



UNIVERSITAS INDONESIA

**STATUS KEPEGAWAIAN DOSEN PEGAWAI NEGERI
SIPIIL YANG MENJADI HAKIM *AD HOC* TINDAK PIDANA
KORUPSI BERDASARKAN UNDANG-UNDANG
NOMOR 46 TAHUN 2009 TENTANG
PENGADILAN TINDAK PIDANA KORUPSI**

TESIS

YANTI NURMAYANTI

1406510771

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
JAKARTA, 2016**



**STATUS KEPEGAWAIAN DOSEN PEGAWAI NEGERI
SIPIL YANG MENJADI HAKIM *AD HOC* TINDAK PIDANA
KORUPSI BERDASARKAN UNDANG-UNDANG
NOMOR 46 TAHUN 2009 TENTANG
PENGADILAN TINDAK PIDANA KORUPSI**

TESIS

**Diajukan sebagai salah satu syarat
untuk memperoleh gelar Magister Hukum (M.H.)**

YANTI NURMAYANTI

1406510771

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
JAKARTA, 2016**

PERNYATAAN ORISINALITAS

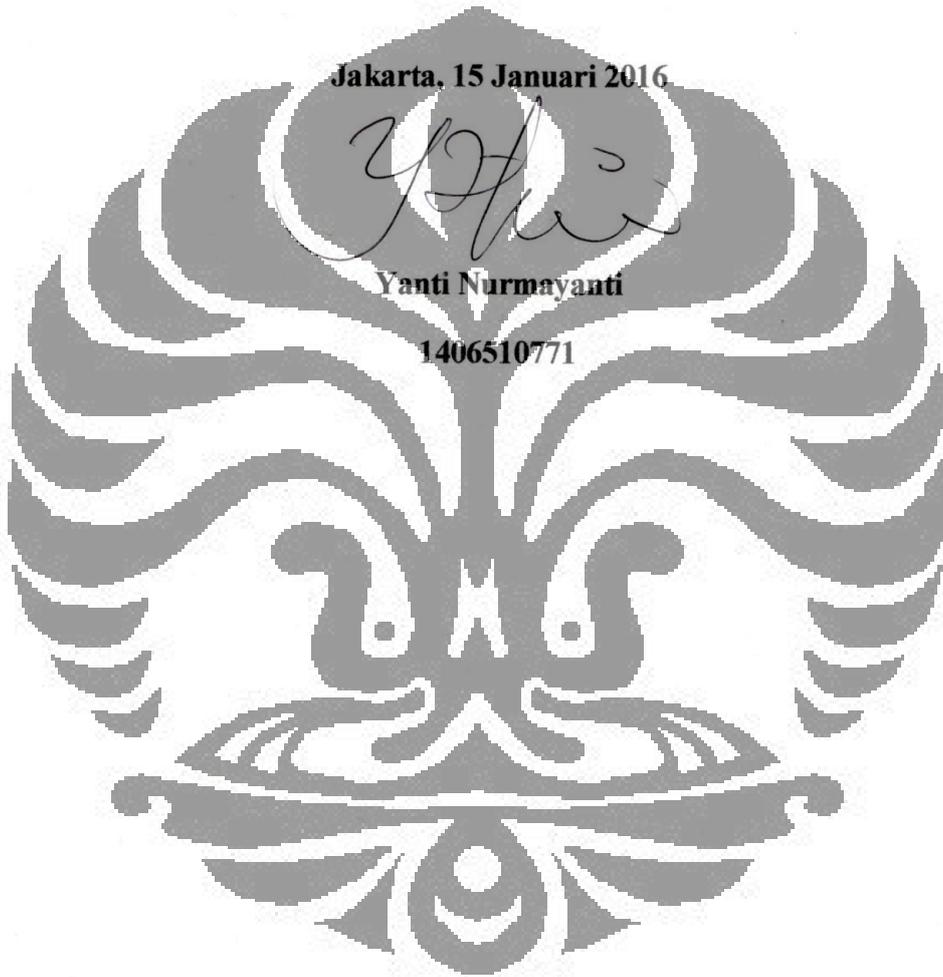
Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar

Jakarta, 15 Januari 2016



Yanti Nurmayanti

1406510771



HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :

Nama : Yanti Nurmayanti
NPM : 1406510771
Program Studi : Magister Ilmu Hukum
Judul Tesis : Status Kepegawaian Dosen Pegawai Negeri Sipil yang Menjadi Hakim *Ad Hoc* Tindak Pidana Korupsi Berdasarkan Undang-Undang Nomor 46 Tahun 2009 Tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum (MH) pada Program Studi Pascasarjana, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia

DEWAN PENGUJI

Ketua Sidang/Penguji : Dr. Tri Hayati, S.H., M.H.

Pembimbing/Penguji : Dr. Wukir Ragil, S.H., MEd

Penguji : Dr. Ratih Lestarini, S.H., M.H.

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 15 Januari 2016

KATA PENGANTAR

Bismillaahirrahmaanirrahiim, puji syukur saya panjatkan ke hadirat Allah SWT atas karuniaNya tesis ini telah selesai disusun sebagai syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum, dan berhasil dipertahankan dalam sidang tesis pada 15 Januari 2016.

Terima kasih kepada suami, anak, orang tua, dan keluarga yang selalu memberikan dukungan dan do'a. Terima kasih kepada pembimbing saya Dr. Wukir Ragil S.H., M.Ed., dan dewan penguji semoga ilmu yang bermanfaat menjadi amal sholeh yang tidak terputus. Ucapan terima kasih saya sampaikan juga kepada seluruh dosen yang telah memberikan ilmu dan semangat selama menempuh perkuliahan dan kepada sekretariat Program Pascasarjana Fakultas Hukum UI atas bantuan yang diberikan.

Terima kasih kepada Beasiswa Unggulan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan yang memberikan biaya selama masa studi di Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia semoga ilmu yang saya dapatkan bermanfaat sesuai dengan tujuan pemberian beasiswa, dan kepada seluruh pimpinan serta rekan kerja di Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan atas segala bantuan. Terima kasih kepada Bapak Arsil dan Bapak Ahmad Aniq, S.H., LL.M yang bersedia untuk di wawancara dan kepada teman-teman di kelas Kenegaraan Pagi 2014-2015 atas segala kisah kebersamaan selama menempuh perkuliahan. Terima kasih kepada seorang teman yang selama ini bersedia memberikan nasihat sehingga saya bisa bersemangat menyelesaikan segala permasalahan, untuk menjadi manusia lebih baik: "yang penting semangat, berusaha, pede, ikhtiar, kerjakan".

Dengan mengucapkan *Alhamdulillah* saya sajikan tesis ini, semoga dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan hukum kepegawaian.

Penulis,

Yanti Nurmayanti

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademika Universitas Indonesia, saya yang bertandatangan dibawah ini :

Nama : Yanti Nurmayanti

NPM : 1406510771

Program Studi : Ilmu Hukum

Fakultas : Hukum

Jenis Karya : Tesis

Demi pengembangan ilmu pengetahuan untuk memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Royalti Non Eksklusif (*Non exclusive royalty free right*) atas karya saya yang berjudul “Status Kepegawaian Dosen Pegawai Negeri Sipil yang Menjadi Hakim *Ad Hoc* Tindak Pidana Korupsi Berdasarkan Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 Tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi.”

Beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Non Eksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (database), merawat dan mempublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis / pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Jakarta, 15 Januari 2016

Yang menyatakan


Yanti Nurmayanti

ABSTRAK

Nama : Yanti Nurmayanti
Program Studi : Hukum Kenegaraan
Judul : Status Kepegawaian Dosen Pegawai Negeri Sipil Yang Menjadi Hakim *Ad Hoc* Tindak Pidana Korupsi Berdasarkan Undang-Undang Nomor 46 Tahun 2009 Tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi

Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan status kepegawaian dosen PNS yang menjadi hakim *ad hoc* tindak pidana korupsi dan menjelaskan mengenai penyelesaian permasalahan status kepegawaian dosen PNS yang menjadi hakim *ad hoc* tindak pidana korupsi dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif, tipologi penelitian yang digunakan adalah eksplanatoris dengan bentuk hasil penelitian preskriptif analitis. Penjelasan Pasal 16 Undang-Undang Nomor 46 Tahun 2009 menentukan dosen PNS yang menjadi hakim *ad hoc* Tipikor harus cuti di luar tanggungan negara, ketentuan tersebut membuat status kepegawaian dosen PNS yang menjadi Hakim *ad hoc* Tindak Pidana Korupsi tidak jelas, karena masa cuti di luar tanggungan negara lebih singkat dibandingkan dengan masa jabatan hakim *ad hoc* Tipikor. Selain itu, ketentuan cuti di luar tanggungan negara tersebut akan mengakibatkan hilangnya hak-hak kepegawaian dosen tersebut. Penjelasan Pasal 16 Undang-Undang Nomor 46 Tahun 2009 seharusnya dapat dikesampingkan. Penyelesaian status kepegawaian dosen PNS yang menjadi hakim *ad hoc* Tipikor dapat diselesaikan dengan menetapkan pembebasan sementara dari jabatannya tanpa kehilangan status sebagai pegawai negeri sipil.

Kata kunci:

Status Kepegawaian, Cuti di Luar Tanggungan Negara, Dosen PNS, Hakim *ad hoc* Tindak Pidana Korupsi

ABSTRACT

Name : Yanti Nurmayanti
Study Program : Constitutional Law
Title : Employment Status of Civil Servant University Lecturers
Serving as Ad Hoc Judge to Criminal Acts of Corruption as
Ruled By The Virtue Of Law Number 46 Year 2009 On
Criminal Acts Of Corruption

This study aims to clarify the employment status of civil servants lecturer serving as ad hoc judges for corruption crime and to explain the dispute resolution of its employment status. This study implements a normative research; a research typology uses an explanatory with analytical prescriptive form. Elucidation of Article 16 of Law Number 46 year 2009 determines that civil servants lecturer serving as ad hoc judges for corruption crime oblige to take a government unpaid leave, these provisions leads to an unclear employment status of the civil servant university lecturers serving as ad hoc Judge of Corruption crime, due to the duration for a government unpaid leave is shorter than the term given for ad hoc judges of Corruption crime. Moreover, provisions of government unpaid leave resulted in the loss of lecturers employment rights. The tenure judgeship of an ad hoc judge in the court of corruption crime is semi-permanent, whereas, this is different from ad hoc judges for special courts. Thus, the employment status of civil servants lecturer serving as ad hoc judges for corruption crime should clearly be defined. The elucidation of the article which causing the unclear employment status should be ruled out, the dispute of this employment status can be solved by establishing a temporary exemption from the judgeship tenure without losing one's status as a civil servant.

Keyword: the employment status, a government unpaid leave, civil servants lecturer, Ad Hoc Judge of Corruption crime

DAFTAR ISI

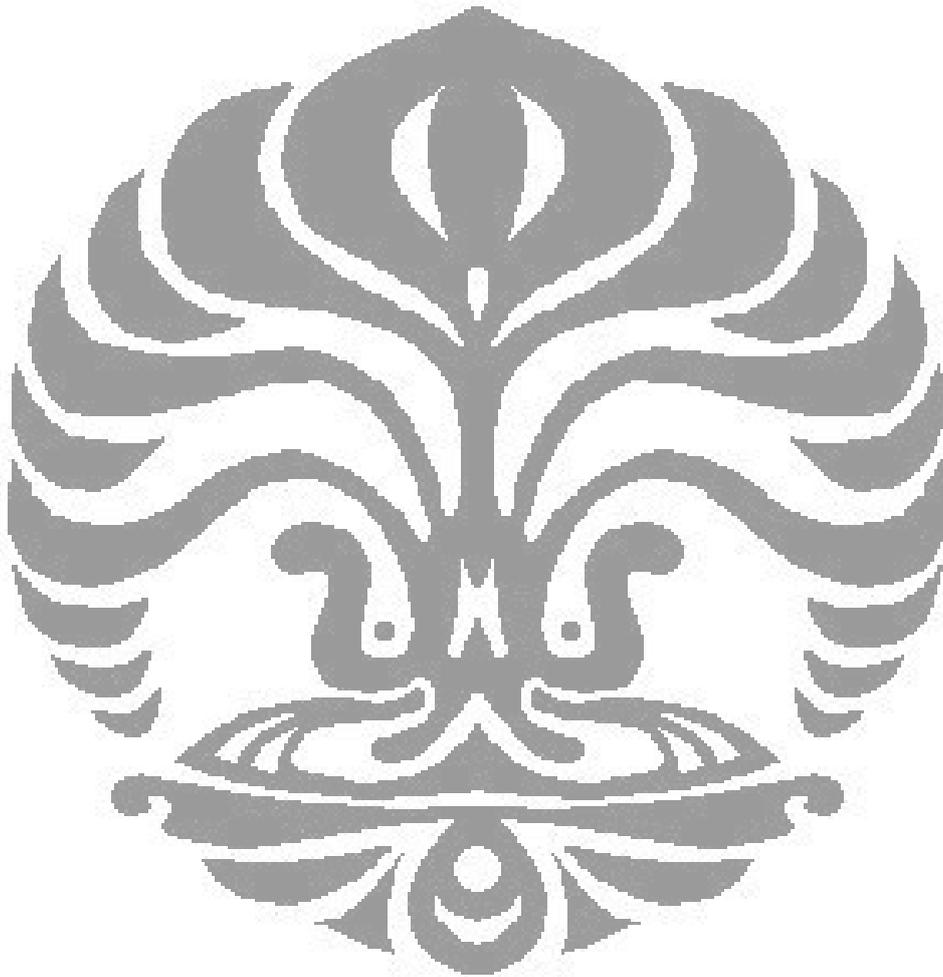
HALAMAN SAMBUNG.....	i
HALAMAN JUDUL.....	ii
LEMBAR PERNYATAAN ORISINALITAS	iii
LEMBAR PENGESAHAN	iv
KATA PENGANTAR	v
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI	vi
ABSTRAK	vii
ABSTRACT.....	viii
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR TABEL	xii
BAB 1 PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Rumusan Masalah	5
1.3. Tujuan dan Manfaat Penelitian	5
1.3.1. Tujuan Penelitian.....	5
1.3.1.1. Tujuan Umum	5
1.3.1.2. Tujuan Khusus.....	6
1.3.2. Manfaat Penelitian	6
1.3.2.1. Manfaat Praktis.....	6
1.3.2.2. Manfaat Teoritis.....	6
1.4. Kerangka Teori dan Kerangka Konsep	7
1.4.1. Kerangka Teori	7
1. Teori Administrasi Negara Baru	7
2. Teori Keadilan	8
3. Teori Manajemen Sumber Daya Manusia.....	10
1.4.2. Kerangka Konsep	12
1. Pegawai Negeri Sipil	12
2. Dosen.....	12
3. Hakim <i>ad hoc</i> Tindak Pidana Korupsi	12

1.5. Metode Penelitian.....	13
1.6. Sistematika Penulisan	13
BAB 2 PERUBAHAN PARADIGMA DALAM HUKUM KEPEGAWAIAN	15
2.1. Hubungan antara Hukum Administrasi Negara dan Hukum Kepegawaian	15
2.2. Perkembangan Sistem Kepegawaian di Indonesia.....	17
2.3. Manajemen Kepegawaian di Indonesia.....	22
2.3.1. Manajemen PNS Menurut Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian	24
2.3.2. Manajemen Aparatur Sipil Negara Menurut Undang Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.....	27
BAB 3 STATUS KEPEGAWAIAN DOSEN PNS YANG MENJADI HAKIM AD HOC TIPIKOR BERDASARKAN PENJELASAN PASAL 16 UNDANG-UNDANG NOMOR 46 TAHUN 2009 TENTANG PENGADILAN TINDAK PIDANA KORUPSI.....	40
3.1. Hakim <i>Ad Hoc</i> Tindak Pidana Korupsi: Sejarah, Konsep, Kedudukan dan Hak Keuangan.....	40
3.2. Rekrutmen Hakim <i>Ad Hoc</i> Pengadilan Tindak Pidana Korupsi	44
3.3. Status Kepegawaian Dosen PNS yang Menjadi Hakim Ad Hoc Tipikor Berdasarkan Penjelasan Pasal 16 Undang-Undang Nomor 46 Tahun 2009 Tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi	47
3.3.1. Pegawai Negeri Sipil yang Memangku Jabatan Fungsional Dosen.....	47
3.3.2. Cuti di Luar Tanggungan Negara.....	51
3.3.3. Permasalahan Status Kepegawaian Dosen PNS yang Menjadi Hakim Ad Hoc Tipikor Akibat Tidak Dapat Diterapkannya Penjelasan Pasal 16 UU Nomor 46 Tahun 2009	56

BAB 4 PENETAPAN STATUS KEPEGAWAIAN DOSEN PEGAWAI NEGERI SIPIL YANG MENJADI HAKIM AD HOC TINDAK PIDANA KORUPSI.....	63
4.1. Status Kepegawaian PNS yang Menjadi Anggota Komisioner, PNS yang menjadi Kepala Desa, PNS yang Menjadi Hakim <i>Ad Hoc</i>	63
4.1.1. Pegawai Negeri Sipil yang menjadi Anggota Komisioner.....	63
4.1.1.1. Pegawai Negeri Sipil yang menjadi Anggota Ombudsman.....	63
4.1.1.2. Pegawai Negeri Sipil yang Menjadi Anggota Komisi Pemilihan Umum	64
4.1.2. Pegawai Negeri Sipil yang Menjadi Kepala Desa	68
4.1.3. Pegawai Negeri Sipil yang Diperbantukan dan Dipekerjakan.....	69
4.1.4. Status Kepegawaian Pegawai Negeri Sipil yang Menjadi Hakim <i>Ad Hoc</i>	70
4.1.4.1. Hakim <i>Ad Hoc</i> bukan Pejabat Negara	70
4.1.4.2. Hakim <i>Ad Hoc</i> pada Pengadilan Perikanan	77
4.1.4.3. Hakim <i>Ad Hoc</i> pada Pengadilan Hak Asasi Manusia.....	79
4.1.4.4. Hakim <i>Ad Hoc</i> pada Pengadilan Hubungan Industrial	81
4.2. Penetapan Status Kepegawaian Dosen Pegawai Negeri Sipil Yang Menjadi Hakim <i>Ad Hoc</i> Tipikor.....	82
BAB 5 PENUTUP.....	87
5.1. Simpulan	87
5.2. Saran.....	88
DAFTAR PUSTAKA	
LAMPIRAN	

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1	Rancangan Peraturan Pemerintah/Peraturan Pelaksana ASN dan Peraturan Pemerintah yang Sudah Ada	37
Tabel 3.1.	Jumlah Hakim <i>Ad Hoc</i> Tipikor Tahun 2010, 2011, Tahun 2015	46



BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Permasalahan status kepegawaian dosen pegawai negeri sipil (PNS) yang menjadi Hakim *ad hoc* Tindak Pidana Korupsi akibat tidak dapat diterapkannya Penjelasan Pasal 16 Undang-Undang Nomor 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi¹ seharusnya dapat diselesaikan dengan penetapan pemberhentian sementara dari jabatan dosen tanpa kehilangan status sebagai pegawai negeri sipil. Hal ini karena pemberhentian sementara dari jabatan dosen tanpa kehilangan status sebagai pegawai negeri sipil lebih menjamin keadilan dan melindungi hak-hak kepegawaian² dosen PNS selama menjadi hakim *ad hoc* dan setelah selesai masa jabatan sebagai hakim *ad hoc* Tindak Pidana Korupsi.

Penjelasan Pasal 16 UU Nomor 46 Tahun 2009 menentukan bahwa dalam hal Hakim *ad hoc* memegang jabatan fungsional³ sebagai dosen pada perguruan tinggi dan berstatus pegawai negeri, yang bersangkutan menjalani cuti di luar tanggungan negara. Berdasarkan Pasal 26 PP Nomor 24 Tahun 1976 tentang Cuti Pegawai Negeri Sipil,⁴ cuti di luar tanggungan

¹ Indonesia (1), *Undang-Undang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi*, UU Nomor 46 Tahun 2009, (LN No. 155 Tahun 2009, TLN No. 5074). Dapat di unduh di laman Sekretariat Negara,

http://www.setneg.go.id/index.php?option=com_perundangan&id=2356&task=detail&catid=1&Itemid=42&tahun=2009.

² Indonesia (2), *Undang-Undang Aparatur Sipil Negara*, UU No. 5 Tahun 2014 (LN No. 6 Tahun 2014, TLN No. 5494), Pasal 21, Hak kepegawaian PNS yaitu: a. gaji, tunjangan, dan fasilitas; b. cuti; c. jaminan pensiun dan jaminan hari tua; d. perlindungan; dan e. pengembangan kompetensi.

³ Indonesia (2), *ibid.*, Pasal 1 angka 11, Jabatan Fungsional adalah sekelompok jabatan yang berisi fungsi dan tugas berkaitan dengan pelayanan fungsional yang berdasarkan pada keahlian dan keterampilan tertentu. Jabatan fungsional terdiri dari jabatan fungsional umum dan tertentu. Jumlah dan jenis jabatan fungsional bisa di unduh di <http://www.menpan.go.id/download/category/148-jabatan-jabatan-yang-dapat-dialokasikan-untuk-formasi-asn>

⁴ Indonesia (3), *Peraturan Pemerintah Cuti Pegawai Negeri Sipil*, PP Nomor 24 Tahun 1976 LN No. 57 Tahun 1976, TLN No. 3093.

negara hanya dapat diberikan selama 4 (empat) tahun sedangkan masa jabatan Hakim *ad hoc* Tipikor berdasarkan Pasal 10 UU Nomor 46 Tahun 2009 adalah 5 (lima) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan. Selain itu, selama menjalankan cuti di luar tanggungan negara, hak-hak PNS diantaranya gaji sebagai PNS dan masa kerja dihentikan dan tidak diperhitungkan.

Menurut UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, cuti adalah salah satu hak dari pegawai negeri sipil.⁵ Namun, berbeda dengan jenis cuti lain, cuti di luar tanggungan negara bukanlah merupakan hak Pegawai Negeri Sipil. Cuti di luar tanggungan negara hanya diberikan untuk kepentingan pribadi yang mendesak dari Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan.⁶ Cuti di luar tanggungan negara bukan hak, oleh sebab itu permintaan cuti di luar tanggungan negara dapat dikabulkan atau ditolak oleh pejabat yang berwenang memberikan cuti, satu dan lain hal tergantung atas pertimbangan pejabat yang bersangkutan yang didasarkan untuk kepentingan dinas.⁷

Ketentuan mengenai cuti di luar tanggungan negara yang harus dijalankan Dosen PNS yang menjadi Hakim *ad hoc* Tipikor berbeda dengan penetapan status kepegawaian PNS yang dipilih/diangkat/dilantik dalam jabatan lain baik menurut peraturan pelaksanaan sebelum diundangkannya UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, maupun sesudah diundangkannya undang-undang tersebut. PNS yang dipilih/diangkat/dilantik dalam jabatan lain misalnya yaitu sebagai pejabat negara, menjadi komisioner atau anggota lembaga nonstruktural,⁸ kepala desa,⁹ atau PNS yang bekerja di instansi lain.¹⁰

⁵ Indonesia (2), *op. cit.*, Pasal 21 huruf b.

⁶ Rozali Abdullah, *Hukum Kepegawaian*, (Jakarta: Rajawali, 1986), hal. 101.

⁷ Indonesia (4), Surat Edaran Kepala BAKN Nomor 01/SE/1977 tanggal 25 Februari 1977 Romawi III angka 7 huruf c.

⁸ Indonesia (2), *op. cit.*, Pasal 88 ayat (1).

⁹ Indonesia (5), *Peraturan Menteri Dalam Negeri Tentang Pemilihan Kepala Desa*, Permendagri No. 112 Tahun 2014 (BN No. 2092 Tahun 2014), Pasal 47.

¹⁰ Indonesia (6), *Peraturan Pemerintah Wewenang Pengangkatan, Pemindahan, dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil*, Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003

Dari segi peraturan perundang-undangan tentang kepegawaian, Hakim *ad hoc* Tipikor disebutkan di dalam UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.¹¹ Dalam undang-undang tersebut Hakim *ad hoc* tidak termasuk sebagai Pejabat Negara.¹² Di dalam peraturan perundang-undangan kepegawaian sebelumnya yaitu baik di dalam UU Nomor 8 Tahun 1974 sebagaimana dirubah oleh UU Nomor 43 Tahun 1999 maupun peraturan pelaksanaannya¹³ jabatan Hakim *ad hoc* tidak terdapat dalam peraturan perundang-undangan tersebut. Jabatan Hakim yang disebutkan dalam peraturan perundang-undangan kepegawaian sebelumnya adalah Hakim Agung pada Mahkamah Agung, serta Hakim pada semua Badan Peradilan, yang dikategorikan sebagai Pejabat Negara.

Dapat dikatakan, hakim *ad hoc* muncul secara “diam-diam” karena tidak ditemukan uraian tentang konsep hakim *ad hoc* itu sebelumnya baik dalam kepustakaan, dalam ketentuannya maupun dalam penjelasan undang-undang yang mengatur hakim *ad hoc* itu. Secara historis, Hakim *ad hoc* dalam pengadilan Indonesia awalnya diadakan karena faktor perkiraan perlunya “keahlian khusus” dalam memeriksa dan memutus perkara sengketa tata usaha negara.¹⁴ Di Indonesia, Hakim *ad hoc* ada di dalam pengadilan khusus di lingkungan peradilan umum yaitu (i) pengadilan niaga, (ii) pengadilan HAM, dan (iii) pengadilan Tipikor, (iv) pengadilan hubungan

sebagaimana dirubah oleh Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2009 (LN No. 15 Tahun 2003, TLN No. 4263 dan LN No. 164 Tahun 2009).

¹¹ Di dalam UU Pokok Kepegawaian lama yaitu UU Nomor 8 Tahun 1974 sebagai mana dirubah oleh UU Nomor 43 Tahun 1999, tidak disebutkan mengenai Hakim *ad hoc*. Begitu juga di dalam peraturan pelaksanaannya.

¹² Berdasarkan Keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 32/PUU-XII/2014 tanggal 20 April 2015, uji materil terhadap Pasal 122 huruf e UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN), telah diputuskan. MK menyatakan menolak permohonan hakim *ad hoc* sebagai pejabat negara, seperti halnya hakim karier.

¹³ Indonesia (7), *Undang-Undang Pokok Kepegawaian*, UU No. 8 Tahun 1974 sebagaimana dirubah oleh UU No. 43 Tahun 1999 (LN No. 55 Tahun 1974, TLN No. 3041 dan LN No. 169 Tahun 1999, TLN No. 3890). Undang-Undang ini diganti dengan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara pada 15 Januari 2014.

¹⁴ Luhut M.P Pangaribuan, *Lay Judges dan Hakim Ad hoc, Suatu Studi Teoritis Mengenai Sistem Peradilan Pidana Indonesia*, (Jakarta: Program Pascasarjana, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2009), hal. 520.

industrial, (v) pengadilan perikanan serta di lingkungan peradilan Tata Usaha Negara yaitu di (vi) Pengadilan TUN dan (vii) pengadilan khusus pajak.¹⁵

Undang-Undang Aparatur Sipil Negara hanya menyatakan bahwa hakim *ad hoc* bukan pejabat negara¹⁶ dan tidak mengatur mengenai status kepegawaian PNS yang menjadi hakim *ad hoc*. Tidak dapat diterapkannya penjelasan Pasal 16 UU Nomor 46 Tahun 2009 yang menimbulkan ketidakjelasan status kepegawaian Hakim *ad hoc* yang berasal dari Dosen PNS seharusnya tidak dibiarkan berlarut-larut agar Dosen PNS yang menjadi Hakim *ad hoc* dapat bekerja dengan tenang dalam melaksanakan tugasnya, sehingga dapat memberikan kontribusi terbaik sesuai keahliannya yang sangat diperlukan dalam memutus perkara tindak pidana korupsi dan setelah selesai masa jabatannya apabila belum mencapai batas usia pensiun dapat kembali memegang jabatan fungsional sebagai dosen.

Setelah diundangkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 telah terjadi perubahan paradigma pengelolaan pegawai dalam organisasi yang semula menggunakan pendekatan administrasi kepegawaian menjadi manajemen sumber daya manusia. Undang-undang tersebut menggunakan pendekatan bahwa sumber daya yang paling berharga adalah manusia, berbeda dengan pendekatan personal manajemen yang menempatkan manusia itu sebagai beban.¹⁷ Fungsi manajemen sumber daya manusia meliputi perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, pengendalian, pengembangan, kompensasi, pengintegrasian, pemeliharaan, kedisiplinan, dan pemberhentian.¹⁸ Penyelenggaraan kebijakan manajemen ASN berdasarkan pada asas kepastian hukum, profesionalitas, proporsionalitas, keterpaduan, delegasi, netrallitas, akuntabilitas, efektif dan efisien, keterbukaan, nondiskriminatif, persatuan dan kesatuan.

¹⁵ *Ibid.*, hal. 12.

¹⁶ Indonesia (2), *op.cit.*, Pasal 122 huruf e.

¹⁷ Hasil wawancara dengan Ahmad Aniq, S.H., LL.M., Perancang Peraturan Perundang-Undangan Badan Kepegawaian Negara, tanggal 12 Januari 2016.

¹⁸ Malayu S.P. Hasibuan, Manajemen Sumber Daya Manusia, (Jakarta: Bumi Aksara, 2001), hal. 21.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya penelitian tesis ini membahas mengenai status kepegawaian dosen PNS yang menjadi Hakim *ad hoc* Tipikor berdasarkan Penjelasan Pasal 16 UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dan mencari penyelesaian dari permasalahan penetapan status kepegawaian akibat tidak dapat diterapkannya suatu peraturan perundang-undangan.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang diuraikan sebelumnya, dalam tesis ini akan dibahas permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana status kepegawaian dosen PNS yang menjadi Hakim *ad hoc* Tindak Pidana Korupsi berdasarkan Penjelasan Pasal 16 Undang-Undang Nomor 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi?
2. Bagaimana penyelesaian penetapan status kepegawaian dosen PNS yang menjadi Hakim *ad hoc* Tindak Pidana Korupsi akibat tidak dapat diterapkannya Penjelasan Pasal 16 Undang-Undang Nomor 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi. Apakah harus cuti di luar tanggungan negara atau dapat diberhentikan sementara dari jabatannya tanpa kehilangan status sebagai pegawai negeri sipil?

1.3. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.3.1. Tujuan Penelitian

1. Tujuan Umum

Memberikan pemahaman mengenai aspek hukum kepegawaian khususnya mengenai status dosen PNS yang menjadi Hakim *ad hoc* Tipikor. Selain itu, memberikan pemahaman mengenai penetapan status kepegawaian PNS yang menjadi Hakim *ad hoc* Tipikor dan memberikan rekomendasi penyelesaian status kepegawaian Hakim *ad hoc* Tipikor.

2. Tujuan Khusus

Tujuan khusus dari penelitian ini adalah :

1. Menjelaskan mengenai status kepegawaian dosen PNS yang menjadi Hakim *ad hoc* Tipikor berdasarkan Penjelasan Pasal 16 Undang-Undang Nomor 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi.
2. Menjelaskan mengenai penyelesaian penetapan status kepegawaian dosen PNS yang menjadi Hakim *ad hoc* Tindak Pidana Korupsi akibat tidak dapat diterapkannya Penjelasan Pasal 16 Undang-Undang Nomor 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi.

1.3.2. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan mempunyai manfaat yaitu manfaat praktis dan manfaat teoritis:

1. Manfaat Praktis

Memberikan saran atau rekomendasi kepada Pejabat Pembina Kepegawaian dalam menyelesaikan masalah yang ditimbulkan akibat tidak dapat diterapkannya suatu peraturan perundang-undangan dalam menetapkan status kepegawaian dosen PNS yang menjadi Hakim *ad hoc* Tipikor.

2. Manfaat Teoritis

Penelitian ini bermanfaat terhadap perkembangan hukum kepegawaian sehingga dapat memberikan sumbangan pemikiran terhadap penyelesaian permasalahan kepegawaian. Dengan demikian, diharapkan tidak terdapat lagi ketidakjelasan mengenai penetapan status kepegawaian dosen PNS yang berkaitan pula dengan hak dan kewajiban dosen PNS tersebut.

1.4. Kerangka Teori dan Kerangka Konsep

1.4.1. Kerangka Teori

1. Teori Administrasi Negara Baru

Leonard White mempunyai pandangan bahwa administrasi negara bisa efektif hanya apabila ia mengintegrasikan teori pemerintahan dengan teori administrasi.¹⁹ Perhatian pokok administrasi negara baru adalah perlakuannya yang adil terhadap warga negara.²⁰ Para administrator tidaklah netral. Mereka harus terikat sepenuhnya pada manajemen yang baik maupun keadilan sosial sebagai nilai-nilai, sasaran-sasaran yang ingin dicapai, ataupun dasar-dasar pemikiran.²¹ Administrasi negara baru berusaha menurut cara yang sama untuk menuntut perubahan yang akan meningkatkan sasaran-sasarannya-manajemen yang baik, efisiensi, ekonomi, dan keadilan sosial.²² Komitmen administrasi negara baru pada keadilan sosial menunjukkan suatu pemerintahan administratif maupun eksekutif yang kuat.²³

Administrasi negara yang konvensional dan klasik mencari jawaban atas pertanyaan-pertanyaan ini: 1. Bagaimana kita dapat menyediakan pelayanan yang lebih banyak atau lebih baik dengan sumber-sumber daya yang tersedia (efisiensi)? atau 2. Bagaimana kita dapat mempertahankan tingkat pelayanan kita namun dengan mengeluarkan lebih sedikit uang (ekonomi)? Suatu administrasi negara baru menambahkan pertanyaan ini: Adakah pelayanan itu meningkatkan keadilan sosial?

Black's Law Dictionary mendefinisikan keadilan (*equity*)²⁴ dalam pengertian yang paling luas dan umum. Keadilan menunjuk pada semangat dan

¹⁹ Leonard White dalam H. George Frederickson, *Administrasi Negara Baru*, (Jakarta: LP3ES, 1984), hal. 2.

²⁰ H. George Frederickson, *Ibid.* hal. 10

²¹ *Ibid.*, hal. 12.

²² *Ibid.*, hal. 13.

²³ *Ibid.*, hal. 15.

²⁴ *EQUITY*. In its broadest and most general signification, this term denotes the spirit and the habit of fairness, justness, and right dealing which would regulate the intercourse of men with men, —the rule of doing to all others as we desire them to do to us; or, as it is expressed by Justinian, "to live honestly, to harm nobody, to render to every man his due."

kebiasaan berbuat jujur dan benar serta kelurusan yang mau mengatur pergaulan antar manusia-aturan untuk berbuat terhadap orang-orang lain, sebagaimana yang kita inginkan diperbuat oleh mereka terhadap kita.

Dengan demikian, keadilan adalah suatu isu yang akan kita ketahui sebagai suatu persoalan moral. Kita akan juga mendapatinya sebagai persoalan hukum. Teoritis terkemuka yang mendukung konsep keadilan dalam pemerintahan adalah John Rawls dalam bukunya *A Theory of Justice*. Rawls membentangkan suatu kerangka untuk etika keadilan (equity) fundamental. Bagi Rawls subyek utama keadilan (*justice*) adalah struktur dasar masyarakat, atau lebih persis, cara bagaimana lembaga-lembaga sosial utama membagikan hak dan kewajiban fundamental dan menentukan pembagian keuntungan dari kerjasama sosial. Lembaga-lembaga sosial yang utama dipahami sebagai konstitusi politik dan aturan-aturan ekonomi dan sosial yang pokok.²⁵

2. Teori Keadilan

Subyek utama keadilan menurut John Rawls adalah struktur dasar masyarakat, atau lebih persis, cara bagaimana lembaga-lembaga sosial utama membagikan hak dan kewajiban fundamental dan menentukan pembagian keuntungan dari kerjasama sosial. Masing-masing orang memiliki suatu ketakterlaksanaan yang dilandasi keadilan yang tidak bisa dikesampingkan, bahkan oleh kesejahteraan masyarakat sebagai suatu keseluruhan. Karena alasan ini keadilan menolak pandangan bahwa, hilangnya kebebasan bagi beberapa orang dibenarkan oleh kebaikan yang lebih besar yang dibagi di antara orang-orang lain. Ia tidak memperkenankan pandangan bahwa pengorbanan-pengorbanan yang dikenakan pada beberapa orang adalah lebih ringan dari jumlah keuntungan yang lebih besar yang dinikmati oleh banyak orang. Karena itu dalam suatu masyarakat yang adil hak-hak kemerdekaan kewarganegaraan yang sama dipandang mantap, hak-hak yang diselamatkan

Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, 4th ed. rev., (St. Paul, Minn: West Publishing Co., 1968), hal. 634.

²⁵ H. George Frederickson, *op.cit.*, hal. 60.

oleh keadilan tidaklah tunduk pada tawar menawar politik atau pada kalkulus kepentingan sosial.²⁶

Untuk mencapai keadilan, yang dapat dinikmati secara merata diperlukan satu ketentuan (*public rule*) dan prosedur. Tetapi dipahami bahwa keadilan itu belum akan tercapai hanya dengan telah mengikuti seluruh prosedur secara jujur saja melainkan masih diperlukan suatu sistem kelembagaan yang didukung oleh politik hukum dengan struktur dasar yang adil. Bila hal-hal itu sudah ditemukan maka keadilan prosedural yang sempurna menurut teori keadilan prosedural murni ini akan dicapai. Dengan kata lain, keadilan ini adalah keadilan berdasarkan hukum (*public rule*). Keadilan berdasarkan hukum adalah sejalan dengan teori Hans Kelsen yang mengatakan bahwa hanya dalam pengertian legalitaslah suatu konsep keadilan itu bisa masuk ke dalam ilmu hukum.²⁷

Sedangkan dasar teori keadilan Aristoteles yakni “perasaan sosial-etis”. Formulasinya tentang keadilan bertumpu pada tiga sari hukum alam yang olehnya dianggap sebagai prinsip keadilan utama. Prinsip dimaksud adalah hidup secara terhormat, tidak mengganggu orang lain, dan member kepada tiap orang bagiannya. Prinsip keadilan ini merupakan patokan dari apa yang benar, baik, dan tepat dalam hidup, dan karenanya mengikat semua orang, baik masyarakat maupun penguasa.

Karena Hukum mengikat semua orang, maka keadilan hukum mesti dipahami dalam pengertian kesamaan. Namun ia membagi kesamaan numerik dan kesamaan proporsional. Kesamaan numerik melahirkan prinsip: “semua orang sederajat di depan hukum”. Sedangkan kesamaan proporsional melahirkan prinsip: “memberi tiap orang apa yang menjadi haknya.” Selain model keadilan berbasis kesamaan, Aristoteles juga mengajukan model keadilan lain, yakni keadilan distributif dan keadilan korektif. Keadilan distributif identik dengan keadilan atas dasar kesamaan proporsional. Sedangkan keadilan korektif (*remedial*), berfokus pada pembetulan sesuatu

²⁶John Rawls, *Theory of Justice (Teori Keadilan, Dasar-Dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara*, Penerjemah Uzair Fauzan, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), hal. 3-4.

²⁷John Rawls dan Hans Kelsen dalam Luhut M.P Pangaribuan, *op.cit.*, hal. 400.

yang salah. Jika suatu perjanjian dilanggar atau kesalahan dilakukan, maka keadilan korektif berupaya member kompensasi yang memadai bagi pihak yang dirugikan.²⁸

3. Teori Manajemen Sumber Daya Manusia

Manajemen sumber daya manusia sebenarnya merupakan suatu gerakan pengakuan terhadap pentingnya unsur manusia sebagai sumber daya yang cukup potensial, yang perlu dikembangkan sedemikian rupa sehingga mampu memberikan kontribusi yang maksimal bagi organisasi maupun pengembangan dirinya. Manajemen sumber daya manusia merupakan salah satu bidang dari manajemen umum yang meliputi segi-segi perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengendalian. Proses ini terdapat dalam fungsi atau bidang produksi, pemasaran, keuangan maupun kepegawaian. Karena sumber daya manusia dianggap semakin penting peranannya dalam pencapaian tujuan, maka berbagai pengalaman dan hasil penelitian dalam bidang sumber daya manusia (SDM) dikumpulkan secara sistematis dalam apa yang disebut dengan Manajemen sumber daya manusia. Istilah “*manajemen*” mempunyai arti sebagai kumpulan pengetahuan tentang bagaimana seharusnya *memanage* (mengelola) sumber daya manusia.²⁹

Pengertian manajemen sumber daya manusia:

1. Menurut Edin Flippo:³⁰

Personal management is the planning, organizing, directing, and controlling of the procurement, development, compensation, integration, maintenance, and separation of human resources to the end that individual, organizational and societal objectives are accomplished.

²⁸ Bernard L. Tanya, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang Generasi*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010), hal. 44-45.

²⁹ Veithzal Rivai, *Manajemen Sumber Daya Manusia Untuk Perusahaan dari Teori ke Praktik*, (Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 2005), hal. 1

³⁰ Malayu Hasibuan S. P, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, (Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2000), hal. 11.

Manajemen sumber daya manusia adalah perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengendalian atas pengadaan tenaga kerja, pengembangan, kompensasi, integrasi, pemeliharaan, dan pemutusan hubungan kerja dengan sumber daya manusia untuk mencapai sasaran perorangan, organisasi, dan masyarakat.

2. Menurut Bashir Barthos Manajemen sumber daya manusia timbul sebagai suatu masalah baru pada dasaarsa 1960-an. Manajemen SDM mencakup masalah-masalah yang berkaitan dengan pembinaan, penggunaan, dan perlindungan sumber-sumber daya manusia baik yang berada dalam hubungan kerja maupun yang berusaha sendiri.³¹
3. Menurut T. Hani Handoko Manajemen sumber daya manusia adalah peharikan, seleksi, pengembangan, pemeliharaan, dan penggunaan sumber daya manusia untuk mencapai baik tujuan-tujuan individu maupun organisasi.³²

Aparatur Sipil Negara (ASN) adalah pengelolaan ASN untuk menghasilkan Pegawai ASN yang profesional, memiliki nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.³³ 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.³⁴

³¹ Basir Barthos, *Manajemen Sumber Daya Manusia Suatu Pendekatan Makro*, (Jakarta: PT Bumi Aksara, 1990), hal. 1.

³² T. Hani Handoko, *Manajemen Personalia Dan Sumber Daya Manusia Edisi 2*, (Yogyakarta: BPFYogyakarta, 2001), hal. 4.

³³ Indonesia (2), *op.cit.*, Pasal 1 angka 5.

³⁴ Indonesia (2), *ibid.* Pasal 1 angka 22.

1.4.2. Kerangka Konsep

1. Pegawai Negeri Sipil

Pegawai Negeri Sipil menurut *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, “Pegawai” berarti “orang yang bekerja pada pemerintah (perusahaan dan sebagainya) sedangkan “Negeri” berarti negara atau pemerintah, jadi Pegawai Negeri Sipil adalah orang yang bekerja pada pemerintah atau negara.³⁵

Menurut Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, 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.³⁶

2. Dosen

Pengertian dosen menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 adalah pendidik profesional dan ilmuwan dengan tugas utama mentransformasikan, mengembangkan, dan menyebarkan ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni melalui pendidikan, penelitian, dan pengabdian kepada masyarakat.³⁷

3. Hakim *ad hoc* Tindak Pidana Korupsi

Menurut Pasal 1 Undang-Undang Nomor 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, Hakim *ad hoc* adalah seseorang yang diangkat berdasarkan persyaratan yang ditentukan dalam Undang-Undang ini sebagai hakim tindak pidana korupsi.

³⁵W.J.S Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 2003).

³⁶Indonesia (2), *op.cit.* Pasal 1 angka 3. Pegawai ASN terdiri dari PNS dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK).

³⁷Indonesia (8), *Undang-Undang Guru dan Dosen*, UU Nomor 14 Tahun 2005, (LN No. 157 Tahun 2005, TLN No. 4586).

1.5. Metode Penelitian

Penelitian ini termasuk kedalam penelitian yuridis normatif.³⁸ Tipologi penelitian yang digunakan adalah eksplanatoris. Jenis data adalah data sekunder terdiri dari :

1. bahan hukum primer, berupa ketentuan hukum dan peraturan perundang-undangan
2. bahan hukum sekunder, berupa literatur-literatur tertulis, baik berbentuk buku, naskah akademik, makalah, laporan, jurnal, artikel surat kabar;
3. bahan hukum tersier, berupa bahan penjelasan dari bahan hukum primer maupun sekunder, seperti kamus, ensiklopedia, dan lain sebagainya.

Alat pengumpulan data adalah studi dokumen yang dilakukan di perpustakaan Universitas Indonesia, Perpustakaan Komisi Yudisial, PPID DPR RI. Pengumpulan data juga dilakukan melalui wawancara dengan salah satu anggota Badan Pekerja Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP) dan salah satu anggota Tim Perumus Naskah Akademik Undang-Undang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi. Analisis penelitian ini adalah kualitatif karena menelaah peraturan dan norma-norma hukum dengan kajian teoretis ilmu hukum kepegawaian. Dengan demikian, bentuk hasil penelitian ini bersifat penelitian preskriptif analitis.

1.6. Sistematika Penulisan

BAB 1: PENDAHULUAN

Bab ini terdiri dari latar belakang, pokok permasalahan, maksud dan tujuan penelitian, kerangka teori dan kerangka konsep, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

³⁸ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1986), hal. 10.

BAB 2: PERUBAHAN PARADIGMA HUKUM KEPEGAWAIAN

Dalam bab ini akan dibahas mengenai kedudukan Hukum Kepegawaian dalam Hukum Administrasi Negara, mengenai perkembangan dan perubahan paradigma hukum kepegawaian. Mengenai perubahan manajemen kepegawaian ke arah manajemen Sumber Daya Manusia.

BAB 3: STATUS KEPEGAWAIAN DOSEN PNS YANG MENJADI HAKIM *AD HOC* TIPIKOR BERDASARKAN PENJELASAN PASAL 16 UU NOMOR 46 TAHUN 2009 TENTANG PENGADILAN TINDAK PIDANA KORUPSI

Dalam bab ini akan dibahas mengenai kedudukan dosen PNS, kedudukan Hakim *ad hoc* Tipikor, mengenai hak dan kewajiban dosen PNS dan hak kewajiban Hakim *ad hoc* Tipikor. Selanjutnya diuraikan mengenai penetapan status kepegawaian dosen PNS yang menjadi Hakim *ad hoc* Tipikor berdasarkan Penjelasan Pasal 16 Undang-Undang Nomor 46 Tahun 2009.

BAB 4: PENETAPAN STATUS KEPEGAWAIAN DOSEN PNS YANG MENJADI HAKIM *AD HOC* TINDAK PIDANA KORUPSI

Diuraikan mengenai penetapan status kepegawaian PNS yang diangkat dalam jabatan lain sebelum dan sesudah berlakunya UU Nomor 5 Tahun 2014, misalnya sebagai pejabat negara, anggota komisioner, dan jabatan lainnya, selanjutnya akan dianalisis mengenai penyelesaian tentang penetapan status kepegawaian dosen PNS yang menjadi Hakim *ad hoc* Tindak Pidana Korupsi akibat tidak dapat diterapkannya Penjelasan Pasal 16 Undang-Undang Nomor 46 Tahun 2009.

BAB 5: PENUTUP

Bab ini akan menguraikan simpulan dan saran dari penelitian.

BAB 2

PERUBAHAN PARADIGMA DALAM HUKUM KEPEGAWAIAN

2.1. Hubungan antara Hukum Administrasi Negara dan Hukum Kepegawaian

E. Utrecht, mengatakan Hukum Administrasi Negara menguji hubungan hukum istimewa yang diadakan untuk memungkinkan para pejabat (*ambtsdraggers*) (Administrasi Negara) melakukan tugas mereka yang khusus. Sedangkan Oppenheim mengartikan Hukum Administrasi Negara mempertunjukkan kepada kita negara dalam keadaan bergerak³⁹ Dari apa yang dikemukakan oleh Oppenheim dan E. Utrecht di atas dapat ditarik kesimpulan, Hukum Administrasi Negara adalah hukum yang menggambarkan negara dalam keadaan bergerak, dengan para pejabatnya melakukan hubungan hukum istimewa di dalam rangka melakukan tugas-tugas mereka yang bersifat khusus. Hukum Kepegawaian itu termasuk dalam lapangan Hukum Administrasi Negara, oleh karena itu dapatlah dirumuskan bahwa Hukum Kepegawaian merupakan bagian dari Hukum Administrasi Negara yang khusus mengatur tentang kedudukan, kewajiban, dan hak serta pembinaan pegawai.⁴⁰

Hukum Kepegawaian adalah bagian dari ruang lingkup kajian Hukum Administrasi Negara. Hukum Kepegawaian yang dipelajari dalam Hukum Administrasi Negara adalah Hukum yang berlaku bagi pegawai yang bekerja pada administrasi negara sebagai pegawai negeri.⁴¹ Dalam kajian teori, disebutkan bahwa terdapat hubungan antara Hukum Administrasi Negara dengan Hukum Kepegawaian yang disebut dengan *openbare dienstbetrekking* (hubungan dinas publik) terhadap negara (pemerintah). Adapun *openbare dienstbetrekking* yang melekat pada hubungan

³⁹ E. Utrecht dalam Rozali Abdullah, *op. cit.*, hal 1-2.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ S.F. Marbun dan Moh Mahfud, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 2006), hal. 97.

hukum kepegawaian itu lebih merupakan hubungan *subordinatie* antara atasan dengan bawahan.⁴²

Di dalam teori administrasi terdapat aspek perencanaan (*planning*), dapat didefinisikan sebagai keseluruhan proses pemikiran dan penentuan secara matang mengenai hal-hal yang akan dikerjakan di masa yang akan datang dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditentukan. *Administrative planning* meliputi segala aspek kegiatan dan meliputi seluruh unit organisasi, sedangkan *managerial planning* bersifat departemental dan operasional. *Administrative planning* merupakan hasil pemikirann dan penentuan secara garis besar, sedangkan *manajerial planning* bersifat lebih khusus dan terperinci. Suatu rencana ditujukan untuk masa yang akan datang, karenanya ada beberapa hal penting dalam hubungannya dengan proses perencanaan. Hal tersebut sebagai teori administrasi dan manajemen sebagai *planning premises* meliputi:

- a. Bahwa dalam mencapai tujuan yang telah ditentukan, sumber-sumber yang tersedia selalu terbatas, sedangkan tujuan yang hendak dicapai tidak pernah terbatas. Akibat *premise* ini adalah bahwa rencana yang dibuat harus disesuaikan dengan tersedianya sumber-sumber dan logis pula apabila dikatakan bahwa sebelum membuat rencana, sumber-sumber apa yang telah, sedang dan akan tersedia perlu diketahui dengan tepat, tidak hanya didasarkan pada dugaan.
- b. Bahwa suatu organisasi harus selalu memperhatikan kondisi-kondisi serta situasi dalam masyarakat, baik yang bersifat positif maupun yang bersifat negatif sehingga organisasi dapat beroperasi dengan baik berdasarkan faktor yang berkesinambungan.
- c. Bahwa organisasi, tidak dapat melepaskan diri dari beberapa jenis pertanggungjawaban. Pimpinan organisasi akan bertanggung jawab pada dirinya, bawahannya, dan masyarakat. Implikasi dari *premise* ini adalah dalam membuat rencana dan dalam melaksanakannya segala sesuatunya harus di dasarkan pada tanggung jawab.

⁴² Philipus M. Hadjon dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1994), hal. 214.

- d. Bahwa manusia yang menjadi anggota organisasi, dihadapkan kepada keserbaterbatasan, baik dari fisik, mental, dan biologis karenanya harus diusahakan terciptanya iklim kerja sama yang baik, dengan demikian manusia sebagai faktor pelaksana rencana dapat turut berbuat lebih banyak.⁴³

2.2. Perkembangan Sistem Kepegawaian di Indonesia

Sejak menyatakan kemerdekaannya sampai saat ini sistem kepegawaian di Indonesia mengalami perkembangan yaitu:⁴⁴

1. Periode Tahun 1945-1974: Pemerintahan “Orde Lama”

Sistem Kepegawaian Negara di Indonesia terhitung sejak proklamasi kemerdekaan Indonesia hingga Tahun 1974 tidak tercatat atau terdokumentasi dengan baik, sehingga sulit untuk mendeskripsikannya, karena masih dihadapkan pada sejumlah persoalan transisi dari Pemerintahan Kolonial Belanda dan Jepang. Pada periode tersebut, Pemerintah Indonesia belum membentuk lembaga khusus yang bertanggung jawab dalam pengelolaan Kepegawaian Negara di Indonesia.

2. Periode Tahun 1974-1999: Pemerintah “Orde Baru”

Periode ini ditandai dengan tatanan birokrasi yang tidak demokratis. Birokrasi pemerintahan pada waktu itu sangat kuat, sentralistis, dan otoritarian. Selama periode tersebut, birokrasi pemerintah, termasuk PNS dibuat tidak netral dengan konsep *monoloyalitas*.⁴⁵ Konsep tersebut dimanfaatkan untuk kepentingan satu golongan yang sedang memerintah.

⁴³ Sondang P Siagian dalam Sri Hartini, dkk. *op.cit.*, hal. 17-18.

⁴⁴ Janry Haposan U.P. Simanungkalit, “Perkembangan Sistem Kepegawaian Negara: Perspektif Komparatif Amerika Serikat dan Indonesia”, *Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS* (Vol. 1 No. 2, November 2007), (Jakarta: Pusat Pengkajian dan Penelitian Kepegawaian BKN), hal. 65-67.

⁴⁵ Kedudukan Aparatur Negara dalam GBHN antara lain disebutkan: “Aparatur Pemerintah sebagai abdi negara dan abdi masyarakat, makin ditingkatkan pengabdian dan kesetiaannya kepada cita-cita perjuangan Bangsa dan Negara yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.” Hal inilah yang dikenal dengan prinsip *monoloyalitas*. Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) tahun 1983, dalam Rozali Abdullah, *op.cit.*, hal 101.

Landasan manajemen Kepegawaian Negara di Indonesia pada periode ini adalah mengacu pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Salah satu ciri dominan dalam Sistem Manajemen PNS pada periode ini adalah sentralisasi (oleh Pemerintah Pusat) pada hampir semua proses manajemen PNS, yaitu mulai dari proses rekrutmen dan seleksi sampai dengan pensiun. Pemerintah Daerah yang merupakan subordinat dalam pemerintahan hanya melaksanakan semua kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat. Pada periode ini juga telah dibentuk lembaga khusus pengelola PNS, yakni Badan Administrasi Kepegawaian Negara (BAKN) yang sebelumnya bernama Kantor Urusan Kepegawaian (KUP) yang pertama kali berkedudukan di Yogyakarta.

3. Periode Tahun 1999-2013: Pemerintahan “Reformasi”

Periode ini ditandai dengan terjadinya pergantian sistem pemerintahan dari yang bersifat sentralistik ke desentralisasi yang dikenal juga dengan era “Otonomi Daerah”. Demikian halnya dengan manajemen PNS, yakni dengan penerapan UU Nomor 43 Tahun 1999 yang merubah UU Nomor 8 Tahun 1974, di mana Manajemen PNS di daerah menjadi wewenang daerah masing-masing (yang semula merupakan wewenang Pemerintah Pusat, *centralized system*). Dengan ditetapkannya UU Nomor 43 Tahun 1999 tersebut, secara prinsip terdapat perubahan paradigma dalam bidang kepegawaian di Indonesia, yaitu dari pendekatan tata usaha kepegawaian menjadi Pegawai Negeri Sipil yang berbasis kompetensi dasar dan prestasi kerja dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (*Unified System*). Sehubungan dengan itu, konsep yang dianut dalam Sistem Kepegawaian di Indonesia pada saat UU Nomor 43 Tahun 1999 yang merubah UU Nomor 8 Tahun 1974, meliputi:

- a. Sumber wewenang, peranan, dan tanggung jawab penyelenggaraan Pemerintahan berada pada Presiden sebagai Kepala Pemerintahan.
- b. Perumusan kebijakan nasional berupa norma, standar, dan prosedur ditetapkan dan diselenggarakan oleh Pemerintah (*Unified System*).

- c. Manajemen operasional diselenggarakan di daerah sesuai kewenangan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat (*Decentralized System*).
- d. Pengawasan dan pengendalian dilakukan oleh pemerintah pusat.

Meskipun demikian, dalam pelaksanaan aturan, proses maupun pelaksanaan dalam tahapan Manajemen PNS secara keseluruhan masih belum banyak berubah dari pelaksanaan Manajemen PNS sebelumnya. Pada periode ini, lembaga pengelola PNS yang sebelumnya bernama BAKN berganti menjadi BKN (Badan Kepegawaian Negara). Perubahan tersebut dilatarbelakangi oleh semakin bertambahnya jumlah PNS di Indonesia namun tidak diimbangi dengan kemampuan PNS yang memadai. Perubahan BAKN menjadi BKN bertujuan untuk memperbaiki kondisi PNS yang demikian, yang tidak hanya mendata secara administratif, tetapi juga mampu mengembangkan kompetensi PNS secara lebih memadai untuk mendukung tugas-tugas pembangunan, penyelenggaraan pemerintahan, dan pelayanan publik. Dalam pelaksanaan tugasnya, BKN berada di bawah koordinasi Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara (MENPAN). Sejalan dengan implementasi kebijakan desentralisasi, di Daerah juga dibentuk Badan Kepegawaian Daerah (BKD) yang memiliki tugas untuk mengelola administrasi kepegawaian Pemerintah Daerah, yang sebelumnya adalah Biro Kepegawaian.

Dalam sistem pemerintahan yang relatif stabil dan pengelolaan sistem ekonomi nasional yang masih tertutup dan belum banyak persaingan, sistem administrasi kepegawaian seperti yang ditetapkan oleh Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 sebagai mana dirubah oleh Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 relatif masih cukup memadai. Namun pada sistem pemerintahan Negara yang semakin demokratis, semakin desentralistis, dan ekonomi yang semakin terbuka, personalia yang dikelola dengan pendekatan “administrasi pegawai” terasa tidak lagi mampu mendukung sistem politik, sistem sosial, dan sistem ekonomi yang mengalami perubahan

fundamental sejak gelombang reformasi melanda Indonesia pada Tahun 1998.⁴⁶

4. Periode Tahun 2014 sampai dengan sekarang

Setelah perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 sebagaimana telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 sudah kurang relevan dengan kondisi dan kebutuhan masyarakat saat ini. Pasca reformasi dan amandemen UUD RI 1945, sistem kenegaraan, pemerintahan, sistem politik, dan perekonomian negara mengalami banyak perubahan. Jika hanya dilakukan revisi terhadap Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, ada tiga UU Kepegawaian yang dibuat dalam situasi politik pemerintahan yang berbeda (Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, dan revisi UU Nomor 43 Tahun 1999), terjadi sistem yang *ambivalen* dalam penataan pegawai. Menghadapi kompleksitas permasalahan kepegawaian tersebut, maka dipandang bahwa kebijakan dan manajemen kepegawaian perlu ditata kembali. Dengan demikian, UU ASN adalah keniscayaan dan menjadi solusi kepegawaian yang komprehensif.⁴⁷

Setelah diundangkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara terdapat perubahan paradigma pengelolaan pegawai dalam organisasi yang semula menggunakan pendekatan administrasi kepegawaian menjadi manajemen sumber daya manusia. Secara teoritis, pendekatan Manajemen Sumber Daya Manusia (*Human Resource Management*) digunakan sebagai landasan teoritis Manajemen Sumber Daya Aparatur Sipil Negara.⁴⁸

Menurut Eko Sutrisno,⁴⁹ lahirnya UU ASN merupakan sebuah *milestone* (tonggak penting) bagi terwujudnya Reformasi Birokrasi

⁴⁶ Komisi II DPR RI, "Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara", tanggal 25 Mei 2011, hal. 9.

⁴⁷ Janry Haposan, "Laksanakan Manajemen ASN, BKN Tingkatkan Koordinasi Antar Instansi", *Buletin Badan Kepegawaian Negara*, (Edisi XXVII Februari 2014), hal. 6.

⁴⁸ Komisi II DPR RI, *op. cit.*, hal. 9.

⁴⁹ Eko Sutrisno dalam Janry Haposan, "UU ASN, *Milestone* Reformasi Birokrasi", *Buletin Badan Kepegawaian Negara*, (Edisi XXVII Februari 2014), hal. 4.

pada instansi pemerintah melalui sistem dan semangat baru dengan harapan mampu menata birokrasi professional dan melayani masyarakat. Hal tersebut dilakukan antara lain melalui pengembangan potensi Sumber Daya Manusia dan menerapkan sistem karir terbuka berbasis manajemen Sumber Daya Manusia dengan mengedepankan *Merit System*.

Faktor-faktor yang mendorong perlunya perubahan manajemen kepegawaian yaitu:⁵⁰

1. Intervensi politik yang tinggi & netralitas PNS terganggu;
2. Melemahnya peran PNS sebagai perekat NKRI
3. Birokrasi biaya tinggi;
4. *Mismatch* antara kompetensi jabatan dan kompetensi individual;
5. Kinerja PNS rendah, gaji belum adil, dan layak sejahtera;
6. Pensiun PNS;⁵¹
7. Reformasi birokrasi belum berjalan maksimal.

Dalam proses pelaksanaannya, administrasi dan manajemen mempunyai tugas-tugas tertentu yang harus dilaksanakan sendiri. Dalam melihat fungsi administrasi dan manajemen, terbagi menjadi dua klasifikasi utama.

a. Fungsi-fungsi organik

Fungsi-fungsi organik adalah semua fungsi yang mutlak harus dijalankan oleh administrasi dan manajemen. Ketidakmampuan untuk menjalankan fungsi tersebut akan mengakibatkan lambat atau cepatnya matinya organisasi. Ditinjau dari segi filsafat administrasi dan manajemen, fungsi-fungsi organik meliputi:

⁵⁰ Yuliana Setiawati, *Manajemen Kepegawaian Berdasarkan Undang-Undang ASN*, (Jakarta: Badan Kepegawaian Negara, 2015), hal. 5. Diunduh di www.bkn.go.id tanggal 9 Desember 2015.

⁵¹ Menurut Yogi Sugandi, pengamat kebijakan publik dan Dosen pada Universitas Padjadjaran, pada tahun 2019 diperkirakan akan ada 2,7 juta PNS dan TNI/Polri yang memasuki masa pensiun. Dengan demikian, beban pemerintah untuk menanggung uang pensiun akan sangat besar. Sehingga skema pemberian uang pensiun harus diubah. Halimatus Sa'diyah dan Ichsan Emerald, "Indonesia akan Alami Tsunami Pensiun pada 2019" *Republika*, (24 Maret 2015). m.republika.co.id/berita/nasional/umum/15/03/24/nipe2e-indonesia-akan-alami-tsunami-pensiun-pada-2019, diakses tanggal 5 Desember 2015.

1. Perencanaan (*Planning*)
2. Pengorganisasian (*Organizing*)
3. Pemberian motivasi (*Motivating*)
4. Pengawasan (*Controlling*)
5. Penilaian (*Evaluating*)

b. Fungsi-fungsi Pelengkap

Fungsi-fungsi pelengkap adalah semua fungsi yang meskipun tidak mutlak dijalankan oleh organisasi namun sifatnya akan meningkatkan efisiensi dalam pelaksanaan kegiatan dan memperlancar usaha pencapaian tujuan dengan efisien, ekonomis, dan efektif, seperti fungsi komunikasi, penyediaan sarana kerja, dan lain-lain.⁵²

2.3. Manajemen Kepegawaian di Indonesia

Kata manajemen merupakan perkembangan dari pengertian administrasi. Istilah administrasi dalam Ilmu Administrasi Negara berasal dari bahasa Latin *administrare*, asal kata *ad* dan *ministrare* yang diartikan sebagai pemberian jasa atau bantuan. Kata administrasi mengandung arti melayani (*to serve*), pimpinan (*administrator*) atau memimpin (*to manage*) yang akhirnya berarti manajemen. Perkembangan pengertian administrasi sebagai manajemen dapat dijumpai pada terjemahan bahasa Inggris dalam bukunya Henri Fayol berjudul *General and Industrial Management*, bahwa sekalipun Fayol sendiri tidak menggunakan istilah *management*, melainkan *administration* (administrasi), tetapi yang dimaksud *administration* dalam uraiannya adalah *management*. Sementara manajemen itu sendiri merupakan inti dari administrasi, sehingga pembicaraan masalah manajemen sekaligus juga membicarakan masalah administrasi.⁵³

Menurut Miftah Thoha, administrasi kepegawaian seringkali disebut manajemen kepegawaian, yang tidak asing lagi bagi kegiatan administrasi instansi pemerintah. Istilah administrasi kepegawaian

⁵² Sondang P. Siagian, *Filsafat Administrasi*, (Jakarta: Gunung Agung, 1996), hal. 103.

⁵³ Satoto Sukamto, *Pengaturan Eksistensi & Fungsi Badan Kepegawaian Negara*, (Yogyakarta: HK Offset, 2004), hal. 10.

merupakan peristilahan yang terancang secara umum, yang dapat diperbandingkan dengan istilah manajemen tenaga kerja atau manajemen sumber daya tenaga kerja (*man power or human resources management*). Dalam industri istilah yang searti ialah *industrial relation* dengan memberikan penekanan pada perencanaan kepegawaian atau *personnel program*.⁵⁴

Administrasi pada dasarnya berfungsi untuk menentukan tujuan organisasi dan merumuskan kebijakan umum, sedangkan manajemen berfungsi untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan yang perlu dilaksanakan dalam rangka pencapaian tujuan dalam batas-batas kebijaksanaan umum yang telah dirumuskan. Secara etimologis, manajemen (*management*) berasal dari kata *manus* (berarti tangan) dan *agree* (berarti melakukan) yang setelah digabung menjadi kata *manage* (bahasa Inggris) yang berarti mengurus, atau *managiere* (bahasa Latin yang berarti melatih. Dalam hukum positif,⁵⁵ istilah yang digunakan untuk menyebutkan administrasi kepegawaian adalah manajemen kepegawaian. Oleh karena itu, kedua istilah tersebut digunakan secara bersamaan dengan pengertian yang sama.⁵⁶

Administrasi pada dasarnya berfungsi untuk menentukan tujuan organisasi dan merumuskan kebijakan umum, sedangkan manajemen berfungsi untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan yang perlu dilaksanakan dalam rangka pencapaian tujuan dalam batas-batas kebijaksanaan umum yang telah dirumuskan.⁵⁷

⁵⁴ Miftah Thoha, *Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali, 1986), hal. 18

⁵⁵ Maksud hukum positif dalam kalimat ini adalah ketika berlakunya UU Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, Pasal 1 angka 8: “Manajemen Pegawai Negeri Sipil adalah keseluruhan upaya-upaya untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas dan derajat profesionalisme penyelenggaraan tugas, fungsi, dan kewajiban kepegawaian, yang meliputi perencanaan, pengadaan, pengembangan kualitas, penempatan, promosi, penggajian, kesejahteraan, dan pemberhentian.”

⁵⁶ Sri Hartini, Setiajeng Kadarsih dan Tedi Sudrajat., *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), *op.cit.*, hal. 82-83.

⁵⁷ *Ibid.*, hal. 8.

2.3.1. Manajemen PNS Menurut Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian

Dari segi peraturan perundang-undangan, pelaksanaan manajemen dalam pengelolaan pegawai belum dilaksanakan sepenuhnya. Peraturan pelaksanaannya belum disesuaikan dengan tuntutan perubahan walaupun terdapat rencana menuju perubahan dalam peraturan pelaksanaannya.⁵⁸ Ketika Undang-Undang Pokok Kepegawaian Nomor 8 Tahun 1974 telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, sebagian besar peraturan pelaksanaan di bidang kepegawaian belum disesuaikan dengan UU Nomor 43 Tahun 1999 meskipun undang-undang tersebut telah membawa perubahan konsep pengelolaan pegawai yaitu menggunakan manajemen kepegawaian dengan pembinaan PNS berdasarkan perpaduan sistem prestasi kerja dan sistim karier yang dititikberatkan pada sistim prestasi kerja.

Manajemen kepegawaian adalah perpaduan kata manajemen dan kepegawaian, oleh karenanya untuk mendefinisikan perlu diartikan masing-masing, Sondang P. Siagian mengemukakan bahwa manajemen adalah “kemampuan atau keterampilan untuk memperoleh suatu hasil dalam rangka pencapaian tujuan melalui kegiatan orang lain.”⁵⁹ Adapun pada umumnya yang dimaksud dengan kepegawaian adalah segala hal mengenai kedudukan, kewajiban, hak, dan pembinaan pegawai.⁶⁰

Fungsi-fungsi manajemen merupakan kerangka dasar dari peran kegiatan manajemen secara universal. Fungsi manajemen dikategorikan sebagai berikut.

1. Perencanaan (*planning*).
2. Pengorganisasian (*organizing*)
3. Pemberian motivasi (*motivation*) yang terbagi dalam:

⁵⁸ Rancangan Peraturan Pemerintah/Peraturan Pelaksana ASN (RPP-ASN) telah disusun. RPP tersebut juga terdapat dalam Keputusan Presiden Nomor 9 Tahun 2015 tanggal 29 April 2015, akan tetapi sampai saat tesis ini disusun, peraturan pelaksanaan UU ASN belum ada yang telah diundangkan. Mengenai cuti PNS, terdapat dalam garis besar materi RPP mengenai Manajemen ASN. Lihat Lampiran Keputusan Presiden Nomo 9 Tahun 2015 tentang program penyusunan peraturan pemerintah tahun 2015, RPP nomor urut 129. Akan tetapi, saat tesis ini ditulis peraturan pemerintah tersebut belum terlaksana (belum diundangkan).

⁵⁹ Sondang P. Siagian dalam Sri Hartini dkk., *op. cit.* hal. 85.

⁶⁰ *Ibid.*

- a. Pengisian staf (*staffing*)
- b. Mengarahkan (*directing*)
4. Pengawasan (*controlling*)
5. Penilaian (*evaluating*)⁶¹

Peraturan pelaksanaan UU Aparatur Sipil Negara selama belum ditetapkan tetap berlaku berdasarkan Pasal 139 yaitu semua peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dan belum diganti berdasarkan UU Aparatur Sipil Negara. Dengan demikian, perlu dipahami terlebih dahulu mengenai manajemen kepegawaian yang terdapat dalam UU Nomor 43 Tahun 1999 yang merupakan dasar hukum dalam pembentukan peraturan pelaksanaan tersebut. Peraturan pelaksanaan yang belum berubah diantaranya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1976 tentang Cuti Pegawai Negeri Sipil.

Dalam rangka melakukan revisi Undang-Undang Kepegawaian Nomor 8 Tahun 1974 dan Undang-Undang Kepegawaian Nomor 43 Tahun 1999 atau membuat rancangan baru tentang kepegawaian,⁶² maka perlu diketahui bahwa latar belakang politik yang terjadi ketika Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 dan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 amat berbeda, apalagi dengan situasi dan sistem politik yang sekarang berlangsung.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² Pada September 2010, Kelompok Kerja Komisi II DPR mengundang dua orang Guru Besar Ilmu Administrasi Publik UGM untuk membahas upaya merevisi Undang-Undang Kepegawaian (Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999). Bersama Guru Besar Universitas Gadjah Mada (UGM) tersebut diundang pula Ketua Lembaga Administrasi Negara (LAN). Hasil pertemuan tersebut diusulkan agar supaya tidak melakukan revisi melainkan membuat undang-undang baru yang sesuai dengan perkembangan situasi sistem politik dan perkembangan ilmu administrasi publik. Selain itu selama Republik ini berdiri, undang-undang yang mengatur kepegawaian disebut Undang-Undang Pokok Kepegawaian, yakni undang-undang tentang hal ihwal seseorang yang menjadi pegawai pemerintah. Timbul pertanyaan seseorang pegawai negeri itu jabatan profesinya apa, sementara di dalam sistem kepegawaian negeri itu terlah terdapat bahwa jabatan profesi seperti guru, dosen, dokter, polisi, hakim, jaksa, peneliti, widyaiswara, dan profesor. Rapat akhirnya menyetujui dirancang supaya membuat nasakah akademik dan Rancangan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara, rancangan tentang Undang-Undang Profesi Pegawai Negeri Sipil. Miftah Thoha, *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014). hal. 265.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974, situasi politik dan sistem pemerintahannya berbeda dengan tahun 1999 awal reformasi, kemudian UU Nomor 8 Tahun 1974 tersebut direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 berbeda sekali dengan kondisi dan situasi sistem politik dan paradigma pemerintahan yang demokratis. Selain UUD 1945 belum diamandemen saat itu, oleh karena situasi yang berbeda tersebut maka perlu undang-undang baru yang sesuai dengan kondisi sekarang ini.

Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 dibuat ketika sistem dan situasi politik saat itu membutuhkan aparat pemerintah yang solid, monoloyalitas, dikendalikan terpusat, dan sama sekali dilarang berhubungan dengan partai politik (menjadi anggota, pengurus, dan simpatisan partai politik). Akan tetapi kepegawaian saat itu diminta mendukung kekuatan politik pemerintah.

Revisi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 di awal pemerintahan Reformasi sistem politiknya sangat berbeda dengan sebelumnya. Jiwa pelaksanaan pemerintahan yang demokrasi dengan sistem desentralisasi mulai menjiwai undang-undang ini. Namun jiwa demokrasi belum seluruhnya dapat diaplikasikan dalam undang-undang ini.

Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 dibuat di awal reformasi, yang harus diingat ketika itu konstitusi kita (UUD 1945) belum diamandemen. Jika kita akan merevisi kedua undang-undang yang jiwanya berbeda itu harus disesuaikan pula dengan sistem dan konstruksi politik yang terjadi sekarang ini, maka akan terjadi ambivalensi. Sejak Reformasi, konstitusi kita telah mengalami banyak perubahan. Sistem pemerintahan yang demokratis yang ditandai adanya transparansi, akuntabilitas publik, ketaatan pada hukum, tata kelola yang bersih, *equality* dan *equity* (kesamaan dan *fairness*), *merit system* yang konsekuen, dan netralitas dari intervensi dari *political building block* harus pula diaplikasikan ke dalam sistem kepegawaian.⁶³

⁶³ *Ibid.* hal. 266-267

Menurut Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, Manajemen PNS adalah keseluruhan upaya untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan derajat profesionalisme penyelenggaraan tugas, fungsi, dan kewajiban kepegawaian, yang meliputi perencanaan, pengadaan, pengembangan kualitas, penempatan, promosi, penggajian, kesejahteraan, dan pemberhentian.

Pasal 13 ayat (1) UU Nomor 43 Tahun 1999 mengatur bahwa kebijaksanaan manajemen PNS mencakup penetapan norma standar, prosedur, formasi pengangkatan, pengembangan kualitas sumber daya PNS, pemindahan, gaji, tunjangan, kesejahteraan, pemberhentian, hak, kewajiban, dan kedudukan hukum. Ruang lingkup manajemen PNS menurut UU Nomor 43 Tahun 1999 adalah Perencanaan, Pengadaan, Pengembangan kualitas, Penempatan, Promosi (kenaikan pangkat), Penggajian, Kesejahteraan.

2.3.2. Manajemen Aparatur Sipil Negara Menurut Undang Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

Di bidang pemerintah sekarang ini telah terjadi perubahan yang besar sekali. Salah satu perubahan itu ialah diwujudkannya tata pemerintahan yang demokratis dan baik (*democratic and good governance*).⁶⁴ Upaya mewujudkan sistem pemerintahan yang demokratis,

⁶⁴ Demokrasi merupakan suatu konsep yang dirumuskan secara berbeda-beda oleh para sarjana. Di antara berbagai rumusan itu, demokrasi dipandang sebagai suatu prinsip atau nilai yang mencerminkan kebebasan (*liberty*) dan persamaan (*equality*), di samping di lihat pula sebagai suatu bentuk pemerintahan oleh rakyat, dari rakyat, dan untuk rakyat. Menurut Sidney Verba, demokrasi menunjuk kepada “derajat kekuasaan dan pengaruh terhadap pembuatan keputusan penting bagi masyarakat disebarkan di seluruh masyarakat tersebut”. Menurut Oppenheim, demokrasi merupakan “seperangkat lembaga-lembaga formal seperti pemilu yang bebas dan umum dan pengambilan suara mayoritas di parlemen.” Menurut Huntington, demokrasi sebagai suatu bentuk pemerintahan. Dari berbagai pandangan tersebut, demokrasi selalu dimaknai sebagai kebebasan (*liberty*) individu yang berproses dalam persamaan (*equality*) kolektif. Sedangkan *good governance* menurut Healy&Robbinson bermakna tingkat efektivitas organisasi yang tinggi dalam hubungan dengan formulasi kebijakan dan kebijakan yang senyatanya dilaksanakan, khususnya dalam pelaksanaan kebijakan ekonomi dan kontribusinya pada pertumbuhan, stabilitas, dan kesejahteraan rakyat. Pemerintahan yang baik juga bermakna akuntabilitas, transparansi, partisipasi, keterbukaan, dan tertib hukum. Sedangkan bagi *United Nation Development Program (UNDP)*, *good governance* bermakna sebagai penerapan kewenangan publik, ekonomi, dan administratif untuk mengelola urusan-urusan negara; dan terdiri atas mekanisme, proses, dan institusi untuk warga negara dan kelompok mengartikulasikan kepentingan, memediasi perbedaan, dan melaksanakan hak dan

bersih, dan berwibawa selalu menjadi obsesi bagi rakyat dan pemerintahan di zaman moderen sekarang ini. Peristiwa dramatis yang membawa kondisi perekonomian kita terpuruk sehingga agak sulit bangkit kembali, merupakan tonggak kesadaran bagi kita semua untuk kembali menata sistem pemerintahan yang perlu memperoleh perhatian dalam upaya reformasi itu ialah penataan aparatur pemerintah yang meliputi penataan kelembagaan birokrasi pemerintahan, sistem, dan penataan manajemen sumberdaya pegawai (PNS)⁶⁵

Perkembangan yang terjadi pada ilmu tentang manajemen sumber daya manusia bermula pada suatu prinsip yang sangat fundamental, yaitu bahwa manusia tidak mungkin diperlakukan sama dengan alat produksi lainnya, melainkan harus diperlakukan sesuai dengan harkat martabatnya. Masalah-masalah keadilan, kewajaran, harapan kecocokan pekerjaan dengan karakteristik seseorang merupakan aspek-aspek teori kontemporer tentang sumber daya manusia yang makin banyak mendapat sorotan perhatian para ilmuwan. Bahkan masalah-masalah keperilakuan organisasional kini dijadikan objek analisis yang sangat penting. Benang merah yang selalu tampak dalam pembahasan mengenai manajemen sumber daya manusia ialah bahwa karena manusia merupakan unsur terpenting dalam setiap dan semua organisasi, keberhasilan organisasi mencapai tujuan dan berbagai sasarnya serta kemampuannya menghadapi berbagai tantangan, baik yang sifatnya eksternal maupun internal, sangat ditentukan oleh kemampuan mengelola sumber daya manusia dengan setepat-tepatnya.⁶⁶

Manajemen Sumber Daya Aparatur Sipil Negara merupakan salah satu bagian penting dari pengelolaan pemerintahan negara yang bertujuan untuk membantu dan mendukung seluruh sumber daya manusia aparatur sipil negara untuk merealisasikan seluruh potensi mereka sebagai pegawai pemerintah dan sebagai warga negara. Paradigma ini mengharuskan

kewajiban. Lihat Muchlas Hamidi, *Kebijakan Publik: Proses, Analisis, dan Partisipasi*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2014), hal. 137-139.

⁶⁵ Miftah Thoha, *op. cit.*, hal. 1.

⁶⁶ Sondang P. Siagian, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, (Jakarta: Bumi Aksara, 1993), hal. 39-40.

perubahan pengelolaan sumber daya tersebut dari perspektif lama manajemen kepegawaian yang menekankan hak dan kewajiban individual pegawai menuju perspektif baru yang menekankan pada manajemen pengembangan sumber daya manusia secara strategis (*strategic human resource management*) agar selalu tersedia sumber daya aparatur sipil negara unggulan selaras dengan dinamika perubahan misi aparatur sipil negara.⁶⁷ Model yang diterapkan merupakan salah satu model terbaru management sumber daya manusia yaitu Model Konfigurasi (*Configurational Model*)⁶⁸ yang mengasumsikan pentingnya kesesuaian antara “strategi” organisasi dengan kebijakan dan praktek Manajemen Sumber Daya Manusia.⁶⁹

Dalam rangka mencapai tujuan nasional sebagaimana tercantum dalam alinea ke-4 Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945),⁷⁰ diperlukan 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 1945.⁷¹ Manajemen ASN adalah pengelolaan ASN untuk menghasilkan Pegawai ASN yang profesional, memiliki nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.⁷² Manajemen ASN terdiri atas

⁶⁷ Naskah Akademik Undang-Undang Aparatur Sipil Negara, *op.cit.*, hal. 1.

⁶⁸ Terdapat tiga pendekatan utama pengembangan strategi sumber daya manusia dideskripsikan sebagai *universalistis*, *kontingensi*, dan *konfigurasi*. Dua pendekatan pertama tersebut sebagai “praktek terbaik” dan “kesesuaian terbaik”, serta tetap mempergunakan kata *konfigurasi*, berarti penggunaan “penyatuan”. Pendekatan ketiga, mengacu “kesesuaian” sebagai rangkaian praktik ideal, sebagai kontingensi dan sebagai “penyatuan”. Richardson dan Thompson dalam Sedarmayanti, *Manajemen Sumber Daya Manusia Reformasi Birokrasi dan Manajemen Pegawai Negeri Sipil*, Cetakan ke-7, (Bandung: PT. Rafika Aditama, 2015), hal. 49.

⁶⁹ *Ibid.*, hal. 10.

⁷⁰ Tujuan nasional seperti tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

⁷¹ Naskah Akademik Undang-Undang Aparatur Sipil Negara, *op.cit.*, hal. 1

⁷² Indonesia (2), *op. cit.*, Pasal 1 angka 5.

Manajemen PNS dan Manajemen PPPK⁷³ yang perlu diatur secara menyeluruh dengan menerapkan norma, standar, dan prosedur. Manajemen PNS meliputi penyusunan dan penetapan kebutuhan, pengadaan, pangkat dan jabatan, pengembangan karier, pola karier, promosi, mutasi, penilaian kinerja, penggajian dan tunjangan, penghargaan, disiplin, pemberhentian, jaminan pensiun dan jaminan hari tua, dan perlindungan.⁷⁴ Sedangkan manajemen PPPK meliputi penetapan kebutuhan, pengadaan, penilaian kinerja, gaji dan tunjangan, pengembangan kompetensi, pemberian penghargaan, disiplin, pemutusan hubungan perjanjian kerja, dan perlindungan.⁷⁵

Manajemen ASN diselenggarakan berdasarkan Sistem Merit.⁷⁶ Secara bahasa Merit berarti *“The quality of being particularly good or worthy, especially so as to deserve praise or reward”*⁷⁷ Sedangkan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, sistem merit diartikan sebagai “mutasi karyawan yg didasarkan atas landasan yg bersifat ilmiah, objektif, dan prestasi kerjanya.”⁷⁸

Ensiklopedia Administrasi memberikan definisi sistem merit sebagai suatu sistem kepegawaian dimana pengangkatan seseorang untuk menduduki suatu jabatan berdasarkan atas kecakapan orang yang diangkat. Kecakapan tersebut harus dibuktikan dengan lulus dalam ujian-ujian jabatan. Selanjutnya tidak hanya pengangkatan saja yang berdasarkan ujian-ujian jabatan, melainkan juga kenaikan gaji, kenaikan tingkat dan pangkat.⁷⁹

⁷³ *Ibid.*, Pasal 52.

⁷⁴ *Ibid.*, Pasal 55.

⁷⁵ *Ibid.*, Pasal 93.

⁷⁶ *Ibid.*, Pasal 51.

⁷⁷ <http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/merit?q=merit>, diunduh pada tanggal 13 April 2015; lihat juga definisi lain: *“To earn by service or performance; to have a right to claim as reward; to deserve; sometimes, to deserve in a bad sense;...”* <http://machaut.uchicago.edu/?resource=Webster%27s&word=merit&use1913=on>, diunduh pada 13 April 2015;

⁷⁸ <http://kbbi.web.id/sistem>, diunduh pada 13 April 2015.

⁷⁹ Balai Pembinaan Administrasi Universitas Gadjah Mada, *Ensiklopedi Administrasi*, (Jakarta: Gunung Agung, 1987).

Dalam definisi lain Merit sistem adalah “*Uniform and impersonal employment and advancement policy based on evaluation of abilities and achievements instead of favoritism and politics*”.⁸⁰

Dalam *Black’s Law Dictionary*, sistem merit didefinisikan sebagai praktek mempekerjakan dan mempromosi pegawai, contohnya pegawai negeri, yang lebih berdasarkan kompetensi mereka dibandingkan pertimbangan politis⁸¹

Secara lebih terperinci, Setiawan Wangsaatmaja, Deputy Bidang SDM Aparatur Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, menyebutkan unsur-unsur Sistem Merit, yaitu:⁸²

- Seleksi dan promosi secara adil dan kompetitif
- menerapkan prinsip fairness
- penggajian, reward and punishment berbasis kinerja
- standar integritas dan perilaku untuk kepentingan politik
- Manajemen SDM secara efektif dan efisien
- Melindungi pegawai dari intervensi politik dan dari tindakan semena-mena

Sistem merit memiliki dua konsekuensi, yakni semua jabatan harus memiliki standar kompetensi dan seluruh pejabat harus memahami tugas dan target kerjanya. Standar kompetensi mengacu pada kecakapan terkait jabatan yang direbutkan dalam agenda *open recruitment*, sedangkan mengenai konsekuensi kedua, para calon pemangku jabatan diharapkan paham mengenai garis besar tugas kerja yang akan diembannya. Kedua hal ini mutlak dipenuhi agar tercipta profesionalitas. Konsekuensi tentu akan menghasilkan implikasi, dan dalam kaitannya

⁸⁰ <http://www.businessdictionary.com/definition/merit-system.html>, diunduh pada 12 April 2015.

⁸¹ “*merit system. (1879) The practice of hiring and promoting employees, esp. government employees, based on their competence rather than political favoritism*”, *Black’s Law Dictionary*, *op.cit.*, hal. 1079.

⁸² Setiawan Wangsaatmaja, Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, materi ajar Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi.

dengan manajemen kepegawaian, sistem merit mampu memberikan enam implikasi baik bagi instansi-instansi terkait, yaitu:⁸³

1. Penataan jabatan yang lebih jelas sehingga kinerja instansi-instansi yang menaungi semakin efisien dan akuntabel;
2. Penyusunan kualifikasi dan standar kompetensi pemangku jabatan yang lebih terstruktur;
3. Terciptanya penerapan sistem penilaian yang kinerja pemangku jabatan yang lebih obyektif dan transparan;
4. Penyempurnaan sistem remunerasi agar terciptanya efisiensi biaya kinerja ASN;
5. Penempatan pegawai, yang diharapkan dapat mengurangi kesenjangan penempatan PNS yang masih cukup sering dialami oleh banyak instansi di seluruh Indonesia;
6. Penyusunan rencana pengembangan karir bagi ASN yang di dalamnya terdapat pembahasan mengenai diklat.

Konsep merit tidak akan berjalan dengan sempurna jika tidak dibarengi dengan pengawasan proses seleksi yang ketat sehingga Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) dapat terjamin kualifikasi dan legalitasnya.⁸⁴

Berdasarkan pada ketentuan pasal 1 ayat (22) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, "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."⁸⁵ selanjutnya

⁸³ Irham Dilmy (Wakil Ketua Komite Aparatur Sipil Negara (KASN)), dalam seminar bertajuk Mengawal Kebijakan, Implementasi melalui Keterlibatan Policy Communities dan Evidence Based Policy, di kampus UI Depok, Kamis (02/04), (hfu/ HUMAS MENPANRB), <http://www.menpan.go.id/berita-terkini/3185-pentingnya-sistem-merit-dalam-promosi-terbuka>,

⁸⁴ Untuk mencapai tujuan pengawasan tersebut, terdapat empat tahapan yang harus dikerjakan dengan baik, yaitu: 1) pelaksanaan sikap proaktif dan reaktif dalam menilai kandidat JPT; 2) diikuti pemberian peringatan dan reaksi terhadap proses dan metode yang terjadi dalam seleksi, jika ditemui kejanggalan; 3) pengawasan proses seleksi juga memberi wewenang untuk pemberian endorsement jika panitia terkait menolak hasil seleksi karena tidak memenuhi kualifikasi yang diharapkan; 4) penggenapan legalitas yang dilakukan dengan menggandeng Sekretariat Kabinet dalam rapat pra-JPT, *Ibid.*

⁸⁵ Indonesia (2), *op. cit.*, Pasal 1 ayat (22).

dalam penjelasan pasal 1 ayat (22) tersebut disebutkan bahwa “Sistem Merit atau perbandingan antara kualifikasi, kompetensi, dan kinerja yang dibutuhkan oleh jabatan dengan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja yang dimiliki oleh calon dalam rekrutmen, pengangkatan, penempatan, dan promosi pada jabatan yang dilaksanakan secara terbuka dan kompetitif, sejalan dengan tata kelola pemerintahan yang baik.”⁸⁶ dengan demikian maka secara umum pemahaman sistem merit dalam Undang-Undang Aparatur Sipil Negara tersebut sesuai dengan pemahaman sistem merit dalam pemahaman konseptual.

Dalam Pasal 2 disebutkan beberapa asas Penyelenggaraan kebijakan dan Manajemen ASN, yang merupakan hasil penyesuaian dengan prinsip-prinsip sistem merit, asas-asas tersebut adalah:⁸⁷

- a) kepastian hukum;
- b) profesionalitas;
- c) proporsionalitas;
- d) keterpaduan;
- e) delegasi;
- f) netralitas;
- g) akuntabilitas;
- h) efektif dan efisien;
- i) keterbukaan;
- j) nondiskriminatif;
- k) persatuan dan kesatuan;
- l) keadilan dan kesetaraan; dan
- m) kesejahteraan.

Selanjutnya dalam Pasal 3 UU ASN disebutkan beberapa landasan prinsip ASN sebagai profesi, yang terdiri dari:⁸⁸

- a. nilai dasar;⁸⁹

⁸⁶ Indonesia (2), *Ibid.*, Penjelasan Pasal 1 ayat (22).

⁸⁷ Indonesia (2), *Ibid.*, Pasal 2.

⁸⁸ Indonesia (2), *Ibid.*, Pasal 3.

- b. kode etik dan kode perilaku;
- c. komitmen, integritas moral, dan tanggung jawab pada pelayanan publik;
- d. kompetensi yang diperlukan sesuai dengan bidang tugas;
- e. kualifikasi akademik;
- f. jaminan perlindungan hukum dalam melaksanakan tugas; dan
- g. profesionalitas jabatan.

Namun demikian ketentuan dalam pasal 5 yang memberikan penjabaran terkait kode etik dan kode perilaku memberikan beberapa batasan-batasan dalam pelaksanaan sistem merit ini. Disebutkan bahwa Kode etik dan kode perilaku bertujuan untuk menjaga martabat dan kehormatan Aparatur Sipil Negara.⁹⁰ Kode etik dan kode perilaku ini berisi pengaturan perilaku agar Pegawai ASN:⁹¹

- a. melaksanakan tugasnya dengan jujur, bertanggung jawab, dan berintegritas tinggi;
- b. melaksanakan tugasnya dengan cermat dan disiplin;
- c. melayani dengan sikap hormat, sopan, dan tanpa tekanan;
- d. melaksanakan tugasnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

⁸⁹ Indonesia (2)., *Ibid.*, Pasal 4, nilai dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a meliputi:

- a. memegang teguh ideologi Pancasila;
- b. setia dan mempertahankan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta pemerintahan yang sah;
- c. mengabdikan kepada negara dan rakyat Indonesia;
- d. menjalankan tugas secara profesional dan tidak berpihak;
- e. membuat keputusan berdasarkan prinsip keahlian;
- f. menciptakan lingkungan kerja yang nondiskriminatif;
- g. memelihara dan menjunjung tinggi standar etika yang luhur;
- h. mempertanggungjawabkan tindakan dan kinerjanya kepada publik;
- i. memiliki kemampuan dalam melaksanakan kebijakan dan program pemerintah;
- j. memberikan layanan kepada publik secara jujur, tanggap, cepat, tepat, akurat, berdaya guna, berhasil guna, dan santun;
- k. mengutamakan kepemimpinan berkualitas tinggi;
- l. menghargai komunikasi, konsultasi, dan kerja sama;
- m. mengutamakan pencapaian hasil dan mendorong kinerja pegawai;
- n. mendorong kesetaraan dalam pekerjaan; dan
- o. meningkatkan efektivitas sistem pemerintahan yang demokratis sebagai perangkat sistem karier. *Ibid.*, Ps. 4.

⁹⁰ *Ibid.*, Ps. 5 ayat (1).

⁹¹ *Ibid.*, Ps. 5 ayat (2).

- e. melaksanakan tugasnya sesuai dengan perintah atasan atau Pejabat yang Berwenang sejauh tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan etika pemerintahan;
- f. menjaga kerahasiaan yang menyangkut kebijakan negara;
 - g. menggunakan kekayaan dan barang milik negara secara bertanggung jawab, efektif, dan efisien;
 - h. menjaga agar tidak terjadi konflik kepentingan dalam melaksanakan tugasnya;

Implementasi Merit Sistem

- a) seluruh jabatan sudah memiliki standar kompetensi jabatan;
- b) perencanaan kebutuhan pegawai sesuai dengan beban kerja;
- c) pelaksanaan rekrutmen, seleksi, dan promosi dilakukan secara terbuka berdasarkan kualifikasi individual dan standar kompetensi jabatan;
- d) memiliki manajemen karir yang terdiri dari perencanaan, pengembangan, dan pola karir;
- e) memperlakukan pegawai ASN secara adil, setara dan non diskriminatif;
- f) memberikan gaji yang sama pada posisi dan bobot jabatan yang sama;
- g) memberikan penghargaan dan mengenakan sanksi berdasarkan pada kinerja;
- h) menerapkan standar integritas dan perilaku pegawai ASN;
- i) merencanakan dan memberikan kesempatan pengembangan kompetensi sesuai hasil pengelolaan kinerja;
- j) menjaga netralitas pegawai ASN dari intervensi politik;
- k) memberikan perlindungan kepada pegawai ASN dari tindakan penyalahgunaan wewenang; dan
- l) memiliki sistem informasi berbasis kompetensi yang terintegrasi.

Perubahan Kebijakan Sumber Daya Manusia menurut UU ASN :⁹²

- a) Karier ditentukan berdasarkan komitmen terhadap kinerja bukan hanya kedudukan;
- b) Pangkat melekat pada jabatan bukan pada orang;
- c) Remunerasi ditentukan pada kinerja bukan semata pada jabatan saja;
- d) Kedudukan dalam jabatan didasarkan pada:
 - Standar Kompetensi
 - Pengembangan Kompetensi bagi PNS & PPPK dalam rangka meningkatkan Profesionalisme.
- e) Pembatasan masa jabatan (5 tahun);
- f) Rekrutmen terbuka untuk Jabatan Pimpinan Tinggi
- g) ASN dinamis mengikuti tupoksi yang dinamis

Perubahan paradigma pengelolaan pegawai dalam organisasi yang telah bergeser dari pendekatan administrasi kepegawaian menjadi manajemen sumber daya manusia mengharuskan perubahan dari perspektif lama manajemen kepegawaian yang menekankan hak dan kewajiban individual pegawai menjadi perspektif pengembangan sumber daya manusia (*human resource development*). Aparatur Sipil Negara serta pola baru manajemen untuk menjawab berbagai tantangan yang dihadapi bangsa Indonesia pada Abad 21. Pegawai Aparatur Negara termasuk Aparatur Sipil Negara merupakan modal Bangsa dan Negara yang harus selalu dijaga dengan baik, dikembangkan, dan dihargai. Karena itu disarankan untuk menerapkan manajemen kepegawaian Aparatur Sipil Negara yang membantu dan mendukung para Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah yang tergabung dalam ASN untuk merealisasikan seluruh potensi mereka sebagai pegawai pemerintah dan sebagai warganegara.⁹³

⁹² Yuliana Setiawati, *op.cit.*

⁹³ Komisi II DPR RI, "Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara", *op.cit.*, hal. 58.

Peraturan Pelaksanaan dari UU Nomor 5 Tahun 2014 sampai saat ini belum diundangkan. Menurut Direktur Peraturan Perundang-Undangan Badan Kepegawaian Negara peraturan tersebut sudah mulai disusun. Daftar Rancangan Peraturan dapat disajikan dalam tabel berikut.⁹⁴

Tabel. 2.1

RANCANGAN PERATURAN PEMERINTAH/PERATURAN PELAKSANA ASN DAN PERATURAN PEMERINTAH YANG SUDAH ADA

NO	Rancangan Peraturan Pemerintah ASN (R-PP ASN)	Peraturan Pemerintah yang Sudah Ada
1.	R-PP tentang pemberhentian, Pemberhentian Sementara, dan Pengaktifan Kembali	1. PP 32/1979 jo PP 19/2013 tentang Pemberhentian PNS 2. PP 4/1966 tentang Pemberhentian/Pemberhentian Sementara PNS
2.	R-PP tentang PNS Yang Diangkat Sebagai Pejabat Negara	PP 4/1976 tentang PNS yang menjadi Pejabat Negara
3.	R-PP tentang Hak dan Kewajiban Pegawai ASN	1. PP 24/1976 ttg Cuti PNS 2. Peraturan pelaksana lainnya
4.	R-PP tentang Pengisian Jabatan ASN tertentu yang berasal dari prajurit TNI dan anggota POLRI	PP 15/2001 tentang Pengalihan status anggota TNI dan anggota POLRI menjadi PNS untuk menduduki jabatan struktural
5.	R-PP tentang Disiplin	1. PP 53/2010 tentang Disiplin PNS 2. Peraturan pelaksana lainnya
6.	R-PP tentang Upaya Administratif dan Badan Pertimbangan ASN	PP 24/2011 tentang Bapek

⁹⁴ Haryomo Dwi Putranto, Bimbingan Teknis Kepegawaian, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan tahun 2014.

NO	Rancangan Peraturan Pemerintah ASN (R-PP ASN)	Peraturan Pemerintah yang Sudah Ada
7.	R-PP Manajemen PPPK	Sudah mempunyai RPP Pegawai Tidak tetap
8.	R-PP tentang Korps Pegawai ASN	PP 42/2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik PNS
9.	R-PP tentang Tata Cara Penyusunan dan Penetapan Kebutuhan Jumlah dan Jenis Jabatan	1. PP 97/2000 jo PP 54/2003 tentang Formasi PNS 2. Peraturan pelaksana lainnya
10.	R-PP Pengadaan dan Tata Cara Sumpah/Janji PNS	1. PP 98/2000 jo PP 78/2013 tentang Pengadaan PNS 2. Peraturan pelaksana lainnya
11.	R-PP tentang Pangkat dan Jabatan	1. PP 99/2000 jo PP 12/2002 tentang kenaikan pangkat 2. Peraturan pelaksana lainnya
12.	R-PP tentang Gaji, Tunjangan Kinerja, Tunjangan Kemahalan dan Fasilitas Lain	PP 7/1977 jo PP 22/2013 ttg Gaji PNS Peraturan pelaksana lainnya
13.	R-PP tentang Pengelolaan Program Jaminan Pensiun & Jaminan Hari Tua	1. UU 11/1969 tentang Pensiun PNS 2. Peraturan pelaksana lainnya
14.	R-PP tentang Perlindungan (Jaminan Kesehatan, Jaminan Kecelakaan Kerja, Jaminan Kematian dan Bantuan Hukum)	1. PP 25/1981 jo PP 20/2013 tentang Asuransi Sosial PNS 2. PP 67/1991 tentang Asuransi Sosial ABRI (dan PNS di Kem. Pertahanan)
15.	R-PP tentang Pengembangan Karier, Pengembangan Kompetensi, Pola Karier, Promosi dan Mutasi	1. PP 100/2000 jo PP 13/2002 tentang Pengangkatan PNS dalam Jabatan Struktural 2. PP 101/2000 tentang Diklat PNS

NO	Rancangan Peraturan Pemerintah ASN (R-PP ASN)	Peraturan Pemerintah yang Sudah Ada
16.	R-PP tentang Jabatan Administrasi dan Kompetensi	-
17.	R-PP tentang Jabatan Pimpinan Tinggi	-
18.	R-PP tentang Jabatan Fungsional	1. PP 16/1994 jo PP 40/2010 tentang Jabatan Fungsional 2. Keppres 87/1999 no Perpres 97/2012 tentang Rumpun Jabatan PNS
19.	R-PP tentang Penilaian Kinerja	1. PP 46/2011 2. Peraturan pelaksana lainnya



BAB 3

STATUS KEPEGAWAIAN DOSEN PNS YANG MENJADI HAKIM AD HOC TIPIKOR BERDASARKAN PENJELASAN PASAL 16 UNDANG-UNDANG NOMOR 46 TAHUN 2009 TENTANG PENGADILAN TINDAK PIDANA KORUPSI

3.1. Hakim Ad Hoc Tindak Pidana Korupsi: Sejarah, Konsep, Kedudukan dan Hak Keuangan

Menurut *Black's Law Dictionary*, istilah “*ad hoc*” berarti *formed for a particular purpose* (Latin)-dibentuk atau diadakan untuk suatu tujuan khusus. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa Hakim *ad hoc* adalah hakim, berasal dari luar pengadilan yakni orang yang punya pengalaman dan spesialisasi pengetahuan dalam bidang tertentu, yang direkrut secara khusus untuk tujuan tertentu, dalam menangani perkara tertentu.⁹⁵

Dalam naskah akademik Rancangan Pengadilan Tipikor,⁹⁶ hakim *ad hoc* itu: “...dapat juga disebut sebagai sistem juri artinya hakim dimaksud bukan saja dipilih karena dasar pengetahuan yang dimilikinya, tetapi juga bertindak mewakili kepentingan publik untuk memastikan jaminan keberpihakan hukum pada kedaulatan rakyat serta nilai-nilai yang berkembang di masyarakat. Keberadaan hakim *ad hoc* dimaksudkan sebagai representasi dari kepentingan masyarakat maka pengadilan akan dapat lebih dipertanggungjawabkan.”

Hakim *ad hoc* secara resmi telah masuk dalam pengadilan pidana Indonesia yang dimulai dari Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).⁹⁷ Secara historis bentuk hakim *ad hoc* yakni partisipasi dari luar peradilan ikut duduk sebagai hakim bersama-sama hakim karir untuk tujuan khusus

⁹⁵ Tim Taskforce, *Naskah Akademis dan Rancangan Undang-Undang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi*, (Jakarta: KRHN, 2008), hal. 42.

⁹⁶ Tim Taskforce, *loc. cit.*, hal. 43.

⁹⁷ Indonesia (9), *Undang Undang Peradilan Tata Usaha Negara*, UU No. 5 Tahun 1986 sebagaimana dirubah oleh UU No. 9 Tahun 2004, (LN. 77 Tahun 1986, LN No. 35 Tahun 2005, TLN No. 4380), Pasal 135 ayat (1) UU Peradilan Tata Usaha Negara: Dalam hal Pengadilan memeriksa dan memutus perkara Tata Usaha Negara tertentu yang memerlukan kealdian khusus, maka Ketua Pengadilan dapat menunjuk seorang Hakim *Ad Hoc* sebagai Anggota Majelis.

yang sesungguhnya sudah pernah dijalankan sebelumnya di Indonesia. Hakim *ad hoc* yang secara konseptual kedudukannya untuk tujuan khusus (*a special purpose*) seperti dalam pengadilan pidana dewasa ini bukanlah suatu hal baru dalam sejarah pengadilan di Indonesia.⁹⁸

Hakim *ad hoc* diadakan dalam PTUN ide awalnya adalah karena faktor perlunya keahlian dalam majelis hakim ketika mengadili perkara. Ketika proses perancangan pembentukan PTUN disadari akan adanya suatu keperluan untuk mengantisipasi materi kewenangan (yurisdiksi) dari pengadilan yang akan dibentuk itu, yang bersifat khusus sehingga memerlukan keahlian seperti masalah lingkungan, perpajakan, agraria, kepegawaian, dan seterusnya. Kebutuhan akan keahlian dalam majelis hakim itu tidak cukup dapat diharapkan dari hakim karir.⁹⁹ Hakim *ad hoc* yang pertama-tama dimasukan dalam PTUN pada tahun 1986 ini kemudian secara berturut-turut diikuti dalam lingkungan peradilan umum yakni dalam pengadilan-pengadilan khususnya: Pengadilan Niaga, HAM, Tipikor dan Perikanan.¹⁰⁰

Pembentukan Pengadilan Tipikor berangkat dari satu paradigma disatu sisi bahwa korupsi dipandang sebagai kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*) sehingga memerlukan penanganan yang luar biasa. Kemudian di sisi yang lain, rendahnya kepercayaan publik terhadap sistem peradilan umum. Kepercayaan publik ini rendah karena adanya beberapa kelemahan yang dapat diidentifikasi antara lain maraknya praktik mafia peradilan (*judicial corruption*), rendahnya integritas dan terbatasnya kapastias hakim. Pada saat yang sama penanganan perkara tidak transparan, adanya putusan yang janggal atau kontroversial serta tidak sesuai dengan rasa keadilan. Semua ini menjadi faktor lunturnya kepercayaan masyarakat terhadap institusi peradilan umum sehingga memerlukan pengadilan khusus dengan Hakim *ad hoc*.¹⁰¹

⁹⁸ Luhut M.P Pangaribuan, *op. cit.*, hal. 421.

⁹⁹ *Ibid.*, hal 422

¹⁰⁰ *Ibid.* hal. 426.

¹⁰¹ Luhut M.P Pangaribuan, *op. cit.*, hal 429.

Pengadilan Tindak Pidana Korupsi yang dibentuk berdasarkan ketentuan Pasal 53 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 012-016-019/PUU-IV/2006 tanggal 19 Desember 2006 dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹⁰² Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut pada dasarnya sejalan dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, yang menentukan bahwa pengadilan khusus hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan peradilan umum yang dibentuk dengan undang-undang tersendiri. Berdasarkan hal tersebut maka perlu pengaturan mengenai Pengadilan Tindak Pidana Korupsi dalam suatu undang-undang tersendiri.¹⁰³ Diundangkannya Undang-Undang Nomor 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi maka secara resmi Pengadilan Tindak Pidana Korupsi dibentuk.

Pengadilan Tindak Pidana Korupsi merupakan pengadilan khusus yang berada di lingkungan Peradilan Umum,¹⁰⁴ berkedudukan di setiap ibukota kabupaten/kota yang daerah hukumnya meliputi daerah hukum pengadilan negeri yang bersangkutan.¹⁰⁵ Khusus untuk Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Pengadilan Tindak Pidana Korupsi berkedudukan di setiap kotamadya yang daerah hukumnya meliputi daerah hukum pengadilan negeri yang bersangkutan.¹⁰⁶

Berdasarkan Pasal 10 ayat (1) UU Pengadilan Tipikor, dalam memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tindak pidana korupsi, Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, pengadilan tinggi, dan Mahkamah Agung terdiri

¹⁰² Putusan perkara yang diajukan oleh Mulyana W Kusuma dkk, MK dalam putusan menilai bahwa ketentuan Pasal 53 UU No. 30 Tahun 2002 bertentangan dengan UUD 1945, karena telah terjadi dualisme penegakan hukum dalam sistem peradilan tindak pidana korupsi. Dualisme yang menimbulkan ketidakpastian hukum dan merugikan hak-hak konstitusional para pemohon.

¹⁰³ Indonesia (1), *op.cit.*, Penjelasan Umum UU Nomor 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi.

¹⁰⁴ Indonesia (1) *op.cit.*, Pasal 2.

¹⁰⁵ Indonesia (1) *op.cit.*, Pasal 3.

¹⁰⁶ Indonesia (1) *op.cit.*, Pasal 4.

atas Hakim Karier dan Hakim *ad hoc*. yang persyaratan pemilihan dan pengangkatannya berbeda dengan Hakim pada umumnya. Keberadaan Hakim *ad hoc* diperlukan karena keahliannya sejalan dengan kompleksitas perkara tindak pidana korupsi, baik yang menyangkut modus operandi, pembuktian, maupun luasnya cakupan tindak pidana korupsi antara lain di bidang keuangan dan perbankan, perpajakan, pasar modal, pengadaan barang dan jasa pemerintah.¹⁰⁷ Di samping itu, terdapat definisi lain tentang Hakim *ad hoc* yaitu berdasarkan Pasal 1 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2013 tentang Hak Keuangan Dan Fasilitas Hakim *Ad hoc*,¹⁰⁸ Hakim *ad hoc* adalah hakim yang memiliki keahlian dan pengalaman di bidang tertentu untuk memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara yang diangkat untuk jangka waktu tertentu dan pengangkatannya diatur dalam undang-undang.

Kedudukan Hakim *ad hoc* dibandingkan dengan Hakim Karier dalam menangani perkara adalah sama. Hal tersebut bisa dilihat dari tugasnya dalam memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tindak pidana korupsi, Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, Pengadilan Tinggi, dan Mahkamah Agung terdiri atas Hakim Karier dan Hakim *ad hoc*.¹⁰⁹ Sehingga keberadaan Hakim *ad hoc* tersebut merupakan syarat dalam memutus perkara tindak pidana korupsi yang diatur dalam Undang-Undang tersebut.

Hakim *ad hoc* memiliki hak keuangan dan fasilitas sebagai berikut: ¹¹⁰

- a. tunjangan;
- b. rumah negara;
- c. fasilitas transportasi;
- d. jaminan kesehatan;
- e. jaminan keamanan dalam menjalankan tugasnya;
- f. biaya perjalanan dinas; dan

¹⁰⁷ Indonesia (1), *op.cit.*, Penjelasan Umum UU Nomor 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi.

¹⁰⁸ Indonesia (10), *Peraturan Presiden tentang Hak Keuangan Dan Fasilitas Hakim Ad Hoc*, PerPres No. 13 Tahun 2013.

¹⁰⁹ Indonesia (1), *op.cit.*, Pasal 10 ayat (1).

¹¹⁰ Indonesia (10), *op.cit.*, Pasal 2.

g. uang penghargaan.

Hakim *ad hoc* diberikan tunjangan setiap bulannya.¹¹¹ Untuk hakim yang berasal dari pegawai negeri dan menerima tunjangan sebagai Hakim *ad hoc* tidak berhak atas tunjangan jabatan struktural maupun fungsional dari instansi dimana Hakim *Ad hoc* tersebut berasal,¹¹² sejak dilantik sebagai Hakim *ad hoc*.¹¹³

3.2. Rekrutmen Hakim *Ad Hoc* Pengadilan Tindak Pidana Korupsi

Hakim *ad hoc* pada Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, pengadilan tinggi, dan pada Mahkamah Agung diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Ketua Mahkamah Agung.¹¹⁴ Untuk memilih dan mengusulkan calon Hakim *ad hoc* pada Pengadilan Tindak Pidana Korupsi dan pengadilan tinggi, Ketua Mahkamah Agung membentuk panitia seleksi yang terdiri dari unsur Mahkamah Agung dan masyarakat yang dalam menjalankan tugasnya bersifat mandiri dan transparan.¹¹⁵

Untuk dapat diangkat sebagai Hakim *ad hoc* Tipikor, calon harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:¹¹⁶

- a. warga negara Republik Indonesia;
- b. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- c. sehat jasmani dan rohani;
- d. berpendidikan sarjana hukum atau sarjana lain dan berpengalaman di bidang hukum sekurang-kurangnya selama 15 (lima belas) tahun untuk Hakim *ad hoc* pada Pengadilan Tindak Pidana Korupsi dan pengadilan tinggi, dan 20 (dua puluh) tahun untuk Hakim *ad hoc* pada Mahkamah Agung;

¹¹¹ Indonesia (10), *op.cit.*, Pasal 3.

¹¹² *Ibid.*, Pasal 3 ayat (4).

¹¹³ *Ibid.*, Pasal 8 ayat (1).

¹¹⁴ Indonesia (1), *op.cit.*, Pasal 10 ayat (4).

¹¹⁵ *Ibid.*, Pasal 13 ayat (1).

¹¹⁶ Indonesia (10), *op.cit.* Pasal 12.

- e. berumur sekurang-kurangnya 40 (empat puluh) tahun pada saat proses pemilihan untuk Hakim *ad hoc* pada Pengadilan Tindak Pidana Korupsi dan pengadilan tinggi, dan 50 (lima puluh) tahun untuk Hakim *ad hoc* pada Mahkamah Agung;
- f. tidak pernah dipidana karena melakukan kejahatan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- g. jujur, adil, cakap, dan memiliki integritas moral yang tinggi serta reputasi yang baik;
- h. tidak menjadi pengurus dan anggota partai politik;
- i. melaporkan harta kekayaannya;
- j. bersedia mengikuti pelatihan sebagai Hakim tindak pidana korupsi; dan
- k. bersedia melepaskan jabatan struktural dan/atau jabatan lain selama menjadi Hakim *ad hoc* tindak pidana korupsi.

Selain syarat tersebut, Hakim *ad hoc* dilarang merangkap menjadi:¹¹⁷

- a. pelaksana putusan pengadilan;
- b. wali, pengampu, dan pejabat yang berkaitan dengan suatu perkara yang diperiksa olehnya;
- c. pimpinan atau anggota lembaga negara;
- d. kepala daerah;
- e. advokat;
- f. notaris/Pejabat Pembuat Akta Tanah;
- g. jabatan lain yang dilarang dirangkap sesuai dengan peraturan perundang-undangan; atau
- h. pengusaha.

Masa jabatan Hakim *ad hoc* Tipikor¹¹⁸ adalah 5 (lima) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan. Dengan demikian, apabila Hakim *ad hoc* diangkat dua kali masa jabatan maka, lama masa jabatan adalah 10 (sepuluh) tahun, dan selama itu pula Hakim

¹¹⁷ Indonesia (1)., *op.cit.*, Pasal 15.

¹¹⁸ Pasal 10 ayat (5) UU UU 46 Tahun 2009.

ad hoc yang berasal bersedia melepaskan jabatan struktural dan/atau jabatan lain selama menjadi Hakim *ad hoc* tindak pidana korupsi.

Berdasarkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 04 Tahun 2009 tentang Pedoman Penyelenggaraan Seleksi Calon Hakim *ad hoc* Pada Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, Pengadilan Tinggi, dan Mahkamah Agung:¹¹⁹

a. Pasal 2

- (1) Tahapan penyelenggaraan seleksi calon hakim *Ad hoc* terdiri atas;
 - a. Seleksi Administrasi
 - b. Tes Tertulis
 - c. Seleksi Kompetensi
- (2) Calon Hakim *ad hoc* diwajibkan mengikuti tahapan penyelenggaraan seleksi sebagaimana dimaksud ayat (1)

Berdasarkan data yang diperoleh dari Mahkamah Agung Tahun 2010, 2011 dan 2015 yang menjadi Hakim *ad hoc* Tindak Pidana Korupsi dan Hakim *ad hoc* Tipikor yang berasal dari dosen PNS dapat disajikan dalam tabel berikut:¹²⁰

Tabel. 3.1.

Jumlah Hakim *Ad Hoc* Tipikor Tahun 2010, 2011, Tahun 2015

PENGADILAN	2010		2011		2015	
	BERASAL DARI		BERASAL DARI		BERASAL DARI	
	DOSEN PNS	PEKERJAAN LAIN	DOSEN PNS	PEKERJAAN LAIN	DOSEN PNS	PEKERJAAN LAIN
TINGKAT PERTAMA	-	56	1	53	-	11
TINGKAT BANDING	4	22	2	28	-	4
Jumlah	4	78	3	81	-	15

¹¹⁹ Indonesia (11), *Peraturan Mahkamah Agung Pedoman Penyelenggaraan Seleksi Calon Hakim Ad hoc Pada Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, Pengadilan Tinggi, dan Mahkamah Agung.*, PerMA Nomor 04 Tahun 2009, tanggal 5 November 2009.

¹²⁰ Data selengkapnya dilampirkan dalam lampiran tesis ini.

3.3. Status Kepegawaian Dosen PNS Yang Menjadi Hakim *Ad Hoc* Tipikor Berdasarkan Penjelasan Pasal 16 Undang-Undang Nomor 46 Tahun 2009 Tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi

3.3.1. Pegawai Negeri Sipil yang Memangku Jabatan Fungsional Dosen

Berdasarkan UU Aparatur Sipil Negara,

- a. Pasal 1 angka 2, 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.
- b. Pasal 1 angka 3 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.

Menurut Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Jabatan Fungsional adalah sekelompok jabatan yang berisi fungsi dan tugas berkaitan dengan pelayanan fungsional yang berdasarkan pada keahlian dan keterampilan tertentu. Selanjutnya menurut Pasal 1 angka 12, Pejabat Fungsional adalah Pegawai ASN yang menduduki Jabatan Fungsional pada instansi pemerintah. Berdasarkan PP Jabatan Fungsional PNS, Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil atau jabatan fungsional adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak seseorang Pegawai Negeri Sipil dalam suatu satuan organisasi yang dalam pelaksanaan tugasnya didasarkan pada keahlian dan/atau ketrampilan tertentu serta bersifat mandiri.¹²¹ Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil ke dalam jabatan fungsional pada instansi

¹²¹ Indonesia (12), *Peraturan Pemerintah Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil*, PP No. 16 Tahun 1994 sebagaimana telah dirubah oleh PP No. 40 Tahun 2010, (LN No. 22 Tahun 1994, TLN No. 3547 dan LN No. 51 Tahun 2010, TLN No. 5121)., Pasal 1 ayat 1

pemerintah ditetapkan oleh pejabat yang berwenang sesuai formasi yang telah ditetapkan.¹²²

Pasal 13 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 1994 Tentang Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil Sebagaimana Telah Dirubah oleh PP Nomor 40 Tahun 2010:

- (1) Kepada Pegawai Negeri Sipil yang menduduki jabatan fungsional dan telah ditetapkan angka kreditnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 dan Pasal 5 diberikan tunjangan jabatan fungsional.
- (2) Besarnya tunjangan jabatan fungsional untuk setiap rumpun jabatan fungsional ditetapkan dengan Keputusan Presiden.

Jabatan fungsional dosen yang selanjutnya disebut jabatan Akademik Dosen,¹²³ adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak seseorang Dosen dalam suatu satuan pendidikan tinggi yang dalam pelaksanaannya didasarkan pada keahlian tertentu serta bersifat mandiri.

Dosen sebagai pendidik profesional mempunyai fungsi, peran, dan kedudukan yang sangat strategis. Dosen sebagai tenaga profesional mempunyai visi terwujudnya penyelenggaraan pembelajaran sesuai dengan prinsip-prinsip profesionalitas untuk memenuhi hak yang sama bagi setiap warga negara dalam memperoleh pendidikan yang bermutu. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen menegaskan bahwa dosen wajib memiliki kualifikasi akademik, kompetensi, sertifikat pendidik, sehat jasmani dan rohani, dan memenuhi kualifikasi lain yang dipersyaratkan satuan pendidikan tinggi tempat bertugas, serta memiliki kemampuan untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional.¹²⁴

¹²² Indonesia (12), *op.cit.*, Pasal 7.

¹²³ Indonesia (13), *Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Jabatan Fungsional Dosen dan Angka Kreditnya*, PermenPAN dan RB Nomor 17 Tahun 2013, (Berita Negara Indonesia No. 466 Tahun 2013), Pasal 1 angka 1.

¹²⁴ Indonesia (14), *Peraturan Pemerintah tentang Dosen*, PP Nomor 37 Tahun 2009, (LN Nomor 76 Tahun 2009, TLN Nomor 5007), Penjelasan Umum.

Dosen adalah pendidik profesional dan ilmuwan dengan tugas utama mentransformasikan, mengembangkan, dan menyebarkan ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni melalui pendidikan, penelitian, dan pengabdian kepada masyarakat.¹²⁵ Tugas utama tersebut tidak menutup kemungkinan dosen PNS diangkat dalam jabatan lain misalnya jabatan struktural,¹²⁶ maupun mengikuti seleksi sebagai pejabat negara, anggota komisioner maupun sebagai Hakim *ad hoc*.¹²⁷

Peraturan yang mengatur Jabatan Fungsional Dosen dan Angka Kreditnya adalah Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 17 Tahun 2013:

- a. Pasal 23, Pejabat yang berwenang mengangkat PNS dalam jabatan Akademik Dosen sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- b. Pasal 24 ayat (1) PNS yang diangkat pertama kali dalam jabatan Akademik Dosen harus memenuhi syarat:
 - a) Berijazah paling rendah Magister (S2) atau yang sederajat dari pendidikan tinggi yang terakreditasi
 - b) Pangkat paling rendah Penata Muda Tingkat I, golongan ruang III/b
 - c) Memiliki karya ilmiah yang diterbitkan pada jurnal ilmiah untuk Asisten Ahli dan Lektor; dan

¹²⁵ Indonesia (14), *op.cit.*, Pasal 1 angka 1.

¹²⁶Indonesia (14), *op.cit.*, Pasal 18 (1), Dosen yang diangkat oleh Pemerintah dapat ditempatkan pada jabatan struktural di luar perguruan tinggi.

¹²⁷Misalnya menjadi Kepala Perwakilan Ombudsman berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2011 tentang Pembentukan, Susunan dan Tata Kerja perwakilan Ombudsman RI di Daerah, atau misalnya PNS yang menjadi anggota komisioner KPK berdasarkan Pasal 29 UU KPK, atau PNS yang akan mengikuti seleksi Hakim Agung berdasarkan UU Nomor 3 Tahun 2009 tentang MA, menjadi Hakim MK berdasarkan UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang MK, dan menjadi anggota Komisi Yudisial berdasarkan UU Nomor 18 Tahun 2011 tentang KY. Menurut masing-masing undang tersebut PNS diberhentikan sementara dari jabatan organiknya. Lihat pula PP Nomor. 4 Tahun 1976 tentang Pegawai Negeri yang Menjadi Pejabat Negara. Berdasarkan UU ASN Pasal 88 ayat (1) UU Nomor 5 Tahun 2014 PNS diberhentikan sementara, apabila: a. diangkat menjadi pejabat negara; b. diangkat menjadi komisioner atau anggota lembaga nonstruktural.

d) Nilai prestasi kerja paling kurang bernilai baik dalam 1 (satu) tahun terakhir.

c. Pasal 24 ayat (3), Pengangkatan pertama kali sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan pengangkatan untuk mengisi lowongan formasi dari Calon PNS.

d. Pasal 25

(1) Pengangkatan PNS dari jabatan lain ke dalam jabatan Akademik

Dosen dapat dipertimbangkan apabila:

a. Memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (1)

b. Memiliki pengalaman mengajar (magang) pada pendidikan tinggi paling kurang 2 (dua) tahun; dan

c. Tersedianya formasi untuk jabatan Akademik Dosen

(2) Pangkat yang ditetapkan bagi PNS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sama dengan pangkat yang dimilikinya, dan jenjang jabatan ditetapkan sesuai dengan jumlah angka kredit yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang menetapkan angka kredit.

(3) Jumlah angka kredit sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dari unsur utama dan unsur penunjang.

e. Pasal 27

Pengangkatan PNS pada instansi pemerintah pusat dalam Jabatan Fungsional Dosen dilaksanakan sesuai dengan jumlah kebutuhan lowongan jabatan yang ditetapkan dalam formasi yang ditetapkan oleh Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi setelah mendapat pertimbangan tertulis dari Kepala Badan Kepegawaian Negara

f. Pasal 30

Dosen dibebaskan sementara dari jabatannya, apabila:

a) Diberhentikan sementara dari PNS

b) Ditugaskan secara penuh di luar jabatan Akademik Dosen

c) Menjalani Cuti di luar tanggungan negara; atau

- d) Menjalani tugas belajar lebih dari 6 (enam) bulan;
- g. Pasal 31 ayat (1) Dosen yang dibebaskan sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 huruf a, dapat diangkat kembali dalam jabatan Akademik Dosen apabila berdasarkan keputusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap dinyatakan tidak bersalah atau dijatuhi pidana percobaan.
- h. Pasal 31 ayat (2) Dosen yang dibebaskan sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 huruf b, dapat diangkat kembali ke dalam jabatan Akademik Dosen sebelum mencapai batas usia pensiun sesuai dengan jabatan terakhir yang didudukinya.
- i. Pasal 31 ayat (3) Dosen yang telah selesai menjalani pembebasan sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 huruf c, dapat diangkat kembali ke dalam jabatan Akademik Dosen.
- j. Pasal 31 ayat (6) PNS yang diangkat kembali ke dalam jabatan Akademik Dosen, jenjang jabatannya ditetapkan sesuai dengan jabatan Akademik Dosen terakhir yang pernah dimilikinya.

3.3.2. Cuti di Luar Tanggungan Negara

Ketentuan di dalam penjelasan Pasal 16 UU Nomor 46 Tahun 2009 Tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi membuat tidak jelas status kepegawaian dosen PNS yang menjadi Hakim *ad hoc* Tipikor. Hal ini disebabkan karena Penjelasan Pasal 16 Undang-Undang Nomor 46 Tahun 2009 tidak sesuai dengan peraturan lain, bahkan norma yang terdapat dalam penjelasan Pasal 16 tersebut bertentangan dengan norma lain. Ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 46 Tahun 2009 yang mengatur ketentuan Dosen PNS yang menjadi hakim *ad hoc* Tipikor :

- a. Pasal 10 ayat (5), Hakim *ad hoc* diangkat untuk masa jabatan selama 5 (lima) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan.
- b. Pasal 16, Hakim *ad hoc* yang memangku jabatan struktural dan/atau fungsional harus melepaskan jabatannya.

c. Penjelasan Pasal 16, pelepasan jabatan dalam ketentuan ini bersifat sementara selama menjadi Hakim *ad hoc*. Dalam hal Hakim *ad hoc* memegang jabatan fungsional sebagai dosen pada perguruan tinggi dan berstatus pegawai negeri, yang bersangkutan menjalani cuti di luar tanggungan negara.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1976, tentang Cuti Pegawai Negeri Sipil,¹²⁸ bahwa cuti diluar tanggungan negara diberikan dengan ketentuan :

- a) Pasal 26, Pegawai Negeri Sipil tersebut telah bekerja sekurang-kurangnya 5 (lima) tahun secara terus menerus, diberikan untuk paling lama 3 (tiga) tahun dan dapat diperpanjang paling lama 1 tahun.
- b) Pasal 27, Cuti di luartanggungan Negara mengakibatkan Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan dibebaskan dari jabatannya.
- c) Pasal 28, Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan mengajukan permintaan secara tertulis kepada pejabat yang berwenang memberikan cuti disertai alasan-alasannya dan cuti di luar tanggungan negara hanya dapat diberikan dengan keputusan dari pejabat yang berwenang mendapat persetujuan dari Kepala Badan Kepegawaian Negara.
- d) Pasal 29, Selama menjalankan cuti diluar tanggungan negara, Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan tidak berhak menerima penghasilan dari Negara dan tidak diperhitungkan sebagai masa kerja Pegawai Negeri Sipil dan selama menjalankan cuti di luar tanggungan Negara tidak diperhitungkan sebagai masa kerja Pegawai Negeri Sipil.
- e) Pasal 30, setelah menjalankan cuti di luar tanggungan negara, maka Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan apabila tidak melaporkan diri kembali kepada instansi induknya, diberhentikan dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil.

¹²⁸ Indonesia (3), *op.cit.*

Dosen PNS yang menjadi Hakim *ad hoc* Tipikor, hanya dapat memperoleh cuti di luar tanggungan negara paling lama 4 (empat) tahun, sedangkan masa jabatan Hakim *ad hoc* Tipikor adalah 5 (lima) tahun bahkan bisa diangkat kembali untuk satu kali masa jabatan, sehingga masa jabatan bisa mencapai 10 (sepuluh) tahun. Selain itu, masa kerja Pegawai Negeri Sipil dan selama menjalankan cuti di luar tanggungan Negara tidak diperhitungkan.

Penjelasan Pasal 16 Undang-Undang Nomor 46 Tahun 2009 membuat tidak jelas status kepegawaian dosen PNS yang menjadi hakim Tipikor. Hal ini telah membuat tidak dapat diprosesnya permohonan penetapan status kepegawaian dosen PNS yang menjadi Hakim *ad hoc* Tipikor yang diusulkan ke Pejabat Pembina Kepegawaian pada Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan.¹²⁹ Ketentuan menjalankan cuti di luar tanggungan negara ini sangat berbeda dengan mekanisme penetapan status kepegawaian apabila PNS diangkat dalam jabatan pejabat negara maupun jabatan lainnya. itu, ketentuan menjalankan cuti di luar tanggungan negara dapat merugikan dosen PNS yang menjadi Hakim *ad hoc* Tipikor karena:

1. Cuti di luar tanggungan negara diberikan paling lama 3 (tiga) tahun dan dapat diperpanjang lagi selama 1 (satu) tahun.
2. Cuti di luar tanggungan negara hanya dapat diberikan oleh pejabat yang berwenang memberikan cuti tersebut setelah mendapat persetujuan dari Kepala BKN. Begitu pula dengan mekanisme perpanjangan masa cuti di luar tanggungan negara.
3. Selama menjalankan cuti di luar tanggungan negara, PNS yang bersangkutan tidak berhak menerima penghasilan dari negara

¹²⁹ Pada tahun 2011 dan 2012 sebanyak 6 berkas usul penetapan status dosen PNS yang menjadi hakim *ad hoc* Tipikor masuk ke Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. Pada tahun tersebut Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi masih dalam lingkungan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2014. Saat tulisan ini dibuat, Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi ada dalam lingkungan Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2015.

dan tidak diperhitungkan sebagai masa kerja pegawai negeri sipil.¹³⁰

4. Sampai sekarang pemerintah belum menegaskan lebih lanjut mengenai alasan-alasan pribadi penting dan mendesak yang disyaratkan untuk pengajuan cuti di luar tanggungan negara.
5. Cuti di luar tanggungan negara bukan hak, oleh sebab itu permintaan cuti di luar tanggungan negara dapat dikabulkan atau ditolak¹³¹ oleh pejabat yang berwenang memberikan cuti, satu dan lain hal tergantung atas pertimbangan pejabat yang bersangkutan yang didasarkan untuk kepentingan dinas.¹³²

Selain hal tersebut, berdasarkan Surat Edaran Kepala BAKN Nomor 01/SE/1977 tanggal 25 Februari 1977 tentang Permintaan dan Pemberian Cuti Pegawai Negeri Sipil:

1. Pegawai Negeri Sipil yang menjalankan cuti di luar tanggungan negara dibebaskan dari jabatannya, dan jabatan yang lowong itu segera dapat diisi.¹³³

Menurut Ahmad Aniq, S.H., LL.M.,¹³⁴ apabila cuti di luar tanggungan negara, formasi jabatan fungsional dosen PNS tersebut, dapat diisi oleh orang lain. Pendapat tersebut sesuai dengan pengaturan mengenai formasi dosen, bahwa Pengangkatan pertama kali sebagaimana dalam pengisian jabatan Akademik Dosen merupakan pengangkatan untuk mengisi lowongan formasi dari Calon PNS.¹³⁵ Selain hal tersebut, formasi jabatan akademik dosen dapat

¹³⁰ Indonesia (2), *op.cit.*, Pasal 91, masa kerja digunakan untuk pemberhentian atas permintaan sendiri PNS yang diberikan jaminan pensiun.

¹³¹ Indonesia (15), *Surat Edaran Kepala BAKN Permintaan dan Pemberian Cuti Pegawai Negeri Sipil*, SE Kepala BAKN Nomor 01/SE/1977 tanggal 25 Februari 1977, Romawi III angka 7 huruf q, khusus bagi cuti di luar tanggungan negara untuk persalinan keempat dan seterusnya, permintaan cuti tidak dapat ditolak.

¹³² Indonesia (15), *op.cit.*, Romawi III angka 7 huruf c.

¹³³ Indonesia (15), *Ibid.*, Romawi III huruf f.

¹³⁴ Hasil wawancara dengan Ahmad Aniq Perancang Peraturan Perundang-Undanguan Badan Kepegawaian Negara, tanggal 12 Januari 2016.

¹³⁵ Indonesia (13), *op.cit.*, Pasal 24 ayat (3).

diisi oleh PNS dari jabatan lain apabila memenuhi persyaratan menurut peraturan perundang-undangan.¹³⁶

2. PNS yang telah selesai menjalankan cuti di luar tanggungan negara wajib melaporkan diri secara tertulis kepada pimpinan instansi induknya.
3. Pimpinan instansi induk yang telah menerima laporan dari PNS yang telah selesai menjalankan cuti di luar tanggungan negara berkewajiban:
 - 1) Menempatkan dan mempekerjakannya kembali apabila ada lowongan.
 - 2) Apabila tidak ada lowongan, maka pimpinan instansi induk melaporkannya kepada Kepala BKN.
 - 3) Apabila penempatan yang dimaksud di atas tidak mungkin, maka Kepala BKN memberitahukan kepada instansi induk. Atas dasar pemberitahuan ini, maka pimpinan instansi induk memberhentikan PNS yang bersangkutan dari jabatannya karena kelebihan dengan hak-hak kepegawaian menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.
 - 4) Penempatan kembali PNS yang selesai menjalankan cuti di luar tanggungan negara dilakukan dengan surat keutusan dari Kepala BKN.
 - 5) Penempatan kembali yang dimaksud di atas barulah dapat dilakukan setelah ada persetujuan dari Kepala BKN. Untuk mendapatkan persetujuan tersebut, maka pejabat yang berwenang memberikan cuti mengajukan permintaan persetujuan kepada Kepala BKN.

¹³⁶ Indonesia (13), *Ibid.*, Pasal 25.

3.3.3. Permasalahan Status Kepegawaian Dosen PNS yang Menjadi Hakim *Ad Hoc* Tipikor Akibat Tidak Dapat Diterapkannya Penjelasan Pasal 16 UU Nomor 46 Tahun 2009

Manajemen Sumber Daya Manusia, menurut Sondang P. Siagian, mengenal teori keadilan, yang inti teori ini terletak pada pandangan bahwa manusia terdorong untuk menghilangkan kesenjangan antara usaha yang di buat bagi kepentingan organisasi dan imbalan yang diterima. Dalam menumbuhkan persepsi tertentu, seorang karyawan biasanya menggunakan empat hal sebagai pembanding, yaitu:

- a. Harapannya tentang jumlah imbalan yang dianggapnya layak diterima.
- b. Imbalan yang diterima oleh orang lain dalam organisasi yang kualifikasi dan sifat pekerjaannya relatif sama dengan yang bersangkutan sendiri.
- c. Imbalan yang diterima oleh karyawan lain di organisasi lain di kawasan yang sama serta melakukan kegiatan sejenis.
- d. Peraturan perundang-undangan yang berlaku mengenai jumlah dan jenis imbalan yang merupakan hak para karyawan.¹³⁷

Dalam tata penyelenggaraan administrasi negara terdapat pendapat yang mengatakan :

- a. Negara adalah organisasi kerja sama
- b. Negara adalah organisasi jabatan
- c. Negara adalah organisasi kekuasaan

Menurut Lord Action, kekuasaan mempunyai kecenderungan bersalah guna (*power tends to corrupt*), yang apabila dihubungkan dengan orang atau kelompok orang yang diberi kekuasaan, kekuasaan itu mempunyai kecenderungan disalahgunakan. Dengan demikian konstitusi atau undang-undang dasar dengan sadar dibentuk untuk membatasi kekuasaan dalam negara.

Dalam setiap undang-undang dasar sekurang-kurangnya terdapat tiga kelompok materi muatan: pertama, pengaturan tentang hak asasi manusia, kedua susunan ketatanegaraan suatu negara, ketiga

¹³⁷ Sondang P Siagian, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, (Jakarta: Bumi Aksara, 1993), hal. 291-292

pembatasan dan pembagian tugas-tugas ketatanegaraan. Dengan adanya pengaturan hak asasi manusia, berarti bahwa pihak yang berkuasa tidak dapat dan tidak boleh berbuat sewenang-wenang kepada warga negaranya.¹³⁸

Apabila diartikan dalam lingkup yang lebih sempit yaitu hukum kepegawaian yang membicarakan pula mengenai administrasi kepegawaian atau manajemen kepegawaian maka tidak bisa diterapkannya cuti di luar tanggungan negara untuk menentukan status dosen yang menjadi Hakim *ad hoc* Tipikor, dapat menimbulkan dampak yang merugikan organisasi maupun sumber daya aparatur sipil khususnya dosen PNS. Selain itu, ketentuan mengenai cuti di luar tanggungan negara tersebut merupakan mekanisme yang berbeda dibandingkan dengan penentuan status kepegawaian PNS atau dosen PNS apabila memangku jabatan lain di luar jabatan dosen. Apabila hal tersebut tetap dipaksakan dapat dinilai sebagai bentuk ketidakadilan akibat dari penyalahgunaan kekuasaan.

Permasalahan ketidakadilan dapat timbul dalam administrasi kepegawaian karena pergeseran paradigma administrasi kepegawaian saat ini menggunakan Manajemen Sumber Daya Aparatur Sipil Negara yang mengasumsikan pentingnya kesesuaian antara “strategi” organisasi dengan kebijakan dan praktek Manajemen Sumber Daya Manusia, bukan lagi hubungan *monoloyalitas*.¹³⁹

Seperti yang telah diuraikan sebelumnya bahwa pembentukan Pengadilan Tipikor disebabkan karena korupsi adalah kejahatan luar biasa yang memerlukan penanganan yang luar biasa dan sederet permasalahan lainnya diantaranya maraknya praktik mafia peradilan rendahnya integritas dan terbatasnya kapasitas hakim, mengharuskan adanya Hakim *ad hoc* tentu diharapkan dengan keahliannya dapat menuntaskan permasalahan terbesar bangsa sejalan dengan kompleksitas perkara tindak pidana korupsi. Dosen

¹³⁸ Sri Soemantri, *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran dan Pandangan*, (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2014), Hal 357-358.

¹³⁹ Konsep *monoloyalitas* digunakan pemerintahan Orde Baru untuk menguasai struktur birokrasi pemerintahan. Semua pejabat termasuk pegawai harus memihak kepentingan golongan yang berkuasa. Keadaan tersebut membuat sistem sentralisasi pemerintahan menjadi kuat. Konsep *monoloyalitas* ini berdampak terhadap penataan kepegawaian. Sri Hartini, Setiajeng Kadarsih, dan Tedi Sudrajat, *op.cit.*, hal. 1.

sebagaimana telah di uraikan sebelumnya dalam UU Guru dan Dosen merupakan kalangan profesional dan juga kalangan intelektual yang tentu sarat ilmu dan pengalaman yang telah teruji dalam penelitiannya melalui karya ilmiah, maupun apa yang telah diabdikannya pada masyarakat sebagai pelaksana fungsi tri darma perguruan tinggi. Dosen yang mempunyai keahlian dan pengalaman, merupakan salah satu sumber daya manusia yang sangat diperlukan dalam tataran praktis karena pada kenyataannya, sumber daya manusia Indonesia khusus dalam hal seleksi Hakim *ad hoc* di pandang kurang dari segi kualitas maupun kuantitas.¹⁴⁰ Akan tetapi, penjelasan Pasal 16 yang menentukan dosen PNS yang menjadi Hakim *ad hoc* Tipikor harus menjalankan cuti di luar tanggungan negara, membuat tidak jelas status kepegawaian dan merugikan hak-hak kepegawaiannya.

Menurut Arsil,¹⁴¹ ketentuan mengenai dosen yang menjadi Hakim *ad hoc* Tipikor menjalankan cuti di luar tanggungan negara selama menjadi hakim *ad hoc* tujuannya adalah agar hakim *ad hoc* fokus pada penanganan perkara, karena bisa saja hakim yang dari dosen itu mengajar sehingga, di buatlah aturan cuti di luar tanggungan negara. Akan tetapi, ketentuan cuti di luar tanggungan negara tersebut tidak di kaji lebih jauh apakah mempunyai dampak terhadap status kepegawaian dosen tersebut, karena tidak memperhatikan mengenai peraturan tentang cuti Pegawai Negeri Sipil.

Lebih lanjut Arsil menjelaskan bahwa seharusnya memang ketentuan tersebut dikaji kembali, karena ada banyak tipe atau jenis Hakim *ad hoc*, dan karakteristiknya pun berbeda. Ada hakim *ad hoc* yang semi permanen *case by case*, seperti dalam Peradilan Tata Usaha Negara, Peradilan Militer yang masa

¹⁴⁰ Sejak diundangkannya UU tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, MA harus membentuk Pengadilan Tipikor di 34 Provinsi dalam jangka waktu dua tahun. Lihat, "Ketua MA Kecewa Hasil Seleksi Hakim *Ad hoc* Tipikor" dapat diakses di hukmonline.com/berita/baca/t4b80be951d5b7/ketua-ma-kecewa-hasil-seleksi-hakim-ad-hoc-tipikor. Seleksi tahun 2015 dari 58 calon yang lulus sebanyak 15 orang, Sebenarnya menurut Ketua MA M. Hatta Ali yang dibutuhkan adalah sebanyak 50 orang. Lihat pula Agus Sahbani, "Inilah 15 Hakim *Ad hoc* Tipikor Pilihan Pansel", hukmonline.com/berita/baca/t5645da504d716/inilah-15-hakim-ad-hoc-tipikor-pilihan-pansel

¹⁴¹ Wawancara dengan Arsil (Anggota Tim Perumus Naskah Akademik RUU Pengadilan Tindak Pidana Korupsi dan sekarang aktif sebagai Anggota Badan Pekerja Lembaga Kajian & Advokasi Independensi Peradilan), tanggal 5 Januari 2016.

kerjanya hanya apabila ada kasus, hanya beberapa bulan dan itu tidak penting dinyatakan pejabat negara atau tidak. Tapi masing-masing UU sebenarnya bisa menyatakan bahwa hakim *ad hoc* ini adalah pejabat negara. Untuk Hakim *ad hoc* pada pengadilan Tindak Pidana Korupsi, Hakim *ad hoc* tersebut bukan pejabat negara tapi pekerjaannya tetap 5 tahun, mengenai peraturan cuti di luar tanggungan negara ini memang luput dari perhatian saat penyusunan rancangan Undang-Undang tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi. Seharusnya memang ada perbaikan dari segi pengaturan kepegawaian, yang bertitik tolak pada:

1. Agar status pegawainya (sebagai PNS) tidak hilang.
2. Jabatan Fungsional perlu dilepas.

Dengan demikian, perlu ada aturan khusus setingkat menteri mengenai hak pegawai negeri yang menjadi Hakim *ad hoc* yang masa jabatannya lebih dari sekian tahun agar tidak berlarut-larut menunggu perubahan UU, maka seharusnya MenPAN dapat mengatur kemudian.

Di dalam Risalah Rapat Kerja Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi dengan Menteri Hukum dan HAM, Jaksa Agung dan Menteri Negara Pemberdayaan Aparatur Negara, maupun Risalah Rapat Tim Perumus Panitia Khusus RUU Tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi,¹⁴² tidak dibahas mengenai Penjelasan Pasal 16 tersebut. Bahkan tidak terdapat pembicaraan mengenai cuti di luar tanggungan negara bagi Hakim *ad hoc* yang berasal dari dosen. Dalam risalah rapat terdapat pembahasan mengenai usul tambahan dari Fraksi Partai Golkar (FPG) yaitu “*bersedia melepaskan jabatan struktural dan atau jabatan lain selama menjadi hakim*. Usul tersebut mendapat persetujuan baik dari fraksi-fraksi maupun dari pihak pemerintah.¹⁴³ Dalam UU Nomor 46 Tahun 2009

¹⁴² Risalah rapat dapat diperoleh melalui Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID) Sekretariat Jenderal DPR RI, atau melalui www.dpr.go.id dengan melakukan registrasi dan mengajukan permohonan informasi terkait.

¹⁴³ Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Risalah Rapat Kerja Panitia Khusus RUU tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi dengan Menkumham, Jaksa Agung dan Meneg PAN, Masa Persidangan I, Rabu, 9 September 2009, jam 09.00-12.00, Hotel Santika, Petamburan Slipi Jakarta*, hal. 3.

tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, ketentuan tersebut dirumuskan dalam Pasal 12 huruf k. Seluruhnya Pasal 12 tersebut yaitu:

Untuk dapat diangkat sebagai Hakim *ad hoc*, calon harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:

- a. warga negara Republik Indonesia;
- b. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- c. sehat jasmani dan rohani;
- d. berpendidikan sarjana hukum atau sarjana lain dan berpengalaman di bidang hukum sekurang-kurangnya selama 15 (lima belas) tahun untuk Hakim *ad hoc* pada Pengadilan Tindak Pidana Korupsi dan pengadilan tinggi, dan 20 (dua puluh) tahun untuk Hakim *ad hoc* pada Mahkamah Agung;
- e. berumur sekurang-kurangnya 40 (empat puluh) tahun pada saat proses pemilihan untuk Hakim *ad hoc* pada Pengadilan Tindak Pidana Korupsi dan pengadilan tinggi, dan 50 (lima puluh) tahun untuk Hakim *ad hoc* pada Mahkamah Agung;
- f. tidak pernah dipidana karena melakukan kejahatan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- g. jujur, adil, cakap, dan memiliki integritas moral yang tinggi serta reputasi yang baik;
- h. tidak menjadi pengurus dan anggota partai politik;
- i. melaporkan harta kekayaannya;
- j. bersedia mengikuti pelatihan sebagai Hakim tindak pidana korupsi; dan
- k. bersedia melepaskan jabatan struktural dan/atau jabatan lain selama menjadi Hakim *ad hoc* tindak pidana korupsi.

Kemudian dalam UU Nomor 46 Tahun 2009 Pasal 12 huruf k tersebut di tegaskan lagi dalam Pasal 16, selain larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15, Hakim *ad hoc* yang memangku jabatan struktural dan/atau fungsional harus melepaskan jabatannya.

Ketentuan yang mengharuskan Dosen cuti di luar tanggungan negara seperti yang dikemukakan Arsil adalah bertujuan agar dosen tidak melakukan pekerjaannya sebagai dosen. Akan tetapi, apabila alasannya demikian, dosen tersebut bisa saja mengajar, karena tidak secara tegas disebutkan dilarang.

Dosen yang melepaskan jabatan fungsional, atau menjabat apapun di luar tugas utama sebagai dosen, tidak ada ketentuan dilarang mengajar. Tapi batasannya sudah jelas yaitu apabila yang bersangkutan tetap mengajar, tidak bisa menuntut perhitungan angka kredit atau tidak bisa mendapat tunjangan fungsional sebagai dosen. Hal ini apabila dikaitkan dengan jabatan Hakim *ad Hoc*, terdapat larangan menerima tunjangan di luar jabatan sebagai hakim *ad hoc* yaitu berdasarkan Pasal 3 UU Hak Keuangan dan Fasilitas Hakim Ad Hoc:¹⁴⁴

- (1) Kepada Hakim *ad hoc* diberikan tunjangan setiap bulannya.
- (2) Besaran tunjangan Hakim *ad hoc* pada setiap Pengadilan tercantum dalam Lampiran yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Peraturan Presiden ini.
- (3) Besaran tunjangan Hakim *ad hoc* sudah termasuk pajak penghasilan.
- (4) Hakim *ad hoc* yang berasal dari pegawai negeri dan menerima tunjangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), tidak berhak atas tunjangan jabatan struktural maupun fungsional dari instansi dimana Hakim *ad hoc* tersebut berasal.

Dari segi teknik peraturan perundang-undangan, pencantuman sebuah norma di dalam penjelasan juga tidak dapat dibenarkan karena berdasarkan Lampiran II, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang,¹⁴⁵ penjelasan tidak boleh mengakibatkan terjadinya ketidakjelasan dari norma yang dimaksud, penjelasan tidak boleh mencantumkan rumusan yang berisi norma, dan penjelasan tidak menggunakan rumusan yang isinya memuat perubahan terselubung terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan.¹⁴⁶ Selain itu, pencantuman ketentuan yang ditujukan khusus bagi dosen seharusnya tidak perlu, karena Pasal 16 mengatur mengenai “yang memangku jabatan

¹⁴⁴ Indonesia (10), *op.cit.*

¹⁴⁵ Indonesia (17), *Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang*, UU Nomor 12 Tahun 2011, LN Nomor 82 Tahun 2011, TLN Nomor 5234.

¹⁴⁶ Hal tersebut dapat terjadi karena UU Nomor 46 Tahun 2009 diundangkan sebelum ada UU Nomor 12 Tahun 2011.

fungsional”, dengan demikian, karena dosen PNS adalah PNS yang memangku jabatan fungsional (dosen) maka Pasal 16 tanpa beserta penjelasan seharusnya sudah cukup mengatur tentang hal tersebut.¹⁴⁷

Ketentuan cuti di luar tanggungan negara yang diterapkan pada dosen PNS yang menjadi hakim ad hoc Tipikor diatur dalam UU Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, aturan tersebut sulit diterapkan dan tidak diuraikan lebih lanjut mengenai teknis pelaksanaan cuti di luar tanggungan negara tersebut, sehingga perlu dikaji kemudian mengenai status kepegawaian PNS yang menjadi hakim ad hoc Tipikor di pengadilan khusus lainnya maupun PNS yang menjabat jabatan lain di luar instansi induk.

¹⁴⁷ Terkait substansi norma yang diatur dalam satu peraturan perundang-undangan, terdapat pendapat menarik dari Menteri Hukum dan HAM, pada sidang pembahasan RUU Pengadilan Tipikor: “Apabila sistem peradilan pidana yang *integrated* itu dianggap sebuah rumah, maka supaya rumah itu menjadi sebuah sistem, ada kamar-kamar yang bersistem satu sama lain. Ada kamar tempat memasak namanya dapur, ada kamar tidur namanya kamar tidur, ada kamar untuk bersantai bersama keluarga, namanya kamar keluarga. Ada kamar untuk menerima tamu, namanya ruang tamu. Demikian pula dengan sistem peradilan pidana, termasuk sistem peradilan dalam rangka pemberantasan korupsi. Minimal ada 5 *techno* strukturnya. Ada 5 *sequence* minimal. *Sequence* yang pertama adalah penyelidikan. *Sequence* yang kedua adalah penyidikan, *sequence* yang ketiga adalah penuntutan, *sequence* yang keempat adalah pemeriksaan di pengadilan, *sequence* kelima adalah pelaksanaan putusan pengadilan. Undang-undang ini berbicara mengenai kamar yang keempat. Berbicara mengenai Pengadilan Tipikor, berbicara mengenai pemeriksaan di pengadilan. Tidak berbicara mengenai penyelidikan, tidak berbicara mengenai penyidikan, tidak berbicara mengenai penuntutan dan juga tidak bicara mengenai pelaksanaan putusan hakim. Kalau pun 4 kamar ini disinggung, itu hanya *accessories*. Tapi norma yang diatur disini adalah norma begitu perkara masuk di pengadilan, pemeriksaan dimuka sidang. Saya ingin menggambarkan ini, supaya jangan kita tidur di ruang tamu dan jangan kita memasak ditempat tidur. Kita sekarang sedang berada di etape yang ke-4, *sequence* pemeriksaan dimuka pengadilan. Boleh kita singgung mengenai penyidikan, tapi itu *accessories*. Boleh kita menyinggung mengenai penyelidikan, tapi itu *accessories*. Boleh undang-undang ini menyinggung mengenai penuntutan, tapi itu *accessories*. Undang-undang lain mempunyai otonomi sendiri untuk mengatur itu....dst. Mengenai penuntutan biarlah undang-undang yang mengatur tentang penuntutan. Mungkin bagus kita rumuskan saja bersama di dalam ketentuan umum. Penuntut umum adalah penuntut umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Risalah Rapat Kerja Panitia Khusus RUU tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Dengan Menkumham, Jaksa Agung dan Meneg PA, Acara Pengambilan Keputusan atas RUU tentang Tindak Pidana Korupsi, Senin, 28 September 2009, 17.00 – 22.45 WIB, hal. 23.

BAB 4

PENETAPAN STATUS KEPEGAWAIAN DOSEN PEGAWAI NEGERI SIPIL YANG MENJADI HAKIM *AD HOC* TINDAK PIDANA KORUPSI

4.1. Status Kepegawaian PNS yang Menjadi Anggota Komisioner, PNS yang Menjadi Kepala Desa, PNS yang Menjadi Hakim *Ad Hoc*

4.1.1. Pegawai Negeri Sipil yang Menjadi Anggota Komisioner

4.1.1.1. Pegawai Negeri Sipil yang Menjadi Anggota Ombudsman

Ombudsman Republik Indonesia yang selanjutnya disebut Ombudsman adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.¹⁴⁸

Ketua, Wakil Ketua, dan anggota Ombudsman dilarang merangkap menjadi:¹⁴⁹

- a. pejabat negara atau Penyelenggara Negara menurut peraturan perundang-undangan;
- b. pengusaha;
- c. pengurus atau karyawan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah;
- d. pegawai negeri;
- e. pengurus partai politik; atau
- f. profesi lainnya.

¹⁴⁸ Indonesia (18), *Undang-Undang tentang Ombudsman Republik Indonesia*, UU Nomor 37 Tahun 2008, (LN No. 139 Tahun 2008, TLN No. 4899). Pasal 1.

¹⁴⁹ Indonesia (18), *op.cit.*, Pasal 3.

Berdasarkan Pasal 17 ayat (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2011 tentang Pembentukan, Susunan, dan Tata Kerja Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia di Daerah,¹⁵⁰ ditentukan bahwa dalam hal Kepala Perwakilan Ombudsman berstatus sebagai pegawai negeri sipil, maka selama menjabat sebagai Kepala Perwakilan Ombudsman, yang bersangkutan diberhentikan sementara dari jabatan organik tanpa kehilangan statusnya sebagai pegawai negeri sipil dan dapat diangkat kembali dalam jabatan organiknya setelah selesai menjalankan tugasnya.

Berdasarkan Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 45 tahun 2010 Tentang Penghasilan, Uang Kehormatan, dan hak-hak lain Ketua, Wakil Ketua, Dan Anggota Ombudsman Republik Indonesia: Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Ombudsman yang diangkat berasal dari Pegawai Negeri maka yang bersangkutan diberhentikan dengan hormat sebagai Pegawai Negeri dan diberikan haknya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.¹⁵¹

4.1.1.2. Pegawai Negeri Sipil yang Menjadi Anggota Komisi Pemilihan Umum

Komisi Pemilihan Umum, selanjutnya disingkat KPU, adalah lembaga Penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri yang bertugas melaksanakan Pemilu.¹⁵² Syarat untuk menjadi calon anggota KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota adalah:¹⁵³

- a. warga negara Indonesia;
- b. pada saat pendaftaran berusia paling rendah 35 (tiga puluh lima) tahun untuk calon anggota KPU dan berusia paling rendah 30 (tiga puluh) tahun untuk calon anggota KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota;

¹⁵⁰ Indonesia (19), *Peraturan Pemerintah Pembentukan, Susunan, Dan Tata Kerja Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia di Daerah*, PP Nomor 21 Tahun 2011, (LN No. 42 Tahun 2011, TLN No. 5207), Pasal 17.

¹⁵¹ Indonesia (20), *Peraturan Pemerintah Tentang Penghasilan, Uang Kehormatan, dan Hak-Hak Lain Ketua, Wakil Ketua, Dan Anggota Ombudsman Republik Indonesia*, PP Nomor 45 tahun 2010 (LN NO. 62 Tahun 2010, TLN No. 5128).

¹⁵² Indonesia (21), *Undang-Undang Penyelenggara Pemilihan Umum*, UU Nomor 15 Tahun 2011 (LN Nomor 101 Tahun 2011, TLN Nomor 5246) Pasal 1 ayat (1).

¹⁵³ *Ibid.*, Pasal 11..

- c. setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945;
- d. mempunyai integritas, pribadi yang kuat, jujur, dan adil;
- e. memiliki pengetahuan dan keahlian yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemilu;
- f. berpendidikan paling rendah S-1 untuk calon anggota KPU, KPU Provinsi, dan paling rendah SLTA atau sederajat untuk calon anggota KPU Kabupaten/Kota;
- g. berdomisili di wilayah Republik Indonesia bagi anggota KPU dan di wilayah provinsi yang bersangkutan bagi anggota KPU Provinsi, serta di wilayah kabupaten/kota yang bersangkutan bagi anggota KPU Kabupaten/Kota yang dibuktikan dengan kartu tanda penduduk;
- h. mampu secara jasmani dan rohani;
- i. mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik, jabatan politik, jabatan di pemerintahan, dan Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah pada saat mendaftar sebagai calon;
- j. tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
- k. bersedia bekerja penuh waktu;
- l. bersedia tidak menduduki jabatan politik, jabatan di pemerintahan dan Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah selama masa keanggotaan apabila terpilih; dan
- m. tidak berada dalam satu ikatan perkawinan dengan sesama Penyelenggara Pemilu

Mengenai anggota KPU yang berasal dari PNS tidak diatur secara jelas dalam Undang-Undang Penyelenggara Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2011, hanya disebutkan bahwa calon anggota KPU dilarang menduduki jabatan di pemerintahan. UU Nomor 15 Tahun 2011 tersebut menggantikan UU Penyelenggaraan Pemilihan Umum Nomor 22 tahun 2007, UU pemilu sebelumnya mengatur bahwa calon anggota KPU tidak

sedang menduduki jabatan politik, jabatan struktural, dan jabatan fungsional dalam jabatan negeri (Pasal 11 huruf k).

Badan Kepegawaian Negara menerbitkan Surat Edaran mengenai Pegawai Negeri Sipil yang menjadi Ketua, Wakil Ketua atau Anggota Komisi Pemilihan Umum. Sesuai dengan Surat Kepala Badan Kepegawaian Negara :¹⁵⁴

1. Nomor K.26-30/V.148.8/47 tanggal 5 Desember 2003, angka 2 huruf a, Pegawai Negeri Sipil yang menjadi Anggota Komisi Pemilihan Umum harus diberhentikan dari jabatan organiknya selama menjadi anggota Komisi Pemilihan Umum;
2. Nomor K.26-30/V.53-9/99 tanggal 25 April 2008, angka 2:
 - a. Bagi PNS yang diangkat menjadi Ketua, Wakil Ketua atau Anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota, penghasilannya sebagai PNS yang terdiri dari gaji pokok dan tunjangan keluarga tetap dibayarkan, kecuali tunjangan jabatan struktural/tunjangan jabatan fungsional.
 - b. Bagi PNS yang diangkat menjadi Ketua, Wakil Ketua atau Anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota, dapat diberikan kenaikan pangkat setiap kali setingkat lebih tinggi tanpa terikat jenjang pangkat, apabila sekurang-kurangnya telah 4 (empat) tahun dalam pangkat terakhir dan setiap unsur penilaian prestasi kerja (DP-3) dalam 2 (dua) tahun terakhir sekurang-kurangnya bernilai baik.
 - c. Pegawai Negeri Sipil yang diangkat menjadi Anggota Komisi Pemilihan Umum dan sebelumnya menduduki jabatan fungsional tertentu, maka batas usia pensiunnya (BUP) adalah sesuai dengan BUP berdasarkan jabatan fungsional tertentu yang diduduki sebelumnya;

¹⁵⁴ Indonesia (22), Surat Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor K.26-30/V.148.8/47 tanggal 5 Desember 2003 dan Nomor K.26-30/V.53-9/99 tanggal 25 April 2008, angka 2.

Setelah diundangkannya UU tentang Aparatur Sipil Negara, berdasarkan Pasal 88 ayat (1) huruf b PNS diberhentikan sementara apabila diangkat menjadi komisioner atau anggota lembaga nonstruktural. Kemudian Pasal 88 ayat (2) mengatur mekanisme pengaktifan kembali PNS yang diberhentikan sementara.

Menurut Ahmad Aniq, peraturan pelaksanaan yang akan dibentuk kemudian kemungkinan akan menyetur kembali mengenai arti pemberhentian sementara PNS. Apabila diartikan sebelum adanya UU tersebut, pemberhentian sementara PNS diartikan pemberhentian dari jabatan organik maupun jabatan negeri tetapi tetap mendapatkan gaji PNS karena gaji melekat pada statusnya sebagai PNS.

Pasal 88 tersebut ayat (1) 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.

Pasal 88 ayat (2) Pengaktifan kembali PNS yang diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian.

Selama ini berdasarkan peraturan perundang-undangan PNS yang ditahan karena menjadi tersangka tindak pidana diberikan gaji dengan persentase tertentu. Sehingga, PNS yang diberhentikan sementara huruf a dan b bisa diberikan gajinya sebagai PNS akan tetapi hal ini tergantung pada peraturan pelaksanaannya nanti.¹⁵⁵

Mengenai anggota komisioner, berdasarkan Pasal 123 ayat (1) UU ASN ketua, wakil ketua, dan anggota Komisi Yudisial; ketua dan wakil ketua Komisi Pemberantasan Korupsi; diberhentikan sementara dari jabatannya dan tidak kehilangan status sebagai PNS. Dengan demikian, status PNS masih melekat dan gaji tetap di bayarkan karena gaji adalah hak yang melekat pada statusnya sebagai PNS, yang tidak dibayarkan adalah tunjangan dalam jabatan semula, kecuali ditentukan lain oleh peraturan perundang-undangan.

¹⁵⁵ Hasil wawancara dengan Ahmad Aniq, Perancang Peraturan Perundang-undangan Badan Kepegawaian Negara, tanggal 12 Januari 2016.

4.1.2. Pegawai Negeri Sipil yang Menjadi Kepala Desa

Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁵⁶ Kepala Desa adalah pejabat Pemerintah Desa yang mempunyai wewenang, tugas dan kewajiban untuk menyelenggarakan rumah tangga Desanya dan melaksanakan tugas dari Pemerintah dan Pemerintah Daerah.¹⁵⁷ Dengan kata lain, Kepala Desa bukanlah pejabat negara.

Pegawai Negeri Sipil dapat mencalonkan diri dalam pemilihan Kepala Desa dengan mendapatkan izin tertulis dari pejabat pembina kepegawaian.¹⁵⁸ Apabila pegawai negeri sipil tersebut terpilih dan diangkat menjadi Kepala Desa, maka yang bersangkutan harus dibebaskan sementara dari jabatannya selama menjadi Kepala Desa tanpa kehilangan hak sebagai Pegawai Negeri Sipil.¹⁵⁹ Pegawai negeri sipil yang terpilih dan diangkat menjadi Kepala Desa tersebut berhak mendapatkan tunjangan Kepala Desa dan penghasilan lainnya yang sah.¹⁶⁰

Dengan demikian, apabila Pegawai Negeri Sipil menjadi Kepala Desa maka tetap diberikan gaji dan penghasilan sebagai Pegawai Negeri Sipil, juga berhak mendapatkan tunjangan Kepala Desa sesuai ketentuan perundang-undangan.

¹⁵⁶ Indonesia (22), *Peraturan Menteri Dalam Negeri Tentang Pemilihan Kepala Desa*, Permendagri No. 112 Tahun 2014 (BN No. 2092 Tahun 2014)., Pasal 1 angka 1.

¹⁵⁷ *Ibid.*, Pasal 1 angka 6.

¹⁵⁸ *Ibid.*, Pasal 47 ayat (1).

¹⁵⁹ *Ibid.*, Pasal 47 ayat (2).

¹⁶⁰ *Ibid.*, Pasal 47 ayat (3).

4.1.3. Pegawai Negeri Sipil yang Diperbantukan dan Dipekerjakan

Pegawai Negeri Sipil yang diperbantukan adalah Pegawai Negeri Sipil yang melaksanakan tugas di luar instansi induknya yang gajinya dibebankan pada instansi yang menerima perbantuan. Pegawai Negeri Sipil yang dipekerjakan adalah Pegawai Negeri Sipil yang melaksanakan tugas di luar instansi induknya yang gajinya dibebankan pada instansi induknya.¹⁶¹ Pegawai Negeri Sipil yang dipekerjakan atau diperbantukan secara penuh di luar instansi induknya pada prinsipnya adalah bersifat penugasan.¹⁶²

Pegawai Negeri Sipil yang dipekerjakan atau diperbantukan di luar instansi induknya adalah Pegawai Negeri Sipil yang dipekerjakan atau diperbantukan pada proyek pemerintah, organisasi profesi, negara sahabat, badan internasional, dan badan lain yang ditentukan Pemerintah antara lain Perusahaan Jawatan, Lembaga Penyiaran Publik Radio Republik Indonesia dan Televisi Republik Indonesia, Palang Merah Indonesia, lembaga kesehatan rumah sakit swasta, badan-badan sosial, dan lembaga pendidikan.¹⁶³

Pasal 2 Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 2 Tahun 2011 tanggal 18 Januari 2011:

- (1) Pegawai Negeri Sipil yang dipekerjakan atau diperbantukan secara penuh di luar instansi induknya dan tidak menduduki jabatan pimpinan yang telah ditetapkan penyetaraan/persamaan eselonnya atau jabatan fungsional tertentu diberikan kenaikan pangkat reguler sesuai peraturan perundang-undangan.

¹⁶¹ Indonesia (23), Peraturan Pemerintah Wewenang Pengangkatan, Pemindahan, dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil, PP No. 9 Tahun 2003 Sebagai Mana Dirubah oleh PP Nomor 63 Tahun 2009 (LN No. 164 Tahun 2009), Pasal 1 angka 7.

¹⁶² *Ibid.*, Konsideran Menimbang.

¹⁶³ Indonesia (24), Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara tentang Kenaikan Pangkat dan Batas Usia Pensiun bagi Pegawai Negeri Sipil yang Dipekerjakan atau Diperbantukan Secara Penuh di Luar Instansi Induknya, PerKaBKN Nomor 2 Tahun 2011 tanggal 18 Januari 2011.

- (2) Pegawai Negeri Sipil yang dipekerjakan atau diperbantukan secara penuh di luar instansi induknya dan menduduki jabatan pimpinan yang telah ditetapkan penyetaraan persamaan eselonnya atau jabatan fungsional tertentu diberikan kenaikan pangkat pilihan sesuai peraturan perundang-undangan.

4.1.4. Status Kepegawaian Pegawai Negeri Sipil yang Menjadi Hakim *Ad Hoc*

4.1.4.1. Hakim *Ad Hoc* bukan Pejabat Negara

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara mengecualikan Hakim *ad hoc* sebagai pejabat negara. Pejabat negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 121, yaitu:

- a. Presiden dan Wakil Presiden;
- b. Ketua, wakil ketua, dan anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Ketua, wakil ketua, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat;
- d. Ketua, wakil ketua, dan anggota Dewan Perwakilan Daerah;
- e. Ketua, wakil ketua, ketua muda dan hakim agung pada Mahkamah Agung serta ketua, wakil ketua, dan hakim pada semua badan peradilan kecuali hakim *ad hoc*;
- f. Ketua, wakil ketua, dan anggota Mahkamah Konstitusi;
- g. Ketua, wakil ketua, dan anggota Badan Pemeriksa Keuangan;
- h. Ketua, wakil ketua, dan anggota Komisi Yudisial;
- i. Ketua dan wakil ketua Komisi Pemberantasan Korupsi;
- j. Menteri dan jabatan setingkat menteri;
- k. Kepala perwakilan Republik Indonesia di luar negeri yang berkedudukan sebagai Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh;
- l. Gubernur dan wakil gubernur;
- m. Bupati/walikota dan wakil bupati/wakil walikota; dan
- n. Pejabat negara lainnya yang ditentukan oleh Undang-Undang.

Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 32/PUU-XII/2014, MK menolak pengujian Pasal 122 huruf e Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara Pasal 122 huruf e.

Putusan tersebut menguatkan status Hakim *ad hoc* adalah bukan pejabat negara. Dalam pertimbangan putusan nomor 32/PUU-XII/2014 tersebut, Mahkamah menyatakan dibentuknya Hakim *ad hoc* pada dasarnya karena adanya faktor kebutuhan akan keahlian dan efektivitas pemeriksaan perkara di Pengadilan yang bersifat khusus. Pengangkatan Hakim *ad hoc* dilakukan melalui serangkaian proses seleksi yang tidak sama dengan proses rekrutmen dan pengangkatan hakim sebagai pejabat Negara.

Selain itu, tujuan awal dibentuknya Hakim *ad hoc* adalah untuk memperkuat peran dan fungsi kekuasaan kehakiman dalam menegakkan hukum dan keadilan yang sejalan dengan kompleksitas perkara yang ada. Hakim *ad hoc* merupakan hakim non karir yang mempunyai keahlian dan kemampuan untuk menngadili suatu perkara khusus, sehingga Hakim *ad hoc* dapat member dampak positif ketika bersama hakim karir menangani sebuah perkara.

Adanya pengecualian Hakim *ad hoc* sebagai pejabat negara, sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 122 huruf e UU ASN, menurut Mahkamah Konstitusi tidak bertentangan dengan konstitusi. Sebab, sifat, pola rekrutmen, tidak adanya pembatasan usia berakhir masa tugasnya bagi Hakim *ad hoc* berbeda dengan hakim karir. Selain itu, Hakim *ad hoc* memiliki ruang lingkup tugas dan kewenangan yang bersifat terbatas dan sementara.

Lebih lanjut, UUD 1945 tidak menentukan batasan dan kualifikasi apakah hakim termasuk pejabat negara atau bukan pejabat negara. Penentuan kualifikasi hakim *in-casu* Hakim *ad hoc* apakah sebagai negara atau bukan, merupakan kebijakan hukum terbuka (open legal policy), yang sewaktu-waktu dapat diubah oleh pembentuk Undang-Undang.

Perubahan tersebut disesuaikan dengan tuntutan kebutuhan dan perkembangan yang ada sesuai dengan jenis dan spesifikasi serta kualifikasi jabatan tersebut. Dengan demikian, penentuan kualifikasi pejabat negara yang dikecualikan untuk Hakim

ad hoc sepenuhnya merupakan kewenangan pembentuk Undang-Undang. Perbedaan antara Hakim *ad hoc* dan hakim karier, ditegaskan Mahkamah Konstitusi tidak serta merta menimbulkan perbedaan perlakuan sebagaimana dimaksud Pasal 28I ayat (2) UUD 1945. Perbedaan dapat dibenarkan sepanjang sifat, karakter dan kebutuhan atas jabatan tersebut berbeda. Justru akan menimbulkan diskriminasi apabila memperlakukan sama terhadap suatu hal yang berbeda atau sebaliknya.

Menurut Mahkamah, walaupun antara Hakim *ad hoc* dan hakim karier sama-sama berstatus hakim, tetapi karakter dan kebutuhan atas jabatannya berbeda. Hal itu merupakan wilayah kebijakan pembentuk undang-undang. Berdasarkan seluruh pertimbangan hukum yang diuraikan di atas, Mahkamah berpendapat dalil permohonan para Permohonan tidak beralasan menurut hukum.¹⁶⁴

Pengaturan Hakim *ad hoc* hanya terdapat pada syarat pengangkatan dan pemberhentian pada masing-masing undang-undang yang mengatur pengadilan khusus. Akan tetapi, tidak semua undang-undang tersebut memuat tentang syarat Hakim *ad hoc* dari PNS. Hal ini dapat terjadi karena perbedaan karakteristik mengenai pengadilan tersebut dalam menentukan keberadaan Hakim *ad hoc*. Misalnya Hakim *ad hoc* Pengadilan Tata Usaha Negara

Mengenai pejabat negara, terdapat pendapat para ahli yaitu E. Utrecht dan Jimly Asshiddiqie. E. Utrecht menguraikan mengenai pengertian “jabatan”, “pejabat”, “pegawai” dan “hubungan dinas publik” untuk menjelaskan mengenai hukum kepegawaian.¹⁶⁵

Menurut E. Utrecht:

a. Jabatan (*ambt*)

Negara merupakan suatu organisasi jabatan-jabatan (*ambtenorganisatie*). Jabatan adalah suatu lingkungan pekerjaan

¹⁶⁴ Lulu Hanifah, “MK: Hakim Ad Hoc Bukan Pejabat Negara”, 21 April 2015. www.mahkamahkonstitusi.go.id, diakses pada 1 Januari 2015.

¹⁶⁵ E. Utrecht/Moh. Saleh Djindang, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, (Jakarta: PT. Ichtiar Baru, 1985), hal. 144.

tetap yang diadakan dan dilakukan guna kepentingan negara (kepentingan umum). Setiap jabatan adalah suatu lingkungan pekerjaan tetap yang dihubungkan dengan organisasi sosial tertinggi, yang diberi nama negara. Bilamana dalam hukum negara dikatakan “jabatan” maka yang senantiasa dimaksud adalah jabatan negara.

Yang dimaksud dengan lingkungan pekerjaan “tetap” ialah suatu lingkungan pekerjaan yang sebanyak-banyaknya dapat dinyatakan dengan tepat-teliti dan yang bersifat “*duurzaam*”. Tetapi tidak setiap lingkungan pekerjaan dapat dinyatakan dengan tepat-teliti. Pengertian “jabatan sementara” hanya mengenai kedudukan hukum dari yang melakukan jabatan itu. Tiap jabatan-juga suatu jabatan yang diadakan untuk waktu hanya satu bulan saja-bersifat “*duurzaam*”. “*Duurzaam*” berarti “tidak dapat diubah dengan begitu saja”.¹⁶⁶

b. penjabat (*ambtsdrager*)

Agar dapat berjalan, maka jabatan (sebagai personifikasi hak dan kewajiban) memerlukan suatu perwakilan. Yang menjalankan perwakilan itu, ialah suatu penjabat, yaitu manusia atau badan hukum. Yang menjalankan hak dan kewajiban yang didukung oleh jabatan, ialah penjabat. Jabatan bertindak dengan perantaraan penjabatnya.¹⁶⁷

c. pegawai (*ambtenaar*)

Sebagian dari penjabat adalah pegawai. Tidak tiap penjabat adalah pegawai. Sebaliknya tidak tiap pegawai adalah penjabat. Pegawai negeri dan pejabat negara adalah pihak yang bekerja untuk kepentingan negara sehingga keduanya diatur dalam ketentuan-ketentuan hukum publik. Perbedaan antara pejabat negara dengan pegawai negeri adalah:¹⁶⁸

¹⁶⁶ *Ibid.* hal, 144-145.

¹⁶⁷ *Ibid.*, hal. 145.

¹⁶⁸ Sastra Djatmika dan Marsono, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, (Jakarta: Djambatan, 1990), hal. 40.

- a. pengangkatan para pejabat negara semata-mata merupakan kekuasaan pihak negara yang sebenarnya, negara itu formalitas tinggal mengesahkan hasil pemilihan, sedangkan pengangkatan pegawai negeri melalui penunjukan oleh pemerintah.
- b. pejabat negara mempunyai masa jabatan yang dibatasi dengan periodisasi tertentu, sedangkan pegawai negeri dapat bekerja terus sampai mencapai usia pensiun.
- c. pejabat negara belum tentu aparat pemerintah, sedangkan pegawai negeri adalah aparat pemerintah yang kedudukannya selalu dikaitkan dengan pangkat.

Menurut Jimly Asshiddiqie, jabatan dibedakan, antara jabatan negara dan jabatan pegawai negeri. Pejabat yang menduduki jabatan negara disebut sebagai pejabat negara. Seharusnya, supaya sederhana, yang menduduki jabatan pegawai negeri disebut pejabat negeri. Dalam jabatan negeri atau jabatan pegawai negeri, khususnya pegawai negeri sipil, dikenal adanya dua jenis jabatan, yaitu jabatan struktural dan jabatan fungsional. Jenjang jabatan itu masing-masing telah ditentukan dengan sangat jelas hierarkinya dalam rangka perjenjangan karir.¹⁶⁹ Selanjutnya, menurut Jimly, pejabat negara hanyalah mereka yang menurut undang-undang disebut sebagai pejabat negara.¹⁷⁰

Jimly Asshiddiqie membedakan pula istilah jabatan publik dan pejabat negara. Pengertian jabatan publik haruslah dipahami lebih luas daripada jabatan negara atau jabatan dalam struktur dan sistem kelembagaan organisasi negara.

Jabatan organisasi non-negara yang bersifat privat tetapi berhubungan erat dengan kepentingan umum dapat juga dikaitkan dengan pengertian jabatan publik, meskipun tidak dapat disebut sebagai jabatan negara dalam pengertian yang lazim.

¹⁶⁹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006), 162.

¹⁷⁰ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007), hal. 387-388.

Misalnya, jabatan dalam organisasi partai politik atau jabatan dalam organisasi profesi yang sifat kegiatannya ataupun bidang aktifitasnya berkenaan dengan kepentingan publik yang luas dapat juga disebut sebagai jabatan publik yang lebih luas yang mencakup pengertian jabatan negara dan jabatan publik non-negara.¹⁷¹

Selanjutnya menurut Jimly, peraturan perundang-undangan kita sendiri tidak konsisten, dan terbakukan dalam menentukan mana pejabat yang disebut sebagai pejabat negara dan mana yang bukan, mana institusi yang disebut lembaga negara dan mana yang bukan. Penentuannya belum di dasarkan atas kriteria baku, melainkan semata-mata bersifat normatif, yaitu asal ditentukan demikian dalam UU dan PP. Misalnya, Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang diatur dalam UUD dan dibentuk berdasarkan UU, dan KOMNASHAM yang juga dibentuk berdasarkan UU, baik pimpinan maupun anggotanya oleh undang-undang tidak disebut sebagai pejabat negara, sedangkan Anggota Komnas Perlindungan Anak Indonesia, Anggota Komisi Kepolisian, Anggota Komisi Kejaksaan, Anggota Komisi Ombudsman, Anggota Komisi Penyiaran, Anggota Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban, serta Ketua dan Wakil ketua Komisi Pemberantasan Korupsi disebut dalam UU sebagai pejabat negara dan arena itu mendapat perlakuan serta hak-hak administratif sebagai pejabat negara. Para hakim karir tingkat pertama dan tingkat banding yang semula karena diangkat pertama kali sebagai pegawai negeri sipil-masih diperlakukan sebagai PNS, sekarang sudah diakui sebagai pejabat negara menurut UU dan PP.¹⁷²

Berdasarkan Pasal 88 dan Pasal 123 UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, PNS yang menjadi pejabat negara diberhentikan sementara.

¹⁷¹ Jimly Asshiddiqie, *Liberalisasi Sistem Pengisian Jabatan Publik*, Makalah disampaikan dalam rangka Konferensi Hukum Tata Negara ke-2, di UNAND, Padang, September 2015, hal. 1. Dapat di unduh di: http://www.jimly.com/makalah/namafile/195/SISTEM_PENGISIAN_JABATAN_PUBLIK.pdf

¹⁷² Jimly Asshiddiqie, Loc. Cit.

a. Pasal 88

- (1) PNS diberhentikan sementara, apabila:
 - a. diangkat menjadi pejabat negara;
 - b. diangkat menjadi komisioner atau anggota lembaga nonstruktural; atau
- (2) Pengaktifan kembali PNS yang diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian.

b. Pasal 123

- (1) Pegawai ASN dari PNS yang diangkat menjadi :
 - a. ketua, wakil ketua, dan anggota Mahkamah Konstitusi;
 - b. ketua, wakil ketua, dan anggota Badan Pemeriksa Keuangan;
 - c. ketua, wakil ketua, dan anggota Komisi Yudisial;
 - d. ketua dan wakil ketua Komisi Pemberantasan Korupsi;
 - e. Menteri dan jabatan setingkat menteri;
 - f. Kepala perwakilan Republik Indonesia di Luar Negeri yang berkedudukan sebagai Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh diberhentikan sementara dari jabatannya dan tidak kehilangan status sebagai PNS.

Hakim *ad hoc* bukan pejabat negara, dengan demikian, peraturan mengenai pemberhentian sementara sebagai PNS menurut Pasal 88 ayat (1) dan Pasal 123 ayat (1) UU Nomor 5 Tahun 2014 tidak dapat diberlakukan untuk Dosen PNS yang menjadi Hakim *ad hoc*. Pengaturan mengenai mekanisme penetapan status Hakim *ad hoc* tidak terdapat dalam UU Nomor 5 Tahun 2014.

Pencantuman Hakim *ad hoc* dalam hukum kepegawaian baru ada setelah diundangkannya UU Nomor 5 Tahun 2014. Di dalam UU Nomor 8 Tahun 1974 sebagaimana dirubah oleh UU Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian dan Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1976 tentang Pegawai Negeri yang Menjadi Pejabat Negara tidak dikenal Hakim *ad hoc*.

Pengaturan mengenai status kepegawaian Hakim *ad hoc* yang berasal dari PNS terdapat pada masing-masing peraturan yang mengatur pengadilan khusus tersebut. Bahkan, dalam UU tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia tidak diatur mengenai status Hakim *ad hoc* yang berasal dari PNS. Hakim *ad hoc* pengadilan Tipikor yang berasal dari PNS dan yang berasal dari Dosen PNS saat ini hanya ada di UU Nomor 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi.

4.1.4.2. Hakim Ad Hoc pada Pengadilan Perikanan

Tata cara pengangkatan dan pemberhentian Hakim *ad hoc* pengadilan perikanan tidak diatur secara tegas dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan,¹⁷³ pengaturan tersebut terdapat pada Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Hakim *ad hoc* Pengadilan Perikanan.¹⁷⁴

a. Pasal 1

Dalam Peraturan Pemerintah ini yang dimaksud dengan:

1. Hakim pada Pengadilan Perikanan adalah Hakim Karier dan Hakim *ad hoc* yang diangkat dan ditugaskan pada Pengadilan Perikanan, untuk mengadili tindak pidana perikanan.
2. Hakim *ad hoc* adalah Hakim *ad hoc* pada Pengadilan Perikanan di Pengadilan Negeri.
3. Pengadilan Perikanan adalah Pengadilan khusus pada Pengadilan Negeri dalam lingkungan Peradilan Umum yang berwenang memeriksa, mengadili, dan memutus tindak pidana di bidang perikanan.

¹⁷³ Indonesia (25), *Undang-Undang Perikanan*, UU No. 31 Tahun 2004, (LN No. 118 Tahun 2004, TLN 4433).

¹⁷⁴ Indonesia (26), *Peraturan Pemerintah Tata Cara Pengangkatan Dan Pemberhentian Hakim Ad Hoc Pengadilan Perikanan*, PP Nomor 24 Tahun 2006, (LN No. 50 Tahun 2006, TLN 4625).

4. Majelis Kehormatan Hakim adalah Majelis yang memeriksa dan menerima pengajuan pembelaan diri dari Hakim *ad hoc* Pengadilan Perikanan pada Pengadilan Negeri, serta memberikan pertimbangan, pendapat dan saran atas pembelaan diri tersebut.

b. Pasal 3

Untuk dapat menjadi calon Hakim *ad hoc*, seseorang harus memenuhi syarat sebagai berikut:

- a. warga negara Indonesia;
- b. bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- c. setia kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- d. berumur paling rendah 40 tahun;
- e. sehat jasmani dan rohani;
- f. berwibawa, cakap, jujur, adil dan berkelakuan tidak tercela;
- g. berpendidikan paling rendah strata satu bidang hukum dan/atau strata satu lainnya yang berasal dari lingkungan perikanan, antara lain perguruan tinggi di bidang perikanan, organisasi di bidang perikanan, dan mempunyai keahlian di bidang hukum perikanan;
- h. berpengalaman di bidang perikanan paling kurang 5 (lima) tahun;
- i. tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
- j. tidak menjadi anggota salah satu partai politik; dan
- k. bersedia melepaskan jabatan struktural dan/ atau jabatan lainnya selama menjadi Hakim *ad hoc*.

c. Pasal 8

- (1) Hakim *ad hoc* diangkat dengan Keputusan Presiden atas usul Ketua Mahkamah Agung.
- (2) Masa tugas Hakim *ad hoc* untuk jangka waktu 5 (lima) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa tugas.

d. Pasal 9

Penempatan Hakim *ad hoc* ditetapkan oleh Ketua Mahkamah Agung.

e. Pasal 18

- (1) Pegawai Negeri Sipil yang diangkat menjadi Hakim *ad hoc* diberhentikan dari jabatan organiknya selama menjadi Hakim *ad hoc* tanpa kehilangan statusnya sebagai Pegawai Negeri Sipil.
- (2) Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dinaikkan pangkatnya setiap kali setingkat lebih tinggi tanpa terikat jenjang pangkat sesuai peraturan perundang-undangan.
- (3) Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberhentikan dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil apabila telah mencapai batas usia pensiun, dan diberikan hak-hak kepegawaiannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pengaturan PNS yang menjadi Hakim *ad hoc* pada Pengadilan Perikanan diatur dengan jelas. Tidak ada perbedaan pengaturan antara PNS biasa dengan PNS yang memegang jabatan fungsional Dosen. Secara tegas disebutkan dalam PP tentang Pengadilan Perikanan tersebut, Pegawai Negeri Sipil yang diangkat menjadi Hakim *ad hoc* diberhentikan dari jabatan organiknya selama menjadi Hakim *ad hoc* tanpa kehilangan statusnya sebagai Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Negeri Sipil tersebut dapat dinaikkan pangkatnya setiap kali setingkat lebih tinggi tanpa terikat jenjang pangkat sesuai peraturan perundang-undangan.

4.1.4.3. Hakim Ad Hoc pada Pengadilan Hak Asasi Manusia

Pengadilan Hak Asasi Manusia yang selanjutnya disebut Pengadilan HAM adalah pengadilan khusus terhadap pelanggaran hak asasi manusia yang berat. Syarat pengangkatan Hakim *ad hoc* pada Pengadilan Hak Asasi Manusia terdapat pada Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 Tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia.¹⁷⁵

¹⁷⁵ Indonesia (27), *Undang-Undang Pengadilan Hak Asasi Manusia*, UU Nomor 26 Tahun 2000, (LN No. 208 Tahun 2000, TLN No. 4026).

a. Pasal 28

- (1) Hakim *ad hoc* diangkat dan diberhentikan oleh Presiden selaku Kepala Negara atas usul Ketua Mahkamah Agung.
- (2) Jumlah Hakim *ad hoc* sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) sekurang-kurangnya 12 (dua belas) orang.
- (3) Hakim *ad hoc* diangkat untuk selama 5 (lima) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan.

b. Pasal 29, untuk dapat diangkat menjadi Hakim *ad hoc* harus memenuhi syarat:

1. warga negara Republik Indonesia;
2. bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
3. berumur sekurang-kurangnya 45 (empat puluh lima) tahun dan paling tinggi 65 (enam puluh lima) tahun;
4. berpendidikan sarjana hukum atau sarjana lain yang mempunyai keahlian di bidang hukum;
5. sehat jasmani dan rohani;
6. berwibawa, jujur, adil, dan berkelakuan tidak tercela;
7. setia kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945; dan
8. memiliki pengetahuan dan kepedulian di bidang hak asasi manusia.

c. Pasal 33

- (1) Dalam hal perkara pelanggaran hak asasi manusia yang berat dimohonkan kasasi ke Mahkamah Agung, perkara tersebut diperiksa dan diputus dalam waktu paling lama 90 (sembilan puluh) hari terhitung sejak perkara dilimpahkan ke Mahkamah Agung.
- (2) Pemeriksaan perkara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan oleh majelis hakim yang berjumlah 5 (lima) orang terdiri atas 2 (dua) orang Hakim Agung dan 3 (tiga) orang Hakim *ad hoc*.
- (3) Jumlah Hakim *ad hoc* di Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) sekurang-kurangnya 3 (tiga) orang.
- (4) Hakim *ad hoc* di Mahkamah Agung diangkat oleh Presiden selaku Kepala Negara atas usulan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

- (5) Hakim *ad hoc* sebagaimana dimaksud dalam ayat (4) diangkat untuk satu kali masa jabatan selama 5 (lima) tahun.
- (6) Untuk dapat diangkat menjadi Hakim *ad hoc* pada Mahkamah Agung harus memenuhi syarat :
- a. warga negara Republik Indonesia;
 - b. bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
 - c. berumur sekurang-kurangnya 50 (lima puluh) tahun;
 - d. berpendidikan sarjana hukum atau sarjana lain yang mempunyai keahlian di bidang hukum;
 - e. sehat jasmani dan rohani;
 - f. berwibawa, jujur, adil, dan berkelakuan tidak tercela;
 - g. setia kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945; dan
 - h. memiliki pengetahuan dan kepedulian di bidang hak asasi manusia.

Dalam UU Pengadilan Hak Asasi Manusia tidak diatur mengenai Hakim *ad hoc* yang berasal dari pegawai negeri sipil. Tidak ada pengaturan lain mengenai pengangkatan dan pemberhentian Hakim *ad hoc* Pengadilan HAM selain di dalam UU Pengadilan Hak Asasi Manusia.

4.1.4.4. Hakim Ad Hoc pada Pengadilan Hubungan Industrial

Konsep Hakim *ad hoc* pada pengadilan hubungan industrial berbeda dengan Hakim *ad hoc* pada pengadilan lain, yakni selain ada persyaratan keahlian tetapi juga persyaratan pada pengangkatannya. Hakim *ad hoc* diangkat atas usul serikat pekerja/serikat buruh dan organisasi perusahaan. Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2004 tentang Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Hakim *ad hoc* Pengadilan Hubungan Industrial dan Hakim *ad hoc* pada Mahkamah Agung.¹⁷⁶

a. Pasal 3

- (1) Calon Hakim Ad-Hoc dari unsur pekerja/buruh diusulkan oleh serikat pekerja/serikat buruh yang tercatat pada instansi yang bertanggung jawab di bidang ketenagakerjaan dan calon Hakim

¹⁷⁶ Indonesia (28), Peraturan Pemerintah Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Hakim Ad hoc Pengadilan Hubungan Industrial dan Hakim Ad hoc pada Mahkamah Agung, PP Nomor 41 Tahun 2004, (LN No. 141 Tahun 2004).

Ad-Hoc dari unsur pengusaha diusulkan oleh organisasi pengusaha kepada Menteri.

- (2) Pengusulan calon Hakim Ad-Hoc Pengadilan Hubungan Industrial diajukan oleh serikat pekerja/serikat buruh dan organisasi pengusaha sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan oleh serikat pekerja/serikat buruh dan organisasi pengusaha setempat kepada Menteri.
- (3) Pengusulan calon Hakim Ad-Hoc pada Mahkamah Agung diajukan oleh serikat pekerja/serikat buruh dan organisasi pengusaha tingkat nasional kepada Menteri.
- (4) Menteri melakukan seleksi administratif serta menetapkan daftar nominasi calon Hakim Ad-Hoc untuk diusulkan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1)
- (5) Penetapan daftar nominasi calon Hakim Ad-Hoc dilakukan berdasarkan tes tertulis
- (6) Ketentuan mengenai seleksi administratif, tata cara pelaksanaan tes tertulis dan penetapan daftar nominasi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dan (5) diatur dengan Keputusan Menteri

Dapat disimpulkan bahwa dalam pengadilan hubungan industrial tidak ada Hakim *ad hoc* yang diangkat dari PNS karena seluruh Hakim *ad hoc* adalah usulan dari serikat pekerja/serikat buruh dan organisasi pengusaha tingkat nasional.

4.2. Penetapan Status Kepegawaian Dosen Pegawai Negeri Sipil yang Menjadi Hakim *Ad Hoc* Tipikor

Seperti yang telah diuraikan dalam Bab sebelumnya bahwa berdasarkan UU Nomor 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi:

a. Pasal 16:

“Hakim *ad hoc* yang memangku jabatan struktural dan/atau fungsional harus melepaskan jabatannya.”

b. Penjelasan Pasal 16:

“Pelepasan jabatan dalam ketentuan ini bersifat sementara selama menjadi Hakim *ad hoc*. Dalam hal Hakim *ad hoc* memegang jabatan fungsional sebagai dosen pada perguruan tinggi dan berstatus pegawai negeri, yang bersangkutan menjalani cuti di luar tanggungan negara.”

Dengan kata lain, ketentuan Pasal 16 beserta penjelasannya menentukan, Hakim *ad hoc* yang memegang jabatan struktural dan fungsional harus melepaskan jabatan tersebut, sedangkan Hakim *ad hoc* yang memegang jabatan fungsional dosen PNS harus cuti di luar tanggungan negara. Dengan demikian, ketentuan cuti di luar tanggungan negara yang hanya ditujukan khusus kepada PNS yang memegang jabatan fungsional dosen berbeda dengan ketentuan yang diterapkan pada PNS yang memegang jabatan fungsional lainnya selain dosen PNS. Selain hal tersebut, dengan mengkaji ketentuan penetapan status kepegawaian PNS yang menjadi Hakim *ad hoc* pada pengadilan khusus lainnya, maupun ketentuan mengenai status kepegawaian PNS yang memegang jabatan sebagai anggota komisioner sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, ketentuan cuti di luar tanggungan negara merupakan hal yang berbeda dalam menentukan status kepegawaian PNS yang memegang jabatan lain selain jabatan semula pada instansi asal. Ketentuan cuti di luar tanggungan negara seperti yang telah diuraikan pada bab sebelumnya, menimbulkan kerugian dan ketidakadilan terhadap hak-hak kepegawaian Hakim *ad hoc* yang berasal dari dosen PNS.

Apabila mendasarkan pada Pasal 16, sebenarnya status kepegawaian PNS yang memegang jabatan fungsional telah diatur pasal tersebut. Dengan demikian, seharusnya penjelasan Pasal 16 dapat dikesampingkan dan hanya Pasal 16 yang dijadikan dasar penetapan status kepegawaian PNS baik yang memegang jabatan fungsional dosen, PNS dengan jabatan fungsional lain, maupun PNS yang memegang jabatan struktural.

Penjelasan Pasal 16 tersebut seharusnya tidak mempunyai daya mengikat dan dapat dikesampingkan karena selain norma tersebut tidak adil dan bertentangan dengan norma yang ada yaitu mengenai cuti di luar

tanggung negara, menurut UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan¹⁷⁷ berdasarkan Lampiran II huruf E angka:

- 176. Penjelasan berfungsi sebagai tafsir resmi pembentuk Peraturan Perundang-undangan atas norma tertentu dalam batang tubuh. Oleh karena itu, penjelasan hanya memuat uraian terhadap kata, frasa, kalimat atau padanan kata/istilah asing dalam norma yang dapat disertai dengan contoh. Penjelasan sebagai sarana untuk memperjelas norma dalam batang tubuh tidak boleh mengakibatkan terjadinya ketidakjelasan dari norma yang dimaksud.
- 177. Penjelasan tidak dapat digunakan sebagai dasar hukum untuk membuat peraturan lebih lanjut dan tidak boleh mencantumkan rumusan yang berisi norma.
- 178. Penjelasan tidak menggunakan rumusan yang isinya memuat perubahan terselubung terhadap ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

Pengaturan mengenai pengangkatan, pemberhentian maupun syarat menjadi Hakim *ad hoc* pada pengadilan khusus diatur dalam peraturan peraturan perundang-undangan yang mengatur masing-masing pengadilan tersebut. Begitu pula dengan syarat untuk menjadi anggota komisioner atau jabatan lain misalnya kepala desa. Terhadap PNS, ketentuan mengenai persyaratan pengangkatan bagi calon yang berasal dari PNS yang akan menduduki jabatan lain sebelum berlakunya UU Nomor 5 Tahun 2014 pada umumnya juga diatur dalam peraturan perundang-undangan masing-masing yang mengatur hal tersebut, misalnya sebagai pejabat negara dan menjadi anggota komisioner. Akan tetapi, setelah diundangkannya UU Nomor 5 Tahun 2014 hal tersebut telah diatur dalam Pasal 88 yaitu PNS diberhentikan sementara apabila diangkat menjadi pejabat negara dan diangkat menjadi komisioner atau anggota lembaga nonstruktural. Akan tetapi, PNS untuk menjadi Hakim *ad hoc* tidak diatur di dalam UU Nomor 5 Tahun 2014. Undang-Undang tersebut hanya menyebutkan mengenai Hakim *ad hoc* tidak

¹⁷⁷Indonesia (17), *op.cit.*, Bagian Lampiran.

termasuk pejabat negara. Dengan demikian, ketentuan mengenai syarat Hakim *ad hoc* masih diserahkan pada masing-masing peraturan perundang-undangan.

Perbedaan peraturan antara yang satu dengan peraturan yang lain yang diberlakukan terhadap PNS yang menjadi Hakim *ad hoc* dapat dipahami karena karakteristik peradilan khusus yang mempunyai Hakim *ad hoc* berbeda. Akan tetapi, ketentuan mengenai cuti di luar tanggungan negara dengan segala konsekuensinya yang hanya diterapkan terhadap PNS yang memangku jabatan fungsional dosen yang menjadi Hakim *ad hoc* Tipikor, dibandingkan dengan ketentuan yang diterapkan terhadap PNS yang memangku jabatan fungsional lainnya, dapat dinilai sebagai pengaturan yang berlebihan dan menimbulkan ketidakadilan. Selain hal tersebut, cuti di luar tanggungan negara tersebut dalam teknis penerapannya sulit karena norma yang satu tidak sejalan dengan norma lain, yaitu masa jabatan Hakim *ad hoc* lebih lama dari pada masa yang dapat diberikan terhadap PNS yang memohon cuti di luar tanggungan negara, selain hal-hal yang merugikan PNS lainnya akibat cuti di luar tanggungan negara tersebut.

Menurut John Rawls harus diakui hukum-hukum yang tidak adil sebagai mengikat asalkan hukum-hukum tersebut tidak melampaui batas-batas ketidakadilan tertentu. Sehingga dalam mendekati keadilan setidaknya, biasanya terdapat suatu tugas (dan untuk sebagian juga kewajiban) untuk mematuhi undang-undang yang tidak adil asalkan undang-undang itu tidak melampaui batas-batas tertentu ketidakadilan.¹⁷⁸ Syarat PNS yang menjadi Hakim *ad hoc* Tindak Pidana korupsi diatur dalam UU Pengadilan Tindak Pidana Korupsi. Akan tetapi, ketentuan tersebut melampaui batas-batas ketidakadilan karena mengecualikan ketentuan mengenai status kepegawaian PNS yang memangku jabatan fungsional dosen bukan berdasarkan Pasal 16 yaitu melepaskan jabatan fungsional, tetapi harus cuti di luar tanggungan negara yang dapat menimbulkan pula konsekuensi lainnya dari penerpan cuti tersebut.

Apabila ditinjau dari segi manajemen Sumber Daya Aparatur seharusnya aspek keadilan harus dijadikan pertimbangan. Terutama karena

¹⁷⁸ John Rawls, *op. cit.*, hal. 454.

ketidakadilan muncul bukan semata-mata membandingkan dengan jabatan Hakim *ad hoc* pada pengadilan khusus lain atau jabatan lain dari PNS, akan tetapi ketidakadilan muncul karena Pasal 16 membedakan antara jabatan fungsional biasa dengan jabatan fungsional dosen.

Tidak dapat diterapkannya ketentuan cuti di luar tanggungan negara tersebut seharusnya segera mendapat penyelesaian. Hal tersebut bisa dilakukan dengan merubah atau membentuk peraturan perundang-undangan. Akan tetapi, hal tersebut memerlukan waktu yang lama. Permasalahan tersebut seharusnya dapat diselesaikan yaitu dengan cara cuti di luar tanggungan negara yang ditentukan dalam Penjelasan Pasal 16 UU Nomor 46 Tahun 2009 ditafsirkan bahwa cuti di luar tanggungan negara khusus dosen yang menjadi Hakim *ad hoc* tipikor adalah selama masa jabatannya. Sehingga tidak ada mekanisme perpanjangan cuti di luar tanggungan negara. Selain itu, ketentuan cuti di luar tanggungan negara bagi dosen PNS yang menjadi Hakim *ad hoc* Tipikor tersebut harus berbeda dengan cuti di luar tanggungan negara selama ini.

Penyelesaian penetapan status kepegawaian dosen PNS yang menjadi Hakim *ad hoc* Tipikor dapat juga diselesaikan dengan berdasarkan Pasal 16 UU Nomor 46 Tahun 2009, dan mengesampingkan penjelasannya, sehingga Dosen PNS yang menjadi Hakim *ad hoc* Tipikor dapat dibebaskan sementara dari jabatannya sebagai dosen, atau Dosen PNS yang menjadi Hakim *ad hoc* Tipikor seharusnya dapat diberhentikan sementara dari jabatannya tanpa kehilangan status sebagai PNS. Sehingga apabila telah selesai menjalankan tugasnya sebagai Hakim *ad hoc* Tipikor, dapat kembali ke jabatan fungsional semula sebagai dosen, dan masa kerja tetap diperhitungkan. Dengan mengingat Pasal 3 ayat (4) Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2013 Tentang Hak Keuangan Dan Fasilitas Hakim *ad hoc*¹⁷⁹ Hakim *ad hoc* yang berasal dari pegawai negeri dan menerima tunjangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), tidak berhak atas tunjangan jabatan struktural maupun fungsional dari instansi dimana Hakim *ad hoc* tersebut berasal

¹⁷⁹ Indonesia (10), *op.cit.*, Pasal 3 ayat (4).

BAB 5 PENUTUP

5.1. Simpulan

1. Status kepegawaian dosen PNS yang menjadi Hakim *ad hoc* Tindak Pidana Korupsi (Tipikor) tidak jelas. Hal ini disebabkan Penjelasan Pasal 16 UU Nomor 46 Tahun 2009 yang menentukan dosen PNS yang menjadi Hakim *ad hoc* Tindak Pidana Korupsi menjalani cuti di luar tanggungan negara bertentangan dengan norma lain yaitu Pasal 26 PP Nomor 24 Tahun 1976 tentang Cuti Pegawai Negeri Sipil. Masa jabatan Hakim *ad hoc* Tipikor adalah 5 (lima) tahun bahkan dapat diangkat kembali untuk satu kali masa jabatan, sedangkan berdasarkan PP tentang Cuti PNS, cuti di luar tanggungan negara hanya dapat diberikan selama 3 (tiga) tahun dan dapat diperpanjang maksimal 1 tahun. Permohonan cuti di luar tanggungan negara dapat dikabulkan atau ditolak oleh pejabat yang bersangkutan yang didasarkan untuk kepentingan dinas. Selain hal tersebut, selama masa menjalankan cuti di luar tanggungan negara masa kerja tidak diperhitungkan dan PNS yang menjalankan cuti di luar tanggungan negara dibebaskan dari jabatannya, dan jabatan yang lowong tersebut segera dapat diisi.
2. Status kepegawaian PNS maupun dosen PNS yang menjadi Hakim *ad hoc* Tipikor tidak diatur di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Pasal 122 huruf e UU Nomor 5 Tahun 2014 hanya menyebutkan bahwa Hakim *ad hoc* bukan pejabat negara. Ketentuan mengenai status kepegawaian dosen PNS yang menjadi Hakim *ad hoc* Tipikor terdapat pada UU Nomor 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi. Pasal 16 beserta penjelasannya menentukan, Hakim *ad hoc* yang memangku jabatan struktural dan fungsional harus melepaskan jabatan tersebut, sedangkan Hakim *ad hoc* yang memegang jabatan fungsional dosen PNS harus cuti di luar tanggungan negara. Dengan demikian, ketentuan cuti di luar tanggungan negara yang ditujukan kepada PNS yang memegang jabatan fungsional

dosen berbeda dengan ketentuan yang diterapkan pada PNS yang memegang jabatan fungsional lainnya selain dosen PNS. Penjelasan Pasal 16 yang menentukan PNS dosen menjalankan cuti di luar tanggungan negara membuat status kepegawaian dosen PNS yang menjadi Hakim *ad hoc* Tipikor tidak jelas. Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, penjelasan tidak dapat digunakan sebagai dasar hukum untuk membuat peraturan lebih lanjut dan tidak boleh mencantumkan rumusan yang berisi norma. Penjelasan tidak menggunakan rumusan yang isinya memuat perubahan terselubung terhadap ketentuan Peraturan Perundang-undangan. Dengan demikian, penjelasan Pasal 16 tersebut dapat di kesampingkan tanpa melanggar Pasal 16, yaitu Hakim *ad hoc* yang memangku jabatan struktural dan/atau fungsional harus melepaskan jabatannya. Sehingga, Dosen PNS yang menjadi Hakim *ad hoc* Tindak Pidana Korupsi diberhentikan sementara dari jabatannya tanpa kehilangan status sebagai PNS.

5.2. Saran

Status kepegawaian dosen PNS yang menjadi Hakim *ad hoc* Tipikor tidak jelas karena norma di dalam UU Nomor 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi bertentangan dengan norma di dalam UU Nomor 24 Tahun 1976 tentang Cuti Pegawai Negeri Sipil. Selain itu, UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara tidak mengatur status kepegawaian dosen PNS yang menjadi Hakim *ad hoc* Tipikor. Dengan demikian, untuk jangka panjang, agar merubah Undang-Undang Nomor 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi atau mengundang peraturan pelaksanaan UU Nomor 5 Tahun 2014 yang mengatur status kepegawaian PNS yang menjadi Hakim *ad hoc*. Selain itu, mengundang peraturan pelaksanaan UU Nomor 5 Tahun 2014 yang merubah atau mengganti PP tentang Cuti Pegawai Negeri Sipil

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abdullah, Rozali, *Hukum Kepegawaian*, (Jakarta: Rajawali, 1986).
- Asshiddiqie, Jimly, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006), 162.
- , *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007).
- Barthos, Basir, *Manajemen Sumber Daya Manusia Suatu Pendekatan Makro*, (Jakarta: PT Bumi Aksara, 1990).
- Djarmika, Sastra dan Marsono, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, (Jakarta: Djambatan, 1990).
- Frederickson, H. George, *Administrasi Negara Baru*, (Jakarta: LP3ES, 1984).
- Handoko, T. Hani, *Manajemen Personalia Dan Sumber Daya Manusia Edisi 2*, (Yogyakarta: BPFYogyakarta, 2001).
- Hamidi, Muchlas *Kebijakan Publik: Proses, Analisis, dan Partisipasi*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2014).
- Hartini, Sri, Setiajeng Kadarsih dan Tedi Sudrajat., *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008).
- Hasibuan, Malayu S.P., *Manajemen Sumber Daya Manusia*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2001).
- Marbun, S.F. dan Moh Maftud, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 2006).
- M. Hadjon, Philipus dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1994).
- Pangaribuan, Luhut M.P, *Lay Judges dan Hakim Ad Hoc, Suatu Studi Teoritis Mengenai Sistem Peradilan Pidana Indonesia*, (Jakarta: Program Pascasarjana, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2009).
- Rivai, Veithzal, *Manajemen Sumber Daya Manusia Untuk Perusahaan dari Teori ke Praktik*, (Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 2005).
- Rawls, John, *Theory of Justice (Teori Keadilan, Dasar-Dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara*, Penerjemah Uzair Fauzan, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006).
- Sedarmayanti, *Manajemen Sumber Daya Manusia Reformasi Birokrasi dan Manajemen Pegawai Negeri Sipil*, Cetakan ke-7, (Bandung: PT. Rafika Aditama, 2015).

- Siagian, Sondang P., *Filsafat Administrasi*, (Jakarta: Gunung Agung, 1996).
- , *Manajemen Sumber Daya Manusia*, (Jakarta: Bumi Aksara, 1993).
- Soekanto, Soerjono *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1986).
- Soemantri, Sri, *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran dan Pandangan*, (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2014).
- Sukanto, Satoto, *Pengaturan Eksistensi & Fungsi Badan Kepegawaian Negara*, (Yogyakarta: HK Offset, 2004).
- Tanya, Bernard L. *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang Generasi*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010).
- Thoha, Miftah, *Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali, 1986).
- , *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014).
- Utrecht, E. (Moh. Saleh Djindang), *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, (Jakarta: PT. Ichtiar Baru, 1985).

Jurnal

- Haposan, Janry dan U.P. Simanungkalit, “Perkembangan Sistem Kepegawaian Negara: Perspektif Komparatif Amerika Serikat dan Indonesia”, *Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS* (Vol. 1 No. 2, November 2007), (Jakarta: Pusat Pengkajian dan Penelitian Kepegawaian BKN).
- Haposan, Janry “Laksanakan Manajemen ASN, BKN Tingkatkan Koordinasi Antar Instansi”, *Buletin Badan Kepegawaian Negara*, (Edisi XXVII Februari 2014).

Artikel

- Haposan, Janry “UU ASN, *Milestone* Reformasi Birokrasi”, *Buletin Badan Kepegawaian Negara*, (Edisi XXVII Februari 2014).

Makalah

- Jimly Asshiddiqie, *Liberalisasi Sistem Pengisian Jabatan Publik*, Makalah disampaikan dalam rangka Konferensi Hukum Tata Negara ke-2, di UNAND, Padang, September 2015. Dapat di unduh di:

http://www.jimly.com/makalah/namafile/195/SISTEM_PENGISIAN_JABATAN_PUBLIK.pdf

Peraturan Perundang-Undangan

- Indonesia, *Undang-Undang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi*, UU Nomor 46 Tahun 2009, (LN No. 155 Tahun 2009, TLN No. 5074).
- , *Undang-Undang Aparatur Sipil Negara*, UU No. 5 Tahun 2014 (LN No. 6 Tahun 2014, TLN No. 5494).
- , *Undang-Undang Pokok Kepegawaian*, UU No. 8 Tahun 1974 sebagaimana dirubah oleh UU No. 43 Tahun 1999 (LN No. 55 Tahun 1974, TLN No. 3041 dan LN No. 169 Tahun 1999, TLN No. 3890).
- , *Undang-Undang Guru dan Dosen*, UU Nomor 14 Tahun 2005, (LN No. 157 Tahun 2005, TLN No. 4586).
- , *Undang Undang Peradilan Tata Usaha Negara*, UU No. 5 Tahun 1986 sebagaimana dirubah oleh UU No. 9 Tahun 2004, (LN. 77 Tahun 1986, LN No. 35 Tahun 2005, TLN No. 4380), Pasal 135 ayat (1); UU Peradilan Tata Usaha Negara: Dalam hal Pengadilan memeriksa dan memutus perkara Tata Usaha Negara tertentu yang memerlukan keahlian khusus, maka Ketua Pengadilan dapat menunjuk seorang Hakim *Ad Hoc* sebagai Anggota Majelis.
- , *Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, UU Nomor 12 Tahun 2011, LN Nomor 82 Tahun 2011, TLN Nomor 5234.
- , *Undang-Undang tentang Ombudsman Republik Indonesia*, UU Nomor 37 Tahun 2008, (LN No. 139 Tahun 2008, TLN No. 4899).
- , *Undang-Undang Penyelenggara Pemilihan Umum*, UU Nomor 15 Tahun 2011 (LN Nomor 101 Tahun 2011, TLN Nomor 5246).
- , *Undang-Undang Perikanan*, UU No. 31 Tahun 2004, (LN No. 118 Tahun 2004, TLN 4433).
- , *Undang-Undang Pengadilan Hak Asasi Manusia*, UU Nomor 26 Tahun 2000, (LN No. 208 Tahun 2000, TLN No. 4026).
- , *Peraturan Pemerintah Cuti Pegawai Negeri Sipil*, PP Nomor 24 Tahun 1976 (LN No. 57 Tahun 1976, TLN No. 3093).
- , *Peraturan Pemerintah Wewenang Pengangkatan, Pemindahan, dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil*, Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003 sebagaimana dirubah oleh Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2009 (LN No. 15 Tahun 2003, TLN No. 4263 dan LN No. 164 Tahun 2009).
- , *Peraturan Pemerintah Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil*, PP No. 16 Tahun 1994 sebagaimana telah dirubah oleh PP No. 40 Tahun 2010, (LN No. 22 Tahun 1994, TLN No. 3547 dan LN No. 51 Tahun 2010, TLN No. 5121).
- , *Peraturan Pemerintah tentang Dosen*, PP Nomor 37 Tahun 2009, (LN Nomor 76 Tahun 2009, TLN Nomor 5007).

- , *Peraturan Pemerintah Pembentukan, Susunan, Dan Tata Kerja Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia di Daerah*, PP Nomor 21 Tahun 2011, (LN No. 42 Tahun 2011, TLN No. 5207).
- , *Peraturan Pemerintah Tentang Penghasilan, Uang Kehormatan, dan Hak-Hak Lain Ketua, Wakil Ketua, Dan Anggota Ombudsman Republik Indonesia*, PP Nomor 45 tahun 2010 (LN NO. 62 Tahun 2010, TLN No. 5128).
- , *Peraturan Pemerintah Tata Cara Pengangkatan Dan Pemberhentian Hakim Ad Hoc Pengadilan Perikanan*, PP Nomor 24 Tahun 2006, (LN No. 50 Tahun 2006, TLN 4625).
- , *Peraturan Pemerintah Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Hakim Ad hoc Pengadilan Hubungan Industrial dan Hakim Ad hoc pada Mahkamah Agung*, PP Nomor 41 Tahun 2004, (LN No. 141 Tahun 2004).
- , *Peraturan Presiden tentang Hak Keuangan Dan Fasilitas Hakim Ad Hoc*, PerPres No. 13 Tahun 2013.
- , *Peraturan Menteri Dalam Negeri Tentang Pemilihan Kepala Desa*, Permendagri No. 112 Tahun 2014 (BN No. 2092 Tahun 2014).
- , *Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Jabatan Fungsional Dosen dan Angka Kreditnya*, PermenPAN dan RB Nomor 17 Tahun 2013, (Berita Negara Indonesia No. 466 Tahun 2013), Pasal 1 angka 1.
- , *Peraturan Mahkamah Agung Pedoman Penyelenggaraan Seleksi Calon Hakim Ad hoc Pada Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, Pengadilan Tinggi, dan Mahkamah Agung.*, PerMA Nomor 04 Tahun 2009, tanggal 5 November 2009.
- , *Peraturan Menteri Dalam Negeri Tentang Pemilihan Kepala Desa*, Permendagri No. 112 Tahun 2014 (BN No. 2092 Tahun 2014).
- , *Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara tentang Kenaikan Pangkat dan Batas Usia Pensiun bagi Pegawai Negeri Sipil yang Dipekerjakan atau Diperbantukan Secara Penuh di Luar Instansi Induknya*, PerKaBKN Nomor 2 Tahun 2011 tanggal 18 Januari 2011.
- , *Surat Edaran Kepala BAKN Permintaan dan Pemberian Cuti Pegawai Negeri Sipil*, SE Kepala BAKN Nomor 01/SE/1977 tanggal 25 Februari 1977

Putusan Pengadilan

Keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 32/PUU-XII/2014 tanggal 20 April 2015,

Naskah Akademik

Komisi II DPR RI, “Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara”, tanggal 25 Mei 2011, hal. 9.

Tim Taskforce, *Naskah Akademis dan Rancangan Undang-Undang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi*, (Jakarta: KRHN, 2008), hal. 42.

Risalah Rapat Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Risalah Rapat Kerja Panitia Khusus RUU tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi dengan Menkumham, Jaksa Agung dan Meneg PAN, Masa Persidangan I, Rabu, 9 September 2009, jam 09.00-12.00, Hotel Santika, Petamburan Slipi Jakarta.*

-----, *Risalah Rapat Kerja Panitia Khusus RUU tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Dengan Menkumham, Jaksa Agung dan Meneg PA, Acara Pengambilan Keputusan atas RUU tentang Tindak Pidana Korupsi, Senin, 28 September 2009, jam 17.00 – 22.45 WIB.*

Internet

Agus Sahbani, “Inilah 15 Hakim *Ad hoc* Tipikor Pilihan Pansel”, *hukumonline.com/berita/baca/t5645da504d716/inilah-15-hakim-ad-hoc-tipikor-pilihan-pansel*

Halimatus Sa’diyah dan Ichsan Emerald, “Indonesia akan Alami Tsunami Pensiun pada 2019” *Republika*, (24 Maret 2015). *m.republika.co.id/berita/nasional/umum/15/03/24/nipe2e-indonesia-akan-alami-tsunami-pensiun-pada-2019*, diakses tanggal 5 Desember 2015.

Yuliana Setiawati, *Manajemen Kepegawaian Berdasarkan Undang-Undang ASN*, (Jakarta: Badan Kepegawaian Negara, 2015), hal. 5. Ditunduh di www.bkn.go.id tanggal 9 Desember 2015.

Lulu Hanifah, “MK: Hakim *Ad Hoc* Bukan Pejabat Negara”, 21 April 2015. www.mahkamahkonstitusi.go.id, diakses pada 1 Januari 2015.

Kamus

Black, Henry Campbell *Black's Law Dictionary, 4th ed. rev.*, (st. Paul, Minn: West Publishing Co., 1968).

Poerwadarminta, W.J.S *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 2003).

Ensiklopedia

Balai Pembinaan Administrasi Universitas Gadjah Mada, *Ensiklopedi Administrasi*, (Jakarta: Gunung Agung, 1987).

Sumber lain

Surat Kepala Badan Kepegawaian Negara yang ditujukan kepada Sekretaris Jenderal Komisi Pemilihan Umum Nomor K.26-30/V.53-9/99 tanggal 25 April 2008.