengan tidak hormat.⁹⁹

3. Hak dan Kewajiban Aparatur Sipil Negara

⁹⁶ PP Nomor 11 tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil

⁹⁷ C.S.T Kansil, *Pokok-pokok Hukum Kepegawaian Republic Indonesia*, Pradnya Paramitha, Jakarta, 1979, hlm.38

⁹⁸ Marbun, *Hukum Administrasi Negara*, FH UII Press, Yogyakarta, 2012, hlm.268

⁹⁹ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014.

Kewajiban Pegawai adalah suatu hal yang dilakukan karena wajib dan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Melihat pada Pembukaan UUD 1945 yang terdapat pada alinea keempat yang menyebutkan tugas pemerintah secara umum, diantara salah satu tugasnya untuk memajukan kesejahteraan umum. Hal ini dapat dipahami bahwa pegawai negeri mempunyai tugas melayani kepentingan umum maka dalam pelaksanaan terkait tugas dan kewajibannya menyangkut kelancaran pelaksanaan tugas pemerintah maupun warga negara.¹⁰⁰

Menurut Sastra Djatmika kewajiban Pegawai Negeri digolongkan dalam 3 (tiga) hal, yakni: “Kewajiban-kewajiban yang ada hubungan dengan suatu jabatan; dan Kewajiban-kewajiban yang tidak langsung berhubungan dengan suatu tugas dalam jabatan, melainkan dengan kedudukannya sebagai pegawai negeri pada umumnya; atau Kewajiban-kewajiban lain”.¹⁰¹

Berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 menjelaskan bahwa kewajiban pegawai negeri sebagai berikut :

- 1) Wajib setia dan taat kepada Pancasila, UUD 1945, menjaga NKRI serta peraturan pemerintah yang sah.
- 2) Wajib menjaga dalam persatuan dan kesatuan bangsa.
- 3) Wajib melaksanakan kebijakan yang telah dirumuskan pejabat pemerintah yang berwenang.
- 4) Wajib menaati ketentuan dari peraturan perundang-undangan.

¹⁰⁰ Djoko Prakoso, *Tindak Pidana Pegawai Negeri Sipil di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm.41-42

¹⁰¹ Sastra Djatmika dan Marsono, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 1995, hlm.103.

- 5) Wajib melaksanakan tugas kedinasan dengan penuh pengabdian, kejujuran, kesadaran, dan tanggung jawab.
- 6) Wajib menunjukkan integritas dan keteladanan dalam sikap, perilaku, ucapan dan tindakan kepada setiap orang, baik di dalam maupun di luar kedinasan.
- 7) Wajib menyimpan rahasia jabatan dan hanya dapat mengemukakan rahasia jabatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 8) Wajib bersedia ditempatkan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sedangkan menurut haknya berdasarkan ketentuan Undang-undang Nomor 5 tahun 2014, seorang Aparatur Sipil Negara (ASN) memperoleh hak berupa gaji, tunjangan, fasilitas, cuti, jaminan pensiun dan jaminan hari tua, serta perlindungan dan pengembangan kompetensi.¹⁰² Sesuai dengan macamnya, Aparatur Sipil Negara (ASN) yang terdiri antara pegawai negeri sipil (PNS) dan PPPK, dalam bentuk hak ini terdapat suatu perbedaan yang berupa fasilitas, fasilitas hanya diberikan oleh Pegawai Negeri Sipil (PNS) saja. Mengenai memperoleh hak gaji, tunjangan dan fasilitas dijelaskan bahwa setiap Aparatur Sipil Negara (ASN) harus mendapatkan gaji, tunjangan dan fasilitas sesuai dengan jenis dan golongannya. Disisi lain mengenai hak cuti tergolong dalam cuti tahunan, cuti besar, cuti sakit, cuti melahirkan, cuti karena alasan penting, cuti bersama dan cuti diluar tanggungan negara. Selain itu seorang aparatur sipil

¹⁰² Tengku Ayu Atika dan Usman Tarigan, *Prosedur Penerbitan Surat Keputusan Pensiun Pegawai Negeri Sipil pada Badan Kepegawaian Daerah Deli Serdang*, Jurnal Ilmu Pemerintah dan Sosial Politik, Vol.2 No.1, 2014, hlm. 19

negara (ASN) juga harus memperoleh hak perlindungan yang berupa jaminan kesehatan, jaminan kecelakaan kerja, jaminan kematian dan bantuan hukum. Perlindungan yang berupa jaminan kesehatan, jaminan kecelakaan kerja dan jaminan kematian telah mencakup jaminan sosial sedangkan bantuan hukum diberikan karena terjerat suatu perkara di pengadilan terkait dalam melaksanakan tugasnya.¹⁰³

4. Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil

Bagian terakhir dari proses manajemen pegawai adalah pemberhentian dimana seluruh kegiatan berakhir. Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil (PNS) dapat diartikan sebagai pemberhentian yang mengakibatkan putusnya atau hilangnya suatu status sebagai pegawai negeri sipil. Hubungan antara dinas dengan mantan pegawai atau penerima pensiun hanya terbatas pada hubungan keluarga, terkecuali apabila berkaitan dengan hak-hak penerima pensiun yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.¹⁰⁴

Pemberhentian pegawai negeri sipil (PNS) diatur lebih lanjut dalam undang-undang nomor 5 tahun 2014 sebagai berikut :

- 1) PNS diberhentikan dengan hormat karena:
 - a) meninggal dunia;
 - b) atas permintaan sendiri;
 - c) mencapai batas usia pensiun;
 - d) perampangan organisasi atau kebijakan pemerintah yang mengakibatkan pensiun dini; atau

¹⁰³ PP No.11 Tahun 2017

¹⁰⁴ *Op.cit*, hlm. 109

e) tidak cakap jasmani dan/atau rohani sehingga tidak dapat menjalankan tugas dan kewajiban.

2) PNS dapat diberhentikan dengan hormat atau tidak diberhentikan karena dihukum penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana dengan hukuman pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan pidana yang dilakukan tidak berencana.

3) PNS diberhentikan dengan hormat tidak atas permintaan sendiri karena melakukan pelanggaran disiplin PNS tingkat berat.

4) PNS 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 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 penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan



Dokumen ini adalah Arsip Miik :

Perpustakaan Universitas Islam Riau

tindak pidana dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan pidana yang dilakukan dengan berencana.

Dalam pasal 87 ayat (3) huruf a disebutkan bahwa pegawai negeri sipil (PNS) yang diberhentikan dengan hormat karena meninggal. Pegawai negeri sipil (PNS) yang diberhentikan dengan hormat menerima hak-hak kepegawaian sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku antara lain hak pensiun dan tabungan hari tua. Hak-hak yang diberikan tersebut sebagai penghargaan atas jasa-jasa pegawai negeri sipil (PNS) selama bertahun-tahun bekerja dalam dinas pemerintah.¹⁰⁵

Secara tegas undang-undang nomor 5 tahun 2014 memberikan penjelasan terhadap pegawai negeri sipil (PNS) yang diberhentikan dengan hormat karena meninggal dunia;atas permintaan sendiri; mencapai batas usia pensiun; perampangan organisasi atau kebijakan pemerintah yang mengakibatkan pensiun dini; atau tidak cakap jasmani dan/atau rohani sehingga tidak dapat menjalankan tugas dan kewajiban. Berhubungan pemberhentian disebabkan meninggal dunia maka Pegawai Negeri Sipil (PNS) mendapat atas hak kepegawaian yang disesuaikan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Hal ini harus mencakup bahwa Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang dinyatakan meninggal dunia disebabkan oleh meninggalnya karena tidak dalam dan/atau karena telah menjalankan tugas; meninggalnya karena sedang menjalani dari masa uang tunggu; atau meninggalnya karena pada waktu saat menjalani dari cuti diluar tanggungan negara. Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang diberhentikan karena atas

¹⁰⁵ *Op.cit.*, hlm.110.

permintaan sendiri dapat ditunda untuk paling lama satu tahun dengan syarat masih diperlukan untuk kepentingan dinas. Permintaan ini juga dapat tidak diterimajikadalam proses peradilan karena telah diduga melakukan suatu tindak pidana kejahatan; yang terikat dengan kewajiban bekerja pada Instansi Pemerintah berdasarkan dari ketentuan yang ada dalam peraturan perundang-undangan; masih dalam proses pemeriksaan pejabat yang berwenang yang memeriksa karena telah diduga melakukan suatu pelanggaran disiplin pegawai negeri sipil (PNS); sedang mengajukan suatu upaya banding administratif karena telah dijatuhi hukuman disiplin yang berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan; sedang menjalani dari hukuman disiplin; dan alasan lainnya menurut pertimbangan Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK). Pegawai negeri sipil (PNS) yang sudah mencapai batas usia pensiun diberhentikan dengan hormat, batas usia pensiun sudah mencapai umur 58 (lima puluh delapan) tahun untuk pejabat administrasi, pejabat fungsional ahli muda, pejabat fungsional ahli pertama dan fungsional keterampilan. Untuk pegawai negeri sipil (PNS) yang sudah mencapai umur 60 (enam puluh) tahun untuk pejabat pimpinan tinggi dan pejabat fungsional madya serta pada umur 65 (enam puluh lima) tahun untuk yang memangku pejabat fungsional ahli utama. Adapun pemberhentian Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang diberhentikan karena perampangan organisasi atau kebijakan dari pemerintah yang akan mengakibatkan PNS pensiun dini, maka Pegawai Negeri Sipil (PNS) akan disalurkan pada suatu Instansi Pemerintah lainnya terlebih dahulu. Akan tetapi Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang tidak dapat disalurkan waktu terjadi suatu perampangan organisasi telah mencapai usia 50 (lima puluh) tahun dan masa

kerjanya10 (sepuluh) tahun dapat diberhentikan dengan hormat dan mendapatkan hak kepegawaiannya sesuai ketentuan pada peraturan perundang-undangan.

Pegawai negeri sipil (PNS) yang tidak bisa disalurkan ke instansi lainnya, apabila belum mencapai usia 50 (lima puluh) tahun dan masa kerja belum mencapai 10 (sepuluh) tahun maka diberikan uang tunggu selama 5 (lima) tahun dan apa bila selama itu tetap tidak dapat disalurkan ke instansi lain, Pegawai Negeri Sipil (PNS) tersebut diberhentikan dengan hormat dan mendapat hak kepegawaiannya. Dan pada masa tunggu berakhir sesudah umur 50 (lima puluh) tahun maka jaminan pensiun diberikan. Pemberhentian terhadap Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang tidak cakap jasmani dan/atau rohani akan diberhentikan dengan hormat apa bila tidak dapat melakukan pekerjaan kembali karena faktor kesehatannya, menderita suatu penyakit atau suatu kelainan yang berbahaya untuk dirinya sendiri atau untuk lingkungan kerjanya, serta tidak bisa melakukan pekerjaan lagi sehabis berakhirnya cuti sakit. Ketentuan ini harus berdasarkan hasil pemeriksaan tim penguji kesehatan dari menteri urusan penyelenggara pemerintah dibidang kesehatan yang beranggotakan dokter pemerintah.¹⁰⁶

Untuk pegawai negeri sipil (PNS) yang diberhentikan dengan hormat atau yang tidak diberhentikan karena dihukum penjara berdasarkan dari putusan pengadilan dengan memiliki kekuatan hukum yang tetap karena telah melakukan suatu tindak pidana dengan ketentuan hukuman pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan pidana yang telah dilakukan tersebut tidak berencana. Maka harus diambil langkah penanganan terhadap pegawai negeri sipil (PNS) tersebut dengan

¹⁰⁶<https://asn.id/berita/4613/begini-mekanisme-pemberhentian-pns-sesuai-pp-nomor-11-tahun-2017> diunduh pada tanggal 15 Mei 2021 pukul 16:05 WIB.

Kepala Instansinya melaporkan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) secara berjenjang, lantas Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) memberhentikan sementara dari jabatannya terhadap Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang terhitung sejak ditahan pihak berwajib serta memberikan gaji sebesar 50% jika pidananya terkait jabatannya dan memberikan gaji sebesar 75% selama tidak ada indikasi pidana jabatan, dan apabila Pegawai Negeri Sipil (PNS) tersebut telah mendapatkan vonis dari hakim yang berkekuatan hukum tetap maka Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) berwenang untuk menindak lanjuti sesuai peraturan perundangundangan. Selanjutnya jika keputusan hakim yang berkekuatan hukum tetap berupa pidana penjara yang kurang 2 (dua) tahun dan telah dijalani oleh Pegawai Negeri Sipil (PNS) tersebut maka Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) mengaktifkan kembali atas pemberhentian sementara karena tindak pidana. Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang telah diaktifkan kembali dari pemberhentian sementara karena kasus pidana untuk selanjutnya di proses atau dijatuhi hukuman disiplin oleh pihak yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian sesuai dengan kesalahannya.¹⁰⁷

Bagi pegawai negeri sipil (PNS) yang telah melakukan suatu pelanggaran disiplin berat maka diberhentikan dengan hormat tidak atas permintaan sendiri dan diberikan hak pensiunnya dengan syarat bahwa pemberhentiannya sudah mencapai pada usia 50 (lima puluh) tahun dan masa kerja minimal selama 20 (duapuluh) tahun, hak pensiun ini diberikan sesuai keputusan menteri keuangan.

¹⁰⁷<http://bkd.jogjaprovo.go.id/detail/penanganan-pns-yang-melakukan-tindak-pidana/335>.diunduh pada tanggal 15 Mei 2021 pukul 18:34 WIB.

Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang diberhentikan tidak dengan hormat karena alasan telah melakukan suatu penyelewengan terhadap Nilai Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; karena telah dihukum penjara atau kurungan berdasarkan dari putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena telah melakukan suatu tindak pidana kejahatan atas jabatan atau suatu tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan dan/atau pidana umum; menjadi seorang anggota dan/atau sebagai pengurus dari partai politik; atau telah dihukum penjara berdasarkan dari putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena telah melakukan suatu tindak pidana dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan pidana yang telah dilakukan dengan unsur berencana menurut yang ada pada PP Nomor 11 tahun 2017 yang tercantum pada Pasal 295 memberikan penjelasan bahwa Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang diberhentikan dengan hormat, diberhentikan dengan hormat tidak atas permintaan sendiri dan diberhentikan tidak dengan hormat tetap mendapatkan hak kepegawaiannya yang berupa jaminan pensiun, jaminan hari tua, dan jaminan kematian.¹⁰⁸

C. Tinjauan Umum Tentang Tindak Pidana korupsi

1. Pengertian Tindak Pidana Korupsi

Korupsi berasal dari kata latin “*Corruptio*” atau “*Corruptus*” yang kemudian muncul dalam bahasa Inggris dan Prancis “*Corruption*”, dalam bahasa Belanda “*korruptie*” dan selanjutnya dalam bahasa Indonesia dengan sebutan

¹⁰⁸<http://palembang.bpk.go.id/wp-content/uploads/2017/07/Pemberhentian-tidak-hormat-ASN.pdf>.diunduh pada hari Rabu tanggal 15 Mei 2021

“korupsi.¹⁰⁹ Korupsi secara harafiah merupakan sesuatu yang busuk, jahat dan merusak. Jika membicarakan tentang korupsi, akan menemukan kenyataan semacam itu, karena korupsi menyangkut segi-segi moral, sifat dan keadaan yang busuk, jabatan dalam instansi atau aparatur pemerintah, penyelewengan kekuasaan dalam jabatan karena pemberian, faktor ekonomi dan politik, serta penempatan keluarga atau golongan ke dalam kedinasan di bawah kekuasaan jabatannya. Dengan demikian secara harafiah dapat disimpulkan bahwa sesungguhnya istilah korupsi memiliki arti yang sangat luas, yaitu :

- a. Korupsi, penyelewengan atau penggelapan (uang negara atau perusahaan dan sebagainya) untuk kepentingan pribadi atau orang lain.
- b. Korupsi, busuk, rusak, suka memakai barang atau yang dipercayakan kepadanya, dapat disogok (melalui kekuasaannya untuk kepentingan pribadi)¹¹⁰.

Transparency International (TI) mendefinisikan korupsi sebagai suatu tindakan penyalahgunaan kekuasaan yang bertujuan menghasilkan keuntungan pribadi. Pengertian “keuntungan pribadi” ini harus ditafsirkan secara luas termasuk juga di dalamnya keuntungan pribadi yang diberikan oleh para pelaku ekonomi kepada kerabat dan keluarganya, partai politik atau dalam beberapa kasus ditemukan bahwa keuntungan tersebut disalurkan ke organisasi independen

¹⁰⁹ Andi Hamzah, *Pemberantasan Korupsi Melalui Hukum Pidana Nasional dan Internasional*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2006, hal.4.

¹¹⁰ Evi Hartanti, *Tindak Pidana Korupsi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, edisi. Kedua, cetakan ke-3, hal. 9.

atau institusi amal. Di mana pelaku tersebut memiliki peran serta, baik dari sisi keuangan atau sosial.¹¹¹

Memperhatikan dari hal tersebut di atas secara umum pengertian tindak pidana korupsi berarti 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 (Pasal 2 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi).

Penting untuk diketahui dalam hal ini, bahwa masa orde lama (terutama saat keadaan perang) atas dasar Undang-Undang Nomor 74 Tahun 1975 jo. Undang-Undang Nomor 79 Tahun 1957 dalam rangka pemberantasan tindak pidana korupsi telah dikeluarkan Peraturan Penguasa Perang Pusat/Kepala Staf Angkatan Darat. Salah satu yang dapat disebutkan adalah ketentuan yang ada dalam Peraturan Penguasa Perang Nomor Prt/Perpu/013/1958, yang diumumkan tanggal 16 April 1958 dan disiarkan dalam Berita Negara Nomor 40 Tahun 1958. Peraturan ini selain adanya tuntutan pidana juga ada gugatan perdata sesuai Pasal 1365 KUHPdata (BW) oleh Badan Koordinasi Penilik Harta Benda kepada Pengadilan Tinggi.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dimaksudkan untuk menggantikan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971, dan diharapkan mampu memenuhi dan mengantisipasi perkembangan kebutuhan masyarakat dalam rangka mencegah dan memberantas

¹¹¹ Buku Panduan; *Mencegah Korupsi Dalam Pengadaan Barang dan Jasa Publik*, Transparency International, 2006, hal.3

secara lebih efektif setiap bentuk tindak pidana korupsi yang sangat merugikan keuangan negara. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 mulai berlaku sejak tanggal diundangkan, yaitu tanggal 16 Agustus 1999. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 telah dirubah menjadi Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001. Ketentuan mengenai tindak pidana korupsi dapat dilihat dalam Bab II Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Penempatan ketentuan ini berlainan dengan ketentuan yang ada dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 mengenai apa yang termasuk dalam tindak pidana korupsi. Seperti dalam ketentuan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 3 tahun 1971 yang berbunyi : Dihukum karena tindak pidana korupsi ialah;

Pasal (1) :

- (1) Barangsiapa dengan melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain, atau suatu Badan, yang secara langsung atau tidak langsung merugikan keuangan negara dan atau perekonomian negara, atau diketahui atau patut disangka olehnya bahwa perbuatan tersebut merugikan keuangan negara atau perekonomian negara;
- (2) Barangsiapa dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau Badan, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan, yang secara langsung atau tidak langsung dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara;
- (3) Barang siapa melakukan kejahatan tercantum dalam PasalPasal 209, 210, 387, 388, 415, 416, 417, 418, 419, 420, 423, dan 435 KUHP;

- (4) Barangsiapa memberi hadiah atau janji kepada pegawai negeri seperti dimaksud dalam Pasal 2 dengan mengingot sesuatu kekuasaan atau sesuatu wewenang yang melekat pada pada jabatannya atau kedudukannya atau oleh sipemberi hadiah atau janji dianggap melekat pada jabatan atau kedudukan itu;
- (5) Barangsiapa tanpa alasan yang wajar, dalam waktu yang sesingkat-singkatnya setelah menerima pemberian atau janji yang diberikan kepadanya, seperti yang tersebut dalam PasalPasal 418, 419, dan 420 KUHP, tidak melaporkan pemberian atau janji tersebut kepada yang berwajib.
- (6) Barangsiapa melakukan percobaan atau permufakatan untuk melakukan tindak pidana-tindak pidana tersebut dalam ayat (1) a, b, c, d, e, Pasal ini.

2. Jenis-jenis Tindak Pidana Korupsi

Jenis-jenis korupsi dalam bukunya Darwan Prints yang berjudul Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi disebutkan antara lain ¹¹²:

- a. *Administrative Corruption* Dimana segala sesuatu yang dijalankan adalah sesuai dengan hukum/peraturan yang berlaku. Akan tetapi, individu-individu tertentu memperkaya dirinya sendiri. Misalnya, proses rekrutmen pegawai negeri, diamana dilakukan ujian seleksi mulai dari seleksi administratif sampai ujian pengetahuan atau kemampuan. Akan tetapi, yang harus diluluskan sudah tentu orangnya.
- b. *Against The Rule Corruption* Artinya korupsi yang dilakukan adalah sepenuhnya bertentangan dengan hukum. Misalnya, penyuapan,

¹¹² Darwan Prints, *Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002, hal. 48

penyalahgunaan jabatan untuk memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi.

Korupsi merupakan kejahatan yang masuk dalam kategori tindak pidana khusus (*extraordinary crime*) sebagaimana dikatakan oleh Romli Atmasasmita bahwa ; “ Korupsi merupakan kejahatan *extraordinary crime* yang biasa disebut kejahatan kerah putih atau *white collar crime*¹¹³”

Kejahatan-kejahatan extraordinary merupakan suatu bentuk kejahatan yang bersifat khusus, baik itu dilihat dari pelakunya maupun perbuatannya. Pelaku kejahatan ini umumnya adalah mereka yang rata-rata memiliki tingkat intelektualitas cukup tinggi serta berasal dari kalangan orang yang memiliki pengaruh (boleh dikatakan “kedudukan terhormat dan terpelajar dalam masyarakat”). Dilihat dari perbuatannya, pada hakekatnya mereka terlihat tidak jahat (melakukan korupsi, penyuapan) sebagaimana terjadi pada tindak pidana yang masuk pada delik materiil (pembunuhan, pencurian), namun secara umum mereka melakukan perbuatan jahat berkaitan dengan jabatan maupun kewenangan yang mereka miliki sehingga menguntungkan diri sendiri serta kerabatnya. Inilah kiranya yang menjadikan kejahatan korupsi termasuk kejahatan *extraordinary* (cara-cara yang luar biasa), sehingga melawannyapun harus memakai cara-cara *extraordinary* juga, yakni cara-cara menindaknya tidak seperti terhadap delik-delik kejahatan umumnya (pencurian, pembunuhan sebagaimana diatur dalam KUHP) melainkan melalui suatu ketentuan perundang-undangan khusus (Undang-Undang tipikor).

¹¹³ Romli Atmasasmita, *Kapita Selekta Hukum Pidana dan Kriminologi*, Mandar Maju, Bandung , 2005, hal. 150.

Korupsi merupakan suatu kejahatan extra ordinary, dimana kejahatan ini menjadi trend dalam dunia hukum negeri ini. Kejahatan ini merupakan kejahatan yang dilakukan oleh kebanyakan mereka yang dalam pandangan masyarakat memiliki kedudukan terhormat dan kapasitas intelektualitas yang tinggi, namun karena suatu kesalahan birokrasi dan moralitas yang rendah menyebabkan kejahatan seperti ini menjadi suatu hal yang budaya yang mengakar.

Berbagai cara dan regulasi hukum baru dilakukan guna mengatasi tumbuh suburnya kejahatan korupsi, diantaranya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 mengenai Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2002 yang telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2003 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang, dan berbagai peraturan pelaksana lainnya

3. Unsur-unsur Tindak Pidana Korupsi

Menurut beberapa sarjana, berikut akan diuraikan unsur-unsur tindak pidana korupsi. Menurut Andi Hamzah, unsur-unsur tindak pidana korupsi antara lain ;¹¹⁴

1. Melawan hukum.
2. Memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu badan
3. Yang secara langsung atau tidak langsung merugikan keuangan negara dan perekonomian negara, atau diketahui atau patut disangka olehnya bahwa perbuatan tersebut merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

¹¹⁴ Evi Hartanti, *Op.Cit*, hal.17.

Lebih lanjut Soedarto menjelaskan unsur-unsur tindak pidana korupsi yang antara lain ¹¹⁵:

- a. Melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri, orang lain ataupun suatu badan. Perbuatan “memperkaya” artinya berbuat apa saja, misalnya mengambil memindahbukukan, menandatangani kontrak dan sebagainya, sehingga si pembuat bertambah kaya.
- b. Perbuatan itu bersifat melawan hukum. Melawan hukum disini diartikan secara formil maupun materiil. Unsur ini perlu dibuktikan karena tercantum secara tegas dalam rumusan delik.
- c. Perbuatan itu secara langsung atau tidak langsung merugikan keuangan negara dan/atau perekonomian negara, atau perbuatan itu diketahui atau patut disangka oleh si pembuat bahwa merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

Mengenai unsur-unsur dalam tindak pidana korupsi, dapat dilihatpula dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, bunyi Pasal tersebut adalah :

Pasal 2

1. 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 seumur hidup atau pidana paling

¹¹⁵ *Ibid*, hal. 18

singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

2. Dalam hal tindak pidana korupsi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan dalam keadaan tertentu, pidana mati dapat dijatuhkan.

Penjelasan dari Pasal 2 Ayat (1) tersebut menyebutkan : Ayat (1) “Yang dimaksud dengan “secara melawan hukum” dalam Pasal ini mencakup perbuatan melawan hukum dalam arti formil maupun dalam arti materiil, yakni meskipun perbuatan tersebut tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan. Namun apabila perbuatan tersebut dianggap tercela karena tidak sesuai dengan rasa keadilan atau norma-norma kehidupan sosial dalam masyarakat. Maka perbuatan tersebut dapat dipidana. Dalam ketentuan ini, kata “dapat” sebelum frasa “merugikan keuangan atau perekonomian negara” menunjukkan bahwa tindak pidana korupsi merupakan delik formil, yaitu adanya tindak pidana korupsi cukup dengan dipenuhinya unsur-unsur perbuatan yang sudah dirumuskan bukan dengan timbulnya akibat.

Menurut R. Wiyono, memperkaya diri sendiri memiliki pengertian : “Perbuatan tersebut masih dapat dikualifikasikan sebagai memperkaya diri sendiri, karena pada saat setelah terdakwa selesai melakukan perbuatannya terdakwa memang bertambah kaya, yaitu bertambah harta kekayaannya dari hasil tindak pidana korupsi yang dilakukannya, yang jelas adalah terdakwa pernah bertambah kaya dari hasil tindak pidana korupsi¹¹⁶”.

¹¹⁶ *Ibid*, hal. 32.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil Sebagai Terpidana Korupsi

Hukum adalah sebuah entitas yang kompleks, meliputi kenyataan kemasyarakatan yang majemuk, mempunyai banyak aspek, dimensi dan fase. Dalam negara hukum yang modern yang berorientasi kepada upaya untuk memakmurkan dan mensejahterakan warganya, administrasi negara diperkenankan untuk melakukan intervensi.¹¹⁷ Konsep negara hukum selalu menjunjung tinggi keadilan dan perlindungan hak asasi manusia. Hukum diharapkan sebagai norma yang harus ditaati dan dihormati setiap warga negara yang biasanya dituangkan dalam tujuan nasional. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Aristoteles dalam bukunya *Politica* bahwa negara merupakan suatu persekutuan yang mempunyai tujuan tertentu, sehingga negara yang baik adalah yang diperintah yang berkonstitusi dan berkedaulatan hukum.¹¹⁸ Negara hukum menurut F.J Stahl, seorang sarjana bahwa ciri - ciri khas bagi suatu negara hukum adalah adanya pengakuan dan perlindungan atas hak - hak asasi manusia; peradilan yang bebas dari pengaruh sesuatu kekuasaan atau kekuatan lain dan tidak memihak; dan legalitas dalam arti hukum dalam segala bentuknya.

Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Dengan demikian hukum di jadikan sebagai panglima dalam

¹¹⁷ Azhary, *Negara Hukum Indonesia*, Jakarta, UI-PRESS, 2005,hal .43

¹¹⁸ Arief Budiman, *Teori Negara:Negara,Kekuasaan dan Ideologi*, Jakarta, 2006, hal.32

setiap menyelesaikan permasalahan hukum. Hukum berlaku bagi setiap warga negara tanpa kecuali, termasuk penyelesaian di bidang hukum kepegawaian. Setiap tindakan harus sesuai dengan hukum, baik itu dilakukan oleh pemerintah maupun warga negaranya. Demikian pula termasuk kajian hubungan hukum antara pemerintah dengan aparaturnya.¹¹⁹

Cita-cita mewujudkan *good governance* dan *clean goverment* merupakan tuntutan fundamental, baik bagi tatanan masyarakat global mau pun masyarakat lokal. Prinsip - prinsip tentang pemerintahan yang baik, seperti demokrasi, keterbukaan, pertanggungjawaban, supremasi hukum dan keadilan harus dijadikan acuan utama dalam menjalankan tugas pemerintahan. Usaha untuk meningkatkan peran pemerintah yang baik dan bersih diperlukan pendekatan interdisipliner.¹²⁰

Penyelenggaraan urusan pemerintahan dilaksanakan oleh badan atau pejabat TUN dengan berbagai macam perbuatan faktual (*material handeligen*) yang merupakan perbuatan hukum administratif yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat TUN. Perbuatan hukum administratif merupakan pernyataan kehendak badan atau pejabat yang mengeluarkan keputusan administratif. Salah satu perbuatan hukum administratif dapat berupa *beschikking* (penetapan tertulis). Berdasarkan Pasal 1 butir 9 Undang - Undang Nomor 51 Tahun 2009 selanjutnya ditulis UU No 51/2009, Tentang perubahan atas Undang-undang 5 Tahun 1986 bahwa keputusan PTUN yang

¹¹⁹ Sudibyo Triatmodjo, *Hukum Kepegawaian Mengenai Kedudukan Hak dan Kewajiban Pegawai Negeri Sipil*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 2003, hal .35

¹²⁰ H. Nainggolan, *Pembinaan Pegawai Negeri Sipil*, Jakarta, 2006, hal.30

berisi tindakan hukum yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan bersifat kongkrit, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Beschiking merupakan perbuatan hukum administratif, karena bentuknya suatu keputusan tertulis dengan syarat terdapat badan atau pejabat mana yang mengeluarkan isi dari keputusan tersebut jelas apa maksud dan tujuannya, jelas alamat yang dituju; dapat menimbulkan suatu akibat hukum, berdasarkan hal tersebut, maka cirri-ciri suatu *beschiking* (penetapan tertulis) adalah bersifat hukum publik, bersifat sepihak dan bersifat kongkrit, individual dan final.

Seperti telah dijelaskan sebelumnya bahwa penegakan disiplin PNS adalah bentuk penegakan hukum. Hukum secara umum dapat diartikan sebagai himpunan peraturan baik tertulis maupun tidak yang berisikan larangan dan kebolehan yang apabila dilanggar dapat dikenakan Sanksi, seperti yang dikatakan oleh Tenberge sebagai “*In clauda venum*”, yang artinya dalam setiap kaidah hukum terdapat Sanksi, hal ini bermakna bahwa tidak ada kaidah hukum tanpa sanksi¹²¹.

Pelaksanaan peraturan perundang-undangan tidak akan efektif apabila tidak disertai dengan penegakan hukum. Penegakan hukum terhadap suatu peraturan perundangundangan bisa bermacam-macam bentuknya, salah satunya dituangkan dalam ketentuan sanksi, yang dapat berupa sanksi pidana, sanksi perdata, atau sanksi administratif. Sanksi Pidana dalam kasus korupsi merupakan hal yang paling sering dibahas karena efeknya dianggap efektif untuk memberikan

¹²¹ Ahmad Ali, *Menguak Tabir Hukum*, Jakarta: Chandra Pratama, 2006, hlm .259.

rasa jera. Namun, dalam lingkungan birokrasi pemerintahan, sanksi administrasi sebagai hukuman tambahan bagi PNS yang Korupsi tidak sepatutnya dianggap hal yang sepele.

Dalam konteks perizinan dalam administrasi pemerintahan ketentuan sanksi pidana, perdata, maupun administratif merupakan suatu pilihan, artinya tidak selalu diterapkan sekaligus tetapi dapat dipilih mana yang paling efektif dan yang paling tepat dikaitkan dengan lingkup substansi pengaturannya. Bahkan sangat mungkin penegakan hukum dari suatu peraturan perundang-undangan dalam konteks perizinan sama sekali tidak diperlukan adanya sanksi berupa hukuman melainkan hanya berupa peringatan dengan mengedepankan perbaikan atas kesalahan. Paradigma ini tentu saja sangat berbeda dengan penerapan sanksi dalam penegakan disiplin pegawai terutama dalam rangka pemberantasan korupsi. Sanksi Pidana menjadi suatu kewajiban yang dapat ditambahkan dengan sanksi perdata dan administratif sesuai dengan kondisinya. Secara umum, sanksi dalam peraturan perundang-undangan, termasuk juga sanksi administratif, biasanya dikaitkan dengan atau sebagai konsekuensi dari suatu norma yang dirumuskan dalam bentuk larangan, perintah (keharusan), atau wajib (kewajiban). Suatu norma yang berisi larangan, perintah (keharusan), atau wajib (kewajiban) pada umumnya akan mengalami kesulitan dalam penegakannya apabila tidak disertai dengan sanksi.

Ada beberapa tujuan pencantuman dan penerapan ketentuan sanksi dalam peraturan perundang-undangan, termasuk sanksi administratif yaitu:

- a. Sebagai upaya penegakan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Seperti diuraikan sebelumnya bahwa suatu norma yang mengandung larangan, perintah (keharusan), atau keharusan pada umumnya akan mengalami kesulitan dalam penegakannya apabila tidak disertai dengan sanksi. Pemberian sanksi akan memudahkan penegakan norma tersebut dan pada gilirannya kita akan melihat kedayagunaan/kehasilgunaan peraturan perundang-undangan tersebut. Selain itu, pencantuman sanksi juga merupakan upaya agar seseorang menaati ketentuan peraturan perundang-undangan.

- b. Memberikan hukuman bagi siapapun yang melakukan pelanggaran atas suatu norma peraturan perundang-undangan.

Orang yang melakukan pelanggaran atas suatu norma memang sudah sepatutnya diberikan hukuman sesuai dengan berat/ringannya pelanggaran tersebut. Hukuman tersebut menjadi sepadan/tepat apabila orang tersebut memang secara sengaja melakukan pelanggaran atas suatu norma. Orang yang melakukan pelanggaran secara sengaja dapat diasumsikan bahwa orang tersebut memang mempunyai niat/itikad tidak baik, sehingga orang tersebut pantas untuk mendapat hukuman/ganjaran yang setimpal.

- c. Membuat jera seseorang untuk melakukan kembali pelanggaran hukum.

Dengan dijatuhkannya sanksi diharapkan orang tidak akan melakukan kembali pelanggaran. Dalam hukum pidana hal ini dikenal dengan teori penjeratan. Keempat, mencegah pihak lain untuk melakukan pelanggaran hukum. Dengan adanya ancaman berupa sanksi diharapkan orang tidak akan melakukan

pelanggaran hukum. Hal ini merupakan rambu-rambu atau peringatan agar seseorang tidak melakukan sesuatu yang dilarang. Jenis sanksi administratif dapat berawal dari jenis yang paling ringan sampai dengan yang terberat seperti Sanksi Disiplin yang diatur dalam PP No. 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin PNS, Mengenai Tingkat Hukuman Disiplin yang terdiri dari:

- a. Jenis hukuman disiplin Ringan yang meliputi Teguran lisan, Teguran tertulis dan Pernyataan Tidak Puas Secara Tertulis.
- b. Jenis Hukuman Disiplin Sedang terdiri dari:
 - 1) Penundaan kenaikan gaji berkala selama 1 (satu) Tahun;
 - 2) Penundaan Kenaikan Pangkat Selama 1 (satu) Tahun; dan
 - 3) Penurunan Pangkat Setingkat Lebih Rendah Selama 1 (satu) Tahun.
- c. Jenis Hukuman Disiplin Berat terdiri dari:
 - 1) Penurunan Pangkat Setingkat Lebih Rendah Selama 3 (tiga) Tahun;
 - 2) Pemindahan dalam rangka penurunan Jabatan Setingkat Lebih Rendah, Pembebasan dari Jabatan;
 - 3) Pemberhentian Dengan Hormat Tidak Atas Permintaan Sendiri Sebagai PNS; dan
 - 4) Pemberhentian Tidak Dengan Hormat Sebagai PNS.

Sementara dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen PNS ditegaskan bahwa pelanggaran berupa tindak pidana atau penyelewengan dapat dikenakan dikenakan sanksi administratif berupa pemberhentian yang terbagi dua yaitu Pemberhentian Dengan Hormat Tidak Atas Permintaan Sendiri dan Pemberhentian Tidak Dengan Hormat. Pada Pasal 247

disebutkan bahwa PNS dapat diberhentikan dengan hormat atau tidak diberhentikan karena dihukum penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana dengan hukuman pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan pidana yang dilakukan tidak berencana.

Ini membuka peluang diskresi dari atasan langsung untuk tidak memberhentikan PNS yang bersangkutan tetapi harus dengan persyaratan yang ditentukan dalam pasal 248 ayat (1) dan (2) yaitu:

1. PNS yang dipidana dengan pidana penjara 2 (dua) tahun atau lebih berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana tidak dengan berencana, tidak diberhentikan sebagai PNS apabila:
 - a. Perbuatannya tidak menurunkan harkat dan martabat dari PNS;
 - b. Mempunyai prestasi kerja yang baik;
 - c. Tidak mempengaruhi lingkungan kerja setelah diaktifkan kembali;
 - dan d. tersedia lowongan Jabatan.
2. PNS yang dipidana dengan pidana penjara kurang dari 2 (dua) tahun berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana tidak dengan berencana, tidak diberhentikan sebagai PNS apabila tersedia lowongan Jabatan.

Pemberhentian Tidak Dengan Hormat dikenakan kepada PNS yang melakukan penyelewengan terhadap Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, PNS yang dipidana dengan pidana 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, PNS yang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik, atau PNS yang dipidana dengan pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana dengan hukuman pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan pidana yang dilakukan dengan berencana.

Berdasarkan ketentuan tersebut maka pejabat administrasi negara memerlukan kewenangan untuk melakukan pemberhentian PNS. Setiap pejabat pemerintahan dilandasi wewenang yang sah berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk dapat melaksanakan tugasnya secara sah. Keabsahan suatu tindakan pejabat pemerintahan menjamin penyelenggaraan pemerintahan agar selalu berlandaskan pada hukum (*wet matigheid van bestuur* atau *le principe de la l'egalite de'l administration*). Sebelum menjalankan tugasnya, setiap pejabat administrasi negara harus terlebih dahulu dilekatkan dengan suatu kewenangan yang sah berdasarkan peraturan perundang-undangan. Untuk mencegah terjadinya abuse of power, semua kekuasaan harus dibatasi oleh hukum atau peraturan perundang-undangan karena sumber wewenang pejabat pemerintahan terdapat dalam peraturan perundang-undangan.

Seperti yang telah disampaikan oleh Bagir Manan bahwa antara tugas dan wewenang disatu pihak dan hak dan kewajiban dipihak lain mempunyai hubungan yang bersifat fungsional satu sama lain. Penentuan tugas dan wewenang akan menjadi pengukur apakah hak dan kewajibannya sudah dijalankan sebagaimana

mestinya atau telah terjadi tindakan melampaui wewenang (detournement de pouvoir) atau telah terjadi penyalahgunaan wewenang (misbruik van recht).¹²²

Dalam hal pengelolaan kepegawaian Presiden selaku pemegang kekuasaan tertinggi pembinaan ASN dapat mendelegasikan kewenangannya kepada Pejabat Pembina Kepegawaian. Berdasarkan Pasal 53 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara disebutkan bahwa Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) yang menerima delegasi wewenang untuk menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pejabat selain pejabat pimpinan tinggi utama dan madya, dan pejabat fungsional keahlian utama adalah:

- a. Menteri di kementerian;
- b. Pimpinan lembaga di lembaga pemerintah nonkementerian;
- c. Sekretaris jenderal di sekretariat lembaga negara dan lembaga nonstruktural;
- d. Gubernur di provinsi; dan
- e. Bupati/walikota di kabupaten/kota.

Seperti yang telah disebutkan oleh H.D. van Wijk bahwa Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ kepada organ pemerintahan lainnya, dalam hal ini Presiden melimpahkan wewenangnya kepada PPK sesuai dengan asas delegasi yang disebutkan dalam Pasal 2 UU ASN. Mustamin Daeng Matutu menjelaskan bahwa istilah delegasi disebutkan pendelegasian yang diartikan pergeseran kompetensi, yaitu pihak yang mendelegasikan harus

¹²² Bagir Manan, *Op.Cit*, hal. 42

mempunyai suatu wewenang, yang sekarang tidak digunakannya, kemudian yang menerima pendelegasian juga biasanya mempunyai suatu wewenang, sehingga pendelegasian berlaku di dalam organisme negara atau kotapraja, maka pendelegasian itu biasanya berarti perluasan lingkungan suatu jabatan. Pada delegasi terjadi bahwa si penerima delegasi melaksanakan wewenangnya yang telah diperbesar yang bekerja atas namanya dan tanggungjawabnya sendiri.¹²³

Philipus M. Hadjon menjelaskan bahwa pada delegasi tidak ada penciptaan wewenang, yang ada hanya pelimpahan wewenang dari pejabat yang satu kepada pejabat lainnya. Tanggung jawab yuridis tidak lagi berada pada pemberi delegasi, tetapi beralih pada penerima delegasi. Menurut Ten Berge yang dirangkum oleh Hadjon menyebutkan bahwa suatu delegasi juga harus memenuhi syarat-syarat tertentu, antara lain¹²⁴:

1. Penerima delegasi harus definitif, artinya pemberi delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
2. Penerima delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundangundangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
3. Penerima delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
4. Kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya PPK sebagai penerima delegasi berhak untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut kepada Presiden atau Pemerintah Pusat;

¹²³ Mustamin Daeng. Matutu, dkk, Mandat, Delegasi, Atribusi Dan Implementasinya di Indonesia, Yogyakarta: UII Press, 2004, hal. 112.

¹²⁴ Philipus M. Hadjon, Op.Cit., hlm. 94.

5. Peraturan kebijakan (beleidsregel) artinya pemberi delegasi memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut kepada penerima delegasi.

Dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan disebutkan definisi Delegasi pada Pasal 1 angka 22 yaitu pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi. Penjelasan lebih lanjut pada pasal 13 tentang Delegasi adalah sebagai berikut:

1. Pendelegasian Kewenangan ditetapkan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan memperoleh Wewenang melalui Delegasi apabila:
 - a. Diberikan oleh Badan/Pejabat Pemerintahan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan lainnya;
 - b. Ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan/atau Peraturan Daerah; dan
 - c. Merupakan Wewenang pelimpahan atau sebelumnya telah ada.
3. Kewenangan yang didelegasikan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak dapat didelegasikan lebih lanjut, kecuali ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan.

4. Dalam hal ketentuan peraturan perundang-undangan menentukan lain sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh Wewenang melalui Delegasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat mensubdelegasikan Tindakan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan lain dengan ketentuan: a. dituangkan dalam bentuk peraturan sebelum Wewenang dilaksanakan; b. dilakukan dalam lingkungan pemerintahan itu sendiri; dan c. paling banyak diberikan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan 1 (satu) tingkat di bawahnya.
5. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memberikan Delegasi dapat menggunakan sendiri Wewenang yang telah diberikan melalui Delegasi, kecuali ditentukan lain dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.
6. Dalam hal pelaksanaan Wewenang berdasarkan Delegasi menimbulkan ketidakefektifan penyelenggaraan pemerintahan, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memberikan pendelegasian Kewenangan dapat menarik kembali Wewenang yang telah didelegasikan.

Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh Wewenang melalui Delegasi, tanggung jawab Kewenangan berada pada penerima Delegasi. Berdasarkan penjelasan tersebut maka delegasi wewenang dari Presiden kepada masing-masing Pejabat Pembina Kepegawaian memberikan keleluasaan bagi Pejabat Pembina Kepegawaian untuk menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pejabat. Konsekuensi dari pendelegasian wewenang ini adalah peralihan tanggungjawab yang berarti Pejabat Pembina Kepegawaian juga setuju untuk menerima tuntutan pertanggungjawaban atas tindakannya. Namun, untuk

proses pengusulan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pejabat, Presiden mendelegasikan wewenangnya kepada pejabat lain yaitu Pejabat Yang Berwenang bukan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian seperti yang disebutkan dalam Pasal 54 ayat 1 sampai dengan ayat 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara sebagai berikut:

1. Presiden dapat mendelegasikan kewenangan pembinaan Manajemen Aparatur Sipil Negara kepada Pejabat yang Berwenang di kementerian, sekretaris jenderal/sekretariat lembaga negara, sekretariat lembaga nonstruktural, sekretaris daerah provinsi dan kabupaten/kota.
2. Pejabat yang Berwenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam menjalankan fungsi Manajemen Aparatur Sipil Negara di Instansi Pemerintah berdasarkan Sistem Merit dan berkonsultasi dengan Pejabat Pembina Kepegawaian di instansi masing-masing.
3. Pejabat yang Berwenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), memberikan rekomendasi usulan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian di instansi masing-masing.
4. Pejabat yang Berwenang mengusulkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian Pejabat Administrasi dan Pejabat Fungsional kepada Pejabat Pembina Kepegawaian di instansi masing-masing.

Hal ini tentu saja menggambarkan suatu pendelegasian wewenang yang tidak menyeluruh dari Presiden kepada Pejabat Pembina Kepegawaian. Padahal sebelum dilakukan penetapan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pejabat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian, harus dilakukan prosedur

administrasi yang panjang dalam rangka manajemen Aparatur Sipil Negara yang juga melibatkan tugas dan wewenang pejabat lain di bawah Pejabat Pembina Kepegawaian seperti Sekretaris Daerah, Kepala Bagian dan Kepala Sub Bagian.

Hal ini sesuai dengan yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dan seperti diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil (PP Manajemen PNS) yang mengharuskan penyelenggaraan Manajemen ASN dilakukan berdasarkan Sistem Merit untuk menghasilkan PNS yang profesional, memiliki nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme. Dalam Penjelasan Umum PP Manajemen PNS disebutkan bahwa penyelenggaraan Manajemen PNS dilaksanakan oleh Presiden selaku pemegang kekuasaan tertinggi pembinaan ASN yang dapat mendelegasikan sebagian kekuasaannya kepada PPK. Dalam penyelenggaraan Manajemen PNS, Presiden atau PPK mempunyai kewenangan menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian PNS serta pembinaan Manajemen PNS di Instansi Pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kewenangan pembinaan Manajemen PNS dapat didelegasikan kepada Pejabat Yang Berwenang dalam pelaksanaan proses pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian PNS sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kewenangan dalam pemberhentian PNS dilaksanakan melalui prosedur yang menentukan hak dan kewajiban para pejabat yang diberikan wewenang. Seperti yang pernah dijelaskan oleh Bagir Manan bahwa terdapat perbedaan yang mendasar antara wewenang dalam arti kekuasaan (*macht*) dengan wewenang

dalam arti hukum. Jika kekuasaan hanya dimaknai sebagai hak berbuat atau tidak berbuat. Maka wewenang dalam hukum merupakan perbuatan yang mengandung hak dan kewajiban¹²⁵.

Dalam pemberhentian PNS Terpidana Korupsi disebutkan bahwa proses pengusulan menjadi kewenangan Pejabat Yang Berwenang untuk kemudian direkomendasikan kepada PPK untuk ditetapkan. Seperti yang telah dijelaskan oleh Philipus M. Hadjon bahwa ruang lingkup keabsahan tindak pemerintahan (bestuur handelingen) meliputi: aspek kewenangan, prosedur dan substansi. Setiap tindak pemerintahan disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah yang diperoleh secara atribusi, delegasi dan mandat, serta dibatasi oleh isi (materiae), wilayah (locus) dan waktu (temporis).¹²⁶

Disini peneliti akan membahas pendelegasian kewenangan dari Presiden kepada Pejabat Yang Berwenang dalam pengusulan Pemberhentian PNS di pemerintahan daerah. Sekretaris Daerah sebagai PYB di daerah menerima delegasi wewenang dari Presiden melalui UU ASN dan PP Manajemen PNS. Namun, berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa Kepala Daerah mempunyai tugas memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dan Sekretaris Daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah atas tugasnya dalam membantu kepala daerah pada penyusunan kebijakan dan pengoordinasian administratif terhadap pelaksanaan tugas Perangkat Daerah serta pelayanan

¹²⁵ Bagir Manan, "Wewenang Provinsi, Kabupaten dan Kota Dalam Rangka Otonomi Daerah", Makalah dalam Seminar Nasional Pengembangan Wilayah dan Pengelolaan Sumber Daya Alam di Kawasan Pesisir Dalam Rangka Penataan Ruang, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran Bandung, 13 Mei 2000, hal 1-2.

¹²⁶ Philipus M. Hadjon, *Op.Cit.*, hal. 5

administratif. Ini menunjukkan pembebanan tanggung jawab atas keputusan pemberhentian PNS menjadi tidak jelas. Sekretaris Daerah dibantu oleh aparatur di bawahnya memproses pemberhentian PNS dimulai dari menginventarisir data dan informasi terkait para PNS yang sedang menjalani sidang di pengadilan atas tindak pidana korupsi dan meminta putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap ke Mahkamah Agung atau Pengadilan Setempat. Hasil dari proses tersebut kemudian ditetapkan oleh Kepala Daerah sebagai PPK.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Hery Jaswandi bahwa terjadi 2 hambatan yang umum dalam proses pemberhentian PNS yaitu:

- a. Lamanya waktu untuk memperoleh putusan pengadilan tetap (inkracht) karena belum adanya SOP dan belum adanya Peraturan Kepala Daerah yang mengatur proses pengusulan pemberhentian PNS Terpidana Korupsi. Hal ini menghambat Tim dari Sekretariat Daerah dalam mendapatkan putusan pengadilan segera setelah diucapkan oleh Majelis Hakim dalam persidangan. Seringkali putusan pengadilan baru diperoleh beberapa bulan bahkan tahun setelah putusan diucapkan Majelis Hakim. Tim dari Sekretariat Daerah yang ditugaskan untuk mencari putusan pengadilan harus membayar sejumlah uang kepada pihak tertentu di pengadilan agar dapat memperoleh putusan pengadilan dan ini tidak termasuk dalam prosedur resmi yang dihitung sebagai pungutan PNBK. Pemda juga tidak memberikan anggaran khusus untuk menebus putusan pengadilan tersebut.

- b. Terdapat kasus dimana Kepala Daerah sebagai PPK tidak segera menetapkan keputusan Pemberhentian Tidak Dengan Hormat kepada PNS selama bertahun-tahun sejak Kepala Daerah menerima usulan pemberhentian dari Sekda.

Hal ini juga sesuai dengan hasil pengawasan dan evaluasi oleh Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) pada beberapa instansi pemerintah khususnya di daerah yang menyebutkan bahwa terdapat 7 (tujuh) hal yang menjadi penyebab PPK yang tidak segera melakukan PTDH terhadap PNS Terpidana Korupsi yaitu sebagai berikut:

- a. Terjadinya Konflik Kepentingan Adanya hubungan atau kedekatan pribadi antara PNS tersebut dengan PPK, PYB dan tim sukses dalam Pilkada. Ini mempengaruhi PPK untuk tidak menjatuhkan sanksi PTDH sesuai amanah Undang-Undang.
- b. Ketakutan adanya Tuntutan Ganti Rugi PPK merasa khawatir akan dikenakan tuntutan ganti rugi akibat belum menjatuhkan sanksi PTDH terhadap PNS Terpidana Korupsi. Hal ini sangat beralasan karena sudah banyak PNS yang seharusnya diberhentikan, bahkan sudah pensiun dan meninggal dunia, tetapi faktanya tetap menerima gaji atau pensiun dari negara.
- c. Belum Memperoleh Putusan Pengadilan PPK belum menjatuhkan sanksi PTDH karena belum memperoleh Putusan Pengadilan berkekuatan tetap terkait penetapan PNS sebagai terpidana tindak pidana korupsi yang dijadikan sebagai dasar hukum bagi PPK

dalam menetapkan Keputusan PTDH. Pemerintah di daerah mengeluhkan sulitnya memperoleh dokumen putusan dari pengadilan.

- d. Menunggu Hasil Uji Materi Mahkamah Konstitusi (MK) PPK menunda untuk menjatuhkan sanksi PTDH terhadap PNS Terpidana Korupsi dengan alasan masih menunggu hasil uji materi terhadap aturan terkait dalam UU ASN yang saat itu sedang berlangsung di Mahkamah Konstitusi.
- e. Keengganan Berurusan dengan PTUN Beberapa PNS Terpidana Korupsi yang telah dijatuhi sanksi PTDH oleh PPK kemudian mengajukan banding administratif ke PTUN. Ini menjadi alasan bagi PPK lainnya untuk tidak segera melakukan PDTH, karena tidak mau/enggan berurusan dengan PTUN, karena akan menyita waktu yang lama apabila ada Gugatan..
- f. Rasa Kasihan dan Kemanusiaan PPK tidak menjatuhkan sanksi PTDH karena merasa kasihan dan tidak tega untuk memecat PNS Terpidana Korupsi karena menganggap bahwa PNS yang bersangkutan sudah menjalani hukuman penjara dan sudah mengembalikan ganti rugi keuangan negara bahkan ada diantaranya yang tidak terbukti merugikan keuangan negara. PPK merasa akan tidak berlaku adil terhadap PNS tersebut karena pemecatan akan menambah penderitaan yang bersangkutan dan keluarganya.

g. PNS Terpidana Korupsi Pindahan dari Instansi Lain PPK tidak bersedia menjatuhkan sanksi PTDH karena PNS yang bersangkutan adalah pindahan/mutasi dari instansi lain. PNS tersebut melakukan tipikor pada instansi sebelumnya dan sudah selesai menjalani hukuman pidana penjara atau kurungan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap.

Pejabat yang tidak melakukan kewenangannya untuk menjatuhkan sanksi terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh PNS juga menjadi bukti bahwa penegakan hukum administrasi di bidang kepegawaian masih sangat lemah, apalagi jika PPK dan PYB terlibat konflik kepentingan dan menaruh rasa kasihan terhadap PNS Terpidana Korupsi. PPK dan PYB merupakan Pimpinan yang seharusnya berperan penting dalam rangkaian proses penegakan hukum di ranah administrasi pemerintahan. Ini sekaligus menjadi bukti bahwa ketaatan hukum para Pejabat masih rendah dan pengawasan oleh Pemerintah Pusat terhadap para pejabat tersebut juga masih tidak efektif. Hal ini tentu saja tidak sesuai dengan nilai-nilai keadilan yang terdapat dalam masyarakat dan dapat menurunkan kepercayaan publik. Penegakan hukum menurut Mustopadidjaja memiliki arti luas yaitu mencakup segala kegiatan untuk melaksanakan dan menerapkan hukum serta melakukan tindakan hukum terhadap setiap pelanggaran atau penyimpangan hukum.

Kegiatan penegakan hukum mencakup pula segala upaya yang dimaksudkan supaya hukum sebagai perangkat kaidah normatif yang mengatur dan mengikat para subjek hukum benar-benar ditaati dan dijalankan sebagaimana

mestinya dalam segala aspek kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Dalam arti sempit, penegakan hukum menyangkut kegiatan penindakan terhadap setiap pelanggaran atau penyimpangan terhadap peraturan perundang-undangan¹²⁷. Dalam konteks penegakan disiplin PNS, peran PPK/PYB menjalankan kewajibannya sangat penting untuk menciptakan kultur ketaatan hukum yang baik di organisasi pemerintahan. Ketaatan para aparatur negara terutama para Pejabat Negara untuk bersikap atau berperilaku sesuai dengan harapan pembentuk undang-undang sangat menentukan tertibnya pelaksanaan administrasi negara. Penegakan hukum dibutuhkan untuk menegakkan kaidah-kaidah hukum yang ada menjadi kenyataan berdasarkan wewenang yang sah.

Wewenang untuk menjatuhkan sanksi berupa hukuman disiplin merupakan aktualisasi dari norma hukum yang harus dipahami sebagai kontrak sosial yang dituangkan sebagai kesepakatan bersama pemerintah dan aparaturnya untuk menciptakan keteraturan sosial dalam organisasi pemerintahan. Faktor keterbatasan pengaturan dalam hukum formil menyebabkan moral dan etika menjadi sangat dibutuhkan dalam pelaksanaan administrasi negara. Namun, penanaman nilai-nilai yang berasal dari moral dan etika ini ke dalam sistem administrasi negara membentuk masalah tersendiri. Internal values ini seringkali berisi penilaian pribadi menurut hati nurani para pejabat dalam menentukan jenis hukuman kepada PNS yang bersalah. Seharusnya ini tidak dapat dijadikan alasan untuk melakukan diskresi apabila aturan yang ada sudah menyebutkan hak,

¹²⁷ AR Mustopadidjaja, *Reformasi Birokrasi Sebagai Syarat Pemberantasan KKN*, Jurnal Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan, BPHN Departemen Kehakiman dan HAM di Denpasar, 2003, hal. 251

kewajiban dan larangan secara jelas dan tegas seperti aturan penjatuhan hukuman disiplin berupa PTDH terhadap PNS terpidana korupsi.

Diskresi yang terjadi dalam penjatuhan hukuman disiplin PNS ini menunjukkan perbedaan internalisasi nilai moral dan etika antara pejabat dengan para pembuat undang-undang dan juga masyarakat. Problem internalisasi nilai ini muncul ketika nilai moral dan etika yang dipegang tidak sejalan dengan aspek-aspek penegakan hukum yang menjadi tulang punggung sistem administrasi negara. Nilai moral dan etika seringkali tidak bisa bersinergi dengan norma hukum untuk dapat berperan maksimal dalam penegakan hukum administrasi negara. Hal ini tentu saja menyebabkan akseptabilitas pejabat di mata masyarakat menjadi rendah. Untuk menjadi pedoman lain yang dapat digunakan oleh PPK/PYB selain moral dan etika, maka terdapat asas-asas yang dapat dijadikan batasan bagi para pejabat negara dalam pelaksanaan tugasnya.

Salah satunya asas asas yang diadopsi dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP). Dalam konsiderans UU AP disebutkan bahwa dalam rangka meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan, badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam menggunakan wewenang harus mengacu pada asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB) dan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ini pun menjadi salah satu syarat sahnya suatu Keputusan Dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan disebutkan bahwa AAUPB adalah prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan Wewenang bagi Pejabat Pemerintahan dalam mengeluarkan Keputusan dan/atau Tindakan dalam penyelenggaraan

pemerintahan.180 AAUPB yang dimaksud dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan meliputi asas:

- a. kepastian hukum;
- b. kemanfaatan;
- c. ketidakberpihakan;
- d. kecermatan;
- e. tidak menyalahgunakan kewenangan;
- f. keterbukaan;
- g. kepentingan umum; dan
- h. pelayanan yang baik.

Seperti yang telah dijelaskan oleh Ridwan HR bahwa AAUPB dapat dipahami sebagai pedoman umum yang dijadikan dasar dan tatacara dalam penyelenggaraan pemerintahan yang layak, untuk penyelenggaraan pemerintahan yang baik, sopan, adil, terhormat, bebas dari kezaliman, pelanggaran peraturan, tindakan penyalahgunaan wewenang, dan tindakan yang sewenang-wenang¹²⁸. AAUPB dapat dijadikan batasan atau pedoman bagi aparat pemerintah dalam menjalankan tugasnya, sekaligus sebagai dasar hakim untuk melakukan pengujian (toetsingsgronden) terhadap Keputusan Tata Usaha Negara, karena pada hakekatnya karakter yuridis AAUPB adalah merupakan sebagai hukum tidak tertulis. Dengan kata lain, AAUPB secara teoritis sangat penting untuk diperhatikan dalam pelaksanaan wewenang untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih, berwibawa, dan akuntabel baik di pusat maupun di daerah.

¹²⁸ Ridwan HR, *Op.Cit*, hal. 64

Badan Kepegawaian Daerah adalah lembaga teknis yang merupakan unsur penunjang urusan pemerintahan di bidang kepegawaian, pendidikan dan pelatihan pegawai yang dipimpin oleh kepala badan dan dalam melaksanakan tugasnya berkedudukan dibawah dan bertanggung jawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah sebagaimana diatur dalam Peraturan Bupati Nomor 36 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Fungsi serta Tata Kerja Badan Daerah Kabupaten Kampar.

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Bapak Heri Jaswadi selaku Kepala Bidang Penilaian Kinerja Aparatur dan Penghargaan Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia terkait dengan pelaksanaan Pemberhentian PNS dijelaskan bahwa Pemberhentian PNS merupakan sanksi dari pelanggaran disiplin yang bukan bersifat sebagai delik aduan akan tetapi karena adanya dugaan pelanggaran yang telah dilakukan oleh PNS, dalam artian bahwa setiap adanya dugaan pelanggaran disiplin walaupun tidak ada yang mengadu dan/atau melaporkan tetap bisa dilakukan pemberhentian melalui proses pemanggilan, pemeriksaan terlebih dahulu oleh atasan langsung.¹²⁹

Dalam UUD 1945 yang tertuang pada Pasal 1 ayat (3) dengan tegas menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Hukum. Negara hukum yang dimaksud disini adalah negara yang menegakan supermasi hukumnya agar kebenaran dan keadilan dapat ditegakan dan kekuasaan dapat dipertanggungjawabkan. Maka dari itu dalam pembentukan, pelaksanaan serta

¹²⁹Hasil wawancara penulis dengan Bapak Heri Jaswadi, SE selaku Kepala Bidang Penilaian Kinerja Aparatur dan Penghargaan Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia pada tanggal 11 April 2021

penyelenggaraan pemerintahan maupun ke negaraan harus menetapkan hukum yang berlaku sebagai dasar kekuasaan negara.

Dalam Penelitian ini, peneliti menggunakan data sekunder terkait dengan masalah pemberhentian PNS yang ada di Kabupaten Kampar yang berpedoman pada :

1. Undang-Undang Dasar 1945
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara
3. Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen PNS
4. Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin PNS

Secara filosofis, konsentrasi dalam manajemen pegawai ini untuk memberikan pelayanan yang optimal terhadap masyarakat dan untuk meningkatkan pembangunan nasional. Pemerintah sangat sadar bahwa dalam memenuhi pelayanan terhadap masyarakat secara menyeluruh masih terdapat kekurangan maka dari itu pemerintah memberikan ruang kebijakan khusus untuk mengantisipasi kekurangannya. Dengan munculnya Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang ASN, masalah manajemen kepegawaian diharapkan dapat teratasi dan dapat meningkatkan kinerja PNS dalam melayani masyarakat dan pembangunan nasional. Kebijakan tersebut mengacu pada dasar konstitusional yang tertuang dalam Pasal 18 ayat (5), ayat (6), dan ayat (7) yang berbunyi :

- 1) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat;

- 2) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas-tugas pembantuan;
- 3) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang. Hal tersebut dapat dilaksanakan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara yang tertuang dalam Pasal 53 yang berbunyi:

“Presiden selaku pemegang kekuasaan tertinggi pembinaan ASN dapat mendelegasikan kewenangan menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pejabat selain pejabat pimpinan tinggi utama dan madya, dan pejabat fungsional keahlian utama kepada;

- a. Menteri di kementerian;
- b. Pimpinan lembaga di lembaga pemerintahan nonkementerian;
- c. Sekretaris jenderal disekretariat lembaga negara dan lembaga nonstruktural;
- d. Gubernur di provinsi; dan
- e. Bupati/walikota di kabupaten/kota.”

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara menganut sistem merit. Sistem merit yang dimaksud adalah suatu kebijakan dan manajemen Aparatur Sipil Negara yang berdasarkan dengan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja yang secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan dari latar belakangnya seperti: a. Politik b. Ras Kulit d. Agama e. Asal usul f. Jenis Kelamin g. Status Pernikahan h. Umur i. Dan Kondisi Kecacatan.

Hal ini dimaksudkan agar menghasilkan seorang PNS yang memiliki profesionalitas, mempunyai nilai dasar, mempunyai etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme dalam menjalankan tugas untuk pelayanan publik dan tugas pemerintahan serta tugas pembangunan tertentu sesuai dengan jiwa Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Proses terakhir dari manajemen ASN adalah pemberhentian, dan dalam pelaksanaan pemberhentian PNS merupakan salah satu upaya pemerintahan dalam mencari sumber daya manusia yang berkualitas. Setiap pegawai akan mengalami pemberhentian baik secara dengan hormat maupun dengan tidak hormat, sehingga untuk pelaksanaannya dibutuhkan satu aturan hukum yang jelas. Dengan adanya Undang-Undang Aparatur Sipil Negara yang dimaksud dengan pemberhentian PNS digolongkan dalam 2 (dua) bentuk pemberhentian yakni pemberhentian PNS dengan hormat dan pemberhentian PNS dengan tidak hormat. Ketentuan dari pemberhentian PNS dengan hormat yang terkandung dalam Undang-Undang Aparatur Sipil Negara meliputi sebagai berikut:

- 1) Pemberhentian atas permintaan sendiri (pensiun dini);
- 2) Pemberhentian karena mencapai batas usia pensiun;
- 3) Pemberhentian karena meninggal dunia/hilang (pensiun janda/duda/anak);
- 4) Pemberhentian karena adanya penyederhanaan organisasi;
- 5) Pemberhentian karena tidak cakap jasmani atau rohani;
- 6) Pemberhentian karena meninggalkan tugas;

- 7) Pemberhentian karena melakukan pelanggaran dan atau tindak pidana dan atau penyelewengan.

Substansi dari pelaksanaan ini meliputi prosedur penanganan administrasi pemberhentian dengan hak pensiun, persyaratan dan prosedur penanganan administrasi pemberhentian dengan hak pensiun, kelengkapan administrasi pemberhentian dengan hak pensiun, penyiapan permohonan pembayaran pensiun pertama, tunjangan hari tua, dan asuransi kematian.

Sedangkan yang dimaksud dengan pemberhentian PNS dengan tidak hormat meliputi sebagai berikut:

- 1) Melakukan penyelewengan terhadap Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Dipidana dengan pidana 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;
- 3) Menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik;
- 4) Dipidana dengan pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana dengan hukuman pidana penjara paling singkat 2 tahun dan pidana yang dilakukan dengan berencana.

Hal diatas tersebut dijelaskan lebih lanjut di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen ASN. Secara teknis, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen ASN telah menjelaskan

bagaimana ketentuan-ketentuan dalam pemberhentian PNS dengan hormat maupun pemberhentian dengan tidak hormat yang dijalankan pada ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 53 tahun 2010 tentang Disiplin PNS. Penelitian ini selain menggunakan data sekunder juga menggunakan data primer, yaitu Dalam proses pelaksanaan pemberhentian PNS di Kabupaten Kampar telah ditetapkan dasar hukum dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Selain dari Undang-Undang ASN, menurut Bapak Heri Jaswadi selaku Kepala Bidang Penilaian Kinerja Aparatur dan Penghargaan Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia menjelaskan bahwa Dasar hukum pemberhentian di Kabupaten Kampar juga mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen ASN serta Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS. Kepala Bidang Pembinaan menegaskan lebih lanjut bahwa secara dasar hukum terkait pemberhentian PNS yang ada di Kabupaten Kampar sudah memakai dasar hukum sesuai dengan aturannya, namun secara implisitnya peraturan yang ada memberi suatu penafsiran yang berbeda.¹³⁰

Beliau juga menambahkan bahwa pemberhentian PNS selain diatur dalam aturan yang bersifat stipulatif juga diatur dalam ekstentif, maksudnya bahwa

¹³⁰ Hasil wawancara penulis dengan Bapak Heri Jaswadi, SE selaku Kepala Bidang Penilaian Kinerja Aparatur dan Penghargaan Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia pada tanggal 11 April 2021

pengaturan ini diatur diluar peraturan PNS yang dilaksanakan terhadap PNS yang melakukan tindak pidana Korupsi baik terkait dengan jabatannya maupun tidak.¹³¹

Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Yusri,SP salah seorang PNS yang diberhentikan menyampaikan bahwa dalam pemberhentian Pegawai Negeri Sipil Pemerintah Daerah tidak mempunyai kewenangan dalam pemberhentian PNS. Hal ini dikarenakan Pemerintah Kabupaten Kampar melakukan proses pemberhentian PNS setelah adanya desakan dari Pemerintah Pusat.

Terdapat beberapa PNS yang telah selesai melaksanakan hukuman berdasarkan Putusan Pengadilan dan telah kembali melakukan aktivitas sebagai PNS beberapa tahun berikutnya baru dilakukan pemberhentian. Hal ini dikarenakan adanya desakan dari Pemerintah Pusat yang mengharuskan kepada PPK berdasarkan pendelegasian kewenangan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat maka Pemerintah Daerah harus melaksanakan pemberhentian PNS.

Sehubungan dengan hal tersebut Pemerintah Daerah Kabupaten Kampar telah melakukan pemberhentian PNS baik yang telah selesai melaksanakan hukuman sebagai terpidana kasus korupsi maupun yang sedang menjalani hukuman. Seharusnya Pemerintah Kabupaten Kampar melakukan pemberhentian PNS sesuai dengan kewenangan yang diberikan kepadanya tanpa menunggu perintah dari Pemerintah Pusat.

B. Mekanisme Kewenangan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil Sebagai Terpidana Korupsi

¹³¹ Hasil wawancara penulis dengan Bapak Heri Jaswadi, SE selaku Kepala Bidang Penilaian Kinerja Aparatur dan Penghargaan Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia pada tanggal 11 April 2021

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.¹³² Berdasarkan ketentuan Pasal 87 ayat (4) Undang-Undang 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:

¹³² Sri Hartini, *Hukum Kepegawaian Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm,154.

- a. Melakukan suatu tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan; dan
- b. Melakukan suatu tindak pidana kejahatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 104 sampai dengan Pasal 161 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

Dalam Undang-undang 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.

Sejak ditetapkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, pengaturan tentang Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil (PNS) diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Aparatur Sipil Negara. Dalam Pasal 87 ayat (4b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) ditegaskan beberapa hal yaitu:

1. PNS diberhentikan tidak dengan hormat karena dihukum penjara atau kurungan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap;

2. Karena melakukan tindak pidana kejahatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan dan/atau pidana umum, termasuk tindakan pidana korupsi.

Menurut Moenir yang dapat disebut sebagai kejahatan jabatan hanyalah kejahatan yang hanya dapat dilakukan oleh pegawai negeri atau oleh orang-orang yang mempunyai sifat yang khusus. Selanjutnya dijelaskan juga bahwa kejahatan jabatan dapat ditujukan kepada kepentingan hukum dari masyarakat maupun kepentingan umum dari individu. Salah satu ciri sifat umum dari kejahatan jabatan tampak pada kenyataan, bahwa semua kejahatan tersebut juga ditujukan kepada kepentingan hukum dari Negara.¹³³ Kejahatan jabatan hanya dapat dilakukan oleh seseorang yang mempunyai kedudukan (status) pegawai negeri untuk pegawai negeri di sini adalah mutlak, hal mana juga sama dengan pelanggaran jabatan. Oleh karena itu kejahatan jabatan maupun pelanggaran jabatan merupakan segi-segi kepidanaan dalam kepegawaian Indonesia.¹³⁴

Dalam Bab XXVIII Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) Indonesia kejahatan jabatan diatur pada Pasal 413 KUHP sampai dengan Pasal 437 KUHP. Pasal-Pasal tersebut dijadikan acuan dan unsur-unsur tindak pidananya dimasukkan ke dalam kategori Tindak Pidana Korupsi pada Bab II Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dalam ranah hukum administrasi negara para PNS yang sudah menjadi terpidana korupsi kemudian dijatuhi sanksi tambahan berupa Pemberhentian Tidak Dengan Hormat (PTDH).

¹³³ Yopie Morya I. Patiro, *Op.Cit*, hal. 16

¹³⁴ Viktor M. Situmorang, *Op.Cit*, hal. 173

Akan tetapi terhadap sanksi PTDH tersebut para PNS terpidana korupsi melakukan perlawanan ke Mahkamah Konstitusi (MK) agar bebas dari pemecatan dengan menggugat Pasal 87 ayat (4) huruf b Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN. Dalam putusan MK dengan nomor 87/PUU-XVI/2018 tanggal 25 April 2019 atas pemohon bernama Hendrik dari Pemerintah Kabupaten Bintan, Kepulauan Riau, Mahkamah menilai bahwa pasal 87 ayat (4) yang dijadikan dasar oleh pemerintah untuk memecat PNS Terpidana korupsi tersebut tidak melanggar konstitusi dan menyatakan dalil Pemohon a quo tidak beralasan menurut hukum¹³⁵.

Mahkamah Konstitusi menyatakan dalam putusannya bahwa jika seorang PNS diberhentikan karena melakukan tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana yang ada hubungannya dengan jabatan, hal demikian adalah wajar sebab dengan melakukan kejahatan atau tindak pidana demikian seorang PNS telah menyalahgunakan atau bahkan mengkhianati jabatan yang dipercayakan kepadanya untuk diemban sebagai ASN. Majelis Hakim menegaskan bahwa seorang PNS yang melakukan kejahatan jabatan atau tindak pidana yang ada hubungannya dengan jabatan sesungguhnya secara langsung atau tidak langsung telah mengkhianati rakyat karena perbuatan demikian telah menghambat upaya mewujudkan cita-cita atau tujuan bernegara.

Cita-cita dan tujuan bangsa dan negara seharusnya menjadi acuan utama bagi seorang PNS sebagai ASN dalam melaksanakan tugas-tugasnya, baik tugas

¹³⁵ <https://beritagar.id/artikel/berita/3240-pns-diberhentikan-103-kepala-daerah-ditegur> [16/12/2019] diakses tanggal 19 Mei 2021

pelayanan publik, tugas pemerintahan, ataupun tugas pembangunan tertentu¹³⁶. Berdasarkan penegasan dari Mahkamah Konstitusi tersebut seharusnya seluruh PNS Terpidana Korupsi segera diberhentikan sesuai aturan yang berlaku. Namun, pada kenyataannya tidak seluruh PNS Terpidana Korupsi dapat langsung diberhentikan begitu pengadilan menjatuhkan vonis atau putusan berkekuatan hukum tetap (inkracht). Hal seperti ini juga umumnya terjadi di Pemkab Kampar.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Heri Jaswadi Pemberhentian PNS Tipikor diketahui dapat terjadi 2 hambatan yang umum dalam pemrosesan pemberhentian PNS yaitu: a. lamanya waktu untuk memperoleh putusan pengadilan tetap (inkracht) karena belum adanya SOP khusus yang diatur dalam peraturan daerah untuk memproses pengusulan pemberhentian PNS Terpidana Korupsi. Hal ini menghambat Tim dari Sekretariat Daerah dalam mendapatkan putusan pengadilan segera setelah diucapkan oleh Majelis Hakim dalam persidangan. Seringkali putusan pengadilan baru diperoleh beberapa bulan bahkan tahun setelah putusan diucapkan Majelis Hakim. Tim dari Sekretariat Daerah yang ditugaskan untuk mencari putusan pengadilan harus membayar sejumlah uang kepada pihak tertentu di pengadilan agar dapat memperoleh putusan pengadilan dan ini tidak termasuk dalam prosedur resmi yang dihitung sebagai pungutan PNBK. Tim juga tidak memiliki anggaran khusus untuk menebus putusan pengadilan tersebut. b. Terdapat kasus dimana Kepala Daerah sebagai PPK tidak segera menetapkan keputusan Pemberhentian Tidak Dengan Hormat kepada PNS

¹³⁶ 6Putusan MK dengan nomor 87/PUU-XVI/2018 tanggal 25 April 2019, diambil dari https://mkri.id/public/content/persidangan/sinopsis/sinopsis_sidang [10/11/2019] diakses tanggal 19 Mei 2021

selama bertahun-tahun sejak Kepala Daerah menerima usulan pemberhentian dari Sekda.

Pengawasan dan penjatuhan sanksi atas pelanggaran sangat diperlukan dalam upaya penegakan disiplin pegawai. Pejabat memiliki hak dan kewajiban dalam pelaksanaan kewenangan untuk mengambil Keputusan dan/atau Tindakan sesuai ketentuan dalam Bab IV, pasal 6 Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. Salah satunya adalah kewenangan untuk menjatuhkan sanksi administratif kepada bawahan yang melakukan pelanggaran sebagaimana diatur dalam Undang-Undang.

Namun, dalam kenyataannya baru 11,9% dari total 2.674 pegawai ASN yang pernah terlibat korupsi yang sudah dijatuhi sanksi administratif oleh Pejabat Pembina Kepegawaian/Pejabat Yang Berwenang (PPK/PYB) berupa Pemberhentian Tidak Dengan Hormat. Berdasarkan hasil pengawasan dan evaluasi oleh Komisi Aparatur Sipil Negara pada beberapa instansi pemerintah khususnya di daerah, diketahui 7 (tujuh) hal yang menjadi penyebab PPK yang tidak segera melakukan PTDH terhadap PNS Terpidana Korupsi di Indonesia khususnya di Kabupaten Kampar yaitu sebagai berikut¹³⁷:

1. Terjadinya Konflik Kepentingan Adanya hubungan atau kedekatan pribadi antara PNS tersebut dengan Kepala Daerah (PPK), Sekda (PYB) atau tim sukses dalam Pilkada. Ini mempengaruhi PPK untuk tidak menjatuhkan sanksi PTDH sesuai amanah Undang-Undang.

¹³⁷ 8 <https://beritagar.id/artikel/berita/3240-pns-diberhentikan-103-kepala-daerah-ditegur> diakses tanggal 19 Mei 2021

2. Ketakutan adanya Tuntutan Ganti Rugi PPK merasa khawatir akan dikenakan tuntutan ganti rugi akibat belum menjatuhkan sanksi PTDH terhadap PNS Terpidana Korupsi. Hal ini sangat beralasan karena sudah banyak PNS yang seharusnya diberhentikan, bahkan sudah pensiun dan meninggal dunia, tetapi faktanya tetap menerima gaji atau pensiun dari negara.
3. Belum Memperoleh Putusan Pengadilan PPK belum menjatuhkan sanksi PTDH karena belum memperoleh Putusan Pengadilan berkekuatan tetap terkait penetapan PNS sebagai terpidana tindak pidana korupsi yang dijadikan sebagai dasar hukum bagi PPK dalam menetapkan Keputusan PTDH. Pemerintah di daerah mengeluhkan sulitnya memperoleh dokumen putusan dari pengadilan.
4. Menunggu Hasil Uji Materi Mahkamah Konstitusi (MK) PPK menunda untuk menjatuhkan sanksi PTDH terhadap PNS Terpidana Korupsi dengan alasan masih menunggu hasil uji materi terhadap aturan terkait dalam UU ASN yang saat itu sedang berlangsung di Mahkamah Konstitusi.
5. Keengganan Berurusan dengan PTUN Beberapa PNS Terpidana Korupsi yang telah dijatuhi sanksi PTDH oleh PPK kemudian mengajukan banding administratif ke PTUN. Ini menjadi alasan bagi PPK lainnya untuk tidak segera melakukan PTDH, karena tidak mau/enggan berurusan dengan PTUN.
6. Rasa Kasihan dan Kemanusiaan PPK tidak menjatuhkan sanksi PTDH karena merasa kasihan dan tidak tega untuk memecat PNS Terpidana Korupsi karena menganggap bahwa PNS yang bersangkutan sudah mengabdikan puluhan tahun sebagai PNS serta telah menjalani hukuman penjara dan sudah

mengembalikan ganti rugi keuangan negara bahkan ada diantaranya yang tidak terbukti merugikan keuangan negara. PPK merasa tidak berlaku adil terhadap PNS tersebut karena pemecatan akan menambah penderitaan yang bersangkutan dan keluarganya seperti salah satunya Bupati Pandeglang Banten yang menerima sanksi teguran dari Mendagri karena belum memecat 8 orang PNS Terpidana Korupsi di instansinya.

7. PNS Terpidana Korupsi Pindahan dari Instansi Lain PPK tidak bersedia menjatuhkan sanksi PTDH karena PNS yang bersangkutan adalah pindahan/mutasi dari instansi lain. PNS tersebut melakukan tipikor pada instansi sebelumnya dan sudah selesai menjalani hukuman pidana penjara atau kurungan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap.

Hingga akhir Juni 2019, masih ada 275 PNS yang belum diproses oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) yang tersebar di 11 provinsi, 80 kabupaten dan 12 kota. Mendagri Tjahjo Kumolo pada tanggal 1 Juli 2019 hanya memberikan teguran tertulis kepada 103 kepala daerah agar dalam waktu 14 hari segera menjatuhkan sanksi administratif Pemberhentian Tidak Dengan Hormat (PTDH) kepada PNS Terpidana Korupsi. Pemerintah Pusat melakukan hal tersebut dalam rangka Manajemen PNS yang bertujuan untuk menghasilkan PNS yang profesional, memiliki nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme dalam rangka pelaksanaan

tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan, dan tugas pembangunan tertentu¹³⁸. Namun, penjatuhan sanksi teguran tertulis kepada para Kepala Daerah tersebut tidak menjadi solusi dalam upaya pemulihan kerugian keuangan negara yang terjadi dan sampai saat ini belum ada upaya Pemerintah Pusat untuk meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah sebagai PPK.

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 sebaikbaiknya.¹³⁹ Apabila seorang PNS dipidana penjara atau kurungan berdasarkan keputusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap karena melakukan suatu tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan atau pekerjaannya, maka pegawai negeri sipil 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

¹³⁸ Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Aparatur Sipil Negara.

¹³⁹ I Putu Sabda Wibawa, *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, hal, 4.

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.¹⁴⁰

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 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 Pegawai Negeri Sipil selama bertahun-tahun bekerja dalam dinas pemerintah. Sehingga jaminan pensiun dan jaminan hari tua ini diberikan sebagai perlindungan kelangsungan kehidupannya di hari tua,

¹⁴⁰ Fitri Rahmadhani Muvariz, *Analisis Aspek Keadilan Dari Pemberhentian Tidak Dengan Hormat Sebagai Pegawai Negeri Sipil Di Indonesia*, Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Katolik Parahyangan (UNPAR), hal. 158

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

- a. PNS yang berhenti bekerja berhak atas jaminan pensiun dan jaminan hari tua PNS sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- b. Jaminan pensiun PNS dan jaminan hari tua PNS diberikan sebagai perlindungan kesinambungan penghasilan hari tua, sebagai hak dan sebagai penghargaan atas pengabdian PNS.
- c. 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.
- d. 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 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 karena 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 peraturan 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 berbedabeda. 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 di Kabupaten yang akan diberhentikan. Jumlah tersebut hanya dari kasus korupsi saja belum dari kaskuskas 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 (*extraordinary crime*) 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 tersebut, 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 Tentara Nasional Indonesia, 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 hak asasi manusia yaitu hak untuk hidup dan hak atas kehidupan yang layak. Meskipun seorang PNS telah diberhentikan tidak dengan hormat sebagai PNS, namun hak asasinya 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.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Heri Jaswadi disebutkan bahwa dalam pemberhentian Pegawai Negeri Sipil, Pemerintah Kabupaten Kampar sudah melaksanakan sesuai dengan mekanisme Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil sebagaimana diamanatkan dalam PP Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil. Sebelum mengeluarkan Keputusan Bupati Kampar telah terlebih dahulu mengusulkan nama Pegawai Negeri sipil yang akan

diberhentikan kepada Presiden melalui Badan Kepegawaian Negara untuk mendapatkan persetujuan.

Berdasarkan hasil wawancara dengan bapak Yusri,SP bahwa mekanisme pemberhentian PNS yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Kampar telah sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan. Tetapi didalam Keputusan Bupati Kampar Nomor 888/BKPSDM-PPI/476 tanggal 31 Desember 2018 tentang Pemberhentian Karena Melakukan Tindak Pidana Kehajatan Jabatan Atau Tindak Pidana Kejahatan Yang Ada Hubungannya Dengan Jabatan telah membehentikan tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil terhitung mulai tanggal 1 Desember 2009. Hal ini menyebabkan yang bersangkutan harus mengembalikan hak yang telah diterimanya sebagai PNS dari tanggal 1 Desember 2009 sampai tanggal 31 Desember 2018 sesuai dengan tanggal Penerbitan SK pemberhentian. Hal ini mengakibatkan kerugian materil akibat kelalaian Pemerintah Daerah. Oleh karena itu saudara Yusri,SP telah melakukan upaya hukum agar Pemerintah Kabupaten Kampar melakukan pemberhentian pada saat Keputusan di tetapkan (tidak berlaku surut).

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Kewenangan Pemberhentian PNS merupakan kewenangan Pemerintah Pusat tetapi berdasarkan Pasal 53 Undang-Undang tentang Aparatur Sipil Negara Presiden selaku pemegang kekuasaan tertinggi pembinaan ASN dapat mendelegasikan kewenangan menetapkan pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian PNS kepada Bupati. Pemerintah Kabupaten Kampar telah melaksanakan pelimpahan kewenangan tersebut terutama dalam hal pemberhentian PNS sebagai terpidana korupsi. Dalam pelaksanaan kewenangan tersebut Pemerintah Daerah tetap harus mendapatkan persetujuan dari Pemerintah Pusat terhadap Pemberhentian PNS. Jadi tidak secara keseluruhan kewenangan tersebut diberikan oleh Pemerintah Pusat. Sehingga terjadi tumpang tindih dalam pelaksanaan kewenangan pemberhentian PNS.
2. Mekanisme Kewenangan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil Sebagai Terpidana Korupsi kepegawaian Terpidana Korupsi di lingkungan pemerintahan daerah sudah didelegasikan dari Presiden kepada Kepala Daerah sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian berdasarkan Undang-Undang nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara. Berdasarkan asas desentralisasi dalam rangka otonomi daerah seperti yang disebutkan dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015

Tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) menyebutkan bahwa tanggung jawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah tetap ada ditangan Pemerintah Pusat yaitu Presiden. Pemerintah Pusat juga masih diberikan kewenangan melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penjatuhan sanksi disiplin di lingkungan pemerintahan daerah. Persoalan koordinasi pusat dan daerah dalam pelaksanaan delegasi kewenangan dan fungsi-fungsi yang terbagi di setiap level pemerintahan menimbulkan permasalahan yang pada akhirnya selalu diselesaikan dengan mekanisme pengawasan oleh pusat. Berdasarkan PP Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil Pemerintah Kabupaten Kampar telah melaksanakan pemberhentian PNS sesuai dengan mekanisme sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Perundang-undangan yaitu Pemerintah Daerah telah mengusulkan kepada Pemerintah Pusat melalui Badan Kepegawaian Negara untuk mendapat persetujuan pemberhentian PNS. Berdasarkan persetujuan tersebut maka Pemerintah Daerah mengeluarkan Keputusan Bupati tentang Pemberhentian PNS.

B. Saran

1. Peneliti menyarankan agar lebih mengoptimalkan peran DPRD dalam menuntut pertanggungjawaban hukum atas wewenang Kepala Daerah dalam pemberhentian PNS Terpidana Korupsi. Upaya pertanggungjawaban yang dilakukan sebaiknya lebih mendahulukan langkah langkah administratif yang bersifat reparatoir seperti pengembalian kerugian negara dan juga perbaikan peraturan daerah untuk membenahan sistem untuk

mengoptimalkan proses pelaksanaan pemberhentian PNS Terpidana Korupsi sehingga penyalahgunaan wewenang tidak terjadi berulang-ulang setiap berganti Kepala Daerah. Halini sekaligus menjadi bentuk pertanggungjawaban politik setiap Kepala Daerah yang menjabat untuk akuntabilitas kinerjanya.

2. Peneliti menyarankan agar para pembuat undang-undang lebih fokus membenahi tatanan peraturan perundang-undangan untuk memberikan kepastian hukum yang lebih tegas mengenai pembagian kewenangan dan pelaksanaan wewenang dalam pengelolaan kepegawaian pemerintah daerah agar pelaksanaan pengawasan di daerah menjadi lebih efektif tanpa harus terlalu banyak campur tangan dari pemerintah pusat. Pemerintah Pusat sebaiknya lebih banyak menjalankan kewenangan pembinaan yang bersifat konsultatif yang didukung dengan membangun sistem informasi pengelolaan kepegawaian online nasional yang mencakup sistem pengawasan pemberhentian yang memiliki basis data yang terintegrasi antara pemda, pemprov, Kemendagri, dan Mahkamah Agung untuk membantu pemda melaksanakan tugasnya.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

A. Buku-buku

- HAW. Widjaya, *Administrasi Kepegawaian*, Rajawali Press, Jakarta, 1986
- Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo, Jakarta, 2005
- Hadi Setia Tunggal, *Pokok-pokok Kepegawaian*, Harvarindo, Jakarta, 2005.
- Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Nuansa, Bandung, 2010
- Malayu Hasibuan, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, CV Mas Agung, Jakarta, 2001
- Markum Singodimejo, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, SMMA, Surabaya, 2000
- Masri Singarimbun dan Sofian Effendi, *Metode Penelitian Survei*, LP3ES, Yogyakarta, 1987
- Moenir, *Pendekatan Manusiawi dan Organisasi Terhadap Pembinaan Pegawai Negeri Sipil*, Gunung Agung, Jakarta, 1983
- Philipus M. Hadjon, dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gaja Mada Press, Yogyakarta, 2005
- , *Pengertian-Pengertian Dasar Tentang Tindak Pemerintahan (Bestuurshandeling)*, Djumali, Surabaya, 2005
- , *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2001
- , *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987
- , *Tentang Wewenang*, Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya, 1998

- Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003
- SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2006
- SF. Marbun, Dkk, *Dimensi-dimensi Pemikiran Hukum Adminitrasi Negara*, UI Press, Yogyakarta, 2001
- Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 2006
- Sondang P. Siagian, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Bumi Aksara, Jakarta, 2008.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Rajawali Pres, Jakarta, 2010
- Sastra Djadmika dan Marsono, *Hukum Kepegawaian Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 1979
- Sri Hartini, dkk, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010
- Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Universitas Padjajaran, Bandung, 2006
- Victor Situmorang, *Pokok-pokok Peradilan Tata Usaha Negara*, Rineka Cipta, Jakarta, 2000
- Victor M. Situmorang, dan Jusuf Juhir, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat*, Yogyakarta, Rineka Cipta, 2014

B. Undang-Undang

Undang-undang No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara

Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS

C. Jurnal Hukum

Heri Suryadi , *Implementasi Kebijakan Disiplin Terhadap Pegawai Negeri Sipil Pada Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Riau*, Jurnal Vol. 2 No. 1 (September) 2016

Lia Watimah, *Pengaruh Kepemimpinan, Sanksi Hukum dan Pengawasan terhadap Kedisiplinankerja Pegawai Padadinas Sosial Provinsi Riau*, Jurnal Vol. 4 No. 1 (Februari) 2017.

