

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

1. Teori Negara Hukum

Negara hukum merupakan konsep yang berawal dari istilah nomokrasi yang berkembang dari pemikiran barat. Istilah nomokrasi tersebut berasal dari kata *nomos* yang artinya norma, dan *cratos* yang artinya kekuasaan. Negara hukum merupakan suatu konsep pemerintahan negara yang didasarkan atas hukum. Berikut pandangan Aristoteles mengenai negara hukum:

Yang dimaksud dengan Negara Hukum adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi tercapainya kebahagiaan hidup untuk warga negaranya, dan sebagai dasar dari pada keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik. Demikian pula peraturan hukum yang sebenarnya hanya ada jika peraturan hukum itu mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup antar warga negaranya.⁸

Dalam perkembangannya, penerapan paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dengan konsep *Rechtsstaat* dan *The Rule of Law* .

Di zaman modern, konsep Negara Hukum di Eropa Kontinental dikembangkan antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, dan lain-lain dengan menggunakan istilah Jerman, yaitu "*Rechtsstaat*". Sedangkan dalam tradisi Anglo Amerika, konsep Negara hukum dikembangkan atas kepeloporan A.V. Dicey dengan sebutan "*The Rule of Law*".

Menurut Julius Stahl, konsep Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah "*rechtsstaat*" itu mencakup empat elemen penting, yaitu:

1. Perlindungan hak asasi manusia.
2. Pembagian kekuasaan.
3. Pemerintahan berdasarkan undang-undang.
4. Peradilan tata usaha negara.

⁸Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan Sinar Bakti, 1983, h. 153-154.

Sedangkan A.V. Dicey menguraikan adanya tiga ciri penting dalam setiap Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah “*The Rule of Law*”, yaitu :

1. *Supremacy of law.*
2. *Equality before the law.*
3. *Due process of law.*⁹

Keempat prinsip “*Rechtsstaat*” yang dikembangkan oleh Julius Stahl tersebut di atas pada pokoknya dapat digabungkan dengan ketiga prinsip “*Rule of Law*” yang dikembangkan oleh A.V. Dicey untuk menandai ciri-ciri Negara Hukum modern di zaman sekarang. Berikut akan saya uraikan mengenai tiga unsur *the rule of law* yang dikemukakan oleh A.V. Dicey di atas, yaitu:

1. *Supremacy of law*

Adapun dari pengertian di atas *Supremacy of Law* adalah adanya pengakuan normatif dan empirik akan prinsip hukum, yaitu bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi.¹⁰ Dalam perspektif supremasi hukum, pada hakikatnya pemimpin tertinggi negara yang sesungguhnya, bukanlah manusia, tetapi konstitusi yang mencerminkan hukum yang tertinggi.

Pengakuan normatif atas supremasi hukum tercermin dalam perumusan hukum atau konstitusi. Sedangkan pengakuan empirik atas supremasi hukum tercermin dalam perilaku sebagian masyarakatnya bahwa hukum itu memang *supreme*, bahkan dalam *republic* yang menganut *presidential* yang bersifat murni, konstitusi itulah yang sebenarnya lebih tepat untuk sebagai *kepala negara* itu sebabnya dalam sistem pemerintahan *presidential*, tidak dikenal pembedaan antara

⁹Utrecht, Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia, Ichtiar, Jakarta, 1962, h. 9.

¹⁰*Ibid*, h. 11.

kepala negara dan kepala pemerintahan seperti dalam sistem pemerintahan parlementer.

2. *Equality before the law*

Persamaan dalam hukum (*equality before the law*) yaitu adanya persamaan kedudukan setiap orang dalam hukum dan pemerintahan, yang diakui secara normatif dan dilaksanakan secara empirik.¹¹ Dalam rangka prinsip persamaan ini, segala sikap dan tindakan diskriminatif dalam segala bentuk dan penerapannya diakui sebagai sikap dan tindakan yang terlarang, kecuali tindakan-tindakan yang bersifat khusus. Sedangkan yang dinamakan *affirmative actions* digunakan mendorong dan mempercepat kelompok masyarakat tertentu atau kelompok warga tertentu untuk mengejar kemajuan sehingga mencapai tingkat perkembangan yang sama dan setara dengan masyarakat yang sudah lebih maju.

3. *Due process of law*

Dalam setiap negara yang menganut prinsip negara hukum, maka asas legalitas (*Due Process of Law*) dipersyaratkan dalam segala bentuk tindakan pemerintahan yang harus didasarkan atas perundang-undangan yang sah dan tertulis.¹² Jadi, peraturan perundang-undangan tertulis harus ada dan berlaku lebih dulu atau mendahului tindakan atau perbuatan administrasi yang dilakukan. Dengan demikian setiap

¹¹*Ibid*, h. 12.

¹²*Ibid*, h. 13.

perbuatan atau tindakan administrasi badan/pejabat negara harus didasarkan aturan atau *rules and procedures*.

Di negara Indonesia, konsep negara hukum yang digunakan memiliki perbedaan dengan konsep negara hukum *rechtsstaats* dan konsep negara hukum *the rule of law*. Perbedaan tersebut dapat dilihat berdasarkan pendapat dari Muhammad Tahir Azhari berikut ini:

Menurut Muhammad Tahir Azhari unsur-unsur pokok negara hukum Republik Indonesia, adalah :

- a) Pancasila.
- b) Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- c) Sistem Konstitusi.
- d) Persamaan.
- e) Peradilan Bebas.¹³

Dalam konstitusi ditegaskan bahwa negara Indonesia adalah Negara Hukum (*Rechtsstaat*), bukan Negara Kekuasaan (*Machtsstaat*). Di dalamnya terkandung pengertian adanya pengakuan terhadap prinsip supremasi hukum dan konstitusi, dianutnya prinsip pemisahan dan pembatasan kekuasaan menurut sistem konstitusional yang diatur dalam Undang-Undang Dasar, adanya jaminan-jaminan hak asasi manusia dalam Undang-Undang Dasar, adanya prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak yang menjamin persamaan setiap warga negara dalam hukum, serta menjamin keadilan bagi setiap orang termasuk terhadap penyalahgunaan wewenang oleh pihak yang berkuasa.¹⁴

Dengan demikian, dalam paham negara hukum, hukumlah yang memegang kekuasaan tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Oleh karena itu, badan atau pejabat negara dalam melakukan suatu tindakan, harus berdasarkan peraturan perundang-undangan.

¹³M. Tahir Azhari, Negara Hukum : Suatu Studi tentang Prinsip-prinsip Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini, Bulan Bintang, Jakarta, 2005, h. 83-84.

¹⁴Jimly Asshiddiqie, *e-book* Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia, h. 55-56.

2. Teori Kewenangan

Dalam menjalankan penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan, diperlukan suatu legitimasi yang mendasari penyelenggaraan tersebut. Yakni dengan adanya kewenangan yang diberikan oleh Peraturan Perundang-undangan. Dengan demikian kewenangan merupakan salah legalitas yang mutlak diperlukan.

Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*theruleandtheruled*).¹⁵

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, dapat terjadi kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum, atau lebih tepatnya kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum.

Kita harus membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu “*onderdeel*” (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.¹⁶

Menurut Prayudi, ada perbedaan antara pengertian kewenangan (*authority, gezag*) dan wewenang (*competence, bevoegdheid*).

¹⁵Miriam Budiardjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1998, h. 35-36.

¹⁶Ateng Syafrudin, Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Bandung, Universitas Parahyangan, 2000, h. 22.

Kewenangan adalah :

- a. Apa yang disebut “kekuasaan formal”, yaitu kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh UU) atau dari kekuasaan eksekutif administratif.
- b. Kewenangan biasanya terdiri dari beberapa wewenang.
- c. Kewenangan adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan. Contohnya: kewenangan di bidang kehakiman atau kekuasaan mengadili yang disebut: kompetensi / yuridiksi.¹⁷

Sedangkan yang dimaksud wewenang adalah :

Kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik. Contoh: wewenang menandatangani / menerbitkan surat-surat izin dari seorang pejabat atas nama menteri, sedangkan kewenangnya tetap berada ditangan menteri (biasa disebut delegasi wewenang).¹⁸

Dari berbagai pengertian kewenangan sebagaimana tersebut di atas, dapat diketahui bahwa kewenangan (*authority*) memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang (*competence*), yaitu :

- a. Menurut Ateng Syafrudin, kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang adalah suatu spesifikasi dari kewenangan, artinya barang siapa (subyek hukum) yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka ia berwenang untuk melakukan sesuatu yang tersebut dalam kewenangan itu.
- b. Menurut Prayudi, wewenang merupakan bagian dari kewenangan, yang mana wewenang tersebut adalah kuasa atau hak yang dimiliki oleh suatu badan, lembaga, atau pejabat dalam menjalankan dan melaksanakan penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan sesuai dengan aturan peraturan perundang-undangan.

¹⁷Jum Anggriani, Hukum Administrasi Negara, Cetakan Pertama, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2012, h. 87.

¹⁸*Ibid.*, h. 88.

Kewenangan yang dimiliki oleh organ (institusi) pemerintahan dalam melakukan perbuatan nyata (*riil*), mengadakan pengaturan atau mengeluarkan keputusan selalu dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh dari konstitusi secara atribusi, delegasi, maupun mandat.

Mengenai atribusi, delegasi, dan mandat ini H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt mendefinisikan sebagai berikut:

- a. *Atributie: toetkening van een bestuursbevoegheid door een wetgever aan een bestuursorgaan*, (atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan).
- b. *Delegatie: overdracht van een bevoegheid van het ene bestuursorgaan an een ander*, (delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya).
- c. *Mandaat: een bestuursorgaan laat zijn bevoegheid namens hem uitoefenen door een ander*, (mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya).¹⁹

Dari uraian di atas dapat diketahui bahwa atribusi merupakan kewenangan yang diberikan kepada suatu organ (institusi) pemerintahan atau lembaga negara oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini adalah asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan perluasan kewenangan sebelumnya dan memberikan kepada organ yang berkompeten. Pada kewenangan delegasi, harus ditegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada organ pemerintahan yang lain. Pada mandat tidak terjadi pelimpahan apapun dalam arti pemberian wewenang, akan tetapi, yang diberi mandat bertindak atas nama pemberi mandat. Dalam pemberian mandat, pejabat yang diberi

¹⁹*Ibid.*, h. 102.

mandat menunjuk pejabat lain untuk bertindak atas nama mandator (pemberi mandat).

Ada perbedaan mendasar antara kewenangan atribusi dan delegasi. Pada atribusi, kewenangan yang ada siap dilimpahkan, tetapi tidak demikian pada delegasi. Berkaitan dengan asas legalitas, kewenangan tidak dapat didelegasikan secara besar-besaran, tetapi hanya mungkin dibawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi tersebut.

Delegasi harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut :

- a. Delegasi harus definitif, artinya delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu.
- b. Delegasi harus berdasarkan ketentuan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan jika ada ketentuan yang memungkinkan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan.
- c. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi.
- d. Kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegasi berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut.
- e. Peraturan kebijakan (*beleidsregel*), artinya delegasi memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.²⁰

Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang sah. Dengan demikian, pejabat (organ) dalam mengeluarkan keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut.

Suatu wewenang pasti memiliki sifat-sifat yang dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum dari apa yang telah menjadi wewenangnya. Hal ini digunakan untuk mengklasifikasikan terkait dengan tindakan yang dapat

²⁰Ateng Syafrudin, Op. Cit, h. 25.

dilakukan oleh lembaga atau pejabat negara. Sifat-sifat dari wewenang tersebut antara lain:

- a. Wewenang Terikat : wewenang ini terjadi apabila dalam peraturan dasarnya sedikit banyak ditentukan tentang isi dari keputusan yang harus diambil. Bila peraturan dasar tersebut menentukan isi dari keputusan yang harus diambil secara terinci, maka wewenang pemerintahan ini disebut wewenang pemerintahan yang terikat. Jadi badan/pejabat TUN yang bersangkutan tidak dapat berbuat lain daripada menjalankan secara harfiah dari apa yang tertulis dalam rumusan peraturan dasarnya.
- b. Wewenang Fakultatif : dikatakan wewenang pemerintahan yang fakultatif (ada pilihan), apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan yang bagaimana wewenang tersebut dapat digunakan, maka wewenang yang demikian itu dapat dikatakan sedikit banyak dikatakan terikat. Dalam hal ini badan/pejabat TUN yang bersangkutan tidak wajib untuk menerapkan wewenangnya. Jadi masih ada pilihan, sekalipun itu hanya dapat dilakukan apabila hal-hal atau keadaan-keadaan tertentu sebagaimana yang ditentukan dalam peraturan dasarnya dipenuhi.
- c. Wewenang Bebas (Diskresioner) : Dalam kenyataannya, wewenang untuk menentukan isi dari keputusan atau pengaturan sebagai penerapan wewenang pemerintahan lebih lanjut biasanya tidak pernah bersifat terikat. Pada kebiasaannya, pembuat UU menyerahkan pengaturan norma yang lebih konkret dan individual lebih lanjut kepada badan/pejabat TUN yang diberi wewenang. Jadi biasanya pada peraturan dasarnya memberikan suatu ruang lingkup kebebasan kepada badan/pejabat TUN (tidak bersifat mengikat sama sekali).²¹

Berdasarkan penjelasan sifat wewenang di atas, pada umumnya, lembaga atau pejabat negara hanya mempunyai sifat wewenang terikat, yang sumber wewenang tersebut sudah tertulis jelas dalam peraturan dasarnya. Namun, dalam pelaksanaannya tidak menutup kemungkinan adanya lembaga atau pejabat negara juga mempunyai sifat wewenang fakultatif ataupun wewenang bebas (diskresioner).

²¹Jum Anggriani, *Op. Cit.*, h. 95-96.

3. Peradilan Tata Usaha Negara

Definisi Pengadilan menurut UU PTUN Pasal 1 angka 1 yaitu “Pengadilan tata usaha negara dan pengadilan tinggi tata usaha negara di lingkungan peradilan tata usaha negara.” Sedangkan definisi Tata Usaha Negara menurut UU PTUN Pasal 1 angka 7 yaitu “administrasi negara yang melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah. Menurut UUD NRI Tahun 1945, yang dimaksud “urusan pemerintahan” ialah kegiatan yang bersifat eksekutif.

Pengadilan Tata Usaha Negara lazimnya disingkat PTUN, secara resmi dibentuk dan dijalankan pada tanggal 14 Januari 1991 berdasarkan Keppres Nomor 52 Tahun 1990 tentang pembentukan PTUN Palembang, Medan, Jakarta, Surabaya, dan Ujung Pandang. Disertai dengan PP Nomor 7 Tahun 1991 tentang penerapan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang PTUN. Dalam Pasal 4 UU PTUN menyebutkan bahwa “PTUN adalah salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan terhadap sengketa Tata Usaha Negara.”

Mengenai definisi Sengketa Tata Usaha Negara dalam UU PTUN Pasal 1 angka 10, Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Di dalam UU PTUN Pasal 1 angka 9 mengatur bahwa “Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Susunan Organisasi Pengadilan Tata Usaha Negara terdiri dari Pimpinan (Ketua PTUN dan Wakil Ketua PTUN), Hakim Anggota, Panitera, dan Sekretaris.

PTUN merupakan suatu pengadilan yang istimewa karena yang datang beracara disana adalah pejabat-pejabat negara saja, camat, bupati/wali kota, gubernur dan pejabat-pejabat lainnya. Berbeda halnya dengan pengadilan negeri yang umumnya sering dikunjungi oleh pencuri dan pelaku-pelaku tindak pidana. Namun, tidaklah dapat dipungkiri dengan keistimewaan yang dimilikinya tidaklah menjamin akan terciptanya keadilan ditengah-tengah masyarakat yang masih belum memenuhi harapan masyarakat pencari keadilan. Banyaknya putusan PTUN yang tidak dapat dieksekusi telah menimbulkan pesimisme dan apatisme dalam masyarakat.

Ada beberapa kekhususan yang membedakan Pengadilan Tata Usaha Negara dengan lingkungan Peradilan lainnya, diantaranya :

- a. Peranan hakim yang aktif karena ia dibebani tugas untuk mencari kebenaran materiil.
- b. Adanya ketidak seimbangan antara kedudukan Penggugat dan Tergugat (Pejabat Tata Usaha Negara). Dengan mengingat hal ini maka perlu diatur adanya kompensasi, karena diasumsikan bahwa kedudukan Penggugat (orang atau badan hukum perdata), adalah dalam posisi yang lebih lemah dibandingkan Tergugat selaku pemegang kekuasaan publik.

- c. Sistem pembuktian yang mengarah kepada pembuktian bebas.
- d. Gugatan di Pengadilan tidak mutlak bersifat menunda pelaksanaan Keputusan tata Usaha Negara yang digugat.
- e. Putusan hakim tidak boleh melebihi tuntutan Penggugat, tetapi dimungkinkan membawa Penggugat ke dalam keadaan yang lebih buruk sepanjang hal ini diatur dalam Undang-undang.
- f. Putusan hakim tidak hanya berlaku bagi para pihak yang bersengketa, tetapi juga berlaku bagi pihak-pihak yang terkait.
- g. Para pihak yang terlibat dalam sengketa harus didengar penjelasannya sebelum hakim membuat putusannya.
- h. Dalam mengajukan gugatan harus ada kepentingan dari sang Penggugat.
- i. Kebenaran yang dicapai adalah kebenaran materiil dengan tujuan menyalurkan, menyasikan, menyeimbangkan kepentingan perseorangan dengan kepentingan umum.²²

Keberadaan Pengadilan Tata Usaha Negara merupakan salah satu pilar dari negara hukum, karena di satu sisi mempunyai peranan menonjol yaitu sebagai lembaga kontrol (pengawas) terhadap sikap tindak administrasi negara supaya tetap berada dalam ranah hukum, di sisi lain sebagai wadah untuk melindungi hak individu dan warga masyarakat dari tindakan penyalahgunaan wewenang dan atau tindakan sewenang-wenang administrasi negara. “Oleh karena hukum itu memberikan pembatasan-pembatasan yang demikian itu, maka institusi hukum itu hanya bisa berjalan dan berkembang dengan seksama didalam suatu lingkungan sosial politik yang bisa dikendalikan secara efektif oleh hukum.”²³

Ada juga ungkapan yang mengatakan hakim hanyalah corongnya undang-undang. “Sejalan dengan pernyataan Satjipto Rahardjo, di Indonesia yang sistem hukumnya digolongkan kedalam *civil law system*, peranan hakim

²²C.S.T.Kansil, Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, Pradnya Paramita, Jakarta, 2000, h. 57.

²³Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, Citra Aditya Bakti, 2000, h. 148.

tidak begitu menonjol, seperti di negara-negara dengan *system common law*.²⁴

Dalam suatu proses beracara di pengadilan, salah satu tugas hakim adalah untuk menetapkan hubungan hukum yang sebenarnya antara pihak yang berperkara. Hubungan hukum inilah yang harus dibuktikan kebenarannya di depan sidang pengadilan. Pada prinsipnya, yang harus dibuktikan adalah semua peristiwa serta hak yang dikemukakan oleh salah satu pihak yang kebenarannya di bantah oleh pihak lain. Pihak penggugat diberikan kesempatan terlebih dahulu untuk membuktikan kebenaran dalil gugatannya. Setelah itu, pihak tergugat diberikan kesempatan untuk membuktikan kebenaran dalil sangkalannya. Untuk membuktikan dalil-dalil yang dikemukakan oleh para pihak yang bersengketa diperlukan alat bukti.

Dalam UU PTUN Pasal 100, dikenal 5 macam alat bukti, yaitu :

- a. Surat atau tulisan;
- b. Keterangan ahli;
- c. Keterangan saksi;
- d. Pengakuan para pihak;
- e. Pengetahuan hakim.

Menurut Sudikno Mertokusumo, bahwa alat bukti surat atau tulisan adalah : “segala sesuatu yang memuat tanda-tanda bacaan yang dimaksudkan untuk mencurahkan isi hati atau menyampaikan buah pikiran seseorang dan dipergunakan sebagai pembuktian”.

4. Konsep Kepegawaian

²⁴Satjipto Rahardjo, Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis, Genta Publishing, 2009, h. 95.

Konsep Aparatur Sipil Negara menurut undang-undang positif dapat diartikan sebagai ASN. Aparatur Sipil Negara merupakan bagian dari manajemen kepegawaian negara di bawah kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan (Pasal 4 ayat 1 UUD NRI 1945).

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, “Aparatur Negara” didefinisikan sebagai “alat kelengkapan negara”, terutama yang meliputi bidang kelembagaan, ketatalaksanaan, dan kepegawaian, yang mempunyai tanggung jawab melaksanakan roda pemerintahan sehari-hari’. Manajemen menitikberatkan pada kepegawaian negara dikenal dengan “profesi pegawai” yang bekerja di pemerintahan yang melaksanakan “Public Civil Servant Service”. Kepegawaian negara di Indonesia dikenal dengan sebutan Pegawai Negeri Sipil (selanjutnya PNS). Dahulu dikenal dengan sebutan PAMONG PROJO atau PANGREH PROJO. Dengan adanya Undang-Undang No. 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, kepegawaian negara yang disebut dengan istilah “aparatur sipil Negara” (selanjutnya ASN), mencakup Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK).²⁵

Aparatur Sipil Negara (ASN) adalah profesi bagi Pegawai Negeri Sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. ASN adalah penyelenggara negara yang terdapat dalam semua lini pemerintahan. Pelaksana kegiatan administrasi negara dilaksanakan oleh ASN sebagai sumber daya manusia penggerak birokrasi pemerintah. Menurut Paul Pigors, tujuan pengelolaan kepegawaian negara adalah: 1). Agar penggunaan dan kinerjanya bisa efektif, tidak boros dan menghasilkan kerja yang sesuai yang dibutuhkan; 2). Pengembangan kariernya dijamin secara jelas sesuai dengan kompetensi diri dan kompetensi jabatan; 3). Kesejahteraan hidupnya dijamin.²⁶

Pengaturan ASN tidak terlepas dari pengaturan kepegawaian negara yang telah berlangsung dalam perjalanan panjang yang dilakukan oleh pemerintah. Undang-undang yang selama ini menjadi dasar pengelolaan kepegawaian negara adalah: Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang

²⁵Sri Mamudji, Tri Hayati, dan Daly Erni, Dalam artikel yang berjudul HAN SEKTORAL APARATUR SIPIL NEGARA (ASN), bem.law.ui.ac.id/fhuiguide/uploads/materi/aparatur-sipil-negara.pdf, diunduh pada 2 Juni 2016, pukul 05:59 WIB.

²⁶*Ibid.*

Pokok-Pokok Kepegawaian sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 pembuatannya dalam suasana sistem politik dan sistem pemerintahan yang otoriter dan sentralistik. Sedangkan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 pembuatannya dalam suasana pemerintahan reformasi. Di dalam pelaksanaannya, kedua undang-undang yang berbeda jiwa pembuatannya digunakan bersama-sama. UU No. 43 Tahun 1999 merevisi dan bukan menghapus UU No. 8 Tahun 1974. Dari perjalanan pelaksanaan kedua undang-undang tersebut menurut para pakar terjadi sikap yang ambivalen, yakni di satu sisi sesuai dengan era reformasi dengan dilakukannya desentralisasi ke daerah, di sisi lain peranan pemerintah pusat melalui kementerian sektor memperkuat peran sentralnya. Dari persoalan itulah, yang menjadikan DPR sejak tahun 2011 berinisiatif merancang RUU Kepegawaian yang menekankan pada konsep jabatan profesi bagi kepegawaian. Oleh karena itu, lahirnya UU ASN sebagai pengganti UU Kepegawaian sebelumnya yang diperuntukan untuk meningkatkan :

- (c) Efektivitas pelaksanaan tugas pemerintahan dan pembangunan
- (d) Independensi PNS dari tekanan politik
- (e) Profesionalisme birokrasi
- (f) Kompetensi aparatur
- (g) Kinerja PNS
- (h) Kapasitas kelembagaan bidang SDM Aparatur
- (i) Integritas birokrasi
- (j) Kesejahteraan PNS
- (k) Kualitas pelayanan publik
- (l) Pembinaan dan pengawasan

Dalam mewujudkan “berlangsungnya kegiatan administrasi negara” pelaksanaannya dilakukan oleh aparatur sipil negara sebagai sumber daya

manusia penggerak birokrasi pemerintah. Aparatur sipil negara dan pengisian jabatan administrasi negara bekerja atas dasar otoritas yang sah yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Barulah setelah ia memiliki kewenangan yang sah, aparatur sipil negara sebagai penggerak birokrasi pemerintah melakukan pelayanan publik untuk masyarakat.

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. Selanjutnya pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan Pasal 11 UU ASN, tugas ASN adalah :

- a. Melaksanakan kebijakan publik yang dibuat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. Memberikan pelayanan publik yang profesional dan berkualitas; dan
- c. Mempererat persatuan dan kesatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia.