

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Konstitusi

Konstitusi dengan istilah lain *Constitution* atau *Verfassung* dibedakan dari Undang-Undang Dasar atau *Grundgesetz*. Dalam suatu kekhilafan pandangan orang mengenai konstitusi pada negara-negara modern, maka pengertian konstitusi itu kemudian disamakan dengan Undang-Undang Dasar. Kekhilafan ini disebabkan oleh pengaruh faham kodifikasi yang menghendaki agar semua peraturan hukum dirulis, demi mencapai kesatuan hukum kesederhanaan hukum dan kepastian hukum. Begitu besarnya pengaruh faham kodifikasi hukum, sehingga setiap peraturan hukum karena pentingnya itu harus ditulis, dan konstitusi yang ditulis itu adalah Undang-Undang Dasar.¹

Istilah konstitusi sebenarnya sudah ada sejak zaman Yunani dimana terdapat konstitusi Athena. Keberadaan Konstitusi Athena pada saat itu di pandang sebagai alat demokrasi yang sempurna.² Pada masa kekaisaran Romawi, istilah Konstitusi digunakan untuk menyebut *The act of legislation by emporor*. Dalam kosakata bahasa indonesia, istilah konstitusi mempunyai dua makna yaitu segala ketentuan dan aturan tentang ketatanegaraan dan UUD suatu negara. UUD menurut Kamus

¹ Moh.Kusnardi, Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta; Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1983, hlm 64

² Ahmad Sukarja, *Piagam Madinah dan Undang-Undang Dasar NRI 1945*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012. Hal 34

Besar Bahasa Indonesia berarti Undang-Undang yang dasar semua undang-undang dan peraturan lain suatu negara yang mengatur bentuk, sistem pemerintahan, pembagian kekuasaan, wewenang badan pemerintahan.³ Menurut Hans Kelsen, Konstitusi yang biasa disebut sebagai hukum fundamental negara merupakan dasar dari tatanan hukum nasional. Sebagai dasar dari tatanan hukum nasional, Konstitusi menjadi sumber validasi norma hukum nasional. Kelsen menerangkan bahwa ditinjau dari teori politik, konsep konstitusi juga mencakup norma-norma yang mengatur pembentukan dan kompetensi dari organ-organ eksekutif dan yudikatif tertinggi.⁴ Konstitusi mempunyai fungsi dan kedudukan yang sangat fundamental dalam kehidupan berbangsa dan bernegara dalam konteks ini, Komisi Konstitusi tentang perubahan Undang-Undang Dasar Negara RI tahun 1945 menyimpulkan bahwa kedudukan dan fungsi konstitusi adalah sebagai berikut :⁵

1. Konstitusi berfungsi sebagai dokumen nasional yang mengandung perjanjian luhru, berisi kesepakatan-kesepakatan tentang politik, hukum, pendidikan, kebudayaan, ekonomi, kesejahteraan, dan aspek fundamental yang menjadi tujuan negara;
2. Konstitusi sebagai piagam kelahiran negara baru. Hal ini juga membutuhkan adanya pengakuan masyarakat internasional, termasuk untuk menjadi anggota PBB, karena itu sikap kepatuhan suatu negara terhadap hukum internasional ditandai dengan adanya ratifikasi terhadap perjanjian-perjanjian internasional.

³ Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta, Balai Pustaka, 2002, hal 590

⁴ Rudy, *Konstitualisme Indonesia Buku I Dasar dan Teori*, Bandar Lampung, Pusat Kajian Konstitusi dan Peraturan Perundang-Undangan (PKKPUU) Fakultas Hukum Universitas Lampung, 2013, hal 17

⁵ *Ibid*, hal 20

3. Konstitusi sebagai sumber hukum tertinggi. Konstitusi mengatur maksud dan tujuan terbentuknya suatu negara dengan sistem administrasinya melalui adanya kepastian hukum yang terkandung dalam pasal-pasal, unifikasi hukum nasional, social control, memberikan legitimasi atas berdirinya lembaga-lembaga negara termasuk pengaturan tentang pembagian dan pemisahan kekuasaan antara organ legislatif, eksekutif, yudisial.
4. Konstitusi sebagai identitas nasional dan lambang persatuan, konstitusi menjadi suatu sarana untuk memperlihatkan berbagai nilai dan norma suatu bangsa dan negara, misalnya simbol demokrasi, keadilan, kemerdekaan, negara hukum yang menjadikan sandaran untuk mencapai kemajuan dan keberhasilan tujuan negara.
5. Konstitusi sebagai alat untuk membatasi suatu kekuasaan, konstitusi dapat berfungsi untuk membatasi kekuasaan, mengendalikan perkembangan dan situasi politik yang selalu berubah, serta berupaya untuk menghindarkan adanya penyalahgunaan kekuasaan.
6. Konstitusi sebagai pelindung HAM dan kebebasan warga negara. Konstitusi memberikan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia dan hak-hak kebebasan warga negara. Hal ini merupakan pengejawantahan suatu negara hukum.

Dalam kaitannya dengan Hak Asasi Manusia dengan konstitusi, Hak Asasi adalah hak-hak yang dimiliki manusia semata-mata karena ia manusia. Hak Asasi Manusia dengan demikian dimiliki bukan karena diberikan berdasarkan hukum positif, melainkan semata-mata karena eksistensinya sebagai manusia. Pengakuan dan penghormatan terhadap hak asasi dan kebebasan dasar manusia dalam negara

adalah satu bagian yang tidak dapat dipisahkan dari ajaran demokrasi. Kdaulatan dari rakyat dalam negara hanya terwujud jika semua masyarakat mempunyai hak dan kebebasan yang tidak dapat dibatasi atau dirampas tanpa persetujuan yang berkepentingan⁶

2.2 Pengertian Pegawai

Di dalam masyarakat yang selalu berkembang, manusia senantiasa mempunyai kedudukan yang makin penting, meskipun negara Indonesia menuju masyarakat yang berorientasi kerja, yang memandang kerja adalah sesuatu yang mulia, tidaklah berarti mengabaikan manusia yang melaksanakan kerja tersebut. Demikian juga halnya dalam suatu organisasi, unsur manusia sangat menentukan sekali karena berjalan tidaknya suatu organisasi ke arah pencapaian tujuan yang ditentukan tergantung kepada kemampuan manusia untuk menggerakkan organisasi tersebut ke arah yang telah ditetapkan.

Manusia yang terlibat dalam organisasi ini disebut juga pegawai, untuk lebih jelasnya akan dikemukakan pendapat beberapa ahli mengenai definisi pegawai. A.W. Widjaja berpendapat bahwa, “pegawai adalah merupakan tenaga kerja manusia jasmaniah maupun rohaniah (mental dan pikiran) yang senantiasa dibutuhkan dan oleh karena itu menjadi salah satu modal pokok dalam usaha kerja sama untuk mencapai tujuan tertentu (organisasi)”.⁷ Selanjutnya A.W. Widjaja mengatakan bahwa, “pegawai adalah orang-orang yang dikerjakan dalam suatu

⁶ Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-Dasarnya*. Balai Aksara, Jakarta; 1983, hlm 193

⁷ A.W. Widjaja, *Administrasi Kepegawaian*. Jakarta, Rajawali, 2006, hal. 113

badan tertentu, baik di lembaga-lembaga pemerintahan maupun dalam badan-badan usaha”.⁸

Dari definisi di atas dapat diketahui bahwa pegawai merupakan modal pokok dalam suatu organisasi, baik itu organisasi pemerintah maupun organisasi swasta. Dikatakan bahwa pegawai merupakan modal pokok dalam suatu organisasi karena berhasil atau tidaknya suatu organisasi dalam mencapai tujuannya tergantung pada pegawai yang memimpin dalam melaksanakan tugas-tugas yang ada dalam organisasi tersebut.

Kemudian menurut pendapat Musanef yang mengatakan bahwa, “pegawai adalah orang-orang yang melakukan pekerjaan dengan mendapat imbalan jam berupa gaji dan tunjangan dari pemerintah atau badan swasta.”⁹ Selanjutnya Musanef memberikan definisi pegawai sebagai pekerja atau worker adalah, “mereka yang secara langsung digerakkan oleh seorang manager untuk bertindak sebagai pelaksana yang akan menyelenggarakan pekerjaan sehingga menghasilkan karya-karya yang di harapkan dalam usaha pencapaian tujuan organisasi yang telah ditetapkan.”¹⁰

Dari definisi di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa pegawai sebagai tenaga kerja atau yang menyelenggarakan pekerjaan perlu digerakkan sehingga mereka mempunyai keterampilan dan kemampuan dalam bekerja yang pada akhirnya akan dapat menghasilkan karya-karya yang bermanfaat untuk tercapainya tujuan organisasi. Karena tanpa kemampuan dan keterampilan pegawai sebagai

⁸ Ibid, hal. 15

⁹ Musanef, *Menejemen Kepegawaian Di Indonesia*, Gunung Agung, Jakarta, 1984; Hlm. 5

¹⁰ Ibid, Hal 4

pelaksana pekerjaan maka alat-alat organisasi tersebut akan merupakan benda mati dan waktu yang dipergunakan akan terbuang percuma sehingga pekerjaan tidak efektif.

Dari beberapa definisi pegawai yang telah dikemukakan para ahli tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa istilah pegawai mengandung pengertian sebagai berikut:

1. Menjadi anggota suatu usaha kerja sama (organisasi) dengan maksud memperoleh balas jasa atau imbalan kompensasi atas jasa yang telah diberikan.
2. Pegawai dalam sistem kerja sama yang sifatnya pamrih.
3. Berkedudukan sebagai penerima kerja dan berhadapan dengan pemberi kerja.
4. Kedudukan sebagai penerima kerja itu diperoleh setelah melakukan proses penerimaan.
5. Akan mendapat saat pemberhentian (pemutusan hubungan kerja antara pemberi kerja dengan penerima kerja).

2.2.1 Pengertian Pegawai Negeri Sipil

Pegawai negeri sipil adalah salah satu jenis kepegawaian negeri di samping anggota TNI dan anggota POLRI Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. pengertian Pegawai Negeri Sipil adalah warga negara RI yang memenuhi syarat yang di tentukan, di angkat oleh pejabat yang berwenang dan di serahi tugas dalam suatu jabatan negeri atau di serahi tugas jabatan lainnya dan di gaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Karena

dalam penulisan skripsi ini hanya di batasi pada Pegawai Negeri Sipil, maka selanjutnya dijelaskan mengenai perincian Prgawai Negri Sipil saja.

Dalam pembahasan kepegawaian maka harus mengetahui subjek dari hukum kepegawaian, yaitu pegawai negeri sipil. Kedudukan dan peranan dari pegawai negeri dalam setiap pemerintahan sangatlah menentukan, sebab Pegawai Negeri Sipil merupakan tulang punggung pemerintahan dalam melaksanakan pembangunan nasional. Peranan dari pegawai Negri seperti di istilahkan dalam dunia kemiliteran yang berbunyi *not the gun, the man behind the gun*, bukan senjata yang penting, melainkan manusia yang menggunakan senjata itu. Senjata yang modrn tidak akan mempunyai arti apa-apa apabila manusia yang dipercaya menggunakan senjata itu tidak melaksanakan kewajibannya dengan benar.

Kranenburg memberikan pengertian dari Pegawai Negeri, yaitu pejabat yang di tunjuk, jadi pengertian tersebut tidak termasuk terhadap mereka yang memangku jabatan mewakili seperti anggota parlemen, presiden dan sbgainya Logemann dengan menggunakan kriteria yang bersifat materiil mencermati hubungan antara negara dengan Pegawai Negeri dengan memberikan kriteria Pegawai Negeri sebagai tiap pejabat yang mempunyai hubungan dinas dengan negara.¹¹

Pegawai Negeri Sipil, menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia, “pegawai”berarti”orang yang bekerja pada pemerintah (perusahaan an sebagainya)sedangkan “negeri”berarti negara atau pemerintah, jadi Pegawai Negeri Sipil adalah orang yang bekerja pada pemerintah atau negara.¹²

¹¹ Muchsan , 1982, *Hukum Kepegawaian*, Jakarta, Bina Aksara, hlm. 12

¹² W.J.S, Poerwadarminta, 1986, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, jakarta, hlm. 478

Pengertian pegawai negeri menurut Mahfud M.D. dalam buku *Hukum Kepegawaian*, terbagi menjadi dua bagian yaitu pengertian stipulatif dan pengertian ekstensif (perluasan pengertian).

1. Pengertian Stipulatif

Pengertian yang bersifat stipulatif (penetapan tentang makna yang di berikan oleh Undang-undang tentang Pegawai Negeri terhadap dalam pasal 1 angka 1 dan Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Pengertian yang terdapat dalam Pasal 1 angka 1 berkaitan dengan hubungan Pegawai Negeri dengan hukum (administrasi), sedangkan dalam Pasal 3 ayat (1) berkaitan dengan hubungan pegawai negeri dengan pemerintah, atau mengenal kedudukan pegawai negeri. Pengertian stipulatif tersebut selengkapnya berbunyi sebagai berikut :

Pasal 1 angka (1) pegawai negeri adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang di tentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan di serahi tugas dalam suatu jabatan negeri, atau diserahi tugas negara lainnya dan di gaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pada Pasal 3 ayat (1) pegawai Negeri berkedudukan sebagai aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintah, dan pembangunan. Pengertian di atas berlaku dalam pelaksanaan semua peraturan-

peraturan kepegawaian dan pada umumnya dalam pelaksanaan semua peraturan perundang-undangan kecuali di berikan definisi lain.¹³

2. Pengertian Ekstensif

Selain dari pengertian stipulatif ada beberapa golongan yang sebenarnya bukan pegawai negeri menurut Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, tetapi dalam hal tertentu di anggap sebagai dan di perlakukan sama dengan Pegawai Negeri, artinya di samping pengertian stipulatif ada pengertian yang hanya berlaku hal-hal tertentu. Pengertian tersebut terdapat pada :

- a. Ketentuan yang terdapat dalam pasal 415-437 KUHP mengenai kejahatan jabatan. Menurut pasal-pasal tersebut orang yang melakukan kejahatan jabatan adalah yang disertai suatu jabatan publik, baik tetap maupun sementara. Jadi, orang yang disertai suatu jabatan publik itu belum tentu Pegawai Negeri menurut pengertian stipulatif apabila melakukan kejahatan dalam kualitasnya sebagai pemegang jabatan publik, ia di anggap dan di perlakukan sama dengan Pegawai Negeri, khusus untuk kejahatan yang di lakukan.
 - b. Ketentuan pasal 92 KUHP yang berkaitan dengan status anggota dewan rakyat, anggota dewan daerah dan kepala desa. Menurut psak 92 KUHP dimana diterangkan bahwa yang termasuk dalam arti Pegawai Negeri adalah orang-orang yang di pilih dalam pemilihan berdasarkan peraturan-peraturan umum dan juga mereka yang bukan dipilih, tetapi diangkat menjadi anggota dewan rakyat dan dewan daerah serta kepala-kepala daerah dan sebagainya.
- Pengertian Pegawai Negeri menurut KUHP sangatlah luas, tetapi pengertian

¹³ Sastra Djmitka dan Marsono, 1995, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Djambatan, Jakarta, hlm. 95.

tersebut hanya berlaku dalam hal ada orang-orang yang melakukan kejahatan atas pelanggaran jabatan dan tindak pidana lain yang di sebut dalam KUHP, jadi pengertian ini tidak termasuk alam hukum kepegawaian.¹⁴

- c. Ketentuan Undang-undang Nomor 20 tahun 2001 jo Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- d. Ketentuan peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 1974 tentang Pemberantasan Kegiatan Pegawai Negeri Dalam Usaha Swasta

Pengertian stipulatif dan eksistensif merupakan penjabaran atas maksud dari keberadaan Pegawai Negeri dalam hukum kepegawaian. Pengertian tersebut terbagi dalam bentuk dan format yang berbeda, namun pada akhirnya dapat menjelaskan maksud pemerintah dalam memposisikan penyelenggaraan negara dalam sistem hukum yang ada, karena pada dasarnya jabatan negeri akan selalu berkaitan dengan penyelenggaraan negara yaitu pegawai Negeri.

Ada dua pengertian Pegawai Negeri menurut Undang-Undang Pokok Kepegawaian No.43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Undang-Undang No.8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yaitu:

1. Pegawai Negeri sebagai unsur Aparatur Negara, Abdi Negara dan Abdi Masyarakat yang bertugas menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan. Dalam hal ini kedudukan Pegawai Negeri menjadi sangat penting sebab lancar dan tidak lancarnya pemerintahan dan pembangunan negara tidak terlepas dari peranan dan keikut sertaan Pegawai Negeri.¹⁵

¹⁴ Ibid, hlm. 10

¹⁵ Ahmad Ghufon, Sudarsono, *Hukum Kepegawaian Indonesia*, Jakarta, P.T Melton Putra, 1990; Hlm 4

2. Pegawai Negeri adalah mereka yang telah memenuhi syarat-syarat yang di tentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam sesuatu jabatan negeri atau disertai tugas negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan sesuatu peraturan perundang-undangan dan digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁶

Pegawai negeri sipil adalah salah satu jenis kepegawaian negeri di samping anggota TNI dan anggota POLRI Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian pengertian pegawai negeri sipil adalah warga negara RI yang memenuhi syarat yang di tentukan, di angkat oleh pejabat yang berwenang dan di serahi tugas dalam suatu jabatan negeri atau disertai tugas jabatan lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Karena dalam penulisan skripsi ini hanya di batasi pada Pegawai Negeri Sipil, maka selanjutnya dijelaskan mengenai perincian Prgawai Negri Sipil saja.

2.2.2 Unsur-Unsur dari Pegawai Negeri

1. Warga negara Indonesia yang telah memnuhi syarat-syarat menurut peraturan perundang-undangan. Peraturan perundangan yang mengatur tentang syarat-syarat yang dituntut bagi setiap (calon) Pegawai Negeri untuk dapat di angkat oleh pejabat yang berwenang adalah Peraturan Pemerintah Nomor 98 Tahun 2000 Tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil, yang meliputi :

¹⁶ Soewarna Handayani, *Administrasi Pemerintahan Dalam Pembangunan Nasional*, Gunung Agung, Jakarta, 1999, Hal 147

- a. Warga Negara Indonesia. Pembuktian bahwa seseorang itu adalah warga negara Indonesia harus melampirkan akta kelahiran dan Fotocopi KTP yang masih berlaku.
 - b. Berusia minimal 18 (delapan belas) tahun dan maksimal 35 (tiga puluh lima) tahun di buktikan dengan akta kelahiran dan fotokopi KTP yang masih berlaku.
 - c. Tidak pernah di hukum atas keputusan hakim yang sudah mempunyai kekuatan hukum yang tetap.
 - d. Tidak pernah di berhentikan tidak dengan hormat dalam suatu instansi, baik instansi pemerintah maupun swasta.
 - e. Tidak berkedudukan sebagai Pegawai Negeri atau Calon Pegawai Negeri Sipil
 - f. Mempunyai pendidikan, kecakapan, keahlian, dan ketrampilan yang diperlukan. Pendidikan yang di maksud adalah pendidikan yang sesuai dengan formasi yang akan diisi.
 - g. Berkelakuan baik (berdasarkan keterangan yang berwajib).
 - h. Berbadan sehat (brdasarkan keterangan dokter).
 - i. Sehat jasmani dan rohani.
 - j. Bersedia ditempatkan diseuruh wilayah Indonesia atau negeri lain yang di tetapkan oleh pemerintah.
 - k. Syarat lainnya yang ditentukan dalam persyaratan jabatan.
2. Diangkat oleh pejabat yang berwenang.

Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian

menegaskan bahwa pejabat yang berwenang adalah pejabat yang mempunyai kewenangan mengangkat, memindahkan, dan memberhentikan Pegawai Negeri berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pada dasarnya kewenangan untuk mengangkat Pegawai Negeri berada di tangan presiden sebagai kepala eksekutif, namun untuk (sampai) tingkat kedudukan (pangkat) tertentu, presiden dapat mendelegasikan wewenangnya kepada para menteri atau pejabat lainnya, dan para menteri dapat mendelegasikan kepada pejabat lain di lingkungannya masing-masing. Kewenangan pengangkatan dan pendelegasian tersebut di atur dalam Pasal 2 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 2003 Tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil.

3. Diserahi tugas dalam jabatan negeri.

Pegawai negeri yang di angkat dapat diserahi tugas, baik berupa tugas dalam suatu jabatan negeri maupun tugas negara lainnya. Ada perbedaan tugas negeri dengan tugas negara lainnya. Dimaksudkan dengan tugas dalam jabatan negeri apabila yang bersangkutan diberi jabatan dalam bidang eksekutif yang di tetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, termasuk di dalamnya adalah jabatan dalam kesekretaiatan lembaga negara serta kepaniteraan di pengadilan-pengadilan, sedangkan tugas negara lainnya adalah jabatan di luar bidangeksekutif seperti hakim-hakim pengadilan negeri dan pengadilan tinggi. Disini terlihat bahwa pejabat yudikatif di level pengadilan negeri dan tinggi adalah pegawai negeri, sedangkan hakim agung dan mahkamah (agung dan konstitusi) adalah pejabat negara.

4. Digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Gaji adalah balas jasa dan penghargaan atas prestasi kerja Pegawai Negeri yang bersangkutan. Sebagai imbal jasa dari pemerintah kepada pegawai yang telah mengabdikan dirinya untuk melaksanakan sebagian tugas pemerintahan dan pembangunan, perlu diberikan gaji yang layak baginya. Dengan ada gaji yang layak secara relatif akan menjamin kelangsungan pelaksanaan tugas pemerintahan dan pembangunan, sebab pegawai negeri tidak lagi dibebani dengan pemikiran akan masa depan yang layak dan pemenuhan kebutuhan hidupnya, sehingga bisa bekerja dengan profesional sesuai dengan tuntunan kerjanya.

Kemudian dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 memberikan pengertian tentang Pegawai Negeri Sipil yaitu Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. 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 diserahi tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau diserahi tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan.

2.2.3 Tugas dan Fungsi Pegawai Negeri Sipil

Pegawai negeri adalah unsur aparatur negara, abdi negara dan abdi masyarakat yang penuh dengan kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila, UUD 1945, negara dan pemerintah menyelenggarakan tugas pemerintah dan pembangunan. Sehubungan dengan kedudukan Pegawai Negeri maka baginya di bebaskan kewajiban-kewajiban yang harus dilaksanakan dan sudah tentu di samping kewajiban baginya juga di berikan apa-apa saja yang menjadi hak yang didapat oleh seorang pegawai negeri.

Pada pasal 4 Undang-Undang No.43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No.8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian setiap pegawai negeri wajib setia dan taat kepada Pancasila, UUD 1945, Negara dan Pemerintahan. Pada umumnya yang dimaksud dengan kesetiaan dan ketaatan adalah suatu tekad dan kesanggupan dari seorang pegawai negeri. Pegawai Negeri Sipil sebagai aparatur negara, abdi masyarakat wajib setia dan taat kepada Pancasila, sebagai falsafah dan ideologi negara, kepada UUD 1945, kepada Negara dan Pemerintahan. Biasanya kesetiaan dan ketaatan akan timbul dari pengetahuan dan pemahaman yang mendalam, oleh sebab itulah seorang Pegawai Negeri Sipil wajib mempelajari dan memahami secara mendalam tentang Pancasila, UUD 1945, Hukum Negara dan Politik Pemerintahan.

Dalam pasal 5 Undang-Undang No.8 Tahun 1974 (pasal ini tidak diubah oleh UU No. 43 Tahun 1999) Tentang Pokok-pokok Kepegawaian disebutkan setiap pegawai negeri wajib mentaati segala peraturan perundangan yang berlaku dan melaksanakan kedinasan yang dipercayakan kepadanya dengan penuh pengabdian

kesadaran dan tanggung jawab. Pegawai Negeri Sipil adalah pelaksana peraturan perundang-undangan, sebab itu maka seorang Pegawai Negeri Sipil wajib berusaha agar setiap peraturan perundang-undangan ditaati oleh anggota masyarakat. Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, fungsi pasal 10: huruf a. Pelaksana kebijakan publik , b. Pelayan publik, dan c. Perekat dan pemersatu bangsa. Pasal 11 pengawas ASN bertugas: huruf a. Melaksanakan kebijakan publik yang dibuat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, b. Memberikan pelayanan publik yang profesional dan berkualitas, dan c. Mempererat persatuan dan kesatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

2.2.4 Jenis Pegawai Negeri Sipil

Mengenai jenis pegawai negeri didasarkan pada pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Pegawai Negeri dibagi menjadi :

1. Pegawai Negeri Sipil
2. Anggota Tentara Nasional Indonesia, dan
3. Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian tidak menyebutkan apa yang dimaksud dengan pengertian masing-masing bagiannya, namun disini dapat diambil suatu kesimpulan bahwa yang dimaksud dengan Pegawai Negeri Sipil adalah Pegawai Negeri bukan anggota Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Rwpublik Indonesia.

Berdasarkan penjabaran di atas, Pegawai Negeri Sipil merupakan bagian dari pegawai negeri yang merupakan Aparatur Negara. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian Pasal 2 ayat (2) Pegawai Negeri Sipil dibagi menjadi :

1. Pegawai Negeri Sipil Pusat

Yang dimaksud dengan Pegawai Negeri Sipil Pusat adalah Pegawai Negeri Sipil yang gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan nekerja pada Depatemen, Lembaga Pemerintah Nondepartemen, kesekretariatan Lembaga Negara, Instansi Vertikal di Daerah Provinsi Kabupaten/Kota, Kepanitraan Pengadilan, atau dipekerjakan untuk menyelenggarakan tugas negara lainnya.

2. Pegawai Negeri Sipil Daerah

Yang dimaksud dengan Pegawai Negeri Sipil Daerah adalah Pegawai Negeri Sipil daerah Provinsi/Kabupaten/Kota yang gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan bekerja pada pemerintah daerah, atau dipekerjakan di luar instansi induknya.

Pegawai Negeri Sipil Pusat dan Pegawai Negeri Sipil Daerah yang dioerbantukan di luar instansi induk, gajinya dibebankan pada instansi yang menerima perbantuan.¹⁷ Di samping pegawai negeri sebagaimana yang disebutkan pada Pasal 2 ayat (1) pejabat yang berwenang daat mengangkat pegawai tidak tetap adalah pegawai yang diangkat untuk jangka waktu tertentu guna melaksanakan

¹⁷ Penjelasan Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang perubahan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

tugas pemerintahan dan pembangunan yang bersifat teknis profesional dan administrasi sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan organisasi. Pegawai tidak tetap tidak berkedudukan sebagai Pegawai Negeri.¹⁸ Penamaan pegawai tidak tetap mempunyai arti sebagai pegawai diluar PNS dan pegawai lainnya (tenaga kerja). Penamaan pegawai tidak tetap merupakan salah satu bentuk antisipasi pemerintah terhadap banyaknya kebutuhan pegawai namun dibatasi oleh dana APBD/APBN dalam penggajiannya.¹⁹

Pada dasarnya, kebijakan pengangkatan pegawai tidak tetap diseahkan pada kebutuhan dari masing-masing instansi, namun sejak dikeluarkannya Peraturan Pemerintah No 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honoror Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil, tanggal 11 November 2005, semua pejabat pembina kepegawaian dan pejabat lain di lingkungan instansi, dilarang engangkat tenaga honorer atau yang sejenis, kecuali ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Peraturan Pemerintah No. 48 Tahun 2005 dilaksanakan sampai dengan tahun anggaran 2009, namun sampai dengan tahun 2007, dalam hal proses pengangkatan terdapat berbagai permasalahan yang ternyata tidak sesuai dengan keinginan dari Peraturan Pemerintah No. 48 Tahun 2005 Tentang Pengangkatan Tenaga Honoror Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil, Pasal 3 ayat (1) berbunyi : pengangkatan tenaga honorer menjadi pegawai Negeri Sipil diprioritaskan bagi yang melaksanakan tugas sebagai :

1. Tenaga guru
2. Tenaga kesehatan pada unit pelayanan kesehatan.

¹⁸ Penjelasan pasal 2 ayat (3) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

¹⁹ Sri Hartini dan Setiajeng Kadarsih, 2004, *Diktat Hukum Kepegawaian*, Fakultas Hukum Universitas Jendral Soedirman, purwokerto, hlm. 26.

3. Tenaga penyuluh dibidang pertanian, perikanan, peternakan; dan
4. Tenaga teknis lainnya yang sangat dibutuhkan pemerintah.²⁰

Dalam implementasinya, pemerintah hanya melihat pada syarat-syarat formil, yaitu masa kerja dan usia tanpa mempertimbangkan skala prioritas yang diharapkan oleh pembuat peraturan. Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil ternyata didominasi oleh tenaga administratif yang notabene di luar dari skala prioritas yang termaktub dalam pasal 3 ayat (1).

2.2.5 Kedudukan Pegawai Negeri Sipil

Kedudukan Pegawai Negeri didasarkan pada Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian Pasal 3 ayat (1), yaitu Pegawai Negeri sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan peayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan. Rumusan kedudukan pegawai negeri didasarkan pada pokok-pokok pikiran bahwa pemerintah tidak hanya menjalankan fungsi umum pemerintahan, tetapi juga harus mampu melaksanakan fungsi pembangunan atau dengan kata lain pemerintah bukan hanya menyelenggarakan tertib pemerintahan, tetapi juga harus mampu menggerakkan dan memperlancar pembangunan untuk kepentingan rakyat banyak.²¹

²⁰ Yang dimaksud dengan tenaga teknis lainnya menurut penjelasan Peraturan Pemerintah No. 48 Tahun 2005 adalah tenaga teknis yang bersifat operasional dalam rangka pelaksanaan tugas pokok instansi dan bukan tenaga teknis administrasi.

²¹ C.S.T. K ansil, 1979, *Pokok-pokok Hukum Kepegawaian Republik Indonesia*, Pradnya Paramitha, Jakarta, hlm 38.

Pegawai negeri mempunyai peranan amat penting sebab pegawai negeri merupakan unsur aparatur negara untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan dalam rangka mencapai tujuan negara. Kelancaran pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan nasional terutama sekali tergantung juga dari kesempurnaan pegawai negeri (sebagai dari aparatur negara).

Dalam konteks hukum publik, Pegawai Negeri Sipil bertugas membantu presiden sebagai kepala pemerintahan dalam menyelenggarakan pemerintahan, tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan, dalam arti kata wajib mengusahakan agar setiap peraturan perundang-undangan ditaati oleh masyarakat. Di dalam melaksanakan peraturan perundang-undangan pada umumnya, kepada pegawai negeri diberikan tugas kedinasan untuk dilaksanakan sebaik-baiknya. Sebagai abdi negara seorang pegawai negeri juga wajib setia dan taat kepada Pancasila sebagai falsafah dan ideologi negara, kepada Undang-undang Dasar 1945, kepada negara, dan kepada pemerintah.²² Pegawai Negeri Sipil sebagai unsur aparatur ngara, abdi negara, dan abdi masyarakat dituntut untuk dapat melaksanakan tugasnya dengan baik, karenanya ia harus mempunyai kesetiaan, ketaatan penuh terhadap pancasila, UUD 1945, Negara dan pemerintah sehingga dapat memusatkan segala perhatian dan pikiran serta mengerahkan segala daya upaya dan tenaganya untuk menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdaya guna dan berhasil guna.

²² Ibid, hlm 18.

2.3 Pejabat Negara

Berdasarkan Undang-Undang Pejabat Negara

1. Adalah pejabat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dan peraturan perundang-undangan lainnya. Pasal 1 Angka 4 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1987 Tentang Protokol. Pejabat Negara
2. Adalah pimpinan dan anggota lembaga tertinggi/tinggi negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan Pejabat Negara lainnya yang ditentukan oleh undang-undang. Pasal 1 Angka 4 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.²³
3. Adalah pimpinan dan anggota lembaga negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pejabat Negara yang secara tegas ditentukan dalam undang-undang. Berdasarkan Pasal 1 Angka 7 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2010 Tentang Keprotokolan.

Pejabat Negara adalah : Pimpinan dan anggota lembaga tertinggi/tinggi negara sebagaimana dimaksudkan dalam Undang-undang Dasar 1945 dan Pejabat Negara yang ditentukan oleh Undang-undang.

Pejabat negara terdiri dari:

- a. Presiden dan Wakil Presiden.
- b. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- c. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Perwakilan.

²³ Mifta Thoha, *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*, Jakarta; Kencana, 2012, hlm 12

- d. Ketua, Wakil Ketua, dan Ketua Muda, dan Hakim Agung pada Mahkamah Agung, serta ketua, Wakil Ketua, dan Hakim pada semua Badan Peradilan.
- e. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Pertimbangan Agung.
- f. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Badan Pemeriksa Keuangan.
- g. Menteri dan jabatan yang setingkat Menteri.
- h. Kepala Perwakilan Republik Indonesia di luar negeri yang berkedudukan sebagai Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh.
- i. Gubernur dan Wakil Gubernur.
- j. Bupati/Walikota dan Wakil Bupati/Wakil Walikota.
- k. Pejabat Negara lainnya yang ditentukan oleh Undang-undang

Seorang Pegawai Negeri yang diangkat menjadi Pejabat Negara, dibebaskan untuk sementara waktu dari jabatan organiknya selama menjadi Pejabat Negara Tanpa kehilangan statusnya sebagai Pegawai Negeri ini adalah peraturan Perundang-undangan yang lama sedangkan pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara harus mengundurkan diri dari Pegawai Negeri.²⁴Pejabat pimpinan tinggi madya dan pejabat pimpinan tinggi pratama yang akan mencalonkan diri menjadi gubernur dan wakil gubernur, bupati/walikota, dan wakil bupati/wakil walikota wajib menyatakan pengunduran diri secara tertulis dari PNS sejak mendaftar sebagai calon.

²⁴ Sastra Djatmika, marsono. *Hukum Kepegawaian Indonesia*, Jakarta; Djambatan, 1990, hlm 184