

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Legitimasi atau keabsahan adalah keyakinan anggota-anggota masyarakat bahwa wewenang yang ada pada seseorang, kelompok atau penguasa adalah wajar dan patut dihormati. Kewajaran itu berdasarkan persepsi bahwa pelaksanaan wewenang itu sesuai dengan asas-asas dan prosedur yang sudah diterima secara luas dalam masyarakat dan sesuai dengan ketentuan-ketentuan dan prosedur yang sah.<sup>1</sup> Hal ini sebagai konsekuensi dari keberadaan negara hukum.

Negara Indonesia adalah negara hukum, sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya di singkat UUD NRI Tahun 1945) yang mengatur bahwa Negara Indonesia adalah Negara Hukum. Dari pengaturan konstitusional demikian, berkonsekuensi hukum menjadi pedoman bertindak dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Pada prinsipnya hukum memberikan batasan-batasan terhadap segala bentuk tindakan yang dilakukan oleh masyarakat maupun Pemerintah. Masyarakat maupun pemerintah tidak dapat bertindak atau berbuat sewenang-wenang, melainkan harus sesuai dengan aturan hukum yang terformat dalam peraturan perundang-undangan sebagai landasan

---

<sup>1</sup>Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1999, hal.65.

bertindak bagi masyarakat maupun pemerintah, termasuk tindakan pemerintahan dalam melakukan rekrutmen maupun memberhentikan aparatur sipil negara.

Aparatur Sipil Negara atau disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. Pegawai ASN, berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia 2014 Nomor 6 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5494 selanjutnya disingkat UU No. 5 Tahun 2014) dibagi menjadi pegawai negeri sipil atau disingkat PNS dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja atau disingkat PPPK.

PNS merupakan warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan. PPPK merupakan warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan.<sup>2</sup>

Keberadaan ASN dalam rangka pelaksanaan cita-cita bangsa dan mewujudkan tujuan negara sebagaimana tercantum dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945, sebagai aparatur negara yang bekerja pada instansi pemerintah, PNS terikat oleh peraturan perundang-undangan dalam

---

<sup>2</sup>Pasal 1 angka 3 dan angka 4 UU No. 5 Tahun 2014

melaksanakan kewenangan, tugas, fungsinya, bahkan proses pengangkatan maupun pemberhentian PNS harus berdasarkan pada aturan hukum yang berlaku.

Pemberhentian terhadap PNS dapat digolongkan dalam tiga bentuk pemberhentian, yaitu pemberhentian dengan hormat, pemberhentian tidak dengan hormat dan pemberhentian sementara. Hal itu terlihat dalam Pasal 87 ayat (1) sampai dengan ayat (4) UU No. 5 Tahun 2014, yaitu:

- (1) PNS diberhentikan dengan hormat karena:
  - a. meninggal dunia;
  - b. atas permintaan sendiri;
  - c. mencapai batas usia pensiun;
  - d. perampingan organisasi atau kebijakan pemerintah yang mengakibatkan pensiun dini; atau
  - e. tidak cakap jasmani dan/atau rohani sehingga tidak dapat menjalankan tugas dan kewajiban.
- (2) 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 tindak pidana dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan pidana yang dilakukan dengan berencana.

Berdasarkan pengaturan sebagaimana disebutkan maka pemberhentian PNS digolongkan menjadi pemberhentian secara dengan hormat, dan pemberhentian tidak dengan hormat.

Pemberhentian 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. Sedangkan pemberhentian tidak dengan hormat, 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, atau melakukan penyelewengan terhadap Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945, atau melakukan tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan dan/atau pidana umum dan telah ada putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap, atau menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik

Salah satu alasan pemberhentian PNS tidak dengan hormat sesuai pengaturan pada Pasal 87 ayat (4) huruf b UU No. 5 Tahun 2014 adalah 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.

Pemberhentian tidak dengan hormat bagi PNS juga dapat dilakukan oleh pemerintah daerah, termasuk pemerintah daerah kota Ambon, jika PNS dilingkungan pemerintah daerah kota Ambon melakukan tindakan dalam katagori ketentuan Pasal 87 ayat (4) huruf b UU No. 5 Tahun 2014. Demikian pula, jika PNS di lingkungan Pemerintah Kota Ambon melakukan tindak pidana korupsi maka, yang bersangkutan dapat di lakukan pemberhentian tidak dengan hormat.

Menurut S.F. Marbun, dalam undang-undang pemberantasan tindak pidana korupsi, ketentuan mengenai kejahatan dalam jabatan ternyata disatukan dengan kejahatann yang sifatnya pelaku atau kualitas pelakunya tidak hanya berkedudukan sebagai pegawai negeri atau penyelenggara negara, juga suatu koorporasi. Oleh karena itu, dijadiakannya materi kejahatan dalam jabatan ini sebagai bagian dari hukum administrasi, karena sifat pelaku atau kualitas pelakunya berkedudukan sebagai pegawai negeri atau penyelenggara negara.<sup>3</sup> Untuk itu tindak pidana korupsi merupakan bagian dari tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana yang ada hubungannya dengan jabatan.

Jika PNS yang terbukti melakukan tindak pidana korupsi sebagai konsekuensi jabatan dapat dilakukan pemberhentian tidak dengan hormat,

---

<sup>3</sup> SF Marbun, *Hukum Administrasi Negara II*, FH UI Press, Yogyakarta, 2013, Hal. 83-84

namun pemberhentian dimaksud harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Namun terdapat dugaan pemberhentian PNS secara tidak dengan hormat oleh pemerintah daerah kota Ambon, hal ini terlihat dari tindakan yang tidak sesuai dengan aturan hukum yang berlaku.

Pemberhentian PNS di lingkungan pemerintah daerah kota Ambon yang dilakukan oleh Walikota Ambon melalui Surat Keputusan Walikota Ambon nomor 298 Tahun 2019 tentang pemberhentian karena melakukan tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan, kepada salah satu PNS dalam lingkup daerah Kota Ambon yang dikeluarkan pada 25 april 2019, dengan alasan bahwa PNS yang dimaksud pernah dinyatakan terbukti secara sah melakukan tindak pidana korupsi oleh Pengadilan tindak pidana korupsi dengan putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Nomor perkara 51/Pid.Sus/TPK/2015/PN.Amb pada tahun 2016 dengan hukuman penjara 2 (dua) tahun.

Tindakan pemberhentian PNS oleh pemerintah daerah Kota Ambon dimaksud, setelah PNS tersebut menjalani hukuman penjara sesuai waktu dalam putusan, kemudian PNS tersebut diaktifkan kembali pada Tahun 2018, namun pada Tahun 2019 PNS tersebut diberhentian secara tidak dengan hormat oleh Walikota Ambon melalui Surat keputusan Walikota Ambon Nomor 298 Tahun 2019 tersebut.

Pemberhentian PNS dimaksud oleh pemerintah daerah Kota Ambon, dinilai bertentangan dengan ketentuan hukum yang berlaku,

sehingga PNS yang diberhentikan melakukan upaya hukum melalui pengadilan Tata Usaha Negara atau disingkat PTUN Ambon sampai dengan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara atau PTTUN Makassar.

Berdasarkan persoalan dimaksud maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian skripsi ini berjudul “Keabsahan Pemberhentian Tidak Dengan Hormat Bagi PNS Yang Melakukan Tindak Pidana Korupsi”

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang permasalahan diatas, adapun rumusan masalah dalam penulisan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Apakah pemberhentian tidak dengan hormat bagi PNS yang melakukan tindak pidana korupsi adalah tindakan yang sah?
2. Apa Akibat hukum pemberhentian tidak dengan hormat bagi PNS yang melakukan tindak pidana korupsi?

## **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian dalam penulisan ini adalah :

1. Untuk menganalisa dan mengetahui sah atau tidaknya tindakan pemberhentian tidak dengan hormat bagi PNS yang melakukan tindak pidana korupsi
2. Untuk mengetahui akibat hukum pemberhentian tidak dengan hormat bagi PNS yang melakukan tindak pidana korupsi

## **D. Kegunaan Penelitian**

1. Kegunaan Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dalam pengembangan ilmu hukum khususnya dalam bidang hukum administrasi negara tentang tindakan pejabat administrasi dalam menetapkan suatu keputusan administrasi.

## 2. Kegunaan Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi para praktisi hukum khususnya dalam bidang hukum administrasi maupun pejabat administrasi dalam membuat suatu keputusan tentang pemberhentian tidak dengan hormat bagi PNS yang melakukan tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana yang ada hubungannya dengan jabatan dalam hal ini tindak pidana korupsi.

## E. Kerangka Teoritis

### 1. Konsep Negara Hukum

Secara embrionik, gagasan negara hukum telah dikemukakan oleh Plato, ketika Ia menulis *Nomoi*, sebagai karya tulis ketiga yang dibuat diusia tuanya, sementara dalam dua tulis pertama, *Politeia* dan *Politicos* belum muncul istilah negara hukum.<sup>4</sup>

Konsep negara hukum yang dikemukakan oleh Plato mendapat dukungan dari muridnya yakni Aristoteles. Menurut Aristoteles, suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Menurutnya, ada tiga unsur pemerintah yang berkonstitusi yaitu: Pertama, pemerintah dilaksanakan untuk

---

<sup>4</sup> Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Rajagrafindo Persada, Depok, 2018, hal. 2

kepentingan umum; Kedua, pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan pada ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang menyampingkan konvensi dan konstitusi; Ketiga, pemerintahan berkonstitusi berarti pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat bukan merupakan paksaan tekanan yang dilaksanakan pemerintahan despotik. Dalam kaitannya dengan konstitusi, Aritoteles mengatakan, konstitusi merupakan penyusunan jabatan dalam suatu negara dan menentukan apa yang dimaksudkan dengan badan pemerintahan dan apa akhir dari setiap masyarakat, konstitusi merupakan aturan-aturandan penguasa harus mengatur negara menurut aturan-aturan tersebut.<sup>5</sup>

Negara hukum menurut F.R Bothlingk adalah *“De taat waarin de wilsvrijheid van gezagsdragers is beperkt door grenzen van recht”* (negara, dimana kebebasan kehendak pemegang kekuasaan dibatasi oleh suatu kehendak hukum). Lebih lanjut disebutkan bahwa dalam rangka merealisasikan pembatasan pemegang kekuasaan tersebut maka diwujudkan dengan cara, *“Enerzijds in een binding van rechter administratie aan de wet, anderzijds in een begrenzing van de bevoegdheden van de wetgever”*, (disatu sisi keterikatan hakim dan pemerintah terhadap undang-undang, dan disisi lain pembatasan kewenangan oleh pembuat undang-undang)<sup>6</sup> A.Hamid S. Attamimi dengan mengutip Burkens, mengatakan bahwa negara hukum

---

<sup>5</sup> Tahir Azhary, *Negara Hukum Indonesia; Analisis Yuridis tentang unsur-unsurnya*, UI-Press, Jakarta 1995, hal 20-21

<sup>6</sup> Ridwan HR, *Op.Cit*, Hal. 21

(*rechstaat*) secara sederhana adalah negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan dibawah kekuasaan hukum.<sup>7</sup>

Keberadaan suatu negara hukum tidak terlepas dari konsep negara hukum *rechtstaat* oleh Eropa kontinental dan konsep negara hukum *Rule of law* oleh negara-negara Anglo-Saxon.

Konsep negara hukum *Rechtstaat* dipelopori oleh Immanuel Kant dan Frederich Julius Stahl. Menurut Stahl konsep ini ditandai dengan empat unsur pokok:

- 1) Pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia;
- 2) Pemisahan kekuasaan;
- 3) Pemerintahan diselenggarakan berdasarkan undang-undang (*wetmaitgheid bestuur*);
- 4) Peradilan administrasi negara.<sup>8</sup>

Pada wilayah Anglo-Saxon, muncul pula konsep negara hukum *rule of law* dari A.V. Dicey, dengan unsur-unsur sebagai berikut:

- 1) Supermasi aturan-aturan hukum ( *supermacy of the law* );  
tidak ada kekuasaan sewenang-wenang (*absence of*

---

<sup>7</sup> A.Hamid S. Attamimi, *Teori perundang-undangan Indonesia*, Jakarta, 1992, hlm. 8.

<sup>8</sup> Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Pasa Amandemen UUD 1945*, Kencana, Surabaya, 2008, hal. 62

*arbitrary power*), dalam arti bahwa seseorang hanya boleh dihukum kalau melanggar hukum;

- 2) Kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum (*equality before the law*). Dalil ini berlaku baik untuk orang dewasa
- 3) Terjaminannya hak-hak manusia oleh undang-undang (di negara lain oleh undang-undang dasar) serta keputusan-keputusan pengadilan.<sup>9</sup>

Perbedaan pokok antara kedua konsep negara hukum tersebut adalah keharusan adanya peradilan administrasi negara (PTUN) guna melindungi rakyat dari perbuatan pemerintah yang semenah-menah (*abuse of power*) dan dapat menimbulkan kerugian bagi warganya. Negara-negara yang menganut konsepsi negara hukum *rechtstaat*, menganggap bahwa kehadiran peradilan administrasi negara harus diatur tersendiri guna memberikan perlindungan hukum bagi warga negara atas tindakan pemerintah yang menyimpang dalam domain hukum administrasi pemerintahannya. Pada sisi lain, juga memberikan perlindungan hukum bagi pejabat administrasi negara yang telah bertindak sesuai dengan peraturan hukum yang berlaku.<sup>10</sup>

Selain, sistem hukum *rechtstaat* dan sistem hukum *rule of law*, terdapat teori negara hukum materiil atau welfare state atau negara

---

<sup>9</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia Jakarta, 1982, hal. 58

<sup>10</sup> King Faisal Sulaiman, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Nusa Media, Bandung, 2017, hal. 137

hukum kesejahteraan. Dr. King Faisal, mengutip pendapat Pit Thoenes yang memberikan definisi tentang *welfare state* yaitu:

“suatu bentuk masyarakat ditandai dengan suatu sistem kesejahteraan yang demokratis dan ditunjang oleh pemerintah yang ditempatkan atas landasan baru, memberikan suatu jaminan perawatan sosial yang kolektif pada warga negaranya dengan mempertahankan secara sejalan beriringan suatu sistem produksi kapitalis”<sup>11</sup>

Negara kesejahteraan atau *welfare state* memiliki ciri utama yaitu munculnya kewajiban pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan umum bagi warganya. Dengan kata lain, ajaran *welfare state* merupakan bentuk konkrit dari peralihan prinsip *staatsonthouding*, yang membatasi peran negara dan pemerintah untuk mencapuri kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat menjadi *staatbemoeyenis* yang menghendaki negara dan pemerintah terlibat aktif dalam kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat, sebagai langkah untuk mewujudkan kesejahteraan umum, disamping menjaga ketertiban dan keamanan (*rust en orde*).<sup>12</sup>

## 2. Teori Kewenangan

Istilah kewenangan atau wewenang disejajarkan dengan “*authority*” dalam bahasa Inggris dan “*bevoegdheid*” diartikan sebagai *Legal Power a right to command or to act the right and power of public officers to require obedience to their order*

---

<sup>11</sup> Ibid . hal. 138

<sup>12</sup> Ibid., hal. Ridwan HR, *op.cit.*, hal.14

*lawfully issued inscrop of their public duties*<sup>13</sup>(kewenangan atau weweng adalah kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak, hak atau kekuasaan pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik). Menurut Ferrazi, kewenangan adalah sebagai hak untuk menjalankan satu atau lebih fungsi manajemen, yang meliputi pengaturan (regulasi dan standarisasi), pengurus (administrasi) dan pengawasan (supervisi) atau suatu urusan tertentu.<sup>14</sup>

Prajudi Atmosudirjo mengemukakan bahwa kita perlu membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dan wewenang (*competence, bevoegdhheid*), walaupun dalam praktik pembedaannya tidak selalu dirasakan perlu. “kewenangan” adalah apa yang disebut “kekuasaan formal”, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif administrasi. Kewenangan (yang biasanya terdiri atas beberapa wewenang adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan atau bidang urusan tertentu yang bulat. Sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu saja. Kewenangan dibidang kehakiman atau kekuasaan mengadili sebaiknya kita sebut kompetensi atau yuridiksi saja. Di dalam kewenangan terdapat

---

<sup>13</sup> Nur Basuki Winanmo, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*, Laksbang Mediatama, Yogyakarta, 2008, hal. 66

<sup>14</sup> Ganjong, *Pemerintah Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007, hal. 93

weweng-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik, misalnya wewenang menandatangani/menerbitkan surat-surat izin dari seorang pejabat atas nama menteri, sedangkan kewenangan tetap berada ditangan menteri (delegasi wewenang).<sup>15</sup>

Menurut Ridwan HR yang mengutip pendapat Bagir Manan, mengenai wewenang, yaitu wewenang dalam hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum wewenang, sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*), sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan negara secara keseluruhan.<sup>16</sup>

Lebih lanjut menurut Ridwan HR bahwa kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi dan mandat. H.D. van Wijk mendefinisikannya sebagai berikut:<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994, hal. 78

<sup>16</sup> Ridwan HR, *Op.cit*, hal. 99-100

<sup>17</sup> *Ibid*, hal. 102

- a. Atribusi, adalah pemberian wewenang pemerintah oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintah (*toekenning van een bestuursbevoegheid door een wetgever aan een bestuursorgaan*);
- b. Delegasi, adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintah kepada organ pemerintahan lainnya (*overdracht van een bevoegheid van het ene bestuursorgaan aan ander*);
- c. Mandat, adalah kewenangan yang terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh orang lain atas namanya (*een bestuursorgaan laat zijn bevoegheid naens hemmuitoefenen door een ander*).

Selanjutnya, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia 2014 Nomor 292 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601 selanjutnya disingkat UU No. 30 Tahun 2014) mengatur pengertian tentang atribusi, delegasi dan mandat yaitu:<sup>18</sup>

- a. Atribusi adalah pemberian Kewenangan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau Undang-Undang;

---

<sup>18</sup> Pasal 1 angka (22), angka (23) dan angka (24), UU No. 30 Tahun 2014

- b. Delegasi adalah 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;
- c. Mandat adalah 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 tetap berada pada pemberi mandat.

Kewenangan menjadi dasar legalitas tindakan pemerintahan. Badan atau pejabat atau penyelenggara negara melakukan suatu tindakan pemerintahan atau keputusan harus berdasarkan pada kewenangan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Legalnya tindakan atau perbuatan pemerintahan ditentukan oleh kewenangan.

Asas legalitas sering kali didengar dalam hukum pidana yaitu *Nullum delictum nulla poena sinepraevia lege poenal* (tidak ada hukuman tanpa undang-undang) yang tertuang dalam Pasal 1 ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana yang berbunyi: Tiada suatu perbuatan yang dapat dihukum kecuali berdasarkan ketentuan pidana menurut undang-undang yang telah ada terlebih dahulu daripada perbuatannya itu sendiri. Dalam bidang hukum administrasi negara juga menerapkan asas legalitas yang dikenal dengan istilah

*wetmatigheid van het bestuur*, yang mengandung arti setiap tindakan pemerintahan itu harus ada dasar hukumnya dalam suatu peraturan perundang-undangan.

Ridwan HR, mengutip pendapat H.D van Wijk mengemukakan asas legalitas dalam hukum administrasi negara dengan makna “*dat her bestuur aan de wet is onderworpen*” (bahwa pemerintah tunduk pada undang-undang), selanjutnya Ridwan HR juga mengutip pendapat H.D Stout yaitu “*het legaliteitsbeginsel houdt in dat alle (algemene) de burgers bindende bepalingen op de wet moeten berrusten*” (asas legalitas menentukan bahwa semua ketentuan yang mengikat warga negara harus didasarkan pada undang-undang). Asas legalitas ini merupakan prinsip negara hukum yang sering dirumuskan dengan ungkapan “*het beginsel van wetmatigheid van bestuur*” yakni prinsip keabsahan pemerintahan.<sup>19</sup>

Ridwan HR, mengutip pendapat Verhey oleh H.D Stout, mengemukakan bahwa *het beginsel van wetmatigheid van bestuur*, mengandung tiga aspek, yakni aspek negatif (*het negatieve aspect*), aspek formal positif (*het formeel-positieve aspect*), dan aspek materil-positif (*het materieel-positieve aspect*). Aspek negatif menentukan bahwa tindakan pemerintahan tidak boleh bertentangan dengan undang-undang. Tindakan pemerintah adalah tidak sah jika bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Aspek

---

<sup>19</sup> Ridwan HR, *Op.cit*, hal. 91

formal positif menentukan bahwa pemerintah hanya memiliki kewenangan tertentu sepanjang diberikan atau berdasarkan undang-undang. Aspek materiil-positif menentukan bahwa undang-undang memuat aturan umum yang mengikat tindakan pemerintah. Hal ini berarti bahwa kewenangan itu harus memiliki dasar perundang-undangan dan juga bahwa kewenangan itu isinya ditentukan normanya oleh undang-undang.<sup>20</sup>

### **3. Aparatur Sipil Negara**

Pengertian Aparatur Sipil Negara, diatur dalam Pasal 1 ayat (1) UU No. 5 Tahun 2014 mengatur bahwa Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah.<sup>21</sup>

Sebelum adanya UU No. 5 Tahun 2014, aturan mengenai aparatur sipil negara atau kepegawaian diatur dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 Nomor 55, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3041, selanjutnya disingkat dengan UU No. 8 Tahun 1974). Dalam UU No. 8 Tahun 1974 memberikan definisi tentang Pegawai Negeri adalah mereka yang setelah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundangundangan yang berlaku, diangkat oleh yang berwenang dan

---

<sup>20</sup> Ibid., hal 92

<sup>21</sup> Pasal 1 angka (1) UU No. 5 Tahun 2014

diserahi tugas dalam sesuatu jabatan negeri atau diserahi tugas negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan sesuatu peraturan perundang-undangan dan digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>22</sup>

Aparatur sipil negara merupakan bagian dari administrasi negara, yang menjalankan peran-peran administrasi negara. Prajudi Atmosudirjo mengemukakan bahwa administrasi negara mempunyai arti yang luas yaitu kombinasi daripada (a) “tata pemerintahan” (*bestuur, government, administration* di AS) (b) “tata usaha negara” (c) “administrasi” (*administratie, staatsbeheer*) atau pengurusan rumah tangga negara (d) “pembangunan” (*ontwikkeling*) dan (e) “pengendalian lingkungan.”<sup>23</sup> Lebih terperinci, Prajudi Atmosudirjo menjelaskan tiga arti administrasi negara sebagai berikut:

- a. Sebagai “aparatur” daripada negara yang dikepalai dan digerakan oleh pemerintah (menurut Undang-undang Dasar kita pemerintah=Presiden) guna menyelenggarakan undang-undang serta kebijaksanaan dan kehendak-kehendak (keputusan-keputusan) Pemerintah. Dimana perlu kita masih dapat membedakan antara pengertian administrasi negara sebagai “aparatur negara” dalam arti luas yang mencakup pula angkatan perangan administrasi negara dalam arti sempit, yakni dikurangi dengan angkatan perang. Pengertian administrasi

---

<sup>22</sup> Pasal 1 huruf a, UU No. 8 Tahun 74

<sup>23</sup> Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994, hal. 43

negara dalam arti sempit ini dipergunakan terutama jikalau angkatan perang sama sekali tidak menjalankan tugas-tugas atau mancampuri aktivitas-aktivitas “pemerintahan sipil” yakni dalam keadaan bahaya. Dalam keadaan darurat negara (*staatsnood*) “administrasi negara: terdiri atas “administrasi militer” dan “administrasi sipil”. Disini administrasi negara mempunyai arti instutisional;

- b. Pengertian administrasi negara sebagai fungsi atau aktivitas atau administrasi dalam arti dinamis atau fungsional. Administrasi sebagai fungsi hukum (*juridische functie*) adalah penyelenggaraan daripada undang-undang atau pelaksana daripada ketentuan-ketentuan undang-undang secara konkrit, kasual, dan (kebanyakan) individual. Sebagai aktivitas administrasi atau administrasi negara adalah kegiatan-kegiatan daripada aparatur negara yang disebut administrasi (negara) termaksud diatas;
- c. Pengertian administrasi atau administrasi negara yang ketiga adalah administrasi sebagai suatu “proses tata kerja penyelenggaraan” atau dengan perkataan lain administrasi sebagai suatu proses teknis. Di dalam rangka pengertian administrasi negara sebagai proses ini terdapat “tata usaha”. Tata usaha adalah salah satu sistem informasi dan merupakan esensi daripada pekerjaan kantor dan sebagai fungsi atau aktivitas, tata

usaha berarti “pengelolaan, perhitungan, serta penarikan sari serta penyusunan ikhtisar daripada data informasi tentang pekerjaan-pekerjaan dan kegiatan-kegiatan” yang telah dilakukan oleh administrasi. Pun termaksud dalamnya pengertian, pencatatan, penyimpanan secara sistematis serta pertanggungjawaban daripada surat-surat, dokumen-dokumen, uang-uang, bahan-bahan material, dan alat-alat perlengkapan yang dipergunakan sehari-hari.<sup>24</sup>

Aparatur sipil negara yang oleh UU No. 5 Tahun 2014 membagi ASN dalam lingkup Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai dengan perjanjian kerja merupakan satu kesatuan dalam bidang kepegawaian.

Kepegawaian yang dipelajari dalam hukum administrasi negara adalah hukum yang berlaku bagi pegawai yang berkerja pada administrasi negara sebagai pegawai negeri. dalam kenyataannya yang berkerja sebagai pegawai negeri itu memang bukan hanya pegawai negeri, tetapi banyak juga pegawai yang berkerja pada perusahaan-perusahaan swasta. Namun dalam hukum kepegawaian yang biasa dikenal dalam studi hukum adminidtrasi negara adalah hukum mengenai subyek hukum (*persoon*) dalam lapangan administrasi negara yang dalam status kepegawaian itu mereka mempunyai hubungan dinas publik, sedangkan pegawai-pegawai pada perusahaan swasta tidak mempunyai hubungan dinas publik menjadi lapangan studi tersendiri,

---

<sup>24</sup> *Ibid.*, hal 50-51

seperti hukum perburuhan, atau hukum perjanjian kerja seperti yang diatur dalam kitab undang-undang hukum perdata.<sup>25</sup>

Telah dikemukakan bahwa ciri khas yang melekat pada lembaga pegawai negeri adalah adanya hubungan dinas publik, yang dimaksud hubungan dinas publik menurut Logemann adalah “bilamana seseorang mengikat dirinya untuk tunduk pada perintah dari pemerintah untuk melakukan suatu atau beberapa macam jabatan yang dalam melakukan suatu atau beberapa macam jabatan itu diihargai dengan diberikan gaji dan beberapa keuntungan lain”.

Jadi inti dari hubungan dinas publik adalah kewajiban bagi pegawai yang bersangkutan untuk tunduk pada pengangkatan dalam beberapa macam jabatan tertentu yang berakibat bahwa pegawai yang bersangkutan tidak menolak (menerima tanpa syarat) pengangkatannya dalam satu jabatan yang telah ditentukan oleh pemerintah. Sebaliknya pemerintah berhak mengangkat seseorang pegawai dalam jabatan tertentu tanpa harus adanya persesuaian kehendak dari yang bersangkutan. Meskipun timbul dan berakhirnya hubungan dinas publik itu tidak tergantung pada pengangkatan dalam atau pemberhentian dari satu jabatan. Sebab ada pegawai negeri yang tidak hanya punya jabatan (seperti non aktif namun masih mempunyai hubungan dinas publik, sebaliknya ada orang yang mempunyai jabatan (pejabat) tetapi tidak

---

<sup>25</sup> SF Marbun dan Moh. Mahfud MD, “*Pokok-pokok Hukum...*”, *Op.cit*, hal. 97

mempunyai hubungan dinas publik (seperti orang-orang yang menjadi pejabat berdasarkan perjanjian kerja).

Hal terpenting dari hubungan dinas publik adalah kewajiban dari pegawai yang bersangkutan untuk tunduk pada pengangkatan oleh pemerintah dalam satu atau beberapa macam jabatan tertentu.<sup>26</sup>

#### **4. Konsep Perlindungan Hukum**

UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam pasal 1 angka 3 memberikan penegasan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum yang berarti salah satu konsekuensi dari sebuah negara hukum yaitu adanya bentuk perlindungan hukum.

Menurut Satjipto perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia (HAM) yang dirugikan orang lain dan perlindungan itu di berikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.<sup>27</sup> Menurut Philippus M.Hadjon Perlindungan hukum adalah perlindungan akan harkat dan martabat, serta pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia yang dimiliki oleh subyek hukum berdasarkan ketentuan hukum dari kesewenangan atau sebagai kumpulan peraturan atau kaidah yang akan dapat melindungi suatu hal dari hal lainnya. Berkaitan dengan konsumen, berarti hukum memberikan perlindungan terhadap hak-hak

---

<sup>26</sup> Ibid, hal. 98-99

<sup>27</sup> Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000 Hal.

pelanggan dari sesuatu yang mengakibatkan tidak terpenuhinya hak-hak tersebut.<sup>28</sup>

Philipus M. Hadjon, mengemukakan bahwa sarana perlindungan Hukum ada dua macam, yaitu:<sup>29</sup>

1. Sarana Perlindungan Hukum Preventif Pada perlindungan hukum preventif ini, subyek hukum diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Tujuannya adalah mencegah terjadinya sengketa. Perlindungan hukum preventif sangat besar artinya bagi tindak pemerintahan yang didasarkan pada kebebasan bertindak karena dengan adanya perlindungan hukum yang preventif pemerintah terdorong untuk bersifat hati-hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada diskresi. Di Indonesia belum ada pengaturan khusus mengenai perlindungan hukum preventif.
2. Sarana Perlindungan Hukum Represif Perlindungan hukum yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Penanganan perlindungan hukum oleh Pengadilan Umum dan Pengadilan Administrasi di Indonesia termasuk kategori perlindungan hukum ini. Prinsip perlindungan hukum terhadap tindakan pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi

---

<sup>28</sup> Phillipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, PT Bina Ilmu Surabaya, 1987, hal. 25

<sup>29</sup> Ibid, hal. 30

manusia karena menurut sejarah dari barat, lahirnya konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia diarahkan kepada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban masyarakat dan pemerintah. Prinsip kedua yang mendasari perlindungan hukum terhadap tindak pemerintahan adalah prinsip negara hukum. Dikaitkan dengan pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia mendapat tempat utama dan dapat dikaitkan dengan tujuan dari negara hukum.

Ridwan HR, mengutip pendapat F.H. Van Der Burg dan kawan-kawan yang mengatakan bahwa "*De mogelijkheden van rechtsbescherming zijn van belang wanneer de de overheid iets heeft gedaan of nagealaten of voornemens is bepaalde handelingen te verrichten en bepaalde personen of groepen zich daardoor gegriefd achten*" (kemungkinan untuk memberikan perlindungan hukum adalah penting ketika pemerintah bermaksud untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan terhadap sesuatu, yang oleh karena tindakan atau kelalaiannya itu melanggar hak orang-orang atau kelompok tertentu)<sup>30</sup>

Perlindungan hukum bagi rakyat merupakan konsep universal, dalam artu dianut dan diterapkan oleh setiap negara yang mengedepankan diri sebagai sebagai negara hukum, namun seperti

---

<sup>30</sup> Ridwan HR, *Op.Cit*, hal. 267

disebutkan Paulus E. Loutulung, masing-masing negara mempunyai cara dan mekanismenya sendiri tentang bagaimana mewujudkan perlindungan hukum tersebut, dan juga sampai seberapa jauh perlindungan hukum tersebut, dan juga sampai seberapa jauh perlindungan hukum itu diberikan.<sup>31</sup>

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Tipe Penelitian**

Berdasar pada pendapat Peter Mahmud Marzuki, yang mengemukakan bahwa penggunaan istilah penelitian hukum normatif tidak perlu, karena *legal research* atau bahasa Belanda *rechtsonderzoek* selalu normatif. Sama halnya dengan istilah yuridis normatif yang sebenarnya juga tidak dikenal dalam penelitian hukum. Jika tipe penelitian harus dinyatakan dalam suatu tulisan, cukup dikemukakan bahwa penelitian ini adalah penelitian hukum.<sup>32</sup> Untuk itu tipe penelitian yang digunakan dalam penyusunan penelitian skripsi ini adalah penelitian (*legal research*). Penelitian *legal research* adalah menemukan kebenaran kohorensi, yaitu apakah aturan hukum sesuai norma hukum, dan adakah norma yang berupa perintah atau larangan itu sesuai dengan prinsip hukum, serta apakah tindakan (*act*) seseorang sesuai dengan norma hukum (bukan hanya sesuai aturan hukum) atau prinsip hukum.<sup>33</sup> Dengan demikian penelitian ini bermaksud untuk mencari kesesuaian

---

<sup>31</sup> *Ibid*, hal. 267-268

<sup>32</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Edisi Revisi), Kencana, Jakarta, 2005, hal. 55-56

<sup>33</sup> *Ibid*, hal .47.

hukum atas tindak pejabat administrasi (Walikota) dalam memberhentikan seorang pegawai negeri sipil dengan peraturan perundangan-undangan, norma hukum serta prinsip-prinsip hukum yang ada.

## 2. Pendekatan dalam Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian skripsi ini adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan peraturan perundang-undangan digunakan untuk menelusuri berbagai aturan yang berkaitan dengan wewenang pembuatan keputusan, prosedur pemberhentian tidak dengan hormat bagi PNS, dan substansi keputusan yang menjadi isu hukum penelitian skripsi ini, serta akibat hukum atas isu hukum tersebut. Pendekatan konseptual digunakan untuk mengkaji konsep-konsep hukum yang berkaitan dengan isu hukum penulisan penelitian ini, direlevansikan dengan peraturan perundang-undangan.

## 3. Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam penulisan penelitian ini adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang utama, sebagai bahan hukum yang bersifat autoritatif, yakni bahan hukum yang mempunyai otoritas, bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan diantaranya UU No. 4 Tahun 2014 tentang ASN, UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Negara, UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok

Kepegawaian, PP No. 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS dan segala dokumen resmi yang memuat ketentuan hukum diantaranya Putusan PTUN Ambon Nomor 19/G/2019/PTUN.ABN dan Putusan PTTUN Makassar Nomor: 26/B/2020/PTTUN Mks. Bahan hukum sekunder terdiri dari buku-buku, jurnal, skripsi, tesis, disertasi dan lain-lain.

#### 4. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum, primer dan sekunder dikumpulkan dan dikelompokkan sesuai dengan isu hukum yang dikaji dalam penulisan penelitian ini.

#### 5. Pengelolaan dan Analisa Bahan Hukum

Pengelolaan dan analisa bahan hukum yang telah dikumpulkan dan dikelompokkan menggunakan pendekatan undang-undang dan pendekatan konseptual, kemudian disinkronkan dan dianalisis secara yuridis normatif untuk menjawab isu hukum yang dikaji.