

MENELAAH PERSOALAN PENYALAHGUNAAN WEWENANG DALAM PEMBERHENTIAN PEGAWAI NEGERI SIPIL

ANALYZING THE PROBLEMS ABUSE OF AUTHORITY IN CIVIL SERVANT DISMISSAL

Tedi Sudrajat

Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman Purwokerto
Jalan H.R. Boenyamin No.708, Grendeng, Purwokerto 53122
e-mail: t_sudrajat@yahoo.com

(Diterima 14 September 2017, Direvisi 14 Oktober 2017, Disetujui 25 November 2017)

Abstrak

Persoalan pemberhentian PNS merupakan akibat dari sebab adanya pengaturan manajemen ASN yang berorientasi pada upaya pemenuhan kriteria pemerintah terhadap ASN dalam rangka penyelenggaraan fungsi pemerintahan. Ketika tidak terpenuhinya kriteria yang diharapkan, maka bentuk evaluasinya adalah pencabutan status kepegawaian. Hal ini berarti bahwa dasar pemberlakuan pemberhentian PNS adalah hubungan antara kekuasaan pemerintah untuk melaksanakan wewenang pemberhentian jabatan PNS yang didasarkan pada aturan hukum yang berlaku dibidang kepegawaian. Dalam perspektif ini, keabsahan tindakan hukum pemerintah dalam memberhentikan PNS harus dapat dipertanggungjawabkan dan didalamnya terkandung unsur tanggung gugat ketika terjadi sengketa kepegawaian. Atas dasar itu, setiap tindakan pemerintah harus selalu didasarkan pada aspek wewenang, prosedur dan substansi menurut peraturan perundang-undangan dan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik. Ketika salah satu aspek tidak terpenuhi, maka penggunaan wewenang oleh pejabat menciptakan implikasi hukumberupa penyalahgunaan wewenang.

Kata kunci: Penyalahgunaan wewenang, pemberhentian PNS, sengketa kepegawaian

Abstract

The issue of civil servant dismissal is the result of ASN management arrangement which oriented to fulfill the government criteria in the framework of governance functions. When the criteria are not fulfilled, the evaluation form is withdrawal the employment status. It means that the basis of civil servant dismissal is the relationship between the power of the government to exercise the authority to dismiss the civil servant position based on the civil service law. In this perspective, the legitimacy of government legal action in dismissing civil servants should be accountable and it contained elements of liability when employee disputes occur. On that basis, government action should always be based on aspects of authority, procedure and substance in accordance with laws and regulations and according to the Principle of Good Governance. When one aspect is not fulfilled, then the use of authority by an official creates legal implications which stated as abuse of authority.

Keywords: Abuse of authority, civil servants dismissal, employment dispute

PENDAHULUAN

Dalam birokrasi, Aparatur Sipil Negara (ASN) merupakan unsur aparatur negara yang melaksanakan fungsi penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pembangunan nasional. Luarannya adalah menjadi motor-penggerak jalannya pemerintahan yang kuat, efektif, efisien dan akuntabel melalui pelayanan publik yang berorientasi pada perwujudan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Kondisi inilah yang menuntut ASN untuk memiliki kemampuan melaksanakan tugas secara profesional,

bertanggungjawab, jujur, dan adil serta bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme melalui media pembinaan dan pengembangan ASN yang didasarkan sistem merit.

Berdasarkan Pasal 1 angka 22 UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN (UU ASN), sistem merit adalah kebijakan dan manajemen ASN yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau kondisi kecacatan. Sistem

inilah yang menjadi dasar pemberlakuan pengembangan karier Pegawai Negeri Sipil (PNS) melalui landasan kualifikasi, kompetensi, kinerja dan keadilan yang berkesinambungan. Shultz dalam Prasodjo & Rudita (2015) berpendapat bahwa “*two factor dominate the history of professional civil service personnel administration: first, the pursuit of merit; second, the desire for reform*”. Dalam kaitan ini, sistem merit menjadi proses yang teratur dan *fair* dalam mempekerjakan, membayar, mengembangkan, mempromosikan dan mendisiplinkan serta pensiun atas dasar kemampuan dan kinerja. Dengan kata lain, sistem yang didasarkan pada prinsip merit didesain untuk menghasilkan tenaga kerja yang stabil dan kompeten dalam menjalankan kegiatan pemerintahan. Atas dasar hal tersebut menurut Sulistyani (2010), maka sistem merit berkorelasi dengan penerapan sistem rekrutmen yang tepat, dan harapan penyelenggaraan aktivitas pemerintahan pembangunan dan pelayanan publik dapat berjalan secara profesional dan bertanggung jawab.

Dalam praktiknya, penerapan sistem merit dan semakin meningkatnya pembangunan sebagai parameter keberhasilan negara tidak selalu berbanding lurus dengan kualitas dan/atau kinerja dari ASN. Kondisi inilah yang cenderung menghambat upaya akselerasi pembangunan dan pelayanan publik. Implikasi dari lemahnya faktor Sumber Daya Manusia (SDM) adalah munculnya pengaturan tentang skema pemberhentian jabatan PNS. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS (PP Manajemen PNS), pemberhentian dari jabatan adalah pemberhentian yang mengakibatkan PNS tidak lagi menduduki Jabatan Administrasi, Jabatan Fungsional, atau Jabatan Pimpinan Tinggi. Adapun jabatan adalah kedudukan yang menunjukkan fungsi, tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak seorang pegawai ASN dalam suatu satuan organisasi.

Secara konseptual, Marwansyah (2010) menyatakan bahwa dalam skema pemberhentian terdapat 4 (empat) jenis pemuasan

hubungan kerja yaitu pengunduran diri (*resignation*), pemberhentian sementara (*lay-off*), pemecatan (*discharge*), dan pensiunan (*retirement*). Terhadap keempat skema pemberhentian dapat dimaknai bahwa dalam pemberhentian PNS tidak serta merta diasosiasikan dengan hal yang sifatnya negatif dan melanggar aturan, namun bisa juga dikarenakan kondisi non-matif yang mengakibatkan adanya pemberhentian. Secara tegas pengaturan tentang pemberhentian PNS dijelaskan dalam Pasal 87, Pasal 88 UU ASN dan PP Manajemen PNS yang meliputi:

- (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.
- (2) PNS dapat diberhentikan dengan hormat atau tidak diberhentikan karenadihukum 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.
- (5) PNS diberhentikan sementara, apabila:
- a. diangkat menjadi pejabat negara;
 - b. diangkat menjadi komisioner atau anggota lembaga nonstruktural; atau
 - c. ditahan karena menjadi tersangka tindak pidana.

Tatanan normatif tentang pemberhentian PNS yang disusun dalam UU ASN dan PP Manajemen PNS merupakan salah satu upaya pemerintah untuk menciptakan pola pemberhentian yang proporsional, terukur dan berkeadilan. Namun secara operasional, ragamnya jenis pemberhentian PNS tentunya akan menciptakan ragam persoalan dalam penerapannya, seperti halnya:

1. Perbedaan prosedur/tata cara pemberhentian. Setiap jenis pemberhentian PNS memiliki obyek yang berbeda dan menciptakan pola penegakan hukuman yang berbeda;
2. Perbedaan badan/lembaga yang menjatuhkan hukuman. Pendistribusian wewenang dalam struktur organisasi pemerintah akan menciptakan pola penegakan hukum yang beragam. Seperti halnya peran Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) di tingkat Pusat, Provinsi dan Kabupaten/Kota yang memiliki wewenang untuk membuat tim penjatuhan hukuman disiplin PNS;
3. Banyaknya pengaturan tentang pemberhentian PNS, baik dalam bentuk Undang-Undang ataupun peraturan organik lainnya. Ragamnya pengaturan akan berimplikasi pada rumitnya menggunakan dasar hukum yang tepat dan proporsional dalam memutuskan pemberhentian; dan
4. Ragamnya mekanisme penyelesaian sengketa kepegawaian. Dalam sengketa

kepegawaian dikenal dengan 2 (dua) macam cara yaitu:

- a. Upaya administrasi (vide pasal 48 jo pasal 51 ayat 3 UU No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan kedua atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara) (UU Peratun). Upaya administrasi adalah suatu prosedur yang dapat ditempuh dalam menyelesaikan masalah sengketa Tata Usaha Negara apabila ia tidak puas terhadap suatu Keputusan tata Usaha Negara, dalam lingkungan administrasi atau pemerintah sendiri. Dalam kaitan ini, bentuk upaya administrasi berupa Banding Administratif dan Keberatan. Banding Administratif yaitu penyelesaian upaya administrasi yang dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari yang mengeluarkan Keputusan yang bersangkutan. Adapun keberatan, yaitu penyelesaian upaya administrasi yang dilakukan sendiri oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan itu.
- b. Melalui Gugatan (vide pasal 1 angka 5 jo pasal 53 UU Peratun) Apabila di dalam ketentuan perundang-undangan yang berlaku tidak ada kewajiban untuk menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara tersebut melalui Upaya Administrasi, maka seseorang atau Badan Hukum Perdata tersebut dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara.

Keempat persoalan di atas merupakan tuntutan sekaligus sebagai tantangan bagi pemerintah untuk menciptakan kepastian, keadilan dan kemanfaatan hukum dalam proses pemberhentian PNS. Karena sensitivitasnya, kondisi ideal terhadap pemberhentian terkadang sulit diterapkan. Banyak contoh kasus pemberhentian pegawai yang menjadi sengketa kepegawaian. Titik pangkalnya adalah persinggungan antar kepentingan, terutama pada kondisi dimana salah satu pihak tidak menerima

status pemberhentian dikarenakan tidak puas dengan adanya Surat Keputusan yang dirasa belum memiliki landasan hukum yang kuat. Terkadang juga persoalan kepentingan ini dibenturkan dengan aturan pemberhentian yang belum menjelaskan secara detail dan akhirnya menimbulkan ragam penafsiran yang berimplikasi pada munculnya keberatan, banding administratif atau gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) terhadap keputusan yang dianggap tidak memenuhi unsur berkeadilan. Salah satu sumber sengketa adalah penggunaan wewenang yang menyimpang yang diistilahkan sebagai penyalahgunaan wewenang.

Melalui alur pemikiran berdasarkan kondisi rawannya sengketa kepegawaian karena penyalahgunaan wewenang, maka penulis akan mengkonsepsikan hubungan antara kewenangan, jabatan dan pemberhentian PNS. Luarannya adalah mengantisipasi terjadinya penyalahgunaan wewenang dalam kaitannya dengan pemberhentian PNS.

Berdasarkan permasalahan tersebut diatas, maka penelitian ini akan mengangkat permasalahan mengenai (1) hubungan hukum dan implikasi kewenangan dalam proses pemberhentian PNS; (2) bentuk penyalahgunaan wewenang yang berdampak pada Sengketa Kepegawaian; (3) implikasi hukum penyalahgunaan wewenang dalam Pemberhentian PNS.

PEMBAHASAN

Secara konseptual, penyelenggaraan negara didasarkan pada pola pembagian kekuasaan antar lembaga, yang kemudian berdampak pada pembatasan kekuasaan. Semangat membatasi kekuasaan negara ini menurut Ridwan (2008) semakin kental setelah lahirnya adagium dari Lord Acton yaitu "*Power tends to corrupt, but absolute power corrupt absolutely*". Dengan adanya keleluasaan bertindak dari administrasi negara yang memasuki semua sektor kehidupan masyarakat, terkadang dapat menimbulkan kerugian bagi masyarakat itu sendiri, maka

wajar apabila diadakan pembatasan terhadap jalannya pemerintahan, yang merupakan jaminan agar jangan sampai menciptakan kondisi yang mengarah pada diktator tanpa batas, yang bertentangan dengan ciri negara hukum. Dalam kaitan ini, maka keberadaan Hukum Administrasi Negara (HAN) sangat strategis untuk mengawasi penggunaan kekuasaan pemerintahan. Menurut Saragih (2008) substansinya, HAN memiliki peranan yang besar bagi pejabat tata usaha negara (birokrat) sebagai pegangan untuk bertindak dalam menyelenggarakan pemerintahan. Hal ini berarti bahwa HAN akan selalu berkaitan dengan tugas pemerintah untuk melaksanakan fungsi pemerintahan, karenanya diperlukan jabatan yang didalamnya terkandung kedudukan tertentu yang mencerminkan tujuan dan tata kerja suatu organisasi dalam pencapaian tujuan.

Jabatan merupakan subyek hukum, yakni pendukung hak dan kewajiban yang tidak terpisahkan dari pejabat yang menjabat jabatan tersebut. Atas dasar itu menurut Basah (1997), maka jabatan diberi wewenang dan dapat menjamin kesinambungan hak dan kewajiban. Hal ini berarti menurut Sudrajat dan Sugihati (2016) bahwa wewenang sebagai bagian dari kewenangan melekat di dalam jabatan. Sebagai subyek hukum (*persoon*), maka dengan sendirinya jabatan itu dapat melakukan perbuatan hukum (*rechtshandelingen*). Hal inilah yang mendasari adanya hubungan hukum antar jabatan yang di dalamnya terkandung tugas-wewenang di satu pihak dan hak-kewajiban di pihak lain yang bersifat fungsional satu sama lain. Implikasi hukum dari adanya hubungan antar jabatan adalah terciptanya pembatasan dalam jabatan. Apabila pembatasan tersebut tidak jelas, maka akan dapat menciptakan celah hukum dan mempengaruhi sikap tindak pejabat dalam melaksanakan jabatannya. Konsep inilah yang mendasari munculnya jabatan melalui mekanisme pelimpahan kewenangan dalam pemerintahan.

Menurut Wiratno (2009), kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan

legislatif (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif atau administratif. Adapun Nugraha (2007) mengemukakan bahwa “dalam kewenangan terdiri dari beberapa wewenang, yaitu merupakan kekuasaan terhadap segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap satu bidang pemerintahan yang berlandaskan peraturan perundang-undangan. Jadi kewenangan adalah kekuasaan yang mempunyai landasan hukum agar tidak timbul kesewenang-wenangan.”

Berdasarkan hal diatas, maka kewenangan merupakan implikasi dari hubungan hukum. Dalam HAN, hubungan hukum yang terjadi adalah antara penguasa sebagai subyek yang memerintah, dan warga masyarakat sebagai subyek yang diperintah. Dalam kaitan ini, menurut Hartini dan Sudrajat (2017) pihak pemerintah mempunyai tugas-tugas terhadap masyarakat dengan melaksanakan suatu kebijakan dalam bentuk wewenang, yaitu kekuasaan yuridis akan orang-orang pribadi, badan-badan hukum dan memberikannya kepada Pegawai Negeri bawahan hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang dapat dan mereka pegang menurut hukum. Hal ini selaras dengan yang disampaikan oleh Dicey (1915) bahwa *Administrative law determines (1) the constitution and the relations of those organs of society which are charged with the care of those social interests (interests collectifs) which are the object of public administration, by which term is meant the different representatives of society among which the State is the most important, and (2) the relation of the administrative authorities toward the citizens of the State.*

Sebagai konsep hukum publik, Hadjon (1994) menegaskan bahwa kewenangan sebagai bagian dari kekuasaan formal dapat dilaksanakan oleh jabatan yang didalamnya terkandung wewenang. Adapun di dalam wewenang sekurang-kurangnya terkandung tiga komponen dasar, yaitu pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum. Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan

untuk mengendalikan perilaku subyek hukum. Komponen dasar hukum, bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya dan komponen konformitas hukum, mengandung makna bahwa adanya standar wewenang, yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu)”. Ketiga komponen wewenang bermuara pada asas legalitas yang merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan, bahwa penyelenggaraan pemerintahan harus didasarkan pada hukum (*wetmatigheid de la l’egalite de l’administrasion*). Dengan kata lain, setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan harus memiliki legitimasi, yaitu wewenang yang diberikan oleh undang-undang. Dengan demikian, substansi asas legalitas adalah wewenang, yaitu suatu kemampuan untuk melakukan suatu tindakan-tindakan hukum tertentu.

Dalam praktiknya, tindakan hukum pemerintah tidak selalu berjalan sesuai normanya. Ada suatu kemungkinan suatu tindakan hukum pemerintah dipengaruhi kepentingan yang berdampak timbulnya penyalahgunaan wewenang. Secara teoretis, penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) adalah “*Het oneigenlijk gebruik maken van haar bevoegdheid door de overheid. Hiervan is sprake indien een overheidsorgaan zijn bevoegdheid kennelijk tot een ander doel heft gebruikt dan tot doeleinden waartoe die bevoegdheid is gegeven. De overheid schendt Aldus het specialiteits beginsel.* (Penggunaan wewenang tidak sebagaimana mestinya. Dalam hal ini pejabat menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain yang menyimpang dari tujuan yang telah diberikan kepada wewenang itu.” Dalam kaitan ini, Basah (1997) mengemukakan tentang tindakan sewenang-wenang (*abuse de droit*) adalah perbuatan pejabat yang tidak sesuai dengan tujuan ketentuan perundang-undangan. Bertindak sewenang-wenang juga dapat diartikan menggunakan wewenang (hak dan kekuasaan untuk bertindak) melebihi apa yang sepatutnya dilakukan

sehingga tindakan dimaksud bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. ”Adapun menurut Pasal 17 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP) disebutkan bahwa:

- (1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dilarang menyalahgunakan wewenang
- (2) Larangan Penyalahgunaan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. larangan melampaui Wewenang;
 - b. larangan mencampuradukan Wewenang; dan/atau
 - c. larangan bertindak sewenang-wenang.

Mendasarkan pada konsep larangan penyalahgunaan wewenang, maka dalam perspektif HAN terdapat bentuk penyalahgunaan wewenang yang dapat diartikan dalam 3 (tiga) aspek yaitu:

1. Penyalahgunaan kewenangan untuk melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan kepentingan umum untuk menguntungkan kepentingan pribadi, kelompok atau golongan;
2. Penyalahgunaan kewenangan dalam arti bahwa tindakan pejabat tersebut adalah benar diajukan untuk kepentingan umum, tetapi menyimpang dari tujuan apa kewenangan tersebut diberikan oleh undang-undang atau peraturan-peraturanlainnya ; dan
3. Penyalahgunaan kewenangan dalam arti menyalahgunakan prosedur seharusnya dipergunakan untuk mencapai tujuan tertentu, tetapi telah menggunakan prosedur lain agar terlaksana.

Tulisan hukum ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan spesifikasi deskriptif analisis. Secara operasional, pendekatan ini berorientasi pada analisis hukum dan penelaahan konsep kepastian, keadilan dan kemanfaatan hukum terhadap obyek wewenang dalam kaitannya dengan pemberhentian PNS dalam kerangka manajemen kepegawaian di Indonesia. Esensi jabatan akan dikaitkan dengan ruang lingkup wewenang dan implikasinya terhadap tanggung jawab dan tanggung gugat dalam

jabatan tersebut. Analisis akan diuraikan secara *comprehensive, all inclusive* dan *systematic* dengan menggunakan logika deduktif yang disajikan secara kualitatif. Penggunaan analisis ini dimaksudkan untuk menelaah esensi penyalahgunaan wewenang yang selaras dengan norma, teori dan doktrin dalam perspektif Hukum Kepegawaian. Untuk menemukan makna hukumnya digunakan beberapa model interpretasi, baik secara gramatikal maupun sistematis.

Analisis Terhadap Hubungan Hukum dan Implikasi Kewenangan Dalam Proses Pemberhentian PNS

Menurut Logemann bahwa PNS adalah tiap pejabat yang mempunyai hubungan dinas publik (*openbare dienstbetrekking*) dengan Negara. Menurut Triatmodjo (1983) hubungan dinas publik ini terjadi jika seseorang mengikat dirinya untuk tunduk pada pemerintah dan pemerintah untuk melakukan suatu atau beberapa macam jabatan tertentu dengan mendapatkan penghargaan berupa gaji dan beberapa keuntungan lain. Berdasarkan hal tersebut, maka kedudukan dari PNS didasarkan pada hubungan hukum antara pemerintah selaku pihak yang membuat kebijakan kepegawaian dan PNS sebagai pihak pelaksana kebijakan yang dibuat oleh pemerintah. Atas dasar hal tersebut, maka Pasal 1 Angka 1 UU ASN menentukan bahwa ASN adalah profesi bagi PNS dan Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (PPPK) yang bekerja pada instansi pemerintah. Untuk melaksanakan tugas dan fungsinya dengan baik, maka diperlukan prinsip yang mendasari ASN sebagai suatu profesi, meliputi:

1. Nilai Dasar;
2. Kode Etik dan Kode Perilaku;
3. Komitmen, integritas moral, dan tanggungjawab pada pelayanan publik;
4. Kompetensi yang diperlukan sesuai bidang tugas;
5. Kualifikasi akademik;
6. Jaminan perlindungan hukum dalam melaksanakan tugas; dan
7. Profesionalitas jabatan

Prinsip dasar ASN merupakan pedoman dan tolok ukur dari pencapaian sistem merit, adapun upaya untuk merealisasikannya adalah dengan membuat kebijakan yang diarahkan untuk menjamin:

1. Agar satuan organisasi lembaga pemerintah mempunyai jumlah dan mutu pegawai yang rasional berdasarkan jenis, sifat, dan beban kerja yang dibebankan kepadanya;
2. Pembinaan yang terintegrasi terhadap seluruh ASN artinya bahwa terhadap semua ASN berlaku ketentuan yang sama;
3. Pengembangan karier PNS atas dasar sistem merit;
4. Pengembangan sistem penggajian yang mengarah pada penghargaan terhadap prestasi dan besarnya tanggung jawab;
5. Melaksanakan tindakan korektif yang tegas terhadap norma-norma hukum dan norma-norma kepegawaian;
6. Penyempurnaan sistem manajemen kepegawaian dan sistem pengawasannya; dan
7. Pembinaan kesetiaan dan ketaatan penuh pegawai terhadap Negara dan pemerintah.

Apabila kebijakan sudah dirumuskan dan diimplementasikan, namun belum juga tercapai tujuan karena persoalan SDM, maka bentuk evaluasinya adalah dengan cara pemberhentian. Adapun skema pemberhentian dapat meliputi 4 (empat) jenis yaitu pengunduran diri (*resignation*), pemberhentian sementara (*lay-off*), pemecatan (*discharge*), dan pemensiunan (*retirement*). Khususnya untuk kondisi pemecatan, terdapat Peraturan yang mendasari yaitu UU ASN, PP Manajemen PNS dan PP No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS (PP Disiplin PNS). Hal ini berarti bahwa pengaturan tentang pemberhentian PNS telah diatur sedemikian rupa agar subyek, obyek dan implikasi hukumnya dapat diterima secara adil dan merefleksikan persoalan hukum yang mengakibatkan hilangnya status kepegawaian seseorang.

Dalam kaitannya dengan subyek hukum yang melaksanakan wewenang, pada dasarnya kewenangan untuk member-

hentikan PNS berada ditangan Presiden sebagai kepala pemerintahan, namun untuk (sampai) tingkat kedudukan (pangkat) tertentu, Presiden dapat mendelegasikan wewenangnya pada para menteri atau pejabat lain, dan para menteri dapat mendelegasikan kepada pejabat lain dilingkungannya masing-masing. Kewenangan pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian yang didelegasikan diatur dalam Pasal 53 UU ASN dan Pasal 3 PP Manajemen PNS, yang menyatakan bahwa Presiden selaku pemegang kekuasaan tertinggi pembinaan ASN dapat mendelegasikan kewenangan menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pejabat selain pejabat pimpinan tinggi utama dan madya, dan pejabat fungsional keahlian utama kepada:

- a. menteri di kementerian, termasuk juga Jaksa Agung dan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia;
- b. pimpinan lembaga di lembaga pemerintah non kementerian, termasuk Kepala Badan Intelijen Negara dan pejabat lain yang ditentukan oleh Presiden;
- c. sekretaris jenderal di sekretariat lembaga negara dan lembaga nonstruktural, termasuk Sekretaris Mahkamah Agung;
- d. gubernur di provinsi; dan
- e. bupati/walikota di kabupaten/kota.

Berdasarkan cara mendapatkan sumber kewenangan sebagaimana diatur diatas, maka jelas bahwa sebagian wewenang dalam jabatan Presiden dapat dilimpahkan guna menetapkan pemberhentian pejabat selain pejabat pimpinan tinggi utama dan madya, dan pejabat fungsional keahlian utama. Hal ini berarti bahwa kewenangan dalam hal menetapkan pemberhentian PNS merupakan domain dari Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK). Dalam praktiknya, penetapan pemberhentian PNS tidak dapat dilakukan secara mandiri dan subyektif, tetapi harus dilakukan secara koordinatif dengan pejabat yang berwenang. Pejabat yang berwenang menurut Pasal 1 angka 15 UU ASN adalah pejabat yang mempunyai kewenangan melaksanakan proses pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian Pegawai ASN sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Secara tegas, kewenangan dari pejabat yang berwenang diatur dalam Pasal 54 UU ASN, bahwa:

- (1) Presiden dapat mendelegasikan kewenangan pembinaan Manajemen ASN kepada Pejabat yang Berwenang di kementerian, sekretaris jenderal/ sekretariat lembaga negara, sekretariat lembaga nonstruktural, sekretaris daerah provinsi dan kabupaten/kota.
- (2) Pejabat yang Berwenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam menjalankan fungsi Manajemen ASN di Instansi Pemerintah berdasarkan Sistem Merit dan berkonsultasi dengan Pejabat Pembina Kepegawaian di instansi masing-masing.
- (3) Pejabat yang Berwenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), memberikan rekomendasi usulan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian di instansi masing-masing.
- (4) Pejabat yang Berwenang mengusulkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian Pejabat Administrasi dan Pejabat Fungsional kepada Pejabat Pembina Kepegawaian di instansi masing-masing.

Berdasarkan pengaturan dalam Pasal 53 dan 54 UU ASN, maka subyek hukum yang diberikan wewenang untuk menetapkan pemberhentian ada di PPK masing-masing instansi melalui mekanisme pengusulan oleh pejabat yang berwenang. Konsep inilah yang disebut dengan delegasi, yang konsekuensinya adalah tanggung jawab dan tanggung gugat terhadap keputusan yang dikeluarkan berada di PPK, bukan Presiden.

Dalam kaitannya dengan obyek dan implikasi pemberhentian PNS, pada dasarnya telah dibuat pengaturannya dalam PP Manajemen PNS. Obyek dan implikasi pemberhentian PNS dapat diklasifikasikan kedalam 2 (dua) hal yaitu pemberhentian dengan hormat dan Pemberhentian tidak dengan hormat. Dalam hal pemberhentian dengan hormat, dapat dikarenakan:

1. Pemberhentian atas permintaan sendiri;
2. Pemberhentian karena Batas Usia Pensiun;

3. Pemberhentian karena perampangan organisasi atau kebijakan Pemerintah, dimana dalam hal terjadi perampangan organisasi atau kebijakan pemerintah yang mengakibatkan kelebihan PNS maka PNS tersebut terlebih dahulu disalurkan pada instansi pemerintah lain dan apabila PNS yang bersangkutan tidak dapat disalurkan, dan pada saat terjadi perampangan organisasi sudah mencapai 50 (lima puluh) tahun masa kerja 10 (sepuluh) tahun, diberhentikan dengan hormat dengan mendapat hak kepegawaian.
4. Pemberhentian karena Menjadi Anggota dan/atau Pengurus Partai Politik, dimana PNS dilarang untuk menjadi anggota atau pengurus partai politik. PNS yang bersangkutan wajib mengundurkan diri secara tertulis dan akan diberhentikan dengan hormat sebagai PNS.
5. Pemberhentian karena tidak Cakap Jasmani dan/atau Rohani, dimana PNS diberhentikan dengan hormat karena tidak dapat bekerja dalam semua jabatan karena kesehatan, menderita penyakit atau kelainan yang berbahaya, serta tidak mampu bekerja kembali setelah berakhirnya cuti sakit.
6. Pemberhentian karena Pelanggaran Disiplin, dimana PNS diberhentikan dengan hormat tidak atas permintaan sendiri apabila melakukan pelanggaran disiplin PNS tingkat berat.
7. Pemberhentian karena Mencalonkan Diri atau Dicalonkan Menjadi Presiden dan Wakil Presiden, Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah, Gubernur dan Wakil Gubernur, atau Bupati/Walikota dan Wakil Bupati/Wakil Walikota, dimana PNS yang bersangkutan wajib mengundurkan diri sebagai PNS. Apabila tidak mengundurkan diri maka akan diberhentikan dengan hormat sebagai PNS.
8. Pemberhentian karena tidak Menjabat Lagi Sebagai Pejabat Negara, dimana PNS yang tidak menjabat lagi sebagai ketua,

wakil ketua, dan anggota Mahkamah Konstitusi, ketua, wakil ketua, dan anggota Badan Pemeriksa Keuangan, ketua, wakil ketua, dan anggota Komisi Yudisial, ketua dan wakil ketua Komisi Pemberantasan Korupsi, menteri dan jabatan setingkat menteri, kepala perwakilan Republik Indonesia di Luar Negeri yang berkedudukan sebagai Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh, diberhentikan dengan hormat sebagai PNS apabila dalam waktu paling lama 2 (dua) tahun tidak tersedia lowongan Jabatan.

9. Pemberhentian karena Hal Lain, diantaranya PNS yang telah selesai menjalankan cuti di luar tanggungan negara wajib melaporkan diri secara tertulis kepada instansi induknya dan apabila tidak melaporkan diri akan diberhentikan dengan hormat, PNS yang terbukti menggunakan ijazah palsu dalam pembinaan kepegawaian diberhentikan dengan hormat tidak atas permintaan sendiri
10. PNS yang telah selesai menjalankan tugas belajar wajib melapor kepada PPK paling lama 15 (lima belas) hari kerja sejak berakhirnya masa tugas belajar dan apabila tidak melapor kepada PPK maka PNS yang bersangkutan diberhentikan dengan hormat tidak atas permintaan sendiri dan dikenakan sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Adapun pemberhentian tidak dengan hormat, dapat berupa:

1. Pemberhentian karena Melakukan Tindak Pidana/Penyelewengan.
2. Pemberhentian karena Menjadi Anggota dan/atau Pengurus Partai Politik, dimana PNS dilarang untuk menjadi anggota atau pengurus partai politik. Apabila PNS melanggar larangan tersebut maka akan diberhentikan tidak dengan hormat sebagai PNS.

Pengaturan obyek dan implikasi pemberhentian dimaksudkan untuk menjelaskan kondisi yang mengakibatkan pemberhentian PNS. Mencermati hal tersebut, maka setiap

tindakan hukum pemerintah yang berdampak pada pemberhentian PNS harus selalu didasarkan pada subyek hukum yang memiliki wewenang dan didasarkan pada kondisi obyek pemberhentian yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Analisis Penyalahgunaan Wewenang dalam Sengketa Kepegawaian

Dalam rangka pencapaian tujuan pembangunan nasional, pemerintah membutuhkan beberapa sarana dalam negara atau sarana untuk melakukan tindak pemerintahan. Sarana negara dimaksud menurut Tjandra (2012) terdiri dari sarana yuridis, sarana personal, sarana materiil dan sarana finansial. Sarana personal dimaksud terdiri dari pejabat negara dan PNS. Dalam kaitannya dengan kewenangan pemberhentian, maka PPK diberikan wewenang untuk menetapkan pemberhentian PNS melalui suatu sarana yang dinamakan dengan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN).

Berdasarkan pasal 1 angka 9 UU Peratun dirumuskan bahwa “Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata”.

Berdasarkan pengertian KTUN, maka dapat ditemukan unsur-unsurnya berupa:

1. Penetapan tertulis;
2. Dikeluarkan oleh badan atau Pejabat Tata Usaha Negara;
3. Berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara berdasarkan peraturan perundang-undangan;
4. Bersifat konkret, individual dan final;
5. Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Kelima elemen tersebut bersifat kumulatif, artinya untuk dapat disebut KTUN yang dapat disengketakan harus memenuhi keseluruhan elemen tersebut. Apabila KTUN sebagaimana dikeluarkan PPK dianggap belum memenuhi rasa keadilan,

maka hal tersebut dapat menciptakan sengketa kepegawaian. Sengketa kepegawaian merupakan keadaan yang tidak dikehendaki oleh setiap PNS, tetapi harus diselesaikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sehingga yang bersangkutan memperoleh penyelesaian secara adil dan obyektif. Dalam kaitan ini menurut Prijodarminto (1993) sengketa kepegawaian diartikan sebagai sengketa/perselisihan yang timbul sebagai akibat ditetapkannya Keputusan Tata Usaha Negara di bidang kepegawaian oleh Badan atau Pejabat yang berwenang mengenai kedudukan, kewajiban, hak dan pembinaan PNS. Terhadap sengketa kepegawaian tersebut terdapat upaya yang dapat dilakukan penggugat berupa:

1. Mengajukan keberatan kepada atasan pejabat yang berwenang menjatuhkan sanksi;
2. Mengajukan banding kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK) yang dikenal dengan upaya administratif; dan/atau
3. Mengajukan gugatan ke PTUN sebagai upaya terakhir yang dilakukan PNS terhadap penjatuhan sanksi disiplin, setelah semua upaya administrasi yang tersedia telah dilakukan.

Upaya normatif yang dilakukan oleh penggugat merupakan upaya untuk menemukan keadilan secara formal dan substansif dari suatu KTUN yang dianggap bermasalah. Adapun sumber persoalan yang dikategorikan bermasalah salah satunya karena adanya kemungkinan penyalahgunaan wewenang. Penyalahgunaan wewenang adalah penggunaan wewenang oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan dengan melampaui wewenang, mencampuradukkan wewenang, dan/atau bertindak sewenang-wenang sebagaimana diatur dalam Pasal 17 UU AP.

Pada dasarnya, penyalahgunaan wewenang mempunyai karakter atau ciri sebagai berikut:

1. Menyimpang dari tujuan atau maksud dari suatu pemberian kewenangan. Setiap pemberian wewenang kepada suatu badan atau kepada pejabat administrasi negara selalu disertai dengan "tujuan dan maksud" atas diberikannya wewenang tersebut, sehingga penerapan wewenang tersebut harus sesuai dengan "tujuan dan maksud" diberikannya kewenangan tersebut. Dalam hal penggunaan wewenang oleh suatu badan atau pejabat administrasi negara tersebut tidak sesuai dengan "tujuan dan maksud" dari pemberian wewenang, maka pejabat administrasi Negara tersebut telah melakukan penyalahgunaan wewenang.
2. Menyimpang dari tujuan atau maksud dalam kaitannya dengan asas legalitas. Asas legalitas merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam sistem hukum kontinental. Pada negara demokrasi tindakan pemerintah harus mendapatkan legitimasi dari rakyat yang secara formal tertuang dalam undang-undang.
3. Menyimpang dari tujuan atau maksud dalam kaitannya dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Asas-Asas Umum penyelenggaraan negara dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme meliputi, a. Asas kepastian hukum; b. Asas tertib penyelenggaraan Negara; c. Asas kepentingan umum; d. Asas keterbukaan; e. Asas proposionalitas; f. Asas profesionalitas; dan g. Asas akuntabilitas.

Penyalahgunaan wewenang sangat erat kaitan dengan terdapatnya ketidaksaan (cacat hukum) dari suatu keputusan dan atau tindakan pemerintah/penyelenggara negara. Cacat hukum keputusan dan atau tindakan pemerintah/penyelenggara negara pada umumnya menyangkut tiga unsur utama, yaitu unsur kewenangan, unsur prosedur dan unsur substansi, dengan demikian cacat hukum tindakan penyelenggara negara

dapat diklasifikasikan dalam tiga macam, yakni: cacat wewenang, cacat prosedur dan cacat substansi. Ketiga hal tersebutlah yang menjadi hakekat timbulnya penyalahgunaan wewenang.

Riawan Tjandra (2012) menegaskan bahwa KTUN yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang tidak berwenang (*onvoegdheid*) disebut keputusan yang cacat mengenai kewenangan (*bevoegdheidsgebreken*), yang meliputi:

1. *Onbevoegdheid ratione materiae*, yaitu apabila suatu keputusan tidak ada dasarnya dalam peraturan perundang-undangan atau apabila keputusan itu dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang tidak berwenang mengeluarkannya.
2. *Onbevoegdheid ratione loci*, keputusan yang diambil oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tersebut menyangkut hal yang berada diluar batas wilayahnya (geografis).
3. *Onbevoegdheid ratione temporis*, Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara belum berwenang atau tidak berwenang lagi untuk mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara.

Adapun alasan (tolak ukur) yang terkait penyalahgunaan wewenang berupa:

1. Bertentangan dengan ketentuan-ketentuan dalam perundang-undangan yang bersifat prosedural/formal.
2. Bertentangan dengan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang bersifat materiil/substansial.
3. Dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang tidak Berwenang.

Untuk menentukan aspek legalitas atau keabsahan suatu KTUN, salah satunya dapat ditinjau dari segi prosedural/formal proses pembuatan KTUN tersebut. Dalam hal ini, maka pembuatan KTUN harus memperhatikan beberapa persyaratan agar keputusan tersebut menjadi sah menurut hukum. Syarat-syarat formil yang harus diperhatikan dalam pembuatan KTUN yaitu meliputi:

1. Syarat-syarat yang ditentukan berhubungan dengan persiapan dibuatnya ketetapan dan berhubungan dengan cara dibuatnya ketetapan harus dipenuhi.
2. Bentuk ketetapan harus berdasarkan peraturan dasar.
3. Syarat-syarat berhubungan dengan pelaksanaan ketetapan harus dipenuhi.
4. Jangka waktu harus ditentukan antara timbulnya hal-hal yang menyebabkan dibuatnya dan diumumkannya ketetapan itu harus diperhatikan.

Kemudian, untuk menentukan keabsahan suatu KTUN dari segi materiil atau substansi, maka pembuatan KTUN harus memperhatikan beberapa persyaratan yang bersifat materiil yakni:

1. Organ Pemerintah yang membuat ketetapan harus berwenang
2. Ketetapan tidak boleh mengandung kekurangan-kekurangan yuridis
3. Ketetapan harus berdasarkan suatu keadaan
4. Ketetapan tidak boleh melanggar perundang-undangan, serta isi dan tujuan ketetapan harus sesuai dengan peraturan dasarnya.

Selain dari pengujian peraturan perundang-undangan, maka dasar pengujian suatu KTUN berikutnya adalah Asas Umum Pemerintah yang Baik (AUPB) yang dipahami sebagai asas-asas umum yang dijadikan sebagai dasar dan tata cara dalam penyelenggaraan pemerintahan yang layak, yang dengan cara demikian penyelenggaraan pemerintahan itu menjadi baik, sopan, adil, dan terhormat, bebas dari kezaliman, pelanggaran peraturan, tindakan penyalahgunaan wewenang dan tindakan sewenang-wenang.

Terhadap pola hubungan antara PPK selaku pejabat yang diberikan wewenang memberhentikan dengan PNS yang diberhentikan, maka didalamnya terkandung hubungan sebab akibat. Artinya, ketetapan harus dibuat oleh alat (organ) yang berkuasa (*bevoegd*) membuatnya dan dalam pembentukan KTUN tidak boleh ada kekurangan yuridis. Ketetapan yang dimaksud harus diberi bentuk yang sesuai dengan yang

ditetapkan dalam peraturan yang menjadi dasarnya dan pembuatan keputusan tersebut harus juga memperhatikan cara/prosedur pembuatan keputusan/ketetapan yang dimaksud. Isi dan tujuan dari ketetapan juga harus sesuai dengan isi dan tujuan dalam peraturan dasarnya. Apabila terdapat kekurangan yuridis akan berimplikasi batal. Dalam konteks HAN, menurut Utrecht (1964) terdapat 3 (tiga) teori tentang teori kebatalan, yakni batal mutlak, batal demi hukum, dan dapat dibatalkan. Ketiga teori ini memiliki perbedaan berdasarkan 2 (dua) aspek, yakni:

1. Berdasarkan akibat hukum yang ditimbulkan, yakni akibat-akibat hukum yang mengikuti jika terjadi pembatalan. Hal tersebut adalah konsekuensi logis yang muncul dan tidak dapat dihindari.
2. Lembaga atau Pejabat yang berhak menyatakan batal, yakni mengenai kewenangan pembatalan dalam arti pejabat yang berhak untuk melakukan proses pembatalan tersebut.

Dalam penerapannya, batal mutlak berakibat semua perbuatan yang pernah dilakukan, dianggap tidak pernah ada. Dalam konteks ini, perbuatan/tindakan pemerintah yang dinyatakan tidak pernah ada tersebut diberlakukan prinsip *fiction theory* atau semua orang atau subjek hukum dianggap tahu hukum. Dalam hal batal mutlak ini, yang berhak menyatakan batal batal mutlak hanyalah peradilan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Kehakiman.

Adapun Batal Demi Hukum memiliki 2 (dua) alternatif akibat hukum. Alternatif pertama ialah perbuatan yang sudah dilakukan dianggap tidak ada atau tidak sah secara hukum, dan alternatif kedua ialah perbuatan yang telah dilakukan, sebagian dianggap sah, dan sebagian lagi dianggap tidak sah. Pejabat yang berhak menyatakan batal demi hukum adalah pihak yudikatif dan eksekutif. Sedangkan Dapat Dibatalkan memiliki konsekuensi hukum dimana keseluruhan dari perbuatan hukum yang pernah dilakukan sebelumnya tetap dianggap sah. Artinya, keseluruhan perbuatan di masa lampau tetap menjadi suatu tindakan hukum

yang tidak dapat dibatalkan atau tetap berlaku pada masa itu. Adapun pejabat yang berhak membatalkan adalah pihak yudikatif, eksekutif dan legislatif.

Konsekuensi yuridis dari melampaui wewenang dan bertindak sewenang-wenang adalah batal demi hukum, sama halnya dengan konsekuensi yuridis perbuatan hukum aparat pemerintah yang dinyatakan batal demi hukum pada mulanya didasari dengan kewenangan yang tidak sah dan tidak memenuhi syarat ketentuan yang harus terpenuhi agar suatu perbuatan aparat pemerintah dinyatakan sah. Adapun konsekuensi yuridis mencampuradukan wewenang adalah dapat dibatalkan. Dalam konteks penyalahgunaan wewenang dalam pemberhentian PNS, ketetapanannya dapat berimplikasi batal demi hukum atau dapat dibatalkan.

PENUTUP

Simpulan

Penyalahgunaan wewenang baik dalam bentuk melampaui wewenang, mencampuradukan wewenang dan bertindak sewenang-wenang dalam hal pemberhentian PNS pada prinsipnya memiliki pendekatan yang sama yaitu sama-sama menjelaskan tentang penyimpangan-penyimpangan yang terjadi akibat dari kekurangan yuridis. Dalam kaitan ini, dampaknya sama tetapi cara penerapan/perluannya yang berbeda, baik itu dilihat dari penyimpangan akibat pertentangan aturan, pelaksanaan wewenang ataupun melebihi dari apa yang sepatutnya dengan ketentuan. Hal ini dimaknai bahwa penyalahgunaan wewenang sangat erat kaitannya dengan kedudukan subyek dan obyek pemberhentian PNS yang didasarkan pada cacat wewenang, cacat prosedur dan cacat substansi. Ketiga hal tersebutlah yang menjadi hakikat timbulnya penyalahgunaan wewenang yang berimplikasi pada batal demi hukum dan dapat dibatalkannya KTUN yang disengketakan.

Saran

PPK dalam mengeluarkan surat keputusan harus memperhatikan tata cara pembuatan surat keputusan dari segi wewenang, substansi dan prosedur agar surat Keputusan tersebut sah menurut peraturan perundang-undangan serta AUPB.

DAFTAR PUSTAKA

- Basah, Sjachran. (1997). Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi Negara di Indonesia, Bandung: Alumni.
- Dacey, A.V. (1915). *Introduction To The Study of The Law of The Constitution*, 8th edition, London: Macmillan.
- Hadjon, Philipus M, et al. (1994). *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Hartini, Sri dan Sudrajat, Tedi, *Hukum Kepegawaian di Indonesia; Edisi Kedua*, Jakarta: Sinar Grafika.
- H.R., Ridwan, 2008, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajagrafindo Persada.
- Marwansyah, 2010, *Manajemen Sumber Daya Manusia (Edisi Kedua)*, Bandung: Alfabeta;
- Nugraha, Safri, et.al, 2007, *Hukum Administrasi Negara*, Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Prasodjo, Eko dan Rudita Laode. (2014). Undang-Undang Aparatur Sipil Negera; Membangun Profesionalisme Aparatur Sipil Negara, *Civil Service, Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS, Pusat Pengkajian dan Penelitian Kepegawaian BKN Jakarta*, Vol. 8 No.1.
- Saragih, Bintan R. (2008). Peranan Hukum Administrasi Negara Dalam Reformasi Birokrasi, *Jurnal Hukum*, Jakarta: Magister Ilmu Hukum Universitas Trisakti, Vol 3 No. 1.
- Sudrajat, Tedi dan Sugiharti, Dewi Kania, (2016). Konsep Keadilan Dalam Sistem Promosi Jabatan; Pencarian Makna Berdasarkan Evaluasi Substansi UU ASN dan Perbandingan dengan Negara Singapura. *Civil Service, Jurnal*

Kebijakan dan Manajemen PNS, Pusat Pengkajian dan Penelitian Kepegawaian BKN Jakarta, Vol. 10 No.1.

- Sulistiyani, Ambar Teguh. (2010). “Meritokrasi Dalam Sistem Administrasi Negara Indonesia” dalam Wahyudi Kumorotomo dan Ambar Widaningrum (eds), *Reformasi Aparatur Negara Ditinjau Kembali*, Yogyakarta: Gava Media.
- Tjandra, W. Riawan, 2012, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Atmajaya
- Triatmodjo, Sudibyo, 1983, *Hukum Kepegawaian Mengenai Kedudukan Hak dan Kewajiban Pegawai Negeri Sipil*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Utrecht, E. (1964). *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Jakarta: Balai Buku Icthiar.
- Wiratno. (2009). *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Universitas Trisakti.

