

BAB II **TINJAUAN PUSTAKA**

2.1. Reformasi Birokrasi di Indonesia

Reformasi birokrasi adalah sebuah harapan masyarakat pada pemerintah agar mampu memerangi KKN dan membentuk pemerintahan yang bersih serta keinginan masyarakat untuk menikmati pelayanan publik yang efisien, responsip dan akuntabel. Maka dari itu masyarakat perlu mengetahui reformasi birokrasi yang dilakukan saat ini agar kehidupan bernegara berjalan dengan baik, masyarakat juga berposisi sebagai penilai dan pihak yang dilayani pemerintah. Pada dasarnya Reformasi Birokrasi adalah suatu perubahan signifikan elemen-elemen birokrasi seperti kelembagaan, sumber daya manusia aparatur negara, ketatalaksanaan, akuntabilitas, aparatur, pengawasan dan pelayanan publik, yang dilakukan secara sadar untuk memposisikan diri kembali, dalam rangka menyesuaikan diri dengan dinamika lingkungan yang dinamis. Perubahan tersebut dilakukan untuk melaksanakan peran dan fungsi birokrasi secara tepat, cepat dan konsisten, guna menghasilkan manfaat sesuai diamanatkan konstitusi. Perubahan kearah yang lebih baik, merupakan cerminan dari seluruh kebutuhan yang bertitik tolak dari fakta adanya peran birokrasi saat ini yang masih jauh dari harapan. Realitas ini, sesungguhnya menunjukkan kesadaran bahwa terdapat

kesenjangan antara apa yang sebenarnya diharapkan, dengan keadaan yang sesungguhnya tentang peran birokrasi dewasa ini.¹

Reformasi birokrasi pemerintah dahulu pernah dilakukan di zaman pemerintahan Bung Karno dengan slogan yang amat terkenal saat itu yang disebut *retooling aparatur*. Sehingga saat itu Bung Karno memerlukan kementerian yang dikenal dengan kementerian yang ditugaskan melakukan *retooling*. *Retooling* walaupun memiliki konotasi untuk melakukan penyingkiran aparatur yang kontra revolusi, kementerian itu pada niatnya melakukan pembaruan pegawai. Semenjak saat itu kementerian tersebut berubah dari *retooling* yang bernada pemecatan pegawai menjadi penertiban dan pendayagunaan aparatur. Pengertian aparatur masih belum juga memberikan solusi arah yang jelas apa yang ingin diperbaharui.²

Reformasi kedua dilakukan ketika zaman kepresidenan Soeharto. Dorongan untuk melakukan reformasi ini pun diawali oleh keinginan untuk menyelenggarakan stabilitas disegala sektor. Maka disusunlah suatu perubahan kebijakan menata kelembagaan dan sistem birokrasi pemerintah yang mendukung penyelenggaraan stabilitas tersebut. Pada penyusunan birokrasi pemerintahan daerah maka dikeluarkan kebijakan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Demikian pula, organisasi birokrasi di pemerintahan di desa pun diseragamkan untuk seluruh negara kita dengan mengeluarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974.³

¹Agus Dwiyanto, dkk, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2012, hlm.233

²Miftah Thoha, *Birokrasi Pemerintahan Indonesia di Era Reformasi*, Jakarta: Kencana, 2011, hlm 101

³*Ibid.*, hlm 103

Reformasi yang terjadi menyusul jatuhnya Rezim Orde Baru ternyata tidak seperti yang diharapkan, yaitu reformasi yang mampu mengadakan perubahan kehidupan yang berarti bagi sebagian besar masyarakat Indonesia. Selain itu reformasi juga diharapkan untuk mampu memerangi Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) dan membentuk pemerintahan yang bersih ternyata masih jauh dari realita. Praktek KKN dalam birokrasi pemerintahan dan pelayanan publik masih terus berlangsung malah semakin merajalela. Salah satu upaya untuk mereformasi di bidang pejabat birokrat yakni dengan merevisi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.⁴

Keinginan masyarakat untuk menikmati pelayanan publik yang efisien, responsive dan akuntabel masih jauh dari harapan. Masuknya orang-orang baru dalam pemerintahan, baik di legislatif maupun eksekutif juga tidak mampu menciptakan perubahan yang berarti dalam kinerja pemerintahan. Bahkan banyak diantara mereka akhirnya terperangkap dalam lumpur KKN dan ikut memperburuk kinerja birokrasi dan pelayanan publik. Dengan melakukan revisi kembali dari Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 menjadi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) ini diharapkan mampu melakukan reformasi birokrasi yang mana sebelum tidak mampu dicapai sebelumnya.

Dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 81 Tahun 2010 tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi Aparatur 2010-2025 dapat digambarkan

⁴*Ibid.*, hlm 105

pokok-pokok Pikiran Tentang Reformasi Birokrasi Aparatur Negara sebagai berikut:

a. Penataan Kelembagaan atau Organisasi

Untuk menata lembaga atau sebuah organisasi ada beberapa hal yang harus dilakukan, diantaranya: perampingan struktur organisasi yang banyak atau kaya fungsi, menciptakan organisasi yang efektif dan efisien, rasional, dan proporsional, organisasi disusun berdasarkan visi, misi, dan strategi yang jelas, mengedepankan kompetensi dan profesionalitas dalam pelaksanaan tugas, menerapkan strategi organisasi pembelajaran (*learning organization*) yang cepat beradaptasi dengan terhadap perubahan.

b. Sumber Daya Manusia (SDM) Aparatur

SDM yang ingin dibangun adalah PNS yang profesional, netral, dan sejahtera, manajemen kepegawaian modern, PNS yang profesional, netral, sejahtera, berdayaguna, produktif, transparan, bersih dan bebas KKN untuk melayani dan memberdayakan masyarakat, jumlah dan komposisi pegawai yang ideal (sesuai dengan tugas, fungsi dan beban kerja yang ada di masing-masing instansi pemerintah), penerapan sistem merit dalam manajemen PNS, klasifikasi jabatan, standar kompetensi, sistem diklat yang mantap, standar kinerja, penyusunan pola karier PNS, pola karir terbuka, PNS sebagai perekat dan pemersatu bangsa, membangun sistem manajemen kepegawaian *unified* berbasis kinerja, dan dukungan pengembangan database kepegawaian, sistem informasi manajemen kepegawaian, sistem remunerasi yang layak dan adil, menuju manajemen modern.

c. Tata Laksana atau Manajemen

Ketatalaksanaan aparatur pemerintah disederhanakan, ditandai oleh mekanisme, sistem, prosedur, dan tata kerja yang tertib, efisien, dan efektif, melalui pengaturan ketatalaksanaan yang sederhana: standar operasi, sistem, prosedur, mekanisme, tatakerja, hubungan kerja dan prosedur pada proses perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, evaluasi dan pengendalian, proses korporatisasi dan privatisasi, pengelolaan sarana dan prasarana kerja, penerapan perkantoran elektronik dan pemanfaatan teknologi informasi (*e-government*), dan apresiasi kearsipan. Juga penataan birokrasi yang efisien, efektif, transparan, akuntabel, hemat, disiplin, dan penerapan pola hidup sederhana. Efisiensi kinerja aparatur dan peningkatan budaya kerja, terwujudnya sistem dan mekanisme kerja yang efektif dan efisien (dalam administrasi pemerintahan maupun pelayanan kepada masyarakat), sistem kearsipan yang andal (tepat guna, tepat sasaran, tepat waktu, efektif dan efisien), otomatisasi administrasi perkantoran, dan sistem manajemen yang efisien dan efektif. Unit organisasi pemerintah yang mempunyai potensi penerimaan keuangan negara, statusnya didorong menjadi unit korporatisasi dalam bentuk Badan Layanan Umum (BLU), BHMN, BUMD, Perum, Persero, UPT, UPTD, atau bentuk lainnya.

d. Akuntabilitas Kinerja Aparatur

Pemahaman tentang akuntabilitas terus ditingkatkan dan diupayakan agar diciptakan Kinerja Instansi pemerintah yang berkualitas tinggi, akuntabel dan bebas KKN, ditandai oleh Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) yang efektif, sistem dan lingkungan kerja yang kondusif: berdasarkan peraturan dan tertib administrasi, terlaksananya

sistem akuntabilitas instansi yang berguna sebagai sarana penilaian kinerja instansi dan individu oleh stakeholders (atasan, masyarakat, dan pihak lain yang berkepentingan) didukung sistem informasi dan pengolahan data elektronik yang terpadu secara nasional dan diterapkan di semua departemen/lembaga di bidang perencanaan dan penganggaran, organisasi dan ketalaksanaan, kepegawaian, sistem akuntansi keuangan negara yang dikaitkan dengan indikator kinerja dan pelayanan masyarakat, dan aparatur negara yang bebas KKN (kondisi yang terkendali dari praktek-praktek penyalahgunaan kewenangan dan penyimpangan serta pelanggaran disiplin, tingginya kinerja sumber daya aparatur dan kinerja pelayanan publik).

e. Pengawasan

Pengawasan ini dilakukan dengan harapan terbangunnya sistem pengawasan nasional dengan elemen-elemen pengawasan fungsional, pengawasan internal, pengawasan eksternal, dan pengawasan masyarakat, ditandai oleh sistem pengendalian dan pengawasan yang tertib, sisdalmen/waskat, wasnal, dan wasmas, koordinasi, integrasi dan sinkronisasi aparat pengawasan, terbentuknya sistem informasi pengawasan yang mendukung pelaksanaan tindak lanjut, serta jumlah dan kualitas auditor profesional yang memadai, intensitas tindak lanjut pengawasan dan penegakan hukum secara adil dan konsisten

f. Pelayanan Publik

Pelayanan publik sebagai barometer transparansi dan akuntabilitas, diharapkan dapat didorong upaya mewujudkan pelayanan publik yang prima dalam arti pelayanan yang cepat, tepat, adil, dan akuntabel ditandai oleh

pelayanan tidak berbelit-belit, informatif, akomodatif, konsisten, cepat, tepat, efisien, transparan dan akuntabel, menjamin rasa aman, nyaman, dan tertib, kepastian (persyaratan biaya waktu pelayanan dan aturan hukum), dan tidak dijumpai pungutan tidak resmi. Kondisi kelembagaan, SDM aparatur, ketatalaksanaan, dan pengawasan, mampu mendukung penyelenggaraan pelayanan publik yang berkualitas dan mendorong munculnya praktek-praktek pelayanan yang lebih menghargai para pengguna jasa; perubahan paradigma aparatur yang terarah dalam upaya revitalisasi manajemen pembangunan ke arah penyelenggaraan *good governance*: menjadi *entrepreneurial competitive government* (pemerintahan yang kompetitif), *customer driven dan accountable government* (pemerintahan tanggap/responsive), serta *global-cosmopolit orientation government* (pemerintahan yang berorientasi global).

g. Budaya Kerja Produktif, Efisien dan Efektif

Pelaksanaan Budaya Kerja Produktif, Efisien dan Efektif ini adalah untuk membangun kultur birokrasi pemerintah yang produktif, efisien, dan efektif terciptanya iklim kerja yang berorientasi pada etos kerja dan produktivitas yang tinggi, melalui Pengembangan Budaya Kerja yang mengubah mindset, pola pikir, sikap dan perilaku serta motivasi kerja; menemukani kembali karakter dan jati diri, membangun birokrat berjiwa entrepreneur, dengan pengembangan budaya kerja yang tinggi (terbentuk pola pikir, sikap, tindak dan perilaku, serta budaya kerja pegawai yang etis, bermoral, profesional, disiplin, hemat, hidup sederhana, jujur, produktif, menghargai waktu, menjadi panutan dan teladan, serta mendapat kepercayaan masyarakat).

h. Koordinasi, Integrasi, dan Sinkronisasi

Koordinasi, Integrasi, dan Sinkronisasi ini Perlu ditingkatkan koordinasi program dan pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi, pengawasan dan pengendalian program pendayagunaan aparatur negara.

2.2. Hak dan Kewajiban Aparatur Sipil Negara

Manusia dianugerahi oleh Tuhan Yang Maha Esa akal budi dan nurani yang memberikan kepadanya kemampuan untuk membedakan yang baik dan yang buruk yang akan membimbing dan mengarahkan sikap dan perilaku dalam menjalankan kehidupannya. Dengan akal budi dan nuraninya itu, maka manusia memiliki kebebasan untuk memutuskan sendiri perilaku atau perbuatannya. Kebebasan yang disebut dengan hak asasi manusia yang melekat pada manusia secara kodrati sebagai anugerah Tuhan Yang Maha Esa.⁵

Hak adalah segala sesuatu yang harus di dapatkan oleh setiap orang yang telah ada sejak lahir bahkan sebelum lahir. Di dalam Kamus Bahasa Indonesia hak memiliki pengertian tentang sesuatu hal yang benar, milik, kepunyaan, kewenangan, kekuasaan untuk berbuat sesuatu (karena telah ditentukan oleh undang-undang, aturan, dsb), kekuasaan yang benar atas sesuatu atau untuk menuntut sesuatu, derajat atau martabat. Dasar dari adanya hak adalah manusia mempunyai berbagai kebutuhan yang merupakan pemacu bagi dirinya untuk memenuhi kebutuhannya, seperti bekerja untuk memperoleh uang bagi pemenuhan kebutuhan.⁶

⁵Moch. Faisal Salam, *Peradilan HAM di Indonesia*, Bandung: Pustaka, 2005, hlm. 8

⁶Sondang P. Siagian, *Filsafat Administrasi*, Jakarta: Gunung Agung, 1996, hlm. 9

Hak dan kewajiban Pejabat Publik dapat di golongan berdasarkan jenisnya yaitu pejabat negara dan jenis aparatur negara. Artinya disini bahwa ada perbedaan pandangan antara pejabat negara dengan aparatur negara. Aparatur negara adalah pegawai negeri yang bekerja untuk pemerintah penyelenggara negara baik di lingkungan pemerintahan pusat (nasional) maupun pemerintahan daerah (provinsi, kabupaten/kota, kecamatan, desa/kelurahan).

Secara teknis administratif, setiap aparatur negara telah dianggap memenuhi persyaratan mulai dari proses rekrutmen, penempatan, kepangkatan dan jabatan, penggajian, hingga pensiun. Mereka yang termasuk sebagai aparatur negara contoh : semua PNS yang bekerja di lingkungan pemerintahan, mulai dari staf di semua level, Lurah, Camat, Bupati/Walikota, Gubernur, para Menteri, Presiden; dan semua pejabat di lingkungan Lembaga Negara dan Lembaga Tinggi Negara. Adapun pejabat negara adalah mereka yang menduduki suatu jabatan (struktural, fungsional, dan politik) di lingkungan birokrasi pemerintahan. Oleh karena itu secara terminologi kepegawaian negara, sangat dimungkinkan istilah jabatan politik dapat diartikan sama dengan para pejabat atau pegawai negara. Pada dasarnya yang dimaksud dengan jabatan politik atau jabatan politis adalah mereka yang menduduki suatu jabatan di lingkungan pemerintahan pusat/dan daerah melalui pemilihan umum.⁷Contoh: Bupati/Walikota, Gubernur, Presiden. Dengan demikian, antara aparatur negara dan pejabat politik ada perbedaan yang mendasar yaitu pada jabatan dan atau proses rekrutmen/pengangkatannya.

Pada ketentuan Pasal 21 UU ASN hak-hak bagi aparatur sipil negara adalah sebagai berikut:

⁷Philipus M. Hadjon dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1994, hlm. 212

a. Gaji, Tunjangan, dan Fasilitas

Gaji adalah kompensasi dasar berupa honorarium sesuai dengan beban kerja, tanggung jawab jabatan dan resiko pekerjaan yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan. Tunjangan kinerja dibayarkan sesuai pencapaian kinerja. Sedangkan tunjangan kemahalan dibayarkan sesuai dengan tingkat kemahalan berdasarkan indeks harga yang berlaku di daerah masing-masing. Saat ini sistem penggajian yang diterapkan adalah sistem penggajian tunggal (*Single salary system*). Dalam konsep *single salary* pegawai hanya menerima satu jenis penghasilan yang merupakan gabungan berbagai komponen penghasilan. *Single salary* sudah jamak digunakan di berbagai negara khususnya sektor pemerintah dan publik. *Single salary system* terdiri atas unsur jabatan, kinerja, serta grade dan step. *Grading* adalah posisi jabatan, beban kerja, tanggung jawab dan resiko pekerjaan. Setiap grading dibagi lagi menjadi beberapa step dengan nilai rupiah yang berbeda. Jadi bisa saja seorang PNS mempunyai jabatan sama tetapi gajinya berbeda tergantung capaian kerjanya.

Namun, penerapan *single salary* di Indonesia menghadapi kendala yang cukup berat terutama berkaitan dengan beban negara. Dengan sistem iuran dan pembayaran pensiun seperti berlaku saat ini dana yang dibutuhkan akan sangat besar jika memakai gaji tunggal. Seperti diketahui undang-undang tentang pensiun PNS mengatur bahwa jumlah uang pensiun yang diterima bagi yang berhak sebesar 75% dari gaji pokok. Selain itu pajak yang ditanggung pemerintah akan bertambah pula karena dasar pengenaannya berbasis gaji pokok.

Jadi, tampaknya PNS akan menerima berdasar tiga komponen yang disebutkan di awal seperti yang disebutkan diawal yakni gaji, tunjangan kinerja, dan tunjangan kemahalan. Bagaimana dengan tunjangan lain yang berlaku saat ini yang tidak disebutkan di atas seperti tunjangan jabatan, tunjangan istri/suami, tunjangan pangan, dan tunjangan lainnya termasuk tunjangan profesi/sertifikasi dan uang makan PNS.

Intinya, segala peraturan dibawah undang-undang tidak boleh bertentangan dengan UU ASN ini. Dengan mengacu pada UU ASN maka tunjangan tunjangan tersebut dihapus, teknisnya apakah akan dilebur bersama gaji atau tunjangan kinerja masih ditunggu implementasinya. Prinsipnya perubahan ini tidak boleh merugikan PNS baik secara nominal maupun prosedur karena sesuai pasal 79 UU ASN Pemerintah wajib membayar gaji yang adil dan layak kepada PNS serta menjamin kesejahteraan PNS.

Dampak lain, pemberlakuan sistem penggajian yang semula berbasis pangkat golongan dan masa kerja menuju ke sistem berbasis pada harga jabatan akan mengeliminasi honorarium kegiatan. Selama ini ditengarai ini pemberian honorarium sering tidak jelas ukurannya, bukan rahasia lagi honorarium kegiatan berfungsi sebagai pendapatan tambahan.

b. Hak Atas Cuti

Cuti adalah keadaan tidak masuk kerja yang diizinkan dalam jangka waktu tertentu. Peraturan Pemerintah yang digunakan sebagai acuan pemberian cuti PNS sudah agak tua, yakni Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1976 tentang Cuti

PNS. Menurut peraturan ini, cuti adalah keadaan tidak masuk kerja yang diijinkan dalam jangka waktu tertentu. Dalam Pasal 3 PP 24 Tahun 1976 tentang Cuti PNS jenis cuti dibedakan menjadi 6 (enam) macam, yakni :

1) Cuti Tahunan

Cuti tahunan diberikan kepada pegawai negeri sipil yang telah bekerja sekurang-kurangnya 1 (satu) tahun secara terus menerus (termasuk calon pegawai negeri sipil). Lamanya cuti tahunan yang diberikan adalah 12 (dua belas) hari kerja dan tidak dapat dipecah-pecah kurang dari 3 (tiga) hari kerja. Cuti tahunan yang akan dijalankan di tempat yang sulit perhubungannya jangka waktu cuti selama 14 (empat belas) hari termasuk hari libur. Cuti tahunan yang tidak diambil dalam tahun yang bersangkutan, dapat diambil dalam tahun berikutnya untuk paling lama 18 (delapan belas). Apabila cuti tahunan ini tidak diambil lebih dari 2 (dua) tahun berturut-turut, dapat diambil dalam tahun berikutnya untuk paling lama 24 (dua puluh empat) hari kerja termasuk cuti tahunan dalam tahun yang sedang berjalan.

2) Cuti Besar

Cuti besar diberikan kepada pegawai negeri sipil yang bekerja sekurang-kurangnya 6 (enam) tahun secara terus menerus, dengan lama cuti 3 (tiga) bulan termasuk cuti tahunan yang sedang berjalan. Pegawai negeri sipil yang menjalani cuti besar tidak berhak lagi atas cuti tahunan dalam tahun yang bersangkutan. Pegawai negeri sipil yang mengambil cuti besar kurang dari 3 (tiga) bulan, maka sisa cuti besar yang menjadi haknya hapus. Selama menjalankan cuti besar, pegawai negeri sipil yang bersangkutan menerima penghasilan penuh kecuali

tunjangan jabatan pimpinan. Cuti besar dapat digunakan oleh pegawai negeri sipil untuk memenuhi kewajiban agama.

3) Cuti Sakit

Cuti sakit diberikan kepada pegawai negeri sipil yang sakit selama 1 (satu) atau 2 (dua) hari dan harus memberitahukan kepada atasannya secara tertulis. Pegawai negeri sipil yang sakit lebih dari 2 (dua) hari sampai dengan 14 (empat belas) hari berhak cuti sakit, dengan ketentuan mengajukan permintaan secara tertulis dengan melampirkan surat keterangan dokter pemerintah/swasta. Cuti sakit paling lama 1 (satu) tahun dapat ditambah paling lama 6 (enam) bulan. Pegawai negeri sipil yang telah diberikan cuti sakit selama 1 (satu) tahun 6 (enam) bulan dan belum sembuh, harus diuji kembali kesehatannya oleh dokter yang ditunjuk oleh Menteri Kesehatan (Tim Penguji Kesehatan):

- a. Apabila belum sembuh tetapi ada harapan untuk dapat bekerja kembali sebagai pegawai negeri sipil, maka ia diberhentikan dengan hormat dari jabatannya karena sakit dengan mendapat uang tunggu menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b. Belum sembuh dan tidak ada harapan lagi untuk dapat bekerja kembali sebagai pegawai negeri sipil, maka ia diberhentikan dengan hormat sebagai pegawai negeri sipil, dengan mendapat hak-hak kepegawaian menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pegawai negeri sipil wanita yang mengalami gugur kandung berhak cuti sakit untuk paling lama 1½ (satu setengah) bulan. Pegawai negeri sipil yang mengalami

kecelakaan dalam dan oleh karena menjalankan tugas, sehingga perlu mendapat perawatan berhak cuti sakit sampai sembuh.

4) Cuti Bersalin

Cuti yang diberikan kepada pegawai negeri sipil yang mengalami persalinan I, II, dan III. Persalinan I dihitung sejak yang bersangkutan menjadi pegawai negeri sipil. Dalam jangka waktu 1 (satu) bulan sebelum persalinan dan 2 (dua) bulan sesudah persalinan. Untuk persalinan ke IV dan seterusnya, apabila berhak mendapat cuti besar dapat dialihkan untuk cuti persalinan, dan atau cuti diluar tanggungan negara.

5) Cuti karena Alasan Penting

Cuti karena alasan penting yang diberikan kepada pegawai negeri sipil dengan alasan salah satu anggota keluarganya (bapak, ibu, isteri/suami, anak, adik, kakak, mertua atau menantu) sakit keras atau meninggal dunia. Untuk mengurus hak-hak dari anggota keluarganya yang meninggal dunia, melangsungkan perkawinan yang pertama. Lamanya cuti diberikan paling lama 2 (dua) bulan, hendaknya ditetapkan sedemikian rupa, sehingga benar-benar hanya untuk waktu yang diperlukan saja

6) Cuti diluar Tanggungan Negara

Cuti diluar tanggungan negara adalah cuti yang diberikan kepada pegawai negeri sipil yang telah bekerja sekurang-kurangnya selama 5 (lima) tahun secara terus menerus karena alasan mendesak dan penting, contoh pegawai negeri sipil wanita mengikuti suaminya yang tugas di luar negeri. Lamanya cuti yang diberikan

maksimal 3 (tiga) tahun dan dapat diperpanjang paling lama 1 (satu) tahun, permintaan perpanjangan harus sudah diajukan sekurang-kurangnya 3 (tiga) bulan sebelum masa cuti berakhir. Cuti di luar tanggungan negara bukan merupakan hak, oleh sebab itu permintaan cuti di luar tanggungan negara dapat dikabulkan atau ditolak oleh pejabat yang berwenang setelah mendapat persetujuan dari Kepala Kantor Regional I Badan Kepegawaian Negara. Pegawai negeri sipil yang menjalankan cuti di luar tanggungan negara dibebaskan dari jabatannya dan jabatan yang lowong segera dapat diisi. Selama menjalankan cuti pegawai negeri sipil yang bersangkutan tidak memperoleh penghasilan dari negara dan tidak diperhitungkan sebagai masa kerja. Pegawai negeri sipil yang telah selesai menjalankan cuti di luar tanggungan negara wajib melaporkan diri secara tertulis kepada pimpinan instansi induknya, sampai selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah cuti berakhir, apabila tidak melaporkan diri maka diberhentikan sebagai pegawai negeri sipil dengan hak pensiun. Pegawai negeri sipil yang terlambat melaporkan diri kembali kepada instansi induknya setelah habis menjalankan cuti diluar tanggungan negara, maka:

- a) Apabila keterlambatan itu kurang dari 6 (enam) bulan, maka ia dapat dipekerjakan kembali apabila alasan keterlambatan dapat diterima pejabat yang berwenang, ada lowongan dan mendapat persetujuan dari Kepala Kantor Regional I Badan Kepegawaian Negara, terhitung mulai tanggal 1 (satu) bulan berikutnya ia melaporkan diri;
- b) Apabila keterlambatan kurang dari 6 (enam) bulan, tetapi alasan keterlambatan tidak dapat diterima pejabat yang berwenang, pegawai negeri

sipil yang bersangkutan diberhentikan dengan hormat sebagai pegawai negeri sipil;

- c) Apabila keterlambatan lebih dari 6 (enam) bulan, pegawai negeri sipil yang bersangkutan diberhentikan dengan hormat sebagai pegawai negeri sipil.

Khusus bagi cuti di luar tanggungan negara untuk persalinan keempat dan seterusnya, berlaku ketentuan-ketentuan sebagai berikut:

- a) Permintaan cuti tersebut tidak dapat ditolak;
- b) Pegawai negeri sipil yang menjalankan cuti tersebut tidak dibebaskan dari jabatannya;
- c) Cuti tersebut tidak memerlukan persetujuan Kepala Kantor Regional I Badan Kepegawaian Negara;
- d) Lamanya cuti tersebut adalah sama dengan lamanya cuti bersalin;
- e) Selama menjalankan cuti tidak menerima penghasilan dari negara dan tidak diperhitungkan sebagai masa kerja pegawai negeri sipil.

c. Hak Atas Jaminan Pensiun dan Jaminan Hari Tua

Pensiun adalah jaminan hari tua sebagai penghargaan atas jasa-jasa pegawai negeri selama bertahun-tahun bekerja dalam dinas di instansi pemerintah.⁸

1) Pemberhentian Atas Permintaan Sendiri (Pensiun Dini)

PNS yang telah mencapai usia sekurang-kurangnya 50 tahun dan mempunyai masa kerja untuk pensiun sekurang-kurangnya 20 tahun, dapat mengajukan permohonan pemberhentian sebagai PNS dengan hak pensiun (pensiun dini).

⁸http://www.setneg.go.id/components/com_permen/docviewer.php?id=21&filename=5.%20JUKL%20PENSIUN.pdf, diakses tanggal 20 Desember 2014

Persyaratan:

- a) Telah mencapai usia sekurang-kurangnya 50 tahun dan memiliki masa kerja pensiun sekurang-kurangnya 20 tahun bagi PNS yang berhenti/diberhentikan dengan hak pensiun;
 - b) Mengajukan permohonan berhenti sebagai PNS kepada Menteri Sekretaris Negara. Deputi Menteri Sekretaris Negara Bidang Sumber Daya Manusia
Prosedur pengajuan pensiun dini dan berkas kelengkapan administrasi yang harus dilengkapi
- 2) Pemberhentian Karena Mencapai Batas Usia Pensiun

Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1979 tentang Pemberhentian PNS sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2008, PNS yang telah mencapai batas usia pensiun diberhentikan dengan hormat sebagai PNS. Batas usia pensiun PNS adalah 56 tahun, dan dapat diperpanjang sampai dengan 58, 60, dan 65 tahun bagi PNS yang memangku jabatan tertentu. Usia PNS untuk penetapan hak atas pensiun ditentukan atas dasar tanggal kelahiran yang disebut pada pengangkatan pertama sebagai PNS menurut bukti-bukti yang sah.

Persyaratan:

- a) Akan mencapai batas usia pensiun 56 tahun atau 60 tahun bagi PNS yang menduduki jabatan struktural Eselon I dan Eselon II atau 65 tahun untuk PNS yang memangku jabatan tertentu

- b) Unsur penilaian pelaksanaan pekerjaan sekurang-kurangnya bernilai baik dalam satu tahun terakhir (untuk PNS yang memenuhi syarat diberikan kenaikan pangkat pengabdian)
- c) Tidak pernah dijatuhi hukuman disiplin tingkat sedang dan berat dalam satu tahun terakhir (untuk PNS yang memenuhi syarat diberikan kenaikan pangkat pengabdian) Prosedur penanganan administrasi pemberhentian dengan hak pensiun sebagai PNS karena mencapai batas usia pensiun.

d. Hak Atas Pengembangan Kompetensi

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara mengatur tentang pengembangan kompetensi pegawai melalui pendidikan dan pelatihan. Pada Pasal 70 disebutkan bahwa setiap pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) memiliki hak dan kesempatan untuk mengembangkan kompetensi. Pengembangan kompetensi tersebut diantaranya melalui pendidikan dan pelatihan. Pada masa orientasi atau percobaan PNS, proses pendidikan dan pelatihan terintegrasi untuk membangun integritas moral dan kejujuran, semangat dan motivasi nasionalisme dan kebangsaan, karakter kepribadian yang unggul dan bertanggung jawab dan memperkuat profesionalisme serta kompetensi bidang. Untuk mengembangkan kompetensi ASN setiap instansi pemerintah wajib menyusun rencana pengembangan kompetensi dalam rencana kerja anggaran tahunan dalam rangka pengembangan karir khususnya PNS. Pengembangan karir PNS nantinya harus mempertimbangkan kompetensi:

- 1) Kompetensi teknis yang diukur dari tingkat dan spesialisasi pendidikan, pelatihan teknis fungsional dan pengalaman bekerja secara teknis.

- 2) Kompetensi manajerial yang diukur dari tingkat pendidikan, pelatihan structural atau manajemen, dan pengalaman kepemimpinan.
- 3) Kompetensi social cultural yang diukur dari pengalaman kerja berkaitan dengan masyarakat majemuk dalam hal agama, suku, dan budaya sehingga memiliki wawasan kebangsaan.

Dalam pelaksanaan pengembangan kompetensi tersebut ASN dapat dilakukan dengan *off the job training* maupun dapat dilakukan dengan *on the job training*, dengan melakukan pembimbingan, praktek kerja di instansi lain atau melalui pertukaran antara PNS dan pegawai swasta

Dengan melihat kelima jenis hak yang diberikan kepada PNS tersebut jika kita lihat dalam ketentuan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1969 tentang Pensiun Pegawai dan Pensiun Janda/Duda Pegawai dan surat edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor B/1743/M.PAN-RB/5/2013 tertanggal 4 Mei 2013 menyatakan bahwa PNS diberhentikan dengan hormat dan telah berusia paling sedikit 50 tahun dan memiliki masa kerja paling sedikit 20 tahun diberikan hak pensiun. Artinya, apabila ada seorang PNS yang mencalonkan atau dicalonkan sebagai pejabat negara otomatis memiliki hak atas pensiun dengan mempertimbangkan usia dan masa kerja yang telah di lalui tanpa harus mengajukan pensiun dini. Dengan demikian, hak atas pensiun merupakan hak yang wajib diterima oleh setiap PNS yang akan mencalonkan diri sebagai pejabat negara tanpa harus mengundurkan diri.

Terlepas adanya hak selalu diikuti adanya kewajiban. Kewajiban aparatur negara adalah segala sesuatu yang wajib dikerjakan atau boleh dilakukan oleh setiap aparatur berdasarkan sesuatu peraturan perundang undangan yang berlaku. Adapun kewajiban-kewajiban yang berhubungan dengan tugas di dalam jabatan yaitu kewajiban ini terkait dengan tugas pokok dan fungsi unit kerja masing-masing aparatur Negara adalah sebagai berikut :

- a) Kewajiban yang ditetapkan dalam UU ASN;
- b) Kewajiban menurut Peraturan Disiplin Pegawai;
- c) Kewajiban menurut peraturan tentang izin perkawinan dan perceraian PNS;
- d) Kewajiban mentaati jam kerja kantor dan pemberitahuan jika tidak masuk kerja;
- e) Kewajiban menjaga keamanan negara dan menyimpan surat-surat rahasia;
- f) Kewajiban mentaati ketentuan tentang pola hidup sederhana dan larangan penerimaan pemberian hadiah;
- g) Kewajiban sebagai anggota KORPRI;
- h) Kewajiban mentaati larangan bekerja dalam lapangan swasta dan usaha-usaha/kegiatan-kegiatan yang wajib mendapat izin;
- i) Kewajiban mentaati larangan menurut kitab UU hukum pidana;
- j) Kewajiban mentaati peraturan tentang larangan korupsi;
- k) Kewajiban mentaati peraturan tentang larangan mengerjakan judi;
- l) Kewajiban mentaati peraturan tentang keanggotaan partai politik

2.3.Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB)

Dalam Hukum Administrasi Negara dikenal adanya asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB). AAUPB ditunjuk untuk terciptanya *good*

governance. *Governance* adalah praktik penyelenggaraan kekuasaan dan kewenangan oleh pemerintah secara umum dan pembangunan ekonomi pada khususnya.⁹

Asas-asas umum pemerintahan yang baik (*Algemene Beginzeden van Behoulijk Besturen/General Principle Of Good Administration*) merupakan jembatan antara norma hukum dan norma etika. Asas-asas tersebut ada yang tertulis dan tidak tertulis. Asas ini sebagai perwujudan pemerintahan yang baik, baik dari sistem dan pelaksanaan pemerintahan. Pada awalnya dengan adanya kewenangan bagi administrasi negara untuk bertindak secara bebas dalam melaksanakan tugas-tugasnya maka ada kemungkinan bahwa administrasi negara melakukan perbuatan yang menyimpang dari peraturan yang berlaku sehingga merugikan masyarakat luas. Oleh sebab itu, perlu adanya asas-asas untuk membatasi dari wewenang administrasi tersebut sehingga terhindar dari pelampauan wewenang. Dalam perundangan-undangan formal kita yang tertulis dalam sebuah naskah undang-undang. Dalam undang-undang sudah ada mengatur tentang asas-asas umum pemerintahan yang baik yaitu dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari KKN.¹⁰

Di dalam ketentuan Pasal 1 angka 6 menyebutkan bahwa asas umum pemerintahan negara yang baik adalah asas yang menjunjung tinggi norma kesusilaan, kepatutan, dan norma hukum untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme. Dalam Bab III

⁹Ahmad Sukarja, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fikih Siyasah*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012, hlm. 241

¹⁰Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006, hlm. 253

Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari KKN menyebutkan asas-asas umum penyelenggaraan negara meliputi:

1. Asas kepastian hukum, yaitu asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara;
2. Asas tertib penyelenggaraan negara, yaitu asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara;
3. Asas kepentingan umum, yaitu asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif;
4. Asas keterbukaan, yaitu asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara;
5. Asas proporsionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara;
6. Asas profesionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
7. Asas akuntabilitas, yaitu asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang

kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2.4. Upaya Hukum Terhadap Keberatan Suatu Peraturan

Jika terdapat suatu peraturan yang lebih rendah bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, maka perlu diadakan pengujian terhadap peraturan tersebut. Pengujian terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dilakukan oleh Mahkamah Agung, sedangkan pengujian suatu undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga negara baru dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia yang merupakan hasil perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebagai organ konstitusi, lembaga ini didesain untuk menjadi pengawal dan sekaligus menjadi penafsir terhadap Undang-Undang Dasar melalui putusan-putusannya. Keberadaan Mahkamah Konstitusi sekaligus untuk menjaga terselenggaranya pemerintahan negara yang stabil, dan juga merupakan koreksi terhadap pengalaman kehidupan ketatanegaraan dimasa lalu yang ditimbulkan oleh tafsir ganda terhadap konstitusi.¹¹ Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu pelaku kekuasaan kehakiman disamping Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (1) UUDNRI 1945 yang menyatakan kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan dan ayat (2) yang menyatakan kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di

¹¹Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005, hlm.2.

bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi, hal ini berarti Mahkamah Konstitusi terikat pada prinsip umum penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka, bebas dari pengaruh kekuasaan lembaga lainnya dalam menegakkan hukum dan keadilan.

Pembentukan Mahkamah Konstitusi pada setiap negara memiliki latar belakang yang beragam, tetapi secara umum pembentukan Mahkamah Konstitusi berawal dari suatu proses perubahan politik yang otoriter menuju demokrasi¹². Mahkamah Konstitusi di banyak negara ditempatkan sebagai elemen penting dalam sistem negara konstitusional modern. Gagasan pembentukan Mahkamah Konstitusi merupakan dorongan dalam penyelenggaraan kekuasaan dan ketatanegaraan yang lebih baik. Kewenangan konstitusional Mahkamah Konstitusi melaksanakan prinsip *checks and balances* yang menempatkan semua lembaga negara dalam kedudukan setara sehingga terdapat keseimbangan dalam penyelenggaraan negara. Keberadaan Mahkamah Konstitusi merupakan langkah nyata untuk dapat saling mengoreksi kinerja antar lembaga negara. Mahkamah Konstitusi melalui amandemen keempat UUDNRI 1945 telah menjadi salah satu pemegang kekuasaan kehakiman disamping Mahkamah Agung, dan konstitusi telah memberikan sejumlah kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi, diantaranya adalah kewenangan untuk melakukan pengujian (*judicial review*) suatu undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Kewenangan tersebut selanjutnya diatur lebih rinci dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang disahkan pada tanggal 13 Agustus tahun 2003. Pengujian yang

¹²Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Rajawali pers, 2006, hlm. 13

dilakukan berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 terbatas pada pengujian apakah materi dan pembuatan suatu undang-undang telah sesuai dengan Undang-Undang Dasar. Sedangkan pengujian atas peraturan lain di bawah undang-undang dilakukan di Mahkamah Agung dengan berpedoman pada Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 1999 tentang Gugatan Uji Materiil (*Judicial Review*).

Judicial Review pada prinsipnya merupakan upaya pengujian oleh lembaga yudisial terhadap produk hukum yang ditetapkan oleh cabang kekuasaan Legislatif, Eksekutif, maupun Yudikatif. Pengujian oleh Hakim terhadap produk cabang kekuasaan legislatif (*legislative act*) dan cabang kekuasaan eksekutif (*executive act*) merupakan konsekuensi dianutnya prinsip *check and balances* dalam sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*). Sedangkan dalam sistem pembagian kekuasaan (*distribution or division of power*) yang tidak mengidealkan prinsip *check and balances*, kewenangan untuk melakukan pengujian semacam itu berada di tangan lembaga yang membuat aturan itu sendiri. Pasal 24C UUDNRI 1945 menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan Lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran Partai Politik, dan memutus perselisihan tentang hasil Pemilihan Umum; Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar; Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota Hakim

Konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden; Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh Hakim Konstitusi; Hakim Konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan, yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai Pejabat Negara; Pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang.