

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Sondang P. Siagian mengartikan administrasi negara sebagai keseluruhan kegiatan yang dilakukan oleh seluruh aparatur pemerintah dari suatu Negara dalam usaha mencapai tujuan negara.¹ Sedangkan hukum administrasi negara adalah hubungan-hubungan hukum istimewa yang diadakan sehingga memungkinkan para pejabat negara melakukan tugasnya yang istimewa.² Sehingga hakekat hukum administrasi adalah hukum yang berkaitan dengan wewenang pemerintah dan kontrol terhadap penggunaan wewenang yang tujuannya untuk melindungi individu dan masyarakat.³ Berkaitan dengan adanya kewenangan dalam hukum administrasi negara, menimbulkan persoalan mengenai apa yang disebut “penyalahgunaan kewenangan”.

Indriyanto Seno Adji memberikan pengertian penyalahgunaan wewenang dengan mengutip pendapat Jean Rivero dan Waline dalam kaitannya “*detournement de pouvoir*” dengan “*freies Ermessen*”.

Penyalahgunaan wewenang dapat diartikan dalam 3 (tiga) wujud 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

¹ Sondang P. Siagian dalam M. Makhfudz, 2013, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, Graha Ilmu, hlm. 7

² *Ibid.*, hlm. 6

³ Ujang Chandra S., *Potensi Penyalahgunaan Kewenangan Oleh Pejabat Administrasi Negara Dalam Pengambilan dan Pelaksanaan Kebijakan Publik*, Jurnal Wawasan Hukum, Vol. 27 (2), hlm. 589

menyimpang dari tujuan apa kewenangan tersebut diberikan oleh undang-undang atau peraturan-peraturan lainnya;

3. Penyalahgunaan kewenangan dalam arti menyalahgunakan prosedur yang seharusnya dipergunakan untuk mencapai tujuan tertentu, tetapi telah menggunakan prosedur lain agar terlaksana.

“*Detournement de pouvoir*” berarti “menyalahgunakan wewenang” yang diberikan Seseorang yang memiliki jabatan, dimana jabatan itu secara hukum diberikan “wewenang”, dan wewenang itu seharusnya digunakan sebagaimana mestinya, tetapi ia menyalahgunakan wewenang tersebut. “*freies emersen*” yaitu sarana yang memberikan ruang gerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa terikat sepenuhnya pada undang-undang”.⁴

SF Marbun dan Mahfud MD dalam memandang *freies emersen* menyatakan bahwa “tercakup dalam pengertian itu adalah kewenangan pemerintah untuk membuat peraturan perundang-undangan yang belum ada pengaturannya”.⁵

Menurut Supandi, penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) merupakan konsep hukum administrasi negara yang memang banyak menimbulkan salah paham dalam memaknainya. Dalam praktiknya *detournement de pouvoir* seringkali dicampuradukkan dengan perbuatan sewenang-wenang (*willekeur/abus de droit*), penyalahgunaan sarana dan kesempatan, melawan hukum (*wederrechtelijkheid, onrechmatige daad*), atau bahkan memperluasnya dengan setiap tindakan yang melanggar aturan atau kebijakan apapun dan di bidang apapun. Penggunaan konsep yang luas dan bebas ini pada akhirnya akan mudah menjadi senjata penyalahgunaan wewenang yang lain dan justru kebebasan bertindak pemerintah dalam menghadapi situasi konkret (*freies ermessen*) tiada artinya.⁶

Pembinaan ASN merupakan bagian dari manajemen kepegawaian negara di bawah kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan (Pasal

⁴ Indriyanto Seno Adji dalam Abdul Latief, 2014, *Hukum Administrasi Dalam Tindak Pidana Korupsi*, Jakarta, Pernada Media Group, hlm. 30

⁵ Hamzar Nodi, *Pertanggungjawaban Pejabat Administrasi Negara Dalam Hal Terjadinya Kerugian Pada Keuangan Negara Dalam Kasus Tindak Pidana Korupsi*, Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 3 (1), hlm. 7

⁶ Syarif Hidayatullah, 2015, *Tindak Pidana Korupsi (Dugaan Penyalahgunaan Wewenang) Pejabat Publik (Perspektif Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014) Tentang Administrasi Pemerintahan*, Jurnal Cita Hukum, Vol. 3 (1), hlm. 7

4 ayat 1 UUD NRI 1945) supaya tercipta ASN yang profesional, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945.⁷ Yang dimaksud dengan ASN berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang- Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara adalah profesi Pegawai Negeri Sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. Berdasarkan Pasal 1 angka 2 Undang- Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara bahwa Pegawai Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut pegawai ASN adalah Pegawai Negeri Sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat Pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas Negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.

ASN adalah penyelenggara negara yang terdapat dalam semua lini pemerintahan. Pelaksana kegiatan administrasi negara dilaksanakan oleh ASN sebagai sumber daya manusia penggerak birokrasi pemerintah. Dalam lini pemerintahan mencakup juga pejabat publik yang konteksnya berkaitan dengan unsur menyalahgunakan kewenangan.⁸ Penyalahgunaan

⁷ Shilvi Dwi Aulia, *Kasus Korupsi Aparatur Sipil Negara (ASN) Perempuan Di Lembaga Masyarakat Perempuan Kelas II A Pekanbaru Provinsi Riau Tahun 2017*, *Jurnal Ilmu Sosial dan Politik*, 2018, hlm. 2

⁸ Sirajuddin, dkk., 2016, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, Malang, Setara Press, hlm. 309

kewenangan bisa terkait dengan Tindak Pidana korupsi, pelanggaran disiplin PNS, ikut serta kampanye dan lain-lain.

Berdasarkan Okezone finance, tercatat 1.759 PNS dikenai hukuman disiplin, dari langgar jam kerja hingga salahgunakan wewenang. Badan Kepegawaian Negara (BKN) menjatuhkan hukuman disiplin kepada Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang tidak mematuhi peraturan yang diatur dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 berisikan tentang Aparatur Sipil Negara (ASN). Sepanjang 2017, BKN melakukan pendataan terhadap pelanggaran disiplin yang dilakukan PNS dan hukuman disiplin yang telah diterapkan guna menyikapi pelanggaran tersebut. Bentuk hukuman yang diberlakukan bervariasi, mulai dari tingkat berat, ringan, hingga sedang. PNS penerima hukuman disiplin tersebar di berbagai instansi baik pusat maupun daerah. Hukuman disiplin dalam kategori berat ada sekitar 852 PNS, sedangkan dalam kategori sedang ada sekitar 476 PNS, dan dalam kategori ringan ada sekitar 431 PNS. Kepala Biro Humas BKN Mohammad Ridwan mengatakan bahwa sepanjang tahun 2017 hukuman disiplin terhadap PNS kebanyakan diberikan atas pelanggaran terhadap ketentuan jam kerja, tepat sebanyak 570 kasus. Pelanggaran lain yang juga mendasari pemberian hukuman disiplin di antaranya karena kasus tidak menjunjung tinggi kehormatan Negara, Pemerintah dan martabat PNS, tidak melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan serta menyalahgunakan wewenang.⁹

Berdasarkan uraian di atas, maka menjadi persoalan bahwa banyak ASN yang menyalahgunakan kewenangan, bertindak sewenang-wenang, melakukan Tindak Pidana korupsi, pelanggaran disiplin PNS, ikut serta kampanye dan lain-lain. Untuk itu peneliti sangat tertarik untuk mengkaji tentang “Pertanggungjawaban ASN Terhadap Tindak Penyalahgunaan Kewenangan Berdasar Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara”.

⁹ <https://www.google.co.id/amp/s/economy.okezone.com/amp/2018/02/08/320/1856551/1-759-pns-dikenai-hukuman-disiplin-dari-langgar-jam-kerja-hingga-salahgunakan-wewenang> diakses pada hari Selasa tanggal 27 Nopember 2018 pukul 18:36

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana pertanggungjawaban Aparatur Sipil Negara (ASN) yang telah menyalahgunakan wewenang berdasar Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara ?
2. Bagaimana penjatuhan sanksi terhadap ASN yang menyalahgunakan wewenang berdasar Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 ?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui pertanggungjawaban Aparatur Sipil Negara (ASN) yang telah menyalahgunakan wewenang berdasar Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.
2. Untuk mengetahui penjatuhan sanksi terhadap ASN yang menyalahgunakan wewenang berdasar Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Hasil dari penelitian ini dapat menjadi landasan teoritis dalam pengembangan media pembelajaran bagi pihak yang terkait. Selain itu juga menjadi nilai tambah pengetahuan dalam bidang hukum di Indonesia.

1.4.2 Manfaat Praktis

Adapun manfaat penelitian secara praktis yang didapat dari penelitian ini yaitu :

a. Bagi peneliti

Dapat menambah wawasan dan pengetahuan serta dapat menerapkan pengalaman dan ilmu yang telah di peroleh.

b. Bagi akademis

Dapat menjadi bahan kepustakaan yang dapat digunakan sebagai pengembangan ilmu.

1.5 Metode Penelitian

1.5.1 Metode Pendekatan

Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian normatif dengan menggunakan pendekatan tentang keserasian peraturan perundang-undangan yang setara.

Pendekatan undang-undang (*statute approach*) yang berarti suatu kegiatan yang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan dengan isu hukum yang sedang ditangani. Mempelajari adakah konsistensi dan kesesuaian antara suatu undang-undang dengan undang-undang lainnya atau antara undang-undang dan undang-undang dasar atau antara regulasi dan undang-undang.¹⁰

1.5.2 Jenis Penelitian

Penulisan hukum merupakan salah satu kegiatan penelitian yang objeknya berupa norma. Penulisan hukum ini termasuk penelitian hukum normatif yang bersifat deskriptif. Penelitian bersifat deskriptif berarti penelitian yang menggambarkan keadaan subjek atau objek dalam

¹⁰ Peter Mahmud Marzuki, 2016, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 133

penelitian, dapat berupa orang, lembaga, masyarakat dan lainnya pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang tampak atau apa adanya.¹¹

1.5.3 Bahan Hukum

Bahan hukum adalah bagian penting dalam penelitian hukum. Tanpa bahan hukum tidak akan mungkin dapat ditemukan jawaban atas isu hukum yang diketengahkan. Untuk memecahkan isu hukum yang dihadapi digunakan bahan hukum sebagai sumber penelitian hukum.¹² Setiap penelitian mempunyai sumber-sumber sebagai bahan rujukan guna mendukung argumentasi peneliti.

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat.

Bahan hukum primer,¹³ terdiri dari :

1. Undang - Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara
2. Undang - Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan
3. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer,¹⁴ terdiri dari:

¹¹ Bambang Sunggono, 2006, *Metodologi Penelitian Hukum*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, hlm. 107

¹² Dyah Ochtorina Susanti dan A'an Efendi, 2014, *Penelitian Hukum (Legal Research)*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 48

¹³ Bambang Sunggono, *Op.Cit.*, hlm. 185

1. Buku ilmu hukum
2. Jurnal ilmu hukum
3. Internet dan bahan yang terkait dengan permasalahan yang dibahas

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan atau petunjuk terhadap bahan hukum primer dan sekunder,¹⁵ terdiri dari:

1. Kamus Hukum
2. Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)

1.6 Teknik Pengambilan Bahan Hukum

Teknik yang diambil dalam mengambil sumber hukum yaitu studi kepustakaan. Studi kepustakaan memiliki arti untuk menghimpun informasi yang relevan dengan topik atau masalah yang menjadi objek penelitian yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, buku-buku, dokumen resmi, publikasi, dan hasil penelitian.¹⁶

1.7 Analisa Bahan Hukum

Berdasarkan jenis penelitian ini yang menggunakan metode penelitian deskriptif sehingga analisis data yang dipergunakan adalah pendekatan kualitatif terhadap data sekunder dan primer.

Penelitian kualitatif adalah penelitian yang mengacu pada norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan putusan

¹⁴ Amiruddin dan Zainal Asikin, 2013, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, Penerbit Rajawali Pers, hlm. 118 dan 119

¹⁵ *Ibid*

¹⁶ Zainuddin Ali, 2016, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 107

pengadilan serta norma-norma yang hidup dan berkembang dalam masyarakat. Dalam penelitian yang bersifat deskriptif Meliputi isi dan struktur hukum positif, yaitu suatu kegiatan yang dilakukan oleh penulis untuk menentukan isi atau makna aturan hukum yang dijadikan rujukan dalam menyelesaikan permasalahan hukum yang menjadi objek kajian.¹⁷



¹⁷ *Ibid*