



**PERBANDINGAN KETENTUAN KEPEGAWAIAN INDONESIA ANTARA
UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 1974 *JUNCTO* UNDANG-UNDANG
NOMOR 43 TAHUN 1999 TENTANG POKOK-POKOK KEPEGAWAIAN
DENGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 2014 TENTANG
APARATUR SIPIL NEGARA**

Joshua Evan Dwitya Pabisa

(Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara)

(E-mail: joshuaevanpabisa@gmail.com)

Muhammad Rullie Febian R

(Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara)

(E-mail: biyanrangkuti3@gmail.com)

Tundjung Herning Sitabuana

(Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara. Meraih Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum
Universitas Tarumanagara, Magister Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara, Doktor
(Dr.) pada Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara)

(E-mail: tundjung@fh.untar.ac.id)

Abstract

Law is required to always adapt to the times. In this case, employment law, especially in Indonesia, has undergone several changes to follow the dynamics of employment law regulations. Employment law does regulate specifically for civil servants and separates them from private employees. Rules related to employment law are contained in Law Number 5 of 2014 concerning State Civil Apparatus (UU ASN). However, long before the enactment of the Act, the legal basis used in the employment law was Law Number 8 of 1974 concerning the Principles of Employment. This study looks at the differences in the substance that is renewed by the government in the regulation of employment law in order to support more optimal public services. In his research, the author uses a descriptive normative legal research method. This study uses document or literature study techniques. The author then analyzed using qualitative analysis methods.

Keywords: *employment, ASN, employee*



I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kehidupan masyarakat yang dinamis tentunya akan terus memunculkan perkembangan dalam kehidupan yang juga tentunya dituntut untuk terus mengikuti zaman. Perubahan tersebut dipengaruhi oleh faktor yang berasal baik luar maupun dari dalam di suatu negara dan juga dalam berbagai aspek. Dengan semakin dinamis dan pesatnya perkembangan sosial masyarakat akan membuat hukum tertinggal di antara kondisi sosial tersebut. Hal ini sesuai dengan adagium dalam hukum yaitu *"Het Recht Inackhter de Feiten Aan"* yang artinya hukum selalu tertatih-tatih dan tertinggal di belakang kejadian atau peristiwa yang muncul di masyarakat nyatanya.¹ Tentunya hukum harus selalu untuk menyesuaikan terhadap perkembangan zaman tentunya jika dikaitkan dalam makalah ini adalah perkembangan terkait dengan hukum kepegawaian khususnya di Indonesia.²

Dengan lahirnya undang-undang terkait kepegawaian maka dalam melakukan pekerjaan maupun kehidupan seorang pegawai negeri termasuk kesehariannya tidak dapat dilepaskan dari norma-norma dalam aturan yang mengaturnya. Hukum kepegawaian memang mengatur secara khusus bagi pegawai negeri dan memisahkannya dengan pegawai swasta. Sehingga tidak mengherankan apabila ada hak-hak dan larangan khusus bagi aparatur sipil negara. Hak, kewajiban, maupun larangan yang diberlakukan bagi ASN merupakan bentuk kekhususan karena perannya yang penting bagi negara. Aparatur sipil negara memiliki peranan yang amat penting sebab ASN merupakan unsur aparatur negara untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan dalam rangka mencapai tujuan negara.³

Sejauh ini aturan terkait dengan hukum kepegawaian terdapat dalam

¹ Romli Atmasasmita. *Hukum Kejahatan Bisnis Teori dan Praktik di Era Globalisasi* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014), 5.

² Kementerian Hukum dan HAM, "Ilmu Hukum dalam Perspektif Ilmu Pengetahuan", (http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=259:ilmu-hukum-dalam-perspektif-ilmu-pengetahuan-modern&catid=108&Itemid=161) diakses pada 18 Oktober 2021, 9:33

³ S.F Marbun et.al., *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 1987), 98



Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (selanjutnya disebut “UU ASN”). Namun jauh sebelum lahir Undang-undang tersebut, dasar hukum yang digunakan dalam hukum kepegawaian menggunakan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (selanjutnya disebut “UU Pokok Kepegawaian”). Kedua peraturan tersebut tentunya memiliki perbedaan dan persamaan mengikat diperbarunya UU ini juga merupakan hasil dari perkembangan hukum yang mengikuti kebutuhan masyarakat yang dinamis. Keduanya merupakan hasil dari tuntutan masyarakat atas pelayanan publik dari masyarakat dan adanya UU ASN khususnya merupakan bentuk dari jawaban atas kebutuhan masyarakat atas hal tersebut,

UU Pokok Kepegawaian tersebut memiliki cakupan substansi di antaranya terkait dengan istilah PNS, pembinaan, hubungan kerja, penyelesaian sengketa, pemilihan dan pengangkatan pegawai negeri, kewajiban, dan pemberhentian jabatan. Sedangkan cakupan substansi dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara di antaranya ada istilah PNS, ASN dan PPK, pembinaan ASN, hubungan kerja, penyelesaian sengketa ASN melalui Litigasi dan Non Litigasi, pemilihan dan pemangkatan, kewajiban ASN, dan penghentian ASN. Apabila dibandingkan keduanya terlihat mempunyai substansi yang sama namun adanya pembaharuan dalam peraturan terkait kepegawaian ini tentunya terdapat hal baru. Sehingga Penulis merasa tertarik untuk membandingkan dan melihat perbedaan tentang apa saja substansi yang diperbaharui oleh pemerintah dalam pengaturan hukum kepegawaian. Sebagaimana telah Penulis singgung di atas bahwa adanya pembaharuan dalam peraturan ini tentunya untuk menunjang pelayanan publik yang optimal.

B. Perumusan Masalah

Rumusan masalah yang disusun oleh Penulis adalah sebagai berikut:
Bagaimana perbandingan substansi kebijakan terkait dengan kepegawaian



antara Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara?

C. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis metode penelitian yang digunakan oleh Penulis adalah penelitian hukum normatif. Penelitian ini yang berfokus pada studi kasus hukum normatif yang berfokus pada hukum sebagai norma atau aturan yang dipatuhi oleh masyarakat. Peneliti melakukan studi normatif dengan studi kepustakaan yang menghasilkan *ouput* data sekunder yang secara tidak langsung akan berfungsi sebagai penentu keabsahan suatu penelitian.

2. Sifat Penelitian

Penelitian hukum ini merupakan penelitian yang bersifat deskriptif. Peneliti akan menyajikan data secara rinci mungkin tentang manusia, gejala lainnya, dan diuraikan sebagaimana keadaan sesungguhnya.⁴ Penelitian ini akan mengkaji dan menganalisis bahan pustaka, seperti peraturan perundang-undangan, buku, jurnal, artikel, dan bahan lainnya untuk menemukan jawaban atas permasalahan dalam penelitian ini.

3. Jenis dan Sumber Data

Penelitian ini akan menggunakan data sekunder yang diperoleh melalui bahan kepustakaan. Bahan kepustakaan ini berupa bahan hukum primer dan sekunder yang digunakan oleh Penulis, antara lain:⁵

a. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang memiliki

⁴ *Ibid.*

⁵ I Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*, (Jakarta: Prenada Media, 2016), 142.



kekuatan mengikat secara umum (perundang-undangan) yang mempunyai kekuatan mengikat bagi pihak-pihak yang berkepentingan.

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum berisi petunjuk dan penjelasan mengenai bahan hukum primer dan terdiri dari bahan kepustakaan yang berkaitan dengan obyek penelitian yaitu kepegawaian. Bahan hukum sekunder yang digunakan yaitu:

- a) Buku-buku
- b) Hasil penelitian berupa skripsi, tesis, dan jurnal hukum
- c) Artikel dan internet (*website*)
- d) Bahan-bahan dan data lain di luar disiplin ilmu hukum yang mempunyai korelasi dengan penelitian yang sedang dilakukan oleh peneliti.

c. Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, antara lain, ensiklopedia, indeks kumulatif, dan seterusnya. Penelitian ini menggunakan Kamus Hukum, Kamus Bahasa baik Bahasa Inggris maupun Bahasa Indonesia sebagai bahan hukum tersier.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian hukum ini dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan studi buku literatur berupa peraturan dan bahan lainnya.

5. Teknik Analisis Data

Teknik yang digunakan oleh Penulis untuk melakukan analisis data adalah dengan metode analisis kualitatif, yaitu Penulis memilah



data yang diperoleh dan hasil yang paling relevan diambil untuk menjawab permasalahan penelitian. Penelitian ini akan menggunakan penalaran deduktif. Melalui penalaran deduktif, data yang diperoleh akan diuraikan atau diinterpretasikan untuk mencapai kesimpulan khusus secara logis. Penalaran deduktif dalam penelitian ini digunakan untuk mengambil kesimpulan dari hasil pengujian peraturan hukum yang terkait dengan kepegawaian.

II. PEMBAHASAN

A. Tinjauan Yuridis Pengaturan Kepegawaian dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (UU Pokok Kepegawaian)

1. Istilah Pegawai Negeri

Menurut Pasal 1 huruf a UU Pokok Kepegawaian definisi Pegawai Negeri adalah mereka yang memenuhi ketentuan yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diberikan tugas dalam suatu jabatan Negara atau tugas Negara lainnya yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan dan diberikan upah (gaji) berdasarkan peraturan yang berlaku. Tidak hanya dalam UU Pokok Kepegawaian saja namun dalam peraturan sebelumnya ternyata memang telah terdapat terminologi terhadap Pegawai Negeri.

Definisi di atas sebenarnya tidak memiliki banyak perbedaan dengan definisi pada peraturan sebelumnya, yang ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kepegawaian. Susunan dan beberapa bagian dibuat namun tetap dalam satu inti yang sama.⁶ Definisi tersebut berlaku pada pelaksanaan peraturan yang terkait dengan kepegawaian dan peraturan lainnya

⁶ Sastra Djatmika, et al, *Hukum Kepegawaian di Indonesia* (Jakarta:Djambatan ,1990), 8.



kecuali ditentukan lain. Dalam definisi di atas, dapat diperinci menjadi 4 (empat) unsur yaitu Pegawai Negeri harus memenuhi kualifikasi tertentu, pengangkatan oleh pejabat, diberikan tugas dalam jabatan yang sesuai dengan pengangkatan, dan diberikan gaji yang sesuai dengan peraturan yang berlaku bagi Pegawai Negeri tersebut.

Berkaitan dengan subjek hukum yang termasuk Pegawai Negeri, UU Pokok Kepegawaian telah menyebutkan secara eksplisit melalui isi UU Pokok Kepegawaian. Disebutkan bahwa Pegawai Negeri terdiri atas Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Anggota Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI). Akan tetapi dengan berkembangnya jaman terdapat perubahan dalam subjek hukum Pegawai Negeri, berdasarkan UU No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, jenis Pegawai Negeri diubah menjadi anggota TNI dan anggota Kepolisian saja.

Pertama, menurut Pasal 2 ayat (2) UU *a quo*, terdapat beberapa jenis PNS yang dapat dibedakan dari daerah pemerintahannya seperti pada pusat dan daerah. Pihak yang dimaksud dengan PNS Pusat berdasarkan bagian penjelasan UU Pokok Kepegawaian meliputi PNS pusat yang (1) gajinya berasal pada APBN, bekerja di Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND), Kesekretariatan, Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara, dan lain-lain; (2) bekerja di Perusahaan Jawatan; (3) bekerja di Daerah Otonom; (4) bekerja di Perusahaan Umum, Yayasan; dan (5) melakukan tugas negara lainnya seperti hakim.

Adapun PNS Daerah adalah PNS di Daerah Otonom. Daerah Tingkat I dapat diartikan setingkat dengan provinsi, sedangkan Daerah Tingkat II setingkat dengan kabupaten/kota. Terkait dengan PNS lain yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah, hingga saat ini sebelum berlakunya UU ASN belum jelas pihak-pihak yang dimaksud dalam klasifikasi tersebut. Namun, istilah tersebut dapat dipersamakan dengan



pegawai yang telah memasuki fase pensiun, tetapi dipekerjakan lagi sebagai pegawai bulanan.⁷

Kedua, menurut Pasal 2 ayat (1) UU *a quo*, anggota ABRI turut termasuk dalam Pegawai Negeri. Akan tetapi, berdasarkan Pasal 37 UU *a quo* menyebutkan bahwa Pembinaan Anggota Angkatan Bersenjata Republik Indonesia diatur dengan peraturan perundang-undangan tersendiri. Hal ini membawa konsekuensi meskipun secara normatif termasuk dalam definisi Pegawai Negeri, tetapi secara tugas dan kewajibannya berbeda dengan PNS pada umumnya. Oleh karena itu, perlu adanya pengaturan tersendiri.

Selain beberapa jenis pegawai sebagaimana telah Penulis singgung di atas, dalam penyelenggaraan negara masih terdapat pihak yang bekerja untuk baik untuk negara maupun masyarakat untuk melaksanakan kerja pemerintahan dan pembangunan, sama seperti Pegawai Negeri, tetapi tidak termasuk dalam klasifikasi tersebut. Beberapa di antaranya meliputi: Pejabat Negara (Presiden/Wakil Presiden, anggota legislatif, Badan Pemeriksa Keuangan, Hakim, Menteri, Gubernur, Bupati/Walikota), Pekerja, dan Pegawai dengan ikatan dinas (perjanjian kerja).

2. Pembinaan Pegawai Negeri

Dalam UU Pokok Kepegawaian tidak diberikan penjelasan mengenai definisi pembinaan. Pembinaan dalam UU tersebut hanya sebatas diartikan sebagai arahan agar tugas pemerintah dan pembangunan dapat berjalan secara maksimal dan mempunyai hasil yang berguna. Menurut salah satu kalimat dari Penjelasan Umum UU Pokok Kepegawaian, pembinaan adalah usaha untuk mewujudkan pegawai yang mempunyai sifat-sifat seperti yang telah disinggung di atas oleh Penulis, yaitu setia dan taat kepada dasar negara dan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta tunduk pada pemerintah.

⁷*Ibid*, 14.



Secara umum, pembinaan meliputi 2 (dua) sistem. Sistem yang digunakan dalam pembinaan ini adalah sistem karier dan sistem prestasi kerja. Sistem karier merupakan pengangkatan pada saat kali pertama didasarkan pada kualitas Pegawai Negeri tersebut, namun pengembangan diri, lama pegawai itu bekerja, kesetiaan, pengabdian pada lembaga tempat ia bekerja, dan syarat objektif lainnya juga turut mendukung untuk menentukan sistem ini. Sistem prestasi kerja di sisi lain merupakan sistem pengangkatan yang didasarkan pada kualitas dan prestasi yang didapatkan pada saat bekerja.⁸ Adapun sistem yang dianut dalam UU Pokok Kepegawaian adalah kombinasi antara keduanya.

Pembinaan itu sendiri meliputi kegiatan-kegiatan berikut, antara lain:

- a. Penetapan susunan jabatan dan pengadaan pegawai dalam susunan;
- b. kepangkatan, jabatan, pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian;
- c. sumpah, kode etik, dan peraturan disiplin;
- d. pendidikan dan latihan;
- e. kesejahteraan; dan
- f. penghargaan.

3. Hubungan Kerja

Sifat hubungan kerja Pegawai Negeri sekiranya dapat diperbandingkan dengan pegawai swasta dalam beberapa hal. *Pertama*, pada saat penetapan dan pengangkatan bagi setiap Pegawai Negeri menurut Pasal 27 UU *a quo*, maka mereka diwajibkan untuk mengucapkan sumpah yang kurang lebih isinya sebagai berikut “bahwa saya [...] akan senantiasa mengutamakan kepentingan Negara daripada kepentingan saya sendiri, seseorang atau golongan.” Jelas bahwa seorang Pegawai Negeri diwajibkan untuk mendahulukan kepentingan

⁸ *Ibid*, 38.



negara. Pegawai Negeri harus menyingkirkan kepentingan pada diri dan golongan. Lain halnya dengan pegawai swasta, pada umumnya mereka bekerja untuk mendapat penghasilan untuk biaya penghidupannya.⁹ *Kedua*, ditinjau dari perspektif kedudukan hukum antara Pegawai Negeri dengan pegawai swasta. Pegawai Negeri tunduk dan patuh pada ketentuan hukum publik, sedangkan ketentuan syarat-syarat kerja bagi seorang pegawai swasta tunduk dan patuh pada peraturan dalam perusahaannya. *Ketiga*, seorang Pegawai Negeri apabila mengalami perselisihan dengan pemberi kerjanya, maka tidak bisa mengajukan perselisihan tersebut kepada Pengadilan Negeri atau sesuatu badan peradilan lain karena pada saat itu belum terdapat badan peradilan yang berwenang untuk memutus perselisihan pegawai negeri. Sebaliknya, pegawai swasta dapat mengajukan gugatan atau permohonan kepada Pengadilan Negeri. *Keempat*, setiap Pegawai Negeri harus menjalankan tindakan-tindakan yang diperintah kepadanya tanpa mempersoalkan benar atau tidaknya. Di sini terdapat suatu hubungan subordinat karena perintah jabatan. Pekerjaan pemerintahan merupakan pekerjaan yang sangat luas dan tidak dapat ditetapkan terlebih dahulu sekalipun terdapat peraturan. Hal ini merupakan bentuk diskresi bagi Pegawai Negeri untuk melakukan tindakan hukum tertentu. Lain halnya dengan pegawai swasta, mereka cenderung melakukan pekerjaan yang sesuai dengan perjanjian kerja, oleh karenanya jenis dan macam-macam pekerjaannya cenderung terbatas.

4. Penyelesaian Sengketa bagi Pegawai Negeri

Berdasarkan Pasal UU Pokok Kepegawaian, disebutkan bahwa jalan untuk menyelesaikan permasalahan dalam kepegawaian adalah melalui peradilan sehingga hal ini menjadi bagian dari Peradilan Tata Usaha Negara yang dimaksud dalam Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Akan

⁹ *Ibid*, 41.



tetapi, sebelum adanya UU PTUN, badan peradilan untuk Pegawai Negeri belum ada. Sehingga sejak UU Kepegawaian terbit hingga sebelum UU PTUN terbit, permasalahan terkait kepegawaian tidak dapat diajukan perselisihan kepada badan peradilan negara.¹⁰

Sekalipun belum terdapat badan peradilan negara, Pegawai Negeri yang hendak mengajukan gugatan/permohonan dapat mengajukan hal tersebut karena beberapa alasan. *Pertama*, dalam hal keberatan terhadap suatu hukuman seperti penundaan kenaikan gaji yang diberikan secara berkala, kenaikan pangkat, penurunan atas gaji maupun pangkat yang didapatkan sebelumnya, pemberhentian dengan hormat tanpa permintaan sendiri maupun pemberhentian tidak hormat.¹¹

Kedua, terkait Pegawai Negeri yang merasa keberatan atas daftar pernyataan kecakapan. Bagi Pegawai Negeri yang keberatan dengan pernyataan kecakapan yang ditetapkan kepadanya, maka Pegawai Negeri dapat mengajukan keberatan dengan menjelaskan alasan pengajuan keberatan pada atasan di mana ia menjabat. *Ketiga*, dalam hal keberatan terhadap tempat dalam daftar susunan pangkat. *Keempat*, dalam hal keberatan terhadap pelaksanaan sesuatu peraturan.

5. Pemilihan dan Pengangkatan Pegawai Negeri

Sebelum dikeluarkannya UU Pokok Kepegawaian, Pegawai Negeri Sipil pada setiap instansi ditentukan berdasarkan anggaran dasar yang tersedia baik dalam segi jumlah maupun susunannya. Hal ini kemudian sering disebut sebagai formasi anggaran. Pasal 15 UU Pokok Kepegawaian menjelaskan bahwa jumlah dan susunan ini ditetapkan untuk suatu jangka waktu yang terbatas.

Formasi suatu instansi akan dibentuk setiap kurang lebih sekali dalam 5 (lima) tahun atau jika terdapat kebutuhan. Penyusunannya sebagaimana telah disinggung di atas juga didasarkan pada prinsip

¹⁰ *Ibid*, 44.

¹¹ Indonesia, Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil



pekerjaan, jenjang dan jumlah pangkat yang dibutuhkan, peralatan dan kemampuan keuangan negara.

a. Pemilihan dan Pengangkatan Pegawai Baru

Beberapa persyaratan pelamar Pegawai Negeri adalah:¹²

- 1) WNI;
- 2) Berusia antara 18 hingga 40 tahun;
- 3) Tidak pernah dikenakan pidana penjara maupun kurungan;
- 4) Tidak terlibat dalam suatu kelompok atau gerakan tertentu;
- 5) tidak pernah diberhentikan secara tidak hormat; dll.

b. Pengangkatan dalam Jabatan

Merupakan pengangkatan Pegawai Negeri oleh pejabat yang bersangkutan berdasarkan pertimbangan objektif yaitu berdasarkan penilaian pekerjaan yang telah dilaksanakan dan daftar urutan kepangkatan. Penilaian pelaksanaan pekerjaan meliputi penilaian atas prestasi pegawai, penilaian atas rasa tanggung jawab, lama bekerja, kedisiplinan, dan memimpin dalam jabatan. Penetapan daftar urutan kepangkatan meliputi senioritas, dalam pangkat, jabatan, pendidikan dan latihan jabatan, masa kerja, dan usia.

c. Pengangkatan Pegawai Pensiunan

Pengangkatan pegawai pensiunan dilakukan mengingat setelah pemulihan kemerdekaan amat dirasakan kekurangan pegawai-pegawai yang sudah mempunyai pengalaman lama dalam suatu pekerjaan tertentu. Mereka dipekerjakan kembali sebagai pegawai dan jumlah gaji pensiun yang didapatkan jumlahnya tidak dapat lebih banyak dari gaji yang diperoleh apabila pensiunnya tidak terbayarkan.

Sesuai dengan Surat Presiden No. B 43/Pres/11/1967 tanggal 23 November 1967, mengatur tentang pengangkatan pegawai pensiunan sebagai pegawai bulanan. Pengangkatan Pegawai Negeri menjadi

¹² Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1976 tentang Pengadaan Pegawai Negeri.



pegawai bulanan adalah wewenang Presiden.

6. Kewajiban Pegawai Negeri

a. Kewajiban yang Ada Hubungannya dengan Tugas dalam Jabatan

Kewajiban yang dimaksud ialah kewajiban yang tertuang sebagaimana tugas, fungsi, dan kedudukan Pegawai Negeri dalam setiap sumber kewenangan yang mengikatnya. Misalnya perumusan kedudukan dan tugas pokok termasuk susunan organisasi yang berkaitan dengan departemen tertentu hingga tingkat biro, inspektur, direktorat diatur melalui Keppres No. 13 Tahun 1984, sedangkan untuk perumusan tugasnya secara khusus melalui keputusan Menteri terkait setelah mendapat persetujuan dari Menteri Aparatur Negara.¹³

b. Kewajiban yang Berhubungan dengan Kedudukan Pegawai Negeri pada Umumnya

Kewajiban ini erat kaitannya dengan kewajiban sebagaimana telah Penulis singgung pada pembahasan di atas. Juga menaati segala aturan yang berlaku bagi pegawai negeri dan melaksanakan tugas kedinasan, dapat menjaga rahasia jabatan, mengangkat sumpah/janji Pegawai Negeri, menegakkan kode etik, serta menjaga dan menegakkan Peraturan Disiplin Pegawai Negeri.¹⁴

7. Pemberhentian PNS dan Pemutusan Hubungan Perjanjian Kerja PPPK

Pemberhentian PNS dari masa kerja didasari pada beberapa sebab, antara lain atas permintaan Pegawai Negeri tersebut sendiri, karena usia Pegawai Negeri telah mencapai batas pensiun, karena kebijakan pemerintah atau didasarkan pada perampangan organisasi, tidak memenuhi kriteria dalam hal jiwa maupun raga, karena meninggal, atau tidak dapat diketahui keberadaannya, karena pelanggaran disiplin,

¹³ *Ibid*, 120.

¹⁴ Indonesia, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.



karena masuk dalam ranah politik baik menjadi anggota maupun pengurus partai.

Sementara itu, Pemutusan Hubungan Perjanjian Kerja PPPK didasari karena jangka waktu bekerja telah berakhir, karena meninggal, tidak dapat diketahui keberadaannya, atas permintaan pegawai itu sendiri, karena perampangan organisasi atau kebijakan pemerintah, pegawai Negeri dinilai tidak memenuhi kualifikasi secara dalam hal jiwa maupun raga, menjadi anggota dan/atau masuk dalam ranah politik baik menjadi anggota maupun pengurus partai, tidak mencapai target yang telah ditentukan, melakukan pelanggaran atas Pancasila dan UUD 1945, melakukan tindak pidana, dan melakukan tindak pidana berencana.

8. Jaminan dan Perlindungan

a. Pensiun

Pensiun merupakan penghasilan yang didapatkan oleh Pegawai Negeri setiap bulannya karena tidak bekerja lagi sebagai bekas pegawai dan dimaksudkan agar pegawai tidak terlantar apabila tidak dapat mencari penghasilan lain setelah menjadi bekas pegawai.

b. Tunjangan yang Bersifat Pensiun

Tunjangan ini dikhususkan bagi para pegawai yang tidak memenuhi syarat-syarat untuk diberikan hak atas pensiun, tetapi dalam hal tertentu mereka berhak untuk diberikan suatu jaminan

c. Pensiun Janda atau Duda

Hak pensiun yang diberikan oleh negara manakala pegawai atau penerima pensiun pegawai meninggal dunia, maka istri atau suami pegawai tersebut akan diberikan pensiun janda atau pensiun duda.

d. Uang Duka



Uang duka merupakan uang yang didapatkan oleh janda atau penerima waris seorang PNS yang meninggal dunia. Kepada suami/istri atau penerima waris lainnya dari PNS yang wafat

B. Tinjauan Yuridis Pengaturan Kepegawaian dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN)

1. Istilah ASN, PNS, dan PPPK

Dalam Undang Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) terdapat perubahan mengenai peristilahan mengenai maknanya. Peristilahan yang digunakan dalam UU pada prinsipnya mengklasifikasikan Aparatur Sipil Negara (ASN) menjadi 2 (dua), yakni Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Definisi PNS dalam peraturan ini berisi seseorang yang telah memenuhi syarat dan kriteria dan menjadi ASN dan diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan mendudukkan jabatan dalam pemerintahan.¹⁵ Sementara PPPK merupakan seseorang yang memenuhi kriteria yang telah ditetapkan dan diangkat berdasarkan suatu perjanjian kerja untuk bekerja selama jangka waktu yang telah ditentukan untuk melaksanakan tugas dalam pemerintahan.¹⁶

ASN dapat menduduki jabatan antara lain :

- a. Jabatan Administrasi, yakni jabatan-jabatan yang tugasnya berkaitan dengan tugas administratif dan pelayanan publik dan pembangunan yang terdiri atas jabatan administrator, jabatan pengawas, dan jabatan pelaksana.¹⁷
- b. Jabatan Fungsional, yakni jabatan-jabatan fungsional yang tugasnya berkaitan dengan pelayanan yang didasarkan pada

¹⁵ Indonesia, Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

¹⁶ Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

¹⁷ Pasal 14 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara



keahlian dan keterampilan yang terdiri atas jabatan fungsional keahlian dan keterampilan.¹⁸

- c. Jabatan Pimpinan Tinggi, yakni jabatan-jabatan pada instansi pemerintahan yang terdiri dari Jabatan Pimpinan Tinggi Utama, Madya, dan Pratama.¹⁹

Lantas yang menjadi pertanyaan apakah jabatan Presiden, Wakil Presiden, Pimpinan MPR/DPR/DPD, ataupun Pimpinan Lembaga Tinggi Negara lain merupakan ASN atau bukan? Secara normatif, dalam UU ASN jabatan tersebut bukan termasuk ASN, melainkan Pejabat Negara. Namun, Pejabat Negara dalam hal ini juga bisa masuk dan menjabat sebagai ASN.

2. Pembinaan ASN

Pembinaan merupakan upaya yang dilakukan melalui dibentuknya suatu kebijakan dalam organisasi untuk membuat pegawai yang memiliki kemampuan dan sikap yang sesuai dengan kriteria yang telah ditentukan.²⁰

Pembinaan ASN dalam UU ASN ini tidak memiliki perbedaan prinsipal sebagaimana diatur dalam UU sebelumnya. Terhadap PNS, Penilaian kinerja bertujuan untuk menjamin objektivitas pembinaan PNS yang didasarkan sistem prestasi dan sistem karier.²¹ Sementara PPPK Penilaian kinerja bertujuan menjamin objektivitas prestasi kerja yang sudah disepakati berdasarkan perjanjian kerja antara Pejabat Pembina Kepegawaian dengan pegawai yang bersangkutan.²²

3. Hubungan Kerja ASN

¹⁸ Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

¹⁹ Pasal 1 angka 7 dan Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

²⁰ Herman, "Pengembangan Model Pembinaan Disiplin yang Efektif Terhadap Kinerja Pegawai Negeri Sipil", (*Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS*, Volume 2, Nomor 2, November 2018), 85.

²¹ Pasal 75 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

²² Pasal 100 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara



Hubungan hukum dalam hukum kepegawaian merupakan *openbare dienstbetrekking* (hubungan dinas publik) terhadap negara (pemerintah), sehingga hubungannya berbentuk *subordonatie* antara atasan dan bawahan.²³ Hubungan kerja dilihat dari substansi sumpah yang diucapkan pada saat diangkat yang berisi tentang PNS yang harus menjunjung tinggi kehormatan negara, pemerintah dan martabat pegawai negeri sipil dan mementingkan kepentingan negara dibandingkan kepentingan PNS itu sendiri baik individual maupun golongan. Adanya hubungan antara atasan dengan bawahan ini juga ditunjukkan dengan posisi jabatan pembina kepegawaian yang memiliki peran penting. Pejabat Pembina Kepegawaian berwenang menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian Pegawai ASN dan pembinaan Manajemen ASN di instansi pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.²⁴

4. Penyelesaian Sengketa ASN

Sengketa dalam ranah kepegawaian khususnya ASN diajukan oleh Pegawai ASN atas permasalahan yang diputuskan dalam keputusan Pejabat Pembina Kepegawaian terhadap ASN.²⁵ Sengketa dalam UU ASN hanya diatur penyelesaiannya melalui upaya non-litigasi berupa upaya administratif berupa keberatan dan banding administratif.²⁶

Upaya Keberatan diajukan secara tertulis kepada atasan pejabat yang berwenang menghukum dengan memuat alasan keberatan dan tembusannya disampaikan kepada pejabat yang berwenang

²³ Philipus M. Hadjon, et.al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005), 214.

²⁴ Pasal 1 angka 14 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

²⁵ Penjelasan Pasal 129 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

²⁶ Pasal 129 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara



menghukum.²⁷ Sementara upaya banding administratif diajukan kepada badan pertimbangan ASN.²⁸ Apabila ASN tidak menerima atas upaya penyelesaian administratif, maka ASN dapat mengajukan upaya litigasi atau mengajukan gugatan.

5. Pemilihan dan Pengangkatan ASN

a. Penyusunan dan Penetapan Kebutuhan

Instansi Pemerintahan akan Menyusun kebutuhan atas jabatan ASN yang dibutuhkan baik dalam segi jumlah dan jenis ASN. Hal ini didasarkan pada analisis jabatan yang disesuaikan dengan kualifikasi pekerjaan untuk jangka waktu 5 (lima) tahun. Perincian ini akan dilakukan setiap 1 (satu) tahun berdasarkan prioritas kebutuhan pemerintah.

b. Perencanaan, Pengumuman, Pelamaran, Seleksi

Perencanaan dilakukan dengan menyusun dan menetapkan perencanaan pengadaan ASN meliputi jadwal Pengadaan ASN serta Prasarana dan Sarana Pengangkatan ASN. Pengumuman Pengadaan Lowongan ASN dilakukan secara transparan dan terbuka sehingga dapat diketahui oleh masyarakat. Setiap orang mempunyai kesempatan yang sama untuk bekerja menjadi ASN sepanjang memenuhi syarat sebagai ASN sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah tentang Manajemen PNS dan PPPK. Pelamar memiliki kewajiban untuk melengkapi kriteria yang dibutuhkan yang sesuai dengan jabatan yang dilamar sebagaimana tercantum dalam pengumuman seleksi. Selain itu, Pelamar juga dapat mengakses informasi atas jalannya proses seleksi ASN secara terbuka.

Seleksi Pengadaan PNS dilakukan dengan beberapa tahapan antara lain seleksi administrasi, kompetensi dasar dan kompetensi bidang. Sementara Seleksi Pengadaan PPPK meliputi seleksi

²⁷ Pasal 129 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

²⁸ Pasal 129 ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara



administrasi dan seleksi kompetensi yang kemudian dilanjutkan dengan beberapa seleksi lanjutan termasuk di dalamnya terkait manajerial, teknis, dan sosio-kultural.

c. Pengangkatan

Calon PNS yang diangkat menjadi PNS harus memenuhi persyaratan telah lulus pendidikan dan pelatihan serta sehat jasmani dan rohani. Pengangkatan PNS dalam jabatan tertentu ditentukan dengan perbandingan objektif yaitu antara kompetensi, kualifikasi, dan persyaratan yang dibutuhkan dalam jabatan tertentu dengan kemampuan yang dimiliki oleh calon pegawai.

Sementara itu, calon PPPK dilakukan melalui pengangkatan dengan jangka waktu paling sedikit 1 (satu) tahun. Masa kerja ini nantinya dapat diperpanjang. PPPK dapat diperpanjang jabatannya apabila sesuai kebutuhan dan penilaian kerja yang memenuhi kriteria.

6. Kewajiban ASN

Secara umum tidak terdapat perbedaan antara kewajiban bagi PNS maupun kewajiban bagi PPPK. Dalam Pasal 23 UU ASN dijelaskan bahwa kewajiban pegawai ASN antara lain :

- a. setia dan taat pada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan pemerintah yang sah;
- b. menjaga persatuan dan kesatuan bangsa;
- c. melaksanakan kebijakan yang dirumuskan pejabat pemerintah yang berwenang;
- d. menaati ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e. melaksanakan tugas kedinasan dengan penuh pengabdian, kejujuran, kesadaran, dan tanggung jawab;



- f. menunjukkan integritas dan keteladanan dalam sikap, perilaku, ucapan dan tindakan kepada setiap orang, baik di dalam maupun di luar kedinasan;
- g. menyimpan rahasia jabatan dan hanya dapat mengemukakan rahasia jabatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- h. bersedia ditempatkan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

7. Pemberhentian dan Pemutusan Hubungan kerja PPPK

Pemberhentian PNS dari masa kerja dapat terjadi karena, antara lain atas permintaan Pegawai Negeri tersebut sendiri, karena usia Pegawai Negeri telah mencapai batas pensiun, karena kebijakan pemerintah atau didasarkan pada perampangan organisasi, tidak memenuhi kriteria dalam baik dalam hal jasmani maupun rohani, karena meninggal dunia, tewas, atau hilang, karena pelanggaran disiplin, karena masuk dalam ranah politik baik menjadi anggota maupun pengurus partai

Sementara itu, pemutusan hubungan kerja dalam hal pemutusan perjanjian kerja dalam PPPK didasari karena jangka waktu bekerja telah berakhir, meninggal dunia, atas permintaan pegawai itu sendiri, karena perampangan organisasi atau kebijakan pemerintah, pegawai Negeri dinilai tidak memenuhi kualifikasi secara rohani dan/atau jasmani, tidak mencapai target yang telah ditentukan, melakukan pelanggaran atas Pancasila dan UUD 1945, melakukan tindak kriminal atau pidana, masuk dalam ranah politik baik menjadi anggota maupun pengurus partai, dan melakukan tindak pidana berencana.

8. Jaminan dan Perlindungan

PNS yang berhenti bekerja diberikan hak atas jaminan pensiun dan hari tua. Hal ini diberikan sebagai perlindungan terhadap PNS sebagai bentuk penghargaan atas pengabdianannya pada negara. Selain jaminan tersebut, Pemerintah wajib juga memberikan perlindungan



bagi PNS berupa jaminan kesehatan, apabila terjadi kecelakaan pada saat bekerja, apabila meninggal dunia dan bantuan hukum.

Pemerintah berkewajiban untuk memberikan perlindungan bagi PPPK. Secara umum jaminan yang diterima oleh PPPK kurang lebih sama dengan PNS. Yang membedakan yakni tidak adanya Jaminan Pensiun bagi PPPK.

III. PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan analisis dan komparasi yang telah Penulis jabarkan di awal, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

Terdapat perbedaan yang cukup signifikan perihal arti subjek kepegawaian antara kedua peraturan terkait kepegawaian ini. Dalam UU Pokok Kepegawaian, secara umum subjek kepegawaian disebut pegawai negeri yang mana di dalamnya terdapat unsur PNS, Anggota TNI, Anggota Kepolisian, dan dimungkinkan untuk mengangkat pegawai tidak tetap. Hal ini kontras dengan UU ASN dimana istilah pegawai negeri diganti menjadi ASN. Unsur ASN dalam UU *a quo* adalah PNS dan PPPK sedang TNI dan Kepolisian telah terpisah. Dalam hal subjek, dapat terlihat bahwa terdapat kebaruan peraturan yang disesuaikan dengan kondisi masyarakat dan negara.

Berkenaan dengan pembinaan dan hubungan kerja, secara prinsipal tidak ada perbedaan. Aturan terkait penerapan pembinaan sistem prestasi dan karier masih tetap diterapkan dalam UU ASN. Dalam kaitannya dengan penyelesaian sengketa, UU Pokok Kepegawaian membuka kesempatan bagi pegawai negeri untuk mengajukan sengketa kepada PTUN. Berbeda dengan aturan dalam UU ASN, penyelesaian sengketa diutamakan melalui upaya non-litigasi berupa upaya administratif berupa keberatan dan banding administratif dan belum menyediakan upaya penyelesaian litigasi.

Dalam proses pengangkatan pegawai negeri dan/atau ASN, UU ASN mengatur tahapan yang lebih panjang dan rinci daripada UU Pokok



Kepegawaian. Hal tersebut dapat dilihat dari adanya proses perencanaan; pengumuman; pelamaran; dan seleksi. Keempat hal tersebut tidak ditemukan penyebutan secara tegas dalam UU Pokok Kepegawaian. Terkait dengan kewajiban, terdapat beberapa perbedaan dalam kewajiban yaitu UU ASN mengatur lebih banyak kewajiban dibandingkan dengan UU Pokok Kepegawaian. Hal tersebut dapat dilihat dari perbandingan jumlah kewajiban yang diatur dalam Pasal 23 UU ASN.

Berkaitan dengan pemberhentian tugas, terdapat perbedaan antara UU Pokok Kepegawaian dengan UU ASN utamanya pada poin pemberhentian. Dalam UU tersebut, ASN diberhentikan karena masuk dalam ranah politik baik menjadi anggota maupun pengurus partai dan karena tidak memiliki jabatan lagi. Hal ini dapat dimaknai bahwa terdapat larangan bagi ASN untuk turut dalam politik praktis. Pemberhentian sebagaimana disebut tadi tidak ditemui pada UU Pokok Kepegawaian.

Perihal perubahan terhadap konsep hukum kepegawaian dengan pelbagai perubahan terhadap substansi, baik hak, kewajiban, maupun lainnya adalah satu soal. Namun utamanya adalah menemukan konsep yang kontekstual dan lebih baik untuk kondisi hukum kepegawaian di Indonesia sebagaimana telah Penulis tekankan sebelumnya bahwa perubahan pada konsep hukum kepegawaian adalah demi pelayanan publik yang lebih baik lagi.

B. Saran

1. Pemerintah sebaiknya segera membentuk realisasi PP terkait hal-hal delegatif pada UU ASN agar pembenahan kualitas ASN dapat berjalan dengan optimal.
2. Pemerintah sebaiknya perlu menambahkan beberapa pilihan alternatif penyelesaian sengketa terkait kepegawaian guna efisiensi dan percepatan penyelesaian sengketa.

IV. DAFTAR PUSTAKA



A. Buku

Atmasasmita, Romli. *Hukum Kejahatan Bisnis Teori dan Praktik di Era Globalisasi* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014).

Diantha, I. *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*, (Jakarta: Prenada Media, 2016).

Djarmika, Sastra et al., *Hukum Kepegawaian di Indonesia* (Jakarta: Djambatan, 1990).

Hadjon, Philipus M. et.al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005).

Marbun, S.F et.al., *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 1987).

B. Artikel Jurnal Cetak

Herman, "Pengembangan Model Pembinaan Disiplin yang Efektif Terhadap Kinerja Pegawai Negeri Sipil", (*Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS*, Volume 2, Nomor 2, November 2018).

C. Peraturan Perundang-Undangan

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

D. Website

Kementerian Hukum dan HAM, "Ilmu Hukum dalam Perspektif Ilmu Pengetahuan", (http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=259:ilmu-hukum-dalam-perspektif-ilmu-pengetahuan-modern&catid=108&Itemid=161) diakses pada 18 Oktober 2021, 9:33.