

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Pembangunan di Indonesia dimaksudkan untuk mewujudkan cita-cita nasional, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Kemudian hal tersebut dikontradiktifkan dan dipisahkan secara tegas antara Negara hukum pada satu pihak dan Negara kekuasaan di pihak lain yang dapat menjelma seperti dalam bentuk diktatur atau bentuk lainnya semacam itu, yang tidak dikehendaki dilaksanakan di persada pertiwi ini.¹

Selain itu Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1 ayat (3) memberikan perlindungan hukum bagi rakyat, sebagaimana dikemukakan Philipus M. Hadjon bahwa perlindungan hukum bagi rakyat terhadap tindak pemerintahan dilandasi oleh dua prinsip yaitu prinsip hak asasi manusia dan prinsip negara hukum. Pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi mendapat tempat utama dan dapat dikatakan sebagai tujuan dari pada negara hukum.²

Indonesia merupakan negara yang kaya akan budaya dan adat yang tersebar dari Sabang hingga Merauke. Salah satu kearifan bangsa ini adalah budaya dan adat tersebut menyiratkan nilai-nilai dan norma-norma. Pesatnya

¹ Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1992, hlm. 1.

² Philipus M. Hadjon, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Edisi Revisi, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 2.

pembangunan nasional dalam segala bidang di era reformasi ini memerlukan Pegawai Negeri yang handal. Artinya Pegawai Negeri yang dapat meneruskan kesinambungan pembangunan nasional melalui peningkatan sumber daya manusia yang ada secara profesional. Profesionalisme membutuhkan pegawai yang berdedikasi tinggi, moralitas yang baik, loyalitas terjamin dan mempunyai disiplin kerja yang tinggi, kejujuran yang tinggi dan rasa keadilan yang tinggi yaitu untuk penyelenggaraan tugas, fungsi, dan kewajiban kepegawaian, yang meliputi perencanaan, pengadaan, pengembangan kualitas, penempatan, promosi, penggajian, kesejahteraan, dan pemberhentian.

Saat ini, tujuan dan usaha untuk mencapai sistem pemerintahan yang maju, baik dan dapat mengejar ketertinggalan dari negeri lain, selanjutnya menjadi tujuan utama bagi masyarakat dan pemerintahan Indonesia. Dengan berkembangnya ilmu pengetahuan dan teknologi saat ini salah satu perubahan mendasar pada bidang pemerintahan yaitu mewujudkan tata pemerintahan yang demokratis dan baik (*democratic and good governance*). Karena itu salah satu unsur penyelenggaraan pemerintahan yang penting memperoleh perhatian dalam upayanya adalah penataan Aparatur Negara.

Namun, demikian pembangunan nasional itu melalui peningkatan sumber daya manusia yang bertanggung jawab, realitasnya Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang melakukan indisipliner yang kemudian menunjukkan angka yang tinggi seperti karena tidak masuk kerja 46 (empat puluh enam) hari atau lebih tanpa alasan yang sah dalam setahun, hal ini dianggap menyalahgunakan

wewenang. Yuridis bagi warga negaranya dalam memperoleh pekerjaan yang layak, sebagaimana tertulis dalam Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945, menyatakan: “Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”. Isi Pasal tersebut, negara menyadari akan arti penting dan mendasarnya masalah pekerjaan bagi kelangsungan hidup manusia. Manusia untuk menjaga kelangsungan hidupnya, maka perlu bekerja untuk menghasilkan sesuatu imbalan berupa materi, dan salah satu dari pekerjaan itu adalah dengan cara mengabdikan pada negara dengan menjadi Pegawai Negeri.

Penyelenggara pemerintahan yang telah mempunyai kualitas tersebut, maka dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan dan pembangunan dapat berjalan secara efektif. Kualitas Pegawai Negeri yang baik dalam setiap Aparatur Negara, akan menumbuhkan rasa tanggung jawab baik secara materil maupun moril terhadap semua tugas-tugas yang dipikulnya, serta tumbuh kesadaran untuk selalu menjunjung tinggi peraturan yang ada. Pemerintah dalam rangka melaksanakan ketentuan Pasal 30 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, mengganti Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 yang sudah tidak sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan keadaan, maka diberlakukanlah Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Ketentuan pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 53 tersebut, ditetapkan dalam Surat Edaran Kepala Badan Administrasi

Kepegawaian Negara Nomor 21 Tahun 2010, yang menetapkan kewajiban dan larangan bagi Pegawai Negeri Sipil tersebut.

Dalam pengangkatan Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) pada Pasal 34 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil menyatakan:

- (1) Calon PNS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 wajib menjalani masa percobaan selama 1 (satu) tahun.
- (2) Masa percobaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan masa prajabatan.
- (3) Masa prajabatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan melalui proses pendidikan dan pelatihan.
- (4) Proses pendidikan dan pelatihan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan secara terintegrasi untuk membangun integritas moral, kejujuran, semangat dan motivasi nasionalisme dan kebangsaan, karakter kepribadian yang unggul dan bertanggung jawab, dan memperkuat profesionalisme serta kompetensi bidang.
- (5) Pendidikan dan pelatihan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) hanya dapat diikuti 1 (satu) kali.
- (6) Pembinaan pendidikan dan pelatihan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan oleh Kepala LAN.
- (7) Ketentuan lebih lanjut mengenai pendidikan dan pelatihan sebagaimana dimaksud pada ayat (4), ayat (5), dan ayat (6) diatur dengan Peraturan Kepala LAN.

Kemudian pada Pasal 36 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil menyatakan:

- (1) Calon PNS yang diangkat menjadi PNS harus memenuhi persyaratan:
 - a. lulus pendidikan dan pelatihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34; dan
 - b. sehat jasmani dan rohani.
- (2) Calon PNS yang telah memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diangkat menjadi PNS oleh PPK ke dalam Jabatan dan pangkat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam praktiknya masih ada pemegang kekuasaan menggunakan kewenangannya yang semena-mena seperti yang terjadi di Denpasar Bali seorang Calon Pegawai Negeri Sipil yang di pecat tanpa adanya alasan yang kuat oleh Walikota Denpasar. I Made Lila Arsana sudah melalui masa prajabatan dan dinyatakan lulus CPNS dengan kualifikasi baik sekali pada 5 Juli 2010, dirinya tak kunjung diangkat sebagai PNS.

Dalam pemberhentian unsur penggerak pemerintahan di dalamnya sebagaimana diatur dalam Pasal 78 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur seorang kepala daerah dan wakil kepala daerah yang dapat berhenti karena jabatannya sebagai kepala daerah, yaitu apabila:

1. meninggal dunia;
2. permintaan sendiri, dan
3. diberhentikan.

Untuk mewujudkan hal tersebut maka pegawai negeri perlu dibina dengan sebaik-baiknya melalui pendidikan dan pelatihan di samping sistem karier dan sistem prestasi kerja. Di sisi lain diperlukannya pengaturan yang meliputi perencanaan, pengadaan, pengembangan kualitas, penempatan, promosi, penggajian, kesejahteraan, dan pemberhentian. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara pada Pasal 87 dan Pasal 88 tentang Pemecatan Aparatur Sipil Negara terdapat pemberhentian secara tidak hormat yang berada pada Pasal 87 ayat (4) yang menyatakan:

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

Mekanisme pemberhentian tidak hormat diatur dalam Pasal 23 sampai Pasal 31 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Pegawai Negeri Sipil aturan itu menjelaskan bagaimana prosedur pemanggilan, pemeriksaan, hingga penjatuhan hukuman disiplin. Sejak melaksanakan prajabatan itu, penggugat berulang kali menanyakan pada atasannya, Made Erwin Suryadharma Sena sebagai Kepala Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Sosial Kota Denpasar. Namun, Penggugat selalu mendapat jawaban sedang dalam proses. Sembilan tahun menjadi CPNS dikatakan Bakuh, Lila tidak juga mendapat kepastian pengangkatan sebagai PNS.³

Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil, disebutkan bahwa CPNS yang telah menjalankan masa

³ Putu Candra, *Made Lila Gugat Rai Mantra Usai Pemecatan CPNS, Begini Respon Humas Pemkot Denpasar*, <https://bali.tribunnews.com/2019/02/22/made-lila-gugat-rai-mantra-usai-pemecatan-cpns-begini-respon-humas-pemkot-denpasar>, diunduh pada Rabu 17 Juli 2019, pukul 21.30 WIB.

percobaan sekurang-kurangnya satu tahun dan paling lama dua tahun, diangkat menjadi PNS oleh pejabat pembina kepegawaian. Namun I Made Lila Arsana mendapatkan SK Pemberhentian yang ditandatangani pelaksana tugas (Plt.) Wali Kota Denpasar saat itu, IGN Jaya Negara tertanggal 2 April 2018.

SK tersebut dianggap cacat karena ditanda tangani pada 2 April 2018, tapi baru diserahkan pada I Made Lila Arsana 7 Juni 2018. Ada selang waktu dua bulan lebih. Pemberhentian tersebut beralasan I Made Lila Arsana diberhentikan karena terbukti melakukan pelanggaran disiplin tingkat sedang atau berat.⁴ Alasan pemberhentian karena pelanggaran disiplin tingkat sedang periode Februari sampai dengan Maret 2010, sedangkan sampai Juni 2018 penggugat masih bekerja di instansinya dan sebelum ada SK pemberhentian, atasan penggugat juga tidak pernah memberikan teguran lisan maupun tertulis pada penggugat.

Berdasarkan uraian diatas peneliti tertarik untuk mengkajinya lebih dalam bentuk penelitian hukum yang berjudul **Pemberhentian Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) Oleh Walikota Denpasar Bali Dihubungkan Dengan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.**

⁴ Ali Mustofa, *Ini Kejanggalan Pemecatan CPNS Pemkot Denpasar yang Berujung Gugatan*, <https://radarbali.jawapos.com/read/2019/02/22/120902/ini-kejanggalan-pemecatan-cpns-pemkot-denpasar-yang-berujung-gugatan>, diunduh pada Rabu 17 Juli 2019, pukul 22.13 WB.

B. Identifikasi Masalah

1. Bagaimana pemberhentian Calon Pegawai Negeri Sipil yang sudah lulus menjalani masa percobaan selama 1 (satu) tahun atas praduga tidak disiplin berkeja berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil *jo.* Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil?
2. Bagaimana akibat hukum pemberhentian Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) oleh Plt. Walikota Denpasar berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil?
3. Bagaimana upaya Komisi Aparatur Sipil Negara dalam menyelesaikan permasalahan pemberhentian Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) oleh Plt. Walikota Denpasar berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui, mengkaji dan menganalisis tentang pemberhentian Calon Pegawai Negeri Sipil yang sudah lulus menjalani masa percobaan selama 1 (satu) tahun atas praduga tidak disiplin berkeja berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil *jo.* Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

2. Untuk mengetahui, mengkaji dan menganalisis tentang akibat hukum pemberhentian Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) oleh Plt. Walikota Denpasar berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.
3. Untuk mengetahui, mengkaji dan menganalisis upaya Komisi Aparatur Sipil Negara dalam menyelesaikan permasalahan pemberhentian Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) oleh Plt. Walikota Denpasar berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.

D. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu hukum tata negara, khususnya mengenai masalah pemberhentian Walikota dengan melalui pesan instan whatsapp oleh Gubernur.

2. Kegunaan Praktis

- a. Peneliti berharap penelitian ini dapat menambah wawasan di bidang ilmu hukum pada umumnya, khususnya dalam bidang hukum tata negara yang membahas mengenai pemberhentian Walikota dengan melalui pesan instan whatsapp oleh Gubernur.

- b. Kepada Gubernur agar tidak terulang kembali dalam pemberhentian yang melanggar ketentuan aturan yang berlaku.
- c. Penelitian ini diharapkan berguna serta bermanfaat bagi praktisi dan institusi terkait, terutama untuk pemberhentian eksekutif.

E. Kerangka Pemikiran

Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen Alinea keempat menyatakan, bahwa tujuan pembentukan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) adalah (a) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, (b) mewujudkan kesejahteraan umum, (c) mencerdaskan kehidupan bangsa, dan (d) ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian dan keadilan sosial.

Pemberhentian suatu jabatan Aparatur Sipil Negara oleh atasannya harus berdasarkan Pancasila sebagai dasar dan falsafah negara dan sumber dari segala sumber hukum. Dalam hal ini, *grand theory* yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori negara hukum.

Konsep *rechtsstaat* bertumpu pada sistem hukum kontinental yang disebut “*civil law*” atau “*modern Roman Law*” sedangkan konsep “*the rule of law*” bertumpu atas sistem hukum yang disebut “*common law*”. Karakteristik “*civil law*” adalah “administratif”, sedangkan karakteristik “*common law*” adalah “*judicial*”. Berbeda dengan latar belakang negara hukum Republik Indonesia, sama halnya dengan istilah “demokrasi”, yang sebelumnya tidak

dikenal namun dengan pengaruh pikiran barat dikenal demokrasi dengan atribut tambahan. Begitu juga halnya dengan negara hukum yang dikenal dengan Negara Hukum Pancasila. Sehingga, negara hukum Republik Indonesia bukan sekedar terminologi dari “*rechtsstaat*” atau “*rule of law*”.⁵

Menurut Julius Stahl, konsep negara hukum yang disebutnya dengan istilah *rechtsstaat* itu mencakup empat elemen penting, yaitu: (a) Perlindungan hak asasi manusia; (b) Pembagian kekuasaan; (c) Pemerintahan berdasarkan undang-undang; dan (d) Peradilan Tata Usaha Negara.⁶ Kemudian, A.V. Dicey menguraikan adanya tiga ciri penting dalam setiap Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah *the Rule of Law*, yaitu: *supremacy of law* (supremasi hukum); *equality before the law* (persamaan didepan hukum); dan *due process of law* (proses hukum yang adil).⁷

Menurut Scheltema, yang dikutip oleh Jimly Assiddiqie, merumuskan pandangannya tentang unsur-unsur dan asas-asas negara hukum itu secara baru, yaitu meliputi 5 (lima) hal sebagai berikut:⁸

1. Pengakuan, penghormatan, dan perlindungan Hak Asasi Manusia yang berakar dalam penghormatan atas martabat manusia (*human dignity*).
2. Berlakunya asas kepastian hukum. Negara Hukum untuk bertujuan menjamin bahwa kepastian hukum terwujud dalam masyarakat. Hukum bertujuan untuk mewujudkan kepastian hukum dan kredibilitas yang tinggi,

⁵ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm. 72-74.

⁶ Jimly Assiddiqie, 2004, *Cita Negara Hukum Indonesia Kontemporer*, Jurnal, Simbur Cahaya No. 25 Vol. IX, hlm. 167.

⁷ A.V. Dicey, *Pengantar Studi Hukum Konstitusi, Terjemahan dari Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Nusamedia, Bandung, 2007, hlm. 254-259.

⁸ Jimly Assiddiqie, *Gagasan Negara Hukum Indonesia*, Tanpa Penerbit, 2009, hlm. 5-6.

sehingga dinamika kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat *predictable*. Asas-asas yang terkandung dalam atau terkait dengan asas kepastian hukum itu adalah:

- a. Asas legalitas, konstitusionalitas, dan supremasi hukum;
 - b. Asas undang-undang menetapkan berbagai perangkat peraturan tentang cara pemerintah dan para pejabatnya melakukan tindakan pemerintahan;
 - c. Asas non-retroaktif perundang-undangan, sebelum mengikat undang-undang harus lebih dulu diundangkan dan diumumkan secara layak;
 - d. Asas peradilan bebas, independen, imparial, dan objektif, rasional, adil dan manusiawi;
 - e. Asas *non-liquet*, hakim tidak boleh menolak perkara karena alasan undang-undangnya tidak ada atau tidak jelas;
 - f. Hak asasi manusia harus dirumuskan dan dijamin perlindungannya dalam undang-undang maupun UUD.
3. Berlakunya persamaan (*Similia Similius atau Equality before the Law*). Dalam Negara Hukum, Pemerintah tidak boleh mengistimewakan orang atau kelompok orang tertentu, atau mendiskriminasikan orang atau kelompok orang tertentu. Dalam prinsip ini, terkandung (a) adanya jaminan persamaan bagi semua orang di hadapan hukum dan pemerintahan, dan (b) tersedianya mekanisme untuk menuntut perlakuan yang sama bagi semua warga negara.
4. Asas demokrasi dimana setiap orang mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk turut serta dalam pemerintahan atau untuk mempengaruhi tindakan-tindakan pemerintahan. Untuk itu asas demokrasi itu diwujudkan melalui beberapa prinsip, yaitu:
- a. Adanya mekanisme pemilihan pejabat-pejabat publik tertentu yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil yang diselenggarakan secara berkala;
 - b. Pemerintah bertanggung jawab dan dapat dimintai pertanggungjawaban oleh badan perwakilan rakyat;
 - c. Semua warga negara memiliki kemungkinan dan kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan politik dan mengontrol pemerintah;

- d. Semua tindakan pemerintahan terbuka bagi kritik dan kajian rasional oleh semua pihak;
 - e. Kebebasan berpendapat/berkeyakinan dan menyatakan pendapat;
 - f. Kebebasan pers dan lalu lintas informasi;
 - g. Rancangan undang-undang harus dipublikasikan untuk memungkinkan partisipasi rakyat secara efektif.
5. Pemerintah dan Pejabat mengemban amanat sebagai pelayan masyarakat dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan bernegara yang bersangkutan. Dalam asas ini terkandung hal-hal sebagai berikut:
- a. asas-asas umum pemerintahan yang layak;
 - b. syarat-syarat fundamental bagi keberadaan manusia yang bermartabat manusiawi dijamin dan dirumuskan dalam aturan perundang-undangan, khususnya dalam konstitusi;
 - c. pemerintah harus secara rasional menata tiap tindakannya, memiliki tujuan yang jelas dan berhasil guna (*doelmatig*). Artinya, pemerintahan itu harus diselenggarakan secara efektif dan efisien.

Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh eksekutif, legislatif dan yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu hukum, kewenangan (wewenang), keadilan, kejujuran, kebijaksanaan dan kebajikan.⁹

Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan Negara agar Negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*) sehingga Negara itu dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas, berprestasi dan berkinerja melayani warganya.

⁹ Rusadi Kantaprawira, *Hukum dan Kekuasaan*, Makalah, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 1998, hlm. 37-38.

Oleh karena itu Negara harus diberi kekuasaan. Kekuasaan menurut Miriam Budiardjo adalah 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.¹⁰

Agar kekuasaan dapat dijalankan maka dibutuhkan penguasa atau organ sehingga Negara itu dikonsepsikan sebagai himpunan jabatan-jabatan (*een ambten complex*) dimana jabatan-jabatan itu diisi oleh sejumlah pejabat yang mendukung hak dan kewajiban tertentu berdasarkan konstruksi subyek-kewajiban.¹¹

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. Kewenangan sering disejajarkan dengan istilah wewenang. Istilah wewenang digunakan dalam bentuk kata benda dan sering disejajarkan dengan istilah *bevoegheid* dalam istilah hukum Belanda.

Sesuai dengan prinsip demokrasi yaitu kedaulatan rakyat, maka rakyat dianggap sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam sistem pemerintahan

¹⁰ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2012, hlm. 35.

¹¹ Rusadi Kantaprawira, *op.cit*, hlm. 39.

Negara. Perspektif kedaulatan rakyat (the sovereignty of the people), semua kekuasaan dalam konteks kenegaraan berasal dan narasumber dari rakyat, meskipun fungsi-fungsi kekuasaan negara dibedakan dalam 3 cabang yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Mengatur atau menentukan aturan dan menetapkan hukum Negara yang akan mengikat dan membebani rakyat, haruslah didasarkan atas persetujuan rakyat itu sendiri.

Negara atau pemerintah tidak berhak mengatur warga negaranya kecuali atas dasar kewenangan yang secara eksplisit diberikan oleh rakyat sendiri melalui perantaraan wakilwakil mereka yang duduk di lembaga perlemen.¹² Kewenangan atau wewenang sendiri berasal dari suatu istilah yang biasa digunakan dalam lapangan hukum publik. Apabila dicermati terdapat perbedaan antara keduanya.

Kewenangan adalah apa yang disebut “kekuasaan formal”. Kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang atau legislatif kekuasaan eksekutif atau administratif. Berbeda dengan “wewenang” hanya mengenai suatu “*onderdeel*” tertentu saja dari kewenangan. Kewenangan pembentukan undang-undang merupakan fungsi yang sangat strategis dalam penyelenggaraan suatu bangsa, oleh karena secara nyata kedaulatan yang diakui dalam Negara tersebut dapat dilaksanakan. Menurut Philipus M. Hadjon jabatan memperoleh wewenang melalui 3 sumber yakni atribusi, delegasi, dan mandate.¹³

¹² Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Rajawali Pers, Jakarta, 2006, hlm. 261.

¹³ Philipus M. Hadjon, dkk, *Hukum Administrasi Negara*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2005, hlm.140.

Hasil produk dari ketiga lembaga Negara tersebut adalah undang-undang, oleh karena materi yang diatur dalam undang-undang hanya terbatas pada hal-hal yang bersifat umum saja, maka diperlukan bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan yang lebih rendah (*subordinate legislation*) sebagai peraturan pelaksana undang-undang yang bersangkutan. Pemberian kewenangan untuk mengatur lebih lanjut mengenai teknis atau pelaksana dari undang-undang disebut dengan pemberian kewenangan delegasi. Proses pendelegasian kewenangan regulasi atau legislasi inilah yang disebut sebagai pendelegasian kewenangan legislatif atau “*legislative delegation of rule making power*”.¹⁴

Pengaturan pendelegasian kewenangan dapat dilakukan dengan 3 (tiga) alternatif syarat, yaitu:¹⁵

1. Adanya perintah yang tegas mengenai subjek lembaga pelaksana yang diberi delegasi kewenangan dan bentuk peraturan pelaksana untuk menuangkan materi pengaturan yang didelegasikan;
2. Adanya perintah yang tegas mengenai bentuk peraturan pelaksana untuk menuangkan materi pengaturan yang didelegasikan; atau
3. Adanya perintah yang tegas mengenai pendelegasian kewenangan dari undang-undang atau lembaga pembentuk undang-undang kepada lembaga penerima delegasi kewenangan, tanpa penyebutan bentuk peraturan yang mendapat delegasi.

Ketiga syarat tersebut bersifat pilihan dan salah satunya harus ada dalam pemberian delegasi kewenangan pengaturan (*rule-making power*). Berbeda

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Rajawali Pers, Jakarta, 2006, hlm. 148.

¹⁵ *Ibid*, hlm. 266.

halnya dengan kewenangan delegasi maupun atribusi. Kewenangan mandat merupakan pemberian, pelimpahan, atau pengalihan kewenangan oleh suatu organ pemerintahan kepada pihak lain untuk mengambil keputusan atas tanggungjawab sendiri.¹⁶ Apabila kewenangan yang dilimpahkan atau didelegasikan tersebut merupakan kewenangan untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan (*the power of rule-making atau law-making*), maka dengan terjadinya pendelegasian kewenangan tersebut akan mengakibatkan terjadi pula peralihan kewenangan untuk membentuk undang-undang sebagaimana mestinya. Selain atribusi dan delegasi, mandat merupakan salah satu sumber kewenangan. Mandat merupakan kewenangan yang diberikan oleh suatu organ pemerintahan kepada orang lain untuk atas nama atau tanggungjawabnya sendiri mengambil keputusan.¹⁷

Pembinaan merupakan suatu tindakan, proses, hasil, atau pernyataan menjadi lebih baik, pembinaan menunjukkan adanya kemajuan, peningkatan, perubahan, evolusi atas berbagai kemungkinan, berkembang, atau peningkatan atas sesuatu.¹⁸ Pengertian di atas mengandung dua hal yaitu; pertama, bahwa pembinaan itu sendiri bisa berupa tindakan, proses, atau pernyataan dari suatu tujuan; kedua, pembinaan bisa menunjukkan kepada perbaikan atas sesuatu. Pengertian lain dikemukakan oleh Rahardjo dkk, bahwa pembinaan dalam manajemen sumber daya manusia adalah upaya untuk menaikkan potensi dan

¹⁶ *Ibid*, hlm. 264.

¹⁷ *Ibid*

¹⁸ Miftah Thoha, *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*, Kencana Press, Jakarta, 1999, hlm. 52.

kompetensi melalui pendidikan formal maupun informal, pembinaan menurut pengertian di atas, bertujuan untuk menggali potensi dan kompetensi pegawai.¹⁹

Potensi dan kompetensi pegawai perlu terus dibina agar dapat meningkatkan kualitas kerja. Pembinaan adalah proses mengarahkan yang dilakukan oleh seorang manajer untuk melatih dan memberikan orientasi kepada seorang karyawan tentang realitas di tempat kerja, dan membantunya mengatasi hambatan dalam mencapai prestasi optimal. Pembinaan erat kaitannya dengan kata membina, membimbing, yaitu proses pemberian dukungan oleh manajer untuk membantu seorang karyawan mengatasi masalah pribadi di tempat kerja atau masalah yang muncul akibat perubahan organisasi yang berdampak pada prestasi kerja.

Pembinaan pegawai dapat diartikan sebagai suatu kebijaksanaan agar perusahaan (organisasi) memiliki pegawai yang handal dan siap menghadapi tantangan. Kegiatan dalam pembinaan yang dilakukan antara lain pembentukan sikap mental yang loyal, peningkatan keterampilan dan kecakapan melaksanakan tugas organisasi.

Rencana pembinaan harus berkait dengan sistem penghargaan agar pegawai bersemangat untuk mengabdikan dan setia kepada organisasi. Pembinaan diberikan batasan yang sempit, yaitu upaya untuk meningkatkan kecakapan dan keterampilan karyawan melalui pendidikan dan pelatihan. Istilah pembinaan dalam administrasi kepegawaian diberikan pengertian yang luas, meliputi

¹⁹ *Ibid*

berbagai unsur kegiatan seperti pengembangan karier, perpindahan, pendidikan dan latihan, sampai dengan kesejahteraan di luar gaji. Pembinaan dalam konteks pembahasan administrasi kepegawaian, pembinaan pegawai diartikan sebagai proses pembentukan sosok pegawai yang diinginkan organisasi.²⁰

Adapun yang menjadi tujuan dari pembinaan Pegawai Negeri adalah sebagai berikut:²¹

1. Diarahkan untuk menjamin penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdaya guna dan berhasil guna;
2. Meningkatkan mutu dan keterampilan dan memupuk kegairahan kerja;
3. Diarahkan menuju terwujudnya komposisi pegawai, baik dalam jumlah maupun mutu yang memadai serasi dan harmonis;
4. Terwujudnya pegawai yang setia dan taat kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dan terwujudnya aparatur yang bersih dan berwibawa;
5. Ditujukan kepada terwujudnya suatu iklim kerja yang serasi dan menjamin terciptanya kesejahteraan jasmani maupun rohani secara adil dan merata;
6. Diarahkan kepada penyaluran, penyebaran dan pemanfaatan pegawai secara teratur terpadu dan berimbang; dan
7. Diarahkan kepada pembinaan dengan menggunakan sistem karier dan sistem prestasi kerja.

Suatu pembinaan diarahkan agar: (1) pegawai dapat melaksanakan tugas-tugas secara berdaya guna dan berhasil guna; (2) mutu keterampilan pegawai meningkat sehingga dapat menjamin semakin berpartisipasi dalam pelaksanaan tugas-tugas; (3) diperolehnya para pegawai yang setia dan taat

²⁰ Tayibnapis Burhannudin A, *Administrasi Kepegawaian Suatu Tinjauan Analitik*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1995, hlm. 136.

²¹ Musanef, *Manajemen Kepegawaian Di Indonesia*, PT.Toko Gunung Agung, Jakarta, 1996, hlm. 85.

kepada kepentingan perusahaan (organisasi), negara dan pemerintah; dan (4) terciptanya iklim kerja yang harmonis, serasi dan mampu menghasilkan produk yang bermutu dan optimal.²²

Pemerintah dalam rangka melaksanakan ketentuan Pasal 30 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, mengganti Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 yang sudah tidak sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan keadaan, maka diberlakukanlah Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Ketentuan pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 53 tersebut, ditetapkan dalam Surat Edaran Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara Nomor 21 Tahun 2010, yang menetapkan kewajiban dan larangan bagi Pegawai Negeri Sipil tersebut.

Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat dengan PNS Indonesia sebagai salah satu elemen personifikasi negara, telah diberikan keistimewaan untuk perlindungan terhadap profesinya, tentu disamping peningkatan kompetensi dan kualifikasi diri disahkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Dibalik maksud baik pembuatan undang-undang ini, yaitu untuk menjadikan Pegawai Negeri Sipil sebagai sosok yang berintegritas, profesional, netral, apolitis, bebas kolusi, korupsi, nepotisme, nasionalis, dan sebagainya. Dalam memahami bentuk disiplin Pegawai Negeri Sipil, Pegawai Negeri Sipil

²² Saydam Gouzali, *Kamus Istilah Kepegawaian*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1997, hlm. 205.

sebagai abdi Negara perlu mengacu pada peraturan perundangundangan yang berlaku dan membahas mengenai disiplin pegawai.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil yang berisi tentang seluruh kewajiban dan larangan bagi Pegawai Negeri Sipil. Pada Tahun 2010, peraturan tentang Disiplin PNS disempurnakan lagi dengan keluarnya Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 mengatur tentang disiplin Pegawai Negeri Sipil yang berisi tentang 17 kewajiban dan 15 (lima belas) larangan. Peraturan Pemerintah ini dibuat sebagai panduan tentang pemberian penghargaan (*reward*) dan penghukuman (*punishment*) pada Pegawai Negeri Sipil.

Hal yang paling penting dalam pembinaan Aparatur Sipil Negara adalah konsistensi terhadap kebijakan pemberian penghargaan (*reward*) dan penghukuman (*punishment*) dalam rangka mewujudkan Pegawai Negeri Sipil atau yang disingkat Pegawai Negeri Sipil yang disiplin yaitu penghargaan (*reward*) kepada siapapun Pegawai Negeri Sipil yang telah berprestasi dan memberikan yang terbaik dalam bentuk sekecil apapun dan penghukuman (*punishment*) yang diberikan kepada siapapun yang melanggar. Salah satu bentuk dari penerapan pemberian penghargaan (*reward*) dan penghukuman (*punishment*) adalah dengan diterapkannya Mutasi pegawai. Pemberian penghargaan (*reward*) dan penghukuman (*punishment*) diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Pada Pasal 82 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menjelaskan bahwa Pegawai Negeri Sipil yang telah menunjukkan kecakapan, kedisiplinan, dan prestasi kerja dalam melaksanakan tugasnya dapat diberikan penghargaan.²³ Bentuk-bentuk penghargaan:

- a. tanda kehormatan;
- b. kenaikan pangkat istimewa;
- c. Kesempatan prioritas untuk pengembangan kompetensi; dan/atau
- d. kesempatan menghadiri acara resmi dan/atau acara kenegaraan.

Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil menurut Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Peraturan disiplin pegawai negeri sipil adalah peraturan yang mengatur kewajiban, larangan, dan sanksi apabila kewajiban tidak ditaati atau laranganlarangan dilanggar oleh Pegawai Negeri Sipil, Pelaksanaan ketentuan-ketentuan peraturan tersebut, oleh Badan Kepegawaian Negara telah mengeluarkan suatu Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 21 Tahun 2010 Tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Penghukuman atau punishment adalah sebuah cara untuk mengarahkan sebuah tingkah laku agar sesuai dengan tingkah laku yang berlaku secara umum. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil pada Pasal 7 diatur mengenai Tingkat dan jenis hukuman disiplin.

²³ Abdullah Faisal, *Hukum Kepegawaian Indonesia*, Rangkang Education Yogyakarta & PuKap-Indonesia, Yogyakarta, 2012, hlm. 119.

Tingkat hukuman disiplin terdiri atas:

- a. hukuman disiplin ringan;
- b. hukuman disiplin sedang;
- c. hukuman disiplin berat;

Jenis hukuman disiplin ringan terdiri atas:

- a. teguran lisan;
- b. teguran tertulis;
- c. pernyataan tidak puas secara tertulis.

Jenis hukuman disiplin sedang terdiri atas:

- a. penundaan kenaikan gaji sekala berkala selama 1 (satu) tahun;
- b. penundaan kenaikan pangkat selama 1 (satu) tahun;
- c. penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 1 (satu) tahun.

Jenis hukuman disiplin berat terdiri atas:

- a. penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 3 (tiga) tahun;
- b. pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah;
- c. pembebasan dari jabatan;
- d. pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai Pegawai Negeri Sipil;
- e. pemberhentian tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil.

F. Metode Penelitian

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan spesifikasi penelitian yaitu suatu metode penelitian yang bertujuan untuk menggambarkan keadaan daripada objek yang diteliti dengan menggunakan data atau menganalisa, dengan menulis data sesuai dengan data yang diperoleh dari masyarakat. Untuk dapat mengetahui dan membahas suatu permasalahan maka diperlukan adanya pendekatan dengan mempergunakan metode-metode tertentu yang bersifat ilmiah, sebagai berikut:

1. Spesifikasi Penelitian

Peneliti melakukan penelitian peneliti menggunakan metode penelitian *deskriptif analitis*. Menurut pendapat Komarudin bahwa “*Deskriptif Analitis* ialah menggambarkan masalah yang kemudian menganalisa permasalahan yang ada melalui data-data yang telah dikumpulkan kemudian diolah serta disusun dengan berlandaskan kepada teori-teori dan konsep-konsep yang digunakan”.²⁴

2. Metode Pendekatan

Peneliti melakukan pendekatan *yuridis normatif*, maksudnya hukum dikonsepsikan sebagai norma, kaidah, asas, atau dogma-dogma, yang disertai dengan contoh kasus dan perbandingan sistem peradilan. Metode pendekatan merupakan prosedur penelitian logika keilmuan hukum,

²⁴ Martin Steinman dan Gerald Willen, *Metode Penelitian Skripsi dan Tesis*, Angkasa, Bandung, 1974, hlm. 97.

maksudnya suatu prosedur pemecahan masalah dari data yang diperoleh berdasarkan pengamatan kepustakaan, data sekunder yang kemudian disusun, dijelaskan dan dianalisis dengan memberikan kesimpulan.²⁵

3. Tahap Penelitian

Sebelum peneliti melakukan penelitian, terlebih dahulu penetapan tujuan harus jelas, kemudian melakukan perumusan masalah dari berbagai teori dan konsepsi yang ada, untuk mendapatkan data primer dan data skunder sebagaimana dimaksud di atas, dalam penelitian ini dikumpulkan melalui dua tahap, yaitu:

- a. Penelitian kepustakaan (*library research*), penelitian kepustakaan merupakan data sekunder yang terdiri atas:

- 1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer ini mencakup peraturan perundang-undangan yang meliputi:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.
- c) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

²⁵ Jhony Ibrahim, *Theori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Banyu Media, Malang, 2006, hlm. 57.

- d) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
 - e) Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2010 tentang Kewenangan Gubernur.
 - f) Peraturan Pemerintah Nomor 53 tahun 2010 tentang Pegawai Negeri Sipil.
 - g) Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.
- 2) Bahan hukum sekunder, bahan pustaka yang berisikan informasi tentang bahan primer mengacu pada buku-buku, karya ilmiah dan lain-lain. Sehingga dapat membantu untuk menganalisa dan memahami bahan hukum primer dan objek penelitian yang sedang diteliti.
- 3) Bahan hukum tersier, bahan-bahan lain yang ada relevansinya dengan pokok permasalahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan sekunder antara lain artikel, berita dari internet, majalah, koran, kamus hukum dan bahan diluar bidang hukum yang dapat menunjang dan melengkapi data penelitian sehingga masalah tersebut dapat dipahami secara komprehensif.

b. Penelitian lapangan (*field research*), penelitian lapangan ini merupakan data primer yang diperlukan untuk menunjang dan melengkapi data sekunder yang diperoleh dengan cara melakukan tanya jawab dengan pihak yang berwenang.

4. Teknik Pengumpulan Data

- a. Studi kepustakaan (*study research*) yaitu melalui penelaahan data yang diperoleh dalam peraturan perundang-undangan, buku, teks, jurnal, hasil penelitian, ensiklopedi, bibliografi, indeks kumulatif, dan lain-lain melalui inventarisasi data secara sistematis dan terarah, sehingga diperoleh gambaran apakah yang terdapat dalam suatu penelitian, apakah satu aturan bertentangan dengan aturan yang lain atau tidak, sehingga data yang akan diperoleh lebih akurat. Dengan menggunakan metode pendekatan *yuridis-normatif*, yaitu dititik beratkan pada penggunaan data kepustakaan atau data sekunder yang berupa bahan hukum primer, sekunder dan tersier yang ditunjang oleh data primer. Metode pendekatan ini digunakan dengan mengingat bahwa permasalahan yang diteliti berkisar pada peraturan perundangan yaitu hubungan peraturan satu dengan peraturan lainnya serta kaitannya dengan penerapannya dalam praktik.
- b. Studi lapangan (*field research*) yaitu untuk memperoleh data primer sebagai penunjang data sekunder dengan cara melakukan wawancara dengan pihak-pihak terkait.

5. Alat Pengumpul Data

- a. Data kepustakaan, peneliti sebagai insrtumen utama dalam pengumpulan data kepustakaan dengan menggunakan alat tulis untuk mencatat bahan-bahan yang diperlukan kedalam buku catatan, kemudian digunakan alat elektronik (*commputer*) untuk mengetik dan menyusun bahan-bahan yang telah diperoleh.
- b. Data lapangan, melakukan wawancara kepada pihak-pihak yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti dengan menggunakan pedoman wawancara terstruktur (*directive interview*) atau pedoman wawancara bebas (*non directive interview*) serta menggunakan alat perekam suara (*voice recorder*) dengan sebelumnya memohon izin kepada narasumber untuk merekam pembicaraan terkait dengan permasalahan yang akan diteliti.

6. Analisis Data

Sebagai cara untuk menarik kesimpulan dari penelitian yang sudah terkumpul disini peneliti sebagai instrumen analisis, yang akan menggunakan metode analisis *Yuridis-kualitatif*. Dalam arti bahwa melakukan analisis terhadap data yang diperoleh dengan menekankan pada tinjauan normatif terhadap objek penelitian dan peraturan-peraturan yang ada sebagai hukum positif:

- a. Bahwa undang-undang yang satu dengan yang lain tidak saling bertentangan;

- b. Bahwa undang-undang yang derajatnya lebih tinggi dapat mengesampingkan undang-undang yang ada dibawahnya.

7. Lokasi Penelitian

Penelitian untuk penelitian hukum ini dilakukan pada tempat-tempat yang memiliki korelasi dengan masalah yang diangkat pada penelitian hukum ini. Lokasi penelitian dibagi menjadi 2 (dua), yaitu:

a. Lokasi Studi Kepustakaan (*Study Research*)

- 1) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pasundan Bandung, Jln. Lengkong Dalam No.17, Bandung.
- 2) Perpustakaan Mochtar Kusumaatmadja, Universitas Padjadjaran, Jln. Dipatiukur No.35, Bandung.
- 3) Badan Perpustakaan dan Kearsipan Daerah (Bapusipda) Provinsi Jawa Barat, Jln. Kawaluyaan Indah III No.4, Jatisari, Buahbatu, Kota Bandung.

b. Studi Lapangan (*Study Research*)

Komisi Aparatur Sipil Negara, Jl. Letjen M.T. Haryono No.Kav. 52-53, RT. 3/RW. 4, Cikoko Pancoran, Kota Jakarta Timur, DKI Jakarta.