

**PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PEGAWAI NON  
PEGAWAI NEGERI SIPIL PADA BADAN LAYANAN UMUM  
DAERAH (BLUD)  
(STUDI KASUS DI RSUD PASAR REBO JAKARTA)**

**TESIS**

**ALAM SYAH**

**1006766604**



**UNIVERSITAS INDONESIA  
FAKULTAS HUKUM  
PROGRAM PASCASARJANA  
JAKARTA  
JANUARI 2012**

**PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PEGAWAI NON  
PEGAWAI NEGERI SIPIL PADA BADAN LAYANAN UMUM  
DAERAH (BLUD)  
(STUDI KASUS DI RSUD PASAR REBO JAKARTA)**

**TESIS**

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar  
Magister Hukum**

**ALAM SYAH**

**1006766604**



**UNIVERSITAS INDONESIA  
FAKULTAS HUKUM  
PROGRAM PASCASARJANA  
JAKARTA  
JANUARI 2012**

## HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

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

Nama : Alam Syah

NPM : 1006766604

Tanda Tangan :



Tanggal : 10 Januari 2012

## HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :  
Nama : Alam Syah  
NPM : 1006766604  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Judul Tesis : PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP  
PEGAWAI NON PEGAWAI NEGERI SIPIL  
PADA BADAN LAYANAN UMUM DAERAH  
(BLUD) (STUDI KASUS DI RSUD PASAR REBO  
JAKARTA)

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.

### DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Dr. Tri Hayati, SH, MH

Penguji : Dr. Dian P. Simatupang, SH, MH

Penguji : Heru Susetyo, SH, LLM, MSi

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 10 Januari 2012

## KATA PENGANTAR

*Bismillahirrahmaanirrahiim*

*Alhamdulillah*, puji syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah Swt atas segala limpahan rahmat, karunia dan hidayah-Nya yang tak terhingga, sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini sebagai syarat untuk menyelesaikan program Pascasarjana Ilmu Hukum konsentrasi Hukum Kenegaraan, untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Dalam proses penyelesaian penulisan tesis ini, penulis meyakini sepenuhnya bahwa tidak mungkin dapat menyelesaikan tesis ini tanpa doa, bantuan dan dukungan baik secara langsung maupun tidak langsung. Pada kesempatan ini penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada:

1. Almarhum Prof. Safri Nugraha, SH, LLM, PhD, dengan teriring doa semoga Allah Swt mengampuni segala dosanya dan memasukkannya ke surga, selaku pembimbing awal yang telah memberikan pencerahan dan arahan kepada penulis dalam penyusunan tesis ini.
2. Dr. Tri Hayati, SH, MH, selaku pembimbing yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran untuk mengarahkan penulis dalam penyusunan tesis ini.
3. Dr. Dian P. Simatupang, SH, MH, dan Bapak Heru Susetyo, SH, LLM, MSi, selaku penguji sehingga tesis ini telah diterima sebagai persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
4. Pihak RSUD Pasar Rebo, Badan Kepegawaian Daerah, dan Biro Organisasi dan Tata Laksana Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, yang telah membantu dalam pemberian dokumen dan informasi dalam penyusunan tesis ini.
5. Rekan-rekan di Biro Hukum Setda Provinsi DKI Jakarta, atas segala dukungan yang diberikan.

6. Orang tua tercinta, mama dan almarhum papa, yang memberikan kasih sayang dan doa tak henti-hentinya untuk selalu mendukung kemajuan anak-anaknya, semoga Allah Swt selalu memberikan kasih sayang kepada mereka di dunia dan akhirat.
7. Isteriku tercinta Sri Soesilowati dan putra-putriku tersayang, Hanina Afifatun Najah, Muhammad Hilmi Habiburrahman, dan Hudzaifah Abdussalam, yang selalu memberikan keceriaan dan menyegarkan kehidupan penulis sehingga terus semangat menyelesaikan kuliah dan tesis ini.
8. Teman-teman Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Konsentrasi Hukum Kenegaraan Universitas Indonesia angkatan 2010 atas kebersamaannya selama menempuh pendidikan dan berbagi pengetahuan.
9. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu.

Penulis mengharapkan kritik dan saran yang membangun dari semua pihak berkaitan dengan tesis ini agar menjadi lebih baik. Semoga tesis ini dapat bermanfaat bagi semua pihak dan dapat berguna sebagai bahan penambah ilmu pengetahuan, terutama ilmu hukum.

Jakarta, 10 Jakarta 2012

Penulis,

Alam Syah

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

---

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Alam Syah  
NPM : 1006766604  
Program Studi: Ilmu Hukum  
Departemen : Pascasarjana Magister Hukum  
Fakultas : Hukum  
Jenis karya : Tesis

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul:

**PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PEGAWAI NON PEGAWAI  
NEGERI SIPIL PADA BADAN LAYANAN UMUM DAERAH (BLUD)  
(STUDI KASUS DI RSUD PASAR REBO JAKARTA)**

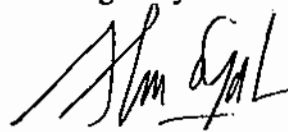
beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan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

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta

Pada tanggal : 10 Januari 2012

Yang menyatakan

  
(Alam Syah)

## ABSTRAK

Nama : Alam Syah  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Judul : Perlindungan Hukum terhadap Pegawai Non Pegawai Negeri Sipil pada Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) (Studi Kasus Di Rsud Pasar Rebo Jakarta).

Adanya kewenangan merekrut pegawai non Pegawai Negeri Sipil secara tetap maupun kontrak pada Badan Layanan Umum/Badan Layanan Umum Daerah, telah menimbulkan berbagai macam penafsiran terutama di Badan Layanan Umum Daerah (BLUD). Ketiadaan ketentuan lanjutan menyebabkan beberapa Daerah menerapkan ketentuan sendiri dan disetarakan dengan Pegawai Negeri Sipil. Lainnya menundukkan diri dalam ketentuan hukum ketenagakerjaan. Sedangkan undang-undang kepegawaian yang berlaku saat ini tidak mengenal pegawai tetap non Pegawai Negeri Sipil. Oleh karena itu untuk mengetahui kedudukan pegawai tetap non Pegawai Negeri Sipil terhadap undang-undang kepegawaian dapat dilihat dari teori tindakan hukum pemerintah. Selain itu perlindungan hukum terhadap pegawai non Pegawai Negeri Sipil di BLUD menjadi hal yang perlu diperhatikan. Perlindungan hukum yang dimaksud adalah sudah sejauh mana ketentuan dan aturan yang dibuat oleh pemerintah daerah memberikan perlindungan atas hak-hak pegawai non Pegawai Negeri Sipil.

Kata kunci:

Perlindungan Hukum, Pegawai Negeri Sipil, Badan Layanan Umum.



## ABSTRACT

Name : Alam Syah  
Study Program : Law Studies  
Judul : Legal protection of non-civil servant employees in the local public service agency (BLUD) (case studies in RSUD Pasar Rebo Jakarta).

The authority to recruit non-civil servant employees are fixed and contracts at the public service agency/local public service agency, has given rise to various interpretations, especially in the local public service agency (BLUD). The absence of provisions continued to cause some provisions to apply its own regional and synchronized with the civil servant. Others beat themselves in the labor law provisions. While the employment laws that apply currently does not recognize permanent employee non civil servants. Therefore to know the status of permanent employee of non civil servant against law employment can be seen from the theory of government legal action. Besides legal protection against non-civil servant employees in BLUD be things that need attention. Protection of the law in question is already the extent to which the provisions and rules made by local governments to provide protection for the rights of non- civil servant employees.

Keywords:

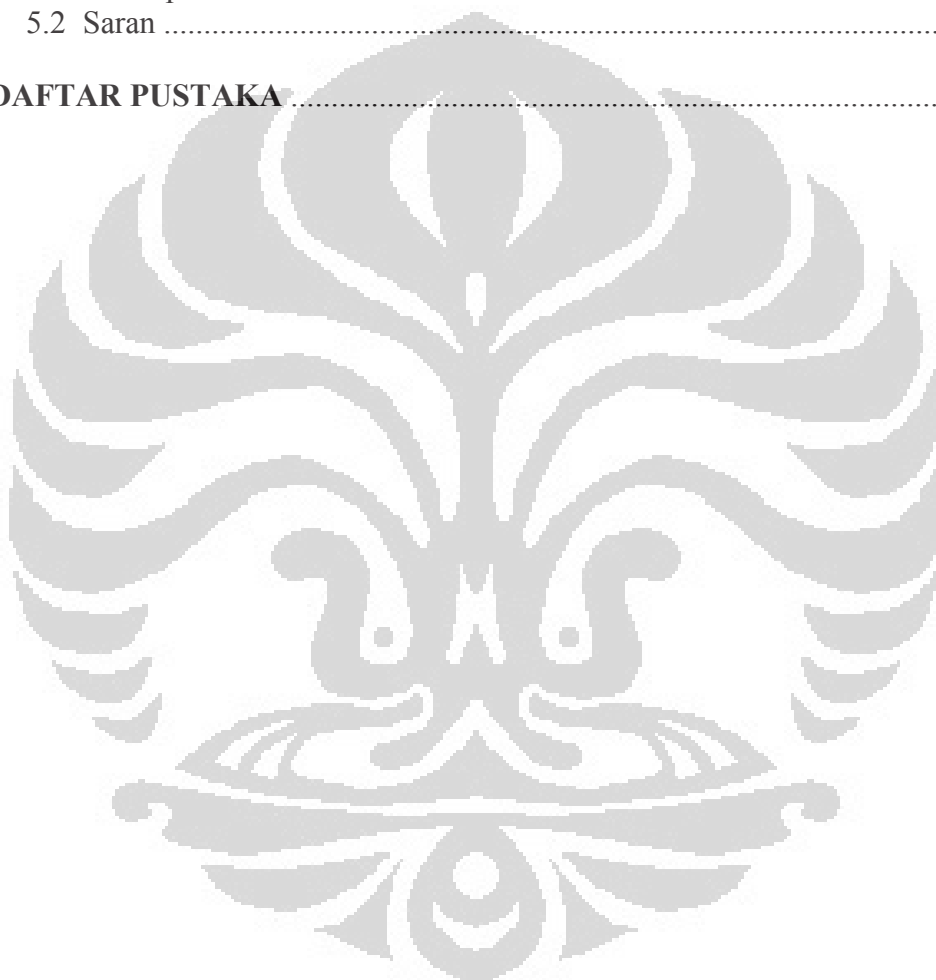
Legal protection, civil servant, public service agency.

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS .....	ii
LEMBAR PENGESAHAN .....	iii
KATA PENGANTAR .....	iv
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH .....	vi
ABSTRAK .....	vii
ABSTRACT .....	viii
DAFTAR ISI .....	ix
DAFTAR GAMBAR .....	xii
DAFTAR LAMPIRAN .....	xiii
<b>1. PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
1.1 Latar Permasalahan .....	1
1.2 Permasalahan .....	7
1.3 Tujuan Penelitian .....	8
1.4 Kerangka Teori dan Konseptual .....	8
1.4.1 Perlindungan Hukum .....	8
1.4.2 Pegawai Negeri .....	11
1.4.3 Konsep .....	13
1.5 Manfaat Penelitian .....	14
1.6 Metode Penelitian .....	14
1.7 Sistematika Penulisan .....	15
<b>2. PERLINDUNGAN HUKUM ATAS TINDAKAN HUKUM PEMERINTAH DALAM URUSAN KEPEGAWAIAN .....</b>	<b>17</b>
2.1 Tindakan hukum Pemerintah .....	17
2.1.1 Pemerintah .....	17
2.1.2 Tindakan Hukum .....	20
2.1.2.1 Tindakan Pemerintah .....	20
2.1.2.2 Dasar Tindakan Pemerintahan .....	21
2.1.2.3 Pengertian Tindakan Hukum Pemerintah .....	26
2.1.3 Macam-macam Tindakan Hukum Pemerintah .....	27
2.1.3.1 Tindakan Hukum Pemerintah dalam Hukum Publik ..	29
2.1.3.2 Tindakan Hukum Pemerintah dalam Hukum Privat ...	33
2.2 Perlindungan Hukum atas Tindakan Hukum Pemerintah .....	38
2.2.1 Perlindungan Hukum dalam Bidang Publik .....	39
2.2.2 Perlindungan Hukum dalam Bidang Perdata .....	41
2.3 Teori Kepegawaian Negara .....	42
2.3.1 Pengertian Pegawai Negeri .....	43
2.3.2 Hubungan Hukum antara Pegawai Negeri dan Negara .....	44
2.3.3 Kedudukan dan Peran Pegawai Negeri .....	47
2.3.4 Perbedaan Pegawai Negeri dan Pejabat Negara .....	47
2.4 Pegawai Non Pegawai Negeri Sipil .....	48
2.4.1 Pengertian Pegawai Non Pegawai Negeri Sipil .....	49
2.4.2 Macam-macam Pegawai Non Pegawai Negeri Sipil .....	49

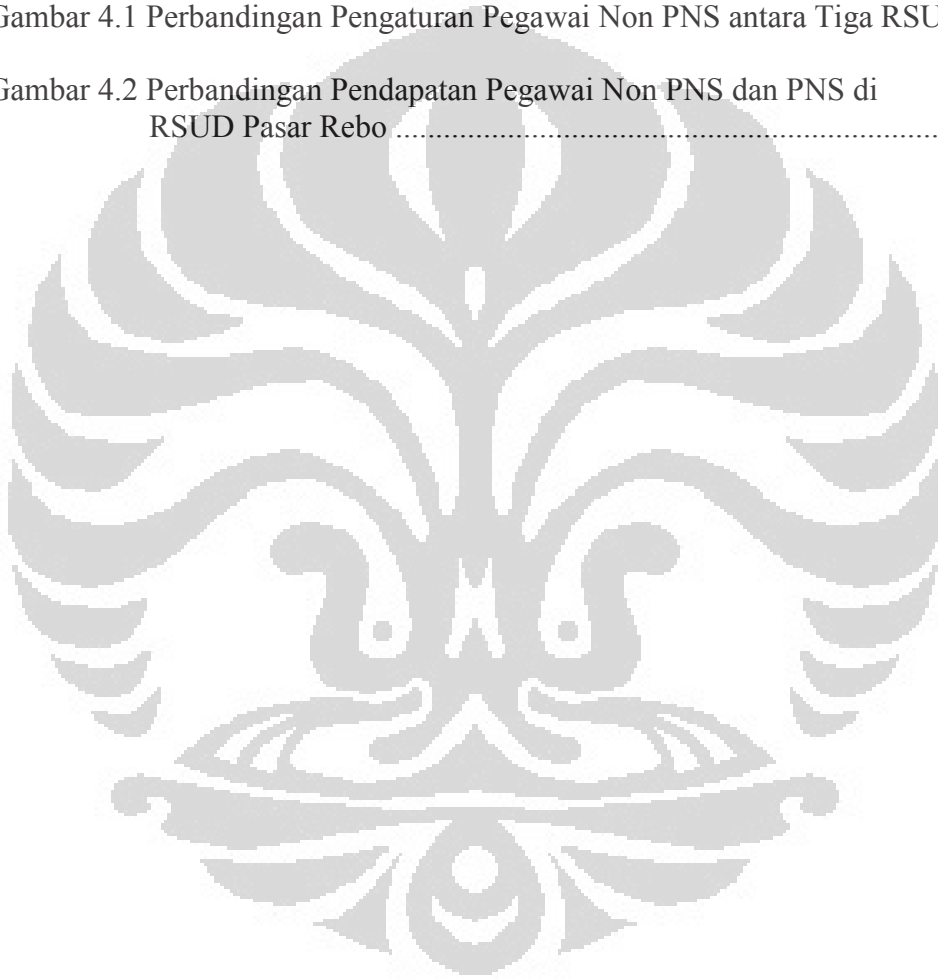
2.4.3 Kebijakan Pemerintah terhadap Pegawai Non Pegawai Negeri Sipil .....	52
<b>3. KEPEGAWAIAN PADA BADAN LAYANAN UMUM DAEAH....</b>	<b>54</b>
3.1 Perkembangan Pegawai Negeri Sipil di Indonesia .....	55
3.1.1 Masa Sebelum Undang-Undang Kepegawaian .....	56
3.1.2 Masa Berlakunya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1961 ...	57
3.1.3 Masa Berlakunya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 .....	58
3.1.4 Masa Berlakunya Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 ...	60
3.1.5. Pegawai Negeri Sipil dalam Rancangan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara .....	62
3.2 Badan Layanan Umum Daerah .....	63
3.2.1 Pengertian BLUD .....	64
3.2.2 Asas-asas BLUD .....	65
3.2.3 Kriteria BLUD .....	66
3.2.4 Pola Pengelolaan Keuangan BLUD .....	67
3.2.5 Kelembagaan BLUD .....	70
3.2.6 Pejabat pengelola dan Pegawai BLUD .....	71
3.3 Pegawai Non Pegawai Negeri Sipil di Badan Layanan Umum Daerah .....	73
3.3.1 Pegawai Non PNS di RSUD Pasar Rebo DKI Jakarta .....	75
3.3.1.1 Uraian Singkat RSUD Pasar Rebo .....	75
3.3.1.2 Status dan Jumlah Pegawai Non PNS .....	77
3.3.1.3 Pengadaan Pegawai Non PNS .....	78
3.3.1.4 Hak Pegawai Non PNS .....	79
3.3.1.5 Kewajiban dan Larangan Pegawai Non PNS .....	81
3.3.1.6 Sanksi .....	82
3.3.1.7 Pemberhentian Pegawai .....	83
3.3.1.8 Penyelesaian Sengketa .....	84
3.3.1.9 Keterangan Tambahan .....	85
3.3.2 Pegawai Non PNS Badan Layanan Umum Daerah di Daerah Lain .....	86
3.3.2.1 Pegawai Non PNS di RSUD Dr. Achmad Mochtar Kota Bukittinggi Provinsi Sumatera Barat .....	86
3.3.2.2 Pegawai Non PNS di RSUD Ibnu Sina Kabupaten Gresik .....	89
<b>4. ANALISIS KEDUDUKAN PEGAWAI NON PEGAWAI NEGERI DI BADAN LAYANAN UMUM DAERAH DAN PERLINDUNGAN HUKUMNYA .....</b>	<b>96</b>
4.1 Kedudukan Pegawai Non Pegawai Negeri Sipil di Badan Layanan Umum Daerah .....	96
4.1.1 Analisis Kelembagaan Badan Layanan Umum Daerah .....	101
4.1.2 Analisis Pasal 33 Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum..	105
4.1.3 Analisis Kedudukan Pegawai Non PNS Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum .....	108

4.1.4 Analisis Kedudukan Pegawai Non PNS Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 .....	111
4.2 Perlindungan Hukum Terhadap Pegawai Non Pegawai Negeri Sipil di Badan Layanan Umum Daerah .....	115
4.2.1 Perlindungan Hukum Preventif .....	115
4.2.2 Perlindungan Hukum Represif .....	122
<b>5. PENUTUP</b> .....	124
5.1 Kesimpulan .....	124
5.2 Saran .....	127
<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	129



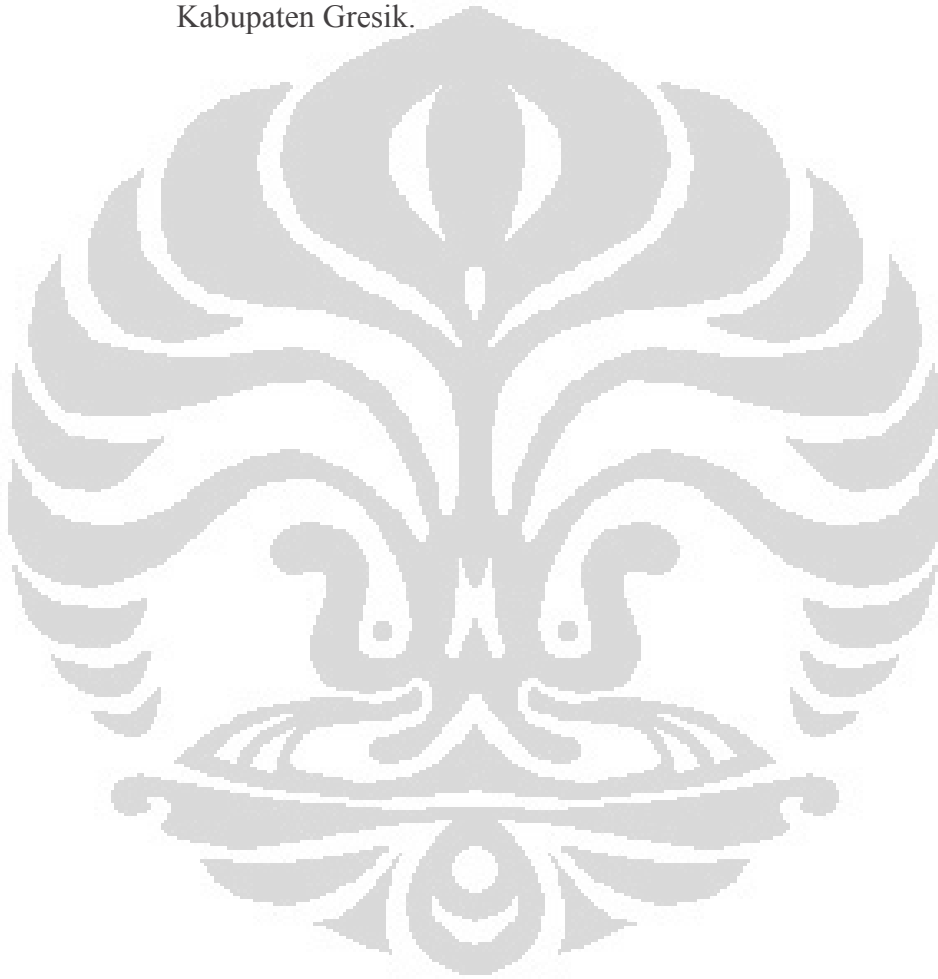
## DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1 Perbandingan antara delegasi dan mandat .....	25
Gambar 2.2 Kualifikasi tindakan hukum pemerintah dalam hukum publik ....	32
Gambar 2.3 Skema tindakan pemerintah .....	38
Gambar 3.1 Jumlah Pegawai di RSUD Pasar Rebo .....	77
Gambar 4.1 Perbandingan Pengaturan Pegawai Non PNS antara Tiga RSUD	98
Gambar 4.2 Perbandingan Pendapatan Pegawai Non PNS dan PNS di RSUD Pasar Rebo .....	119



## DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran 1. Struktur Organisasi RSUD Pasar Rebo Jakarta.
- Lampiran 2. Tabel Gaji Pokok Pegawai Non Pegawai Negeri Sipil RSUD Pasar Rebo Jakarta.
- Lampiran 3. Jenjang Kompetensi Pegawai Non PNS di RSUD Ibnu Sina Kabupaten Gresik.



# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Permasalahan

Tuntutan masyarakat terhadap pemerintah pasca reformasi salah satunya adalah desakan untuk dilakukannya reformasi birokrasi. Desakan ini muncul karena adanya pengalaman buruk masyarakat terhadap birokrasi yang telah menjadi alat politik bagi rezim yang berkuasa sebelum itu. Birokrasi pada masa orde baru merupakan alat yang efektif untuk melanggengkan kekuasaan, akibatnya birokrasi lebih berperan sebagai abdi penguasa dibandingkan sebagai abdi negara. Dampaknya adalah rendahnya pelayanan birokrasi kepada masyarakat.<sup>1</sup> Birokrasi terhadap masyarakat justru bersikap sebagai tuan yang harus dilayani oleh masyarakat. Birokrasi menjadi tidak responsif akan kebutuhan masyarakat dan lambat dalam mengambil sikap atas perubahan yang terjadi, bahkan birokrasi yang direpresentasikan dengan aparatur negaranya baik pejabat negara dan pegawai negeri menggerogoti sendi-sendi negara dengan melakukan praktek korupsi yang sampai saat ini masih sulit untuk diberantas.<sup>2</sup>

Meluasnya praktik korupsi dalam kehidupan birokrasi publik semakin mencoreng pandangan masyarakat terhadap birokrasi publik. Korupsi tidak hanya telah membuat pelayanan birokrasi menjadi amat sulit dinikmati secara wajar oleh masyarakat, tetapi juga membuat masyarakat harus membayar lebih mahal

---

<sup>1</sup> Berdasarkan laporan dari *The world Competitiveness Yearbook* tahun 1999, birokrasi pelayanan publik Indonesia berada pada kelompok negara-negara yang memiliki indeks *competitiveness* paling rendah di antara 100 negara kompetitif di dunia. Lihat M. Mas'ud Said, *Birokrasi di negara Birokratis: Makna, Masalah, dan Dekonstruksi Birokrasi Indonesia*, Malang: UMM Press, 2009, hal. 55.

<sup>2</sup> Berdasarkan survei yang dilakukan Transparansi Internasional terhadap persepsi pelaku bisnis atas korupsi di suatu negara, Indeks Persepsi Korupsi (*Corruption Perceptions Index*) di Indonesia menunjukkan bahwa korupsi di Indonesia masih sangat tinggi, nilai Indonesia masih di bawah angka 3 dimana dengan interval angka 0 sampai dengan 10, yaitu angka 0 menunjukkan tingkat korupsi yang sangat tinggi atau terkorup sedangkan angka 10 menunjukkan negara yang bersih dari korupsi. Indeks Persepsi Korupsi Indonesia pada tahun 2006 adalah 2,4 dan kemudian turun menjadi 2,3 pada tahun 2007. Pada tahun 2008 Indeks Persepsi Korupsi Indonesia meningkat menjadi 2,6 dan semakin meningkat menjadi 2,8 pada tahun 2009 namun stagnan di tahun 2010 pada nilai 2,8. Lihat *Transparency International Corruption Perceptions Index* diunduh dari <http://www.transparansi.or.id/images/stories/indekkorupsi> diakses tanggal 7 Agustus 2011.

dibandingkan pelayanan yang diselenggarakan oleh swasta. Korupsi menjadi sumber dari *bureaucratic costs* dan distorsi dalam mekanisme pasar, seperti praktek monopoli dan oligopoli yang amat merugikan kepentingan publik.<sup>3</sup>

Buruknya pelayanan publik yang diberikan pemerintah tersebut mendorong pemerintah melakukan reformasi birokrasi di bidang pelayanan publik dengan mengubah pengelolaan keuangan pada satuan-satuan kerja pemerintah yang memberikan pelayanan kepada masyarakat. Salah satu bentuk reformasi yang dilakukan adalah pergeseran dari penganggaran tradisional ke penganggaran berbasis kinerja. Dengan basis kinerja ini, mulai dirintis arah yang jelas bagi penggunaan dana pemerintah, berpindah dari sekedar membiayai masukan (*inputs*) atau proses ke pembayaran terhadap apa yang akan dihasilkan (*outputs*).<sup>4</sup>

Perubahan ini penting dalam rangka proses pembelanjaan yang lebih rasional dalam mempergunakan sumber daya yang dimiliki pemerintah mengingat tingkat kebutuhan dana yang makin tinggi, sementara sumber dana yang tersedia tetap terbatas. Hal ini semakin mendesak lagi dengan kenyataan bahwa beban pembiayaan pemerintahan yang bergantung pada pinjaman semakin dituntut pengurangannya demi keadilan antargenerasi. Dengan demikian, pilihan rasional oleh publik sudah seyogianya menyeimbangkan prioritas dengan kendala dana yang tersedia.

Orientasi pada *outputs* semakin menjadi praktik yang dianut luas oleh pemerintahan modern di berbagai negara. Mewiraswastakan pemerintah (*enterprising the government*)<sup>5</sup> adalah paradigma yang memberi arah yang tepat

---

<sup>3</sup> Agus Dwiyanto, dkk, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2008, hal. 2.

<sup>4</sup> Lihat Penjelasan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum.

<sup>5</sup> David Osborne dan Ted Gaebler dalam bukunya *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* memberikan gambaran bagaimana mewiraswastakan pemerintah dalam 10 ciri yaitu: (1) pemerintahan katalis: mengarahkan ketimbang mengayuh; (2) pemerintahan milik masyarakat: memberi wewenang ketimbang melayani; (3) pemerintahan yang kompetitif: menyuntikkan persaingan ke dalam pemberian pelayanan; (4) pemerintahan yang digerakkan oleh misi: mengubah organisasi yang digerakkan oleh peraturan; (5) pemerintahan yang berorientasi hasil: membiayai hasil, bukan masukan; (6) pemerintahan berorientasi pelanggan: memenuhi kebutuhan pelanggan, bukan birokrasi; (7) pemerintahan wirausaha: menghasilkan ketimbang membelanjakan; (8) pemerintahan antisipatif: mencegah daripada mengobati; (9) pemerintahan desentralisasi; (10) pemerintahan



bagi keuangan sektor publik. Dalam kaitan ini, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yang menekankan basis kinerja dalam penganggaran, memberi landasan yang penting bagi orientasi baru tersebut di Indonesia.<sup>6</sup>

Selanjutnya, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara membuka koridor baru bagi penerapan basis kinerja ini di lingkungan pemerintah. Dengan Pasal 68 dan Pasal 69 dari undang-undang tersebut, instansi pemerintah yang tugas pokok dan fungsinya memberi pelayanan kepada masyarakat dapat menerapkan pola pengelolaan keuangan yang fleksibel dengan menonjolkan produktivitas, efisiensi, dan efektivitas. Instansi demikian, dengan sebutan umum sebagai Badan Layanan Umum (BLU), diharapkan menjadi contoh konkrit yang menonjol dari penerapan manajemen keuangan berbasis pada hasil (kinerja).

Peluang ini secara khusus disediakan kesempatannya bagi satuan-satuan kerja pemerintah yang melaksanakan tugas operasional pelayanan publik (seperti layanan kesehatan, pendidikan, pengelolaan kawasan, dan lisensi), untuk membedakannya dari fungsi pemerintah sebagai regulator dan penentu kebijakan. Praktik ini telah berkembang luas di manca negara berupa upaya pengagenan (*agencification*) aktivitas yang tidak harus dilakukan oleh lembaga birokrasi murni, tetapi diselenggarakan oleh instansi yang dikelola ala bisnis (*business like*) sehingga pemberian layanan kepada masyarakat menjadi lebih efisien dan efektif.<sup>7</sup>

BLU yang merupakan instansi pemerintah dan termasuk kekayaan negara yang tidak dipisahkan memiliki perbedaan dengan instansi pemerintah lainnya dalam bentuk pengelolaan keuangan. BLU diberikan kewenangan untuk mengelola sendiri keuangannya berupa pendapatan atas jasa yang dilakukannya tanpa perlu disetorkan terlebih dahulu ke dalam kas negara/daerah. Selain itu BLU juga dapat melakukan investasi, memberikan piutang dan meminjam utang serta melakukan pengadaan barang/jasa tersendiri. Fleksibilitas ini yang didasari

---

berorientasi pasar: mendorong perubahan melalui pasar. Lihat *Mewirauhakan Birokrasi* terjemahan, Jakarta: Penerbit PPM, 2005.

<sup>6</sup> Lihat Penjelasan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum.

<sup>7</sup> *Ibid.*

prinsip efisien dan efektif dalam penggunaan uang serta tata kelola seperti korporasi bisnis tersebut diharapkan memberikan hasil berupa pelayanan yang cepat, baik, responsif dan profesional kepada masyarakat. BLU diharapkan mampu merespon segala kebutuhan dalam peningkatan pelayanannya.<sup>8</sup>

Bentuk kewenangan lain yang diberikan kepada BLU di luar keuangan adalah BLU diperbolehkan merekrut pegawai non Pegawai Negeri Sipil (PNS) secara tetap maupun kontrak. Perekrutan pegawai non PNS ini bukan hanya untuk tingkat pegawai biasa namun juga pada tingkat pejabat pengelola BLU. Pemimpin dan pejabat teknis pada BLU dapat diisi dari tenaga-tenaga profesional sesuai kebutuhan BLU tersebut.

Pasal 33 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum dan penjelasannya menyebutkan bahwa pejabat pengelola BLU dan pegawai BLU dapat terdiri dari pegawai negeri sipil dan/atau tenaga profesional non PNS sesuai dengan kebutuhan BLU, dimana tenaga profesional non PNS tersebut dapat dipekerjakan secara tetap atau berdasarkan kontrak. Dampaknya adalah kepegawaian pada BLU dapat terdiri dari PNS, Pegawai Tetap Non PNS, dan Pegawai Kontrak Non PNS.

Ketentuan adanya pegawai non PNS pada BLU merupakan hal baru dalam kepegawaian negara. Sebelum adanya pegawai BLU, pegawai negara sesuai Pasal 2 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian terdiri dari Pegawai Negeri yang di dalamnya PNS, Anggota Tentara Nasional Indonesia, Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Pegawai Tidak Tetap. Dengan demikian undang-undang kepegawaian hanya memberikan dua jenis kepegawaian yang terdapat pada instansi pemerintah yaitu Pegawai Negeri dan Pegawai Tidak Tetap.

Berbeda dengan Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum yang memungkinkan adanya pegawai tetap non PNS di BLU, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara

---

<sup>8</sup> Lihat Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum.

sebagai lembaga yang berwenang terhadap kebijakan kepegawaian negara justru tidak mengakomodir adanya pegawai tetap non PNS di BLU. Melalui Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor Per/02/M.PAN/1/2007 tentang Pedoman Organisasi Satuan Kerja di Lingkungan Instansi Pemerintah yang Menerapkan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum dinyatakan bahwa pengisian tenaga profesional non PNS ditetapkan berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah beserta peraturan pelaksanaannya. Oleh karena itu dalam Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 yang telah diganti dengan Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah lebih mengenal istilah tenaga ahli yang dipekerjakan secara kontrak berdasarkan kegiatan yang telah dianggarkan dalam APBN/APBD dan tidak memungkinkan adanya pegawai tetap non PNS.

Selain itu, ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada saat ini juga belum mengatur mengenai hak dan kewajiban pegawai non PNS pada BLU. Pasal 40 ayat (4) dan Pasal 42 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 61 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah menyatakan bahwa pengangkatan dan pemberhentian pegawai BLUD yang berasal dari non PNS dilakukan berdasarkan pada prinsip efisiensi, ekonomis dan produktif dalam meningkatkan pelayanan serta diatur lebih lanjut dengan keputusan kepala daerah. Ketentuan tersebut cenderung menempatkan pegawai non PNS berada pada posisi yang lemah terhadap pemerintah. Pada satu sisi pegawai non PNS dipandang sebagai alat produksi sehingga diperlukan sebatas masih bisa efisien, ekonomis, dan produktif, namun di sisi lain hak-hak pegawai non PNS tidak diperhatikan dengan tidak ada pasal-pasal yang mengatur persoalan ini bahkan kemudian menyerahkannya kepada kepala daerah. Ketiadaan peraturan di tingkat pemerintah pusat mengenai pegawai non PNS pada BLUD ini dapat menyebabkan terjadinya ketidakpastian hukum karena setiap daerah dimungkinkan mempunyai aturan sendiri mengenai pegawai non PNS pada BLUD masing-masing sehingga dapat menimbulkan diskriminasi dan kesewenang-wenangan terhadap pegawai non PNS.

Bandingkan dengan PNS yang bekerja di BLUD, mereka memiliki dasar pengaturan yang lebih jelas. Pasal 33 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum menyatakan syarat pengangkatan dan pemberhentian pejabat pengelola dan pegawai BLU yang berasal dari PNS disesuaikan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian. Bandingkan pula dengan pegawai di Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Pasal 87 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara secara tegas menyatakan bahwa karyawan BUMN merupakan pekerja BUMN yang pengangkatan, pemberhentian, kedudukan, hak dan kewajibannya ditetapkan berdasarkan perjanjian kerja bersama sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang ketenagakerjaan.

Keberadaan pegawai non PNS ini tidak hanya dimungkinkan pada BLU di pemerintah pusat tetapi juga dimungkinkan pada BLU di pemerintah daerah. Pemerintah daerah yang telah menerapkan pola pengelolaan keuangan BLU pada perangkat daerahnya salah satunya adalah Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. BLU di Provinsi DKI Jakarta telah diterapkan pada beberapa instansi antara lain, RSUD Pasar Rebo, RSUD Koja, RSUD Tarakan, RSUD Budhi Asih, RSUD Cengkareng, RSKD Duren Sawit, BLU Transjakarta Busway, Unit Pengelola Perparkiran, dan Unit Pengelola Kawasan Pusat Pengembangan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah serta Permukiman Pulogadung.<sup>9</sup>

Dari beberapa BLU Daerah (BLUD) yang ada di Pemerintah Provinsi DKI Jakarta tersebut, BLUD yang memiliki pegawai non PNS salah satunya adalah Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD) Pasar Rebo. RSUD Pasar Rebo sebelum diubah mengikuti pola pengelolaan keuangan BLU sempat berbentuk perseroan terbatas yang kemudian dibubarkan setelah peraturan daerah yang menjadi dasar pembentukan PT RSUD Pasar Rebo dibatalkan oleh Mahkamah Agung<sup>10</sup>. Akibat pembatalan tersebut, RSUD Pasar Rebo kemudian ditetapkan menggunakan pola pengelolaan keuangan BLU dan karyawan PT RSUD Pasar

<sup>9</sup> Lihat Pasal 8 ayat (3) Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 38 Tahun 2011 tentang Tunjangan Kinerja Daerah.

<sup>10</sup> Melalui putusan Mahkamah Agung No. 05 P/HUM/2005 mengenai permohonan hak uji materiil tanggal 21 Februari 2006, Peraturan Daerah Provinsi DKI Jakarta Nomor 15 Tahun 2004 mengenai pembentukan PT RSUD Pasar Rebo dinyatakan batal dan tidak berlaku.

Rebo yang masih ingin bekerja di RSUD Pasar Rebo dialihkan sebagai pegawai BLUD RSUD Pasar Rebo dengan status:

- (a) bagi pegawai dengan status PNS tetap sebagai PNS;
- (b) bagi Pegawai Non PNS dengan status Pegawai Tetap langsung menjadi Pegawai Tetap Non PNS RSUD Pasar Rebo;
- (c) bagi Pegawai Non PNS dengan status Pegawai Kontrak langsung menjadi Pegawai Kontrak Non PNS RSUD Pasar Rebo; dan
- (d) bagi Pegawai Non PNS dengan status Pegawai Harian Lepas (PHL) langsung menjadi Pegawai Harian Lepas Non PNS RSUD Pasar Rebo.<sup>11</sup>

Berdasarkan permasalahan tersebut di atas, menimbulkan pertanyaan apakah keberadaan pegawai non PNS pada BLU sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999.

Selain itu minimnya ketentuan yang mengatur mengenai pegawai non PNS pada BLU menimbulkan pertanyaan bagaimana perlindungan hukum bagi pegawai non PNS di BLU. Peraturan perundang-undangan mana saja yang telah dikeluarkan pemerintah daerah dalam memberikan perlindungan terhadap pegawai non PNS dan bagaimana pelaksanaannya di lapangan. Bagaimana pengaturan apabila terjadi sengketa kepegawaian antara BLU yang merupakan instansi pemerintah dengan pegawai non PNS. Pertanyaan-pertanyaan inilah yang akan dicarikan jawabannya dalam penelitian ini dalam konteks perlindungan hukum bagi pegawai non PNS di BLUD Provinsi DKI Jakarta.

## 1.2 Permasalahan

Berdasarkan latar belakang permasalahan di atas, maka tesis ini akan menganalisis pokok-pokok permasalahan berikut ini:

- a. Bagaimana kedudukan pegawai non PNS pada BLU berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan

---

<sup>11</sup> Lihat Pasal 2 ayat (2) Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 7 Tahun 2007 tentang Pengalihan Status Kepegawaian Terhadap Pegawai Eks Perseroan Terbatas Rumah Sakit Pasar Rebo.

Layanan Umum dan berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999?

- b. Bagaimana perlindungan hukum yang diberikan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta terhadap pegawai non PNS di BLUD Provinsi DKI Jakarta khususnya pada RSUD Pasar Rebo, Jakarta?

### 1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penulisan tesis ini adalah:

- a. Mengetahui dan mendapatkan kedudukan pegawai non PNS pada BLU dalam kepegawaian di Indonesia.
- b. Mengetahui bentuk perlindungan hukum yang diberikan pemerintah dan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta terhadap pegawai non PNS di BLUD Provinsi DKI Jakarta.

### 1.4 Kerangka Teori dan Konseptual

Untuk memberikan kerangka pemikiran yang menjadi dasar menganalisa penelitian perlu dijelaskan terlebih dahulu beberapa teori dalam tesis ini. Kerangka teori adalah pernyataan saling berhubungan dan tersusun dalam sistem deduksi.

#### 1.4.1 Perlindungan Hukum

Hukum diciptakan sebagai suatu sarana atau instrumen untuk mengatur hak-hak dan kewajiban-kewajiban subyek hukum agar masing-masing subyek hukum dapat menjalankan kewajibannya dengan baik dan mendapatkan haknya secara wajar. Di samping itu, hukum juga berfungsi sebagai instrumen perlindungan bagi subyek hukum.<sup>12</sup> F.H. van Der Burg dan kawan-kawan sebagaimana dikutip Ridwan HR mengatakan bahwa “*De mogelijkheden van rechtsbescherming zijn van belang wanneer de overheid iets heeft gedaan of nagelaten of voornemens is bepaalde handelingen te verrichten en bepaalde personen of groepen zich daardoor gegriefd achten*” (kemungkinan untuk memberikan perlindungan hukum merupakan hal penting ketika pemerintah

<sup>12</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2006, hal. 280.

bermaksud untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu terhadap sesuatu, yang oleh karena tindakan atau kelalaiannya itu melanggar (hak) orang-orang atau kelompok tertentu).<sup>13</sup> Sedangkan menurut Philipus M. Hadjon perlindungan hukum adalah

Selalu berkaitan dengan kekuasaan. Ada dua kekuasaan yang selalu menjadi perhatian yakni kekuasaan pemerintah dan kekuasaan ekonomi. Dalam hubungan dengan kekuasaan pemerintah, permasalahan perlindungan hukum bagi rakyat (yang diperintah) terhadap pemerintah (yang memerintah). Dalam hubungan dengan kekuasaan ekonomi, permasalahan perlindungan hukum adalah perlindungan bagi si lemah (ekonomi) terhadap si kuat (ekonomi), misalnya perlindungan bagi pekerja terhadap pengusaha.<sup>14</sup>

Keputusan dan ketetapan sebagai instrumen hukum pemerintah dalam melakukan tindakan hukum sepihak dapat menjadi penyebab terjadinya pelanggaran hukum terhadap warga negara, apalagi dalam negara hukum modern yang memberikan kewenangan yang luas kepada pemerintah untuk mencampuri kehidupan warga negara. Oleh karena itu, diperlukan perlindungan hukum bagi warga negara terhadap tindakan hukum pemerintah. Bentuk perlindungan yang harus diberikan pemerintah kepada warga negara sekurang-kurangnya adalah perlindungan hak asasi manusia.<sup>15</sup>

Tindakan hukum menurut R.J.H.M. Huisman sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR, tindakan-tindakan yang berdasarkan sifatnya dapat menimbulkan akibat hukum tertentu, atau "*een rechtshandeling is gericht op het scheppen van rechten of plichten*" (tindakan hukum adalah tindakan yang dimaksudkan untuk menciptakan hak dan kewajiban).<sup>16</sup> Sedangkan menurut Van Poelje sebagaimana dikutip oleh SF Marbun dan Moh. Mahfud, yang dimaksudkan dengan *publiekrechtelijke handeling* atau tindakan dalam hukum publik adalah tindakan-

<sup>13</sup> *Ibid*, hal. 281-282.

<sup>14</sup> Philipus M Hadjon, "Perlindungan Hukum Dalam Negara Hukum Pancasila", makalah disampaikan pada simposium tentang politik, hak asasi dan pembangunan hukum dalam rangka Dies Natalis XV/ Lustrum VIII, Universitas Airlangga, 3 November 1994, hal. 4.

<sup>15</sup> Konsep *rechtsstaat* (negara hukum) menurut Freidrich Julius Stahl memiliki unsur (1) perlindungan hak-hak asasi manusia; (2) pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu; (3) pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan; dan (4) peradilan administrasi dalam perselisihan. Dikutip dari Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 1982, hal. 57-58.

<sup>16</sup> Ridwan HR, *op.cit.*, hal. 113.

tindakan hukum yang dilakukan penguasa dalam menjalankan fungsi pemerintahan.<sup>17</sup>

Menurut Philipus M Hadjon ada dua macam perlindungan hukum, yaitu perlindungan hukum preventif dan represif. Pada perlindungan hukum preventif, rakyat diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan (*inspraak*) atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Artinya perlindungan hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, sedangkan perlindungan yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Perlindungan hukum yang preventif sangat besar artinya bagi tindakan pemerintahan yang didasarkan kepada kebebasan bertindak, karena dengan adanya perlindungan hukum yang preventif pemerintah terdorong untuk bersikap hati-hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada diskresi.<sup>18</sup>

Perlindungan hukum bagi rakyat merupakan konsep universal, dalam arti dianut dan diterapkan oleh setiap negara yang mengedepankan diri sebagai negara hukum, namun seperti disebutkan Paulus E. Lotulong, masing-masing negara mempunyai cara dan mekanismenya sendiri tentang bagaimana mewujudkan perlindungan hukum tersebut, dan juga sampai seberapa jauh perlindungan hukum itu diberikan.<sup>19</sup>

Mengapa warga negara harus mendapat perlindungan hukum dari tindakan pemerintah? Ada beberapa alasan, yaitu *Pertama*, karena dalam beberapa hal warga negara tergantung pada keputusan-keputusan dan ketetapan-ketetapan pemerintah. Oleh karena itu warga negara perlu mendapat perlindungan hukum, terutama untuk memperoleh kepastian hukum dan jaminan keamanan. *Kedua*, hubungan antara pemerintah dengan warga negara tidak berjalan dalam posisi sejajar. Warga negara merupakan pihak yang lebih lemah dibandingkan pemerintah. *Ketiga*, berbagai perselisihan warga negara dengan pemerintah itu berkenaan dengan keputusan dan ketetapan, sebagai instrumen pemerintah yang bersifat sepihak dalam melakukan intervensi terhadap kehidupan warga negara.

---

<sup>17</sup> SF Marbun dan Moh. Mahfud, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Liberty, 2000, hal. 70-71.

<sup>18</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya: Bina Ilmu, 1987, hal. 2.

<sup>19</sup> Paulus E. Lotulong, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah*, Bandung: Citra Aditya Bakti; 1993, hal. 282.



Pembuatan keputusan dan ketetapan yang didasarkan pada kewenangan bebas akan membuka peluang terjadinya pelanggaran hak-hak warga negara.<sup>20</sup>

#### 1.4.2 Pegawai Negeri

Pegawai Negeri adalah pelayan umum atau *public servant*.<sup>21</sup> Sedangkan Prof. Dr. J. H. A. Logemann dalam “*Over de theorie van een stellig staatsrecht*” (1948) sebagaimana dikutip Sudibyo Triatmodjo berpendapat bahwa pegawai negeri (*ambtenar*) adalah tiap pejabat yang mempunyai hubungan dinas publik dengan negara. Hubungan dinas publik itu terjadi jika seseorang mengikat dirinya untuk tunduk pada perintah dari pemerintah untuk melakukan sesuatu atau beberapa macam jabatan tertentu dengan mendapatkan penghargaan berupa gaji dan beberapa keuntungan lain. Jadi seseorang yang mempunyai hubungan dinas publik dengan negara, yang berarti dia menjadi pegawai negeri, tidak akan menolak dan menerima tanpa syarat pengangkatannya dalam suatu jabatan yang telah ditentukan oleh pemerintah.<sup>22</sup>

Terdapat dua kelompok pendapat terkait dengan hubungan dinas publik pegawai negeri dengan negara, yaitu<sup>23</sup>:

- a. hubungan dinas publik dan pengangkatan pegawai itu merupakan suatu perjanjian (perbuatan hukum bersegi dua) yakni karena adanya persesuaian kehendak atau *vrye verdag* (kontrak sukarela) antara pegawai dengan pemerintah. Pendapat ini didukung oleh Logemann, Kranenburg - Vegting, Van Praag, Karable, Prins, dan Buys. Menurut Buys, *vrye verdag* (kontrak sukarela) itu tidak didasarkan perjanjian sebagaimana diatur dalam Pasal 1338 KUH Perdata melainkan kontrak istimewa atau *contract sui generis* antara pemerintah dan pegawai negeri, dimana disyaratkan pegawai negeri harus setia dan taat kepada negara selama menjadi pegawai negeri, meskipun demikian setiap saat pegawai negeri berhak mengundurkan diri;
- b. pengangkatan atau adanya hubungan dinas publik pada pegawai negeri merupakan perbuatan hukum yang bersegi satu yang dilakukan oleh

<sup>20</sup> Ridwan HR, *op.cit.*, hal. 292-293.

<sup>21</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: PT Bhuna Ilmu Populer, 2007, hal. 384.

<sup>22</sup> Sudibyo Triatmodjo, *Hukum Kepegawaian mengenai Kedudukan Hak dan Kewajiban Pegawai Negeri Sipil*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983, hal. 27.

<sup>23</sup> Moh. Mahfud MD, *Hukum Kepegawaian Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 1988, hal. 3-4.

pemerintah yakni merupakan penunjukan (*aanstelling*) terhadap pegawai yang bersangkutan untuk duduk dalam jabatannya. Pendapat ini didukung oleh Klientjes, Van der Pot, Van der Grinten, Van Urk, dan Donner.

Dari dua pendapat tersebut di atas, Muchsan berpendapat bahwa hubungan dinas publik pada pegawai negeri merupakan perbuatan hukum bersegi satu (sepihak/unilateal) karena kehendak pemerintah lebih menonjol daripada pihak pegawai yang bersangkutan, bahkan pemerintah dapat memaksakan kehendaknya agar dilakukan oleh pegawai tersebut. Sekalipun ada pegawai atau pejabat yang diangkat tidak secara tetap atau dalam jangka waktu tertentu yang terkesan mirip dengan perjanjian kerja, namun itu lebih merupakan kehendak sepihak dari pemerintah untuk melakukan hal tersebut.<sup>24</sup>

Dengan demikian untuk menentukan status seseorang sebagai pegawai negeri dipergunakan dua macam kriteria, yaitu (a) berdasarkan adanya hubungan dinas publik yaitu manakala seseorang mengikatkan diri untuk tunduk pada pemerintah dan melakukan jabatan atau tugas tertentu, dan (b) berdasarkan pengangkatan (*aanstelling*), yaitu diangkat melalui suatu surat keputusan (*beschikking*) guna ditetapkan secara sah sebagai pegawai negeri.<sup>25</sup> Berdasarkan dua macam kriteria tersebut hubungan kerja pegawai negeri adalah sebagai berikut:<sup>26</sup> *Pertama*, pemberi kerja Pegawai Negeri ialah pemerintah dengan tujuan dan maksud untuk menyelenggarakan kepentingan umum, masyarakat, negara dan pemerintah; *Kedua*, peraturan yang menentukan kedudukan pegawai negeri termasuk dalam lingkup hukum publik, sehingga dalam hal ini kedudukan pemerintah sebagai pemberi kerja adalah lebih tinggi dibanding pegawai negeri, walaupun peraturan tersebut dibuat secara sepihak tanpa perundingan atau persetujuan lebih dahulu dengan pegawai negeri yang bersangkutan; dan *Ketiga*, pegawai negeri yang mempunyai perselisihan yang berhubungan dengan hubungan kerjanya dengan pemberi kerja, tidak dapat mengajukan perselisihannya itu kepada badan peradilan umum karena perselisihannya

---

<sup>24</sup> Muchsan, *Hukum Kepegawaian Pengangkatan dalam Pangkat Pegawai Negeri Sipil, Suatu Tinjauan dari Segi Yuridis*, Jakarta: Bina Aksara, 1982, hal. 18.

<sup>25</sup> W. Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2008, hal. 150.

<sup>26</sup> Sastra Djatmika, Marsono, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Penerbit Djambatan, Cetakan Kedelapan, 1990, hal 40-44.

termasuk dalam lingkup hukum tata usaha negara khususnya hukum kepegawaian sehingga masuk dalam yurisdiksi peradilan tata usaha negara.

Peranan pegawai negeri sebagai aparatur negara atau pelaksana dari birokrasi negara tersebut menjadikan kedudukan pegawai negeri menjadi strategis dalam mencapai tujuan negara. Menurut Eko Prasodjo baik buruknya suatu birokrasi negara sangat dipengaruhi oleh kualitas kepegawaian negaranya. Untuk itu perhatian terhadap pegawai negeri menjadi hal yang penting. Hal ini disebabkan kepegawaian negara merupakan faktor dinamis birokrasi yang memegang peranan penting dalam semua aspek pelayanan publik dan penyelenggaraan pemerintahan.<sup>27</sup>

### 1.4.3 Konsep

Untuk menghindari perbedaan pengertian mengenai istilah-istilah yang dipakai dalam tesis ini, berikut beberapa konsep yang ada dalam tesis ini antara lain:

a. Pegawai Negeri Sipil (PNS)

Adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negara atau disertai tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku<sup>28</sup> serta bukan termasuk anggota Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Republik Indonesia.

b. Pegawai non Pegawai Negeri Sipil (Pegawai non PNS)

Adalah pegawai yang bekerja di instansi pemerintah yang tidak berstatus Pegawai Negeri Sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Republik Indonesia.

c. Badan Layanan Umum Daerah (BLUD)

Adalah Satuan Kerja Perangkat Daerah atau Unit Kerja pada Satuan Kerja Perangkat Daerah di lingkungan pemerintah daerah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau

---

<sup>27</sup> Eko Prasodjo, "Reformasi Kepegawaian (*Civil Service Reform*) di Indonesia", dalam *Reformasi Birokrasi*, Jakarta: Penerbit The Habibie Center, 2006, hal. 5.

<sup>28</sup> Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian.

jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan, dan dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas.<sup>29</sup>

d. Instansi Pemerintah

Adalah setiap kantor atau satuan kerja yang berkedudukan sebagai pengguna anggaran/barang atau kuasa pengguna anggaran/barang.<sup>30</sup>

## 1.5 Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

- a. Secara akademis, penelitian ini diharapkan mampu memberikan landasan teori hukum yang kuat terhadap kedudukan pegawai non PNS pada BLU dalam sistem kepegawaian di Indonesia.
- b. Secara praktis, penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan masukan dan pertimbangan hukum untuk pemerintah dan pemerintah daerah dalam perlindungan hukum bagi pegawai non PNS di BLU/BLUD.

## 1.6 Metode Penelitian

Dalam menjelaskan permasalahan yang ada dalam tesis ini digunakan pendekatan yuridis normatif. Penelitian yuridis normatif adalah penelitian yang mengacu kepada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, peraturan-peraturan dan kebijakan-kebijakan pemerintah.<sup>31</sup> Dalam penelitian hukum normatif ini, yang diteliti adalah bahan pustaka atau data sekunder yang mencakup bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tertier.<sup>32</sup> Data primer diperoleh melalui wawancara mendalam (*in-depth interview*) terhadap narasumber, sedangkan data sekunder diperoleh dari kepustakaan, dokumen-dokumen, kliping-kliping koran, *websites*, dan lain-lain.

Wawancara mendalam akan dilakukan terhadap pihak-pihak yang terkait dengan pelaksanaan kebijakan pegawai non PNS di BLUD Provinsi DKI Jakarta terutama di RSUD Pasar Rebo. Sedangkan data sekunder diambil dari peraturan

<sup>29</sup> Pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 61 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah.

<sup>30</sup> Pasal 1 angka 4 Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum.

<sup>31</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta: Radjawali, 1985, hal. 14.

<sup>32</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI-Press, 1986, hal. 10.

perundang-undangan dan dokumen lainnya terkait dengan peraturan kepegawaian baik berupa undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan menteri, peraturan gubernur sampai dengan peraturan dan keputusan di BLUD.

Dalam penyajian, data yang telah diperoleh akan disajikan dengan pendekatan deskriptif-analitis. Pendekatan deskriptif-analitis dilakukan dengan menganalisa peraturan yang telah dideskriptifkan terhadap peraturan di atasnya atau dengan teori-teori tindakan hukum pemerintah untuk mendapatkan gambaran bagaimana kedudukan peraturan yang diteliti tersebut.

### **1.7 Sistematika Penulisan**

Untuk mencapai tujuan penelitian, pembahasan permasalahan dilakukan dengan sistematika sebagai berikut:

#### **BAB 1 PENDAHULUAN**

Terdiri dari Latar Permasalahan, Permasalahan, Tujuan Penelitian, Kerangka Teori dan Konseptual, Manfaat Penelitian, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

#### **BAB 2 PERLINDUNGAN HUKUM ATAS TINDAKAN HUKUM PEMERINTAH DALAM URUSAN KEPEGAWAIAN**

Di sini akan dipaparkan mengenai pengertian pemerintah, tindakan hukum pemerintah, dasar tindakan hukum pemerintah, macam-macam tindakan hukum pemerintah, perlindungan hukum dari tindakan pemerintah, teori kepegawaian negara yaitu pengertian pegawai negeri, kedudukan, dan hubungan hukumnya dengan negara, dan pegawai non Pegawai Negeri Sipil.

#### **BAB 3 KEPEGAWAIAN PADA BADAN LAYANAN UMUM DAERAH**

Membahas mengenai perkembangan pegawai negeri di Indonesia terutama terkait dengan undang-undang kepegawaian yang telah diundangkan dan dalam rancangan undang-undang, pengertian BLUD, asas-asasnya, kriterianya, pola pengelolaan keuangannya, kelembagaannya, dan kepegawaiannya, serta memaparkan mengenai pegawai non pegawai negeri di BLUD Provinsi Jakarta yaitu di RSUD Pasar Rebo. Selain itu dipaparkan pula pegawai non pegawai negeri

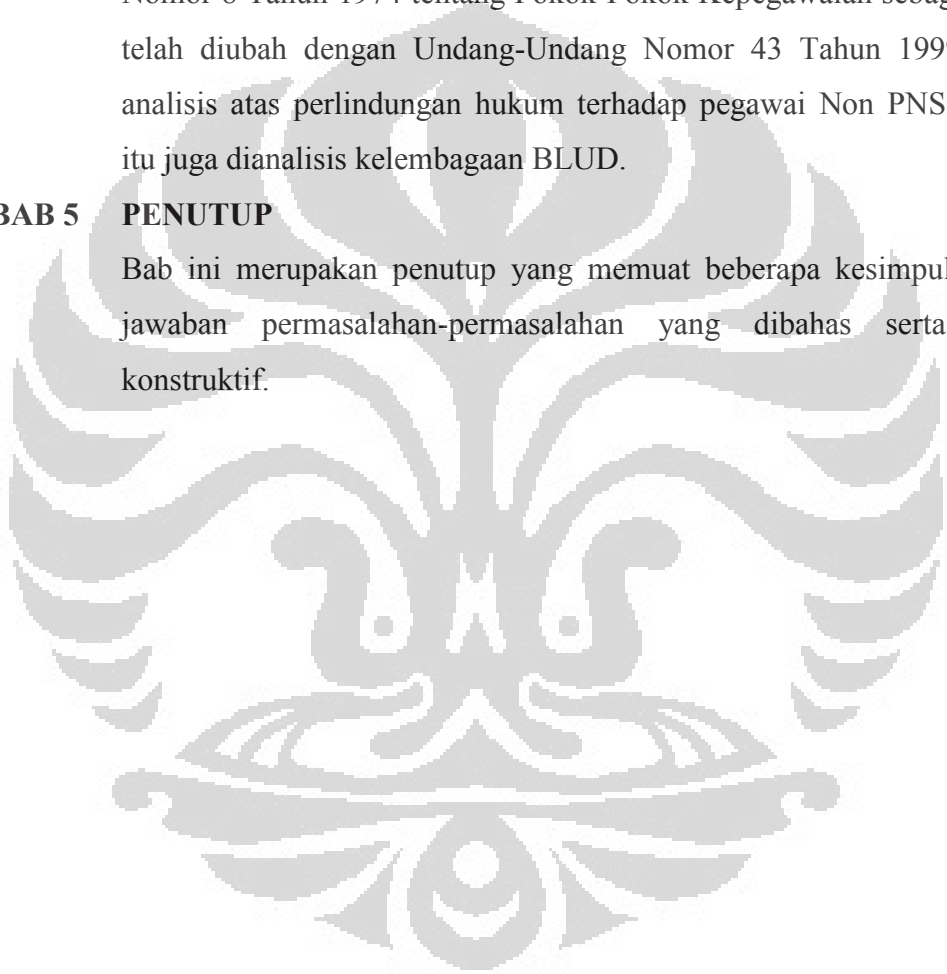
sipil di beberapa daerah lainnya yaitu RSUD di Sumatera Barat dan RSUD di Gresik sebagai perbandingan.

#### **BAB 4 ANALISIS KEDUDUKAN PEGAWAI NON PNS DI BLUD DAN PERLINDUNGAN HUKUMNYA**

Bab ini membahas analisis kedudukan pegawai non PNS di BLUD terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, serta analisis atas perlindungan hukum terhadap pegawai Non PNS. Selain itu juga dianalisis kelembagaan BLUD.

#### **BAB 5 PENUTUP**

Bab ini merupakan penutup yang memuat beberapa kesimpulan dari jawaban permasalahan-permasalahan yang dibahas serta saran konstruktif.



## BAB 2

### PERLINDUNGAN HUKUM ATAS TINDAKAN HUKUM PEMERINTAH DALAM URUSAN KEPEGAWAIAN

#### 2.1 Tindakan Hukum Pemerintah

##### 2.1.1 Pemerintah

Secara teoritis dan praktik, terdapat perbedaan antara pemerintah dengan pemerintahan. Pemerintahan adalah segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat dan kepentingan negara. Dengan ungkapan lain, pemerintahan adalah *bestuurvoering* atau pelaksanaan tugas pemerintah, sedangkan pemerintah ialah organ/alat atau aparat yang menjalankan pemerintahan.<sup>33</sup>

Pembahasan istilah pemerintah atau pemerintahan menjadi bahan perdebatan yang tidak habis-habisnya di kalangan ahli hukum administrasi dan ilmu administrasi. Pengertian pemerintah atau pemerintahan banyak dikemukakan oleh para pakar dengan sorotan yang mungkin agak berbeda satu dengan lainnya. Namun pengertian atau tersebut secara umum dibagi dalam dua kelompok, yaitu pengertian pemerintah dalam arti luas dan dalam arti sempit.

a. Pengertian pemerintah dalam arti luas;

Kelompok pertama yang memberikan pengertian pemerintah dalam arti luas (*bewindvoering*) sebagaimana dikutip oleh Djenal Hoesen Koesoemahatmadja antara lain dikemukakan oleh Van Vollenhoven dengan teori catur praja membagi pemerintah dalam empat fungsi, yaitu membuat peraturan (*regeling, wetgeving*), pemerintah dalam arti sempit (*bestuur*), polisi (*politie*), dan peradilan (*rechtspraak*). Sedangkan Lemaire membagi pemerintah dalam lima fungsi dengan menambahkan menyelenggarakan kesejahteraan umum (*bestuurszorg*). A.M. Donner membagi pemerintah dalam dua tingkat kekuasaan (dwipraja), yaitu alat pemerintahan yang berfungsi menentukan haluan politik negara (*politiek taakstelling*), dan alat pemerintahan yang berfungsi menyelenggarakan/merealisasikan politik negara yang telah

---

<sup>33</sup> Nata Saputra, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali, 1988, hal. 4.

ditentukan (*verwekenlijking van de taak*).<sup>34</sup> Menurut Van Poelje sebagaimana dikutip oleh Koentjoro Purbopranoto, pemerintahan dalam arti luas adalah fungsi yang meliputi keseluruhan tindakan, perbuatan dan keputusan oleh alat pemerintahan (*bestuursorganen*) untuk mencapai tujuan pemerintahan (*administration*).<sup>35</sup>

Kuntjoro Purbopranoto berpendapat bahwa pemerintah dalam arti luas adalah kegiatan negara dalam melaksanakan kekuasaan politiknya, mencakup ketiga kekuasaan negara dalam ajaran *trias politica* yang digagas oleh Montesquieu yaitu kekuasaan pembentukan undang-undang (*la puissance legislative*), kekuasaan pelaksana (*la puissance executive*), dan kekuasaan peradilan (*la puissance de juger*).<sup>36</sup>

b. Pengertian pemerintah dalam arti sempit;

Kelompok kedua yang memberikan pengertian pemerintah dalam arti sempit, antara lain sebagaimana dikemukakan oleh Koentjoro Purbopranoto yaitu hanya badan pelaksana (*executive, bestuur*) saja, tidak termasuk badan perundang-undangan (*regelgeven*), badan peradilan (*rechtspraak*) dan kepolisian (*politie*).<sup>37</sup> Menurut Van Poelje sebagaimana dikutip oleh Koentjoro Purbopranoto, yaitu pemerintah dalam arti sempit adalah organ/badan/alat perlengkapan negara yang disertai tugas pemerintahan (*government/bestuur*).<sup>38</sup> Indroharto menyatakan pemerintah adalah keseluruhan kegiatan yang menjadi tugas dan dilaksanakan oleh para badan dan jabatan (pejabat) tata usaha negara tersebut yang bukan pembuatan peraturan dan mengadili.<sup>39</sup>

Bagir Manan dan Kuntana Magnar mendefinisikan pemerintah dalam arti luas itu mencakup semua alat kelengkapan negara, yang pada pokoknya terdiri dari cabang-cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudisial atau alat-alat

<sup>34</sup> Djenal Hoesen Koesoemahatmadja, *Pokok-pokok Hukum Tata Usaha Negara Jilid I*, Bandung: Alumni, 1979, hal. 40-41.

<sup>35</sup> Koentjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi*, Bandung: Alumni, 1985, hal. 41.

<sup>36</sup> *Ibid.*, hal. 40.

<sup>37</sup> *Ibid.*, hal 40-41.

<sup>38</sup> *Ibid.*, hal. 41.

<sup>39</sup> Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku I*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2000, hal. 68.



kelengkapan negara lain yang bertindak untuk dan atas nama negara, sedangkan dalam pengertian sempit pemerintah adalah cabang kekuasaan eksekutif.<sup>40</sup> Sedangkan SF Marbun dan Moh. Mahfud menyatakan pemerintah dalam arti sempit adalah organ/alat perlengkapan negara yang disertai tugas pemerintahan atau melaksanakan undang-undang, sedangkan dalam arti luas mencakup semua badan yang menyelenggarakan semua kekuasaan di dalam negara baik eksekutif maupun legislatif dan yudikatif.<sup>41</sup>

Istilah pemerintahan memiliki dua pengertian, yaitu sebagai fungsi dan sebagai organisasi. Pemerintahan sebagai fungsi – yakni aktivitas memerintah – adalah melaksanakan tugas-tugas pemerintahan. Dalam istilah Donner penyelenggaraan kepentingan umum oleh dinas publik. Pemerintahan sebagai organ adalah kumpulan organ-organ dari organisasi pemerintahan yang dibebani dengan pelaksanaan tugas pemerintahan.<sup>42</sup>

Berkenaan dengan pemerintah dalam arti sempit, menurut Belinfante dan Willem Konijnnebelt sebagaimana dikutip oleh Irfan Fachruddin, fungsi *administratie* sama dengan *bestuur* yaitu fungsi pemerintahan yang tidak mencakup fungsi pembentukan undang-undang dan peradilan. Administrasi artinya sama dengan pemerintahan. Dengan demikian hukum administrasi disebut juga hukum pemerintahan.<sup>43</sup>

Administrasi dapat dibedakan dalam arti luas dan arti sempit. Administrasi dalam arti sempit disimpulkan dengan “tata usaha” dari pengertian setiap penyusunan keterangan yang dilakukan secara tertulis dan sistematis dengan maksud untuk mendapatkan suatu ikhtiar dari keterangan-keterangan itu dalam keseluruhan dan dalam hubungannya satu dengan lain. Dengan kata lain administrasi dalam arti sempit yaitu kegiatan tulis menulis, surat menyurat, catat mencatat, ketik mengetik serta penyimpanan naskah-naskah yang hanya bersifat teknis ketatausahaan belaka. Sedangkan administrasi dalam arti luas sebagai administrasi dari terjemahan *administration* yaitu pemerintah suatu negara,

---

<sup>40</sup> Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Alumni, 1979, hal. 158-159.

<sup>41</sup> SF Marbun dan Moh. Mahfud, *op.cit.*, hal. 8.

<sup>42</sup> Ridwan HR, *op.cit.*, hal. 29.

<sup>43</sup> Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Bandung: Alumni, 2004, hal.29.

provinsi, subak, kota-kota. Di Amerika Serikat dengan kata “*the administration*” dimaksudkan keseluruhan pemerintahan termasuk presiden. Dengan demikian kegiatan administrasi telah termasuk kegiatan tata usaha, dengan kata lain tata usaha sebagian dari kegiatan administrasi. Administrasi dalam arti luas inilah yang juga disebut Administrasi Negara.<sup>44</sup>

Dengan demikian, pemerintah merupakan pihak yang menjalankan urusan yang berkaitan dengan kepentingan umum dan sebagai pelaksana dari fungsi negara dalam bentuk eksekutif, yudikatif, dan legislatif, dengan sebutan yang lainnya administrasi negara. Dalam hal ini yang lebih dominan adalah pemerintah dalam arti sempit yaitu eksekutif.

## **2.1.2 Tindakan Hukum**

### **2.1.2.1 Tindakan Pemerintah**

Menurut Van Vollenhoven sebagaimana dikutip oleh SF Marbun dan Moh. Mahfud yang dimaksudkan dengan tindakan pemerintah (*bestuurshandeling*) adalah pemeliharaan kepentingan negara dan rakyat secara spontan dan tersendiri oleh penguasa tinggi dan rendah. Romeijn mengemukakan bahwa tindak pemerintahan adalah tiap-tiap tindakan atau perbuatan dari satu alat administrasi negara (*bestuursorgaan*) yang mencakup juga perbuatan atau hal-hal yang berada di luar lapangan hukum tata pemerintahan, seperti keamanan, peradilan dan lain-lain dengan maksud menimbulkan akibat hukum dalam bidang hukum administrasi.<sup>45</sup>

Pemerintah atau administrasi negara merupakan subjek hukum atau pendukung hak-hak dan kewajiban-kewajiban. Sebagai subjek hukum, pemerintah sebagaimana subjek hukum lainnya melakukan berbagai tindakan. E. Utrecht menggolongkan tindakan administrasi negara kepada dua golongan besar, yaitu golongan tindakan hukum (*rechtshandelingen*) dan golongan yang bukan perbuatan hukum atau tindakan nyata (*feitelijke handelingen*). Tindakan nyata adalah tindakan yang tidak menimbulkan akibat hukum. Bagi hukum administrasi

---

<sup>44</sup> *Ibid.*, hal. 34-35.

<sup>45</sup> SF Marbun dan Moh. Mahfud, *op.cit.*, hal. 70.

negara yang penting hanya golongan perbuatan hukum, dan golongan perbuatan yang bukan perbuatan hukum adalah *irrelevant* (tidak berarti).<sup>46</sup>

Tindakan pemerintah merupakan segala tindakan yang dilakukan pemerintah dalam ranah hukum maupun tidak, yang berakibat hukum maupun tidak dalam rangka menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan dan kepentingan umum.

#### 2.1.2.2 Dasar Tindakan Pemerintah

##### A. Asas Legalitas

Asas legalitas merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan. Dalam bidang hukum administrasi negara, asas legalitas ini dimaknai bahwa pemerintah tunduk kepada undang-undang dan semua ketentuan yang mengikat warga negara harus didasarkan pada undang-undang.<sup>47</sup>

Asas legalitas berkaitan dengan gagasan demokrasi dan negara hukum. Gagasan demokrasi menuntut setiap bentuk undang-undang dan berbagai keputusan mendapatkan persetujuan dari wakil rakyat dan sebanyak mungkin memperhatikan kepentingan rakyat. Gagasan negara hukum menuntut agar penyelenggaraan urusan kenegaraan dan pemerintahan harus didasarkan pada undang-undang dan memberikan jaminan terhadap hak-hak dasar rakyat. Asas legalitas menjadi dasar legitimasi tindakan pemerintahan dan jaminan perlindungan dari hak-hak rakyat.

Penerapan asas legalitas, menurut Indroharto, akan menunjang berlakunya kepastian hukum dan kesamaan pelaksanaan. Kesamaan perlakuan terjadi karena setiap orang yang berada dalam situasi seperti yang ditentukan dalam ketentuan undang-undang itu berhak dan berkewajiban untuk berbuat seperti apa yang ditentukan dalam undang-undang tersebut. Sementara itu, kepastian hukum akan terjadi karena suatu peraturan dapat membuat suatu tindakan yang akan dilakukan pemerintah itu dapat diramalkan atau diperkirakan lebih dahulu.<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Jakarta: Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat Unpad, 1960, hal. 63.

<sup>47</sup> Ridwan HR, *op.cit.*, hal. 94-95.

<sup>48</sup> Indroharto, *op.cit.*, hal. 83-84.

Menurut H.D. Stout sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR, “*Het legaliteitsbeginsel beoogt de rechtspositie van de burger jegens de overheid te waarborgen*” atau asas legalitas dimaksudkan untuk memberikan jaminan kedudukan hukum warga negara terhadap pemerintah.<sup>49</sup> Pemerintah hanya dapat melakukan perbuatan hukum jika memiliki legalitas atau didasarkan pada undang-undang yang merupakan perwujudan aspirasi warga negara. Dalam negara hukum demokratis, tindakan pemerintahan harus mendapatkan legitimasi dari rakyat yang secara formal tertuang dalam undang-undang.

Asas legalitas menjadi dasar dari tindakan pemerintah, walaupun dalam perkembangan yang ada saat ini dimana perubahan berjalan cepat sedangkan peraturan perundang-undangan tidak mampu berubah secara cepat menjadikan hambatan dalam memenuhi kebutuhan masyarakat. Oleh karenanya, perlu dibuat kekeluasaan yang memadai dalam peraturan perundang-undangan sehingga memberikan ruang bagi pemerintah dalam melakukan tindakan.

#### B. Wewenang Pemerintah

Setiap penyelenggaraan pemerintahan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Dengan demikian, substansi asas legalitas adalah wewenang yaitu kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu.

Dalam negara hukum, wewenang pemerintahan itu berasal dari peraturan perundang-undangan yang berlaku. R.J.H.M. Huisman sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR menyatakan *Een bestuursorgaan kan zich geen bevoegdheid toeigenen. Slechts de wet kan bevoegdheden verlenen. De wetgever kan een bevoegdheid niet allen attribueren aan een bestuursorgaan, maar ook aan ambtenaren of aan speciale colleges, of zelfs aan privaatrechtelijke rechtspersonen* (organ pemerintahan tidak dapat menganggap bahwa ia memiliki sendiri wewenang pemerintahan. Kewenangan hanya diberikan oleh undang-undang. Pembuat undang-undang dapat memberikan wewenang pemerintahan kepada organ pemerintahan, para pegawai, badan khusus, atau bahkan terhadap badan hukum privat).<sup>50</sup>

<sup>49</sup> Ridwan HR, *op.cit.*, hal. 97-98.

<sup>50</sup> *Ibid.*, hal. 103.

Dalam pelaksanaan wewenang pemerintah, pejabat administrasi negara dapat mengambil keputusan yang pada dasarnya harus atas permintaan tertulis, baik instansi atau orang perorangan. Dalam membuat keputusan tersebut terikat pada tiga asas hukum, yaitu:

- a. asas yuridikitas (*rechtmatigeheid*), yaitu setiap tindakan pemerintah tidak boleh melanggar hukum secara umum (harus sesuai dengan rasa keadilan dan kepatutan);
- b. asas legalitas (*wetmatigheid*), yaitu setiap tindakan pemerintah harus ada dasar hukumnya (harus ada peraturan dasar yang melandasinya);
- c. asas diskresi (*freies ermessen*), yaitu kebebasan dari seorang pejabat administrasi negara untuk mengambil keputusan berdasarkan pendapatnya sendiri, asalkan tidak melanggar asas yuridikitas dan asas legalitas tersebut. Sehingga pejabat administrasi negara tidak dapat menolak untuk mengambil keputusan bila ada warga masyarakat mengajukan permohonan kepada pejabat administrasi negara.<sup>51</sup>

### C. Sumber Wewenang Pemerintah

Dalam hukum administrasi negara dikenal tiga sumber kewenangan pemerintah, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.

#### a. Atribusi

Kekuasaan pemerintah yang langsung diberikan undang-undang disebut atribusi. H.D. van Wijk sebagaimana dikutip oleh Irfan Fachruddin memberikan pengertian "*attributie: toekenning van een bestuursbevoegdheid door een wetgever aan een bestuursorgaan*", atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintah.<sup>52</sup> Senada dengan rumusan H.D. van Wijk, Indroharto mengemukakan bahwa atribusi adalah pemberian wewenang pemerintah yang baru oleh suatu ketentuan dalam perundang-undangan baik yang diadakan oleh *original legislator* ataupun *delegated legislator*.<sup>53</sup>

<sup>51</sup> Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1988, hal. 87.

<sup>52</sup> Irfan Fachruddin, *op.cit.*, hal. 49.

<sup>53</sup> Indroharto, *op.cit.*, hal. 91.

b. Delegasi

Delegasi menurut H.D. van Wijk sebagaimana dikutip oleh Irfan Fachruddin adalah “*overdracht van een bevoegdheid van het ene bestuursorgaan een order*” penyerahan wewenang pemerintahan dari suatu badan atau pejabat pemerintah kepada badan atau pejabat pemerintah yang lain. Dengan demikian, delegasi disimpulkan sebagai penyerahan, apa yang semula merupakan wewenang A, sekarang menjadi wewenang B (dan bukan lagi A). Stroink dan Steenbeek sebagaimana dikutip oleh Irfan Fachruddin menjelaskan lebih lanjut bahwa delegasi hanya dapat dilakukan apabila badan yang melimpahkan wewenang sudah mempunyai wewenang melalui atribusi.<sup>54</sup> Pendapat ini sama dengan Indroharto yang mengartikan delegasi sebagai pelimpahan suatu wewenang yang sudah ada oleh badan atau pejabat pemerintah yang memperoleh wewenang secara atribusi kepada badan atau pejabat pemerintah lain.<sup>55</sup>

Dalam hal pelimpahan wewenang pemerintahan melalui delegasi ini terdapat syarat-syarat sebagaimana disampaikan oleh Philipus M. Hadjon sebagai berikut:

1. delegasi harus definitif dan pemberi delegasi (*delegans*) tidak dapat lagi menggunakan wewenang yang telah dilimpahkan;
2. delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
3. delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
4. kewajiban memberikan penjelasan (keterangan), artinya delegans berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut.
5. peraturan kebijakan (*beleidsregel*), artinya delegans memberikan instruksi tentang penggunaan wewenang tersebut.<sup>56</sup>

<sup>54</sup> Irfan Fachruddin, *op.cit.*, hal. 50-51.

<sup>55</sup> Indroharto, *op.cit.*

<sup>56</sup> Ridwan HR, *op.cit.*, hal. 107-108.

c. Mandat

Wewenang yang diperoleh melalui atribusi maupun delegasi dapat dimandatkan kepada badan atau pegawai bawahan apabila pejabat yang memperoleh wewenang itu tidak sanggup melakukan sendiri. H.D. van Wijk sebagaimana dikutip oleh Irfan Fachruddin menjelaskan arti dari mandat yaitu “*een bestuursorgaan laat zijn bevoegdheid namens hem uitoefenen door een ander*”, suatu organ pemerintah mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh orang lain atas namanya.<sup>57</sup>

Berbeda dengan delegasi, pada mandat, *mandans* atau pemberi mandat tetap berwenang untuk melakukan sendiri wewengangnya apabila ia menginginkan, dan memberi petunjuk kepada mandataris mengenai apa yang diinginkannya. Mandan tetap bertanggung jawab atas tindakan yang dilakukan mandataris. Indroharto menambahkan bahwa pada mandat tidak terjadi perubahan wewenang yang sudah ada dan merupakan hubungan internal pada suatu badan, atau penugasan bawahan melakukan suatu tindakan atas nama dan atas tanggung jawab mandan.<sup>58</sup>

Philipus M. Hadjon membuat perbedaan antara delegasi dan mandat sebagai berikut<sup>59</sup>:

Gambar 2.1 Perbandingan antara delegasi dan mandat

	Delegasi	Mandat
Prosedur Pelimpahan	Dari suatu organ pemerintahan kepada organ lain dengan peraturan perundang-undangan	Dalam hubungan rutin atasan bawahan: hal biasa kecuali dilarang secara tegas
Tanggung jawab dan tanggung gugat	Tanggung jawab dan tanggung gugat beralih kepada delegataris	Tetap pada pemberi mandat
Kemungkinan si pemberi menggunakan wewenang itu lagi	Tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi kecuali setelah ada pencabutan	Setiap saat dapat menggunakan sendiri wewenang yang dimandatkan itu

<sup>57</sup> Irfan Fachruddin, *op.cit.*, hal. 53.

<sup>58</sup> Indroharto, *op.cit.*, hal. 92.

<sup>59</sup> Ridwan HR, *op.cit.*, hal. 110.

### 2.1.2.3 Pengertian Tindakan Hukum Pemerintah

Tindakan hukum menurut R.J.H.M. Huisman sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR, tindakan-tindakan yang berdasarkan sifatnya dapat menimbulkan akibat hukum tertentu, atau “*een rechtshandeling is gericht op het scheppen van rechten of plichten*” (tindakan hukum adalah tindakan yang dimaksudkan untuk menciptakan hak dan kewajiban).<sup>60</sup> Sedangkan menurut Van Poelje sebagaimana dikutip oleh SF Marbun dan Moh. Mahfud, yang dimaksudkan dengan *publiekrechtelijke handeling* atau tindakan dalam hukum publik adalah tindakan-tindakan hukum yang dilakukan penguasa dalam menjalankan fungsi pemerintahan.<sup>61</sup> Dari pendapat-pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa tindakan hukum pemerintah adalah tindakan yang dilakukan oleh suatu alat perlengkapan pemerintah atau penguasa dalam menjalankan fungsi pemerintahan dan dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum di bidang hukum administrasi.

Berdasarkan pengertian tersebut terdapat beberapa unsur dari tindakan hukum pemerintah yaitu:

- a. perbuatan itu dilakukan oleh aparat pemerintah dalam kedudukannya sebagai penguasa maupun sebagai alat perlengkapan pemerintahan (*bestuursorganen*) dengan prakarsa dan tanggung jawab sendiri;
- b. perbuatan tersebut dilaksanakan dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan;
- c. perbuatan tersebut dimaksudkan sebagai sarana untuk menimbulkan akibat hukum di bidang hukum administrasi;
- d. perbuatan yang bersangkutan dilakukan dalam rangka pemeliharaan kepentingan negara dan rakyat.<sup>62</sup>
- e. perbuatan hukum pemerintah harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>63</sup>

Tindakan hukum pemerintah berbeda sifatnya dengan tindakan hukum perdata karena tindakan hukum pemerintah dapat mengikat warga negara tanpa

<sup>60</sup> Ridwan HR, *op.cit.*, hal. 113.

<sup>61</sup> SF Marbun dan Moh. Mahfud, *op.cit.*, hal. 70-71.

<sup>62</sup> Muchsan, *Beberapa Catatan tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 1981, hal. 18-19.

<sup>63</sup> Ridwan HR, *op.cit.*, hal. 117.



memerlukan persetujuan dari warga yang bersangkutan, sementara dalam tindakan hukum perdata diperlukan persesuaian kehendak antara kedua pihak atas dasar kebebasan kehendak atau diperlukan persetujuan dari pihak yang dikenai tindakan hukum tersebut. Di samping itu, karena setiap tindakan hukum pemerintah itu harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan, maka dengan sendirinya tindakan tersebut tidak boleh menyimpang atau bertentangan dengan peraturan yang bersangkutan, yang dapat menyebabkan akibat-akibat hukum yang muncul itu batal atau dapat dibatalkan .

### 2.1.3 Macam-macam Tindakan Hukum Pemerintah

Tindakan hukum yang dilaksanakan oleh pemerintah dibedakan kepada tindakan hukum privat (*privaatrechtelijke rechtshandelingen*) dan tindakan dalam hukum publik (*publiekrechtelijke handeling*). Tindakan hukum privat adalah tindakan hukum yang didasarkan kepada ketentuan hukum privat. Sedang tindakan hukum publik adalah tindakan hukum yang didasarkan kepada ketentuan hukum publik.<sup>64</sup>

Penggunaan hukum privat dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak sepi dari pro dan kontra. E. Utrecht mengutip beberapa pendapat antara lain, J.A. Loeff, H. Dooyewerd, dan J.H. Scholten pada pokoknya berpendapat bahwa administrasi negara dalam menjalankan tugas pemerintahan tidak dapat memakai hukum privat. Berbeda dengan pendapat tersebut adalah gagasan Huart, Kranenburg-Vegting, dan G.J. Wiarda yang pada pokoknya berpendapat bahwa dalam beberapa hal tertentu administrasi negara dapat juga memakai hukum privat, tetapi bila untuk menyelesaikan suatu soal khusus dalam lapangan administrasi negara telah tersedia atau diperlukan peraturan-peraturan hukum publik maka administrasi negara hanya dapat menggunakan peraturan-peraturan hukum publik itu dan tidak dapat menggunakan peraturan-peraturan hukum privat. Lebih lanjut Kranenburg-Vegting menyatakan:

*“De bestuursorganen mogen gebruikmaken van de gewone burgerrechtelijke rechtsvormen, wanneer de specifieke belangen, welke zij hebben te behartigen, geen specifieke normen van staats en administratiefrechtelijke aard verelen, die een juiste en rechtvaardige behandeling der geadministreedden waarborgen. Maar is dit laatste wel het*

<sup>64</sup> Irfan Fachruddin, *op.cit.*, hal. 63.

*geval, dan heeft de overheid zich van het gebruik der burgerrechtelijke rechtsvormen te onthouden, en een contract, dat met did beginsel in strijd zou komen, zou onverbindend zijn als strijdig met de openbare orde*” (alat-alat pemerintahan dapat menggunakan aturan-aturan hukum privat yang berlaku bagi semua subjek hukum, bilamana penyelenggaraan kepentingan-kepentingan khusus (kepentingan-kepentingan yang hanya terdapat dalam lapangan *bestuur* dan *bestuurszorg*) tidak memerlukan kaidah-kaidah khusus yang hanya terdapat dalam lapangan hukum tata negara dan dalam lapangan hukum administrasi negara dan yang membuat jaminan bagi yang diperintah. Apabila penyelenggaraan kepentingan-kepentingan khusus tersebut memerlukan kaidah-kaidah khusus, administrasi negara tidak boleh menggunakan hukum privat, dengan demikian tiap perjanjian menurut hukum privat yang telah diadakan administrasi negara itu bertentangan dengan asas ini dan dapat dianggap tidak berlaku karena bertentangan dengan ketertiban umum...)

Alasannya adalah:

*“..... het (is) niet geoorloofd om in die situaties door het gebruik van andere rechtsvormen, n.l. die van het burgerlijk recht, de in staats en administratiefrecht gestelde waarborgen te omgaan”* (.... dalam hal demikian tidak dapat diizinkan bahwa administrasi negara menggunakan peraturan-peraturan hukum lain, yaitu peraturan-peraturan yang terdapat dalam lapangan hukum privat, dengan maksud membebaskan diri dari pada syarat-syarat yang telah ditentukan dalam hukum tata negara dan hukum administrasi negara).<sup>65</sup>

Pendirian Kranenburg-Vegting tersebut mendapat perluasan dari E. Utrecht, mengingat perkembangan masyarakat demikian cepatnya dan peraturan hukum yang telah dibuat sering tidak sesuai lagi dengan perkembangan masyarakat. Oleh karena itu, administrasi negara harus diberi kemerdekaan memilih hukum yang paling sesuai untuk digunakan dalam menyelesaikan masalah konkret dengan sebaik-baiknya, kecuali bila penggunaan hukum privat itu dengan tegas dilarang maka administrasi negara tidak dapat memilih.<sup>66</sup> Pemikiran E. Utrecht sejalan dengan perkembangan cara memerintah dari mengeluarkan peraturan-peraturan dan penetapan-penetapan bergeser kepada kerja sama kedua jurusan. Pelaksanaan kerjasama sebagian besar menggunakan ketentuan-ketentuan hukum privat.<sup>67</sup>

<sup>65</sup> E. Utrecht, *op.cit.*, hal. 64.

<sup>66</sup> *Ibid.*, hal. 65.

<sup>67</sup> Indroharto, *Perbuatan Pemerintah Menurut Hukum Publik dan Hukum Perdata*, Lembaga Penelitian dan Pengembangan Hukum Administrasi Negara (LPP-HAN), Bogor-Jakarta, 1995, hal. 171.

Van der Wel sebagaimana dikutip oleh E. Utrecht memaknai perumusan hanya dalam hal hukum administrasi negara tidak menyediakan suatu penyelesaian dan dalam hukum privat tersedia suatu penyelesaian yang benar-benar bermanfaat, maka hukum privat itu dapat dijalankan secara analogi.<sup>68</sup> Sedangkan menurut Prins sebagaimana dikutip oleh Safri Nugraha dan kawan-kawan, tindakan dalam hukum privat dilarang bagi Administrasi Negara bila tujuan yang dimaksud dapat juga dicapai dengan jalan hukum publik.<sup>69</sup>

Dari pendapat-pendapat ahli tersebut, pemerintah dalam menjalankan tindakannya didasari oleh kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, maka untuk memilih tindakan hukum publik atau tindakan hukum perdata yang menjadi acuan adalah pemerintah pada dasarnya hanya boleh bertindak menurut hukum publik. Pemerintah boleh menggunakan hukum perdata bila untuk menyelesaikan suatu hal tersebut tidak diatur dalam hukum publik. Pemerintah juga tidak bisa menggunakan hukum perdata untuk sekedar menghindari kewajiban-kewajiban atas akibat hukum dari hukum publik atau menggunakan hukum perdata yang sebenarnya juga dapat diselesaikan dengan hukum publik.

Penentuan tindakan hukum pemerintah masuk dalam hukum publik atau hukum perdata menjadi penting karena terkait dengan tempat penyelesaian masalah bila terjadi persengketaan. Selain itu penentuan ini juga penting untuk memberikan perlindungan hukum dan kepastian hukum bagi masyarakat.

#### 2.1.3.1 Tindakan Hukum Pemerintah dalam Hukum Publik

Tindakan hukum pemerintah dalam bidang hukum publik merupakan tindakan hukum sepihak yang dilakukan pemerintah dan khusus melaksanakan tugas-tugas pemerintahan berdasarkan wewenang yang luar biasa. Dari pengertian tersebut kita dapat menyimpulkan adanya beberapa unsur yang terdapat dalam tindakan hukum pemerintah dalam bidang hukum publik, yaitu sebagai berikut.<sup>70</sup>

---

<sup>68</sup> E. Utrecht, *op.cit.*, hal. 65.

<sup>69</sup> Safri Nugraha, dkk, *Hukum Administrasi Negara*, Depok: Badan Penerbit FHUI, 2005, hal. 67-68.

<sup>70</sup> Bachsan Mustafa, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Bandung: Alumni, 1979, hal. 61-66.

- a. tindakan hukum  
sebagai tindakan hukum, tindak administrasi negara melahirkan hak dan kewajiban;
- b. sepihak  
tindakan itu harus mengatur dan memaksa, tindakan hukum administrasi dilaksanakan sepihak oleh pemerintah dalam bentuk yang ditetapkan penanganannya oleh kekuatan hukum yang mengikatnya;
- c. di bidang pemerintahan  
tidak dapat merambah ke dalam bidang lain (legislatif atau yudikatif), walaupun dalam praktek ketiga kekuasaan tersebut sulit untuk dipisahkan secara tegas;
- d. berdasarkan wewenang luar biasa  
kekuasaan diperoleh dari undang-undang yang diberikan khusus/istimewa pada pemerintah, tidak diberikan pada badan swasta.

P. Nicolai dan kawan-kawan sebagaimana dikutip oleh Bachsan Mustafa menyebutkan beberapa ciri atau karakteristik yang terdapat pada jabatan atau organ pemerintahan yaitu sebagai berikut:<sup>71</sup>

- a. Organ pemerintahan menjalankan wewenang atas nama dan tanggung jawab sendiri atau sebagai pemikul kewajiban tanggung jawab.
- b. Pelaksanaan wewenang dalam norma hukum administrasi, organ pemerintahan dapat bertindak sebagai pihak tergugat dalam proses peradilan.
- c. Di samping sebagai pihak tergugat, organ pemerintahan juga dapat tampil menjadi pihak penggugat.
- d. Organ pemerintahan tidak memiliki harta kekayaan sendiri. Organ pemerintahan merupakan bagian (alat) dari badan hukum dengan harta kekayaannya.

Dengan demikian, tindakan hukum pemerintah menurut hukum publik dilakukan oleh jabatan-jabatan di pemerintahan yang memiliki kewenangan untuk melakukan tindakan hukum atas nama dan tanggung jawab sendiri. Tindakan hukum pemerintah menurut hukum publik ada dua macam, yaitu:

---

<sup>71</sup> *Ibid.*, hal. 76-78.

- a. Tindakan hukum publik bersegi satu (*eenzijdige publiekrechtelijke handeling*)
- Beberapa sarjana seperti S. Sybenge hanya mengakui adanya tindakan hukum publik yang bersegi satu, artinya hukum publik itu lebih merupakan kehendak satu pihak saja yaitu pemerintah. Menurut mereka tidak ada tindakan hukum publik yang bersegi dua, tidak ada perjanjian yang diatur oleh hukum publik. Jika pemerintah mengadakan perjanjian dengan pihak swasta maka perjanjian itu senantiasa menggunakan hukum privat (perdata). Perbuatan tersebut merupakan perbuatan hukum bersegi dua karena diadakan oleh kehendak kedua belah pihak dengan sukarela. Itulah sebabnya tidak ada perjanjian menurut hukum publik, sebab hubungan hukum yang diatur oleh hukum publik hanya beraal dari satu pihak saja yakni pemerintah dengan cara menentukan kehendaknya sendiri.<sup>72</sup>

Dalam tindakan hukum publik akan menghasilkan berbagai keputusan dalam arti luas, antara lain<sup>73</sup>:

1. pengaturan (*regeling besluit*), yaitu keputusan pelaksanaan, sifat keputusan adalah umum, abstrak, dan berlaku terus menerus, disebut juga *delegated legislation*.
2. rencana (*plan*), merupakan seperangkat tindakan terpadu dengan tujuan agar tercipta suatu keadaan tertib bilamana tindakan tersebut direalisasikan. Suatu rencana menunjukkan kebijakan yang akan dijalankan oleh administrasi negara pada suatu lapangan tertentu, misalnya rencana tata ruang mempunyai ikatan hukum langsung dengan warga.
3. norma jabaran (*concrete normgeving*), norma jabaran/kongkret terjadi karena keterbatasan kemampuan pembuat undang-undang dalam mengatur secara rinci atau hanya memberikan pengaturan yang umum, sehingga untuk penjabarannya diserahkan kepada pemerintah.
4. legislasi semu (*psedo wetgeving*), penciptaan peraturan hukum oleh pemerintah yang dimaksudkan sebagai pedoman pelaksanaan kebijakan untuk menjalankan suatu ketentuan undang-undang dan dipublikasikan secara luas. Dengan demikian, timbul hukum bayangan yang membayangi

<sup>72</sup> SF Marbun dan Moh. Mahfud, *op.cit.*, hal. 69-70.

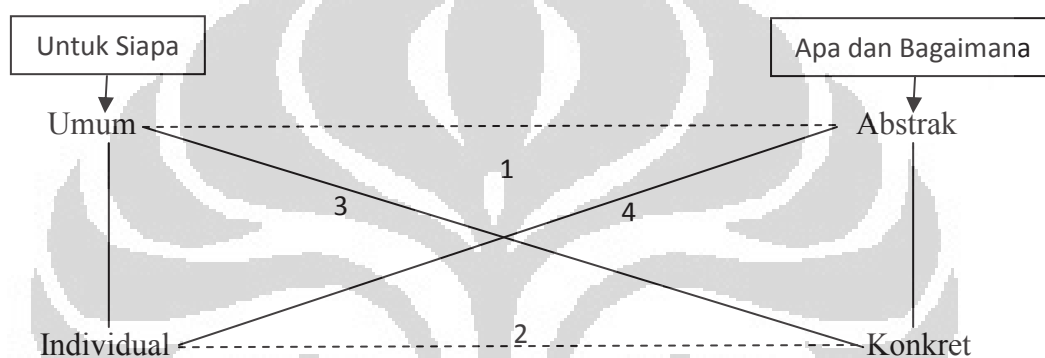
<sup>73</sup>Safri Nugraha, dkk, *op.cit.*, hal. 63-67.

undang-undang. Berasal dari kewenangan diskresi yang pada umumnya dipakai untuk menetapkan kebijakan pelaksanaan ketentuan undang-undang.

5. penetapan (*beschikking*), perbuatan hukum sepihak oleh pemerintah dalam rangka realisasi suatu kehendak atau ketentuan peraturan perundang-undangan secara nyata, kasuistik, dan individual.

Philipus M. Hadjon membuat kualifikasi tindakan hukum pemerintah dalam hukum publik dengan skema berikut ini<sup>74</sup>:

Gambar 2.2 Kualifikasi tindakan hukum pemerintah dalam hukum publik



Berdasarkan skema ini, selanjutnya menghasilkan empat macam sifat norma hukum, yaitu:

1. norma umum abstrak misalnya peraturan pemerintah;
  2. norma individual konkret misalnya keputusan tata usaha negara;
  3. norma umum konkret misalnya rambu-rambu lalu lintas yang dipasang di tempat tertentu (rambu itu berlaku bagi semua pemakai jalan hanya berlaku untuk tempat itu);
  4. norma individual abstrak misalnya izin gangguan.
- b. Tindakan hukum publik bersegi dua (*tweezijdige publiekrechtelijke handeling*).

Van der Pot, Kranenburg-Vegting, Wiarda, dan Donner mengakui adanya hukum publik yang bersegi dua atau adanya perjanjian menurut hukum publik.

E. Utrecht memberi contoh tentang adanya *kortverband contract* (perjanjian

<sup>74</sup> Philipus M. Hadjon, dkk., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2008, hal. 125.

kerja jangka pendek) yang diadakan seorang swasta sebagai pekerja dengan pihak pemerintah sebagai pemberi pekerjaan.

Pada *kortverband contract* ada persesuaian kehendak antara pekerja dengan pemberi pekerjaan, dan perbuatan hukum itu diatur oleh hukum istimewa yaitu peraturan hukum publik dan tidak diatur oleh hukum privat.<sup>75</sup>

Sekalipun terdapat adanya perjanjian dalam hukum publik, namun dalam hukum publik bersegi satu dan bersegi dua kedudukan pemerintah lebih kuat atau di atas masyarakat sehingga tindakan dalam hukum publik bersifat sepihak dan memaksa. Pemerintah tidak perlu meminta persetujuan masyarakat sekalipun tetap harus mempertimbangkan dan memperhatikan kepentingan masyarakat.

#### 2.1.3.2 Tindakan Hukum Pemerintah dalam Hukum Privat

Administrasi negara sering juga mengadakan hubungan hukum dengan subjek hukum lain berdasarkan hukum privat. Misalnya sewa menyewa ruangan (Pasal 1548 KUHPerdara) menjual tanah eigendom (Pasal 1457 KUHPerdara), atau perjanjian kerja. Keikutsertaan administrasi negara dalam perbuatan hukum keperdataan ikut mempengaruhi hubungan hukum keperdataan yang berlangsung dalam masyarakat umum. Bukan tidak mungkin berbagai ketentuan hukum publik akan menyusup dan mempengaruhi peraturan perundang-undangan hukum perdata. Misalnya, administrasi negara tidak dapat begitu saja belanja (pengadaan) barang dan jasa bagi kebutuhannya tanpa melalui tata cara/prosedur yang telah ditetapkan. Apalagi pembelanjaan dalam rangka pelaksanaan APBN/APBD.

Negara, provinsi, kabupaten, dan lain-lain dalam perspektif hukum perdata disebut badan hukum. Badan hukum (*rechtspersoon*) adalah badan atau kumpulan orang yang sesuai dengan ketentuan undang-undang dapat bertindak sebagaimana manusia, yang memiliki hak-hak dan kewenangan-kewenangan untuk melakukan tindakan hukum dan secara hukum tampil dan bertindak dengan harta kekayaan terpisah atau perhimpunan yang diberi status badan hukum. Menurut Bothlingk sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR, “*Dan is rechtspersoon een niet mens zijn plichten bevoegdheidssubject*” (badan hukum adalah subjek

---

<sup>75</sup> E. Utrecht, *op.cit.*, hal. 67-68.

kewajiban dan kewenangan yang bukan manusia yang dapat melakukan berbagai tindakan).<sup>76</sup>

Badan hukum atau *rechtspersoon* mempunyai hak dan kewajiban yang sama dengan subjek hukum lainnya seperti manusia atau *natuurlijke persoon*. Menurut Chidir Ali ada beberapa unsur dari badan hukum, yaitu (1) perkumpulan orang (organisasi yang teratur); (2) dapat melakukan perbuatan hukum dalam hubungan-hubungan hukum; (3) adanya harta kekayaan yang terpisah; (4) mempunyai kepentingan sendiri; (4) mempunyai pengurus; (5) mempunyai tujuan tertentu; (6) mempunyai hak-hak dan kewajiban-kewajiban; (7) dapat digugat atau menggugat di depan pengadilan.<sup>77</sup> Sedangkan menurut Arifin P. Soeria Atmadja badan hukum memerlukan syarat formil dan empat syarat materiil, yaitu (1) mempunyai kekayaan terpisah; (2) mempunyai tujuan tertentu; (3) mempunyai kepentingan tertentu; (4) mempunyai organisasi teratur.<sup>78</sup>

Bila berdasarkan hukum publik, negara, provinsi, dan kabupaten adalah organisasi jabatan atau kumpulan dari organ-organ kenegaraan dan pemerintahan, maka berdasarkan hukum perdata negara, provinsi, dan kabupaten adalah kumpulan dari badan-badan hukum yang tindakan hukumnya dijalankan oleh pemerintah. Ketika pemerintah bertindak dalam lapangan keperdataan dan tunduk pada peraturan hukum perdata, pemerintah bertindak sebagai wakil dari badan hukum, bukan wakil dari jabatan. Oleh karena itu, kedudukan pemerintah dalam pergaulan hukum keperdataan tidak berbeda dengan seseorang atau badan hukum privat, tidak memiliki kedudukan yang istimewa dan dapat menjadi pihak dalam sengketa keperdataan dengan kedudukan yang sama dengan seseorang atau badan hukum perdata dalam peradilan umum.<sup>79</sup>

Pemanfaatan lembaga keperdataan memberikan keuntungan, antara lain:

- a. ketegangan yang disebabkan oleh tindakan yang bersifat sepihak dari pemerintah dapat dikurangi;
- b. tindakan hukum perdata hampir selalu dapat memberikan jaminan kebendaan;

---

<sup>76</sup> Ridwan HR, *op.cit.*, hal. 89-90.

<sup>77</sup> Chidir Ali, *Badan Hukum*, Bandung: Alumni, 1987, hal. 21.

<sup>78</sup> Arifin P. Soeria Atmadja, *Keuangan Publik Dalam Perspektif Hukum: Teori, Praktek, dan Kritik*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010, hal. 94.

<sup>79</sup> Ridwan HR, *op.cit.*, hal. 91-93.



- c. sering terjadi pada saat jalur hukum publik mengalami kebuntuan, jalur hukum perdata dapat memberi jalan keluar;
- d. lembaga keperdataan selalu dapat diterapkan untuk segala keperluan karena sifatnya fleksibel dan jelas sebagai suatu instrumen;
- e. para pihak bebas menentukan perjanjian, walaupun pada dasarnya dibatasi undang-undang. Ketentuan undang-undang bersifat memaksa untuk bentuk perjanjian. Sementara itu, isi perjanjian bergantung kesepakatan para pihak.<sup>80</sup>

Kerugian pemanfaatan lembaga keperdataan, antara lain:

- a. penggunaannya oleh pemerintah tidak selalu pasti dimungkinkan, yaitu dalam hal untuk mencapai tujuan pemerintah yang tersedia bentuknya menurut hukum publik.
- b. pengaturan pembagian wewenang intern jajaran pemerintah kadang menjadi kacau;
- c. efektivitas, pengawasan preventif dan represif maupun jalur banding administratif kadang tidak dapat ditempuh;
- d. pemerintah dengan kedudukannya yang khusus (menjaga dan memelihara kepentingan umum) menuntut kedudukan yang khusus pula dalam hubungan hukum keperdataan yang dapat mengakibatkan pemutusan sepihak olehnya perjanjian yang telah diadakan dengan warga;
- e. mudah menjurus pada *de'tournement de procedure*, artinya dengan menempuh jalur perdata lalu menyimpang dari jaminan prosessual atau jaminan lain yang dapat diberikan hukum publik.<sup>81</sup>

Jenis perjanjian yang biasanya digunakan pemerintah adalah<sup>82</sup> :

- a. perjanjian perdata biasa  
Macam perjanjian ini paling sering digunakan. Contohnya jual beli alat keperluan kantor, sewa munyewa, pemborongan pekerjaan. Perjanjian hukum perdata biasa yang dilakukan administrasi negara dilakukan berdasarkan wewenang pemerintahan yang dimiliki. Dengan demikian, setiap perjanjian yang dilakukan pemerintah selalu didahului oleh adanya suatu keputusan tata

<sup>80</sup> Indroharto, *op.cit.*, hal. 112-113.

<sup>81</sup> *Ibid.*, hal. 113-114.

<sup>82</sup> *Ibid.*, hal. 115-130.

usaha negara untuk melakukan suatu tindakan hukum perdata biasa maupun lainnya.

b. perjanjian mengenai wewenang pemerintahan

Terjadi antara administrasi negara dan warga masyarakat, yang diperjanjikan mengenai cara administrasi negara menggunakan wewenang pemerintahan. Pemerintah tidak dapat selamanya terikat pada perjanjian tersebut, pemerintah dibenarkan menyimpang dari perjanjian kalau terjadi perubahan dalam masyarakat yang tidak tergambar sebelumnya pada waktu perjanjian dibuat. Contohnya adalah perjanjian pemborongan pekerjaan.

c. perjanjian mengenai kebijakan yang akan dilaksanakan

Objek perjanjian adalah mengenai hak kebendaan (harta kekayaan) pemerintah yang dimaksudkan sebagai sarana untuk mencapai tujuan kebijakan yang ditempuhnya. Misalnya pemindahtanganan harta kekayaan negara.

Pada dasarnya menurut Van Wijk dan Konijnnebelt hubungan antara pemerintah dan warga masyarakat diatur dengan norma hukum administrasi negara, namun apabila penyesuaiannya lebih dapat dipenuhi dengan menggunakan hukum perdata, tidak ada salahnya digunakan. Apalagi kalau tidak tersedia instrumen hukum publik sebagai jalur alternatifnya. Dalam keadaan demikian, hukum perdata lah yang berfungsi sebagai instrumen pemerintah untuk mencapai tujuan kebijakan.

Berdasarkan pendapat tersebut, teori dua jalur dan teori hukum umum (*het gemene rechtsleer*) dapat dihindarkan. Hal ini disebabkan kedua jalur hukum tersebut bersifat absolut. Teori dua jalur, yaitu selama menempuh jalur perdata, tindakan administrasi negara tidak bertentangan dengan ketentuan undang-undang, tidak terjadi penyalahgunaan wewenang, dan memperhatikan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik. Dengan demikian, tidak ada alasan melarang administrasi negara untuk menempuh jalur hukum publik atau perdata. Ajaran hukum umum yang mendukung teori Paul Scholten dan dimodifikasi Wiarda menganggap hukum perdata sebagai hukum umum yang selalu berlaku selama tidak bertentangan atau dilarang oleh suatu ketentuan hukum publik.

d. perjanjian mengenai jual beli barang dan jasa

Pada beberapa hal pemerintah dalam kedudukannya sebagai penjual atau pembeli barang atau jasa, menetapkan kontrak-kontrak standar dan adhesie. Kontrak standar adalah suatu perjanjian berdasarkan suatu model, yang isi/syarat perjanjian telah ditentukan sepihak oleh salah satu pihak. Suatu kontrak standar akan melahirkan kontrak adhesie, yaitu perjanjian yang seluruhnya telah disiapkan secara sepihak oleh suatu pihak, sehingga bagi lawan berkontrak tidak ada pilihan lain kecuali menerima atau menolak (*take it or leave it*).

Beberapa ukuran yang digunakan agar kontrak standar tidak bersifat melawan hukum antara lain, tidak melanggar ketentuan undang-undang, tidak melanggar larangan bertindak sewenang-wenang (*willekeur*) dan larangan penyalahgunaan wewenang (*detournement de puouvoir*) dan tidak melanggar Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik.<sup>83</sup>

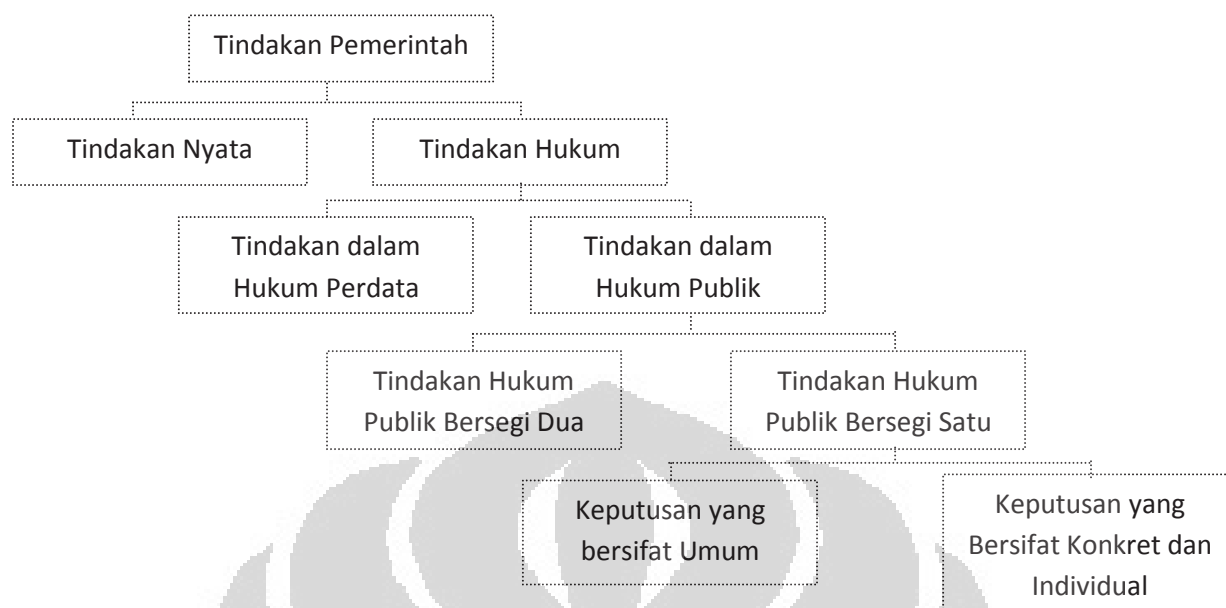
Batasan penggunaan hukum perdata oleh pemerintah sebagaimana pendapat Indroharto adalah, *pertama* dalam suasana pemerintahan yang terikat, di mana tiap langkah dari administrasi negara sudah ditentukan dan diatur dalam peraturan perundang-undangan, maka pelaksanaan urusan pemerintahan di bidang itu tidak dibenarkan dilakukan dengan menggunakan lembaga-lembaga dan norma-norma hukum perdata. *Kedua*, selama pelaksanaan urusan pemerintahan dengan jalan hukum perdata itu tidak bertentangan baik dengan kepentingan umum maupun dengan jaminan perlindungan hukum bagi masyarakat, maka jalan hukum perdata dapat dibenarkan malah mungkin diharuskan untuk ditempuh apabila dengan jalan itu kepentingan umum lebih dapat diperhatikan secara optimal.<sup>84</sup>

---

<sup>83</sup> Asas-asas umum pemerintahan yang baik menurut A.D. Belinfante adalah (1) asas larangan bertindak sewenang-wenang; (2) asas larangan mengenai *detournement de pouvoir*, penggunaan kekuasaan sewenang-wenang; (3) asas mengenai kepastian hukum; (4) asas keseksamaan; dan (5) asas persamaan. lihat R. Wiyono, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008, hal. 95-96.

<sup>84</sup> *Ibid.*, hal. 132-133.

Gambar 2.3 Skema Tindakan Pemerintah



## 2.2 Perlindungan Hukum atas Tindakan Hukum Pemerintah

Menurut Sudikno Mertokusumo, hukum berfungsi sebagai pelindung kepentingan manusia untuk itu hukum harus dilaksanakan. Pelaksanaan hukum dapat berlangsung secara normal, damai, tetapi dapat juga terjadi karena pelanggaran hukum. Pelanggaran hukum terjadi ketika subjek hukum tertentu tidak menjalankan kewajiban yang seharusnya dijalankan atau karena melanggar hak-hak subjek hukum lain. Subjek hukum yang dilanggar hak-haknya harus mendapatkan perlindungan hukum.<sup>85</sup>

Dalam hal perlindungan hukum terhadap masyarakat atas tindakan hukum pemerintah, F.H. van Der Burg dan kawan-kawan sebagaimana dikutip Ridwan HR mengatakan bahwa “*De mogelijkheden van rechtsbescherming zijn van belang wanner de overheid iets heeft gedaan of nagelaten of voornemens is bepaalde handelingen te verrichten en bepaalde personen of groepen zich daardoor gegriefd achten*” (kemungkinan untuk memberikan perlindungan hukum merupakan hal penting ketika pemerintah bermaksud untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu terhadap sesuatu, yang oleh karena tindakan atau kelalaiannya itu melanggar (hak) orang-orang atau kelompok tertentu).<sup>86</sup> Oleh karena itu perlindungan hukum atas tindakan hukum pemerintah terbagi

<sup>85</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, 1996, hal. 140.

<sup>86</sup> Ridwan HR, *op.cit.*, hal. 281-282.

berdasarkan bentuk tindakan hukum pemerintah yaitu tindakan hukum publik dan tindakan hukum privat/perdata.

### 2.2.1 Perlindungan Hukum dalam Bidang Publik

Tindakan hukum pemerintah merupakan tindakan-tindakan yang berdasarkan sifatnya menimbulkan akibat hukum. Karakteristik paling penting dari tindakan hukum yang dilakukan oleh pemerintah adalah keputusan-keputusan dan ketetapan-ketetapan pemerintah yang bersifat sepihak.

Keputusan dan ketetapan sebagai instrumen hukum pemerintah dalam melakukan tindakan hukum sepihak dapat menjadi penyebab terjadinya pelanggaran hukum terhadap warga negara, apalagi dalam negara hukum modern yang memberikan kewenangan yang luas kepada pemerintah untuk mencampuri kehidupan warga negara. Oleh karena itu, diperlukan perlindungan hukum bagi warga negara terhadap tindakan hukum pemerintah.

Menurut Sjachran Basah, perlindungan terhadap warga negara diberikan bila sikap tindak pemerintah itu menimbulkan kerugian terhadapnya, sedangkan perlindungan terhadap pemerintah itu sendiri dilakukan terhadap sikap tindaknya dengan baik dan benar menurut hukum tertulis maupun tidak tertulis (asas-asas umum pemerintahan yang baik).<sup>87</sup>

Ada dua macam perlindungan hukum, yaitu perlindungan hukum preventif dan represif. Pada perlindungan hukum preventif, rakyat diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan (*inspraak*) atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Artinya perlindungan hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, sedangkan perlindungan yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Perlindungan hukum yang preventif sangat besar artinya bagi tindakan pemerintahan yang didasarkan kepada kebebasan bertindak, karena dengan adanya perlindungan hukum yang preventif pemerintah terdorong untuk bersikap hati-hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada diskresi.<sup>88</sup>

Dalam rangka perlindungan hukum, terdapat tolok ukur untuk menguji secara materiil suatu peraturan perundang-undangan, yaitu bertentangan atau tidak

<sup>87</sup> Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum atas Sikap Tindak Administrasi Negara*, Bandung: Alumni, 1992, hal. 7-8.

<sup>88</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan .....*, *op.cit.*, hal. 2.

dengan peraturan yang lebih tinggi dan bertentangan atau tidak dengan kepentingan umum. Khusus mengenai peraturan perundang-undangan tingkat daerah, pembatalan sering diterapkan dalam arti spontan, yakni pembatalan atas dasar inisiatif sendiri dari organ yang berwenang menyatakan pembatalan tanpa melalui proses peradilan. Tujuan utama dari pembatalan ini adalah untuk pengawasan jalannya pemerintahan tingkat daerah dan untuk perlindungan hukum.<sup>89</sup>

Perlindungan hukum akibat dikeluarkannya ketetapan ditempuh melalui dua kemungkinan, yaitu peradilan administrasi dan upaya administrasi. Upaya administrasi ada dua macam, yaitu banding administrasi dan prosedur keberatan. Banding Administrasi adalah penyelesaian sengketa tata usaha negara yang dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari yang mengeluarkan ketetapan yang disengketakan, sedangkan prosedur keberatan adalah penyelesaian sengketa tata usaha negara dilakukan oleh instansi yang mengeluarkan ketetapan yang bersangkutan.

Ketetapan atau keputusan pemerintah yang dapat digugat di peradilan administrasi adalah sebagai berikut:

- a. bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, baik prosedur formalnya, substansinya atau tidak berwenang;
- b. keputusan dikeluarkan dengan menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari maksud naksud diberikannya wewenang tersebut (penyalahgunaan wewenang);
- c. keputusan dibuat sewenang-wenang.<sup>90</sup>

Perlindungan hukum bagi rakyat merupakan konsep universal, dalam arti dianut dan diterapkan oleh setiap negara yang mengedepankan diri sebagai negara hukum, namun seperti disebutkan Paulus E. Lotulong, masing-masing negara mempunyai cara dan mekanismenya sendiri tentang bagaimana mewujudkan perlindungan hukum tersebut, dan juga sampai seberapa jauh perlindungan hukum itu diberikan.<sup>91</sup> Dengan demikian pengertian perlindungan hukum adalah suatu perlindungan yang diberikan terhadap subyek hukum dalam bentuk perangkat

---

<sup>89</sup> Ridwan HR, *op.cit.*, hal. 295.

<sup>90</sup> *Ibid.*, hal. 301-302.

<sup>91</sup> Paulus E. Lotulong, *op.cit.*, hal. 282.

hukum baik yang bersifat preventif maupun yang bersifat represif, baik tertulis maupun tidak tertulis. Dengan kata lain perlindungan hukum sebagai suatu gambaran dari fungsi hukum, yaitu konsep dimana hukum dapat memberikan suatu keadilan, ketertiban, kepastian, kemanfaatan, dan kedamaian.

Mengapa warga negara harus mendapat perlindungan hukum dari tindakan pemerintah? Ada beberapa alasan, yaitu *Pertama*, karena dalam beberapa hal warga negara tergantung pada keputusan-keputusan dan ketetapan-ketetapan pemerintah. Oleh karena itu warga negara perlu mendapat perlindungan hukum, terutama untuk memperoleh kepastian hukum dan jaminan keamanan. *Kedua*, hubungan antara pemerintah dengan warga negara tidak berjalan dalam posisi sejajar. Warga negara merupakan pihak yang lebih lemah dibandingkan pemerintah. *Ketiga*, berbagai perselisihan warga negara dengan pemerintah itu berkenaan dengan keputusan dan ketetapan, sebagai instrumen pemerintah yang bersifat sepihak dalam melakukan intervensi terhadap kehidupan warga negara. Pembuatan keputusan dan ketetapan yang didasarkan pada kewenangan bebas akan membuka peluang terjadinya pelanggaran hak-hak warga negara.<sup>92</sup>

### 2.2.2 Perlindungan Hukum dalam Bidang Perdata

Berkenaan dengan kedudukan pemerintah sebagai wakil dari badan hukum publik yang dapat melakukan tindakan-tindakan hukum dalam bidang keperdataan, maka dimungkinkan muncul tindakan pemerintah yang bertentangan dengan hukum (*onrechtmatige overheidsdad*). Kriteria perbuatan melawan hukum oleh penguasa adalah sebagai berikut:

- a. perbuatan penguasa itu melanggar undang-undang dan peraturan formal yang berlaku;
- b. perbuatan penguasa melanggar kepentingan dalam masyarakat yang seharusnya dipatuhinya.<sup>93</sup>

Perlindungan hukum bagi rakyat terhadap tindakan hukum pemerintah, dalam kapasitasnya sebagai wakil dari badan hukum, dilakukan melalui peradilan umum. Kedudukan pemerintah dalam hal ini tidak berbeda dengan seseorang atau

<sup>92</sup> Ridwan HR, *op.cit.*, hal. 292-293.

<sup>93</sup> Muchsan, *Sistem Pengawasan terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 1997, hal. 28.

badan hukum perdata yaitu sejajar sehingga pemerintah dapat menjadi tergugat maupun penggugat.

Secara preventif, dalam hal pemerintah melakukan perjanjian dengan pihak ketiga termasuk diantaranya perjanjian kerja, dimana dalam perjanjian keperdataan tersebut kedudukan pemerintah yang istimewa menyebabkan pemerintah dapat melakukan kontrak standar. Beberapa ukuran yang digunakan agar kontrak standar tidak bersifat melawan hukum antara lain, tidak melanggar ketentuan undang-undang, tidak melanggar larangan bertindak sewenang-wenang (*willekeur*) dan larangan penyalahgunaan wewenang (*detournement de puouvoir*) dan tidak melanggar Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik.

### 2.3 Teori Kepegawaian Negara

Negara sebagai organisasi kekuasaan merupakan suatu badan hukum, yang berarti sebagai pendukung hak dan kewajiban. Hak dan kewajiban tersebut dilaksanakan dalam rangka mencapai dan mewujudkan tujuan negara. Tujuan Negara Republik Indonesia tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan

“..... membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial....”.

Guna mencapai serta mewujudkan tujuan negara tersebut diperlukan sarana-sarana tertentu. Sarana-sarana ini dapat berbentuk manusia dan benda baik benda bergerak, benda tetap dan modal/uang. Sarana yang berbentuk manusia tersebut adalah pegawai negara atau pegawai negeri. Pegawai negeri merupakan aparat negara yang melaksanakan hak dan kewajiban negara dalam bentuk jabatan-jabatan negara.

Dalam perspektif hukum publik, negara adalah organisasi jabatan. Menurut Logemann sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR, negara adalah organisasi yang berkenaan dengan berbagai fungsi yang merupakan lingkungan kerja yang terperinci dalam hubungannya secara keseluruhan, fungsi-fungsi itu



dinamakan jabatan, oleh karenanya negara adalah organisasi jabatan.<sup>94</sup> Yang dimaksud dengan jabatan ialah suatu lingkungan pekerjaan tetap yang diadakan dan dilakukan guna kepentingan negara (kepentingan umum) yang dihubungkan dengan organisasi sosial tertinggi bernama negara.<sup>95</sup>

Jabatan tidak dapat bertindak sendiri dan diwakili oleh pejabat yang bertindak untuk dan atas nama jabatan. Menurut E. Utrecht, karena diwakili pejabat, jabatan itu berjalan. Pihak yang menjalankan hak dan kewajiban yang didukung oleh jabatan ialah pejabat. Jabatan bertindak dengan perantara pejabatnya.<sup>96</sup> Menurut Logemann sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR, "*Het is dan door het ganse staatsrecht heen het ambt, waaran plichten worden opgelegd, dat tot rechthandelingen wordt bevoegd gemaakt. Plichten en rechten werken door, ongeacht de wisseling der ambtsdragers*" (berdasarkan hukum tata negara, jabatanlah yang dibebani dengan kewajiban, yang berwenang untuk melakukan perbuatan hukum. Hak dan kewajiban berjalan terus, tidak peduli dengan pergantian pejabat).<sup>97</sup>

### 2.3.1 Pengertian Pegawai Negeri

Dalam pengetahuan hukum kepegawaian, ada beberapa pendapat tentang pengertian pegawai negeri. Kranenburg-Vegting sebagaimana dikutip oleh Muchsan berpendapat bahwa untuk membedakan pegawai negeri dan pegawai lainnya dilihat dari sistem pengangkatannya untuk menjabat dalam suatu dinas publik. Pegawai negeri adalah pejabat yang ditunjuk, jadi tidak termasuk mereka yang memangku jabatan karena dipilih atau mewakili.<sup>98</sup> Sedangkan Logemann menggunakan kriteria yang bersifat materiil, yakni hubungan antara negara dengan pegawai negeri tersebut. Pegawai negeri adalah tiap pejabat yang mempunyai hubungan dinas dengan negara. Logemann sebagaimana dikutip oleh E. Utrecht mengatakan *De openbare dienstbetrekking dan is daar aanwezig, waar iemand zich verbindt om zich de aanstelling in ambten van een min of meer bepaalde soort te laten welgevallen tegenover bezoldiging en verdere persoonlijke voordelen* (adanya hubungan dinas publik terjadi bila seseorang

<sup>94</sup> Ridwan HR, *op.cit.*, hal. 73.

<sup>95</sup> E. Utrecht, *op.cit.*, hal. 143.

<sup>96</sup> *Ibid.*, hal. 143-144.

<sup>97</sup> Ridwan HR, *op.cit.*, hal. 79.

<sup>98</sup> Muchsan, *op.cit.*, hal. 13.

mengikatkan dirinya untuk tunduk pada perintah dari pemerintah untuk melakukan sebuah atau beberapa macam jabatan tertentu yang dihargai dengan pemberian gaji dan beberapa keuntungan lain).<sup>99</sup>

Pengertian yang bersifat stipulatif (penetapan tentang makna yang diberikan oleh undang-undang) tentang pegawai negeri terdapat di dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 yang menyatakan “pegawai negeri adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri, atau disertai tugas negara lain, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku”. Dari pengertian tersebut, pegawai yang dapat disebut pegawai negeri apabila memenuhi (1) warga negara yang memenuhi syarat, (2) diangkat oleh pejabat berwenang, (3) menduduki jabatan negeri atau tugas lain, (4) digaji sesuai ketentuan.

### **2.3.2 Hubungan Hukum antara Pegawai Negeri dan Negara**

Hubungan hukum antara pegawai negeri dengan negara merupakan hubungan dinas publik. Hubungan dinas publik ini timbul semenjak seseorang mengikat dirinya untuk tunduk pada perintah melakukan sesuatu atau beberapa jabatan tertentu.

Inti dari hubungan dinas publik itu – yang diatur oleh peraturan-peraturan hukum publik – sebagaimana disampaikan Utrecht adalah:

- a. kewajiban dari yang bersangkutan untuk tunduk pada pengangkatan dalam jabatan-jabatan tertentu;
- b. pegawai yang bersangkutan tidak dapat menolak pengangkatannya dalam suatu jabatan yang telah ditentukan oleh pemerintah.
- c. pemerintah berhak secara sepihak mengangkat dalam jabatan yang ditentukan.

Mulai dan berakhirnya hubungan dinas publik itu tidak bergantung pada suatu pengangkatan atau suatu pemberhentian dalam/dari suatu jabatan tertentu. Pegawai yang diberi gaji non aktif/uang tunggu tidak memangku jabatan, tetapi tetap mempunyai suatu hubungan dinas publik dengan pemerintah.

Terdapat dua kelompok pendapat terkait dengan hubungan dinas publik pegawai dengan pemerintah, yaitu<sup>100</sup>:

---

<sup>99</sup> E. Utrecht, *op.cit.*, hal. 147.

- a. hubungan dinas publik dan pengangkatan pegawai itu merupakan suatu perjanjian (perbuatan hukum bersegi dua) yakni karena adanya persesuaian kehendak atau *vrye verdag* (kontrak sukarela) antara pegawai dengan pemerintah. Pendapat ini didukung oleh Logemann, Kranenburg - Vegting, Van Praag, Karable, Prins, dan Buys. Menurut Buys, *vrye verdag* (kontrak sukarela) itu tidak didasarkan perjanjian sebagaimana diatur dalam Pasal 1338 KUH Perdata melainkan kontrak istimewa atau *contract sui generis* antara pemerintah dan pegawai, dimana disyaratkan pegawai harus setia dan taat kepada negara, meskipun demikian setiap saat pegawai negeri berhak mengundurkan diri;

Y. Heelskreek menyatakan ketidaksetujuannya dengan teori Buys sebab jika hak-hak asasi pegawai dibatasi berarti pemerintah melakukan perbuatan in konstitusional atau melanggar undang-undang dasar. Dalam teori Buys memang dikatakan bahwa pegawai tidak dapat melaksanakan hak-hak asasinya secara penuh sepanjang berkaitan dengan statusnya sebagai pegawai yang memangku hubungan dinas publik, sebab kalau pegawai berkeinginan melaksanakan hak-hak asasinya secara penuh pemerintah dapat berkata bahwa pegawai bersangkutan bukanlah orang yang diperlukan bantuannya oleh pemerintah.

- b. pengangkatan atau adanya hubungan dinas publik pada pegawai dalam hubungan dinas publik merupakan perbuatan hukum yang bersegi satu yang dilakukan oleh pemerintah yakni merupakan penunjukan (*aanstelling*) terhadap pegawai yang bersangkutan untuk duduk dalam jabatannya. Pendapat ini didukung oleh Klientjes, Van der Pot, Van der Grinten, Van Urk, dan Donner.

E. Utrecht tidak sependapat dengan teori kedua ini dengan alasan bahwa meskipun dalam pengangkatan pegawai itu merupakan perbuatan hukum bersegi satu (*aanstelling*) dari pemerintah, tetapi hal itu sebenarnya merupakan suatu akibat dari hubungan dinas publik dan bukan peristiwa hukum yang menimbulkannya. Sebelum penunjukan itu telah diadakan suatu perjanjian antara pelamar dan pemerintah. Sebagai akibat dari perjanjian

---

<sup>100</sup> Moh. Mahfud MD, *op.cit.*, hal. 3-4.

tersebut pelamar diangkat dalam satu jabatan, bahkan ia terpaksa menerima pengangkatan itu.<sup>101</sup>

Dari dua pendapat tersebut di atas, Muchsan berpendapat bahwa hubungan dinas publik pada pegawai negeri merupakan perbuatan hukum bersegi satu (sepihak/unilateal) karena kehendak pemerintah lebih menonjol daripada pihak pegawai yang bersangkutan, bahkan pemerintah dapat memaksakan kehendaknya agar dilakukan oleh pegawai tersebut. Sekalipun ada pegawai atau pejabat yang diangkat tidak secara tetap atau dalam jangka waktu tertentu yang terkesan mirip dengan perjanjian kerja, namun itu lebih merupakan kehendak sepihak dari pemerintah untuk melakukan hal tersebut.<sup>102</sup>

Dengan demikian untuk menentukan status seseorang sebagai pegawai negeri dipergunakan dua macam kriteria, yaitu (a) berdasarkan adanya hubungan dinas publik yaitu manakala seseorang mengikatkan diri untuk tunduk pada pemerintah dan melakukan jabatan atau tugas tertentu, dan (b) berdasarkan pengangkatan (*aanstelling*), yaitu diangkat melalui suatu surat keputusan (*beschikking*) guna ditetapkan secara sah sebagai pegawai negeri.<sup>103</sup> Berdasarkan dua macam kriteria tersebut hubungan kerja pegawai negeri adalah sebagai berikut:<sup>104</sup> *Pertama*, pemberi kerja Pegawai Negeri ialah pemerintah dengan tujuan dan maksud untuk menyelenggarakan kepentingan umum, masyarakat, negara dan pemerintah; *Kedua*, peraturan yang menentukan kedudukan pegawai negeri termasuk dalam lingkup hukum publik, sehingga dalam hal ini kedudukan pemerintah sebagai pemberi kerja adalah lebih tinggi dibanding pegawai negeri, walaupun peraturan tersebut dibuat secara sepihak tanpa perundingan atau persetujuan lebih dahulu dengan pegawai negeri yang bersangkutan; dan *Ketiga*, pegawai negeri yang mempunyai perselisihan yang berhubungan dengan hubungan kerjanya dengan pemberi kerja, tidak dapat mengajukan perselisihannya itu kepada badan peradilan umum karena perselisihannya termasuk dalam lingkup hukum tata usaha negara khususnya hukum kepegawaian sehingga masuk dalam yurisdiksi peradilan tata usaha negara.

---

<sup>101</sup> E. Utrecht, *op.cit.*, hal. 148-149.

<sup>102</sup> Muchsan, *op.cit.*, hal. 18.

<sup>103</sup> W. Riawan Tjandra, *op.cit.*, hal. 150.

<sup>104</sup> Sastra Djatmika, Marsono, *op.cit.*, hal 36-40.

### 2.3.3 Kedudukan dan Peran Pegawai Negeri

Kedudukan dan peran pegawai negeri tercantum dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 yang menyatakan pegawai negeri berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan dan pembangunan. Dari definisi tersebut maka kedudukan pegawai negeri adalah sebagai aparatur negara atau alat negara, dan berperan memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata.

Dalam kedudukan dan tugas dimaksud, pegawai negeri harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Oleh karena itu, untuk menjamin netralitas pegawai negeri dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik.

Sebagai aparatur negara, setiap pegawai negeri harus mampu meletakkan kepentingan negara dan kepentingan masyarakat di atas kepentingan pribadi dan golongan. Pegawai negeri juga wajib setia dan taat kepada Pancasila, kepada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, kepada negara dan kepada pemerintah.

### 2.3.4 Perbedaan Pegawai Negeri dan Pejabat Negara

Pegawai negeri dan pejabat negara adalah pihak yang bekerja untuk kepentingan negara sehingga keduanya diatur dalam ketentuan-ketentuan hukum publik. Hubungan hukum antara negara dan keduanya merupakan hubungan dinas publik. Perbedaannya antara pejabat negara dengan pegawai negeri adalah<sup>105</sup>:

- 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;

---

<sup>105</sup> *Ibid.*

- c. pejabat negara belum tentu aparat pemerintah, sedangkan pegawai negeri adalah aparat pemerintah yang kedudukannya selalu dikaitkan dengan pangkat.

Dalam pembedaan antara pejabat negara dan pegawai negeri tersebut terdapat pengecualian tertentu, yang mana ada pejabat negara yang diangkat bukan dengan hasil pemilihan tetapi diangkat berdasarkan hak prerogatif presiden, misalnya menteri. Ada pejabat negara yang diangkat sampai pensiun, tidak dibatasi oleh periode tertentu, misal Hakim Agung. Ada juga pejabat negara yang diangkat oleh Kepala Negara atas usul atau diseleksi terlebih dahulu oleh Dewan Perwakilan Rakyat.

Sedangkan Jimly Asshiddiqie, mengatakan bahwa pejabat negara hanyalah mereka yang menurut undang-undang disebut sebagai pejabat negara. Ditambahkan olehnya pejabat negara pada pokoknya dipilih secara politis, oleh sebab itu dapat dikatakan bahwa pejabat negara merupakan *politically elected officials* atau setidaknya diangkat secara politis (*political appointee*).<sup>106</sup>

Pejabat Negara menurut Pasal 11 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 terdiri atas: (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 Ketua Muda, dan Hakim Agung pada Mahkamah Agung; (e) Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Agung (*sudah dibubarkan. Pen*); (f) Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Badan Pemeriksa Keuangan; (g) Menteri dan jabatan yang setingkat Menteri; (h) Kepala Perwakilan Republik Indonesia di luar negeri yang berkedudukan sebagai Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh; (i) Gubernur dan Wakil Gubernur; (j) Bupati/Walikota dan Wakil Bupati/Wakil Walikota; dan (k) Pejabat negara lainnya yang ditentukan undang-undang.

#### 2.4 Pegawai Non Pegawai Negeri Sipil

Keberadaan pegawai non pegawai negeri sipil yang bekerja di instansi pemerintah telah berlangsung sejak awal kemerdekaan. Walaupun mereka bekerja pada tempat dan pekerjaan yang sama dengan pegawai negeri sipil, namun yang

<sup>106</sup> Jimly Asshiddiqie, *op.cit.* hal. 387-388.

membedakan mereka terletak pada status hukumnya. Jadi seorang dikatakan sebagai pegawai negeri atau bukan pegawai negeri tidak terletak pada jenis pekerjaannya namun pada status hukum yang melekat pada masing-masing pegawai.

#### **2.4.1 Pengertian Pegawai Non Pegawai Negeri Sipil**

Pengertian pegawai non Pegawai Negeri Sipil tidak ditemukan dalam literatur hukum kepegawaian. Namun dapat ditarik suatu pengertian mengenai hal tersebut dengan menafsirkan secara terbalik dari pengertian pegawai negeri. Bila Logemann mengatakan bahwa pegawai negeri adalah seseorang yang mengikatkan dirinya kepada perintah negara atau pemerintah dalam suatu hubungan dinas publik, maka dengan demikian pegawai non pegawai negeri sipil adalah seseorang yang bekerja kepada negara bukan berdasarkan hubungan dinas publik.

Sedangkan bila kita merujuk kepada pengertian pegawai negeri yang dibuat oleh undang-undang, maka kita juga dapat memberikan pengertian kepada pegawai non pegawai negeri sipil sebagai seseorang yang bekerja kepada negara atau pemerintah dalam hubungan hukum atau pengertian yang berbeda dengan pegawai negeri sipil. Dengan kata lain, mereka yang bekerja di pemerintah dengan dasar yang berbeda dengan pegawai negeri sipil adalah pegawai non pegawai negeri sipil.

#### **2.4.2 Macam-macam Pegawai Non Pegawai Negeri Sipil**

Dengan pengertian tersebut di atas maka pegawai non pegawai negeri sipil bentuknya bisa bermacam-macam, tergantung dengan kebutuhan instansi tersebut. Sastra Djatmika dan Marsono menyebutkan golongan-golongan pekerja yang tidak termasuk pegawai negeri tersebut, yakni (a) pejabat negara, (b) pekerja, (c) pegawai dengan ikatan dinas (lebih tepat perjanjian kerja) berdasar ketentuan-ketentuan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Sipil, (d) pegawai dengan ikatan dinas untuk waktu terbatas, (e) pegawai bulanan menurut pasal 20 ayat (2) PGPS – 1968, (f) pegawai desa, dan (g) pegawai perusahaan umum.<sup>107</sup> Pegawai-pegawai non PNS sebagaimana tersebut di atas dipekerjakan tidak secara

---

<sup>107</sup> Sastra Djatmika, *op.cit.* hal 15.

tetap atau dalam jangka waktu tertentu baik secara harian, bulanan, atau beberapa tahun.

Secara umum Pegawai non pegawai negeri sipil dapat dikelompokkan dalam bentuk:

- (1) Pegawai tidak tetap yang didasari adanya *kortverband contract* (perjanjian kerja jangka pendek).

Perjanjian kerja yang diadakan seorang swasta sebagai pekerja dengan pihak pemerintah sebagai pemberi pekerjaan. Pada *kortverband contract* ada persesuaian kehendak antara pekerja dengan pemberi pekerjaan, dan perbuatan hukum itu diatur oleh hukum istimewa yaitu peraturan hukum publik dan tidak diatur oleh hukum privat. Menurut E. Utrecht perjanjian kerja seperti ini merupakan merupakan sebuah tindakan hukum pemerintah dalam hukum publik bersegi dua. Ia mencontohkan tenaga asing di Indonesia yang bekerja kepada pemerintah.<sup>108</sup>

- (2) Pegawai yang bekerja berdasarkan perjanjian kerja menurut ketentuan-ketentuan hukum perdata/undang-undang ketenagakerjaan.

Pegawai jenis ini biasanya adalah mereka yang memiliki keahlian yang dibutuhkan oleh pemerintah, namun tidak mungkin menjadi pegawai negeri sipil. Hal ini selain memang gaji pegawai negeri sipil yang belum memadai bagi mereka, tenaga ahli tersebut juga tidak mau terikat sebagai pegawai negeri sipil.

Indroharto menggambarkan bahwa sebagai pembeli tenaga manusia pemerintah melakukan pengangkatan pegawai-pegawai dalam bentuk *beschikking* atau dengan perjanjian perburuhan dalam mengerahkan tenaga kasar yang dibutuhkan dimana syarat-syarat perjanjian kerjanya didikte oleh pemerintah. Hanya sampai seberapa jauh kadar berlakunya *take it or leave it* itu yang berbeda-beda karena kekuatan pengaruh serikat-serikat pekerja yang satu mungkin berbeda dengan yang lain. Ada kemungkinan pihak pekerja dapat ikut menentukan syarat perjanjian yang tercantum dalam perjanjian perburuhan.<sup>109</sup>

<sup>108</sup> E. Utrecht, *op.cit.*, hal. 67-68.

<sup>109</sup> Indroharto, *op.cit.*, hal. 131.



Pegawai non pegawai negeri sipil ini dipekerjakan untuk melakukan pekerjaan yang tidak terus menerus, hanya dipekerjakan ketika keahliannya dibutuhkan. Jenis pegawai seperti ini telah diakomodir dalam peraturan mengenai pengadaan barang/jasa pemerintah, yaitu sebagai tenaga ahli yang pembayaran mereka masuk dalam anggaran belanja barang/jasa dan bukan belanja pegawai.<sup>110</sup>

(3) Tenaga Honorer yang dibiayai dari APBN/APBD.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007 memberikan pengertian yang luas tentang pegawai non pegawai negeri sipil dengan sebutan tenaga honorer.

Tenaga honorer dalam peraturan tersebut adalah seseorang yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian atau pejabat lain dalam pemerintahan untuk melaksanakan tugas tertentu pada instansi pemerintah atau yang penghasilannya menjadi beban APBN/APBD. Penghasilan tenaga honorer dari APBN/APBD tersebut adalah penghasilan pokok yang secara tegas tercantum dalam alokasi belanja pegawai/upah pada APBN/APBD.

Tenaga honorer atau yang sejenis yang dimaksud dalam Peraturan Pemerintah ini termasuk guru bantu, guru honorer, guru wiyata bhakti, pegawai kontrak, pegawai honorer, pegawai tidak tetap, dan lain-lain yang sejenis dengan itu.

(4) Tenaga honorer yang tidak dibiayai oleh APBN/APBD

Pasal 6 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007 juga mengakui adanya tenaga honorer yang bekerja pada instansi pemerintah dan penghasilannya tidak dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

---

<sup>110</sup> Dalam Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah mengenal istilah tenaga ahli yang dipekerjakan secara kontrak berdasarkan kegiatan yang telah dianggarkan dalam APBN/APBD.

### 2.4.3 Kebijakan Pemerintah terhadap Pegawai Non Pegawai Negeri Sipil

Sebagai akibat dari kebijakan dan peraturan yang dikeluarkan terdahulu, banyak pegawai-pegawai yang bekerja di instansi pemerintah statusnya masih sebagai pegawai honorer sekalipun sudah bekerja selama puluhan tahun. Atas dasar kemanusiaan dan untuk memutus beragamnya bentuk pegawai non pegawai negeri sipil, pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007.

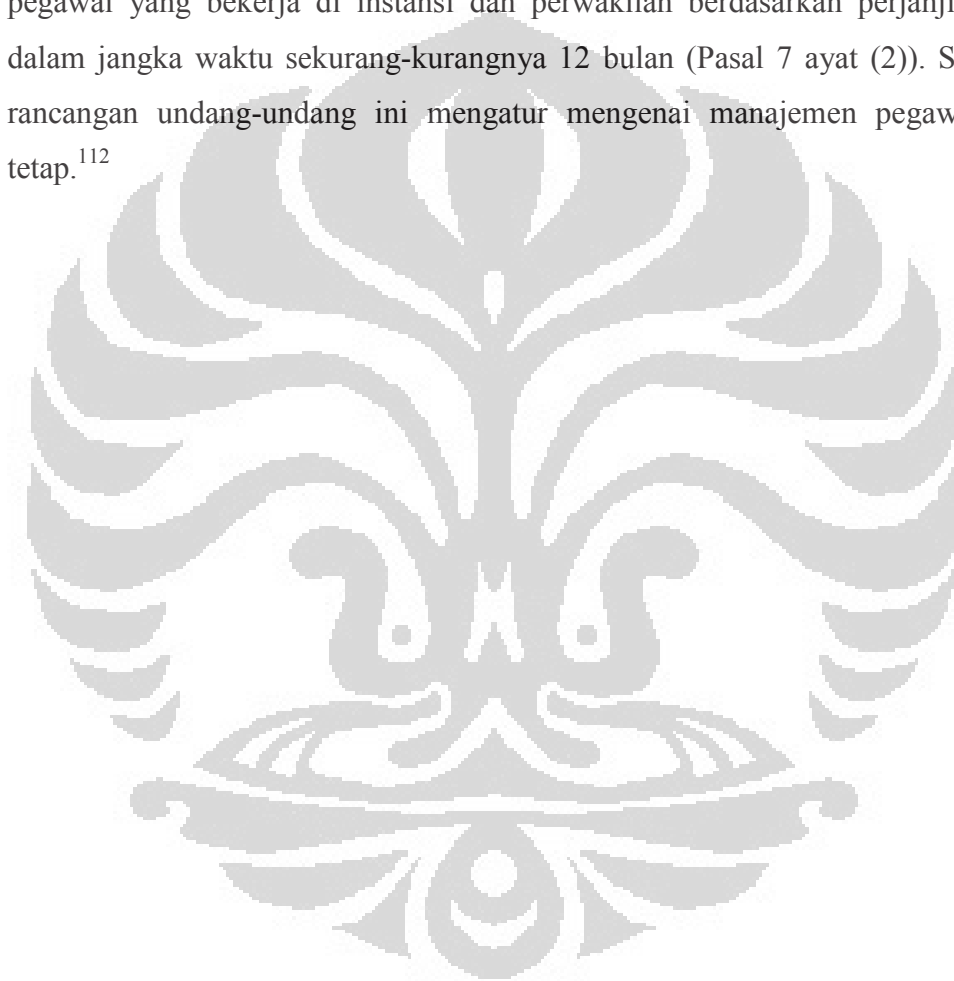
Dalam peraturan pemerintah tersebut, tenaga honorer yang telah bekerja sebelum 1 Januari 2005 diangkat sebagai Calon Pegawai Negeri Sipil. Tenaga honorer yang dimaksud oleh peraturan pemerintah tersebut adalah tenaga honorer yang dibiayai oleh APBN/APBD. Dalam peraturan pemerintah inipun tenaga honorer yang tidak dibiayai APBN/APBD dimungkinkan diangkat sebagai Calon Pegawai Negeri Sipil setelah semua tenaga honorer yang dibiayai APBN/APBD diangkat sebagai Calon Pegawai Negeri Sipil.

Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007 juga ditetapkan larangan mengangkat tenaga honorer atau yang sejenis sejak ditetapkan peraturan pemerintah ini. Dengan demikian, diharapkan tidak ada lagi pegawai yang berstatus tenaga honorer setelah semua tenaga honorer yang dibiayai atau tidak dibiayai APBN/APBD diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil sampai kemudian diterbitkannya peraturan pemerintah tentang pegawai tidak tetap.

Saat ini, pemerintah sedang menyiapkan peraturan pemerintah tentang Pegawai Tidak Tetap. EE Mangindaan, mengatakan peraturan pemerintah ini akan menjadi dasar hukum dan pedoman bagi semua pejabat pembina kepegawaian dalam mengangkat pegawai tidak tetap, tetapi tidak berkedudukan sebagai pegawai negeri. Diatur pula mengenai tempat bekerjanya pegawai tidak tetap, yakni instansi pemerintah pusat yang memiliki penerimaan negara bukan pajak (PNBP), sekretariat lembaga negara, dan perwakilan pemerintah RI di luar negeri. Di samping itu, instansi pemerintah daerah yang memiliki pendapatan asli daerah

(PAD) memadai dan 30 persen hanya untuk pegawai tidak tetap, badan layanan umum pusat dan daerah yang memiliki PNBPN dan PAD memadai.<sup>111</sup>

Selain itu dalam Rancangan Undang-Undang Aparatur Sipil juga telah diatur secara rinci mengenai pegawai tidak tetap pemerintah. Hal ini jelas lebih baik dibandingkan dengan undang-undang kepegawaian yang ada saat ini yang tidak memberikan rincian dan pedoman mengenai pegawai tidak tetap. Dalam Rancangan Undang-Undang tersebut pegawai tidak tetap pemerintah adalah pegawai yang bekerja di instansi dan perwakilan berdasarkan perjanjian kerja dalam jangka waktu sekurang-kurangnya 12 bulan (Pasal 7 ayat (2)). Selain itu rancangan undang-undang ini mengatur mengenai manajemen pegawai tidak tetap.<sup>112</sup>



---

<sup>111</sup> Lihat *Harian Terbit*, Rabu 21 September 2011, hal. 10.

<sup>112</sup> Lihat di <http://www.dpr.go.id/id/ruu/Korpolkam/Komisi2/139/RUU-Tentang-Aparatur-Sipil-Negara> diunduh tanggal 25 Oktober 2011.

### BAB 3

#### KEPEGAWAIAN PADA BADAN LAYANAN UMUM DAERAH

Dalam suatu organisasi unsur manusia sangat menentukan sekali, karena berjalan tidaknya suatu organisasi ke arah pencapaian tujuan yang ditentukan tergantung kepada kemampuan manusia untuk menggerakkan organisasi. Manusia yang terlibat dalam organisasi ini disebut juga pegawai.

A.W. Widjaja berpendapat bahwa, “Pegawai adalah merupakan tenaga kerja manusia jasmaniah maupun rohaniah (mental dan pikiran) yang senantiasa dibutuhkan dan oleh karena itu menjadi salah satu modal pokok dalam usaha kerja sama untuk mencapai tujuan tertentu (organisasi)”.<sup>113</sup> Selanjutnya A.W. Widjaja mengatakan bahwa, “Pegawai adalah orang-orang yang dikerjakan dalam suatu badan tertentu, baik di lembaga-lembaga pemerintah maupun dalam badan-badan usaha”.<sup>114</sup>

Dari definisi di atas dapat diketahui bahwa pegawai merupakan modal pokok dalam suatu organisasi, baik itu organisasi pemerintah maupun organisasi swasta. Dikatakan bahwa pegawai merupakan modal pokok dalam suatu organisasi karena berhasil tidaknya suatu organisasi dalam mencapai tujuannya tergantung pada pegawai yang memimpin dalam melaksanakan tugas-tugas yang ada dalam organisasi tersebut. Pegawai yang telah memberikan tenaga maupun pikirannya dalam melaksanakan tugas ataupun pekerjaan, baik itu organisasi pemerintah maupun organisasi swasta akan mendapat imbalan sebagai balas jasa atas pekerjaan yang telah dikerjakan.

Hal ini sesuai dengan pendapat Musanef yang mengatakan bahwa, “Pegawai adalah orang-orang yang melakukan pekerjaan dengan mendapat imbalan jasa berupa gaji dan tunjangan dari pemerintah atau badan swasta”.<sup>115</sup> Selanjutnya Musanef memberikan definisi pegawai sebagai pekerja atau worker adalah, “Mereka yang secara langsung digerakkan oleh seorang manajer untuk bertindak sebagai pelaksana yang akan menyelenggarakan pekerjaan sehingga

---

<sup>113</sup> A.W.Widjaja, *Administraasi Kepegawaian*. Jakarta: Rajawali, 2006, hal.13.

<sup>114</sup> *Ibid.*, hal. 15.

<sup>115</sup> Musanef, *Manajemen Kepegawaian di Indonesia*, Jakarta: Gunung Agung, 1984, hal.5.

menghasilkan karya-karya yang diharapkan dalam usaha pencapaian tujuan organisasi yang telah ditetapkan”.<sup>116</sup>

Dari definisi di atas dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa pegawai sebagai tenaga kerja atau yang menyelenggarakan pekerjaan perlu digerakkan sehingga mereka mempunyai keterampilan dan kemampuan dalam bekerja yang pada akhirnya akan dapat menghasilkan karya-karya yang bermanfaat untuk tercapainya tujuan organisasi. Karena tanpa kemampuan dan keterampilan pegawai sebagai pelaksana pekerjaan maka alat-alat dalam organisasi tersebut akan merupakan benda mati dan waktu yang dipergunakan akan terbuang dengan percuma sehingga pekerjaan tidak efektif.

Dalam penulisan tesis ini yang dibahas adalah pegawai yang bekerja pada organisasi negara di Indonesia. Pegawai negara tersebut terdiri dari Pegawai Negeri Sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, anggota Kepolisian Republik Indonesia dan pegawai non Pegawai Negeri Sipil dimana dalam pelaksanaan pekerjaannya menjalankan kebijakan-kebijakan yang diambil oleh Pejabat Negara.

### **3.1 Perkembangan Pegawai Negeri Sipil di Indonesia**

Ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pegawai negeri terutama pegawai negeri sipil di Indonesia mengalami beberapa kali perubahan. Setelah kemerdekaan belum ada undang-undang yang mengatur secara khusus mengenai pegawai negeri. Baru kemudian pada tahun 1961, diundangkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kepegawaian. Setelah terjadi peralihan kekuasaan dari orde lama ke orde baru, ketentuan mengenai kepegawaian mengalami pergantian dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Undang-undang ini juga mengalami perubahan setelah terjadi perubahan politik di Indonesia yang menuntut reformasi di berbagai sektor termasuk di sektor kepegawaian. Undang-undang yang dikeluarkan pada saat itu dan masih berlaku sampai saat ini adalah Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999. Undang-undang tersebut mengubah beberapa pasal dari undang-undang sebelumnya. Perubahan

---

<sup>116</sup> *Ibid.* Hal.4.

undang-undang mengenai kepegawaian tersebut menjadikan pegawai negeri terutama pegawai negeri sipilnya mengalami penyesuaian dan perkembangan beberapa kali juga.

### **3.1.1 Masa Sebelum Adanya Undang-Undang Kepegawaian**

Sebelum ditetapkannya undang-undang kepegawaian tidak terdapat suatu rumusan tertentu mengenai pegawai negeri. Pada umumnya tiap-tiap peraturan kepegawaian memberikan suatu rumusan sendiri, yang hanya berlaku dalam hal-hal yang diatur dalam tiap-tiap peraturan itu masing-masing dan tidak berlaku untuk hal-hal yang diatur dalam peraturan lain.

Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1952 tentang Pemberhentian Sementara Pegawai Negeri mendefinisikan pegawai negeri sebagai mereka yang bekerja sebagai pegawai dalam badan pemerintah baik tetap maupun sementara. Dalam penjelasan peraturan pemerintah itu dinyatakan bahwa pekerja harian tidak termasuk sebagai pegawai negeri. Sedangkan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1952, pegawai negeri adalah “pegawai tetap dan yang tidak tetap” tanpa suatu penjelasan lebih lanjut. Sedang menurut Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1952, pegawai negeri itu adalah “semua pegawai negeri sipil dalam dinas aktif” dan sebagai penjelasan “pekerja-pekerja harian dikecualikan dalam peraturan ini”.

Meskipun tidak ada suatu ketentuan umum yang resmi mengenai istilah pegawai negeri pada waktu itu, namun pihak pemerintah telah mempunyai suatu pedoman tertentu mengenai golongan-golongan yang dipandang termasuk dan golongan-golongan yang dipandang tidak termasuk dalam arti pegawai negeri, yang didasarkan antara lain atas rumusan-rumusan yang diberikan dalam peraturan-peraturan kepegawaian pada umumnya dan atas kenyataan sehari-hari. Sesuai dengan itu, maka yang dianggap termasuk pegawai negeri adalah hanya sebagian dari mereka yang bekerja pada jabatan-jabatan pemerintah pusat, yang untuk sebagian atau seluruhnya berlaku peraturan-peraturan kepegawaian yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Di dalamnya termasuk para pegawai bulanan, pegawai sementara, pegawai tetap dan pegawai yang bekerja dengan suatu ikatan dinas untuk waktu terbatas.

Sedang yang dianggap tidak termasuk sebagai pegawai negeri, adalah

para pegawai Pemerintah Daerah Otonom dan mereka yang bekerja pada badan usaha dan badan hukum yang dibiayai dan diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat, seperti Bank Indonesia, Pelni, GIA dan sebagainya. Seorang pegawai Daerah Otonom, meskipun bekerja juga untuk kepentingan negara, tidak dapat diangkat atau dipindahkan ke jabatan Pemerintah Pusat. Apabila ia ingin pindah bekerja menjadi pegawai Pemerintah Pusat, maka ia dipandang sama dengan seorang yang untuk pertama kalinya diangkat dan pengangkatannya dimulai sebagai pegawai bulanan, sementara dan lainnya. Seorang pegawai Bank Indonesia, Pelni, GIA dan sebagainya biasanya bekerja dengan suatu perjanjian kerja yang berdasar ketentuan-ketentuan hukum perdata. Selanjutnya, tidak dianggap pula sebagai termasuk dalam golongan pegawai negeri, para pekerja harian, pekerja lepas, pekerja pemerintah yang dipekerjakan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1954, mereka yang bekerja yang didasarkan ketentuan hukum perdata, serta pejabat negara.<sup>117</sup>

Dengan demikian pegawai negeri pada saat sebelum adanya undang-undang kepegawaian adalah pegawai yang diangkat dalam suatu jabatan Pemerintah Pusat oleh pejabat yang berwenang dan diberi gaji Anggaran Belanja Negara mata anggaran belanja pegawai serta diatur dalam peraturan-peraturan pemerintah.

### **3.1.2 Masa Berlakunya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1961**

Pegawai negeri menurut Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1961 adalah mereka yang telah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan, diangkat dan digaji menurut peraturan pemerintah yang berlaku dan dipekerjakan dalam suatu jabatan negeri oleh pejabat negara atau badan negara yang berwenang. Dalam ayat kedua pasal tersebut diterangkan, bahwa syarat-syarat yang menentukan pegawai negeri melihat segi kepribadian, kesehatan badan, kecerdasan, kemampuan dan ketangkasan dan syarat-syarat lain yang khusus diperlukan bagi suatu jabatan negeri yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Dari ketentuan tersebut, seseorang menjadi pegawai negeri bila memenuhi: (a) syarat-syarat yang ditentukan, (b) harus diangkat dalam suatu

---

<sup>117</sup> Sastra Djatmika, Marsono, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Penerbit Djambatan, Cetakan Kedua, 1975, hal 5-7.

jabatan negeri, (c) digaji menurut peraturan pemerintah yang berlaku, (d) diangkat oleh pejabat negara atau badan negara yang berwenang.

Dari penjelasan undang-undang tersebut yang termasuk pegawai negeri adalah (a) pegawai dan pekerja pada Pemerintah Pusat, termasuk anggota-anggota Angkatan Perang dan Kepolisian Negara; (b) pegawai dan pekerja pada Pemerintah Daerah; (c) pegawai dan pekerja pada perusahaan-perusahaan negara, termasuk di dalamnya pegawai perusahaan jawatan, pegawai perusahaan umum, pegawai badan usaha milik negara, pegawai bank milik negara, dan pegawai perusahaan daerah. Sedangkan yang tidak termasuk pegawai negeri diantaranya pekerja lepas, pamong desa, mereka yang bekerja pada Pemerintah berdasarkan atas perjanjian kerja menurut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, dan pejabat politik.

Apabila sebelumnya pegawai Pemerintah Daerah Otonom dipandang bukan pegawai negeri, sekarang mereka dinyatakan termasuk pegawai negeri. Pegawai dan pekerja suatu perusahaan negara yang dahulu semuanya adalah pegawai swasta dimasukkan sebagai pegawai negeri dan untuk mereka diperlakukan semua ketentuan undang-undang kepegawaian. Golongan Pekerja Pemerintah yang kedudukannya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1954 dan sebelumnya tidak termasuk pegawai negeri oleh undang-undang kepegawaian dipandang juga sebagai pegawai negeri. Singkatnya, semua orang yang bekerja pada jabatan-jabatan pemerintah dan perusahaan-perusahaan yang diselenggarakan dan dibiayai oleh jawatan-jawatan pemerintah dipandang sebagai pegawai negeri. Namun Pasal 24 ayat (1) undang-undang ini masih membuka peluang berlakunya peraturan kepegawaian dan jenis-jenis kepegawaian non pegawai negeri sipil selama belum ada penggantinya dan tidak bertentangan dengan undang-undang. Sehingga jenis-jenis pegawai sebelum undang-undang ini masih memungkinkan untuk digunakan misalnya Pekerja Pemerintah yang didasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1954.

### **3.1.3 Masa Berlakunya Undang-Undang Nomor 8 tahun 1974**

Pengertian pegawai negeri dalam undang-undang ini tidak jauh berbeda dengan undang-undang sebelumnya. Pegawai negeri terdiri dari (a) Pegawai Negeri Sipil, dan (b) anggota Angkatan Bersenjata Republik Indonesia.



Pembinaan terhadap anggota ABRI sesuai Pasal 37 diatur dengan peraturan perundang-undangan tersendiri sehingga undang-undang kepegawaian ini secara khusus belaku hanya untuk pegawai negeri sipil. Pegawai Negeri Sipil menurut undang-undang ini terdiri dari (a) Pegawai Negeri Sipil Pusat, (b) Pegawai Negeri Sipil Daerah, dan (c) Pegawai Negeri Sipil lain yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Penjelasan Pasal 2 ayat (2) memperinci yang dimaksud dengan Pegawai Negeri Sipil Pusat adalah:

- Pegawai Negeri Sipil Pusat yang gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan bekerja pada Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, Kesekretariatan lembaga tertinggi/tinggi negara, instansi vertikal di daerah-daerah, dan kepaniteraan pengadilan.
- Pegawai Negeri Sipil Pusat yang bekerja pada perusahaan jawatan.
- Pegawai Negeri Sipil Pusat yang diperbantukan atau dipekerjakan pada Daerah otonom.
- Pegawai Negeri Sipil Pusat yang berdasarkan sesuatu peraturan perundang-undangan diperbantukan atau dipekerjakan pada badan lain, seperti Perusahaan Umum, Yayasan dan lain-lain.
- Pegawai Negeri Sipil Pusat yang menyelenggarakan tugas negara lainnya, seperti Hakim pada Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi dan lain-lain.

Sedangkan yang dimaksud dengan Pegawai Negeri Sipil Daerah adalah Pegawai Negeri Sipil Daerah Otonom. Daerah otonom terdiri dari daerah otonom tingkat I (provinsi) dan daerah otonom tingkat II (kota/kabupaten). Terkait dengan Pegawai Negeri Sipil lain yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah ditujukan untuk kemungkinan adanya perkembangan di kemudian hari mengenai lingkup pegawai negeri sehingga sudah diantisipasi dalam undang-undang ini.

Dengan demikian, undang-undang ini memperkecil pegawai-pegawai yang masuk sebagai pegawai negeri yaitu dengan mengeluarkan pegawai pada perusahaan negara sebagai pegawai negeri sipil. Pegawai perusahaan negara tidak dianggap lagi sebagai pegawai negeri, namun dianggap sebagai pegawai swasta dan dipekerjakan sesuai perjanjian kerja berdasarkan hukum perdata.

Undang-undang ini mulai memisahkan antara instansi pemerintah dengan badan usaha milik negara sehingga pegawai badan usaha milik negara seperti perusahaan umum dan perseroan terbatas tidak dimasukkan lagi sebagai pegawai negeri. Hal ini tepat karena perusahaan negara ini tujuannya mencari keuntungan sehingga pegawainya perlu diberikan gaji yang proposional dengan tujuan tersebut seperti perusahaan lainnya dan tidak tepat diberikan gaji sesuai pegawai negeri sipil. Sedangkan pegawai perusahaan jawatan lebih tepat sebagai pegawai negeri sipil karena tidak bertujuan mencari keuntungan.

Namun undang-undang dalam Pasal 38-nya masih memungkinkan berlakunya peraturan sebelumnya yang tidak bertentangan dan belum diganti, sehingga masih ada peluang digunakannya jenis-jenis pegawai non pegawai negeri sipil yang didasarkan hukum perdata atau peraturan pemerintah lainnya. Diantaranya adalah pekerja harian, pekerja lepas, pegawai dengan ikatan dinas, pegawai berdasarkan perjanjian kerja dan sebagainya.

#### **3.1.4 Masa Berlakunya Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999**

Berlakunya Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 pada dasarnya tidak berbeda dengan undang-undang sebelumnya. Hal ini disebabkan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 merupakan undang-undang perubahan atas undang-undang sebelumnya sehingga hanya mengganti beberapa pasal di dalamnya. Hal yang berbeda terdapat pada penegasan netralitas pegawai negeri sipil dengan melarang menjadi anggota atau pengurus partai politik. Selain itu dibentuk Komisi Kependidikan Negara yang bertugas membantu Presiden dalam merumuskan kebijakan manajemen pegawai negeri sipil.

Walaupun anggota Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia termasuk dalam lingkup pegawai negeri dalam undang-undang ini, namun Pasal 37 undang-undang ini menegaskan kedua jenis pegawai negeri tersebut manajemennya diatur dalam undang-undang tersendiri. Dengan demikian undang-undang ini mengatur mengenai pegawai negeri sipil. Pengertian pegawai negeri dalam undang-undang ini juga tidak jauh berbeda dengan undang-undang sebelumnya.

Pegawai Negeri Sipil sebagaimana tercantum dalam Pasal 2 ayat (2) terdiri dari (1) Pegawai Negeri Sipil Pusat, dan (2) Pegawai Negeri Sipil Daerah.

Pegawai Negeri Sipil Pusat adalah pegawai negeri sipil yang gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan bekerja pada Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, Kesekretariatan lembaga tertinggi/tinggi negara, instansi vertikal di daerah propinsi/kabupaten/kota, kepaniteraan pengadilan atau dipekerjakan untuk menyelenggarakan tugas negara lainnya. Pegawai Negeri Sipil Daerah adalah pegawai negeri sipil daerah Propinsi/Kabupaten/Kota yang gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan bekerja pada pemerintah daerah atau dipekerjakan di luar instansi induknya. Pegawai negeri sipil pusat dan pegawai negeri sipil daerah yang diperbantukan di luar instansi induk, gajinya dibebankan pada instansi yang menerima perbantuan.

Undang-undang ini melakukan perubahan dengan tidak memasukkan pegawai di perusahaan jawatan sebagai pegawai negeri sipil. Hal ini disebabkan perusahaan jawatan merupakan badan hukum di luar pemerintah dan termasuk dalam badan usaha milik negara. Selain itu Hakim di pengadilan juga tidak dikategorikan lagi sebagai pegawai negeri, karena undang-undang ini menempatkan Hakim sebagai pejabat negara.

Undang-undang ini juga menghilangkan ketentuan yang sebelumnya ada pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 yaitu diberikannya kemungkinan ada jenis pegawai negeri sipil lain di luar pegawai negeri sipil pusat dan pegawai negeri sipil daerah dengan peraturan pemerintah. Dengan dihilangkannya ketentuan tersebut maka undang-undang ini menegaskan hanya ada dua jenis pegawai negeri sipil di Indonesia yaitu Pegawai Negeri Sipil Pusat dan Pegawai Negeri Sipil Daerah.

Undang-undang ini sebagaimana undang-undang sebelumnya menegaskan bahwa pegawai tetap sipil yang bekerja di departemen, lembaga non departemen, kesekretariatan lembaga negara, instansi vertikal, kepaniteraan pengadilan dan pemerintah daerah merupakan pegawai negeri sipil. Dengan demikian undang-undang ini melingkupi semua kepegawaian di lembaga-lembaga negara.

Selain itu, undang-undang ini juga bermaksud untuk mengakomodir jenis-jenis pegawai yang bukan pegawai negeri sipil yang sebelumnya telah ada

dalam berbagai peraturan pemerintah dengan mengelompokkannya sebagai pegawai tidak tetap. Dalam Pasal 2 ayat (3) disebutkan disamping Pegawai Negeri, pejabat yang berwenang dapat mengangkat pegawai tidak tetap. Adanya ketentuan ini selain melegitimasi pengangkatan pegawai tidak tetap yang telah dilakukan sebelum undang-undang ini selakigus juga memberikan kewenangan pejabat berwenang untuk mengangkat pegawai di luar pegawai negeri sipil.

Oleh karena sampai saat ini tidak ada ketentuan yang mengatur mengenai pegawai tidak tetap, menjadikan pejabat yang berwenang tadi mengangkat pegawai tidak tetap dalam bentuk yang bermacam-macam. Ada yang menggunakan peraturan pemerintah yang masih berlaku sebelumnya, ada yang membuat peraturan tersendiri, dan ada pula yang menggunakan peraturan hukum perdata/hukum perburuhan.

Undang-undang ini ternyata belum juga mampu menjadikan sistem kepegawaian menjadi lebih rapih dan tertib, karena dengan dibukanya peluang pegawai tidak tetap dan tidak adanya aturan yang menyertainya, yang terjadi adalah banyak pejabat berwenang mengangkat pegawai tidak tetap secara tidak selektif, transparan, dan kredibel.

### **3.1.5 Pegawai Negeri Sipil dalam Rancangan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara<sup>118</sup>**

Rancangan undang-undang tentang aparatur sipil negara ini lebih menegaskan pengaturan terhadap pegawai negeri sipil, dimana dalam rancangan ini pegawai negeri sipil merupakan pegawai aparatur sipil negara bersama-sama dengan pegawai tidak tetap pemerintah. Rancangan ini juga tidak lagi membagi pegawai negeri sipil menjadi pegawai negeri sipil pusat dan pegawai negeri sipil daerah tetapi menyebut dalam satu nama yaitu Pegawai Negeri Sipil. Hal lain adalah pengertian pegawai negeri sipil di undang-undang ini hanya menyebutkan warga negara yang memenuhi syarat dan diangkat oleh pejabat yang berwenang.

Pegawai negeri sipil merupakan pegawai tetap yang memiliki nomor induk pegawai, diangkat dalam pangkat dan jabatan tertentu dan bekerja di instansi dan perwakilan dengan gaji dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan

<sup>118</sup> Lihat di <http://www.dpr.go.id/id/ruu/Korpolkam/Komisi2/139/RUU-Tentang-Aparatur-Sipil-Negara> diunduh tanggal 25 Oktober 2011.

Belanja Negara. Instansi terdiri dari instansi pusat dan instansi daerah. Instansi Pusat adalah kementerian, lembaga pemerintah non-kementerian, kesekretariatan lembaga negara, dan kesekretariatan lembaga non-struktural. Instansi Daerah adalah perangkat daerah provinsi dan perangkat daerah kabupaten/kota yang meliputi sekretariat daerah, sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dinas daerah, dan lembaga teknis daerah. Sedangkan perwakilan adalah perwakilan Republik Indonesia di luar negeri yang meliputi Kedutaan Besar Republik Indonesia, Konsulat Jenderal Republik Indonesia, Konsulat Republik Indonesia, Perutusan Tetap Republik Indonesia pada Perserikatan Bangsa-Bangsa, dan Perwakilan Republik Indonesia yang bersifat sementara.

Rancangan undang-undang ini bermaksud membentuk kesatuan sistem bagi pegawai negeri sipil seluruh Indonesia, begitu juga terhadap pegawai tidak tetap pemerintah. Selain itu rancangan undang-undang ini mengarah kepada kesatuan sistem kepegawaian di semua lembaga negara di pusat maupun daerah termasuk di dalamnya pembenahan terhadap pegawai tidak tetap. Dari segi ketentuan, Pasal 133 rancangan undang-undang ini mengharuskan semua ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kepegawaian menyesuaikan dengan undang-undang ini. Dengan demikian, bila rancangan undang-undang ini disahkan maka sistem kepegawaian di instansi pusat dan daerah serta perwakilan menjadi satu baik terhadap pegawai tetapnya yaitu pegawai negeri sipil maupun pegawai tidak tetapnya yaitu pegawai tidak tetap pemerintah. Dengan demikian pegawai yang bukan pegawai negeri sipil yang selama ini masih dalam bentuk yang beragam akan lebih tertib dan terintegrasi dalam sistem kepegawaian negara.

### **3.2 Badan Layanan Umum Daerah**

Konsep badan layanan umum merupakan sebuah konsep pola pengelolaan keuangan satuan kerja di instansi pemerintah yang diperkenalkan melalui Pasal 68 dan Pasal 69 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Konsep badan layanan umum tersebut ditindaklanjuti melalui Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum, lalu diikuti dengan keluarnya Peraturan

Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor PER/02/M.PAN/1/2007 tentang Pedoman Organisasi Satuan Kerja di Lingkungan Instansi Pemerintah yang Menerapkan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum. Sedangkan untuk badan layanan umum di tingkat provinsi dan kabupaten/kota, Menteri Dalam Negeri menerbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 61 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah.

Ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut di atas menjadi dasar pelaksanaan badan layanan umum baik di tingkat pusat maupun daerah, yang mana dalam operasionalnya telah dikeluarkan beberapa peraturan menteri keuangan dan peraturan gubernur serta peraturan walikota/bupati. Peraturan menteri keuangan menjadi pedoman pelaksanaan bagi instansi yang menerapkan pola pengelolaan keuangan badan layanan umum (BLU) di pemerintah pusat, sedangkan peraturan gubernur dan peraturan walikota/bupati menjadi pedoman pelaksanaan badan layanan umum daerah (BLUD) di tingkat provinsi dan kota/kabupaten.

### **3.2.1 Pengertian BLUD**

Pengertian BLUD dapat diambil dari pengertian badan layanan umum yang terdapat dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum yaitu instansi di lingkungan Pemerintah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan dan dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas. Dari pengertian tersebut BLUD memiliki ciri-ciri:

- a. instansi pemerintah;
- b. memberikan pelayanan kepada masyarakat;
- c. tidak mengutamakan mencari keuntungan;
- d. didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas.

Dari pengertian tersebut BLUD dibentuk untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa dengan memberikan fleksibilitas dalam

pengelolaan keuangan berdasarkan prinsip ekonomi dan produktivitas, dan penerapan praktek bisnis yang sehat. Pemberian fleksibilitas pengelolaan keuangan dan penerapan praktek bisnis yang sehat inilah yang membedakan BLUD dengan instansi pemerintah daerah pada umumnya.

### 3.2.2 Asas-asas BLUD

Asas-asas BLUD merupakan dasar dari pelaksanaan BLUD yaitu:

- a. BLUD beroperasi sebagai unit kerja pemerintah daerah untuk tujuan pemberian layanan umum yang pengelolaannya berdasarkan kewenangan yang didelegasikan oleh instansi induk yang bersangkutan.
- b. Pemerintah daerah tetap bertanggung jawab atas pelaksanaan kewenangan yang didelegasikannya kepada BLUD. Oleh karena itu, pemerintah daerah harus menjalankan peran pengawasan terhadap kinerja layanan dan pelaksanaan kewenangan yang didelegasikan.
- c. BLUD merupakan bagian perangkat pencapaian tujuan pemerintah daerah dan karenanya status hukum BLUD tidak terpisah dari pemerintah daerah sebagai instansi induk.
- d. Gubernur/bupati/walikota bertanggung jawab atas pelaksanaan kebijakan penyelenggaraan pelayanan umum yang didelegasikannya kepada BLUD dari segi manfaat layanan yang dihasilkan.
- e. Pejabat yang ditunjuk mengelola BLUD bertanggung jawab atas pelaksanaan kegiatan pemberian layanan umum yang didelegasikan kepadanya oleh gubernur/bupati/walikota.
- f. BLUD menyelenggarakan kegiatannya tanpa mengutamakan pencarian keuntungan.
- g. Rencana kerja dan anggaran serta laporan keuangan dan kinerja BLUD disusun dan disajikan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari rencana kerja dan anggaran serta laporan keuangan dan kinerja Satuan Kerja Perangkat Daerah/pemerintah daerah.
- h. BLUD mengelola penyelenggaraan layanan umum sejalan dengan praktek bisnis yang sehat.<sup>119</sup>

---

<sup>119</sup> Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum.

Dari beberapa asas tersebut ada beberapa hal yang perlu digarisbawahi antara lain, pengelolaan BLUD dilakukan berdasarkan kewenangan yang didelegasikan dari pemerintah daerah sebagai instansi induk. Oleh karena pemerintah daerah dipimpin oleh Gubernur untuk tingkat provinsi dan bupati/walikota untuk tingkat kabupaten/kota maka kewenangan yang didelegasikan ke BLUD adalah kewenangan-kewenangan tertentu yang secara atribusi melekat pada gubernur/bupati/walikota diserahkan kepada pejabat pengelola BLUD sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar pendelegasian tersebut<sup>120</sup>.

Hal lain yang perlu ditegaskan adalah status hukum BLUD tidak terpisah dari pemerintah daerah sebagai instansi induk. Dengan demikian BLUD bukan merupakan badan hukum tersendiri, ia merupakan bagian dari pemerintah daerah. Badan hukumnya adalah pemerintah daerah, dengan demikian segala pendapatan dan barang yang diterima atau diadakan oleh BLUD merupakan pendapatan dan barang milik pemerintah daerah. Oleh karenanya BLUD bukan merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan. Selain itu, segala tindakan yang dilakukan BLUD sesuai ketentuan yang berlaku baik tindakan hukum maupun tindakan nyata adalah tindakan yang mewakili pemerintah daerah atau dengan kata lain bertindak untuk dan atas nama pemerintah daerah bukan atas nama BLUD. Status hukum yang tidak terpisah dari pemerintah daerah menyebabkan kekayaan BLUD merupakan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan serta dikelola dan dimanfaatkan sepenuhnya untuk menyelenggarakan kegiatan BLUD yang bersangkutan.<sup>121</sup>

### 3.2.3 Kriteria BLUD

Secara umum berdasarkan ketentuan yang terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 61 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah, BLUD memiliki kriteria sebagai berikut: (a) berkedudukan sebagai lembaga

<sup>120</sup> Lihat penjelasan pada Bab II mengenai dasar tindakan pemerintah yang dilandasai atribusi, delegasi dan mandat. Dalam hal delegasi terjadi penyerahan kewenangan sehingga tanggung jawab beralih kepada penerima delegasi.

<sup>121</sup> Pasal 68 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.



pemerintah (bukan kekayaan negara yang dipisahkan); (b) menghasilkan barang/jasa yang seluruhnya/sebagian dijual kepada publik; (c) tidak bertujuan mencari keuntungan; (d) dikelola secara otonom dengan prinsip efisien dan produktivitas ala korporasi; (e) rencana kerja/anggaran dan pertanggungjawaban dikonsolidasikan pada instansi induk; (f) pendapatan dan sumbangan dapat digunakan langsung; (g) pegawai dapat terdiri dari PNS dan non-PNS; (h) bukan sebagai subjek pajak.

#### 3.2.4 Pola Pengelolaan Keuangan BLUD

Pola Pengelolaan Keuangan BLUD (PPK-BLUD) adalah pola pengelolaan keuangan yang memberikan fleksibilitas berupa keleluasaan untuk menerapkan praktek-praktek bisnis yang sehat untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa, sebagai pengecualian dari ketentuan pengelolaan keuangan daerah pada umumnya.<sup>122</sup> Pengecualian terhadap ketentuan pengelolaan keuangan daerah inilah yang membedakan BLUD dengan instansi pemerintah daerah lainnya. Berbeda dengan instansi pemerintah yang menggunakan asas universalitas atau *universaliteit beginsel*, dimana setiap pendapatan dan pengeluaran instansi pemerintah disetorkan terlebih dahulu ke kas daerah untuk selanjutnya dikeluarkan setelah penetapan APBD, BLUD tidak menggunakan asas tersebut melainkan dapat langsung menggunakan pendapatan yang diperolehnya untuk operasional kegiatannya yang didasari oleh Rencana Bisnis dan Anggaran (RBA) BLUD tanpa terlebih dahulu disetorkan ke kas daerah.<sup>123</sup>

Pendapatan BLUD diperoleh dari beberapa sumber yang terdiri dari (1) penerimaan yang bersumber dari APBN/APBD, (2) Pendapatan yang diperoleh dari jasa layanan dan hibah tidak terikat, (3) Hibah terikat yang diperoleh dari masyarakat atau badan lain, dan (4) Hasil kerjasama BLUD dengan pihak lain dan/atau hasil usaha lainnya. Pendapatan dari APBN/APBD, jasa layanan, hibah tidak terikat, hasil kerjasama, dan hasil usaha lainnya dapat dikelola langsung untuk membiayai belanja BLUD sesuai Rencana Bisnis dan Anggaran (RBA).

<sup>122</sup> Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum.

<sup>123</sup> Arifin P. Soeria Atmadja, *op.cit.*, hal. 349-351.

Pendapatan dari jasa layanan, hibah tidak terikat, hibah terikat, hasil kerjasama, dan hasil usaha lainnya dilaporkan sebagai pendapatan bukan pajak pemerintah daerah.<sup>124</sup>

Penyebutan sebagai pendapatan bukan pajak pemerintah daerah atas segala perolehan yang diterima BLUD untuk selanjutnya dikonsolidasikan dalam rencana kerja dan anggaran pemerintah daerah mengartikan bahwa pendapatan BLUD merupakan bagian dari APBD dan menjadi bagian dalam laporan keuangan pemerintah daerah dalam APBD dan pertanggungjawaban APBD. Hal ini juga berlaku dalam belanja BLUD. Dalam Pasal 69 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara disebutkan bahwa setiap BLUD wajib menyusun rencana kerja dan anggaran tahunan serta membuat laporan keuangan dan kinerja yang selanjutnya disusun dan disajikan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari rencana kerja dan anggaran serta laporan keuangan dan kinerja pemerintah daerah.

Dalam pengelolaan BLUD ini pemerintah memberikan fleksibilitas berupa keleluasaan untuk menerapkan praktek-praktek bisnis yang sehat sebagai pengecualian dari ketentuan pengelolaan keuangan negara pada umumnya. Praktek bisnis yang sehat ini adalah penyelenggaraan fungsi organisasi berdasarkan kaidah-kaidah manajemen yang baik dalam rangka pemberian layanan yang bermutu dan berkesinambungan. Fleksibilitas yang diberikan oleh pemerintah berupa keleluasaan untuk menggunakan uang yang diperoleh sebagai hasil kegiatan usahanya. Selain itu BLUD juga diberikan kewenangan untuk memberikan piutang, melakukan pinjaman/pinjaman/utang dan melakukan investasi jangka pendek. Fleksibilitas ini terbagi atas dua pola, yaitu:

a. Satuan Kerja berstatus BLUD Penuh

Satuan kerja berstatus BLUD Penuh diberikan fleksibilitas pengelolaan keuangan, antara lain dapat langsung menggunakan seluruh pendapatan bukan dari pendapatan operasional BLUD dan pendapatan non operasional BLUD di luar dana yang bersumber dari APBN/APBD, sesuai Rencana Bisnis dan Anggaran (RBA) tanpa terlebih dahulu disetorkan ke rekening kas daerah;

---

<sup>124</sup> Pasal 14 Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum.

Apabila pendapatan melebihi target yang ditetapkan dalam RBA tetapi masih dalam ambang batas fleksibilitas, maka kelebihan tersebut dapat digunakan langsung mendahului revisi Daftar Penggunaan Anggaran (DPA) pengesahan; Penggunaan pendapatan yang melampaui ambang batas fleksibilitas dilaksanakan setelah mendapat persetujuan dari Gubernur/Bupati/Walikota; BLUD dengan status penuh diberikan fleksibilitas penuh berkaitan dengan jumlah dana yang dapat dikelola langsung, pengelolaan barang, pengelolaan piutang, serta perumusan standar, kebijakan, sistem, dan prosedur pengelolaan keuangan;

BLUD dengan status penuh dapat diberikan fleksibilitas berupa pembebasan sebagian atau seluruhnya dari ketentuan yang berlaku umum bagi pengadaan barang dan/atau jasa pemerintah apabila terdapat alasan efektivitas dan/atau efisiensi. Fleksibilitas diberikan terhadap pengadaan barang dan/atau jasa yang sumber dananya berasal dari jasa layanan, hibah tidak terikat, hasil kerja sama dengan pihak lain, dan lain-lain pendapatan BLUD yang sah.

b. Satuan Kerja berstatus BLUD Bertahap

Satuan Kerja berstatus BLUD bertahap dapat menggunakan pendapatan sebesar persentase proporsi pagu pengeluaran terhadap pendapatan sepanjang telah diatur berdasarkan ketentuan perundang-undangan;

Penggunaan pendapatan dapat digunakan langsung sebesar persentase yang ditetapkan dalam keputusan Gubernur/Bupati/Walikota tentang penetapan satuan kerja yang menerapkan PPK-BLUD;

Satuan kerja berstatus BLUD Bertahap wajib menyetor penerimaan pendapatan yang tidak digunakan ke rekening kas daerah secepatnya;

Status BLUD bertahap diberikan fleksibilitas pada batas-batas tertentu berkaitan dengan jumlah dana yang dapat dikelola langsung, pengelolaan barang, pengelolaan piutang, serta perumusan standar, kebijakan, sistem, dan prosedur pengelolaan keuangan;

Status BLUD bertahap tidak diberikan fleksibilitas dalam hal pengelolaan investasi, pengelolaan utang, dan pengadaan barang dan/atau jasa;

Batas-batas tertentu fleksibilitas yang diberikan dan fleksibilitas yang tidak diberikan ditetapkan bersamaan dengan penetapan status BLUD;

Satuan kerja diberikan status BLUD penuh apabila memenuhi persyaratan substantif, teknis, dan administratif. Dalam hal persyaratan substantif dan teknis terpenuhi, namun persyaratan administratif dinilai belum terpenuhi secara memuaskan, diberikan status BLUD bertahap.

### 3.2.5 Kelembagaan BLUD

Pada dasarnya BLUD lebih merupakan perubahan cara pengelolaan keuangan instansi pemerintah daerah dengan memberikan fleksibilitas berupa keleluasaan untuk menerapkan praktek-praktek bisnis yang sehat. Namun demikian, apabila dalam menerapkan PPK-BLUD yang dilandasi praktek bisnis yang sehat itu memerlukan perubahan status kelembagaan maka gubernur/bupati/walikota dapat menetapkan perubahan satuan kerja struktural atau menjadi non-struktural.<sup>125</sup> Menurut mantan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara (PAN) dan Reformasi Birokrasi, E.E. Mangindaan, lembaga non struktural merupakan lembaga di luar struktur organisasi instansi pemerintah yang bersifat independen serta memiliki otonomi dalam menjalankan mandatnya sesuai peraturan perundangan yang berlaku.<sup>126</sup> Perubahan organisasi dan tata kerja bagi BLUD dapat dilakukan berdasarkan analisis organisasi sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan, yang meliputi penyempurnaan tugas, fungsi, struktur organisasi dan tata kerja, dan/atau eselon jabatan.<sup>127</sup>

Dalam Pasal 31 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 61 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah, BLUD beroperasi berdasarkan pola tata kelola yang memperhatikan prinsip, antara lain (1) transparansi, (2) akuntabilitas, (3) responsibilitas, dan (4) independensi. Transparansi merupakan asas keterbukaan yang dibangun atas dasar kebebasan arus informasi secara langsung dapat diterima bagi yang membutuhkan. Akuntabilitas merupakan kejelasan fungsi, struktur, sistem yang dipercayakan pada BLUD agar pengelolaannya dapat dipertanggungjawabkan. Responsibilitas merupakan kesesuaian atau kepatuhan di

<sup>125</sup> Pasal 31 Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum.

<sup>126</sup> [www.tribunnews.com](http://www.tribunnews.com), Rabu, 13 Juli 2011, "Mangindaan Rekomendasikan Hapus 4 Lembaga Non-Struktural", diunduh tanggal 15 November 2011.

<sup>127</sup> Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor PER/02/M.PAN/1/2007 tentang Pedoman Organisasi Satuan Kerja di Lingkungan Instansi Pemerintah yang Menerapkan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum.

dalam pengelolaan organisasi terhadap prinsip yang sehat serta perundang-undangan. Independensi merupakan kemandirian pengelolaan organisasi secara profesional tanpa benturan kepentingan dan pengaruh atau tekanan dari pihak manapun yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan prinsip bisnis yang sehat. Dari prinsip-prinsip tersebut BLUD lebih didorong untuk menjadi lembaga yang otonom yang tidak terikat secara penuh dengan struktur birokrasi yang ada.

Selain itu arah perubahan bentuk kelembagaan BLUD menjadi lembaga non struktural diperkuat dengan Pasal 46 Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, yang membebaskan pemerintah daerah dari ketentuan-ketentuan yang ada dalam peraturan pemerintah tersebut dalam menyusun organisasi perangkat daerah yang berbentuk BLUD. Sedangkan Pasal 26 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 45 Tahun 2008 tentang Pola Organisasi Perangkat Daerah Provinsi DKI Jakarta, mendelegasikan kepada Gubernur untuk menyusun organisasi Satuan Kerja Perangkat Daerah/Unit Kerja Perangkat Daerah yang menerapkan PPK-BLUD berdasarkan prinsip ekonomis, efektif, efisien dan praktek bisnis yang sehat.

Dengan diberlakukannya pendelegasian kewenangan kepada pejabat pengelola, fleksibilitas pengelolaan keuangan, penerapan praktek bisnis yang sehat, tata kelola yang transparan, akuntabel, responsif, dan independen pada BLUD maka penulis berpendapat kelembagaan yang lebih tepat untuk BLUD adalah berbentuk non struktural. Alasannya adalah untuk mendukung dan menjamin otonomi dari BLUD tersebut, BLUD harus dilepaskan dari struktur organisasi instansi pemerintah yang terikat dengan ketentuan-ketentuan yang kaku dan baku termasuk di dalamnya pengaturan mengenai pengisian jabatan dan kepegawaian.

### **3.2.6 Pejabat Pengelola dan Pegawai BLUD**

Pejabat Pengelola BLUD terdiri atas (a) Pemimpin, (b) Pejabat keuangan, dan (c) Pejabat teknis.<sup>128</sup> Pemimpin berfungsi sebagai penanggung jawab umum operasional dan keuangan BLUD. Pejabat keuangan BLUD

---

<sup>128</sup> Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum.

berfungsi sebagai penanggung jawab keuangan. Pejabat teknis BLUD berfungsi sebagai penanggung jawab teknis di bidang masing-masing.

Pengangkatan dalam jabatan dan penempatan pejabat pengelola BLUD ditetapkan berdasarkan kompetensi dan kebutuhan praktek bisnis yang sehat. Pejabat pengelola BLUD diangkat dan diberhentikan oleh kepala daerah. Pemimpin BLUD bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah. Pejabat keuangan dan pejabat teknis BLUD bertanggung jawab kepada pemimpin BLUD.

Pejabat pengelola BLUD dan pegawai BLUD dapat terdiri dari pegawai negeri sipil dan/atau tenaga profesional non pegawai negeri sipil sesuai dengan kebutuhan BLUD.<sup>129</sup> Syarat pengangkatan dan pemberhentian pejabat pengelola dan pegawai BLUD yang berasal dari pegawai negeri sipil disesuaikan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian. Pejabat pengelola BLUD dan pegawai BLUD dari tenaga profesional non pegawai negeri sipil dapat dipekerjakan secara tetap atau berdasarkan kontrak yang dilandasi prinsip efisiensi, ekonomis, dan produktif dalam meningkatkan pelayanan. Pengangkatan dan pemberhentian pejabat pengelola dan pegawai BLUD yang berasal dari non PNS diatur lebih lanjut oleh kepala daerah.

Pengangkatan pejabat pengelola BLUD dari tenaga profesional non PNS tidak dapat dilakukan selama BLUD tersebut masih dalam bentuk lembaga struktural. Dalam Pasal 1 angka 6 dan penjelasan Pasal 17 ayat (1) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, disebutkan jabatan dalam lingkungan birokrasi pemerintah adalah jabatan karier yang hanya dapat diduduki oleh pegawai negeri sipil dan dibedakan dalam dua jenis yaitu jabatan struktural dan jabatan fungsional. Jabatan struktural adalah jabatan yang secara tegas ada dalam struktur, sedangkan jabatan fungsional adalah jabatan yang tidak secara tegas disebutkan dalam struktur organisasi tetapi dari sudut fungsinya diperlukan oleh organisasi. Dengan demikian pengangkatan pejabat pengelola BLUD dari non PNS tanpa terlebih dahulu mengubah bentuk kelembagaannya menjadi non

---

<sup>129</sup> Pasal 33 Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum.

struktural adalah melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan terkait dengan pengangkatan pejabat pengelola dan pegawai BLUD secara tetap atau berdasarkan kontrak akan dibahas lebih lanjut dalam Bab 4 dengan memperhatikan ketentuan dalam undang-undang kepegawaian serta dikaitkan dengan tindakan hukum pemerintah. Belum adanya aturan mengenai pegawai non PNS pada BLUD menyebabkan terjadinya perbedaan penerapan ketentuan akan hal tersebut di BLUD masing-masing daerah.

Dalam pelaksanaan pembinaan, pada BLUD dapat dibentuk dewan pengawas.<sup>130</sup> Pembentukan dewan pengawas berlaku hanya pada BLUD yang memiliki realisasi nilai omzet tahunan menurut laporan realisasi anggaran atau nilai aset menurut neraca yang memenuhi syarat minimum yang ditetapkan. Dewan pengawas BLUD di lingkungan pemerintah daerah dibentuk dengan keputusan gubernur/bupati/walikota. Selain itu, pejabat pengelola, dewan pengawas, dan pegawai BLUD dapat diberikan remunerasi berdasarkan tingkat tanggung jawab dan tuntutan profesionalisme yang diperlukan.<sup>131</sup> Remunerasi adalah imbalan kerja yang dapat berupa gaji, tunjangan tetap, honorarium, insentif, bonus atas prestasi, pesangon, dan/atau pensiun.

### **3.3 Pegawai Non Pegawai Negeri Sipil di Badan Layanan Umum Daerah**

Pasal 33 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum membuka peluang adanya kepegawaian di instansi pemerintah di luar pegawai negeri sipil. Dalam pasal tersebut dinyatakan pejabat pengelola BLU dan pegawai BLU dapat terdiri dari PNS dan/atau tenaga profesional non PNS, dimana tenaga profesional non PNS tersebut dapat dipekerjakan secara tetap atau berdasarkan kontrak.

Dari ketentuan tersebut dimungkinkan dalam sebuah BLU/BLUD kepegawaiannya terdiri dari PNS, Pegawai Tetap Non PNS, dan Pegawai Kontrak/Tidak Tetap. Adanya pegawai tetap non PNS di BLU/BLUD ini memberikan penafsiran yang bermacam-macam dalam pelaksanaannya terutama

<sup>130</sup> Pasal 34 Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum.

<sup>131</sup> Pasal 36 Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum.

di BLUD pada masing-masing pemerintah provinsi/kabupaten/kota. Hal ini disebabkan tidak atau belum adanya pengaturan lebih lanjut mengenai pegawai tetap non PNS. Apalagi untuk BLUD diserahkan kepada kepala daerah mengenai pengaturannya.

Undang-undang kepegawaian yang berlaku saat ini hanya mengenal dua jenis kepegawaian di instansi pemerintah yaitu Pegawai Negeri dan Pegawai Tidak Tetap. Pegawai Negeri terdiri dari (a) Pegawai Negeri Sipil, (b) Anggota Tentara Nasional Indonesia, dan (c) Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, dimana pegawai negeri sipil sendiri terdiri dari (a) Pegawai Negeri Sipil Pusat, dan (b) Pegawai Negeri Sipil Daerah. Di samping pegawai negeri, pejabat yang berwenang dapat mengangkat pegawai tidak tetap, yaitu pegawai yang diangkat untuk jangka waktu tertentu guna melaksanakan tugas pemerintah dan pembangunan yang bersifat teknis profesional dan administrasi sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan organisasi.<sup>132</sup>

Ketiadaan aturan mengenai pegawai tetap non PNS di BLUD menyebabkan adanya beberapa daerah menggunakan ketentuan-ketentuan dalam undang-undang ketenagakerjaan dalam mempekerjakan pegawai tetap non PNS dan pegawai kontrak tersebut. Dengan kata lain, pemerintah daerah tersebut melakukan hubungan hukum dengan pegawai non PNS berdasarkan hukum perdata/perburuhan sehingga hubungan hukum yang terjadi didasari perjanjian kerja. Sedangkan beberapa daerah lain membuat peraturan tersendiri yang mengatur mengenai pegawai non PNS ini. Namun ada juga daerah yang membuat peraturan sendiri tapi juga menggunakan undang-undang ketenagakerjaan.

Dalam tesis ini dikaji lebih lanjut mengenai kepegawaian di BLUD khususnya yang ada di Provinsi DKI Jakarta dengan melakukan penelitian dan wawancara lebih mendalam pelaksanaan kepegawaian di Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD) Pasar Rebo. Selanjutnya juga dibandingkan dengan kepegawaian BLUD di daerah-daerah lain.

---

<sup>132</sup>Lihat Pasal 2 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.



### **3.3.1 Pegawai Non PNS di RSUD Pasar Rebo DKI Jakarta**

#### **3.3.1.1 Uraian Singkat RSUD Pasar Rebo**

##### **A. Sejarah RSUD Pasar Rebo**

Rumah Sakit Pasar Rebo terletak di Jalan Let. Jend. TB Simatupang Nomor 30 Pasar Rebo Jakarta Timur. Rumah sakit ini dibangun di atas lahan seluas 13.800 m<sup>2</sup>. Dalam perkembangannya RSUD Pasar Rebo mengalami beberapa kali transformasi sebelum akhirnya menjadi rumah sakit seperti sekarang ini. Cikal bakal rumah sakit ini berawal dari sebuah bangunan Pos P3K di Jalan Bidara Cina (kini Jalan Otto Iskandar Dinata) pada kurun waktu 1945-1957, pada tahun 1957 rumah sakit berganti nama menjadi Rumah Sakit Karantina, pada tahun 1964 diganti kembali menjadi Rumah Sakit Tuberkulosa Paru, pada tahun 1987 menjadi Rumah Sakit Umum Kelas C berdasarkan SK Menkes Nomor 302 tahun 1987.

Tahun 1996 Rumah Sakit Pasar Rebo ditetapkan sebagai Rumah Sakit Unit Swadana Daerah melalui Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 1996. Sejak itu Rumah Sakit Pasar Rebo diberi kewenangan menggunakan pendapatan fungsionalnya dalam membiayai kebutuhan operasionalnya baik pemeliharaan, perawatan, dan pengembangan kualitas sumber daya manusia.

Seiring dengan predikat sebagai unit swadana, tahun 1998 RSUD Pasar Rebo ditingkatkan sebagai RSUD Kelas B melalui Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 1998. Selanjutnya berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2004, rumah sakit berubah menjadi badan hukum perseroan terbatas (PT) dan kemudian tahun 2006 berubah kembali dan ditetapkan menjadi PPK-BLUD secara penuh dengan Keputusan Gubernur Nomor 249/2007 tanggal 2 Januari 2007.

##### **B. Visi, Misi dan Kebijakan Mutu**

Visi RSUD Pasar Rebo adalah menjadi rumah sakit yang terbaik dalam memberikan pelayanan prima kepada semua lapisan masyarakat. Misi RSUD Pasar Rebo adalah melayani semua lapisan masyarakat yang membutuhkan layanan kesehatan individu yang bermutu dan terjangkau. Sedangkan kebijakan mutu RSUD Pasar Rebo adalah memberikan pelayanan kesehatan yang bermutu oleh SDM profesional dan meningkatkan pelayanan secara bertahap yang didukung oleh sistem manajemen mutu bagi seluruh lapisan masyarakat.

### C. Struktur Organisasi

Struktur organisasi RSUD Pasar Rebo terdiri dari seorang direktur dan dua orang wakil direktur, yaitu (1) wakil direktur keuangan dan umum, yang membawahi tiga kepala bagian, bagian umum dan prasarana, bagian sumber daya manusia, bagian keuangan dan perencanaan, (2) wakil direktur pelayanan, yang membawahi tiga kepala bidang, bidang pelayanan medis, bidang pelayanan penunjang medis, bidang pelayanan keperawatan. Seluruh jabatan tersebut di atas merupakan jabatan struktural dan hanya dapat dijabat oleh seorang PNS yang memenuhi syarat. Selain itu terdapat satuan pengawas internal, yang mana kepala satuan pengawas internal juga hanya dapat dijabat seorang PNS.<sup>133</sup>

Kepala bagian dan kepala bidang membawahi beberapa satuan pelaksana dan/atau instalasi dan/atau asisten manajer dimana jabatan-jabatan tersebut bukan jabatan struktural dan dapat dijabat oleh pegawai PNS dan non PNS. Kemudian terdapat Komite Rumah Sakit yang merupakan kelompok jabatan fungsional dan ketuanya dapat diisi dari pegawai PNS dan non PNS.

Kebijakan yang diambil pemerintah provinsi DKI Jakarta dengan hanya memberikan peluang kepada PNS sebagai pejabat pengelola RSUD Pasar Rebo berbeda dengan ketentuan dalam Pasal 33 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum yang memberikan kesempatan kepada PNS dan pegawai non PNS untuk menjabat sebagai pejabat pengelola. Menurut pejabat dari Biro Organisasi dan Tata Laksana Provinsi DKI Jakarta, kebijakan ini diambil karena instansi pemerintah daerah DKI Jakarta yang menerapkan PPK-BLUD merupakan lembaga struktural, bahkan secara tegas rumah sakit umum daerah sebagai lembaga teknis daerah disebutkan dalam Pasal 125 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam ayat dua pasal tersebut juga menyebutkan kepala rumah sakit umum daerah harus diangkat oleh kepala daerah dari PNS yang memenuhi syarat. Oleh karena RSUD merupakan lembaga struktural maka jabatan-jabatan yang ada dalam RSUD Pasar Rebo merupakan jabatan struktural yang harus diisi dari kalangan PNS. Hal ini sejalan dengan Pasal 5 Peraturan

---

<sup>133</sup> Diatur dalam Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 72 Tahun 2009 tentang Organisasi dan Tata Kerja Rumah Sakit Umum Daerah Pasar Rebo.

Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan PNS dalam Jabatan Struktural.

Namun demikian, untuk mengakomodir adanya pegawai non PNS di RSUD Pasar Rebo, maka dibuat posisi bukan jabatan struktural di bawah kepala bagian dan kepala bidang yang dapat diisi pegawai non PNS. Dalam Pasal 18 ayat (1) Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 72 Tahun 2007 tentang Pegawai Non PNS SKPD/UKPD yang menerapkan PPK-BLUD Provinsi DKI Jakarta juga ditegaskan bahwa pegawai non PNS dapat mengembangkan karier untuk seluruh tugas dan/atau jabatan dalam BLUD kecuali tugas dan/atau jabatan yang diatur oleh peraturan perundang-undangan yang tidak dapat dijabat/diemban oleh pegawai non PNS.

### 3.3.1.2 Status dan Jumlah Pegawai Non PNS

Status kepegawaian di RSUD Pasar Rebo berdasarkan data per tanggal 30 September 2011 terdiri dari:

Gambar 3.1 Jumlah pegawai di RSUD Pasar Rebo

Status	Jumlah
Pegawai Negeri Sipil	218 orang
Pegawai Non PNS	
- Pegawai Tetap	500 orang
- Pegawai Kontrak	30 orang
- Pegawai Harian Lepas	57 orang
- Pegawai Paruh Waktu	5 orang
Jumlah	810 orang

Pegawai tetap adalah pegawai yang diangkat oleh RSUD Pasar Rebo berdasarkan kompetensi dan kebutuhan yang mempunyai hak dan kewajiban yang diatur oleh peraturan kepegawaian yang tidak terikat oleh waktu tertentu. Pegawai kontrak adalah pegawai yang diangkat oleh RSUD Pasar Rebo berdasarkan kompetensi dan kebutuhan yang mempunyai hak dan kewajiban yang diatur oleh peraturan kepegawaian yang terikat oleh waktu tertentu. Pegawai harian lepas adalah pegawai yang diangkat untuk melakukan pekerjaan tertentu yang pengupahannya dilakukan harian dan terikat oleh waktu tertentu. Pegawai paruh waktu adalah pegawai dengan profesi tertentu yang diangkat sesuai dengan

kebutuhan RSUD Pasar Rebo yang waktu kerjanya berdasarkan perjanjian kerja paruh waktu.

Dari gambaran di atas jumlah pegawai non PNS di RSUD Pasar Rebo prosentasenya 73% sedangkan pegawai PNS hanya 27%. Pegawai Non PNS itu sendiri yang paling banyak adalah pegawai tetapnya yaitu 62%. Dengan demikian RSUD Pasar Rebo sebagai bagian dari instansi pemerintah namun pegawainya sebagian besar adalah pegawai non PNS.

Pegawai non PNS di instansi pemerintah provinsi DKI Jakarta yang menerapkan PPK-BLUD diatur dalam Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 72 Tahun 2007 tentang Pegawai Non PNS SKPD/UKPD yang menerapkan PPK-BLUD Provinsi DKI Jakarta. Dalam peraturan tersebut kedudukan pegawai non PNS adalah pegawai SKPD/UKPD yang menerapkan PPK-BLUD, sehingga 592 pegawai non PNS di RSUD Pasar Rebo kedudukannya adalah pegawai RSUD Pasar Rebo dimana pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian pegawai non PNS ditetapkan dengan keputusan Direktur RSUD Pasar Rebo.

#### 3.3.1.3 Pengadaan Pegawai Non PNS

Penerimaan pegawai Non PNS harus sesuai dengan formasi yang diketahui Pembina Teknis Daerah (Dinas Kesehatan) dengan kualifikasi tertentu dilakukan untuk mengisi kekurangan pegawai yang dibutuhkan RSUD Pasar Rebo. Mereka yang akan diterima menjadi pegawai harus memenuhi syarat yang ditentukan, meliputi persyaratan administrasi, psikotes, wawancara, kompetensi, kesehatan serta syarat-syarat lainnya yang khusus diperlukan bagi suatu pekerjaan dan tanggung jawab yang ada di RSUD Pasar Rebo.

Untuk penerimaan pegawai RSUD Pasar Rebo, dibentuk Tim Penerimaan Pegawai yang bertugas melakukan penyaringan/seleksi penerimaan calon pegawai. Tim tersebut ditentukan oleh Direktur dalam surat keputusan Direktur dengan mengikutsertakan unsur-unsur yang terkait dari RSUD Pasar Rebo. Tim penerimaan pegawai RSUD Pasar Rebo disesuaikan dengan tenaga profesi yang akan direkrut dan diketuai oleh masing-masing Wakil Direktur. Tim penerimaan sekurang-kurangnya lima orang dan sebanyak-banyaknya tujuh orang dimana ketua dan sekretaris merangkap anggota. Sifat keputusan tim merupakan

keputusan yang tidak bisa diganggu gugat. Hasil keputusan tim diserahkan kepada Direktur. Calon pegawai yang lulus seleksi menandatangani surat perjanjian kerja.

Pelamar yang telah dinyatakan lulus dan diterima berdasarkan seleksi ditetapkan sebagai pegawai dan wajib menjalani masa percobaan untuk paling lama tiga bulan. Selama masa percobaan pegawai yang berperilaku dan bekerja dengan baik ditetapkan sebagai pegawai tetap. Selama masa percobaan pegawai dan RSUD Pasar Rebo dapat saling mengakhiri hubungan kerja setiap saat tanpa kompensasi apapun.

Pembinaan pegawai non PNS dalam tugas dilakukan oleh atasan langsung melalui penilaian kinerja. Pembinaan pegawai non PNS meliputi mutasi (promosi, rotasi, dan demosi), diklat, dan pemberian penghargaan dan sanksi.

Pembinaan karier pegawai non PNS menjadi tanggung jawab Direktur RSUD Pasar Rebo yang dilaksanakan oleh Kepala Bagian Sumber Daya Manusia. Pegawai non PNS dapat mengembangkan karier untuk seluruh tugas dan/atau jabatan di RSUD Pasar Rebo kecuali jabatan Direktur, Wakil Direktur, Kepala Bagian/Bidang, dan Kepala Satuan Pemeriksa Internal.

Sampai dengan September 2011 dari 41 jabatan yang ada di RSUD Pasar Rebo, hanya empat jabatan yang dipegang oleh pegawai non PNS yaitu Kepala Satuan Pelaksana Akuntansi, Kepala Satuan Pelaksana Sistem Informasi Manajemen, Kepala Instalasi Farmasi, dan Kepala Instalasi Penunjang Khusus. Dengan demikian pegawai non PNS hanya mendapatkan bagian 10% dari keseluruhan jabatan yang ada, sedangkan pegawai PNS menguasai 90% dari seluruh jabatan.

#### 3.3.1.4 Hak Pegawai Non PNS

Pegawai non PNS berhak menerima remunerasi dari RSUD Pasar Rebo sebagai imbalan jasa. Remunerasi merupakan segala penerimaan yang diterima dan merupakan hak pegawai non PNS baik berupa upah atau gaji termasuk tunjangan atau penerimaan lain yang diberikan oleh RSUD Pasar Rebo sebagai pemberi kerja yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, perjanjian kerja, peraturan kepegawaian atau perjanjian kerja bersama. Bentuk dan besar remunerasi disesuaikan dengan kemampuan BLUD dan tidak kurang dari ketentuan upah minimum provinsi. Remunerasi bagi pegawai non PNS

diambil dari pendapatan yang diperoleh RSUD Pasar Rebo dengan formula perhitungan:

$$\frac{X}{Y} \times \{ (60\% \times \text{Pendapatan}) - (\text{GT} + \text{HPK}) \}$$

Keterangan :

- X : Total Skor Individual Pegawai Tetap Non PNS  
 Y : Total Skor keseluruhan Pegawai Tetap Non PNS  
 Pendapatan : Jumlah seluruh pendapatan yang diterima oleh BLUD yang berasal dari barang dan/atau jasa layanan yang diberikan kepada masyarakat, hasil kerja sama BLUD dan/atau hasil usaha lainnya, selain pendapatan yang berasal dari APBD  
 GT : Gaji dan Tunjangan (Pensiun, Kesehatan dan Pesangon) Pegawai Tetap Non PNS  
 HPK : Jumlah Anggaran yang dialokasikan untuk upah Tenaga Kontrak dan Tenaga Harian Lepas.

Komponen remunerasi RSUD Pasar Rebo terdiri dari: (1) Gaji, (2) Tunjangan Posisi, (3) Insentif, dan (4) Fee for Service/Jasa dokter spesialis. Gaji bagi pegawai Non PNS terdiri dari gaji pokok, tunjangan jamsostek, dan tunjangan pensiun. Sedangkan gaji untuk PNS dibayarkan oleh pemerintah sesuai dengan peraturan yang berlaku bagi PNS. Tunjangan posisi dan insentif diberikan kepada (1) PNS kecuali dokter spesialisasi, dokter gigi spesialis dan dokter gigi umum, (2) pegawai tetap non PNS kecuali dokter spesialisasi, dokter gigi spesialis dan dokter gigi umum (3) pegawai tidak tetap/kontrak non PNS kecuali dokter spesialisasi, dokter gigi spesialis dan dokter gigi umum. Fee for Service/jasa dokter spesialis diberikan hanya untuk dokter spesialisasi, dokter gigi spesialis dan dokter gigi umum.

Selain itu kepada pegawai non PNS diberikan pula tunjangan peningkatan penghasilan sebesar Rp. 375.000,- (tiga ratus tujuh puluh lima ribu rupiah) per bulan dan tunjangan isteri/suami sebesar 10% dari gaji pokok dan tunjangan anak sebesar 2% gaji pokok per jiwa dengan maksimal dua anak dengan usia tidak lebih 21 tahun. Selain itu bagi pegawai PNS dan non PNS diberikan pula uang jaga lembur dan uang shift bila ditugaskan untuk itu.

Pegawai non PNS berhak mendapatkan cuti, yaitu cuti tahunan selama

dua belas hari per tahun, cuti melahirkan dan keguguran selama tiga bulan, izin alasan penting, izin ibadah, dan istirahat sakit. Izin alasan penting adalah izin yang mendapat upah penuh dan perhitungan masa kerja untuk keperluan antara lain, pernikahan pegawai, pernikahan anak, pernikahan saudara kandung, isteri melahirkan, kematian isteri/suami/anak, kematian orang tua/mertua, saudara kandung/orang yang menjadi tanggungan, khitanan anak, memenuhi panggilan resmi dari yang berwajib/pemerintah. Izin ibadah diberikan bagi pegawai tetap yang akan menunaikan ibadah haji atau ibadah sesuai agama masing-masing dan diberikan satu kali dalam lima tahun bekerja di RSUD Pasar Rebo.

Selain menerima remunerasi, pegawai non PNS RSUD Pasar Rebo juga mendapatkan jaminan sosial yang terdiri dari jaminan kecelakaan kerja, jaminan kematian, jaminan hari tua, dan jaminan pelayanan kesehatan. Selain itu diberikan pula jaminan kesehatan untuk pegawai tetap dan keluarga inti. Juga diberikan upah selama sakit, upah selama pemberhentian sementara, upah kematian bukan kecelakaan kerja, dan tunjangan hari raya.

Terkait dengan tunjangan hari raya, sekalipun dalam peraturan pegawai RSUD Pasar Rebo dicantumkan pemberian tunjangan hari raya kepada pegawai non PNS, namun berdasarkan informasi yang disampaikan oleh pejabat dari RSUD Pasar Rebo, pemberian tunjangan hari raya ini tidak pernah diberikan dengan alasan tidak diperbolehkan untuk diberikan oleh inspektorat provinsi DKI Jakarta karena tidak ada di dalam peraturan-peraturan tentang remunerasi baik yang dikeluarkan menteri keuangan, maupun gubernur yang menyebutkan atau mewajibkan/mengharuskan BLUD memberikan tunjangan hari raya.

Pegawai di RSUD Pasar Rebo juga berhak mendapatkan perlindungan kerja dengan memperoleh pakaian dan perlengkapan kerja serta berhak dan wajib atas keselamatan kerja dan pemeriksaan kesehatan berkala. Oleh karena itu untuk membiayai seluruh kebutuhan dan hak pegawai non PNS dibebankan pada pendapatan operasional RSUD Pasar Rebo dan tidak dibebankan dari pendapatan yang diperoleh dari APBD.

#### 3.3.1.5 Kewajiban dan Larangan Pegawai Non PNS

Setiap pegawai RSUD Pasar Rebo wajib (a) bersedia ditugaskan di RSUD Pasar Rebo, (b) melaksanakan pekerjaan dan perintah tugas sebaik-

baiknya (c) menjaga kerahasiaan, nama baik, dan citra positif RSUD Pasar Rebo, (d) mematuhi dan menjalankan peraturan dan/atau tata tertib RSUD Pasar Rebo.

Tata tertib bagi pegawai di RSUD Pasar Rebo adalah:

- (a) Pegawai dilarang merokok di area RSUD Pasar Rebo;
- (b) Pegawai tidak diperkenankan menggunakan telepon kantor untuk kepentingan pribadi kecuali untuk hal-hal yang sangat mendesak;
- (c) Pegawai dilarang memiliki dan menggunakan obat-obat terlarang, minum minuman beralkohol;
- (d) Pegawai dilarang meminta dan menerima tip dan bonus kepada/dari pasien, keluarga pasien, atau supplier RSUD Pasar Rebo;
- (e) Pegawai yang menemukan barang berharga di lingkungan RSUD Pasar Rebo wajib mengembalikan ke petugas keamanan dengan membuat kronologis penemuan barang tersebut;
- (f) Pegawai dilarang membawa senjata api atau benda-benda tajam lainnya di luar keperluan pekerjaan;
- (g) Pegawai diwajibkan menjaga kebersihan lingkungan dan menjaga penampilan;
- (h) Pegawai dilarang memukul, menyakiti, atasan, teman sekerja, atau pelaksana lainnya.

Pegawai non PNS dilarang (a) melakukan mogok kerja yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, (b) melakukan pelayanan yang bersifat diskriminatif, (c) melakukan perbuatan yang melanggar tata tertib, dan (d) menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik.

#### 3.3.1.6 Sanksi

Pegawai non PNS yang melakukan pelanggaran atas tata tertib dan larangan dapat diberikan sanksi yang terdiri dari (a) teguran lisan, (b) teguran tertulis, yaitu surat peringatan I, surat peringatan II, surat peringatan III, (c) pembebasan tugas sementara (skorsing), dan (d) pemutusan hubungan kerja. Pemberian sanksi tidak harus dilakukan secara berjenjang atau berurutan tetapi diberikan berdasarkan jenis pelanggaran yang dilakukan. Bagi pegawai non PNS yang terkena sanksi sampai dengan pemutusan hubungan kerja diberikan kesempatan untuk membela diri dan memberikan penjelasan atas perbuatan yang



ia lakukan kepada pejabat yang berwenang.

Peringatan lisan diberikan oleh atasan langsung/pimpinan unit kerja serendah-rendahnya Kepala Subbagian yang selanjutnya dicatat dalam personal data yang bersangkutan. Surat peringatan I ditandatangani dan diberikan oleh atasan dengan jabatan serendah-rendahnya Kepala Bagian/Bidang dan tembusannya disampaikan kepada Bidang SDM serta berlaku untuk masa enam bulan. Surat peringatan II ditandatangani dan diberikan oleh atasan dengan jabatan serendah-rendahnya setingkat Kepala Bagian/Bidang dan tembusannya disampaikan kepada Bidang SDM serta berlaku untuk masa enam bulan. Surat peringatan III ditandatangani dan diberikan oleh atasan dengan jabatan serendah-rendahnya setingkat Kepala Bagian/Bidang dan tembusannya disampaikan kepada Bidang SDM serta berlaku untuk masa enam bulan.

Pembebasan tugas sementara (skorsing) diterapkan sebagai akibat pelanggaran yang dapat mengarah kepada pemutusan hubungan kerja yaitu apabila dalam masa berlaku surat peringatan III masih melakukan pelanggaran lain yang jenis atau tingkat pelanggarannya sama atau lebih berat, atau dikenakan tahanan sementara oleh pihak berwajib karena diduga melakukan tindak pidana. Skorsing ditetapkan dan ditandatangani oleh Kepala Bidang SDM setelah sebelumnya dibicarakan dengan pegawai yang bersangkutan dan selanjutnya disampaikan melalui kepegawaian.

Pegawai non PNS yang dikenakan pembebasan tugas sementara akibat dikenakan tahanan sementara oleh pihak berwajib, RSUD Pasar Rebo tidak wajib membayar upah tetapi wajib memberikan bantuan kepada keluarga pegawai non PNS dengan ketentuan (a) untuk satu orang tanggungan 25% dari upah; (b) untuk dua orang tanggungan 35% dari upah; (c) untuk tiga orang tanggungan 45% dari upah; (d) untuk empat orang tanggungan atau lebih 50% dari upah. Apabila pegawai non PNS tersebut dinyatakan tidak bersalah, maka dapat ditugaskan kembali dan diberikan upah seperti semula.

#### 3.3.1.7 Pemberhentian Pegawai

Pegawai non PNS diberhentikan dengan hormat apabila (a) telah mencapai batas usia pensiun, (b) berakhirnya kontrak, (c) mengajukan permohonan pengunduran diri, (d) meninggal dunia, (e) sakit berkepanjangan leih

dari 12 bulan terus menerus, (f) dalam masa percobaan. Pegawai non PNS diberhentikan dengan tidak hormat apabila melanggar ketentuan dan tata tertib serta larangan di RSUD Pasar Rebo yang dilaksanakan sesuai peraturan perundang-undangan. Kepada pegawai non PNS yang diberhentikan diberikan hak sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan dan peraturan BLUD dan/atau perjanjian kerja. Batas usia pensiun pegawai non PNS RSUD Pasar Rebo adalah (a) 60 tahun untuk kelompok fungsional dokter dan (b) 56 tahun untuk seluruh pegawai tetap.

RSUD Pasar Rebo akan memutuskan hubungan kerja secara sepihak dan seketika terhadap setiap pegawai non PNS yang melakukan pelanggaran berat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 46 ayat (3) Peraturan Pegawai RSUD Pasar Rebo sehingga tidak layak diharapkan untuk meneruskan hubungan kerja dengannya yang dilaksanakan sesuai Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Pemutusan hubungan kerja terhadap pegawai non PNS ditetapkan dan ditandatangani oleh Direksi setelah sebelumnya dibicarakan dengan pegawai non PNS yang bersangkutan dan selanjutnya disampaikan melalui bidang Sumber Daya Manusia.

Dalam hal pemberhentian pegawai ini, RSUD Pasar Rebo menerapkan ketentuan-ketentuan yang ada dalam undang-undang ketenagakerjaan dan peraturan pelaksanaannya dalam memproses pemberhentian pegawai tersebut dan dalam pemberian hak-hak pegawai yang diberhentikan tersebut (pesangon).

#### 3.3.1.8 Penyelesaian Sengketa

Penyelesaian sengketa antara pegawai non PNS dengan RSUD Pasar Rebo diselesaikan sesuai prosedur dalam penyelesaian perselisihan hubungan industrial yaitu Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial. Dalam undang-undang tersebut perselisihan hubungan industrial meliputi (a) perselisihan hak, (b) perselisihan kepentingan, (c) perselisihan pemutusan hubungan kerja, dan (d) perselisihan antar serikat pekerja dalam satu perusahaan.

Perselisihan hubungan industrial wajib didahului diselesaikan melalui perundingan bipartit dengan jangka waktu paling lama 30 hari. Apabila gagal maka perselisihan tersebut dibawa ke dinas tenaga kerja untuk diselesaikan secara

mediasi, atau konsiliasi, atau arbitrase. Dalam hal penyelesaian melalui mediasi atau konsiliasi gagal maka salah satu pihak dapat mengajukan gugatan kepada Pengadilan Hubungan Industrial.

#### 3.3.1.9 Keterangan Tambahan

Pejabat di RSUD Pasar Rebo menyampaikan bahwa sesuai dengan peraturan pegawai RSUD Pasar Rebo dan Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 72 Tahun 2007 tentang Pegawai Non PNS SKPD/UKPD yang menerapkan PPK-BLUD Provinsi DKI Jakarta serta arahan dari Badan Kepegawaian Daerah Provinsi DKI Jakarta, di RSUD Pasar Rebo dan BLUD-BLUD lain di Provinsi DKI Jakarta ketentuan yang mengatur mengenai pegawai non PNS adalah ketentuan undang-undang ketenagakerjaan, yaitu Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan dan peraturan pelaksanaannya. Hal ini disebabkan tidak ada ketentuan hukum publik atau peraturan dari pemerintah pusat yang mengatur mengenai pegawai tetap non PNS. Oleh karenanya BLUD menyusun peraturan pegawainya sesuai undang-undang ketenagakerjaan tersebut.

RSUD Pasar Rebo telah membuat peraturan pegawai dan telah disahkan oleh Kepala Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi DKI Jakarta melalui keputusannya nomor 4072/2008 tanggal 2 Juli 2008. Namun sampai saat ini RSUD Pasar Rebo belum memperbarui peraturan pegawainya karena sesuai undang-undang peraturan pegawai yang telah disahkan tersebut hanya berlaku paling lama dua tahun dan wajib diperbarui. Alasan belum diperbaruinya peraturan pegawai ini disebabkan direktur RSUD Pasar Rebo saat ini berpendapat bahwa RSUD Pasar Rebo sebagai instansi pemerintah tidak tunduk kepada undang-undang ketenagakerjaan.<sup>134</sup>

Belum diperbaruinya peraturan pegawai di RSUD Pasar Rebo akan merugikan bagi pegawai non PNS karena peraturan pegawai inilah yang menjadi pegangan bagi pegawai dalam melakukan hubungan kerja dengan RSUD. Sehingga tidak diperbaruinya peraturan pegawai dapat mengakibatkan berkurangnya perlindungan hukum bagi pegawai non PNS dan dapat

---

<sup>134</sup> Pasal 111 ayat (3) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan menyatakan masa berlaku peraturan perusahaan paling lama 2 (dua) tahun dan wajib diperbaharui setelah habis masa berlakunya.

menimbulkan kesewenang-wenangan oleh pihak RSUD Pasar Rebo.

Jika diteliti lebih mendalam pelaksanaan pengaturan mengenai pegawai non PNS di Provinsi DKI Jakarta juga tidak sepenuhnya tunduk kepada hukum privat/perdata yang dalam hal ini hukum ketenagakerjaan. Hal ini bisa dilihat dengan adanya larangan bagi pegawai non PNS untuk menjadi anggota atau pengurus partai politik, padahal menjadi anggota atau pengurus organisasi termasuk partai merupakan hak asasi yang dilindungi oleh konstitusi sehingga walaupun larangan itu dipandang baik maka pelarangan itu harus dilakukan melalui undang-undang dan tidak bisa hanya dengan sekedar peraturan gubernur. Adanya larangan ini juga menunjukkan adanya keinginan sepihak oleh pemerintah provinsi DKI Jakarta yang dipaksakan kepada pegawai non PNS sehingga hal tersebut lebih merupakan ciri dari pengaturan hukum publik.<sup>135</sup>

### **3.3.2 Pegawai Non PNS Badan Layanan Umum Daerah di Daerah Lain**

#### **3.3.2.1 Pegawai Non PNS di RSUD Dr. Achmad Mochtar Kota Bukittinggi Provinsi Sumatera Barat<sup>136</sup>**

##### **A. Status Pegawai**

Pegawai RSUD Dr. Achmad Mochtar Bukittinggi terdiri dari:

1. Pegawai tetap adalah pegawai yang diangkat oleh RSUD berdasarkan kompetensi kebutuhan, yang mempunyai hak dan kewajiban sesuai dengan ketentuan peraturan kepegawaian RSUD.
2. Pegawai kontrak merupakan pegawai yang diangkat oleh RSUD berdasarkan kompetensi dan kebutuhan yang mempunyai hak dan kewajiban yang diatur oleh peraturan kepegawaian RSUD yang terikat oleh waktu tertentu.
3. Pegawai harian lepas merupakan pegawai yang diangkat untuk melakukan pekerjaan tertentu yang pengupahannya dilakukan harian dan terikat oleh waktu tertentu.

<sup>135</sup> Pasal 28E ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat, sedangkan dalam Pasal 28J ayat (2) nya menyatakan dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.

<sup>136</sup> Diatur dalam Peraturan Gubernur Sumatera Barat Nomor 42 Tahun 2009 tentang Pola Tata Kelola RSUD Dr. Achmad Mochtar Bukittinggi.

4. Pegawai Paruh Waktu merupakan pegawai dengan profesi tertentu yang diangkat sesuai dengan kebutuhan RSUD yang waktu kerjanya berdasarkan perjanjian kerja paruh waktu

Semua PNS pada RSUD mempunyai kewajiban dan memperoleh hak yang diatur dalam peraturan perundang-undangan tentang PNS. Semua Pegawai non PNS pada RSUD mempunyai kewajiban dan memperoleh hak yang diatur dalam Undang Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan serta peraturan perundang-undangan lainnya. Pegawai non PNS adalah pegawai yang mempunyai hubungan kerja dengan RSUD dan diangkat melalui keputusan Direktur RSUD.

#### B. Tata Tertib dan Disiplin

Penegakan tata tertib dan disiplin di RSUD agar terciptanya suasana kerja yang aman, tertib dan teratur. Setiap Pegawai wajib mentaati peraturan dan berusaha menghindari hal-hal yang bertentangan dengan peraturan untuk mempertahankan suasana kerja yang baik.

#### C. Sanksi

Pegawai yang melanggar tata tertib dan disiplin dikenakan sanksi pelanggaran berupa teguran lisan, teguran tertulis. Teguran lisan diberikan oleh atasan langsung/pimpinan unit kerja serendah rendahnya Kepala Subbagian yang selanjutnya dicatat dalam personal data yang bersangkutan. Surat peringatan I ditandatangani dan diberikan oleh atasan dengan jabatan serendah-rendahnya kepala Bidang/Bagian dan tembusannya disampaikan kepada Bagian Umum. Surat peringatan II ditandatangani dan diberikan oleh atasan dengan jabatan serendah-rendahnya setingkat Kepala Bidang/Bagian dan tembusannya disampaikan kepada Bagian Umum. Surat Peringatan III ditandatangani dan diberikan oleh atasan dengan jabatan serendah-rendahnya setingkat Kepala Bagian/Bidang dan tembusannya disampaikan kepada Bagian Umum. Skorsing diterapkan sebagai akibat pelanggaran yang dapat mengarah kepada Pemutusan Hubungan Kerja.

#### D. Remunerasi

Pejabat pengelola BLUD, dewan pengawas, sekretaris dewan pengawas dan pegawai BLUD dapat diberikan remunerasi sesuai dengan tingkat

tanggungjawab dan tuntutan profesionalisme yang diperlukan. Remunerasi merupakan imbalan kerja yang dapat berupa gaji, tunjangan tetap, honorarium, insentif, bonus atas prestasi, pesangon dan/atau pensiun.

#### E. Pemutusan Hubungan Kerja

##### 1. Pemberhentian dengan Hormat

Pemberhentian dengan hormat terdiri dari (a) Pensiun, (b) pengunduran diri, dan (c) berakhirnya kontrak Kerja. Pegawai tetap yang memasuki batas usia Pensiun dapat diberhentikan dengan hormat/PHK dengan mendapatkan tunjangan pensiun. Batas usia pensiun PNS mengacu pada peraturan perundang-undangan, Batas usia pensiun pegawai non PNS (a) 60 tahun untuk kelompok fungsional Dokter dan dapat diperpanjang sesuai kebutuhan dan kemampuannya, (b) 56 tahun seluruh pegawai tetap dan dapat diperpanjang sesuai kebutuhan dan kemampuannya.

Pegawai RSUD baik fungsional maupun struktural berhak mengakhiri hubungan kerja atas kemauannya sendiri. Pegawai fungsional diwajibkan memberitahukan maksudnya secara tertulis kepada Direktur RSUD dalam jangka waktu sekurang kurangnya satu bulan sebelumnya. Pejabat struktural diwajibkan memberitahukan secara tertulis sekurang - kurangnya tiga bulan sebelumnya. Dalam pengunduran diri RSUD tidak berkewajiban membayar uang pesangon, kecuali uang pisah yang besarnya sama dengan uang penghargaan masa kerja sesuai pasal 156 ayat 3 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

Kontrak kerja berakhir dengan berakhirnya jangka waktu yang telah disepakati dengan pemberitahuan tujuh hari sebelumnya tanpa pemberian uang pesangon. Apabila salah satu pihak memutuskan hubungan kerja sebelum masa perjanjian berakhir, maka pihak yang hubungan kerja tersebut diwajibkan membayar kepada pihak lainnya berupa sisa upah yang harus dihayar sampai batas waktu berakhirnya jangka waktu perjanjian kerja.

##### 2. Pemberhentian dengan Tidak Hormat

Pelanggaran oleh PNS yang dapat dikenakan sanksi berupa pemberhentian dengan tidak hormat disesuaikan dengan peraturan yang berlaku. RSUD dapat memutuskan hubungan kerja secara sepihak dan seketika terhadap

setiap pegawai yang melakukan pelanggaran sehingga tidak layak diharapkan untuk meneruskan hubungan kerja dengannya yang dilaksanakan sesuai Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

Pemutusan Hubungan Kerja terhadap pegawai ditetapkan dan ditandatangani oleh Direktur setelah sebelumnya dibicarakan dengan pegawai yang bersangkutan dan selanjutnya disampaikan melalui Subbagian Kepegawaian. PHK dengan alasan di atas dilakukan sesuai prosedur peraturan perundang-undangan yang berlaku. Bagi pegawai yang terkena tindakan disipliner diberikan kesempatan untuk membela diri dan memberikan penjelasan atas perbuatan yang ia lakukan kepada pejabat yang berwenang.

#### F. Pejabat Pengelola

Pejabat pengelola dapat berasal dari pegawai negeri sipil (PNS) dan/atau non PNS yang profesional sesuai dengan kebutuhan. Pejabat pengelola yang berasal dari non PNS dapat dipekerjakan secara tetap atau berdasarkan kontrak. Masa jabatan Pejabat Pengelola selama-lamanya 5 (lima) tahun terhitung sejak pengangkatannya dan setelah masa jabatan berakhir dapat diangkat kembali untuk masa jabatan kedua kalinya apabila mempunyai prestasi yang baik yang dibuktikan dengan kinerja RSUD sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Pejabat pengelola BLUD diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur.

#### 3.3.2.2. Pegawai Non PNS di RSUD Ibnu Sina Kabupaten Gresik<sup>137</sup>

##### A. Status Pegawai

Status pegawai RSUD non PNS adalah :

1. Pegawai Percobaan adalah calon Pegawai yang diangkat oleh RSUD dari para pelamar yang lulus seleksi penerimaan pegawai baru untuk jabatan dan golongan tertentu dan sedang menjalani masa percobaan selama 3 (tiga) bulan;
2. Calon Pegawai adalah pegawai yang diangkat oleh Direktur dari hasil evaluasi kinerja Pegawai Percobaan ;
3. Pegawai Tetap adalah pegawai yang mempunyai hubungan kerja tetap dengan RSUD yang diangkat dari calon pegawai dengan masa kerja sekurang kurangnya 3 (tiga) tahun;

<sup>137</sup> Diatur dalam Peraturan Bupati Gresik Nomor 10 Tahun 2011 Pedoman Kepegawaian Bukan Pegawai Negeri Sipil (Non PNS) Pada Badan Layanan Umum Daerah Rumah Sakit Umum Daerah Ibnu Sina Kabupaten Gresik.

RSUD dapat mempekerjakan pegawai dengan status hubungan untuk waktu tertentu, yang syarat dan ketentuannya diatur sesuai dengan perjanjian kerja yang sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Persyaratan perjanjian kerja merujuk pada Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi nomor : Kep. 100/MEN/VI/2004 tentang Ketentuan Pelaksanaan Perjanjian Kerja Waktu Tertentu.

#### B. Pengangkatan

Pelamar yang dinyatakan lulus seleksi, wajib menandatangani perjanjian kerja dan wajib melakukan orientasi dengan masa waktu tertentu. Pegawai Percobaan yang meningkat statusnya menjadi Calon Pegawai diangkat dan ditetapkan oleh Direktur. Calon Pegawai yang meningkat statusnya menjadi pegawai tetap diangkat oleh Bupati berdasarkan usulan Direktur. Setiap pegawai dapat diangkat menduduki jabatan struktural oleh Bupati atas usulan Direktur, kecuali pegawai yang bertugas di bidang keuangan. Setiap pegawai dapat diangkat menduduki jabatan fungsional oleh Direktur.

#### C. Penjurangan

Penjurangan pegawai atau penggolongan pegawai setelah menjadi Pegawai Tetap ditetapkan sebagaimana dalam tabel dalam lampiran. Pegawai Non PNS diangkat dalam jenjang kepangkatan dan golongan gaji tertentu. Jenjang kepangkatan terendah adalah Pramu Husada Pertama/Pramusada Pertama dengan golongan gaji yang telah ditetapkan pula. Sedangkan jenjang kepangkatan yang tertinggi adalah Empu Husada Wredha/Mpusada Wredha.

Kenaikan jenjang kepangkatan pegawai ditetapkan dengan Keputusan Bupati atas usulan Direksi berdasarkan penilaian prestasi kinerja dan masa kerja. Parameter penilaian kinerja diatur dengan Peraturan Direksi. Kenaikan jenjang pegawai dapat diberikan setingkat lebih tinggi sekurang-kurangnya telah 5 (lima) tahun dalam jenjang terakhir yang dimiliki.

#### D. Kewajiban dan Hak

Setiap pegawai berkewajiban:

1. Setia dan taat sepenuhnya kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara, dan Pemerintah;



2. Mentaati segala peraturan dan perundang undangan yang berlaku dan melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepadanya dengan penuh pengabdian, kesadaran, dan tanggung jawab serta menjaga suasana dan semangat kerja;
3. Meningkatkan pengetahuan dan ketrampilan untuk kelancaran pelaksanaan tugas;
4. Menjaga dan menyimpan rahasia BLUD RSUD kecuali atas perintah Direksi atau pejabat yang berwajib atas kuasa Undang-undang;
5. Mengutamakan kepentingan BLUD RSUD diatas kepentingan pribadi atau pihak-pihak lain;
6. Menjaga dan memelihara harta dan barang milik BLUD RSUD;
7. Melaporkan dengan segera kepada atasannya apabila mengetahui ada hal yang merugikan atau membahayakan BLUD RSUD terutama dibidang keamanan, keuangan dan materiil;
8. Masuk kerja dan mentaati jam kerja;
9. Mencapai sasaran kerja yang ditetapkan;
10. Menggunakan dan memelihara barang barang milik BLUD RSUD dengan sebaik baiknya;
11. Memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur dan tidak diskriminatif;
12. Bersikap netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik dan untuk menjamin netralitas tersebut, pegawai dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik.

Setiap Pegawai mempunyai hak:

1. Memperoleh gaji yang layak sesuai dengan pekerjaan dan tanggung jawabnya;
2. Cuti;
3. Ijin meninggalkan pekerjaan;
4. Menyampaikan keluhan;
5. Memperoleh perlindungan atas :
  - a. Keselamatan dan kesehatan kerja;
  - b. Moral, kesusilaan, perlakuan yang sesuai dengan harkat dan martabat manusia serta nilai-nilai agama.

- c. Setiap Pegawai yang tertimpa kecelakaan dalam dan karena menjalankan tugas kewajibannya, berhak memperoleh perawatan;
  - d. Setiap Pegawai yang meninggal, ahli warisnya berhak memperoleh uang duka sesuai ketentuan;
6. Setiap pegawai yang berstatus Calon Pegawai dan Pegawai Tetap berhak menerima remunerasi sesuai ketentuan;
  7. Pegawai yang berstatus Pegawai Percobaan menerima remunerasi sebesar 50 % dari nilai index.

#### E. Tunjangan Keluarga

Anggota keluarga pegawai yang bertanggung BLUD RSUD untuk mendapat tunjangan tertentu adalah (a) satu istri yang sah menurut hukum; (b) anak kandung, tiri, dan angkat yang telah mendapatkan penetapan Pengadilan dan belum berusia 25 tahun serta belum bekerja atau menikah, (c) jumlah anak yang ditanggung paling banyak dua orang.

Suami dan anak-anak yang sah menurut hukum dari pegawai wanita, menjadi bertanggung BLUD RSUD dengan ketentuan (a) suami yang cacad, atau yang tidak mampu bekerja, (b) anak dari pegawai wanita, (c) anak dari janda cerai mati (suami meninggal dunia), (d) anak janda cerai yang berdasarkan keputusan Pengadilan Negeri/Agama menjadi tanggungan ibunya.

#### F. Jaminan Sosial

Jaminan sosial yang diberikan kepada Pegawai terdiri dari (a) Pegawai Tetap mendapat uang pensiun sesuai ketentuan asuransi dan mendapat pesangon sesuai ketentuan Direksi, (b) semua Pegawai dan keluarga bertanggung mendapat uang santunan kematian yang besarnya ditetapkan oleh Direksi.

#### G. Pensiun

BLUD RSUD mengadakan perjanjian kerjasama dengan perusahaan Asuransi/pengelola Dana Pensiun untuk program Asuransi dan Pensiun Pegawai. Hak Asuransi dan Pensiun Pegawai adalah (a) Pensiun pegawai meliputi Pensiun Hari Tua, Pensiun Cacad, Pensiun Dini/ Dipercepat, (b) Pensiun Janda/Duda dan Pensiun Yatim/Piatu atau Pensiun Yatim Piatu, (c) Asuransi Kematian Pensiunan. Besaran premi yang menjadi beban BLUD RSUD sebesar 70 % (tujuh puluh persen) dan beban pegawai sebesar 30 % (tiga puluh persen) dari premi setiap

bulan.

#### H. Pelanggaran Disiplin dan Sanksi

Pelanggaran disiplin terhadap peraturan dan tata tertib BLUD RSUD, terdiri dari (a) Pelanggaran disiplin ringan, (b) Pelanggaran disiplin sedang, (c) Pelanggaran disiplin berat. Tindakan kepada pegawai yang terbukti melakukan pelanggaran disiplin, adalah (a) Teguran lisan oleh atasan langsung, (b) Teguran tertulis dari atasan langsung dan/atau dari Kepala Bagian yang membawahinya, (c) Surat Peringatan dari Direksi.

Pegawai yang terbukti melanggar peraturan BLUD RSUD atau peraturan perundangan yang berlaku dikenakan sanksi.

#### I. Perselisihan

Apabila terjadi perselisihan/ketidakpuasan pegawai, diselesaikan secara musyawarah dalam lingkungan BLUD RSUD dengan mempertimbangkan peraturan yang berlaku. Tata cara penyelesaian perselisihan/ ketidakpuasan pegawai adalah :

- a. Tingkat Pertama melalui musyawarah mufakat pada tingkat permulaan dengan tahapan sebagai berikut:
  1. Tahapan Kesatu dengan atasan langsung, diharapkan agar semua perselisihan atau persoalan pegawai dapat diselesaikan pada tahap ini
  2. Tahapan Kedua, dalam hal tahap kesatu tidak tercapai penyelesaian, maka selambat lambatnya dalam waktu 7 hari kalender, pegawai dapat meneruskan persoalan secara tertulis kepada Kepala Bagian Tata Usaha untuk dibahas dan diupayakan penyelesaiannya secara musyawarah dan mufakat.
  3. Dalam hal tidak tercapai penyelesaian tahap kedua, maka Direksi dapat meminta pendapat Komite Pertimbangan Pegawai untuk dibahas dan diupayakan penyelesaiannya;
- b. Tingkat Kedua, dalam hal belum terselesaikan pada tingkat direksi, maka dalam waktu 14 hari kalender, atas inisiatif pegawai atau BLUD RSUD, dapat mengusahakan penyelesaian dengan melibatkan mediator sebagai bentuk penyelesaian perselisihan.

## J. Pemberhentian

Pegawai yang berakhir masa baktinya atau karena alasan tertentu dapat diberhentikan oleh Direktur untuk Pegawai Percobaan dan Calon Pegawai, sedangkan bagi Pegawai Tetap diberhentikan oleh Bupati. Pemberhentian ditetapkan secara dengan hormat atau tidak dengan hormat. Pemberhentian pegawai tidak menghilangkan kewajiban dan hak yang bersangkutan selama menjadi pegawai.

Hubungan kerja pegawai dengan BLUD RSUD akan putus pada saat pegawai mencapai usia pensiun 56 (lima puluh enam) tahun. Pegawai yang memasuki masa pensiun dapat diperpanjang sampai dengan maksimal 60 (enam puluh) tahun atas pertimbangan dari Komite Pertimbangan Pegawai. Pegawai berhak atas Masa Persiapan Pensiun (MPP) selama 6 (enam) bulan sebelum memasuki masa pensiun dengan mengajukan permohonan Masa Persiapan Pensiun kepada direksi paling lambat 1 (satu) bulan sebelum memasuki MPP.

## K. Penghargaan

Penghargaan diberikan pada pegawai yang berprestasi atau telah bekerja selama 10, 20, 30, 40 tahun secara terus menerus setiap kelipatan sepuluh tahun. Bentuk dan jenis tanda penghargaan ditetapkan Direksi. Pegawai yang mendapat surat peringatan karena melakukan pelanggaran disiplin, ditunda pemberian tanda penghargaannya sampai tahun berikutnya setelah masa berlaku surat peringatan berakhir.

## L. Komite Pertimbangan Pegawai

Direksi membentuk Komite Pertimbangan Pegawai (KPP) untuk membantu mengambil keputusan dalam menyelesaikan hal-hal penting yang berhubungan dengan kepegawaian secara transparan, objektif, konsisten dan komprehensif. Kecuali jabatan sekretaris, maka parameter pemilihan / penunjukan anggota komite adalah (a) Akseptabilitas dalam lingkungan BLUD RSUD serta integritas pribadi, (b) Mewakili pegawai pada masing-masing Komite, (c) Memahami kultur dan kondisi Sumber Daya Manusia (SDM) BLUD RSUD .

Jumlah anggota Komite Pertimbangan Pegawai (KPP) harus gasal/ganjil maksimal 9 (sembilan) orang, terdiri dari ketua, sekretaris dan anggota. Sekretaris Komite Pertimbangan Pegawai adalah Kepala Bagian Tata Usaha. Masa kerja

Komite Pertimbangan Pegawai adalah 4 (empat) tahun. Direksi dapat melakukan penggantian antar waktu.

Ruang lingkup tugas Komite Pertimbangan Pegawai sebagai berikut:

- a. Memberikan pertimbangan dalam proses seleksi pegawai baru;
- b. Membuat rekomendasi atas pemberian surat peringatan tertulis pada suatu tindak pelanggaran disiplin yang dilakukan oleh pegawai;
- c. Memberikan rekomendasi dalam menyelesaikan perselisihan pegawai atas perintah Direksi;
- d. Melakukan evaluasi dan membuat rekomendasi atas kebijakan kepegawaian yang dibuat oleh para pimpinan tiap unit kerja untuk hal yang belum diatur secara jelas didalam peraturan BLUD RSUD;
- e. Memberikan rekomendasi untuk kenaikan jenjang / pangkat pegawai;
- f. Memberikan telaah staf atas suatu kebijakan kepegawaian yang akan dikeluarkan BLUD RSUD;
- g. Komite Pertimbangan Pegawai bertanggung jawab kepada Direksi.

## BAB 4

### ANALISIS KEDUDUKAN PEGAWAI NON PEGAWAI NEGERI SIPIL DI BADAN LAYANAN UMUM DAERAH DAN PERLINDUNGAN HUKUMNYA

#### 4.1 Kedudukan Pegawai Non Pegawai Negeri Sipil di Badan Layanan Umum Daerah

Keberadaan pegawai non Pegawai Negeri Sipil (PNS) di instansi pemerintah telah ada sejak lama. Sebelum adanya perubahan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1961 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kepegawaian, terdapat orang-orang yang bekerja untuk negara, pemerintah dan masyarakat dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan, sama seperti pegawai negeri tetapi tidak termasuk pegawai negeri. Sastra Djatmika dan Marsono menyebutkan golongan-golongan pekerja yang tidak termasuk pegawai negeri tersebut, yakni (a) pejabat negara, (b) pekerja, (c) pegawai dengan ikatan dinas (lebih tepat perjanjian kerja) berdasar ketentuan-ketentuan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Sipil, (d) pegawai dengan ikatan dinas untuk waktu terbatas, (e) pegawai bulanan menurut pasal 20 ayat (2) PGPS – 1968, (f) pegawai desa, dan (g) pegawai perusahaan umum.<sup>138</sup> Pegawai-pegawai non PNS sebagaimana tersebut di atas dipekerjakan tidak secara tetap atau dalam jangka waktu tertentu baik secara harian, bulanan, atau beberapa tahun.

Setelah adanya perubahan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yaitu dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999, terjadi penataan yang lebih jelas mengenai jenis dan kedudukan orang-orang yang bekerja di instansi pemerintah. Pasal 3 ayat (1) undang-undang tersebut menegaskan pegawai negeri sebagai unsur aparatur negara yang bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan dan pembangunan. Selain itu, undang-undang ini sebagaimana disebut di Pasal 2 ayat (3) memberikan wewenang kepada pejabat yang berwenang untuk dapat mengangkat pegawai tidak tetap yang kedudukannya

---

<sup>138</sup> Sastra Djatmika, *op.cit.* hal 15.

bukan sebagai pegawai negeri. Dengan demikian, undang-undang ini menertibkan keberadaan pegawai-pegawai non PNS yang telah ada sekaligus melegalkannya dalam bentuk pegawai tidak tetap.

Oleh karena tidak adanya pengaturan lebih lanjut mengenai pegawai tidak tetap, yang terjadi adalah banyak pejabat yang berwenang mengangkat pegawai tidak tetap dengan menggunakan peraturan-peraturan yang dibuatnya sendiri dan mempekerjakan mereka bertahun-tahun secara honorer. Adanya kondisi tersebut mendorong pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007. Dengan peraturan pemerintah ini tenaga-tenaga honorer yang memiliki masa kerja satu tahun atau lebih sampai dengan 20 tahun atau lebih secara terus menerus diangkat menjadi calon pegawai negeri sipil. Dalam peraturan pemerintah ini yaitu dalam Pasal 8 nya juga melarang pejabat yang berwenang dan pejabat lain mengangkat tenaga honorer atau yang sejenis, kecuali ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

Adanya pegawai non PNS di instansi pemerintah kembali dimungkinkan dengan terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum. Dalam Pasal 33 peraturan pemerintah tersebut dinyatakan pejabat pengelola BLU dan pegawai BLU dapat terdiri dari PNS dan/atau tenaga profesional non PNS sesuai kebutuhan BLU, dimana tenaga profesional non PNS tersebut dapat dipekerjakan secara tetap atau berdasarkan kontrak. Dengan ketentuan ini kepegawaian di BLU dapat terdiri dari PNS, Pegawai tetap non PNS, dan Pegawai kontrak non PNS.

Ketentuan Pasal 33 peraturan pemerintah ini juga menambah jenis baru dari kepegawaian di instansi pemerintah yaitu adanya pegawai tetap yang berstatus bukan PNS. Disebutkan jenis baru karena selama ini yang namanya pegawai tetap di instansi pemerintah disebut sebagai Pegawai Negeri, dimana hubungan kerja yang terjadi antara pemerintah dan pegawai negeri didasari oleh adanya hubungan dinas publik dan diatur dengan peraturan-peraturan hukum publik. Sedangkan terkait dengan pegawai kontrak non PNS masih dapat dipersamakan dengan pegawai tidak tetap yang telah ada sebelumnya.

Persoalan yang muncul adalah bagaimana mendudukan posisi pegawai tetap non PNS terhadap PNS. Apakah posisi pegawai tetap non PNS itu sama dengan PNS atau tidak. Jika tidak sama apa yang membedakannya. Ketentuan hukum apa yang harus digunakan terhadap pegawai tetap non PNS ini. Bagaimana menghindari terjadinya diskriminasi antara PNS dan pegawai tetap non PNS tersebut.

Untuk menganalisa hal tersebut, dalam tesis ini digunakan pendekatan tindakan hukum pemerintah, dimana pemerintah dalam melakukan tindakan hukum dapat bertindak dalam hukum publik dan dalam hukum privat/perdata. Untuk menentukan tindakan hukum mana yang harus dipergunakan dalam mengatasi persoalan pegawai tetap non PNS pendapat dari para ahli dijadikan sebagai rujukan.

Dalam pembahasan sebelumnya di Bab 3, dipaparkan tiga bentuk pendekatan terhadap pegawai tetap non PNS yang ada di RSUD Pasar Rebo Jakarta, RSUD Dr. Achmad Mochtar Bukittinggi Sumatera Barat, dan RSUD Ibnu Sina Kabupaten Gresik. Terdapat beberapa perbedaan dalam pendekatan terhadap pegawai tetap non PNS di ketiga RSUD tersebut yaitu:

Gambar 4.1 Perbandingan pengaturan pegawai non PNS antara tiga RSUD

Bentuk	RSUD Pasar Rebo Jakarta	RSUD Dr. Achmad Mochtar Bukittinggi Sumatera Barat	RSUD Ibnu Sina Kabupaten Gresik
Ketentuan hukum yang digunakan	Menggunakan undang-undang ketenagakerjaan, namun tidak konsisten antara lain tidak memperbarui peraturan pegawai dan tidak memberikan tunjangan hari raya	Secara tegas menyatakan tunduk kepada Undang Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan serta peraturan perundang-undangan lainnya	Membuat ketentuan hukum tersendiri yang mengatur secara terinci mengenai pegawai tetap non PNS termasuk jenjang kepangkatan dengan kenaikan jenjang kepangkatan sekurang-kurangnya lima tahun sekali.
Pengangkatan dan Status kepegawaian	Diangkat oleh Direktur RSUD dengan status pegawai RSUD melalui surat keputusan	Diangkat oleh Direktur RSUD dengan status pegawai RSUD melalui surat keputusan	Diangkat oleh Bupati dengan status pegawai RSUD dengan surat keputusan



Hak dan kewajiban	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Berhak atas remunerasi, cuti, jaminan sosial, dan perlindungan kerja</li> <li>- Kewajiban secara umum ada dalam tata tertib dan peraturan pegawai</li> <li>- Larangan menjadi anggota/pengurus partai politik</li> <li>- Larangan bersikap diskriminatif dan mogok kerja tidak sesuai ketentuan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Berhak atas remunerasi, cuti, jaminan sosial, dan perlindungan kerja</li> <li>- Kewajiban secara umum ada dalam tata tertib dan peraturan pegawai</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Berhak atas remunerasi, cuti, jaminan sosial, dan perlindungan kerja</li> <li>- Kewajiban secara umum ada dalam tata tertib dan peraturan pegawai</li> <li>- Larangan menjadi anggota/pengurus partai politik</li> </ul>
Karier	Tidak dapat menduduki jabatan sebagai pejabat pengelola	Dapat menduduki jabatan sebagai pejabat pengelola dengan masa jabatan lima tahun dan dapat diangkat kembali untuk kedua kali	Dapat menduduki jabatan struktural dan jabatan fungsional yang ada di RSUD termasuk sebagai pejabat pengelola kecuali di bidang keuangan
Usia Pensiun	Usia 60 tahun untuk dokter dan 56 untuk selainnya	Usia 60 tahun untuk dokter dan 56 untuk selainnya	Usia 60 tahun untuk dokter dan 56 untuk selainnya
Penyelesaian sengketa	Penyelesaian sengketa melalui penyelesaian perselisihan hubungan industrial	Penyelesaian sengketa melalui penyelesaian perselisihan hubungan industrial	Penyelesaian sengketa melalui dua tingkat; tingkat pertama melalui musyawarah mufakat; tingkat kedua melalui mediator
Pesangon	Sesuai ketentuan Undang Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan	Sesuai ketentuan Undang Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan	Sesuai dengan Ketentuan Direksi

RSUD Pasar Rebo dan RSUD Dr. Achmad Mochtar menggunakan pendekatan hukum perdata/ketenagakerjaan dalam hubungannya dengan pegawai tetap non PNS walaupun dalam beberapa hal RSUD Pasar Rebo tidak sepenuhnya dan tidak patuh menggunakan hukum ketenagakerjaan. Adanya larangan menjadi anggota/pengurus partai politik bagi pegawai non PNS di RSUD Pasar Rebo dan

secara umum pada semua BLUD di Provinsi DKI Jakarta menunjukkan intervensi dalam urusan atau hak individu yang dijamin oleh undang-undang dasar. Selain itu, dengan tidak memberikan tunjangan hari raya kepada pegawai non PNS di RSUD Pasar Rebo sekalipun sudah dinyatakan dalam peraturan pegawai merupakan ketidakpatuhan dan ketidakkonsistenan dalam menggunakan hukum ketenagakerjaan. Begitu juga dengan tidak memperbarui peraturan pegawai yang sudah habis masa berlakunya memperlihatkan ketidakseriusan dalam menggunakan aturan-aturan dalam undang-undang ketenagakerjaan.

Sekalipun demikian, hubungan hukum antara pegawai tetap non PNS dengan RSUD Pasar Rebo dilakukan berdasarkan perjanjian kerja waktu tidak tertentu dalam bentuk keputusan pengangkatan sebagai pegawai tetap, sehingga RSUD Pasar Rebo mengakui terkait dengan penyelesaian masalah pemutusan hubungan kerja dan perselisihan kepegawaian mengikuti ketentuan yang ada dalam undang-undang ketenagakerjaan.

Sedangkan di RSUD Dr. Achmad Mochtar, secara tegas menyatakan pegawai non PNS mempunyai kewajiban dan memperoleh hak yang diatur dalam Undang Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan serta peraturan perundang-undangan lainnya. Dengan demikian, RSUD Dr. Achmad Mochtar menundukkan secara penuh pengaturan pegawai non PNS ini dalam undang-undang ketenagakerjaan, termasuk dalam hal adanya perselisihan kepegawaian.

Bentuk lain dalam hubungan dengan pegawai tetap non PNS ditunjukkan oleh RSUD Ibnu Sina. Pegawai tetap non PNS di RSUD Ibnu Sina dipersamakan dengan PNS. Hal ini bisa dilihat dengan pengangkatan yang dilakukan oleh Bupati Gresik, adanya jenjang kepangkatan dengan kenaikan pangkat sekurang-kurangnya lima tahun sekali, dapat menduduki jabatan struktural dan jabatan fungsional yang ada, penyelesaian perselisihan kepegawaian tersendiri dan pesangon yang didasarkan ketentuan direksi.

Berdasarkan ketiga contoh bentuk hubungan BLUD dengan pegawai tetap non PNS tersebut dapat dikelompokkan dalam; (1) hubungan hukum didasarkan hukum perdata/ketenagakerjaan, contohnya adalah RSUD Pasar Rebo dan RSUD Dr. Achmad Mochtar, dan (2) hubungan hukum didasarkan hukum publik, contohnya adalah RSUD Ibnu Sina.

#### 4.1.1 Analisis Kelembagaan Badan Layanan Umum Daerah

BLUD merupakan salah satu cara pemerintah untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Oleh karena itu BLUD diterapkan pada instansi pemerintah yang menyelenggarakan layanan umum yang berhubungan dengan penyediaan barang dan/atau jasa layanan umum, pengelolaan wilayah/kawasan tertentu untuk tujuan meningkatkan perekonomian masyarakat atau layanan umum, dan pengelolaan dana khusus dalam rangka meningkatkan ekonomi dan/atau pelayanan kepada masyarakat.<sup>139</sup>

Peningkatan pelayanan pada instansi pemerintah yang menyelenggarakan layanan umum tersebut dilakukan dengan memberikan fleksibilitas dalam pengelolaan keuangannya dan penerapan praktek bisnis yang sehat didasari efektifitas dan efisiensi serta kualitas pelayanan umum tanpa mengutamakan pencarian keuntungan.<sup>140</sup> Fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan dilakukan dengan memberikan kewenangan kepada instansi/satuan kerja tersebut untuk dapat mengelola langsung pendapatan yang diperolehnya untuk membiayai belanja tanpa harus terlebih dahulu disetorkan ke kas daerah dengan berpedoman pada Rencana Bisnis dan Anggaran (RBA) instansi tersebut.<sup>141</sup>

Bentuk pengelolaan keuangan yang tersebut di atas tersebut menjadikan instansi/satuan kerja yang menerapkan BLUD berbeda dengan instansi pada umumnya. Perbedaan tersebut menjadikan BLUD memiliki keistimewaan dibandingkan dengan instansi lain, sehingga sekalipun BLUD merupakan sebuah pola pengelolaan keuangan namun dengan pola pengelolaan yang berbeda dengan yang lain menjadikan BLUD tersebut secara kelembagaannya pun menjadi berbeda. Pola pengelolaan keuangan yang berbeda serta diharuskannya penerapan praktek bisnis yang sehat menjadikan instansi BLU/BLUD memiliki kelembagaan yang berbeda dengan yang lainnya.

Perbedaan kelembagaan tersebut ditegaskan dalam Dalam Pasal 31 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 61 Tahun 2007 tentang Pedoman

<sup>139</sup> Pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum dan Pasal 5 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 61 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah.

<sup>140</sup> Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum dan Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 61 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah.

<sup>141</sup> Pasal 69 ayat (6) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Teknis Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah, yang mengharuskan BLUD beroperasi berdasarkan pola tata kelola yang memperhatikan prinsip, antara lain (1) transparansi, (2) akuntabilitas, (3) responsibilitas, dan (4) independensi. Transparansi merupakan asas keterbukaan yang dibangun atas dasar kebebasan arus informasi secara langsung dapat diterima bagi yang membutuhkan. Akuntabilitas merupakan kejelasan fungsi, struktur, sistem yang dipercayakan pada BLUD agar pengelolaannya dapat dipertanggungjawabkan. Responsibilitas merupakan kesesuaian atau kepatuhan di dalam pengelolaan organisasi terhadap prinsip yang sehat serta perundang-undangan. Independensi merupakan kemandirian pengelolaan organisasi secara profesional tanpa benturan kepentingan dan pengaruh atau tekanan dari pihak manapun yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan prinsip bisnis yang sehat.

Dengan demikian kelembagaan BLUD didorong untuk menjadi lembaga yang independen dalam menjalankan fungsinya dan otonom dengan dipisahkan dari struktur pemerintahan daerah pada umumnya. Hal ini untuk mengakomodir dan mengoptimalkan BLUD dalam melaksanakan pengelolaan keuangan dan penerapan praktek bisnis yang sehat dengan didasari efisien dan efektifitas serta mengutamakan kualitas pelayanan yang maksimal.

Pasal 2 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 61 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah menegaskan bahwa BLUD merupakan bagian dari perangkat pemerintah daerah yang dibentuk untuk membantu pencapaian tujuan pemerintah daerah, dengan status hukum tidak terpisah dari pemerintah daerah. Ketentuan tersebut menjadikan BLUD bukan merupakan badan hukum tersendiri melainkan bagian dari badan hukum Pemerintah Daerah.

Mengambil pendapat dari Chidir Ali yang menyatakan beberapa unsur dari badan hukum, yaitu (1) perkumpulan orang (organisasi yang teratur); (2) dapat melakukan perbuatan hukum dalam hubungan-hubungan hukum; (3) adanya harta kekayaan yang terpisah; (4) mempunyai kepentingan sendiri; (4) mempunyai pengurus; (5) mempunyai tujuan tertentu; (6) mempunyai hak-hak dan kewajiban-kewajiban; (7) dapat digugat atau menggugat di depan

pengadilan<sup>142</sup>, dalam hal badan hukumnya adalah Pemerintah Daerah maka yang dapat melakukan tindakan/perbuatan hukum adalah Pemerintah Daerah yang diwakili oleh pihak yang diberi kewenangan untuk melakukan tindakan hukum. Dalam hal ini BLUD mendapatkan pendelegasian kewenangan dari kepala daerah<sup>143</sup>, sehingga berdasarkan teori delegasi yaitu penyerahan wewenang pemerintahan dari suatu badan atau pejabat pemerintah kepada badan atau pejabat pemerintah yang lain, maka BLUD dalam melakukan tindakan hukum mewakili Pemerintah Daerah. Dengan kata lain tindakan hukum BLUD bukan atas nama dirinya sendiri melainkan bertindak mewakili atau untuk dan atas nama Pemerintah Daerah.

Dengan demikian dalam hal adanya pengangkatan pegawai non PNS secara tetap atau kontrak di BLUD berdasarkan Pasal 33 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum, maka pegawai non PNS tersebut adalah pegawai non PNS Pemerintah Daerah dan bukan pegawai satuan kerja yang menerapkan BLUD. Kebijakan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta yang menyatakan bahwa pegawai non PNS berkedudukan sebagai pegawai satuan kerja/unit kerja yang menerapkan BLUD bersangkutan<sup>144</sup> adalah kebijakan yang tidak sesuai dengan prinsip badan hukum. BLUD tidak memiliki kekayaan yang terpisah dari Pemerintah Daerah sehingga biaya yang dikeluarkan BLUD untuk membayar pegawai non PNS adalah kekayaan Pemerintah Daerah atau Pemerintah Daerah yang membayar gaji pegawai non PNS tersebut.

Selain itu kebijakan yang diambil pemerintah provinsi DKI Jakarta dengan hanya memberikan peluang kepada PNS sebagai pejabat pengelola RSUD Pasar Rebo berbeda dengan ketentuan dalam Pasal 33 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum yang memberikan kesempatan kepada PNS dan pegawai non PNS untuk menjabat sebagai pejabat pengelola. Alasannya adalah instansi pemerintah daerah DKI Jakarta yang menerapkan PPK-BLUD merupakan

---

<sup>142</sup> Chidir Ali, *op.cit.*, hal. 21.

<sup>143</sup> Pasal 2 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 61 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah.

<sup>144</sup> Pasal 2 Peraturan Gubernur Nomor 72 Tahun 2007 tentang Pegawai Non PNS SKPD/UKPD Yang menerapkan PPK BLUD Provinsi DKI Jakarta.

lembaga struktural, bahkan secara tegas rumah sakit umum daerah sebagai lembaga teknis daerah disebutkan dalam Pasal 125 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam ayat dua pasal tersebut juga menyebutkan kepala rumah sakit umum daerah harus diangkat oleh kepala daerah dari PNS yang memenuhi syarat. Oleh karena RSUD merupakan lembaga struktural maka jabatan-jabatan yang ada dalam RSUD Pasar Rebo merupakan jabatan struktural yang harus diisi dari kalangan PNS. Hal ini sejalan dengan Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan PNS dalam Jabatan Struktural.

Alasan yang dikemukakan oleh pejabat di Pemerintah Provinsi DKI Jakarta tersebut kurang tepat karena Pasal 46 Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah telah membebaskan pemerintah daerah dari ketentuan-ketentuan yang ada dalam peraturan pemerintah tersebut dalam menyusun organisasi perangkat daerah yang berbentuk BLUD. Sedangkan Pasal 26 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 45 Tahun 2008 tentang Pola Organisasi Perangkat Daerah Provinsi DKI Jakarta telah mendelegasikan kepada Gubernur untuk menyusun organisasi Satuan Kerja Perangkat Daerah/Unit Kerja Perangkat Daerah yang menerapkan PPK-BLUD berdasarkan prinsip ekonomis, efektif, efisien dan praktek bisnis yang sehat. Dengan demikian Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dibolehkan untuk mengubah status kelembagaan dan organisasi BLUD dengan prinsip ekonomis, efektif, efisien dan praktek bisnis yang sehat. Prinsip inilah yang menjadi prioritas dalam menentukan dan menyusun kelembagaan dan organisasi BLUD di DKI Jakarta.

Alasan jabatan struktural hanya dapat dijabat oleh PNS sebagaimana Penjelasan Pasal 17 ayat (1) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, maka dengan pertimbangan mengutamakan praktek bisnis yang sehat dan peningkatan pelayanan maka jadikan saja BLUD termasuk RSUD di Provinsi DKI Jakarta sebagai satuan kerja pemerintah daerah non struktural sehingga pegawai non PNS dimungkinkan menjadi pejabat pengelola BLUD. Selain itu Pasal 125 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak menyatakan secara tegas bahwa RSUD adalah lembaga struktural. Ayat (1) Pasal tersebut hanya menyebutkan lembaga teknis daerah merupakan unsur pendukung tugas

kepala daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik berbentuk badan, kantor, atau rumah sakit umum daerah. Yang belum mungkin pejabat pengelola RSUD dari pegawai non PNS hanyalah Direktur RSUD karena ketentuan Pasal 125 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah masih mensyaratkan Direktur RSUD diangkat oleh kepala daerah dari pegawai negeri sipil.

Permasalahan ini bisa lebih diselesaikan apabila ada undang-undang mengenai BLU. Dengan adanya undang-undang yang mengatur khusus BLU maka kelembagaan BLU akan memiliki pijakan dan legitimasi yang kuat.

#### **4.1.2 Analisis Pasal 33 Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum**

Pasal 33 Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum memberikan kewenangan kepada pemerintah atau pemerintah daerah untuk mempekerjakan tenaga profesional non PNS sebagai pejabat pengelola dan pegawai di BLU/BLUD secara tetap atau kontrak. Peraturan pemerintah tersebut tidak menjelaskan alasan dan latar belakang adanya pemberian kewenangan mempekerjakan pegawai non PNS, namun dapat dianalisa dalam dua aspek sebagai berikut:

##### **a. Pola pengelolaan keuangan BLUD**

Pola pengelolaan keuangan BLUD menjadi dasar pertimbangan mengapa di BLU dapat dipekerjakan pegawai non PNS. Fleksibilitas pengelolaan keuangan BLUD yang memberikan kewenangan kepada BLUD untuk mengelola secara langsung pendapatan yang diperolehnya dalam menjalankan operasionalnya menjadikan BLUD harus mampu secara mandiri mengoptimalkan pendapatan sekaligus secara efisien dan efektif menggunakan pendapatannya tersebut guna meningkatkan produktivitas. Untuk itu diperlukan pelaksanaan praktek bisnis yang sehat dalam manajemen di BLUD.

Salah satu bentuk praktek bisnis yang sehat adalah optimalisasi pemanfaatan sumber daya manusia yang ada. Pejabat pengelola dan pegawai diharapkan mampu bekerja secara efektif dan profesional dalam menjalankan tugas-tugasnya serta mampu menanggung beban kerja yang lebih untuk

menghasilkan produktivitas yang tinggi sehingga menghasilkan pelayanan yang baik dan maksimal bagi masyarakat.

Kebutuhan pejabat pengelola dan pegawai yang profesional inilah yang harus secara cepat dipenuhi dan didapatkan oleh BLUD. Untuk itu dengan kewenangan yang ada pada BLUD yaitu dapat mengelola secara mandiri pendapatan yang diperolehnya maka BLUD diberi kewenangan untuk merekrut tenaga-tenaga profesional yang dibutuhkannya baik sebagai pejabat pengelola maupun pegawai. Pembiayaan yang diperlukan untuk merekrut dan menggaji tenaga profesional non PNS tersebut dapat berasal dari pendapatan yang diperoleh BLUD.

Fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan BLUD dengan kewenangan dapat langsung menggunakan pendapatan yang diperoleh dan kebutuhan mendapatkan sumber daya manusia yang handal, memungkinkan BLUD menggunakan pendapatan yang diperolehnya untuk membeli atau membayar tenaga-tenaga profesional sebagai pejabat pengelola dan pegawai BLUD baik secara tetap maupun kontrak.

Kewenangan untuk merekrut tenaga profesional non PNS ini akan memenuhi secara cepat kebutuhan BLUD akan sumber daya manusia yang handal sekaligus tidak lagi harus selalu mengandalkan penyediaan pegawai melalui pengadaan CPNS. Sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 98 Tahun 2000 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil dan Peraturan Pemerintah Nomor 97 Tahun 2000 tentang Formasi Pegawai Negeri Sipil, pengadaan CPNS di pemerintah daerah harus terlebih dahulu diawali dengan penentuan formasi kebutuhan PNS dimana formasi kebutuhan tersebut ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan pertimbangan Badan Kepegawaian Negara. Dengan demikian bila hanya mengandalkan penyediaan pegawai BLUD melalui pengadaan CPNS akan mengganggu jalannya operasional BLUD.

Hal ini diakui oleh pejabat di RSUD Pasar Rebo Jakarta yang mengatakan kebutuhan akan tenaga medis yang handal terutama spesialis sangat diperlukan yang terkadang sulit dipenuhi dengan melalui PNS saja. Perekrutan pegawai non PNS pada tenaga medis di RSUD Pasar Rebo bahkan



sudah dilakukan sejak status RSUD Pasar Rebo masih sebagai RSUD swadana. Dengan cara ini RSUD Pasar Rebo dapat merekrut secara cepat dokter-dokter spesialis yang terkadang mereka tidak mau terikat secara waktu di satu rumah sakit karena praktek di beberapa tempat.

Selain itu dengan dimungkinkannya pejabat pengelola BLUD berasal dari tenaga profesional non PNS diharapkan mampu mengelola BLUD secara profesional sesuai praktek bisnis yang sehat. Pengalaman tenaga profesional non PNS dalam mengelola perusahaan swasta/bisnis secara sehat dapat ditularkan dan dipraktekkan kepada BLUD sehingga BLUD dapat berfungsi sesuai prinsip-prinsip bisnis yang sehat.

b. Kualitas PNS yang belum memadai

Faktor lain yang memunculkan Pasal 33 Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum adalah rendah atau belum memadainya kemampuan dan kualitas PNS. PNS saat ini masih cenderung bekerja lambat, tidak profesional, tidak responsif akan masalah sehingga menghasilkan pelayanan publik yang masih rendah. Persoalan ini dikhawatirkan akan menghambat proses pelaksanaan BLU/BLUD dalam menjalankan praktek bisnis yang sehat dan mempengaruhi kualitas layanan yang diberikan kepada masyarakat.

Untuk mengatasi persoalan tersebut maka BLUD diberikan kesempatan mempekerjakan tenaga profesional non PNS sebagai pejabat pengelola dan pegawai. Tenaga profesional non PNS ini diharapkan mampu mengelola BLU/BLUD secara optimal dan profesional sesuai praktek bisnis yang sehat serta mampu bersaing dengan lembaga swasta sejenis dalam memberikan pelayanan prima kepada masyarakat.

Oleh karena pegawai tetap non PNS adalah pegawai yang bekerja kepada pemerintah yang tidak didasari dengan hubungan dinas publik maka bentuk hubungan hukum antara pemerintah daerah dengan pegawai non PNS berdasarkan perjanjian kerja. Perjanjian kerja yang dibuat tersebut dilandasi adanya hubungan pembelian jasa/tenaga oleh pemerintah daerah kepada seorang pekerja. Dengan demikian perjanjian kerja dibuat berdasarkan ketentuan-ketentuan hukum perdata atau dalam hal ini hukum ketenagakerjaan. Saat ini hukum ketenagakerjaan yang

berlaku adalah Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan serta ketentuan-ketentuan lain yang terkait dengan ketenagakerjaan.

#### **4.1.3 Analisis Kedudukan Pegawai Non PNS Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum**

Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum merupakan ketentuan lanjutan yang diperintahkan oleh Pasal 69 ayat (7) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Hal inipun ditegaskan dalam konsideran menimbang Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 hanya mengatur dalam dua pasal yaitu Pasal 68 dan Pasal 69 mengenai BLU sehingga hanya berisi garis-garis besar atau ketentuan umum dari BLU. Oleh karena itu adanya peraturan pemerintah menjadi sebuah kebutuhan untuk memberikan ketentuan yang lebih rinci mengenai BLU tersebut.

Dalam konsideran mengingat di Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 juga hanya memasukkan Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, yaitu mengenai kewenangan Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Selain itu juga dimasukkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Dengan hanya memasukkan dua undang-undang tersebut menegaskan bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 secara umum hanya mengatur mengenai pelaksanaan lebih lanjut pengelolaan keuangan di Badan Layanan Umum.

Dengan menggunakan konteks pengelolaan keuangan BLU inilah, Pasal 33 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 menjadi lebih mudah dipahami. Apabila Pasal 33 ayat (1) ini dilihat dalam sudut pandang undang-undang kepegawaian maka pasal ini dapat ditafsirkan bertentangan dengan undang-undang kepegawaian. Pasal 33 ayat (1) menyebutkan bahwa pejabat pengelola BLU dan pegawai BLU dapat terdiri dari PNS dan/atau tenaga profesional non PNS, yang dalam penjelasannya tenaga profesional (pegawai) non PNS itu dapat dipekerjakan secara tetap atau berdasarkan kontrak.

Bila kita kaji Pasal 2 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, maka pegawai tetap sipil yang bekerja pada Departemen/Kementerian, Lembaga Pemerintah Non Departemen/Kementerian, Kesekretariatan Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara (saat ini sudah tidak ada lembaga tertinggi negara, dengan demikian dapat diartikan kesekretariatan pada lembaga-lembaga negara), instansi vertikal di daerah, kepaniteraan pengadilan, dan pemerintah provinsi/kabupaten/kota yang gajinya dibebankan pada APBN/APBD, statusnya adalah Pegawai Negeri Sipil (PNS). Dari pasal itu dapat kita simpulkan bahwa semua pegawai tetap sipil di lembaga-lembaga negara dan pemerintahan berstatus PNS dan tunduk kepada undang-undang kepegawaian kecuali ditentukan lain oleh undang-undang. Kecuali ditentukan lain oleh undang-undang dapat kita lihat pada kepegawaian di Bank Indonesia, yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999, Komisi Pemberantasan Korupsi, yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002, dan Otoritas Jasa Keuangan, yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011.

Oleh karena itu, kepegawaian di BLU/BLUD yang hanya diatur dalam satu pasal di Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 dan merupakan satuan kerja bagian dari pemerintah/pemerintah daerah, maka bila kita melihat dari sudut undang-undang kepegawaian semata, keberadaan pegawai tetap yang dimungkinkan dengan pasal 33 ayat (1) peraturan pemerintah tersebut dapat ditafsirkan bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999. Karena menurut undang-undang tersebut tidak ada pegawai tetap di instansi pemerintah kecuali berstatus PNS.

Sedangkan apabila kita memandang pasal 33 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tersebut dalam konteks pengaturan pengelolaan keuangan di BLU/BLUD sebagaimana judul dari peraturan pemerintah tersebut, maka kepegawaian non PNS baik tetap maupun kontrak di BLU/BLUD adalah bentuk penggunaan uang yang diperoleh dari operasional BLU/BLUD dengan membeli/membayar jasa atau tenaga seseorang yang diikat dengan perjanjian kerja. Oleh karenanya kepegawaian non PNS di BLU/BLUD tersebut harus dipandang atau didudukkan dalam lingkup hukum perdata/hukum

ketenagakerjaan.

Hukum ketenagakerjaan yang berlaku saat ini di Indonesia salah satunya adalah Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Dalam undang-undang tersebut dijelaskan bahwa hubungan kerja terjadi karena adanya perjanjian kerja yang dibuat untuk waktu tertentu atau untuk waktu tidak tertentu.<sup>145</sup> Dalam Pasal 59 ayat (1) dan ayat (2) undang-undang tersebut dijelaskan bahwa perjanjian kerja untuk waktu tertentu hanya dapat dibuat untuk pekerjaan tertentu yang menurut jenis dan sifat atau kegiatan pekerjaannya akan selesai dalam waktu tertentu, yaitu (a) pekerjaan yang sekali selesai atau yang sementara sifatnya; (b) pekerjaan yang diperkirakan penyelesaiannya dalam waktu yang tidak terlalu lama dan paling lama 3 (tiga) tahun; (c) pekerjaan yang bersifat musiman; atau (d) pekerjaan yang berhubungan dengan produk baru, kegiatan baru, atau produk tambahan yang masih dalam percobaan atau penjajakan. Perjanjian kerja untuk waktu tertentu tidak dapat diadakan untuk pekerjaan yang bersifat tetap. Dengan demikian apabila BLU/BLUD akan mempekerjakan seseorang untuk pekerjaan yang bersifat tetap, misalkan perawat di RSUD maka BLU/BLUD tidak bisa mempekerjakannya dengan perjanjian kerja untuk waktu tertentu (kontrak) melainkan harus dengan perjanjian kerja untuk waktu tidak tertentu (tetap).

Adanya pegawai tetap non PNS dan pegawai kontrak non PNS pada BLU/BLUD karena bentuk hubungan kerja yang berdasarkan perjanjian kerja menurut Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan haruslah dibuat untuk waktu tertentu atau untuk waktu tidak tertentu. Oleh karenanya, konsekuensi dari penggunaan hukum perdata/ketenagakerjaan adalah pegawai non PNS di BLU/BLUD haruslah berbentuk pegawai tetap dan/atau pegawai kontrak.

Akibatnya Pasal 33 ini membuka peluang terjadinya dua sistem kepegawaian dalam satu kelembagaan BLU/BLUD, yaitu (1) sistem kepegawaian berdasarkan hukum publik yaitu hukum kepegawaian yang mana saat ini yang berlaku adalah Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43

---

<sup>145</sup> Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

Tahun 1999 beserta peraturan pelaksanaannya, berlaku bagi PNS yang bekerja di BLU/BLUD dan (2) sistem kepegawaian berdasarkan hukum perdata yaitu hukum ketenagakerjaan yang mana saat ini yang berlaku Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan dan undang-undang serta peraturan ketenagakerjaan lainnya, berlaku bagi pegawai non PNS.

Dengan demikian mempekerjakan tenaga profesional non PNS di BLUD dilakukan dalam rangka optimalisasi penggunaan pendapatan yang diperoleh guna meningkatkan produktivitas dan kualitas layanan, dimana prinsip yang digunakan dalam merekrut tenaga profesional non PNS tersebut adalah BLUD bertindak selaku pembeli jasa sehingga ketentuan hukum yang digunakan adalah hukum perdata/ketenagakerjaan.

Hal lain yang harus diperhatikan adalah dalam melakukan perjanjian kerja di BLU/BLUD, yang melakukan perjanjian kerja adalah para subyek hukum yaitu seorang tenaga kerja dengan pemerintah/pemerintah daerah. Satuan kerja yang menerapkan BLU/BLUD bukanlah badan hukum, BLU/BLUD merupakan bagian dari pemerintah/pemerintah daerah sehingga yang badan hukum adalah pemerintah/pemerintah daerah. Kepala BLU/BLUD dapat melakukan perjanjian kerja apabila telah mendapat kuasa melalui pendelegasian dalam peraturan perundang-undangan atau melalui surat kuasa sehingga dalam melakukan perjanjian kerja Kepala BLU/BLUD tidak mewakili BLU/BLUD tetapi mewakili pemerintah/pemerintah daerah.

#### **4.1.4 Analisis Kedudukan Pegawai Non PNS Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999**

Pengangkatan pegawai tetap non PNS pada BLU/BLUD berdasarkan analisa sebelumnya dilakukan berdasarkan perjanjian kerja menurut hukum perdata/ketenagakerjaan dengan mendapat gaji sesuai kesepakatan kedua belah pihak. Penggunaan hukum perdata dalam pengangkatan pegawai dapat dianalisa dengan pendekatan tindakan hukum pemerintah. Tindakan hukum pemerintah terdiri dari tindakan hukum menurut hukum publik dan tindakan hukum menurut hukum perdata.

Untuk menentukan tindakan hukum mana yang tepat dalam melakukan pengangkatan pegawai tetap, apakah pemerintah dimungkinkan mengangkat pegawai tetap berdasarkan hukum perdata, dapat dilihat dengan mengambil pendapat E. Utrecht yang menyatakan mengingat perkembangan masyarakat demikian cepatnya dan peraturan hukum yang telah dibuat sering tidak sesuai lagi dengan perkembangan masyarakat. Oleh karena itu, administrasi negara harus diberi kemerdekaan memilih hukum yang paling sesuai untuk digunakan dalam menyelesaikan masalah konkret dengan sebaik-baiknya, kecuali bila penggunaan hukum privat itu dengan tegas dilarang maka administrasi negara tidak dapat memilih.<sup>146</sup> Dari pendapat E. Utrecht tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa pemerintah boleh bertindak menurut hukum perdata selama tidak dilarang secara tegas. Namun demikian, tindakan hukum perdata tersebut hanya dapat dilakukan oleh pejabat yang diberikan kewenangan secara atribusi atau delegasi melakukan tindakan menurut hukum perdata tersebut.

Sedangkan Van der Wel sebagaimana dikutip oleh E. Utrecht menyatakan hanya dalam hal hukum administrasi negara tidak menyediakan suatu penyelesaian dan dalam hukum privat tersedia suatu penyelesaian yang benar-benar bermanfaat, maka hukum privat itu dapat dijalankan secara analogi.<sup>147</sup> Indroharto menyatakan, *pertama* dalam suasana pemerintahan yang terikat, di mana tiap langkah dari administrasi negara sudah ditentukan dan diatur dalam peraturan perundang-undangan, maka pelaksanaan urusan pemerintahan di bidang itu tidak dibenarkan dilakukan dengan menggunakan lembaga-lembaga dan norma-norma hukum perdata. *Kedua*, selama pelaksanaan urusan pemerintahan dengan jalan hukum perdata itu tidak bertentangan baik dengan kepentingan umum maupun dengan jaminan perlindungan hukum bagi masyarakat, maka jalan hukum perdata dapat dibenarkan malah mungkin diharuskan untuk ditempuh apabila dengan jalan itu kepentingan umum lebih dapat diperhatikan secara optimal.<sup>148</sup> Dengan demikian penggunaan hukum privat dibolehkan apabila hukum privat tersebut menyediakan penyelesaian yang bermanfaat dan lebih dapat mengutamakan kepentingan umum secara optimal.

---

<sup>146</sup> E. Utrecht, *op.cit.*, hal. 65.

<sup>147</sup> *Ibid.*

<sup>148</sup> Indroharto, *op.cit.*, hal. 132-133.

Dikaitkan dengan pendapat E. Utrecht, Van der Well dan Indroharto tersebut maka dalam hal kepegawaian, pemerintah dapat melakukan tindakan hukum perdata selaku pembeli jasa dengan melakukan perjanjian kerja. Perjanjian kerja ini dimungkinkan setelah ada kewenangan untuk melakukan hal tersebut sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Secara umum ketiga pendapat tersebut menjadi dasar menganalisa apakah tindakan hukum menurut hukum perdata dalam mempekerjakan pegawai tetap non PNS dibolehkan atau tidak:

- a. Tidak adanya ketentuan yang secara tegas melarang penggunaan hukum privat;

Berdasarkan asas legalitas, pemerintah dalam melaksanakan kewenangannya harus didasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan memberikan jaminan bagi hak-hak dasar rakyat. Asas legalitas ini akan memberikan jaminan atas kepastian hukum dan kesamaan pelaksanaan. Pasal 33 Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum menjadi dasar legalitas bagi pemerintah/pemerintah daerah untuk mempekerjakan tenaga profesional non PNS sebagai pejabat pengelola atau pegawai di BLUD secara tetap maupun kontrak, namun tidak ada ketentuan lebih lanjut yang mengatur bagaimana pengangkatan, pembinaan, hak dan kewajiban, dan penyelesaian sengketa kepegawaiannya. Ketiadaan pengaturan lebih lanjut tersebut memberikan berbagai penafsiran dalam penggunaan hukum. Selain itu, hal ini juga berarti memungkinkan digunakannya hukum privat untuk mengatasi kekosongan hukum tersebut. Penggunaan hukum privat ini juga didukung dengan tidak adanya larangan secara tegas akan digunakannya hukum privat tersebut.

- b. Hukum publik tidak memberikan suatu penyelesaian akan persoalan tersebut dan mampu diselesaikan secara memuaskan melalui hukum privat;

Ketiadaan ketentuan yang mengatur lebih lanjut mengenai pengangkatan pegawai tetap non PNS, memberikan ketidaknyamanan bagi pemerintah dalam melaksanakan kebijakan tersebut. Hukum publik tidak memberikan penyelesaian akan permasalahan tersebut. Sedangkan di sisi lain terdapat hukum privat (hukum ketenagakerjaan) yang sudah secara lengkap menyediakan ketentuan-ketentuan ketenagakerjaan di luar PNS. Untuk itu

penggunaan hukum privat memberikan penyelesaian yang memuaskan akan persoalan pengangkatan pegawai tetap non PNS tersebut.

- c. Penggunaan hukum privat tidak melanggar kepentingan umum dan mampu memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat.

Penggunaan hukum ketenagakerjaan dalam mengatasi pegawai tetap non PNS di BLUD justru dilakukan untuk melindungi kepentingan umum dan memberikan jaminan perlindungan hukum, karena undang-undang ketenagakerjaan telah mengatur secara rinci mengenai hak dan kewajiban bagi pekerja dan pemberi kerja sehingga tidak ada pihak yang dirugikan sekaligus memberikan kepastian hukum dan kesamaan perlakuan.

Berdasarkan tiga alasan tersebut penggunaan hukum privat dalam mengatasi persoalan pegawai tetap non PNS memberikan kepastian hukum yang lebih baik. Apabila untuk mengatasi persoalan tersebut menggunakan hukum publik maka akan bertentangan dengan ketentuan hukum publik yang telah ada. Dalam hukum publik, pegawai tetap di instansi pemerintah adalah PNS sehingga tidak mungkin ada pegawai tetap lain yang berada dalam lingkup hukum publik. Ketentuan pegawai tetap di instansi pemerintah dalam hukum publik telah diatur secara rinci dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999.

Dengan demikian pula, tindakan hukum pemerintah mempekerjakan seseorang menurut hukum perdata tidak bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, karena undang-undang tersebut tidak melarang penggunaan hukum perdata dalam pengangkatan kepegawaian. Selain itu penggunaan hukum perdata memberi penyelesaian yang rinci atas pengangkatan pegawai tetap non PNS sekaligus memberikan kepastian hukum dan kesamaan perlakuan serta tidak bertentangan dengan kepentingan umum.

Oleh karena itu penggunaan hukum perdata/ketenagakerjaan untuk pegawai tetap non PNS di RSUD Pasar Rebo dan RSUD Dr. Achmad Mochtar telah tepat. Sedangkan penggunaan hukum publik di RSUD Ibnu Sina tidak sesuai



dengan ketentuan undang-undang kepegawaian. Tindakan Pemerintah Kabupaten Gresik terhadap pegawai non PNS di RSUD Ibnu Sina dengan menyamakan dengan PNS tidak memiliki dasar yang kuat karena hanya akan merugikan pegawai non PNS karena ketidakjelasan dalam penerapan hukumnya.

## **4.2 Perlindungan Hukum Terhadap Pegawai Non Pegawai Negeri Sipil di Badan Layanan Umum Daerah**

Perlindungan hukum atas tindakan hukum pemerintah terhadap pegawai non PNS di BLUD dapat dilihat dari dua segi, yaitu perlindungan hukum secara preventif dan perlindungan hukum secara represif. Philipus M. Hadjon menyatakan ada dua macam perlindungan hukum, yaitu perlindungan hukum preventif dan represif. Pada perlindungan hukum preventif, rakyat diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan (*inspraak*) atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Artinya perlindungan hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, sedangkan perlindungan yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Perlindungan hukum yang preventif sangat besar artinya bagi tindakan pemerintahan yang didasarkan kepada kebebasan bertindak, karena dengan adanya perlindungan hukum yang preventif pemerintah terdorong untuk bersikap hati-hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada diskresi.<sup>149</sup> Dengan kata lain, pengertian perlindungan hukum adalah suatu perlindungan yang diberikan terhadap subyek hukum dalam bentuk perangkat hukum baik yang bersifat preventif maupun yang bersifat represif, baik yang tertulis maupun tidak tertulis. Dengan kata lain perlindungan hukum sebagai suatu gambaran dari fungsi hukum, yaitu konsep dimana hukum dapat memberikan suatu keadilan, ketertiban, kepastian, kemanfaatan, dan kedamaian.

### **4.2.1 Perlindungan Hukum Preventif**

Perlindungan hukum secara preventif dilakukan dengan memastikan bahwa ketentuan peraturan perundang-undangan dan keputusan yang dibuat oleh pemerintah tidak bertentangan dengan peraturan di atasnya. Selain itu, ketentuan dan pelaksanaan ketentuan tersebut tidak melanggar hak-hak dasar rakyat.

---

<sup>149</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan .....*, *op.cit.*, hal. 2.

Dalam membahas perlindungan hukum preventif ini, ketentuan dan pelaksanaan perlindungan hukum terhadap pegawai non PNS di RSUD Pasar Rebo menjadi studi kasus dalam penulisan tesis ini. Pembahasan ini dibagi dalam dua bahasan yaitu *pertama* menganalisa atas perlindungan hukum yang terdapat dalam peraturan-peraturan yang ada, dan *kedua* menganalisa perlindungan hukum dalam pelaksanaannya.

Pasal 28D ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja. Pasal ini menjadi dasar dari hak konstitusional seorang pekerja yaitu pekerja berhak untuk mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak. Dengan demikian, pekerja mempunyai hak atas imbalan yang sesuai dan adil serta tidak diperlakukan secara diskriminatif.

Hak-hak dasar pekerja lainnya sebagaimana terdapat dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan antara lain, hak memperoleh kesempatan kerja tanpa diskriminasi, hak mendapat pelatihan dan keterampilan, hak memilih pekerjaan, hak atas perlindungan upah, hak atas perlindungan dari tindakan PHK, hak membuat perjanjian, hak mogok, pembebasan dari kerja paksa atau wajib kerja, hak atas syarat-syarat kerja.<sup>150</sup> Selain itu sesuai Konvensi ILO Nomor 87 Tahun 1948 yang telah diratifikasi dengan Keputusan Presiden Nomor 83 Tahun 1998 dan Konvensi ILO Nomor 98 Tahun 1949 yang telah diratifikasi melalui Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1956, memberikan hak pekerja dalam kebebasan berserikat dan kebebasan untuk mendirikan dan menjadi anggota kelompok tanpa campur tangan penguasa dan keterlibatan negara.

Perlindungan hukum terhadap pegawai non PNS di RSUD Pasar Rebo dapat dilihat dalam Peraturan Gubernur Nomor 72 Tahun 2007 tentang Pegawai Non PNS SKPD/UKPD Yang menerapkan PPK BLUD Provinsi DKI Jakarta dan Peraturan Pegawai RSUD Pasar Rebo. Kedua peraturan tersebut memberikan perlindungan terhadap hak-hak dari pegawai non PNS di RSUD Pasar rebo

<sup>150</sup> lihat di

<http://www.semarang.go.id/cms/pemerintahan/dinas/disnakertrans/distran/HAK%20DASAR%20PEKERJA.htm> diunduh tanggal 10 November 2011

tersebut. Hak-hak yang dilindungi dalam kedua ketentuan tersebut antara lain;

a. Perlindungan atas status kepegawaian

Status pegawai di RSUD Pasar Rebo yang terdiri dari pegawai tetap, pegawai kontrak dan pegawai harian lepas. Jumlah pegawai tetap saat ini ada 500 orang, sedangkan jumlah pegawai kontrak 30 orang, dan jumlah pegawai harian lepas 57 orang. Dengan komposisi seperti tersebut memberikan gambaran bahwa status kepegawaian di RSUD Pasar Rebo diperhatikan. Pegawai tidak perlu berlama-lama dalam status kontraknya, bahkan menurut pejabat di RSUD Pasar Rebo, masa kerja pegawai kontrak hanya diberlakukan selama satu tahun yang untuk selanjutnya pegawai tersebut diangkat menjadi pegawai tetap. Hal ini dilakukan untuk memberikan kenyamanan dan kepastian bekerja bagi semua pegawai.

b. Perlindungan atas hak mendapatkan pelatihan dan keterampilan

Setiap pegawai di RSUD Pasar Rebo berhak mendapatkan pendidikan dan pelatihan guna meningkatkan pengetahuan, dan keterampilan, serta sikap kerja pegawai. Pendidikan tersebut dapat berbentuk kursus-kursus singkat, bimbingan dan pendidikan formal. Pendidikan formal dilakukan dalam bentuk izin belajar dan tugas belajar. Pegawai yang mendapatkan pendidikan formal wajib menjalani ikatan dinas selama minimal 2 kali masa pendidikan ditambah satu tahun (2N+1).

c. Perlindungan atas Kesejahteraan Pegawai

Setiap pegawai berhak mendapatkan cuti tahunan selama 12 hari dan Cuti melahirkan atau keguguran selama 3 bulan. Selain itu berhak pula mendapat waktu istirahat selama bekerja, izin meninggalkan pekerjaan atas hal-hal tertentu, izin ibadah dan istirahat sakit.

Setiap pegawai juga berhak mendapatkan upah dan remunerasi yang disesuaikan dengan tingkatan masing-masing. Selain itu diberikan pula jaminan sosial yang terdiri dari jaminan kecelakaan kerja, jaminan kematian, jaminan hari tua, dan jaminan pelayanan kesehatan.

Pegawai juga berhak mendapat jaminan kesehatan dan upah selama sakit, upah selama skorsing, dan upah kematian bukan kecelakaan kerja.

d. Perlindungan atas hak mogok dan hak membentuk serikat pekerja  
Pegawai RSUD Pasar Rebo boleh melakukan mogok sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan dan berhak membentuk serikat pekerja. Namun walau pada awal pembentukan RSUD Pasar Rebo telah terbentuk serikat pekerja, dalam perjalanan waktunya serikat pekerja tersebut tidak aktif sehingga tidak berperan dalam membela kepentingan pegawai non PNS.

e. Perlindungan atas tindakan PHK

Tindakan pemutusan hubungan kerja diatur dengan mengacu pada Undang-Undang Nomor 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Sebelum dilakukan pemutusan hubungan kerja, RSUD Pasar Rebo berupaya melakukan pembinaan dan konseling kepada pegawai yang bermasalah, sehingga sampai dengan September 2011 sesuai keterangan dari pejabat di RSUD Pasar Rebo belum ada pegawai yang berhenti karena pemutusan hubungan kerja (PHK). Kalaupun ada pemutusan hubungan kerja, maka RSUD akan memberikan pesangon sesuai ketentuan Undang-Undang Nomor 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

Namun demikian masih terdapat beberapa ketentuan di RSUD Pasar Rebo yang belum memberikan perlindungan hukum antara lain:

a. Perlindungan atas hak untuk mendapat perlakuan yang adil;

Pegawai non PNS di RSUD Pasar Rebo belum mendapat perlakuan yang adil, terutama dalam jenjang karir. Pegawai yang berstatus PNS dimungkinkan untuk menduduki semua posisi jabatan yang ada, dari Direktur sampai Kepala Satuan Pelaksana. Sedangkan pegawai non PNS tidak dapat menduduki jabatan Direktur, Wakil Direktur, dan Kepala Bagian. Jabatan yang boleh diduduki pegawai non PNS hanya Kepala Satuan Pelaksana. Hal ini jelas melanggar hak pegawai non PNS karena sesuai ketentuan Pasal 33 Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum, pegawai non PNS dapat menduduki jabatan pejabat pengelola BLU, yaitu Direktur RSUD dan dibawahnya.

Pegawai non PNS yang berjumlah 73% dari seluruh pegawai RSUD Pasar Rebo, sampai saat ini hanya menduduki jabatan 10% (empat posisi) dari semua jabatan yang ada, itu pun hanya pada level jabatan setara eselon IV.

Diskriminasi ini disebabkan ketidakpahaman para pejabat di Provinsi DKI Jakarta mengenai kelembagaan BLUD dan salah memahami pengertian lembaga struktural, akibatnya terjadi ketidakadilan terhadap pegawai non PNS.

b. Perlindungan atas hak untuk mendapat imbalan yang adil;

Dalam soal imbalan masih terdapat perbedaan antara PNS dengan Non PNS. Seorang pegawai non PNS bergelar sarjana non kedokteran yang baru masuk dengan PNS golongan III a dengan masa kerja 0 tahun di RSUD Pasar Rebo yang secara pendidikan sama dan pekerjaan juga sama tetapi dalam gaji berbeda. Bila dibandingkan gaji dan tunjangan pegawai non PNS dengan pegawai PNS akan terlihat perbedaan yang besar diantara keduanya.

Gambar 4.2 Perbandingan pendapatan Pegawai Non PNS dan PNS di RSUD Pasar Rebo

	Pegawai Non PNS S-1 Umum Masa kerja 0 tahun <sup>151</sup>	PNS S-1 III a Masa Kerja 0 tahun <sup>152</sup>
Gaji	1.477.400,-	1.902.300,-
Tunjangan	375.000,-	2.000.000,-
Total	1.852.400	3.902.300,-

Dari perbandingan tersebut, terdapat perbedaan yang mencolok antara pendapatan pegawai non PNS dengan PNS. Hal ini memberikan dampak yang buruk bagi suasana kerja di RSUD Pasar Rebo. Belum lagi ditambah dengan tidak dibolehkannya pegawai non PNS mendapatkan tunjangan hari raya mengakibatkan pegawai non PNS yang jumlahnya lebih banyak dari PNS menjadi dianaktirikan. Kenyataan ini, menurut pejabat di RSUD Pasar Rebo dapat sewaktu-waktu meledak sehingga diibaratkannya sebagai bom waktu bila tidak segera diatasi. Pendapatan di atas belum memasukkan uang jaga lembur dan uang shift yang diberikan pula kepada PNS dan non PNS.

Perbedaan yang tajam ini muncul karena sumber pembiayaan pegawai non PNS dengan PNS berbeda. Pegawai non PNS pembiayaan gaji dan

<sup>151</sup> Di dasarnya pada Keputusan Direktur RSUD Pasar Rebo Nomor 050/2009 dan Nomor 118/2009.

<sup>152</sup> Didasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2011 dan Peraturan Gubernur Nomor 38 Tahun 2011.

tunjangan berasal dari pendapatan operasional RSUD Pasar Rebo, sedangkan PNS berasal dari APBD. Pembiayaan gaji bagi pegawai non PNS dari pendapatan operasional mengakibatkan gaji pegawai non PNS akan sangat tergantung dari pendapatan operasional yang diperoleh RSUD Pasar Rebo dibandingkan dengan jumlah pegawai non PNS. Sedangkan pendapatan operasional RSUD Pasar Rebo yang terbesar dari tarif layanan yang telah ditetapkan dalam peraturan daerah tentang retribusi dan peraturan gubernur.

Untuk mengatasi perbedaan gaji ini adalah dengan mempertimbangkan melakukan pengurangan jumlah pegawai non PNS secara efisien dan efektif dan memperbesar jumlah PNS terutama untuk pekerjaan administrasi dan umum. Dengan pengurangan jumlah pegawai non PNS, maka RSUD Pasar Rebo dapat mengoptimalkan pendapatannya dengan hanya mempekerjakan pegawai non PNS yang memang tidak mungkin dipegang oleh PNS atau dengan kata lain RSUD Pasar Rebo hanya mempekerjakan pegawai non PNS dari mereka yang ahli, profesional dan spesifik. Dengan demikian pegawai non PNS tersebut dapat digaji dengan gaji yang besar minimal sama dengan PNS. Sedangkan menaikkan tarif layanan untuk menaikkan gaji pegawai non PNS tidak dapat diharapkan karena RSUD Pasar Rebo juga memikul beban pelayanan kesehatan yang terjangkau sebagai misi dari pemerintah daerah.

- c. Perlindungan atas hak untuk berserikat dalam partai politik;  
Ketentuan tentang larangan menjadi anggota/pengurus partai politik sesungguhnya hanya ada pada PNS sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat (3) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999. Namun ketentuan ini juga diberlakukan kepada pegawai non PNS dengan alasan karena bekerja di instansi pemerintah maka pegawai non PNS harus netral juga. Ketentuan ini jelas melanggar hak konstitusional warga negara yang telah dilindungi oleh UUD 1945.

Pasal 28E ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat, sedangkan dalam Pasal 28J ayat (2) nya menyatakan dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang

semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis. Dengan demikian pembatasan hak politik bagi seseorang haruslah dengan undang-undang dan tidak bisa dengan peraturan gubernur.

d. Ketidakkonsistenan dalam penggunaan hukum perdata

Adanya larangan menjadi anggota atau pengurus partai politik, kemudian tidak dilakukannya pembaruan peraturan pegawai RSUD Pasar Rebo, dan tidak diberikannya tunjangan hari raya bagi pegawai non PNS RSUD Pasar Rebo adalah menunjukkan ketidakkonsistenan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dan RSUD Pasar Rebo dalam menundukkan diri dalam hukum perdata terkait dengan pegawai non PNS. Hal ini bisa disebabkan ketidakpahaman kedudukan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta ketika menggunakan hukum perdata.

Ketika pemerintah bertindak dalam lapangan keperdataan dan tunduk pada peraturan hukum perdata, pemerintah bertindak sebagai wakil dari badan hukum, bukan wakil dari jabatan. Oleh karena itu, kedudukan pemerintah dalam pergaulan hukum keperdataan tidak berbeda dengan seseorang atau badan hukum privat, tidak memiliki kedudukan yang istimewa dan dapat menjadi pihak dalam sengketa keperdataan dengan kedudukan yang sama dengan seseorang atau badan hukum perdata dalam peradilan umum. Pemerintah dapat saja melakukan kontrak standar dalam melakukan perjanjian termasuk dalam perjanjian kerja, namun selama menempuh jalur perdata, tindakan pemerintah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan undang-undang, tidak melanggar larangan bertindak sewenang-wenang (*willekeur*), tidak terjadi penyalahgunaan wewenang (*detournement de puouvoir*), dan memperhatikan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik.

Ketidakkonsistenan dalam menerapkan hukum perdata jelas menyebabkan kerugian bagi pihak yang lain. Pegawai Non PNS di RSUD Pasar Rebo menjadi pihak yang dirugikan dan dilanggar hak-haknya akibat ketidakkonsistenan dalam menjalankan ketentuan perundang-undangan.

Dari penjelasan di atas dapat dilihat bahwa perlindungan hukum atas pegawai non PNS belum sepenuhnya dijalankan di RSUD Pasar Rebo, masih terdapat beberapa hal yang melanggar hak-hak pekerja terutama hak untuk diperlakukan dan mendapat imbalan yang adil. Ketika hak-hak pegawai non PNS belum sepenuhnya dijalankan maka pemerintah perlu mengoreksi tindakan-tindakannya dengan menyesuaikan dan memperbaiki kebijakan dan peraturan yang ada sehingga menjadi benar dan menjamin hak-hak pegawai non PNS terpenuhi.

Untuk itu perlu ada kesadaran dan kefahaman pada Pemerintah Provinsi DKI Jakarta bahwa apabila hukum perdata yang dipakai maka semua ketentuan hukum perdata harus digunakan dan tidak boleh ada ketentuan-ketentuan hukum publik dalam hubungan hukum tersebut. Selain itu perlu juga diberikan pemahaman kepada para pegawai RSUD Pasar Rebo bahwa ketentuan yang berlaku dalam hubungan kerja antara mereka dengan RSUD Pasar Rebo adalah hukum perdata/ketenagakerjaan. Sehingga mereka akan paham apa yang menjadi hak dan kewajiban mereka dalam hubungan hukum dalam perjanjian kerja antara pemerintah daerah yang diwakili oleh RSUD Pasar Rebo dengan mereka.

#### **4.2.2 Perlindungan Hukum Represif**

Perlindungan hukum represif dilakukan setelah terjadi sengketa atau perselisihan antara BLUD dengan pegawai non PNS. Perlindungan hukum represif terhadap pegawai non PNS dilakukan dalam kerangka hukum perdata karena hukum yang dipakai di RSUD Pasar Rebo terkait pegawai non PNS adalah hukum ketenagakerjaan adalah hukum ketenagakerjaan. Ketentuan yang berlaku ketika terjadi perselisihan ketenagakerjaan adalah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial. Dalam undang-undang tersebut perselisihan hubungan industrial meliputi

- (a) perselisihan hak;
- (b) perselisihan kepentingan;
- (c) perselisihan pemutusan hubungan kerja; dan
- (d) perselisihan antar serikat pekerja dalam satu perusahaan.

Perselisihan hubungan industrial wajib didahului diselesaikan melalui perundingan bipartit dengan jangka waktu paling lama 30 hari. Apabila gagal



maka perselisihan tersebut dibawa ke dinas tenaga kerja untuk diselesaikan secara mediasi, atau konsiliasi, atau arbitrase. Dalam hal penyelesaian melalui mediasi atau konsiliasi gagal maka salah satu pihak dapat mengajukan gugatan kepada Pengadilan Hubungan Industrial.

Terkait dengan penyelesaian perselisihan di RSUD Pasar Rebo dilakukan sesuai Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial. Sehingga sengketa-sengketa kepegawaian diselesaikan melalui mekanisme yang diatur dalam undang-undang tersebut.

Sedangkan apabila pegawai non PNS terlibat dalam persoalan hukum, sampai saat ini belum mendapatkan pembelaan/perlindungan hukum dari RSUD Pasar Rebo. Yang ada hanya apabila pegawai non PNS terlibat hukum sampai dilakukan penahanan maka yang bersangkutan diberhentikan sementara dan tidak diberikan gaji. Namun RSUD sesuai ketentuan Pasal 160 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 berkewajiban memberikan bantuan dengan ketentuan (a) untuk satu orang tanggungan 25% dari upah; (b) untuk dua orang tanggungan 35% dari upah; (c) untuk tiga orang tanggungan 45% dari upah; (d) untuk empat orang tanggungan atau lebih 50% dari upah.

## **BAB 5**

### **PENUTUP**

#### **5.1 Kesimpulan**

- a. Badan Layanan Umum/Badan Layanan Umum Daerah (BLU/BLUD) sebagai sebuah bentuk baru dari pengelolaan keuangan sebuah instansi pemerintah lahir berdasarkan Pasal 68 dan Pasal 69 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Selanjutnya pengaturan mengenai BLU tersebut diperinci melalui Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum. Kedua peraturan perundang-undangan tersebut memberikan kewenangan kepada BLU/BLUD untuk mengelola pendapatan yang diperolehnya secara fleksibel guna operasional BLU/BLUD tanpa terlebih dahulu disetorkan ke kas negara/daerah. Salah satu bentuk fleksibilitas yang diberikan adalah BLU/BLUD diberi kewenangan untuk mempekerjakan pegawai non PNS secara tetap atau kontrak.

Ketiadaan ketentuan lebih lanjut dari Pasal 33 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum mengenai kewenangan mempekerjakan tenaga profesional non PNS secara tetap maupun kontrak telah memberikan penafsiran yang berbeda-beda di pemerintahan daerah. Dari tiga contoh BLUD yang diambil yaitu RSUD Pasar Rebo, DKI Jakarta, RSUD Dr. Achmad Mochtar Bukit Tinggi, Sumatera Barat, dan RSUD Ibnu Sina, Gresik, memperlihatkan berbagai macam pendekatan yang digunakan terhadap pegawai non PNS.

RSUD Ibnu Sina membuat pengaturan tersendiri dan menyetarakan antara PNS dengan pegawai tetap non PNS, sehingga pegawai non PNS juga memiliki jenjang kepangkatan dan kenaikan pangkat secara berkala sekurang-kurangnya lima tahun sekali. Sedangkan RSUD Dr. Achmad Mochtar Bukit Tinggi secara penuh menundukkan diri ke dalam Undang-Undang Ketenagakerjaan dan peraturan ketenagakerjaan lainnya dalam pemenuhan hak dan kewajiban pegawai non PNS. RSUD Pasar Rebo juga

menyatakan tunduk ke undang-undang ketenagakerjaan, namun masih tidak konsisten sehingga terjadi beberapa hal yang melanggar hak-hak pegawai non PNS.

Keberadaan pegawai non PNS di BLU/BLUD berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum seharusnya dilihat sebagai bentuk penggunaan pendapatan yang diperoleh BLU/BLUD untuk membeli/membayar tenaga profesional yang dibutuhkan guna menunjang operasional BLU/BLUD. Oleh karena itu ketentuan hukum yang digunakan antara BLU/BLUD dengan tenaga profesional tersebut adalah perjanjian kerja berdasarkan hukum perdata/ketenagakerjaan. Oleh karena hukum ketenagakerjaan yang ada saat ini yaitu Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 mengenal perjanjian kerja untuk waktu tertentu (PKWT/kontrak) dan perjanjian kerja untuk waktu tidak tertentu (PKWTT/tetap) maka pegawai non PNS di BLU/BLUD pun terdiri dari pegawai tetap dan pegawai kontrak.

Keberadaan pegawai non PNS di BLU/BLUD tidak melanggar Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 selama kepegawaian non PNS di BLU/BLUD menggunakan hukum perdata/ketenagakerjaan. Dikaitkan dengan pendapat E. Utrecht, Van der Well dan Indroharto, pemerintah dapat melakukan tindakan hukum perdata selaku pembeli jasa dengan melakukan perjanjian kerja. Perjanjian kerja ini dimungkinkan setelah ada kewenangan untuk melakukan hal tersebut sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan, dengan pertimbangan (1) tidak adanya ketentuan yang secara tegas melarang penggunaan hukum privat; (2) Hukum publik tidak memberikan suatu penyelesaian akan persoalan tersebut dan mampu diselesaikan secara memuaskan melalui hukum privat; (3) Penggunaan hukum privat tidak melanggar kepentingan umum dan mampu memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat.

Berdasarkan tiga alasan tersebut penggunaan hukum privat dalam mengatasi persoalan pegawai tetap non PNS memberikan kepastian hukum yang lebih baik. Apabila untuk mengatasi persoalan tersebut menggunakan hukum

publik maka akan bertentangan dengan ketentuan hukum publik yang telah ada. Dalam hukum publik, pegawai tetap di instansi pemerintah adalah PNS sehingga tidak mungkin ada pegawai tetap lain yang berada dalam lingkup hukum publik. Ketentuan pegawai tetap di instansi pemerintah dalam hukum publik telah diatur secara rinci dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999.

- b. Perlindungan hukum bagi pegawai non PNS di RSUD Pasar Rebo secara umum telah memenuhi ketentuan yang diatur dalam undang-undang ketenagakerjaan, hal ini dapat dilihat dari adanya perlindungan atas status kepegawaian, perlindungan atas hak mendapatkan pelatihan dan keterampilan, perlindungan atas kesejahteraan pegawai diantaranya adalah adanya jaminan sosial tenaga kerja, perlindungan atas hak mogok dan hak membentuk serikat pekerja, dan perlindungan atas tindakan PHK. Namun perlindungan hukum tersebut belum secara maksimal karena masih ada pelanggaran-pelanggaran yang merugikan bagi pegawai non PNS, diantaranya (1) diskriminasi dalam penggajian dan jabatan; (2) adanya pelarangan berpartai politik hanya dengan peraturan gubernur; serta (3) ketidakkonsistenan dalam menggunakan hukum perdata, diantaranya tidak dilakukannya pembaruan peraturan pegawai dan tidak diberikannya tunjangan hari raya.

Diskriminasi dalam penggajian disebabkan adanya dua jenis kepegawaian di RSUD Pasar Rebo yaitu PNS dan Non PNS dengan sumber pembiayaan yang berbeda dimana PNS berasal dari APBD sedangkan Non PNS dari pendapatan operasional RSUD Pasar Rebo, menyebabkan perbedaan gaji yang cukup mencolok antara PNS dan non PNS. Pendapatan pegawai non PNS akan sangat tergantung dari pendapatan yang diperoleh RSUD Pasar Rebo dan jumlah pegawai non PNS. Untuk itu, selama pola sumber pembiayaan pegawai non PNS berasal dari pendapatan operasional, maka kenaikan gaji pegawai non PNS akan lebih realistis bila jumlah pegawai non PNS dibatasi sehingga memungkinkan untuk memberikan gaji yang lebih besar sekurang-kurangnya sama dengan PNS.

Diskriminasi dalam jabatan terjadi karena ketidakpahaman para pejabat di Pemerintah Provinsi DKI Jakarta akan kelembagaan BLUD sehingga masih mempersamakan jabatan di BLUD dengan jabatan struktural pada umumnya. Sedangkan adanya larangan menjadi anggota partai politik dan ketidakkonsistenan dalam menggunakan hukum perdata ketidakpahaman pejabat di Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dalam memahami bagaimana mendudukan diri ketika menggunakan hukum perdata.

## 5.2 Saran

- a. Untuk mengatasi perbedaan penerapan dan pendekatan yang dilakukan terhadap pegawai non PNS sebagai penjelasan lebih rinci terkait dengan Pasal 33 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum maka pemerintah terutama Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara perlu melindungi hak-hak pegawai non PNS dengan mengeluarkan peraturan lanjutan mengenai pegawai non PNS pada BLU/BLUD. Peraturan tersebut dapat berupa Peraturan Pemerintah atau Peraturan Menteri. Keberagaman pendekatan hukum terhadap pegawai non PNS telah merugikan pegawai non PNS dan memberikan ketidakpastian hukum sehingga mengakibatkan diskriminasi dalam beberapa hal. Selain itu adanya peraturan lanjutan tersebut untuk menghindari dan menghilangkan adanya diskriminasi terhadap pegawai non PNS.
- b. Perlu adanya pembatasan jumlah pegawai non PNS pada BLU/BLUD, karena yang ada selama ini hanya pembatasan jumlah anggaran yang digunakan untuk pembiayaan pegawai di BLU/BLUD. Ketiadaan pembatasan jumlah pegawai non PNS dapat menyebabkan jumlah pegawai non PNS mendominasi sebuah BLU/BLUD sebagaimana yang terjadi di RSUD Pasar Rebo, sehingga dengan gaji yang berasal dari pendapatan maka sulit memberikan gaji yang besar sekurang-kurangnya sama dengan PNS. Sulit untuk mengukur berapa jumlah atau prosentase yang tepat banyaknya pegawai non PNS di sebuah BLU/BLUD, namun dengan mengambil usulan yang disampaikan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dalam

rancangan peraturan pemerintah tentang pegawai tidak tepat, maka jumlah atau prosentase pegawai non PNS di BLU/BLUD sebaiknya sebesar 30% dari keseluruhan pegawai BLU/BLUD.

- c. Perlu dilakukan pula penentuan formasi pegawai yang dapat diisi dari pegawai non PNS pada BLU/BLUD. Penentuan formasi ini untuk memberikan kejelasan posisi mana saja yang dapat diisi oleh pegawai non PNS. Posisi yang seharusnya dapat diisi oleh pegawai non PNS seharusnya adalah posisi-posisi yang keahliannya dibutuhkan oleh BLU/BLUD namun tidak dapat diisi oleh PNS. Hal ini penting untuk memastikan bahwa perekrutan pegawai non PNS itu semata-mata untuk mendukung dan mengoptimalkan praktek bisnis yang sehat yang didasari produktivitas, efisiensi dan efektifitas. Bila tidak ada penentuan posisi untuk pegawai non PNS, yang terjadi adalah perekrutan pegawai non PNS yang sekedar memenuhi kepentingan BLU/BLUD dan sebenarnya dapat dipenuhi oleh PNS melalui pengadaan atau mutasi PNS ke BLU/BLUD.

## DAFTAR PUSTAKA

### PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 61 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah.

Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor PER/02/M.PAN/1/2007 tentang Pedoman Organisasi Satuan Kerja di Lingkungan Instansi Pemerintah yang Menerapkan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum.

### BUKU-BUKU

A.W.Widjaja, *Administraasi Kepegawaian*. Jakarta: Rajawali, 2006.

Agus Dwiyanto, dkk, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2008.

Arifin P. Soeria Atmadja, *Keuangan Publik Dalam Perspektif Hukum: Teori, Praktek, dan Kritik*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010.

Bachsan Mustafa, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Bandung: Alumni, 1979.

Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Alumni, 1979.

Chidir Ali, *Badan Hukum*, Bandung: Alumni, 1987.

- David Osborne dan Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* terjemahan *Mewirusahaakan Birokrasi*, Jakarta: Penerbit PPM, 2005.
- Djenal Hoesen Koesoemahatmadja, *Pokok-pokok Hukum Tata Usaha Negara Jilid I*, Bandung: Alumni, 1979.
- E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Jakarta: Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat Unpad, 1960.
- Eko Prasodjo, "Reformasi Kepegawaian (*Civil Service Reform*) di Indonesia", dalam *Reformasi Birokrasi*, Jakarta: Penerbit The Habibie Center, 2006.
- Indroharto, *Perbuatan Pemerintah Menurut Hukum Publik dan Hukum Perdata*, Lembaga Penelitian dan Pengembangan Hukum Administrasi Negara (LPP-HAN), Bogor-Jakarta, 1995.
- Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku I*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2000.
- Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Bandung: Alumni, 2004.
- Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2007.
- Koentjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi*, Bandung: Alumni, 1985.
- M. Mas'ud Said, *Birokrasi di Negara Birokratis: Makna, Masalah, dan Dekonstruksi Birokrasi Indonesia*, Malang: UMM Press, 2009.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 1982.
- Moh. Mahfud MD, *Hukum Kepegawaian Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 1988.
- Muchsan, *Beberapa Catatan tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 1981.
- \_\_\_\_\_, *Hukum Kepegawaian Pengangkatan dalam Pangkat Pegawai Negeri Sipil, Suatu Tinjauan dari Segi Yuridis*, Jakarta: Bina Aksara, 1982.
- \_\_\_\_\_, *Sistem Pengawasan terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 1997.
- Musanef, *Manajemen Kepegawaian di Indonesia*, Jakarta: Gunung Agung, 1984.
- Nata Saputra, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali, 1988.



- Paulus E. Lotulong, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah*, Bandung: Citra Aditya Bakti; 1993.
- Philipus M. Hadjon, dkk., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2008.
- Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya: Bina Ilmu, 1987.
- Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1988.
- R. Wiyono, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2006.
- Safri Nugraha, dkk, *Hukum Administrasi Negara*, Depok: Badan Penerbit FHUI, 2005.
- Sastra Djatmika, Marsono, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Penerbit Djambatan, Cetakan Kedelapan, 1990.
- \_\_\_\_\_, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Penerbit Djambatan, Cetakan Kedua, 1975.
- SF Marbun dan Moh. Mahfud, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Liberty, 2000.
- Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum atas Sikap Tindak Administrasi Negara*, Bandung: Alumni, 1992.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta: Radjawali, 1985.
- \_\_\_\_\_, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI-Press, 1986.
- Sudibyo Triatmodjo, *Hukum Kepegawaian mengenai Kedudukan Hak dan Kewajiban Pegawai Negeri Sipil*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983.
- Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, 1996.
- W. Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2008.

## MAKALAH

Philipus M Hadjon, “Perlindungan Hukum Dalam Negara Hukum Pancasila”, makalah disampaikan pada simposium tentang politik, hak asasi dan pembangunan hukum dalam rangka Dies Natalis XV/ Lustrum VIII, Universitas Airlangga, 3 November 1994.

## MEDIA MASSA DAN INTERNET

“Pemerintah akan Mengeluarkan PP tentang PTT”, *Harian Terbit*, Rabu 21 September 2011, hal. 10.

“Hak Dasar Pekerja”

<http://www.semarang.go.id/cms/pemerintahan/dinas/disnakertrans/distran/HAK%20DASAR%20PEKERJA.htm> diunduh tanggal 10 November 2011.

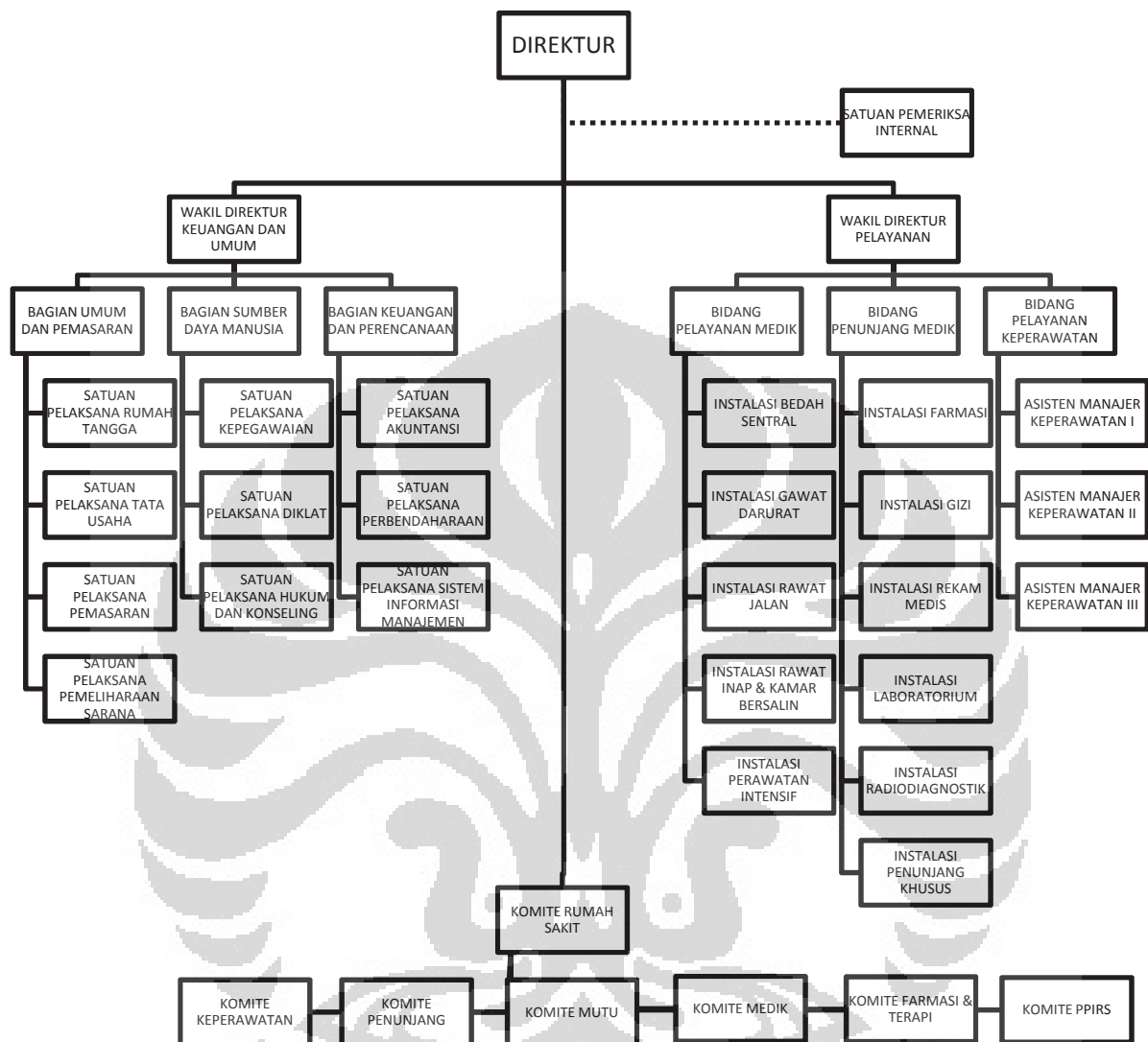
*Transparency International Corruption Perceptions Index* diunduh dari <http://www.transparansi.or.id/images/stories/indekkorupsi> diakses tanggal 7 Agustus 2011.

[www.tribunnews.com](http://www.tribunnews.com), Rabu, 13 Juli 2011, “Mangindaan Rekomendasikan Hapus 4 Lembaga Non-Struktural”, diunduh tanggal 15 November 2011.

RUU Aparatur Sipil Negara,

<http://www.dpr.go.id/id/ruu/Korpolkam/Komisi2/139/RUU-Tentang-Aparatur-Sipil-Negara> diunduh tanggal 25 Oktober 2011.

Lampiran 1. Struktur Organisasi RSUD Pasar Rebo Jakarta (Sesuai Keputusan Direktur RSUD Pasar Rebo Nomor 027/2010)



Lampiran 2. Tabel Gaji Pokok Pegawai Non PNS RSUD Pasar Rebo Jakarta  
(Sesuai Keputusan Direktur RSUD Pasar Rebo Nomor 050/2009)

PENDIDIKAN									
TMT	SD	SMP	SMA	D1	D3	S1 UMUM	S1 MEDIK	S2 UMUM	S2 MEDIK
0	1,035,000	1,107,500	1,218,200	1,279,200	1,343,100	1,477,400	1,625,200	1,706,400	1,877,000
1	1,035,000	1,107,500	1,218,200	1,279,200	1,343,100	1,477,400	1,625,200	1,706,400	1,877,000
2	1,086,800	1,162,900	1,279,200	1,343,100	1,410,300	1,551,300	1,706,400	1,791,700	1,970,900
3	1,086,800	1,162,900	1,279,200	1,343,100	1,410,300	1,551,300	1,706,400	1,791,700	1,970,900
4	1,141,100	1,221,000	1,343,100	1,410,300	1,480,800	1,628,800	1,791,700	1,881,300	2,069,400
5	1,141,100	1,221,000	1,343,100	1,410,300	1,480,800	1,628,800	1,791,700	1,881,300	2,069,400
6	1,198,200	1,282,100	1,410,300	1,480,800	1,554,800	1,710,300	1,881,300	1,975,400	2,172,900
7	1,198,200	1,282,100	1,410,300	1,480,800	1,554,800	1,710,300	1,881,300	1,975,400	2,172,900
8	1,258,100	1,346,200	1,480,800	1,554,800	1,632,500	1,795,800	1,975,400	2,074,100	2,281,500
9	1,258,100	1,346,200	1,480,800	1,554,800	1,632,500	1,795,800	1,975,400	2,074,100	2,281,500
10	1,321,000	1,413,500	1,554,800	1,632,500	1,714,200	1,885,600	2,074,100	2,177,800	2,395,600
11	1,321,000	1,413,500	1,554,800	1,632,500	1,714,200	1,885,600	2,074,100	2,177,800	2,395,600
12	1,387,000	1,484,100	1,632,500	1,714,200	1,799,900	1,979,900	2,177,800	2,286,700	2,515,400
13	1,387,000	1,484,100	1,632,500	1,714,200	1,799,900	1,979,900	2,177,800	2,286,700	2,515,400
14	1,456,400	1,558,300	1,714,200	1,799,900	1,889,900	2,078,900	2,286,700	2,401,100	2,641,200
15	1,456,400	1,558,300	1,714,200	1,799,900	1,889,900	2,078,900	2,286,700	2,401,100	2,641,200
16	1,529,200	1,636,300	1,799,900	1,889,900	1,984,400	2,182,800	2,401,100	2,521,100	2,773,200
17	1,529,200	1,636,300	1,799,900	1,889,900	1,984,400	2,182,800	2,401,100	2,521,100	2,773,200
18	1,605,700	1,718,100	1,889,900	1,984,400	2,083,600	2,291,900	2,521,100	2,647,200	2,991,900
19	1,605,700	1,718,100	1,889,900	1,984,400	2,083,600	2,291,900	2,521,100	2,647,200	2,991,900
20	1,686,000	1,804,000	1,984,400	2,083,600	2,187,700	2,406,500	2,647,200	2,779,500	3,057,500
21	1,686,000	1,804,000	1,984,400	2,083,600	2,187,700	2,406,500	2,647,200	2,779,500	3,057,500
22	1,770,300	1,894,200	2,083,600	2,187,700	2,297,100	2,526,800	2,779,500	2,918,500	3,210,300
23	1,770,300	1,894,200	2,083,600	2,187,700	2,297,100	2,526,800	2,779,500	2,918,500	3,210,300
24	1,858,800	1,988,900	2,187,800	2,297,100	2,412,000	2,653,200	2,918,500	3,064,400	3,370,900
25	1,858,800	1,988,900	2,187,800	2,297,100	2,412,000	2,653,200	2,918,500	3,064,400	3,370,900
26	1,951,700	2,088,300	2,297,100	2,412,000	2,532,600	2,785,800	3,064,400	3,217,600	3,539,400
27	1,951,700	2,088,300	2,297,100	2,412,000	2,532,600	2,785,800	3,064,400	3,217,600	3,539,400
28	2,049,300	2,192,700	2,412,000	2,532,600	2,659,200	2,925,100	3,217,600	3,378,500	3,716,400
29	2,049,300	2,192,700	2,412,000	2,532,600	2,659,200	2,925,100	3,217,600	3,378,500	3,716,400
30	2,151,700	2,302,400	2,532,600	2,659,200	2,792,200	3,071,400	3,378,500	3,547,400	3,902,200
31	2,151,700	2,302,400	2,532,600	2,659,200	2,792,200	3,071,400	3,378,500	3,547,400	3,902,200
32	2,259,300	2,417,500	2,659,200	2,792,200	2,931,800	3,225,000	3,547,400	3,724,800	4,097,300
33	2,259,300	2,417,500	2,659,200	2,792,200	2,931,800	3,225,000	3,547,400	3,724,800	4,097,300
34	2,372,300	2,538,300	2,792,200	2,931,800	3,078,400	3,386,200	3,724,800	3,911,100	4,302,200
35	2,372,300	2,538,300	2,792,200	2,931,800	3,078,400	3,386,200	3,724,800	3,911,100	4,302,200
36	2,490,900	2,665,300	2,931,800	3,078,400	3,232,300	3,555,500	3,911,100	4,106,600	4,517,300
37	2,490,900	2,665,300	2,931,800	3,078,400	3,232,300	3,555,500	3,911,100	4,106,600	4,517,300
38	2,615,400	2,798,500	3,078,400	3,232,300	3,393,900	3,733,300	4,106,600	4,311,900	4,743,100
39	2,615,400	2,798,500	3,078,400	3,232,300	3,393,900	3,733,300	4,106,600	4,311,900	4,743,100

Lampiran 3. Jenjang Kompetensi Pegawai Non PNS Di RSUD Ibnu Sina Kabupaten Gresik\*

NO	JENJANG / PANGKAT	GOL. GAJI	KOMPETENSI
1	2	3	4
1.	PRAMU HUSADA PERTAMA (Pramusada Pertama)	P1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Posisi awal bagi pegawai baru tanpa pengalaman kerja.</li> <li>• Mengumpulkan data dan informasi, bekerja membantu dan dibawah pembinaan/bimbingan tenaga yang lebih <i>Senior</i>.</li> </ul>
2.	PRAMU HUSADA MUDA (Pramusada Muda )	P2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pengetahuan dasar tentang kebijaksanaan dan prosedur BLUD RSUD</li> <li>• Berinisiatif untuk mengembangkan diri.</li> <li>• Mulai mampu melaksanakan tugas – tugas rutin dengan pengawasan / supervisi yang ketat dalam disiplin ilmunya.</li> </ul>
3.	PRAMU HUSADA MADYA (Pramusada Madya )	P3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Memiliki Pengetahuan serta pengertian dasar tentang kebijaksanaan dan prosedur BLUD RSUD</li> <li>• Mampu melaksanakan tugas rutin yang lebih <i>komplex</i> dibawah supervisi / pengawasan.</li> <li>• Menunjukkan nalar ( <i>judgement</i> ) yang bagus tetapi kesimpulannya masih perlu diperiksa ulang oleh atasannya.</li> </ul>
4.	PRAMU HUSADA WREDHA (Pramusada Wredha )	P4	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Semua yang tersebut diatas ditambah dengan:</li> <li>• Memahami konsep dan filsafah tentang sistem dan prosedur yang berlaku di BLUD RSUD</li> <li>• Mampu melaksanakan dan bekerja dengan efektif.</li> <li>• Menunjukkan inisiatif dengan hasil kerja yang baik.</li> <li>• Kemampuan analisa yang diatas rata – rata.</li> <li>• Menunjukkan nalar ( <i>judgement</i> ) yang baik sekali.</li> <li>• Mampu membimbing tenaga <i>profesional</i> yang lebih <i>junior</i></li> <li>• Memerlukan supervisi normal.</li> </ul>

\* Sesuai Peraturan Bupati Gresik Nomor 10 Tahun 2011 Pedoman Kepegawaian Bukan Pegawai Negeri Sipil (Non PNS) Pada Badan Layanan Umum Daerah Rumah Sakit Umum Daerah Ibnu Sina Kabupaten Gresik.

5	EMPU HUSADA PERTAMA (Mpusada Pertama)	M1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bertanggung jawab untuk aktifitas khusus termasuk studi dan analisa.</li> <li>• Mampu menghasilkan Completed Staff Work.</li> <li>• Penugasannya cukup dengan garis besar saja.</li> <li>• Boleh dikatakan tidak memerlukan pengawasan, hanya berupa laporan kepada atasan.</li> <li>• Memerlukan sedikit sekali review oleh atasannya.</li> <li>• Memberikan kontribusi yang berarti kepada BLUD RSUD.</li> <li>• Memiliki kebebasan untuk mengambil keputusan.</li> <li>• Berinovasi tinggi.</li> <li>• Mampu melatih profesional lain.</li> <li>• Haruslah seorang yang berkinerja diatas rata rata.</li> </ul>
6	EMPU HUSADA MUDA (Mpusada Muda)	M2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Semua yang tersebut diatas ditambah dengan :</li> <li>• Mampu melakukan evaluasi atas sistem dan prosedur yang berlaku dan menyajikan usulan perbaikan.</li> <li>• Memiliki inisiatif, tanpa diminta, untuk penyusunan sistem / prosedur baru yang diperlukan maupun perbaikan dalam Sistem /prosedur yang sudah ada.</li> <li>• Rekomendasinya akan memberikan peningkatan berarti pada usaha dan profit BLUD RSUD</li> </ul>
7	EMPU HUSADA MADYA (Mpusada Madya)	M3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Semua yang tersebut diatas ditambah dengan :</li> <li>• Menjadi narasumber bagi direksi BLUD RSUD dalam pengambilan keputusan yang bersifat strategis , berjangka panjang serta penyusunan sistem / prosedur baru yang diperlukan</li> </ul>
8	EMPU HUSADA WREDHA (Mpusada Wredha )	M4	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Semua yang tersebut diatas ditambah dengan :</li> <li>• Menguasai Manajerial BLUD RSUD</li> </ul>