

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Pegawai Negeri Sipil

##### 1. 1 Pengertian Pegawai Negeri Sipil

Pegawai negeri sipil dapat disebut “*Ambtenaar*” atau “*Civil Servant*”.<sup>1</sup> Sehingga “Pegawai” dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) yang berarti orang yang bekerja pada pemerintahan, “Negeri” berarti negara atau pemerintah, sedangkan “Sipil” berarti penduduk atau rakyat yang bukan anggota militer.<sup>2</sup> Maka Pegawai negeri sipil dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Kepegawaian menjelaskan pegawai negeri sipil (PNS) adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri, atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

PNS sebagai unsur dalam menjalankan roda pemerintahan dituntut untuk melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai abdi negara dan abdi masyarakat. Makna dari PNS sendiri telah diatur secara eksplisit dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) menyatakan bahwa:

“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.”

---

<sup>1</sup> Yan Pramadya Puspa, 2008, “*Kamus Hukum*”, Semarang, Aneka Ilmu, hlm. 436.

<sup>2</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), <https://kbbi.web.id/>, diunduh pada tanggal 8 Desember 2019, pukul 05.38 WIB.

PNS dalam melaksanakan tugasnya, selaku aparatur sipil negara harus berlandaskan pada prinsip-prinsip yaitu:<sup>3</sup>

- a) Nilai dasar;
- b) Kode etik atau perilaku;
- c) Komitmen, integritas moral, dan tanggungjawab;
- d) Pada pelayanan publik;
- e) Kompetensi yang diperlukan sesuai dengan bidang tugas masing-masing;
- f) Kualifikasi akademik;
- g) Jaminan perlindungan hukum dalam melaksanakan tugas;
- h) Profesionalitas jabatan.

Terkait dengan kode etik yang dicantumkan pada poin b) memang saat ini akan menjadi problem besar yang dirasakan, sehingga diperlukan:

*“in addition, the professional ethics of civil servant can be effectively, and assessment can be further optimized to understand and evaluate civil servant as comprehensively as possible”.*<sup>4</sup>

Untuk melaksanakan prinsip-prinsip diatas bagi seorang pegawai negeri sipil yang dimunculkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN), bahwa pegawai negeri sipil terbagi 2 kategori wilayah yang terdiri dari:<sup>5</sup>

- 1) Pegawai negeri sipil pusat yang mana gajinya dibebankan kepada anggaran pendapatan dan belanja negara dan bekerja di departemen, lembaga pemerintahan non departemen,

---

<sup>3</sup> Sri Hartini dan Tedi Sudrajat, 2017, “*Hukum Kepegawaian di Indonesia edisi kedua*”, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 33.

<sup>4</sup> Jing liu, 2019, “*Research on the performance appraisal of civil servants in the era of big data*”, *Journal Advances in Economics, Business and management research volume 80*, hlm 526.

<sup>5</sup> Philipus M. Hadjon et al, 2015, “*Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Cetakan kedua belas)*”, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, hlm. 207.

kesekretariatan lembaga tertinggi negara, kepaniteraan pengadilan, atau dipekerjakan untuk menyelenggarakan negara lainnya.<sup>6</sup>

- 2) Pegawai negeri sipil daerah ini gajinya dibebankan kepada anggaran pendapatan dan belanja daerah dan bekerja pada instansi pemerintah daerah tingkat provinsi/kabupaten atau kota.

Pegawai negeri sipil yang berada di pusat dan daerah itu mempunyai pangkat dan golongan yang ditentukan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 99 Tahun 2000 tentang Kenaikan pangkat pegawai negeri sipil melampirkan sebagai berikut bahwa:

Tabel 1. Data Pangkat Pegawai Negeri Sipil

No.	Pangkat	Golongan	Ruang
1	Juru Muda (JM)	I	A
2	Juru Muda Tingkat I (JMT I)	I	B
3	Juru (J)	I	C
4	Juru Tingkat I (JT I)	I	D
5	Pengatur Muda (Pm)	II	A
6	Pengatur Muda Tingkat I (PmT I)	II	B
7	Pengatur (P)	II	C
8	Pengatur Tingkat I (PT I)	II	D
9	Penata Muda (Pmd)	III	A
10	Penata Muda Tingkat I (PmdT I)	III	B

---

<sup>6</sup> M. Herry Indrawan, 2008, *Tesis*, “Pemberian sanksi administrasi disiplin pegawai negeri sipil di Pengadilan tata usaha negara Bandung sebagai upaya pembentukan aparatur yang bersih dan berwibawa”, Semarang, Universitas Diponegoro, hlm 27.

11	Penata (PN)	III	C
12	Penata Tingkat I (PNT I)	III	D
13	Pembina (PM)	IV	A
14	Pembina Tingkat I (PMT I)	IV	B
15	Pembina Utama Muda (PMUMu)	IV	C
16	Pembina Utama Madya (PMUMa)	IV	D
17	Pembina Utama (PU)	IV	E

Pangkat dan golongan tersebut mencerminkan tugas dan tanggungjawab yang dipikul oleh PNS, sehingga perpindahan kenaikan pangkat dan golongan dari ke I hingga IV akan dilihat dari Ijazah seperti lulusan SD (Pangkat Juru Muda golongan I/a), lulusan SMP (Pangkat Juru golongan I/c), lulusan SMA/ D1 sederajat (Pangkat Pengatur Muda golongan II/a), lulusan D2 (Pangkat Pengatur Muda Tingkat I golongan II/b), lulusan D3 (Pangkat Pengatur golongan II/C), lulusan Sarjana S1/D4 (Pangkat Penata Muda golongan III/a), lulusan S2/ *Magister* (Pangkat Penata Muda Tingkat I golongan III/b), lulusan S3/Doktor (Pangkat Penata golongan III/c).<sup>7</sup> Bahwasannya pangkat dan golongan tersebut dapat mengalami kenaikan sesuai masa kerja yang telah dijalani, serta profesionalitas dalam mengemban tugas sebagai pegawai negeri sipil (PNS).

## 1. 2 Hak dan Kewajiban Pegawai Negeri Sipil

Hak pegawai negeri sipil (PNS) telah termaktub dalam Pasal 21 Undang- Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) yang menyatakan bahwa PNS berhak memperoleh:

- a. gaji, tunjangan, dan fasilitas;

---

<sup>7</sup> Muchsan, 1982, "*Hukum Kepegawaian Pengangkatan dalam pangkat pegawai negeri sipil (Suatu Tinjauan dari Segi Yuridis)*", Jakarta, Bina Aksara, hlm. 69.

- b. cuti;
- c. jaminan pensiun dan jaminan hari tua;
- d. perlindungan; dan
- e. pengembangan kompetensi.

Kewajiban pegawai negeri sipil (PNS) telah termuat dalam Pasal 23 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menyatakan bahwa:

Pegawai ASN wajib:

- a. setia dan taat pada Pancasila, Undang Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Pemerintah yang sah;
- b. menjaga persatuan dan kesatuan bangsa;
- c. melaksanakan kebijakan yang dirumuskan pejabat pemerintah yang berwenang;
- d. menaati ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e. melaksanakan tugas kedinasan dengan penuh pengabdian, kejujuran, kesadaran, dan tanggungjawab;
- f. menunjukkan integritas dan keteladanan dalam sikap, perilaku, ucapan dan tindakan kepada setiap orang, baik di dalam maupun di luar kedinasan;
- g. menyimpan rahasia jabatan dan hanya dapat mengemukakan rahasia jabatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- h. bersedia ditempatkan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

### **1. 3 Manajemen Pegawai Negeri Sipil**

Kebijakan Manajemen seorang pegawai negeri sipil (PNS) adalah netral, profesional, sejahtera, dan akuntabel. Bahwa kenetralan seorang pegawai negeri sipil disebutkan Pasal 3

ayat (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang kepegawaian yang menyatakan bahwa:

“(2) Dalam kedudukan dan tugas sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), pegawai negeri harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. (3) Untuk menjamin netralitas pegawai negeri sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), pegawai negeri dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik”.

Selanjutnya ada juga profesional yang harus dimiliki seorang pegawai negeri sipil (PNS) dan dituntut untuk selalu profesional di dalam melaksanakan maupun di luar tugas, agar peningkatan profesionalitas pegawai yang perlu dilakukan dengan cara mengadakan penataan dalam sistem pengadaan, pelatihan, pengembangan, penggajian, dan penghargaan pegawai negeri sipil.<sup>8</sup>

Profesionalitas seorang pegawai negeri sipil (PNS) sangat berkaitan dalam mewujudkan kesejahteraan pegawai negeri sipil melalui:

- a) Memberlakukan sistem renumerasi yang adil, layak dan kompetitif;
- b) Memberlakukan pelayanan kesehatan secara memadai bagi pegawai negeri sipil dan keluarganya;
- c) Memberikan fasilitas perumahan kepada pegawai negeri sipil;
- d) Memberikan tunjangan pendidikan;
- e) Memberikan tunjangan transportasi;
- f) Memberikan tambahan insentif atas hasil kerjanya;
- g) Memberikan penghargaan yang bersifat non material.

Berkaitan dengan tunjangan yang diterima oleh seorang pegawai negeri sipil (PNS), sehingga Adang Budiman dkk mengutarakan bahwa:

---

<sup>8</sup> Bagus Sarnawa dan Hayu Sukiyoprati, 2007, “*Manajemen Pegawai Negeri Sipil (suatu pengantar)*”, Yogyakarta, LAB Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, hlm. 25.

*Indonesia's civil service salary system consisted of a primary salary, additional incentives, structural or functional incentives, and 10 kg of rice for single employes or 30 kg for married employees each month.*<sup>9</sup>

Demikian yang terakhir yaitu akuntabilitas, sehingga arah kebijakan manajemen yang dimaksudkan sebagai wujud dari tanggungjawab pencapaian yang telah dilaksanakan mulai dari visi-misi, tujuan, dan tugas pokok atas pelayanan publik. Untuk mencegah terjadinya KKN (Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme), oleh sebab itu perlu mengkonsep kerangka kebijakan untuk memperbaiki kinerja PNS dan nama PNS menjadi bersih dari segala penyimpangan KKN. PNS perlu didorong dalam pengembangan budaya kerja secara produktif, profesional, bermoral dan bertanggungjawab.<sup>10</sup> Tujuan manajemen pegawai negeri sipil (PNS) menyasar pada karakteristik fungsional dan individu, dalam karakteristik tujuan fungsional meliputi:<sup>11</sup>

- 1) Mempekerjakan pegawai negeri sipil (PNS) sesuai dengan porsi keahliannya dan kemampuannya dengan begitu dapat menciptakan keefisienan dalam bekerja secara optimal.
- 2) Menyediakan pegawai negeri sipil (PNS) yang terlatih dan mempunyai motif kepentingan bagi instansi pemerintahan, dengan begitu mempunyai *mindset* yang sejalan dalam mencapai tujuan kedepannya.
- 3) Mengkomunikasikan kebijakan unit sumber daya manusia (SDM) kepada semua pegawai negeri sipil (PNS).
- 4) Saling membantu dalam menjaga etika dan moral sebagai pegawai negeri sipil, sehingga akan menciptakan PNS yang loyal terhadap negara yang dipimpin oleh kepala pemerintahan.

---

<sup>9</sup> Adang Budiman et al, 2012, “*Rationalizing Ideologies, Social Identities and Corruption Among Civil Servants in Indonesia During the suharto era*”, *Journal of business ethics*, 116 (1), hlm. 139-149.

<sup>10</sup> *Ibid*, hlm. 27.

<sup>11</sup> Muh. Kadarisman, 2018, “*Manajemen Aparatur Sipil Negara*”, Depok, Rajawali Pers, hlm. 12.

Karakteristik tujuan individu dari seorang pegawai negeri sipil meliputi:<sup>12</sup>

- 1) Menjaga dan meningkatkan kepuasan dalam bekerja sebagai PNS, serta tidak luput dari aktualisasi diri PNS itu.
- 2) Mengembangkan dan memelihara kualitas kehidupan PNS yaitu dengan cara memberi tunjangan bagi keluarga dalam aspek kesehatan, sosial, dan kehidupan yang layak untuk memenuhi komoditas sehari-hari, seperti beras, minyak, serta bahan-bahan pokok lainnya.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2011 tentang Penilaian prestasi pegawai negeri sipil ada 2 (dua) unsur yang menjadi patokan dalam penilaian yaitu sasaran kerja pegawai (SKP) dengan bobot penilaian sebesar 60% begitu juga perilaku dari seorang pegawai negeri sipil yang dinilai bobotnya mencapai 40%. Dengan demikian setiap pegawai negeri sipil diwajibkan menyusun sasaran kerja pegawai berdasarkan rencana kerja tahunan agar setiap langkah ataupun kemajuan PNS dapat terukur dengan parameter secara logis. Kesan ini akan membawa PNS menjadi perilaku yang baik dalam hal pelayanan, disiplin, integritas, komitmen, dalam membangun kerjasama sesuai kepemimpinan.

Disiplin terhadap PNS memang mengacu kepada kewajiban seorang PNS, namun dalam menjatuhkan hukuman disiplin ini telah diatur dalam Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin pegawai negeri sipil menjelaskan bahwa:

“(1) Tingkat hukuman disiplin terdiri dari: a. hukuman disiplin ringan, b. disiplin sedang, dan c. disiplin berat. (2) Jenis hukuman disiplin ringan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a terdiri dari: a. teguran lisan; b. teguran tertulis; dan c. pernyataan tidak puas secara tertulis. (3) Jenis hukuman disiplin sedang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b terdiri dari: a. penundaan kenaikan gaji berkala selama 1 (Satu) tahun; b. penundaan kenaikan pangkat selama 1 (Satu) tahun; c. penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 1 (Satu) tahun. (4) Jenis hukuman disiplin berat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c terdiri dari: 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 tidak hormat atas permintaan sendiri sebagai PNS; dan e. pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS.”

---

<sup>12</sup> *Ibid.*



Sejalan dengan kebijakan yang dikeluarkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara atas pemberhentian pegawai negeri sipil yang mana ada beberapa kategori yaitu diberhentikan dengan hormat, diberhentikan dengan tidak hormat, dan diberhentikan sementara. Pernyataan pemberhentian dengan hormat dapat ditafsirkan bahwa mantan pegawai yang bersangkutan tidak memiliki cacat dalam mengemban tugas sebagai pegawai negeri sipil, dan memiliki integritas yang baik. Pemberhentian tidak dengan hormat bahwa mantan pegawai tersebut telah melanggar disiplin berat dengan melakukan hal-hal yang tidak sepatutnya dilakukan. Pemberhentian sementara adalah pemberhentian yang berlaku untuk sementara waktu sambil menunggu hasil pemeriksaan atau keputusan pengadilan.<sup>13</sup>

Mengenai ketiga pemberhentian, saat ini telah diatur pada Pasal 87 ayat (1) dan (4), Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menyatakan bahwa:

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

(4) PNS diberhentikan tidak dengan hormat karena:

- a. melakukan penyelewengan terhadap Pancasila dan Undang Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945;

---

<sup>13</sup> Burhanudin A. Tayibnapis, 1995, "*Administrasi Kepegawaian suatu tinjauan analitik*", Jakarta, Pradnya Paramita, hlm 321.

- 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.

Pegawai negeri sipil (PNS) dalam pemberhentian sementara juga telah diatur pada Pasal 88 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) mengemukakan bahwa:

(1) PNS diberhentikan sementara, apabila:

- a. diangkat menjadi pejabat negara;
- b. diangkat menjadi komisioner atau anggota lembaga *non struktural*; atau
- c. ditahan karena menjadi tersangka tindak pidana.

Apabila pegawai negeri sipil dalam pemberhentiannya dirasakan adanya kejanggalan dan berdampak menimbulkan kerugian secara personal, serta pemberhentian itu tidak didasarkan atas asas-asas umum pemerintahan yang baik. Maka dapat menempuh upaya administratif yang mana telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

## **B. Sengketa Pegawai Negeri Sipil**

Sengketa pegawai negeri sipil (PNS) atau sekarang dapat disebut sebagai sengketa pegawai ASN (Aparatur Sipil Negara) adalah sengketa yang diajukan oleh pegawai ASN, baik pegawai negeri sipil maupun pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja terhadap Pejabat

Pembina Kepegawaian dengan objek sengketa keputusan Pejabat Pembina Kepegawaian (vide penjelasan Pasal 129 ayat (1) *juncto* Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara). Dengan demikian terdapat pula sengketa yang tidak bermuara ke Badan Pertimbangan ASN, karena tidak termasuk dalam ruang lingkup sengketa ASN.

Terhadap sengketa yang tidak bermuara ke Badan Pertimbangan ASN tersebut dapat diajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara setelah menempuh upaya administratif yang ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, kecuali ditentukan lain dalam peraturan pemerintah yang diamanatkan dalam Pasal 129 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.<sup>14</sup> Namun bagi pegawai negeri sipil yang bersengketa atas terbitnya KTUN dengan penjatuhan disiplin ini masuk dalam sengketa Kepegawaian. Sengketa Kepegawaian merupakan sengketa dalam penjatuhan hukum disiplin yang telah menempuh upaya administratif ke Badan Pertimbangan Kepegawaian berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang, kewenangan mengadilinya ada pada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTUN) sebagai pengadilan tinggi pertama.<sup>15</sup>

### **C. Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN)**

Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) keberadaannya telah diamanatkan dalam Pasal 24 ayat (2) Undang Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa:

“Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”.

---

<sup>14</sup> Sosialisasi Hasil Diklat Sengketa TUN dan Sengketa ASN Pasca berlakunya Perma No 6 Tahun 2018, Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta.

<sup>15</sup> *Ibid.*

Peradilan Tata Usaha Negara ini dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara bahwa Peradilan Tata Usaha Negara adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan terhadap sengketa Tata Usaha Negara. Menurut Prajudi Atmosudirjo tujuan dibentuknya PTUN adalah untuk melindungi segenap warga masyarakat yang kepentingan hukumnya sering kali tertindas atas semakin luasnya intervensi penguasa dalam kehidupan masyarakat. Melalui PTUN masyarakat dapat menggugat penguasa dan mendapatkan tindakan korektif dari PTUN.<sup>16</sup>

Sjachran Basah mengemukakan bahwa tujuan PTUN ialah memberikan jaminan pengayoman hukum, tidak hanya untuk rakyat semata-mata melainkan juga bagi administrasi negara adalah PNS dalam arti menjaga dan memelihara keseimbangan kepentingan masyarakat dengan kepentingan individu. Untuk itu administrasi negara akan terjaga ketertiban, ketentraman dan keamanan dalam melaksanakan tugas-tugasnya demi terwujudnya pemerintahan yang kuat, bersih, dan berwibawa dalam negara hukum berdasarkan Pancasila.<sup>17</sup> Dengan begitu tujuan adanya Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) adalah untuk mengendalikan perbuatan pemerintah, supaya tidak merugikan masyarakat atau dapat melindungi kepentingan umum maupun bersama, antara kepentingan secara individu atau kelompok, sehingga menciptakan *check and balances*.<sup>18</sup>

Pada dasarnya untuk mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) objek gugatannya keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang dikeluarkan oleh pejabat tata usaha

---

<sup>16</sup> Prajudi Atmosudirjo, 1981, "*Hukum Administrasi Negara*", Jakarta, Ghalia Indonesia, hlm. 144-145 dalam Putera Astomo, 2014, "Eksistensi Peradilan administrasi dalam sistem negara hukum Indonesia", *Jurnal MMH Jilid 43 No. 3 Juli 2014*, hlm 369.

<sup>17</sup> Sjachran Basah, 1989, "*Ekistensi tolak ukur badan peradilan administrasi di Indonesia*", Bandung, Alumnii, hlm 3-4 dalam *Ibid*.

<sup>18</sup> Dwi Haryati, 2019, "Perluasan Kewenangan PTUN", Yogyakarta, Kanal Pengetahuan FH UGM, <https://bit.ly/2OZTKZI>, diunduh pada tanggal 8 Desember 2019, pukul 14.10 WIB.

negara (TUN) yang bersifat konkrit, individual, dan final.<sup>19</sup> Konkrit merupakan obyek yang termuat dalam keputusan tata usaha negara itu tidak boleh abstrak tetapi harus berwujud tertentu. KTUN harus memuat hal apa dan kepada siapa keputusan tata usaha negara itu dikeluarkan, serta secara jelas disebutkan dalam keputusan atau obyek dan subyeknya harus disebutkan secara tegas dan jelas di keputusan tersebut.

Individual yaitu keputusan tata usaha negara itu tidak ditujukan untuk umum, tetapi untuk hal tertentu baik secara perorangan. Jika dituju lebih dari seorang maka tiap-tiap orang yang terkena keputusan tersebut harus disebutkan namanya satu-persatu. Dikarenakan Individual ini mengedepankan kejelasan atas KTUN yang dikeluarkan oleh pejabat yang memiliki kedudukan dalam institusi PNS. Sebaliknya, apabila keputusan itu tidak bersifat individual, tetapi bersifat umum (*abstrak*) dapat disebut sebagai peraturan (*regeling*).

Final sendiri merupakan keputusan yang telah bersifat definitif, sehingga mempunyai akibat hukum tertentu. Keputusan yang belum definitif karena masih memerlukan persetujuan dari instansi atasan atau instansi lainnya belum dapat dikatakan bersifat final. Dengan begitu keputusan yang bersifat final harus menimbulkan hak dan kewajiban yang dirugikan secara personal maupun badan hukum perdata. Dalam Pasal 2 Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara bahwa yang tidak termasuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara menurut undang-undang ini yakni:

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata;
- b. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum;
- c. Keputusan Tata Usaha Negara yang masih memerlukan persetujuan;

---

<sup>19</sup> Gatot Supramono, 2013, "*Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup di Indonesia*", Jakarta, Rineka Cipta, hlm. 19.

- d. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana;
- e. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- f. Keputusan Tata Usaha Negara mengenai tata usaha Tentara Nasional Indonesia;
- g. Keputusan Komisi Pemilihan Umum baik di pusat maupun di daerah mengenai hasil pemilihan umum.

Elmen-elmen Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) secara spesifik terdapat dalam Pasal 1 angka 9 Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara mengemukakan bahwa KTUN sebagai berikut:

- a) Penetapan Tertulis;
- b) Dikeluarkan oleh badan atau Pejabat Tata Usaha Negara;
- c) Berisi tindakan hukum tata usaha negara;
- d) Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- e) Bersifat konkret, individual, dan final;
- f) Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Keputusan Tata Usaha Negara termuat juga dalam Pasal 87 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menyatakan bahwa:

- a) Penetapan tertulis yang mencakup tindakan secara faktual;
- b) Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudisial, dan penyelenggara negara lainnya;

- c) Berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan asas umum pemerintahan yang baik;
- d) Bersifat final dalam arti lebih luas;
- e) Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum dan/atau;
- f) Keputusan yang berlaku bagi warga negara Indonesia.<sup>20</sup>

Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) mempunyai fungsi untuk menguji suatu perbuatan tata usaha negara yang dituangkan dalam sebuah Keputusan Tata Usaha Negara (*beschikking administrative act*) yang menimbulkan kerugian secara individu terhadap masyarakat. Oleh sebab itu, harus mensinkronkan kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan menjadi suatu metode untuk melaksanakan fungsi hakim dari segi korektif terhadap KTUN yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan maupun dalam aspek melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik (*the principle of good administration*).<sup>21</sup>

Penyelesaian sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara di mulai dari pemeriksaan perkara hingga pengambilan putusan oleh ketiga hakim yaitu Ketua Majelis Hakim, Hakim Anggota 1, dan Hakim Anggota 2. Proses tersebut melalui tiga tahapan yakni tahapan pengumpulan fakta, mengidentifikasi hukum, serta merumuskan hukum dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Sehubungan asas-asas umum pemerintahan yang baik merupakan *ongeschreven* untuk *rechmatigheid van bestuur*, namun tercantum dalam peraturan perundang-undangan (*geschreven recht*).

Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dalam menguji tindakan pemerintah dan keputusan organ pemerintah tertentu harus melakukan interpretasi terhadap AAUPB untuk diberi muatan norma, karena tidak semua asas-asas yang dicantumkan terdapat dalam

---

<sup>20</sup> Yodi Martono Wahyunadi, 2016, "Kompetensi absolut Pengadilan Tata Usaha Negara dalam konteks Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan", *Jurnal Hukum dan Peradilan, Volume 5 Nomor 1, maret 2016*, hlm 135-154.

<sup>21</sup> Willy Riawan Tjandra, 2011, "Dinamika keadilan dan kepastian hukum dalam Peradilan Tata Usaha Negara", *Jurnal Mimbar Hukum Edisi Khusus, November 2011*, hlm. 81.

berbagai peraturan perundang-undangan yang ada.<sup>22</sup> Macam-macam asas-asas umum pemerintahan yang baik yaitu sebagai berikut:

- a. Asas kepastian hukum (*principle of legal security*) yakni bahwasannya asas ini digunakan dalam keputusan pejabat tata usaha negara yang dikeluarkan dianggap sah menurut hukum, selama belum dibuktikan keputusan tersebut bertentangan dengan hukum oleh hakim.
- b. Asas keseimbangan (*principle of proportionality*) merupakan asas yang menghendaki adanya keseimbangan dalam menjatuhkan sanksi oleh pejabat tata usaha negara terhadap pegawai negeri sipil yang mana telah tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.
- c. Asas kesamaan dalam mengambil keputusan (*principle of equality*) yaitu pada dasarnya asas ini menuntut pemerintah maupun pejabat tata usaha negara untuk menjalankan kebijakan semana mestinya.
- d. Asas bertindak cermat (*principle of carefulness*) yakni seharusnya asas bertujuan agar pejabat tata usaha negara bertindak cermat dalam menerbitkan keputusan, sehingga tidak menimbulkan kerugian bagi masyarakat secara personal maupun badan hukum perdata.
- e. Asas motivasi untuk setiap keputusan (*principle of motivation*) merupakan asas ini digunakan untuk melihat alasan atau pertimbangan secara jelas, terang, benar, objektif, dan adil atas dikeluarkannya keputusan tersebut.
- f. Asas tidak mencampur adukan kewenangan (*principle of non misuse of competence*) yaitu sejatinya asas ini menuntut pejabat tata usaha negara agar menghendaki tidak menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain maupun melampaui batas, selain yang sudah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

---

<sup>22</sup> Ridwan, 2019, “*Urgensi Upaya Administratif di Indonesia*”, Yogyakarta, FH UII Press, hlm. 106.



- g. Asas permainan yang layak (*principle of fair play*) yaitu asas ini juga menekankan pentingnya kejujuran dan keterbukaan dalam proses penyelesaian sengketa tata usaha negara.
- h. Asas keadilan dan kewajaran (*principle of reasonable or prohibition of arbitrariness*) yakni asas ini menghendaki setiap tindakan yang dilakukan agar selalu memperhatikan keadilan dan kewajaran. Keadilan ini menuntut untuk bersifat secara proposional, sesuai, seimbang, dan selaras dengan hak setiap orang. Sedangkan kewajaran memperhatikan dari segi agama, moral, adat istiadat, dan nilai-nilai lainnya yang berada di masyarakat.
- i. Asas kepercayaan dan menanggapi pengharapan yang wajar (*principle of meeting raised expectation*) adalah asas yang menekankan agar keputusan yang dikeluarkan tetap konsisten dari segi penerangan dan penjelasan, sehingga menimbulkan harapan-harapan di masyarakat.<sup>23</sup>
- j. Asas meniadakan akibat suatu keputusan yang batal (*principle of undoing the consequences of an annuled decision*) yakni asas ini berkaitan dengan pegawai negeri sipil yang dipecat dari pekerjaan atas penerbitan surat keputusan, asas ini sangat berhubungan dengan asas legalitas.
- k. Asas perlindungan atas pandangan atau cara hidup pribadi (*principle of protecting the personal may of life*) yaitu Sejatinya asas ini menekankan agar pejabat tata usaha negara melindungi hak atas kehidupan pribadi setiap pegawai negeri sipil dan juga tentunya hak kehidupan pribadi setiap masyarakat sebagai konsekuensi negara hukum demokratis yang menjunjung tinggi dan melindungi hak asasi setiap masyarakat.

---

<sup>23</sup> Indroharto dalam Ridwan HR, 2018, "*Hukum Administrasi Negara Edisi revisi*", Depok, Rajawali Pers, hlm. 259.

- l. Asas kebijakan (*sapientia*) merupakan asas yang bertujuan untuk pejabat tata usaha negara dalam melaksanakan tugas dan pekerjaannya diberi kebebasan dan keleluasaan untuk menerapkan kebijaksanaan tanpa harus terpaku pada peraturan yang formal, dikarenakan dapat menimbulkan cacat pada surat keputusan tersebut.
- m. Asas penyelenggaraan kepentingan umum (*principle of public service*) yaitu asas ini menghendaki agar pejabat tata usaha negara dalam melaksanakan tugasnya selalu mengutamakan kepentingan umum, yaitu kepentingan yang mencakup semua aspek kehidupan masyarakat banyak.

Untuk tahap akhir yaitu Putusan hakim, untuk bisa disebut sebagai yurisprudensi bilamana memenuhi unsur-unsur yakni:<sup>24</sup>

- a) Putusan harus sesuai dengan peristiwa dengan konsekuensi hukumnya atau memang belum diatur pada peraturan perundang-undangan;
- b) Putusan yang telah memperoleh hukum tetap;
- c) Telah berulang kali diputus dengan tinjauan kasus yang sama;
- d) Memenuhi rasa keadilan;
- e) Putusan dibenarkan Mahkamah Agung;
- f) Mengandung *obiter dicta* merupakan *an observation or remark made by a judge in pronouncing an opinion upon a cause, concerning some rule, principle or application of law, or the solution of a question suggested by the case at bar, but not necessarily involved in the case or essential to its determination*”;<sup>25</sup>
- g) Mengandung *ratio decidendi* (alasan hukum yang jelas).

---

<sup>24</sup> Teguh Satya Bhakti, 2017, “Pembangunan Hukum Administrasi Negara melalui putusan-putusan Peradilan Tata Usaha Negara”, Jakarta, Puslibang Hukum dan Peradilan Badan Litbang Diklat Kumdil Mahkamah Agung RI, hlm. 127.

<sup>25</sup> *Black's Law Dictionary*