

BAB IV

ANALISIS KEPASTIAN HUKUM TERHADAP PENGANGKATAN PEGAWAI NEGERI SIPIL DALAM JABATAN ADMINISTRATOR DAN JABATAN PENGAWAS DI PEMERINTAH KABUPATEN SIMALUNGUN

A. Implementasi Kepastian Hukum Dalam Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam Suatu Jabatan Administrator dan Jabatan Pengawas di Pemerintahan Kabupaten Simalungun.

Sasaran yang akan dicapai dalam pembentukan perundang-undangan adalah adanya kepastian hukum. Kepastian hukum akan tercapai apabila suatu peraturan dirumuskan secara jelas dan dapat menjadi padanan untuk pelaksanaan yang sama, dan peraturan yang ada akan dilaksanakan secara konsekuen dan konsisten sehingga tidak menimbulkan penafsiran yang beragam. Di samping itu, kepastian hukum akan tercapai apabila peraturan yang diterbitkan memenuhi persyaratan formal berkenaan dengan bentuk pengaturau sesuai tata urutan peraturan perundang-undangan, dan materi yang diatur secara substansial tidak tumpang tindih dan bahkan bertentangan dengan peraturan lain yang lebih tinggi (inkonsistensi secara vertikal) ataupun bertentangan dengan peraturan lain yang sejajar (inkonsistensi secara horizontal).¹²⁷

Ketentuan mengenai pengangkatan Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam suatu Jabatan Administrator dan Jabatan Pengawas telah diatur dan tidak

¹²⁷ Kollsep ini dikatakan Supriyadi sebagai salah satu Wor yang mendukung pelaksanaan berlakunya suatu peraturan. Ia menegaskan bahwa kaidah hukum atau peraturan itu sendiri harus sistematis, tidak bertentangan baik secara vertikal maupun horizontal, dan dalam pembuatannya harus disesuaikan dengan persyaratan yuridis yang telah ditentukan. Keadaan demikian itu untuk menjamin jangan sampai terjadi kesimpangsiuran atau tumpang tindih dalam peraturan, baik yang mengatur bidang-bidang kehidupan tertentu maupun bidang lain yang saling berkaitan, walaupun diakui bahwa untuk mewujudkan kaidah hukum seperti tersebut di atas bukan hal yang gampang karena diikan pada penelitian yang sangat mendalam. Lihat Lili Rasjidi dan B Arief Sidharta (Penyunting), *Filsafat Hukum Mazhab dan Refleksinya* (Bandung: Remaja Resdokarya, 1994) hlm. 73.

bertentangan dengan peraturan lain yang lebih tinggi (inkonsistensi secara vertikal) ataupun bertentangan dengan peraturan lain yang sejajar (inkonsistensi secara horizontal). Hal demikian dapat dilihat keselarasan pengaturan terkait, kewenangan, persyaratan, kompetensi, dan Mekanisme/ Tata Cara serta Prosedur mulai dari aturan yang tertinggi hingga yang terendah secara hirarki perundang-undangan. Adapun aturan-aturan tersebut akan diuraikan antara lain:

- 1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara
- 2) Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil
- 3) Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2017 Tentang Standar Kompetensi Jabatan Aparatur Sipil Negara
- 4) Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara nomor 7 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Pelantikan Dan Pengambilan Sumpah/ Janji Jabatan Administrator, Jabatan Pengawas, Jabatan Fungsional, Dan Jabatan Pimpinan Tinggi

Aturan-aturan diatas telah selaras sehingga kepastian hukum dalam hal ini terwujud karena tidak ditemukan adanya pertentangan antara peraturan satu dengan peraturan yang lainnya serta tidak ditemukan adanya kekosongan hukum terkait pengangkatan Jabatan Administrator dan Jabatan Pengawas.

Melalui penerapan hukum terkait pengangkatan Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam suatu Jabatan Administrator dan Jabatan Pengawas yang dilakukan oleh pejabat pembina kepegawaian tidak berkepastian karena banyaknya

ketidaksesuaian dengan persyaratan dan ketentuan sebagaimana yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Menurut Mahmud Siregar, kepastian hukum harus meliputi seluruh bidang hukum. Kepastian hukum tidak saja meliputi kepastian secara substansi tetapi juga kepastian dalam penerapannya.¹²⁸

Kegiatan pengangkatan Pegawai Negeri Sipil (PNS) pada suatu Jabatan Administrator dan Jabatan Pengawas merupakan salah satu tujuan pelayanan publik yang dilaksanakan oleh pejabat pembina kepegawaian dan wajib menerapkan asas-asas umum pemerintahan yang baik (*Good Governance*) yang mengacu pada Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Adapun yang dimaksud asas-asas umum pemerintahan yang baik (*Good Governance*) meliputi asas:

1. Kepastian Hukum

Kepastian hukum merupakan asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keadilan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan.

2. Kemanfaatan

Asas kemanfaatan artinya bermanfaatnya suatu kebijakan pemerintahan dengan memperhatikan secara seimbang antara kepentingan setiap individu dengan individu lainnya.

3. Ketidakberpihakan

Asas ketidakberpihakan merupakan asas yang mewajibkan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dengan mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan dan tidak diskriminatif.

4. Kecermatan

¹²⁸ Mahmud Siregar, *Kepastian Hukum Dalam Transaksi Bisnis Internasional dan Implikasinya Terhadap Kegiatan Investasi di Indonesia*, (Medan: Fakultas Hukum USU, tanpa tahun), hlm. 4.

Asas kecermatan merupakan asas yang mengandung arti bahwa suatu Keputusan dan/atau Tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan Keputusan dan/atau Tindakan sehingga Keputusan dan/atau Tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum Keputusan dan/atau Tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan

5. Tidak Menyalahgunakan Kewenangan

Asas tidak menyalahgunakan kewenangan merupakan asas yang mewajibkan setiap Badan dan/atau Pejabat Pemerintah tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampuradukkan kewenangan.

6. Keterbukaan

Asas keterbukaan (Transparansi) merupakan asas yang melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.

7. Kepentingan Umum

Asas kepentingan umum merupakan asas yang mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif.

8. Pelayanan Yang Baik.

Asas pelayanan yang baik merupakan asas yang memberikan pelayanan yang tepat waktu, prosedur dan biaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dengan adanya pengangkatan Pegawai Negeri Sipil (PNS) pada suatu Jabatan Administrator dan Jabatan Pengawas juga menimbulkan inkonsistensi hukum. Menurut Sudi Fahmi inkonsistensi hukum mengandung arti ketidaktaatan hukum dan asas hukum, oleh karena itu, inkonsistensi hukum dapat dipahami sebagai ketidaktaatan hukum.¹²⁹

¹²⁹ Sudi Fahmi, *Penyelesaian Konflik Pengaturan Perundang-Undangan pada Era Otonomi Daerah (Studi Kasus Bidang Kehutanan)*, dalam *Konstruksi Pemikiran U.k 50 Tahun*

Hal mendasar yang harus diperbaiki pejabat dan Pegawai Negeri Sipil (PNS) bila bebar-benar ingin mewujudkan asas-asas umum pemerintahan yang baik (*Good Governance*) dan pelayanan publik yang baik kepada masyarakat yaitu reformasi birokrasi. Hal yang harus diperhatikan dalam reformasi birokrasi adalah masalah kepastian hukum. *Pertama*, Pemerintah harus membenahi sistem hukum agar menjadi sederhana dan mudah menerapkannya; *Kedua*, Pemerintah harus membenahi masalah hubungan antara Kementerian/ Lembaga Lainnya dan pemerintah daerah.

Pentingnya hal tersebut merupakan tantangan yang harus dijawab guna memperbaiki birokrasi di Indonesia. Dengan demikian apa yang dikemukakan oleh pakar di atas semakin jelas bahwa, jika ingin menerapkan asas hukum untuk mewujudkan, satu hal yang harus disiapkan adalah adanya perangkat hukum dan penerapan hukum yang jelas. Artinya antara satu ketentuan dengan ketentuan lainnya yang berkaitan dengan investasi tidak saling berbentur

Dapat dimaklumi mengapa kepastian hukum sangat dibutuhkan dalam melakukan kegiatan pengangkatan Pegawai Negeri Sipil (PNS) pada suatu Jabatan Administrator dan Jabatan Pengawas. Berdasarkan teori yang dijadikan rujukan dari pendapat para ahli diyakini bahwa para Aparatur Sipil Negara (ASN) tentu butuh ada satu ukuran yang menjadi pegangan dalam melakukan kegiatan Pegawai Negeri Sipil (PNS) pada suatu Jabatan Administrator dan Jabatan

Prof: DR Moh Mahfird MD, SH Retropeksi Terhadap Masalah Hukum dan Kenegaraan,
(Yogyakarta: UII Press, 2007) hlm. 166.

Pengawas karena semua Aparatur Sipil Negara (ASN) memiliki hak dan kedudukan yang sama.

Sebagaimana dikemukakan oleh Budiono Kusumohamidjojo : "Dalam keadaan tanpa patokan sukar bagi kita untuk membayangkan bahwa kehidupan masyarakat bisa berlangsung tertib, damai, dan adil. Fungsi dan kepastian hukum adalah tidak lain untuk memberikan patokan bagi perilaku seperti itu. Konsekuensinya adalah hukum itu sendiri harus memiliki suatu kredibilitas, dan kredibilitas itu hanya bisa dimilikinya, bila penyelenggaraan hukum mampu memperlihatkan suatu alur konsistensi. Penyelenggaraan hukum yang tidak konsisten tidak akan membuat masyarakat mau mengandalkannya sebagai perangkat kaedah yang mengatur kehidupan bersama".¹³⁰

Wujud dari kepastian hukum itu sendiri menurut Soerjono Soekanto :¹³¹

"Wujud kepastian hukum adalah peraturan-peraturan dari pemerintah pusat yang berlaku umum di seluruh wilayah negara. Kemungkinan lain adalah peraturan tersebut berlaku umum, tetapi hanya bagi golongan tertentu. Selain itu dapat pula peran setempat yaitu peraturan yang dibuat oleh penguasa setempat yang hanya berlaku di daerahnya saja, misalnya peraturan Kabupaten Simalungun."

Sebagaimana diketahui bahwa dalam kepustakaan lainnya telah disinggung di muka, bahwa asas kepastian hukum merupakan salah satu asas yang cukup penting dalam menciptakan reformasi birokrasi. Dengan demikian melihat ke semua aspek peraturan perundang-undangan yang telah dibahas di atas dalam pengangkatan Pegawai Negeri Sipil (PNS) pada suatu Jabatan Administrator dan Jabatan Pengawas, maka ketidakpastian hukum yang terjadi di lingkungan

¹³⁰ Budiono Kusumohamidjojo, *Ketertiban yang adil Versus Ketidakadilan*, Jurnal Vol 2, No 1, (2016), hlm. 150-151.

¹³¹ Soerjono Soekanto, *Penegakan.. Op. cit.*, hlm. 40-42.

Pemerintahan Kabupaten Simalungun menandakan saat ini masih kacaunya organisasi pemerintahan disektor tersebut, yang pada akhirnya pada suatu Jabatan Administrator dan Jabatan Pengawas tidak akan maksimal melayani masyarakat.

B. Dampak Ketidakpastian Hukum Terhadap Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil (PNS) pada Jabatan Administrator dan Jabatan Pengawas Disektor Birokrasi Pada Pemerintahan Kabupaten Simalungun

Apa yang dikemukakan oleh pakar sebagaimana telah disinggung pada bagian terdahulu cukup jelas bahwa, jika ingin menyelenggarakan asas-asas umum pemerintahan yang baik (*Good Governance*) untuk mewujudkan reformasi birokrasi di Indonesia, satu hal yang harus disiapkan adalah adanya perangkat hukum dan penerapan hukum yang jelas. Artinya antara satu ketentuan dengan penerapannya yang tidak berbeda (tidak terjadi konsisten).

Namun beberapa aspek peraturan perundang-undangan yang telah dibahas di atas terhadap pengangkatan Pegawai Negeri Sipil (PNS) pada suatu Jabatan Administrator dan Jabatan Pengawas di Pemerintahan Kabupaten Simalungun, sehingga dapat dikatakan sebagai bukti ketidakpastian penerapan pengaturan. Bilamana dikaitkan dengan penyelenggaraan pemerintahan yang baik, maka tentu hal ini tidak terselenggara, yang pada akhirnya pelayanan kepada masyarakat tidak akan maksimal dan masyarakat kurang percaya terhadap birokrasi Pemerintahan Kabupaten Simalungun.

Secara umum dampak dari inkonsistensi tidak hanya dirasakan oleh Masyarakat, namun Aparatur Sipil Negara (ASN) secara keseluruhan juga telah merasakan dampak ini. Dampak yang dapat terjadi khususnya terhadap birokrasi

yaitu memperbolehkan menyimpangi syarat pengangkatan Pegawai Negeri Sipil (PNS) pada suatu Jabatan Administrator dan Jabatan Pengawas sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum terhadap syarat dan ketentuan yang telah ada. Konsekuensi nyata dari adanya ketidakpastian hukum ini mengakibatkan kegiatan pengangkatan Pegawai Negeri Sipil (PNS) pada suatu Jabatan Administrator dan Jabatan Pengawas akan senantiasa dilanda dengan rasa tidak pasti dan penuh kekhawatiran. Jaminan perlindungan bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang layak dan memenuhi syarat pengangkatan menjadi tidak ada.

Selain itu ketidakpastian ini berpotensi menimbulkan konflik antar Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan antar Pegawai Negeri Sipil (PNS) lainya dengan pejabat pebina kepegawaian. Dengan ketidakpastian hukum potensi konflik antar Pegawai Negeri Sipil (PNS) sangat tinggi. Hal ini disebabkan Pegawai Negeri Sipil (PNS) lain yang sudah layak akan merasa lebih punya hak. Padahal, dapat saja perasaan punya hak tersebut sesungguhnya telah melanggar hak Pegawai Negeri Sipil (PNS) lain.

Biasanya Pegawai Negeri Sipil (PNS) merasa punya hak didasarkan pada aturan yang memuat syarat dan ketentuan. Bila penerapannya tidak pasti, tidak menutup kemungkinan ada kesenjangan hak, misalnya kualitas kinerja Pegawai Negeri Sipil (PNS) menjadi menurun atas kesenjangan tersebut. Dengan tidak adanya kepastian hukum dalam pengangkatan Pegawai Negeri Sipil (PNS) pada suatu Jabatan Administrator dan Jabatan Pengawas dapat mengakibatkan Pegawai Negeri Sipil (PNS) tersebut berkurangnya motivasi kinerja untuk melakukan tugas dan kewajibannya.

Oleh karena itu, apabila pemerintah dalam hal ini Pemerintahan Kabupaten Simalungun jika ingin mendorong dan memotivasi Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan penyelenggaraan pemerintahan berjalan dengan baik, maka sebaiknya segera dilakukan upaya-upaya perbaikan terhadap ketidakpastian hukum yang terjadi. Bagaimana pun harus dipahami bahwa hukum mestinya mempunyai peranan dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Hal ini tentunya tidak terkecuali dalam tataran hukum administrasi kepegawaian yang diharapkan dapat mendorong kesejahteraan melalui pelayanan-pelayanannya kepada masyarakat.

C. Upaya Mengatasi Terjadinya Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Administrator Dan Jabatan Pengawas Di Pemerintah Kabupaten Simalungun.

Negara Indonesia merupakan negara hukum (*Rechtstate*), sehingga segala sesuatunya harus berdasarkan hukum dan ditentukan oleh hukum, bukan negara *machstate* atau kekuasaan dimana segala sesuatunya diatur berdasarkan pihak yang berkuasa di dalam pemerintahan. Ketentuan tersebut mengenai Negara hukum juga telah disebutkan di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945).

Kehadiran hukum dalam masyarakat diantaranya adalah untuk mengintegrasikan dan mengkoordinasikan kepentingan-kepentingan yang bisa bertabrakan satu sama lain itu oleh hukum diintegrasikan sedemikian rupa sehingga tabrakan–tabrakan itu bisa ditekan sekecil–kecilnya. Adanya hukum sebagai suatu aturan yang harus ditaati dan dijalankan oleh semua warga Negara Indonesia bertujuan untuk terciptanya keadaan masyarakat yang tertib dan saling

menghargai satu sama lain, termasuk untuk melindungi hak-hak warga masyarakat dari tindakan kejahatan yang dilakukan oleh orang lain. Jadi Negara melalui pemerintah harus menciptakan dan membentuk norma hukum yang berlaku, sehingga ada *check and balance* dalam menciptakan negara hukum.¹³²

Terjadinya pengangkatan PNS pada jabatan administrator dan jabatan fungsional yang tidak memenuhi syarat dan ketentuan sebagaimana yang diatur dalam pasal 54 sampai pasal 64 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen ASN tentunya pejabat yang berwenang yang melaksanakan pengangkatan tersebut telah melanggar ketentuan hukum sebagaimana mestinya. Hal demikian tentunya menodai tujuan manajemen ASN sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Pemerintah 11 Tahun 2017.

Mengingat hal tersebut, tentunya pengangkatan PNS pada jabatan administrator dan jabatan fungsional yang menyalahi aturan tidak dapat dibiarkan begitu saja karena akan berdampak pada sistem manajemen ASN secara keseluruhan. Terdapat upaya yang harus dilakukan oleh Pejabat Yang Bersangkutan (PyB) yaitu mengusulkan pemberhentian PNS pada jabatan administrator dan jabatan fungsional kepada Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK). Selanjutnya PPK menetapkan keputusan pemberhentian. PPK dapat memberikan kuasa kepada pejabat dilingkungannya untuk menetapkan pemberhentian dalam JA.

Selain dari pada itu dapat dilakukan upaya hukum melalui peradilan administrasi negara. Tujuan Peradilan Administrasi negara secara preventif adalah

¹³² Ni**matul Huda, Negara Hukum Demokrasi & Judicial Review, (Yogyakarta: UII Press 2005), hlm. 2

mencegah tindakan-tindakan badan/pejabat tata usaha negarayang melawan hukum atau merugikan rakyat, sedangkan secara represif ditujukan terhadap tindakan-tindakan badan/pejabat tata usaha negara yang melawan hukum dan merugikan rakyat, perlu dan harus dijatuhi sanksi.

Keputusan Pengangkatan PNS pada jabatan administrator dan jabatan fungsional yang tidak sesuai syarat ketentuan perundang-undangan merupakan tindakan badan/pejabat tata usaha negara yang melawan hukum. Oleh karenanya perlu dilakukan pembatalan terhadap keputusan pengangkatan tersebut, agar kepastian hukum terwujud secara pasti dan menyeluruh.

