

**TANGGUNG JAWAB ADMINISTRASI
APARATUR SIPIL NEGARA TERHADAP
PERBUATAN MELAWAN HUKUM DALAM
MENJALANKAN KEWENANGANNYA¹**

Oleh: Elim Riedel Christmas Pio²

ABSTRAK

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana kedudukan Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam penyelenggaraan administrasi negara berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 dan bagaimana tanggung jawab administrasi Aparatur Sipil Negara (ASN) terhadap perbuatan melawan hukum dalam penyelenggaraan administrasi negara, yang dengan metode penelitian hukum normatif disimpulkan bahwa: 1. Kedudukan Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam penyelenggaraan administrasi negara adalah sebagai unsur aparatur negara adalah sebagai unsur aparatur negara yang melaksanakan kebijakan yang ditetapkan oleh pimpinan instansi pemerintah yang bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik serta berfungsi sebagai pelaksana kebijakan publik abdi negara yang melayani masyarakat dan pemersatu bangsa. 2. Tanggung jawab administrasi ASN terhadap perbuatan melawan hukum dalam melaksanakan kewenangannya, diukur dari apakah ASN sudah melakukannya sesuai perundang-undangannya dan sesuai dengan Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik. Dan apabila ASN yang bersangkutan telah menyalahgunakan wewenangnya maka dapat digugat di Pengadilan Negeri atau Pengadilan Tata Usaha Negara.

Kata kunci: aparatur sipil negara; perbuatan melawan hukum;

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perbuatan melawan hukum (*Onrechtmetige Daad*) maupun perbuatan melawan hukum oleh penguasa (*Onrechtmatige Overheidsdaad*) diatur oleh ketentuan atau dasar hukum yang sama. Yakni,

Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*). Pasal 1365 KUHPer berbunyi, Tiap perbuatan melanggar hukum, yang membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut. Dan bagaimana tanggung jawab administrasi ASN terhadap perbuatan melawan hukum dalam menjalankan kewenangan merupakan hal yang menarik untuk dibahas.

B. Perumusan Masalah

1. Bagaimana kedudukan Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam penyelenggaraan administrasi negara berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014?
2. Bagaimana tanggung jawab administrasi Aparatur Sipil Negara (ASN) terhadap perbuatan melawan hukum dalam penyelenggaraan administrasi negara?

C. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif.

PEMBAHASAN

A. Kedudukan Aparatur Sipil Negara Dalam Penyelenggaraan Administrasi Negara

Aparatur Sipil Negara (ASN) adalah profesi bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) yang bekerja pada instansi pemerintah. Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.

ASN berkedudukan sebagai unsur aparatur negara, yang melaksanakan kebijakan yang ditetapkan oleh pimpinan instansi pemerintah yang bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik. Berfungsi sebagai peralatan kebijakan publik, pelayan publik dan pemersatu bangsa. ASN berperan sebagai perencana, pelaksana dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang profesional, bebas dari intervensi politik,

¹ Artikel Skripsi. Dosen Pembimbing: Harly Stanly Muaja, SH, MH; Fatmah Paparang, SH, MH

² Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unsrat, NIM. 15071101503

serta bersih dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme.¹

Dalam menjalankan perannya sebagai pelayan publik yang diberikan pemerintah kepada masyarakat, ASN sering dijadikan indikator keberhasilan suatu sistem penyelenggaraan pemerintahan. Reformasi Nasional tidak akan ada artinya apabila pelayanan publik ternyata masih buruk. Apalagi dalam rangka mewujudkan *good governance* di mana akuntabilitas menjadi salah satu prinsip yang harus dikedepankan dalam penyelenggaraan pemerintahan oleh ASN secara prima yang tidak bisa ditunda-tunda.²

Selama ini tingkat kepercayaan masyarakat pada ASN cenderung negative (malas, korup, kurang melayani, tidak produktif, dan lain sebagainya) membutuhkan reformasi/perubahan terhadap pola pikir yang berorientasi pada pelayanan masyarakat. Reformasi birokrasi membutuhkan reformasi mendasar yang harus dilakukan terlebih dahulu, yakni reformasi pola pikir (*mindset*) yang terbentuk karena peristiwa masa lalu yang sangat membebas, baik bersifat positif maupun negatif.³

Oleh karena itu ASN harus selalu mengedepankan konsep diri, antara lain :⁴

1. Bekerja sebagai Ibadah.
2. Menghindari sikap tidak terpuji.
3. Bekerja secara profesional.
4. Berusaha meningkatkan kompetensi dirinya secara terus menerus.
5. Pelayan dan pengayom masyarakat.
6. Bekerja berdasarkan peraturan yang berlaku.
7. Tidak rentan terhadap perubahan dan terbuka serta bersikap realistis.
8. Mampu bekerja dalam tim.
9. Bekerja secara profesional.

Berdasarkan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, dinyatakan bahwa Presiden sebagai Kepala Pemerintahan. Sebagai

konsekuensi dari hal tersebut, Presiden bertindak selaku pemegang kekuasaan eksekutif tertinggi. Dalam konsep Hukum Administrasi Negara, Presiden sebagai kepala Pemerintah berdampak bahwa Presiden mempunyai kewenangan mengatur dan mengurus dalam rangka melaksanakan tugas-tugas pemerintahan. Presiden memegang kekuasaan tertinggi dalam kebijakan, pembinaan profesi dan manajemen ASN.

Dalam menjalankan tugas tersebut, Presiden dibantu oleh para Menteri di tingkat Pemerintah Pusat dan Gubernur, Bupati dan walikota di tingkat Pemerintah daerah, yang berkedudukan sebagai aparatur pemerintah di bawah Presiden. Pelaksanaan tugas-tugas umum Pemerintahan dilaksanakan melalui tata kerja yang saling berkaitan dan berkesinambungan, dimana hal itu disebut sebagai suatu "birokrasi Pemerintah". Pada dasarnya tugas yang dibebankan kepada aparatur pemerintah melalui birokrasi pemerintah, dilaksanakan oleh para pegawai negeri baik yang berkedudukan di Pemerintah Pusat maupun di Pemerintah Daerah.

ASN sebagai pejabat yang berwenang mempunyai kewenangan untuk melaksanakan kegiatan mengatur dan mengurus dalam rangka menyelenggarakan urusan pemerintahan (*bestuurszorg*). Kewenangan mengatur, diberikan kepada seorang Pejabat yang berwenang untuk membentuk kebijakan dalam bentuk regulasi/*regeling* (dalam rangka pelaksanaan undang-undang). Selanjutnya Kewenangan Mengurus, diberikan kepada seorang pejabat selain pejabat pimpinan tinggi utama dan kepada :⁵

- a. Menteri dan Kementerian.
- b. Pimpinan Lembaga di LPNK.
- c. Sekretaris Jenderal di Sekretariat Lembaga Negara dan Lembaga Non Struktural.
- d. Gubernur di Provinsi.
- e. Bupati/Walikota di Kabupaten/Kota.

Presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi dalam kebijakan, pembinaan profesi, dan manajemen ASN

¹ Pasal 12 Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

² S. Daeng, *Konsep Birokrasi*, FISIP Unpad, Bandung, 2015, hlm. 7.

³ *Ibid*, hlm. 8.

⁴ Lembaga Administrasi Negara Pola Pikir Aparatur Sipil Negara sebagai Pelayan Masyarakat, LAN RI, Jakarta, 2014, hlm. 16.

⁵ Petrus Hironimus Wersun, *Implementasi Prinsip Profesionalisme Dalam Pengangkatan Pejabat Stuktural di Lingkungan Pegawai Negeri Sipil*, Jakarta, 2010, hlm. 25.

menyelenggarakan kekuasaan dengan mendelegasikan kepada :⁶

1. Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PAN-RB).
2. Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN).
3. Lembaga Administrasi Negara (LAN).
4. Badan Kepegawaian Negara

Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PAN-RB) berkaitan dengan kewenangan perumusan dan penetapan kebijakan, koordinasi dan sinkronisasi kebijakan, serta pengawasan atas pelaksanaan kebijakan ASN, dipimpin oleh seorang Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi.

Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) berkaitan dengan kewenangan monitoring dan evaluasi pelaksanaan kebijakan dan Manajemen ASN untuk menjamin perwujudan Sistem Merit serta pengawasan terhadap penerapan kode etik dan kode perilaku ASN. Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) merupakan lembaga non-struktural yang mandiri dan bebas dari intervensi politik untuk menciptakan pegawai ASN (PNS, PPPK, dan anggota TNI/Polri yang ditugaskan dalam jabatan ASN) yang profesional dan berkinerja, memberikan pelayanan secara adil dan netral, serta menjadi perekat dan pemersatu bangsa.

Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PAN-RB) menyelenggarakan fungsi-fungsi :⁷

1. Perumusan dan penetapan kebijakan di bidang pendayagunaan aparatur negara dan reformasi birokrasi.
2. Koordinasi dan sinkronisasi pelaksanaan kebijakan di bidang pendayagunaan aparatur negara dan reformasi birokrasi.
3. Pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawab Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi.
4. Pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi.

Struktur Organisasi Kementerian PAN-RB berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 56 Tahun 2013, adalah :

1. Sekretariat Kementerian.
2. Deputi Bidang Reformasi Birokrasi, Akuntabilitas Aparatur, dan Pengawasan.
3. Deputi Bidang Kelembagaan dan Tata Laksana.
4. Deputi Bidang Sumber Daya Manusia Aparatur.
5. Deputi Bidang Pelayanan Publik.
6. Staf Ahli Bidang Hukum.
7. Staf Ahli Bidang Kebijakan Publik.
8. Staf Ahli Bidang Komunikasi Strategis dan Hubungan Kelembagaan.
9. Staf Ahli Bidang Pemerintahan dan Otonomi Daerah.
10. Staf Ahli Bidang Budaya Kerja Aparatur.

Berdasarkan Pasal 1 angka 19 Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, komisi ASN yang selanjutnya disingkat KASN adalah lembaga nonstruktural yang mandiri dan bebas dari intervensi politik.

Komisi ASN yang beranggotakan 7 orang komisioner tersebut berfungsi mengawasi pelaksanaan norma dasar, kode etik dan kode perilaku ASN, serta penerapan Sistem Merit dalam kebijakan dan Manajemen ASN pada Instansi Pemerintah. Fungsi tersebut merupakan pembentukan Aparatur Sipil Negara yang profesional dan memiliki integritas. Sedangkan Sistem merit mengubah manajemen ASN dengan berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja. Selain itu sistem ini juga akan melakukan penilaian secara adil dan wajar, tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal-usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, ataupun kondisi kecacatan.

KASN memiliki tugas untuk menjaga netralitas pegawai ASN, melakukan pengawasan atas pembinaan profesi ASN dan melaporkan pengawasan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan manajemen ASN kepada Presiden. Dengan adanya tugas KASN untuk menjaga netralitas pegawai ASN maka diharapkan pegawai ASN dapat berkonsetrasi terhadap tugas dan fungsinya sebagai pelayanan masyarakat. Selain tugas di atas, KASN memiliki wewenang untuk :⁸

⁶ *Loc-cit.*

⁷ *Ibid*, hlm. 26.

⁸ Lembaga Administrasi Negara, *Op-cit*, hlm. 17.

1. Mengawasi setiap tahapan proses pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi mulai dari pembentukan panitia seleksi instansi, pengumuman lowongan, pelaksanaan seleksi, pengusulan nama calon, penetapan, dan pelantikan Pejabat Pimpinan Tinggi.
2. Mengawasi dan mengevaluasi penerapan asas, nilai dasar serta kode etik dan kode perilaku Pegawai ASN.
3. Meminta informasi dari pegawai ASN dan masyarakat mengenai laporan pelanggaran norma dasar serta kode etik dan kode perilaku Pegawai ASN.
4. Memeriksa dokumen terkait pelanggaran norma dasar serta kode etik dan kode perilaku Pegawai ASN.
5. Meminta klarifikasi dan/atau dokumen yang diperlukan dari Instansi Pemerintah untuk pemeriksaan laporan atas pelanggaran norma dasar serta kode etik dan kode perilaku Pegawai ASN.

Dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, Komisi ASN dibantu oleh Sekretariat. Sekretariat dibentuk sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 118 Tahun 2014 tentang Sekretariat, Sistem dan Manajemen SDM, serta Tanggung Jawab dan Pengelolaan Keuangan KASN. Dalam Perpres tersebut disebutkan bahwa Sekretariat KASN berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Ketua KASN, yang dipimpin oleh Kepala Sekretariat.

Berdasarkan Pasal 1 angka 20 Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Lembaga Administrasi Negara yang selanjutnya disingkat LAN adalah lembaga pemerintah nonkementerian yang diberi kewenangan melakukan pengkajian dan pendidikan dan pelatihan ASN. Fungsi LAN berkaitan dengan kewenangan penelitian, pengkajian kebijakan Manajemen ASN, pembinaan, dan penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan ASN. Lembaga Administrasi Negara (LAN) merupakan salah satu Lembaga Pemerintah Non Departemen yang didirikan pada tahun 1957 untuk melaksanakan tugas pemerintahan di bidang administrasi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kantor LAN Pusat berlokasi di Jakarta Pusat dan

memiliki 4 Kantor Perwakilan yang disebut PKP2A (Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur) masing-masing di Bandung, Makassar, Samarinda dan Aceh. LAN juga memiliki STIA (Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi) dengan jenjang D3, SI & S2 yang terdapat di Jakarta, Bandung dan Makassar.⁹

Berdasarkan Pasal 1 angka 21 Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Badan Kepegawaian Negara yang selanjutnya disingkat BKN adalah lembaga pemerintah nonkementerian yang diberi kewenangan melakukan pembinaan dan menyelenggarakan Manajemen ASN secara nasional sebagaimana diatur dalam undang-undang ini.

Fungsi BKN berkaitan dengan kewenangan penyelenggaraan Manajemen ASN, pengawasan dan pengendalian pelaksanaan norma, standar, prosedur, dan kriteria Manajemen ASN.

Penamaan BKN, berawal dari Kantor Urusan Pegawai (KUP) pembentukan zaman kolonialisme untuk mengurus segala sesuatu mengenai kedudukan dan gaji pegawai negeri. Setelah Indonesia merdeka KUP mengalami perubahan nama menjadi Badan Administrasi Kepegawaian Negara, dengan didasari perkembangan bahwa peran aparaturnya pemerintah semakin dirasa penting dengan merekonstruksi kedudukan, fungsi, tugas dan organisasi KUP menjadi BAKN berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 32 Tahun 1972. Seiring dengan pesatnya perkembangan kepegawaian terjadi pergeseran paradigma yang semula masalah administratif semata menjadi ke arah manajemen sumber daya manusia, BAKN juga melakukan reformasi kepegawaian dengan mengubah BAKN menjadi BKN - Badan Kepegawaian Negara berdasarkan Keppres Nomor 95 Tahun 1999.¹⁰

ASN sebagai aparaturnya pemerintah tidak saja milik satu daerah melainkan sebuah aset pemerintah yang menjadi perekat Indonesia sebagai sebuah negara kesatuan. Layaknya penugasan pegawai pada instansi kejaksaan, kepolisian, atau militer, ASN juga harus diputar

⁹ *Ibid*, hlm. 18.

¹⁰ Kwik Kian Gie, *Reformasi Birokrasi dalam Mengefektifkan Kinerja Pegawai Pemerintah*, Bapenas, Jakarta, 2003, hlm. 24.

ke luar daerah untuk bisa mendapatkan wawasan luas mengenai Indonesia.

Salah satu praktiknya adalah kepala daerah yang memiliki kewenangan penuh untuk menunjuk beberapa jabatan strategis, seperti kepala dinas, tanpa harus mempertimbangkan kompetensi calon yang akan mendudukinya. Salah satu solusi yang diberikan adalah pemerintah harus meningkatkan pengawasan kebijakan kepegawaian di daerah. Jangan sampai, primordialisme bisa berlangsung karena berbalut semangat otonomi daerah.¹¹

Presiden sebagai kepala pemerintahan berfungsi sebagai pelaksana manajemen aparatur yang berada di bawahnya. Manajemen ASN dalam hal ini dimaksudkan sebagai pengelolaan ASN untuk menghasilkan pegawai ASN yang profesional, memiliki nilai dasar, etika profesi, bebas dan intervensi politik, bersih dan praktek korupsi, kolusi dan nepotisme. Presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi pembina ASN dapat mendelegasikan kewenangan menetapkan pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian pejabat dan membentuk pegawai pemerintah yang lebih berkualitas, benar-benar dapat mengayomi dan memberikan pelayanan pada masyarakat.

B. Tanggung Jawab Administrasi Aparatur Sipil Negara terhadap Perbuatan Melawan Hukum

Tanggung jawab administrasi ASN terhadap perbuatan melawan hukum dalam melaksanakan kewenangannya, secara umum tolok ukur untuk menentukan sifat melawan hukum dari suatu tindakan administrasi oleh ASN, paling tidak ditentukan oleh dua hal, yakni :¹³

1. Apakah ASN tersebut telah menjalankan kewenangannya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku?
2. Apakah ASN tersebut telah menerapkan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) dalam menjalankan kewenangannya tersebut?

Terkait dengan keberadaan AAUPB, menjadi suatu hal yang menarik untuk dikaji,

apakah eksistensi AAUPB (Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik) sebenarnya hanyalah suatu prinsip hukum saja ataukah sudah merupakan suatu norma hukum positif karena telah jelas-jelas disebutkan dalam pasal dari beberapa undang-undang. Jika AAUPB hanya menjadi prinsip hukum maka seharusnya keberadaannya tidak mempunyai sanksi secara tegas berdasarkan perundang-undangan. Sementara dalam kenyataannya pelanggaran terhadap AAUPB akan berakibat kepada gugatan perbuatan melawan hukum.

Pada sisi yang lain keberadaan AAUPB tidak dirumuskan secara jelas dengan pengaturan yang lebih detail sifatnya, padahal kejelasan perumusan dengan ukuran-ukuran tertentu sebagai suatu kewajiban memerlukan keberadaan sanksi agar hal tersebut dapat menjadi perilaku atau sikap tindak administrasi negara. Hal ini membuat suatu wilayah abu-abu bagi administrasi negara, karena meskipun hanya berupa asas, tetapi ternyata dinyatakan secara tegas sebagai norma hukum, namun tidak diatur dalam ketentuan yang lebih detail.¹⁴

Sebagai salah satu contohnya adalah penerapan asas transparansi. Kelalaian administrator negara terhadap hal tersebut tidak secara tegas dinyatakan sebagai hal yang akan berdampak secara materiil terhadap tindakan ataupun putusan administrasi negara. Ketidakjelasan pengaturan terhadap penerapan AAUPB menjadikan begitu rentannya suatu tindakan ASN dari gugatan publik yang mungkin saja beriktikad tidak baik, yakni agar terganggunya roda pemerintahan dan mengakibatkan rezim pemerintahan yang berkuasa menjadi tidak mendapatkan dukungan publik..

AAUPB menjadi bersifat sangat lentur yang cenderung juga mengakibatkan ketidakpastian hukum, sehingga AAUPB dapat dikatakan menjadi tidak layak untuk menjadi suatu ukuran terhadap adanya batasan kepatutan dalam konteks administrasi negara. Padahal pada sisi yang lain terdapat kepentingan umum yang lebih luas yakni demi jalannya roda pembangunan untuk memberikan kesejahteraan pada bangsanya. Jika kondisi ini berlanjut terus maka kepentingan umum yang

¹¹ *Ibid*, hlm. 25.

¹³ Edmon Makarim, *Tanggung Jawab Hukum Penyelenggara Sistem Elektronik*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 158.

¹⁴ Safri Nugraha, dkk., *Hukum Administrasi Negara*, FHUI, Depok Jakarta, 2007, hlm. 56.

lebih luas menjadi dikalahkan oleh sekelompok elit yang menyalahgunakan demokrasi demi kepentingan golongannya, agar setidaknya rezim yang sedang berkuasa tidak akan dapat memiliki kondite yang baik di mata publik.¹⁵

Dalam perkembangannya, upaya untuk lebih mengkonkretkan AAUPB telah menghasilkan suatu inisiatif untuk membuat Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Administrasi Pemerintahan, yang pada esensinya memberikan perlindungan yang lebih kepada masyarakat dengan meminimalisasi kemungkinan penyalahgunaan kewenangan dengan pengaturan tentang Penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan, Prosedur Administrasi Pemerintahan, syarat-syarat sahnya (formal maupun materiil) suatu Keputusan Administrasi Pemerintahan, Upaya Administratif terhadap Keputusan Administrasi Pemerintahan, Tanggung Jawab Administrasi Pemerintahan serta Sanksi Administratifnya, dan memberikan kewenangan kepada PTUN (Peradilan Tata Usaha Negara) untuk menyelesaikan sengketa tersebut.¹⁶

Sebelum keberadaan PTUN, semua tindakan administrasi negara dapat digugat secara perdata. Dalam pertimbangan *Hoge Raad* (HR) dalam *Arrestnya* tahun 1915 *Guldmond/Noordwijkerhout* (HR 31 Desember 1915 halaman 407), di mana HR memilih penalaran bahwa formulasi gugatan yang menentukan adanya suatu objek yang disengketakan asal dalam gugatan dirumuskan bahwa ada suatu hak keperdataan yang disengketakan yang dimohonkan perlindungan maka gugatannya sudah memenuhi syarat untuk menjadikan Hakim Perdata berwenang mengadilinya.¹⁷

Daian praktik dan perkembangannya, ternyata putusan Hakim Perdata sering kali dirasakan kurang adil, karena hanya melihat dari hubungan keperdataan saja (hubungan antara anggota masyarakat) atau kurang ditunjang dengan pemahaman yang baik tentang ilmu pemerintahan, sehingga sering kali mengabaikan kepentingan umum yang lebih luas, yakni kepentingan bangsa untuk

berjalannya pembangunan demi mensejahterakan rakyatnya.

Sebelum adanya PTUN, pada dasarnya terdapat tiga jalur prosedur penyelesaian sengketa administratif, yakni :¹⁸

1. Jalur Prosedur Keberatan
2. Jalur Banding Administratif
3. Jalur gugatan Perbuatan Melawan Hukum (PMH) berdasarkan Pasal 1365.

Selanjutnya, setelah berlakunya PTUN, maka jalur prosedur pada butir (1) dan (2) di atas kemudian menjadi jalur upaya administratif, dan wajib ditempuh sebelum dilakukannya gugatan PMH terhadap administrasi negara. Jika hal tersebut tidak dilakukan maka gugatan TUN selayaknya dinyatakan tidak dapat diterima.

Gugatan perbantuan melawan hukum terhadap pejabat TUN, selayaknya harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut :¹⁹

- a. Hakim Perdata bersangkutan harus berwenang memeriksa gugatannya.
- b. Perbuatan ASN yang digugat harus bersifat melawan hukum, artinya bertentangan dengan norma hukum (tertulis maupun tidak tertulis) yang berlaku, yaitu untuk melindungi kepentingan penggugat.
- c. Kerugian yang diderita penggugat itu disebabkan oleh kesalahan tergugat atau menjadi risiko tergugat yang harus ditanggungnya.
- d. Harus terbukti bahwa ada hubungan kausal antara perbuatan para pihak yang bersalah tersebut dengan kejadian yang menimbulkan kerugian yang diderita penggugat tersebut.
- e. Harus terbukti bahwa kerugian tersebut memang terjadi.

Tentang sah atau tidaknya tindakan hukum pemerintahan, dapat didekati dengan dasar penilaian sebagai berikut, yakni :²⁰

- a. Pelanggaran hak subjektif orang lain
- b. Bertentangan dengan kewajiban berdasarkan UU
- c. Bertentangan dengan kecermatan

¹⁵ Prajudi, *Hukum Administrsi Negarai*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2004, hlm. 96.

¹⁶ Ratminto dan Atik Septi Winiarsi, *Manajemen Pelayanan*, FHUI, Depok, Jakarta, 2007, hlm. 112.

¹⁷ *Ibid*, hlm. 113.

¹⁸ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara: Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Negara*, Sinar Harapan, Jakarta, 2008, hlm. 39.

¹⁹ *Ibid*, hlm. 40.

²⁰ Prajudi Atmosodirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Insan Cendekia, Surabaya, 2009, hlm. 93.

d. Bertentangan dengan keputusan.

Untuk mencegah agar Hakim Perdata jangan terlalu jauh melakukan pengujian terhadap perbuatan pemerintahan, dikembangkan beberapa pendapat dan dalil yang bersifat dogmatis, yakni :²¹

- a. Apakah perbuatan yang dilakukan oleh ASN yang bersangkutan adalah sebagai ASN ataukah sebagai Pribadi?
- b. Apakah perbuatan yang dilakukan oleh ASN yang bersangkutan bertentangan dengan Hukum Perdata ataukah Hukum Publik?
- c. Apakah merupakan suatu norma instruksi ataukah merupakan norma jaminan?
- d. Sampai seberapa jauhkah Hakim harus menghormati kebebasan pemerintah untuk melaksanakan tugas kewajiban pemerintahannya?
- e. Sampai seberapa jauhkah Hakim Perdata itu boleh menguji perbuatan pemerintahan yang dipersoalkan kepada AAUPB?

Dalam perkembangannya, perbuatan melawan hukum oleh administrasi negara tersebut dikenal dengan istilah maladministrasi sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 butir (3) UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia., yakni: maladministrasi adalah perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immateriil bagi masyarakat dan orang perseorangan.

Definisi yang cukup luas tersebut, berpotensi menghambat jalannya roda pemerintahan karena banyak hal yang dapat dilaporkan sebagai tindakan maladministrasi. Mengingat kewenangan Ombudsman bukanlah untuk mengadili, melainkan memberikan rekomendasi, maka potensi tersebut menjadi tidak begitu berpengaruh. Yang akan terjadi hanya pemanggilan kepada administrasi negara untuk menindaklanjuti

aduan masyarakat tentang tindakan maladministrasi. Hal tersebut akan menjadi lain, manakala Hakim Perdata menganut definisi maladministrasi dalam UU Ombudsman tersebut, karena roda pemerintahan akan menjadi terhambat akibat potensi gugatan yang bisa semakin liar karena menyatakan terjadi kerugian immateriil.

Dalam praktiknya dewasa ini, trend atau kecenderungan untuk melakukan gugatan perdata ternyata masih lebih banyak jumlahnya dibanding penyelesaian melalui PTUN.²² Bahkan dalam lingkup pelayan publik, dalam penyelenggaraan negara sesuai tugas pokok dan fungsinya dalam hal ini penyelenggara negara atau ASN, sesuai UU no 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara adalah pelayanan publik. Dalam praktik kehidupan berbangsa dan bernegara, penyelenggaraan pelayanan publik sangatlah penting demi kemajuan dan perkembangan penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu negara.

Negara berkewajiban memenuhi kebutuhan setiap warga negara melalui suatu sistem pemerintahan yang menyelenggarakan pelayanan publik prima dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar dan hak sipil setiap warga negara atas barang publik, jasa publik, dan pelayanan administratif.

Namun sangat disayangkan, padahal UU nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik secara jelas dan tegas telah mengatur konsepsi sistem pelayanan publik yang berisi nilai, persepsi, dan acuan perilaku penyelenggara dan pelaksana (ASN). Sanksi yang diatur dalam UU ini bagi ASN tidaklah ringan, untuk pelanggaran tertentu, penyelenggara dan pelaksana pelayanan publik dapat diberhentikan sebagai ASN. Terdapat banyak bentuk sanksi yang diatur dalam UU Pelayanan Publik, seperti misalnya teguran tertulis, pembebasan dari jabatan, penurunan gaji, penurunan pangkat, dan sebagainya.

Kewajiban aparatur sipil negara adalah segala sesuatu yang wajib dikerjakan atau boleh dilakukan oleh setiap ASN berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

²¹ *Ibid*, hlm. 194.

²² Lintong O. Siahaan, *Good Governance*, Insan Cendekia, Surabaya, 2008, hlm. 87.

Adapun kewajiban-kewajiban itu dapat dirinci sebagai berikut :²⁵

1. Kewajiban yang berhubungan dengan tugas di dalam jabatan : Kewajiban ini terkait dengan tugas pokok dan fungsi unit kerja masing-masing ASN.
2. Kewajiban yang berhubungan dengan kedudukan ASN pada umumnya: kewajiban ini terkait dengan ASN sebagai unsur aparatur negara, abdi negara dan abdi masyarakat yang dapat dirinci lagi sebagai berikut :
 - Setia dan taat sepenuhnya kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, negara dan pemerintah.
 - Mentaati segala peraturan perundangan yang berlaku dan melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepadanya dengan penuh pengabdian, kesadaran dan tanggung jawab.
 - Menyimpan rahasia jabatan.
 - Mengangkat sumpah/janji pegawai negeri.
 - Mengangkat sumpah/janji jabatan negeri.
 - Mentaati kewajiban serta menjauhkan diri dari larangan. Sedangkan hak Pegawai Negeri adalah sesuatu yang diterima oleh Pegawai Negeri sebagai imbalan dari pelaksanaan kewajibannya. Hak ini diperoleh tentunya mengacu pada ketentuan atau persyaratan-persyaratan seperti :²⁶
 - Memperoleh gaji yang layak sesuai dengan tanggung jawabnya.
 - Memperoleh cuti.
 - Memperoleh perawatan bagi yang tertimpa sesuatu kecelakaan dalam dan karena menjalankan tugas kewajiban.
 - Memperoleh tunjangan bagi yang menderita cacat jasmani atau cacat rohani dalam dan karena menjalankan tugas kewajibannya yang mengakibatkan tidak dapat

bekerja lagi dalam jabatan apapun juga.

- Memperoleh uang duka bagi keluarga pegawai negeri sipil yang meninggal dunia.
- Memperoleh pensiun bagi yang telah memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan.
- Memperoleh kenaikan pangkat regular.
- Menjadi peserta TASPEN menunit Peraturan Pemerintah.
- Menjadi peserta jaminan kesehatan nasional menurut Keputusan Presiden.

Ada tiga bentuk pertanggungjawaban pegawai negeri :²⁷

1. Pertanggungjawaban kepidanaan.
2. Pertanggungjawaban keuangan perdata.
3. Pertanggungjawaban kedisiplinan atau administratif.

Aparatur Sipil Negara yang sadar akan tanggung jawabnya adalah mereka yang taat akan kewajiban dan tidak melakukan apa yang dilarang untuk dilakukan. Dengan maksud untuk mendidik dan membina ASN, bagi mereka yang melakukan pelanggaran atas kewajiban dan larangan akan dikenakan sanksi, berupa hukuman disiplin.

Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil memberikan beberapa definisi antara lain: dalam Pasal 1 ayat (1) yang dimaksud dengan Disiplin, Pegawai Negeri Sipil adalah Kesanggupan Pegawai Negeri Sipil untuk menaati kewajiban dan menghindari larangan yang ditentukan dalam Peraturan Perundang-undangan dan/atau Peraturan Kedinasan yang apabila tidak ditaati atau dilanggar dijatuhkan hukuman disiplin ini merupakan pengaturan kewajiban, larangan, dan sanksi apabila kewajiban tidak ditaati atau larangan dilanggar oleh Pegawai Negeri Sipil. Dalam Pasal 1 ayat (3), pelanggaran disiplin adalah setiap ucapan, tulisan atau perbuatan Pegawai Negeri Sipil yang melanggar ketentuan Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil, baik yang dilakukan di dalam maupun di luar jam kerja. Dan dalam Pasal 1 ayat (4), hukuman disiplin adalah hukuman yang

²⁵ Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, UII, Yogyakarta, 2002, hlm. 19.

²⁶ *Ibid*, hlm. 21.

²⁷ Siti Soetami, *Reformasi Pelayanan Publik*, Alumni, Bandung, 2007, hlm. 142.

dijarahkan kepada Pegawai Negeri Sipil karena melanggar Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Tanggung jawab administrasi berupa hukuman disiplin dijatuhkan oleh pejabat yang berwenang menghukum, atas hasil penelitian yang seksama terhadap ASN yang disangka melanggar kewajiban dan larangan yang ditentukan, harus setimpal dengan pelanggaran disiplin sehingga dapat diterima oleh rasa keadilan. Apabila hukuman disiplin dirasakan oleh ASN yang dijatuhi hukuman sebagai tindakan yang tidak adil, maka ia dapat mengajukan keberatan kepada pejabat atasan, dan dalam hal-hal tertentu dapat disampaikan kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian.

Penyalahgunaan wewenang merupakan salah satu jenis bentuk pelanggaran yang dilakukan ASN baik itu di pusat maupun daerah. Penyalahgunaan wewenang terjadi apabila suatu badan pemerintahan atau ASN menggunakan kekuasaannya untuk tujuan lain daripada tujuan untuk mana kekuasaan itu diberikan kepadanya. Penyalahgunaan wewenang bisa terjadi jika suatu alat perlengkapan negara menggunakan wewenang yang diberikan padanya untuk menyelenggarakan kepentingan umum yang seharusnya diselenggarakan untuk maksud tertentu.²⁷

Tanggung jawab administrasi berupa hukuman disiplin diberikan tidak lain adalah untuk memperbaiki serta mendidik ASN itu sendiri, serta untuk melancarkan aktifitas penyelenggaraan tugas-tugas kedinasan secara baik. Hukuman disiplin dapat dibagi menurut tingkat dan jenis, masing-masing sesuai dengan sifat dan berat atau ringannya pelanggaran yang diperbuat, serta akibat yang ditimbulkannya atas pelanggaran yang dibuat oleh ASN yang bersangkutan. Di dalam Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 disebutkan bahwa hukuman disiplin terdiri dari :²⁸

1. Hukuman disiplin ringan.
2. Hukuman disiplin sedang.
3. Hukuman disiplin berat.

Jenis hukuman disiplin ringan terdiri dari :

1. Teguran lisan.

2. Teguran tertulis.

3. Pernyataan tidak puas secara tertulis.

Jenis hukuman disiplin sedang terdiri dari :

1. Penundaan kenaikan gaji berkala selama 1 (satu) tahun.
2. Penundaan kenaikan pangkat selama 1 (satu) tahun.
3. Penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 1 (satu) tahun.

Jenis hukuman disiplin berat terdiri dari :

1. Penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 3 (tiga) tahun.
2. Peminangan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah.
3. Pembebasan dari jabatan.
4. Pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS.
5. Pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS.

Esensi reformasi biokrasi sebenarnya adalah perubahan pola pikir dan budaya kerja aparatur negara. Diterbitkannya Peraturan pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS merupakan langkah awal untuk menciptakan aparatur yang profesional. Disiplin harus menjadi nafas bagi setiap aparatur negara dalam menjalankan tugas dan fungsinya, dengan ukuran-ukuran yang jelas sebagai parameter penilaian kinerja. Dengan indikator-indikator yang ditetapkan, maka reward and punishment juga bisa diterapkan secara konsisten. Dalam hal ini, diperlukan pengawasan yang tidak saja dari atasan, tetapi juga dari luar.

Dengan berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, PNS tidak bisa berkalah lagi, dan disiplin tak bisa ditawar-tawar. Pemerintah telah menyiapkan parameter penilaian kinerja aparatur. Jenis sanksi juga sudah diformulasikan sedemikian rupa, yang disesuaikan dengan tingkat kesalahan yang dilakukan. Selain itu, pengawasan terhadap kinerja PNS atau aparatur juga ditingkatkan.²⁹

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Kedudukan Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam penyelenggaraan administrasi negara adalah sebagai unsur aparatur negara adalah sebagai unsur aparatur

²⁷ Hendropriyono, dkk., *Dimensi-dimensi Esensial dalam Modernisasi Birokrasi LAN*, Jakarta, 2007, hlm. 14.

²⁸ *Ibid*, hlm. 16.

²⁹ *Ibid*, hlm. 18.

negara yang melaksanakan kebijakan yang ditetapkan oleh pimpinan instansi pemerintah yang bebas dari penagruh dan intervensi semua golongan dan partai politik serta berfungsi sebagai pelaksana kebijakan publik abdi negara yang melayani masyarakat dan mempersatu bangsa.

2. Tanggung jawab administrasi ASN terhadap perbuatan melawan hukum dalam melaksanakan kewenangannya, diukur dari apakah ASN sudah melakukannya sesuai perundang-undangannya dan sesuai dengan Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik. Dan apabila ASN yang bersangkutan telah menyalahgunakan wewenangnya maka dapat digugat di Pengadilan Negeri atau Pengadilan Tata Usaha Negara.

B. Saran

1. Diharapkan ASN yang berkedudukan sebagai unsur aparatur negara, dan abdi negara benar-benar dapat mengabdikan diri sebagai pelayan masyarakat dengan memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat dan tidak menempatkan diri sebagai pelatih yang dilayani ataupun mengambil keuntungan dalam pelayanan tugasnya.
2. Sudah selayaknya ASN sebagai abdi negara dalam menjalankan kewenangannya tidak melakukan perbuatan melawan hukum agar tidak dijatuhi hukuman disiplin karena perbuatannya telah mengakibatkan kerugian bagi orang lain.

DAFTAR PUSTAKA

Aminudin, dan Abidin H. Zainal, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008.

Atmosodirjo Prajudi, *Hukum Administrasi Negara*, Insan Cendekia, Surabaya, 2009.

Cane Peter, *Responsibility In Law and Morality*. Hart Publishing, Oxford and Protland, Oregon, 2002.

Daeng S., *Konsep Birokrasi*, FISIP Unpad, Bandung, 2015.

Dunn William, *Analisis Kebijakan*, PT Hanindya Graha Widya, Yogyakarta, 2003.

Effendi Sofyan, *Sistem Kepegawaian di Indoensia*, PKDAILAN, Bandung, 2000.

Gie Kwik Kian, *Reformasi Birokrasi dalam Mengefektifkan Kinerja Pegawai Pemerintah*, Bapenas, Jakarta, 2003.

Hanafi, *Reformasi Sistem Pertanggungjawaban Pidana*, Sinar Grafika, Jakarta.

Hendropriyono, dkk., *Dimensi-dimensi Esensial dalam Modernisasi Birokrasi LAN*, Jakarta, 2007.

Ilyasi Amir, *Asas-asas Hukum Pidana Memahami Tindak Pidana dan Pertanggung Jawaban Pidana Sebagai Syarat Pemidanaan*. Rangkang Education, Yogyakarta & PuKAP-Indonesia, Yogyakarta, 2012.

Indroharto, *Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara: Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Negara*, Sinar Harapan, Jakarta, 2008.

Jayanti Nusye Ki, *Penyelesaian Hukum dalam Malpraktik Kedokteran*. PT Buku Kita, Jakarta, 2009.

Lembaga Administrasi Negara Pola Pikir Aparatur Sipil Negara sebagai Pelayan Masyarakat, LAN RI, Jakarta, 2014.

Makarim Edmon, *Tanggung Jawab Hukum Penyelenggara Sistem Elektronik*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010.

Mamudji Sri, Tri Hayati dan Daly Erni, *HAN Sektoral Aparatur Sipil Negara (ASN)*, Makalah, FH UI, Jakarta, 2002.

Nugraha Safri, dkk., *Hukum Administrasi Negara*, FHUI, Depok Jakarta, 2007.

Prajudi, *Hukum Administrsi Negarai*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2004.

Pusat Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2002.

Ratminto dan Winiarsi Atik Septi, *Manajemen Pelayanan*, FHUI, Depok, Jakarta, 2007.

Ridwan H. Juniarso dan Sudrajat Achmad Sodik, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Nuansa, Bandung, 2009.

Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2007.

Setiawan, *Aneka Masalah Hukum dan Hukum Acara Perdata*, Alumni, Bandung, 2012.

Siahaan Lintong O., *Good Governance*, Insan Cendekia, Surabaya, 2008.

- Soetami Siti, *Reformasi Pelayanan Publik*, Alumni, Bandung, 2007.
- Sulistyo Agustinus Tri P., *Reformasi Kepegawaian (PNS) Melalui Undang-undang Aparatur Sipil Negara (ASN)*, Jurnal IASIA, Yogyakarta, 2013.
- Sumaryana Asep, *Reformasi Pelayanan Publik*, Fisip Unpad, Bandung, 2010.
- Supramono Gatot, *Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup*, Rineka Cipta, Jakarta, 2013.
- Wersun Petrus Hironimus, *Implementasi Prinsip Profesionalisme dalam Pengangkatan Pejabat Struktural di Lingkungan Pegawai Negeri Sipil*, Makalah, Yogyakarta, 2004.
- Wersun Petrus Hironimus, *Implementasi Prinsip Profesionalisme Dalam Pengangkatan Pejabat Struktural di Lingkungan Pegawai Negeri Sipil*, Jakarta, 2010.

Peraturan dan Perundang-undangan :

Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.