

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Permasalahan

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Amandemen Ketiga Pasal 1 ayat (3) dijelaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Negara Indonesia menempatkan pengaturan konsepsi negara hukum dalam konstitusinya agar penegasan konsep negara hukum terpatri dalam kehidupan kenegaraan dan menjadi landasan yang kuat dalam menjalankan roda pemerintahan dan kehidupan bernegara. Selain itu, penempatan negara hukum dalam konstitusi dapat dimaknai sebagai upaya melembagakan dan membudayakan ketaatan terhadap hukum dalam menjalankan roda pemerintahan.¹ Makna negara hukum adalah kekuasaan negara dibatasi oleh hukum dalam arti bahwa segala sikap, tingkah laku dan perbuatan, baik yang dilakukan penguasa maupun warga negara harus berdasarkan atas hukum.² Hal ini berarti bahwa hukum berlaku terhadap seluruh warga negara, termasuk Aparatur Sipil Negara.

Berbicara tentang Aparatur Sipil Negara, hal ini diatur di dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (selanjutnya disebut UU ASN), bahwa aparatur sipil negara terdiri dari pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja. Lebih lanjut dalam

¹Janpatar Simamora, 2014, Tafsir Makna Negara Hukum Dalam Perspektif Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, *Jurnal Dinamika Hukum Vol. 14 No.3* Fakultas Hukum Universitas HKBP Nommensen, Medan, hlm. 550-551.

²Abdul Aziz Hakim, 2011, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 8.

Pasal 1 angka 3 UU ASN dijelaskan pula bahwa pegawai negeri sipil adalah warga negara Indonesia yang telah memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai pegawai Aparatur Sipil Negara secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan.

Pembahasan terkait pegawai negeri sipil erat kaitannya dengan birokrasi pemerintahan sebagaimana dijelaskan Sri Hartini dan Tedi Sudrajat bahwa peranan pegawai negeri sipil dalam setiap organisasi pemerintahan sangatlah menentukan, sebab pegawai negeri sipil merupakan tulang punggung pemerintahan dalam melaksanakan pembangunan nasional.³ Untuk itu, pegawai negeri sipil dalam melaksanakan tugas dan jabatan yang diemban, dituntut menjaga martabat dan kehormatan sesuai dengan kode etik dan kode perilaku Aparatur Sipil Negara sebagaimana yang diatur dalam Pasal 5 ayat (2) UU ASN yang mengatur perilaku pegawai negeri sipil sebagai berikut:

- a. melaksanakan tugasnya dengan jujur, bertanggung jawab, dan berintegritas tinggi;
- b. melaksanakan tugasnya dengan cermat dan disiplin;
- c. melayani dengan sikap hormat, sopan, dan tanpa tekanan;
- d. melaksanakan tugasnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e. melaksanakan tugasnya sesuai dengan perintah atasan atau pejabat yang berwenang sejauh tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan etika pemerintahan;
- f. menjaga kerahasiaan yang menyangkut kebijakan negara;
- g. menggunakan kekayaan dan barang milik negara secara bertanggung jawab, efektif, dan efisien;
- h. menjaga agar tidak terjadi konflik kepentingan dalam melaksanakan tugasnya;
- i. memberikan informasi secara benar dan tidak menyesatkan kepada pihak lain yang memerlukan informasi terkait kepentingan kedinasan;
- j. tidak menyalahgunakan informasi intern negara, tugas, status, kekuasaan, dan jabatannya untuk mendapat atau mencari keuntungan atau manfaat bagi diri sendiri atau untuk orang lain;

³Sri Hartini dan Tedi Sudrajat, 2017, *Hukum Kepegawaian di Indonesia Edisi Kedua*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 33

- k. memegang teguh nilai dasar sebagai bagian dari Aparatur Sipil Negaradan selalu menjaga reputasi dan integritas; dan
- l. melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai disiplin Pegawai Aparatur Sipil Negara.

Selanjutnya dalam Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps Dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil, menjelaskan bahwa nilai-nilai dasar yang harus dijunjung tinggi oleh pegawai negeri sipil sebagai berikut:

- a. ketaqwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- b. kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945;
- c. semangat nasionalisme;
- d. mengutamakan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi atau golongan;
- e. ketaatan terhadap hukum dan peraturan perundang-undangan;
- f. penghormatan terhadap hak asasi manusia;
- g. tidak diskriminatif;
- h. profesionalisme, netralitas, dan bermoral tinggi;
- i. semangat jiwa korps.

Dari ketentuan tersebut jelas bahwa, pegawai negeri sipil dituntut mampu melaksanakan tugas secara seimbang dan selaras. Pegawai negeri sipil harus memahami dan melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan dengan sebaik-baiknya, taat terhadap hukum yang berlaku serta bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme. Disamping itu, setiap pegawai negeri sipil harus menunjukkan akuntabilitasnya dengan mempertanggungjawabkan seluruh pelaksanaan tugas yang dibebankan kepadanya baik kepada bangsa dan negara maupun masyarakat melalui pimpinan atau atasan langsungnya.

Berkaitan dengan pelanggaran kode etik dan kode perilaku pegawai negeri sipil tersebut, maka pegawai negeri sipil dapat dijatuhkan hukuman sesuai dengan tingkat kesalahannya, dimana hukuman terberat yang dapat dijatuhkan kepada pegawai negeri sipil adalah pemberhentian tidak dengan hormat. Pemberhentian sebagai pegawai negeri sipil sesungguhnya menghilangkan status

kepegawaian seseorang, tetapi berhak menerima hak-hak kepegawaian yang telah diatur oleh undang-undang. Namun pemberhentian tidak dengan hormat sebagai pegawai negeri sipil tidak hanya menghilangkan status kepegawaiannya tapi juga menyebabkan yang bersangkutan kehilangan jaminan atas pensiun. Padahal jaminan atas pensiun merupakan salah satu penghargaan yang diterima oleh pegawai negeri sipil dari negara atas pengabdianya selama bekerja.⁴ Sebagaimana yang dijelaskan dalam Pasal 87 ayat (4) huruf b UU ASN, bahwa pegawai negeri sipil diberhentikan tidak dengan hormat karena dihukum penjara atau kurungan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan dan/atau pidana umum.

Lebih lanjut Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia melalui putusannya Nomor 87/PUU-XVI/2018 tanggal 25 April 2019 menghilangkan frasa “dan/atau pidana umum” dalam Pasal 87 ayat (4) huruf b UU ASN karena bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sehingga Pasal 87 ayat (4) huruf b UU ASN menjadi, dihukum penjara atau kurungan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan.

Ketentuan tersebut kemudian diatur lebih lanjut dalam Pasal 252 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil (selanjutnya disebut PPManajemen Pegawai Negeri Sipil) dijelaskan bahwa

⁴ Fitri Rahmadhani Muvariz, 2019, Analisis Aspek Keadilan Dari Pemberhentian Tidak Dengan Hormat Sebagai Pegawai Negeri Sipil Di Indonesia, *Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 16 No.2 - Juni 2019*, Jakarta, hlm. 191.

pemberhentian karena melakukan tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan ditetapkan terhitung mulai akhir bulan sejak putusan pengadilan atas perkaranya yang telah memiliki kekuatan hukum tetap. Oleh karena itu kejahatan jabatan merupakan tindak pidana yang dilakukan oleh para pejabat yang memegang kekuasaan dan harus dihukum pidana, diantara bentuknya adalah tindak pidana korupsi.⁵

Bagi pegawai negeri sipil yang diduga melakukan tindak pidana korupsi dan dikenakan tahanan sementara, maka mulai saat penahanannya terhadap pegawai tersebut diberhentikan sementara. Jika pada proses hukum yang telah dijalani pegawai negeri sipil tersebut dinyatakan tidak bersalah maka status kepegawaiannya dikembalikan dan dipekerjakankembali pada jabatannya semula. Tapi jika pada proses hukumnya dinyatakan bersalah, maka terhadap pegawai negeri sipil tersebut harus diberhentikan tidak dengan hormat.⁶ Sanksi yang dikenakan kepada pegawai negeri sipil yang melakukan tindak pidana korupsi tersebut karena telah menyalahgunakan kepercayaan yang diberikan negara kepadanya.⁷

Sehubungan dengan tindak pidana korupsi, maka dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dijelaskan bahwa setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan

⁵ Wirjono Prodjodikoro, 2003, *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia*, Refika Aditama, Bandung, hlm. 215.

⁶ Wirza Fahmi, Mahdi Syahbandir dan Efendi, 2017, *Kedudukan Pegawai Negeri Sipil Yang Diberhentikan Secara Tidak Hormat Karena Melakukan Tindak Pidana Kejahatan Jabatan*, *Syiah Kuala Law Journal Vol. 1 (1)*, Banda Aceh, hlm. 249.

⁷ Indra Kumalasari Munthe, 2017, *Analisis Yuridis Tindak Pidana Korupsi Yang Dilakukan Oleh Aparatur Sipil Negara Ditinjau Dalam UU Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara*, *Jurnal Hukum Kaidah Universitas Islam Sumatera Utara*, Medan, hlm. 22.

memperkaya diri sendiri atau orang lain yang suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

Korupsi digolongkan sebagai kejahatan luar biasa (*ekstra ordinary crime*), tidak saja karena modus dan teknik yang sistematis, namun akibat yang ditimbulkan kejahatan korupsi bersifat paralel dan merusak seluruh sistem kehidupan, baik dalam segi ekonomi, politik, sosial-budaya dan bahkan sampai pada kerusakan moral serta mental masyarakat. Rusaknya sistem kehidupan ekonomi sehingga merugikan negara, yang dapat mengganggu perekonomian negara. Negara disini tidak hanya menyangkut negara dalam lingkup pemerintahan pusat, tetapi juga menyangkut pemerintahan daerah, hal ini terjadi karena memang tidak dapat dipungkiri bahwa kekuasaan baik di pusat maupun di daerah memang cenderung lebih mudah untuk melakukan korupsi.⁸

Berdasarkan data dari Badan Kepegawaian Negara Republik Indonesia Tahun 2018, terdapat 2.674 pegawai negeri sipil yang terlibat Tindak Pidana Korupsi dengan putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap (*inkracht*). Sebanyak 2.357 orang masih aktif sebagai pegawai negeri sipil dan hanya 317 pegawai negeri sipil yang diberhentikan tidak dengan hormat. Jumlah tersebut terdiri dari 1.917 pegawai negeri sipil bekerja aktif di Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, 342 pegawai negeri sipil bekerja di Pemerintah Daerah Provinsi

⁸Mien Rukmini, 2010, *Aspek Hukum Pidana dan Kriminologi*, Alumni, Bandung, hlm.111.

dan 98 pegawai negeri sipil bekerja di Kementerian/Lembaga di Wilayah Pusat.⁹

Selanjutnya pada tanggal 13 September 2018, Menteri Dalam Negeri, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi dan Kepala Badan Kepegawaian Negara mengeluarkan Keputusan Bersama Nomor 182/6597/SJ/, Nomor 15 Tahun 2018, dan Nomor 153/KEP/2018 tentang Penegakan Hukum Terhadap Pegawai Negeri Sipil Yang Telah Dijatuhi Hukuman Berdasarkan Putusan Pengadilan Yang Berkekuatan Hukum Tetap Karena Melakukan Tindak Pidana Kejahatan Jabatan atau Tindak Pidana Kejahatan yang Ada Hubungannya Dengan Jabatan. Ruang lingkup keputusan ini adalah penjatuhan sanksi disiplin berupa pemberhentian tidak dengan hormat sebagai pegawai negeri sipil bagi yang terbukti melakukan tindak pidana jabatan atau yang berhubungan dengan jabatan, penjatuhan sanksi bagi Pejabat Pembina Kepegawaian dan Pejabat yang berwenang yang tidak menjatuhkan sanksi, peningkatan sistem informasi kepegawaian, optimalisasi pengawasan dan peningkatan peran Aparat Pengawas Internal Pemerintah dan monitoring pelaksanaan keputusan ini secara terpadu.

Khusus di Provinsi Sumatera Barat, sebanyak 84 orang pegawai negeri sipil yang terlibat Tindak Pidana Korupsi dengan putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap (*inkracht*) masih aktif bekerja, seperti dapat dilihat pada tabel 1 berikut ini:

Tabel 1

⁹Badan Kepegawaian Negara Republik Indonesia, 2018, *Siaran Pers Nomor 023/RILIS/BKN/IX/2018: BKN-Kemendagri-KemenPANRB Sepakati Komitmen Percepat Pemberhentian 2.357 PNS Tipikor*, Jakarta, hlm. 1

**Pegawai Negeri Sipil yang Terlibat Tindak Pidana Korupsi
di Lingkup Provinsi Sumatera Barat Tahun 2019**

No	Pemerintah Daerah	Jumlah PNS Aktif yang terlibat Tipikor sudah <i>Inkracht</i>
1.	Pemerintah Provinsi Sumatera Barat	12
2.	Pemerintah Kota Bukittinggi	4
3.	Pemerintah Kota Padang	-
4.	Pemerintah Kota Padang Panjang	6
5.	Pemerintah Kota Pariaman	1
6.	Pemerintah Kota Payakumbuh	2
7.	Pemerintah Kota Sawahlunto	2
8.	Pemerintah Kota Solok	2
9.	Pemerintah Kabupaten Agam	3
10.	Pemerintah Kabupaten Dharmasraya	6
11.	Pemerintah Kabupaten Kepulauan Mentawai	11
12.	Pemerintah Kabupaten Lima Puluh Kota	4
13.	Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman	2
14.	Pemerintah Kabupaten Pasaman	3
15.	Pemerintah Kabupaten Pasaman Barat	9
16.	Pemerintah Kabupaten Pesisir Selatan	4
17.	Pemerintah Kabupaten Sijunjung	6
18.	Pemerintah Kabupaten Solok	4
19.	Pemerintah Kabupaten Solok Selatan	3
20.	Pemerintah Kabupaten Tanah Datar	-
Jumlah		84

Sumber: Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Sumatera Barat Tahun 2019

Berdasarkan tabel di atas jelas bahwa dari 20 Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota yang ada di lingkup Provinsi Sumatera Barat, diketahui jumlah terbanyak pegawai negeri sipil aktif yang terlibat tindak pidana korupsi dengan putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap (*inkracht*) adalah di Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Barat yaitu sebanyak 12 (dua belas) orang. Sedangkan 72 orang pegawai negeri sipil sisanya berdinasi di Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Barat.

Dari uraian di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **MEKANISMEPELAKSANAANPEMBERHENTIAN TIDAK DENGAN HORMAT PEGAWAI NEGERI SIPIL YANG TERLIBAT TINDAK PIDANA KORUPSI DI PEMERINTAH DAERAH PROVINSI SUMATERA BARAT.**

B. Rumusan Permasalahan

Berdasarkan latarbelakang permasalahan di atas, maka dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah mekanisme pelaksanaan pemberhentian tidak dengan hormat pegawai negeri sipil yang terlibat tindak pidana korupsi di Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Barat?
2. Apakah kendala-kendala yang dihadapi Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Barat dalam pelaksanaan pemberhentian tidak dengan hormat dengan pegawai negeri sipil yang terlibat tindak pidana korupsi di Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Barat?
3. Bagaimanakah upaya-upaya Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Barat dalam pelaksanaan pemberhentian tidak dengan hormat pegawai negeri sipil yang terlibat tindak pidana korupsi di Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Barat?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis mekanisme pelaksanaan pemberhentian tidak dengan hormat pegawai negeri sipil yang terlibat tindak pidana korupsi di Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Barat.

2. Untuk menganalisis kendala-kendala yang dihadapi Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Barat dalam pelaksanaan pemberhentian tidak dengan hormat pegawai negeri sipil yang terlibat tindak pidana korupsi di Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Barat.
3. Untuk menganalisis upaya-upaya Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Barat dalam pelaksanaan pemberhentian tidak dengan hormat pegawai negeri sipil yang terlibat tindak pidana korupsi di Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Barat.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara teoritis dan praktis, yaitu :

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu hukum khususnya dalam disiplin bidang hukum administrasi negara. Selain itu, penelitian ini diharapkan mampu menyediakan referensi baru tentang mekanisme pemberhentian tidak dengan hormat pegawai negeri sipil yang terlibat tindak pidana korupsi.

2. Manfaat Praktis

- a. Penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan bagi masyarakat tentang pemberhentian tidak dengan hormat pegawai negeri sipil yang terlibat tindak pidana korupsi di Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Barat.

- b. Penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan kontribusi atau memberikan sumbangan pemikiran bagi pemerintah daerah dalam mengambil kebijakan terkait pemberhentian tidak dengan hormat pegawai negeri sipil yang terlibat tindak pidana korupsi di Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Barat.

E. Kerangka Teoritis Dan Kerangka Konseptual

1. Kerangka Teoritis

a. Teori Negara Hukum

Di dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Amandemen Ketiga menjelaskan bahwa Negara Indonesia negara hukum. Negara hukum dimaksud adalah negara yang menegakkan supermasi hukum untuk menegakkan kebenaran dan keadilan dan tidak ada kekuasaan yang tidak dipertanggungjawabkan.

Konsep negara hukum sering diterjemahkan dengan berbagai istilah yang berbeda-beda seperti *the rule of law*, *rechtsstaat*, *etat de droit* atau *estado de derecho*. Di negara-negara Eropa *Continental*, konsep negara hukum disebut dengan istilah *rechtsstaat*. Istilah *rechtsstaat* adalah merupakan bahasa Belanda yang memiliki makna dan pengertian sejajar dengan *rule of law* di negara-negara yang menganut sistem Anglo Saxon. Di Indonesia dikenal dengan istilah negara hukum yang dalam bahasa Jerman disebut dengan istilah *rechtsstaat* atau dalam bahasa Perancis disebut dengan istilah *Etat de Droit*.¹⁰

¹⁰Janpatar Simamora, 2014, *Tafsir Makna Negara Hukum Dalam Perspektif Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jurnal Dinamika Hukum Vol. 14 No.3Fakultas Hukum Universitas HKBP Nommensen, Medan, hlm 551

Sebagaimana dikemukakan Ni'matul Huda, bahwa dilihat dari latar belakang dan sistem hukum yang menopangnya, terdapat perbedaan antara konsep *rechtsaat* dengan konsep *rule of law*, meskipun dalam perkembangannya dewasa ini tidak lagi dipermasalahkan lagi perbedaan antara keduanya, karena pada dasarnya kedua konsep itu mengarah pada satu sasaran yang utama, yaitu pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia. Konsep *rechsstaat* lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme sehingga sifatnya revolusioner, sebaliknya konsep *rule of law* berkembang secara evolusioner.¹¹

Menurut Aristoteles yang memerintah dalam negara bukanlah manusia sebenarnya, melainkan pikiran yang adil, sedangkan penguasa sebenarnya hanya pemegang hukum dan keseimbangan saja. Kesusilaan yang akan menentukan baik tidaknya suatu peraturan undang-undang dan membuat undang-undang adalah sebagian dari kecakapan menjalankan pemerintahan negara. Oleh karena itu yang utama adalah mendidik manusia menjadi warga negara yang baik, karena dari sikapnya yang adil akan terjamin kebahagiaan hidup warga negaranya.¹²

Merujuk pada apa yang dikemukakan oleh A.V. Dicey bahwa setidaknya terdapat 3 (tiga) arti dari negara hukum dalam arti *rule of law*. Pertama, supremasi absolut terletak pada hukum, jadi bukan pada tindakan penguasa. Kedua, berlakunya prinsip persamaan dimuka hukum, dimana semua orang harus tunduk kepada hukum. Ketiga, konstitusi merupakan dasar atau landasan dari segala hukum yang ada bagi negara yang bersangkutan.¹³

¹¹Ni'matul Huda, 2006, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT Raja Grafindo, Jakarta, hlm.73-74

¹²Janpatar Simamora, *op cit*, hlm. 550

¹³Diana Halim Koentjoro, 2004, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Bogor, hlm. 34

Suatu negara dapat dikatakan sebagai negara hukum apabila memenuhi unsur-unsur negara hukum. Friedrich Julius Stahl mengemukakan ciri-ciri negara hukum sebagai berikut:

1. Adanya pengakuan atas hak-hak dasar manusia.
2. Adanya pembagian kekuasaan.
3. Pemerintahan berdasarkan peraturan.
4. Adanya Peradilan Tata Usaha Negara.¹⁴

Selanjutnya apabila dibandingkan dengan pendapat ahli lainnya, yaitu Hans Kelsen, memberikan argumentasi bahwa dalam kaitan negara hukum yang juga merupakan negara demokratis setidaknya-tidaknya harus memiliki 4 (empat) syarat *rechtsstaat*. Pertama, negara yang kehidupannya sejalan dengan konstitusi dan undang-undang; Kedua, negara yang mengatur mekanisme pertanggungjawaban atas setiap kebijakan dan tindakan yang dilakukan oleh penguasa; Ketiga, negarayang menjamin kemerdekaan kekuasaan kehakiman serta adanya peradilan administrasi negara; dan Keempat, negara yang melindungi hak asasi manusia.¹⁵

b. Teori Penegakan Hukum

Penegakan hukum merupakan usaha untuk mewujudkan ide-ide dan konsep-konsep hukum yang diharapkan rakyat menjadi kenyataan. Penegakan hukum merupakan suatu proses yang melibatkan banyak hal.¹⁶ Menurut Sudarto penegakan hukum adalah perhatian dan penggarapan, baik perbuatan-perbuatan

¹⁴Oemar Seno Adji, 1996, *Prasarana Dalam Indonesia Negara Hukum*, Simposium UI, Jakarta, hlm 24

¹⁵Janpatar Simamora, *op cit*, hlm. 551-552

¹⁶Dellyana, Shant, 1988, *Konsep Penegakan Hukum*, Liberty, Yogyakarta, hlm 32

yang melawan hukum yang sungguh-sungguh terjadi (*onrecht in actu*) maupun perbuatan melawan hukum yang mungkin akan terjadi (*onrecht in potentie*).¹⁷

Menurut Satjipto Rahardjo¹⁸, penegakan hukum adalah suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum (yaitu pikiran-pikiran badan pembuat undang-undang yang dirumuskan dalam peraturan-peraturan hukum) menjadi kenyataan. Adapun penegakan hukum menurut Soerjono Soekanto adalah kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan dalam kaidah-kaidah, pandangan-pandangan yang mantap dan mengejawantahkannya dalam sikap, tindak sebagai serangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan kedamaian pergaulan hidup.

Dalam penegakan hukum menurut Soerjono Soekanto dipengaruhi oleh beberapa faktor-faktor diantaranya:¹⁹

1. Hukum (undang-undang).
2. Penegakan hukum yakni pihak-pihak yang membentuk maupun yang menerapkan hukum.
3. Sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
4. Masyarakat yakni dimana hukum itu diterapkan.
5. Kebudayaan yakni sebagai hasil karya cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Dari uraian di atas maka penegakan hukum dapat dibedakan menjadi dua yaitu:²⁰

1. Ditinjau dari sudut subjeknya

Dalam arti luas, proses penegakan hukum melibatkan semua subjek hukum dalam arti setiap hubungan hukum. Siapa saja yang menjalankan aturan normatif

¹⁷Sudarto, 1986, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Alumni, Bandung. hlm.32

¹⁸ Satjipto Rahardjo, 1983, *Masalah Penegakan Hukum*, Sinar Baru, Bandung, hlm 24

¹⁹ Soerjono Soekanto, 2004, *Faktor- faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm 42

²⁰ Dellyana, Shant, *op cit*, hlm 34

atau melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu dengan mendasarkan diri pada norma aturan hukum yang berlaku, berarti dia menjalankan atau menegakkan aturan hukum. Sedangkan dalam arti sempit, penegakan hukum hanya diartikan sebagai upaya aparaturnya penegak hukum tertentu untuk menjamin dan memastikan bahwa suatu aturan hukum berjalan sebagaimana mestinya.

2. Ditinjau dari sudut objeknya, yaitu dari segi hukumnya

Dalam arti luas, penegakan hukum yang mencakup pada nilai-nilai keadilan yang didalamnya terkandung aturan formal maupun nilai-nilai keadilan yang ada dalam masyarakat. Dalam arti sempit, penegakan hukum itu hanya menyangkut penegakan peraturan yang formal dan tertulis.

c. Teori Sistem Hukum

Sosiologi hukum merupakan cabang ilmu pengetahuan yang antara lain meneliti mengapa manusia patuh pada hukum dan mengapa gagal untuk mentaati hukum tersebut serta faktor-faktor sosial lain yang memengaruhinya.²¹ Oleh karena penelitian ini termasuk ke dalam penelitian yuridis sosiologis, maka sudah barang tentu pula digunakan teori sosiologi hukum. Dengan demikian sosiologi hukum mempunyai arti penting antara lain:²²

1. Sosiologi hukum memberikan kemampuan-kemampuan bagi pemahaman terhadap hukum dalam konteks sosial.
2. Penguasaan konsep-konsep sosiologi hukum dapat memberikan kemampuan untuk mengadakan analisis terhadap efektifitas hukum dalam masyarakat baik sebagai pengendali sosial, sarana untuk mengubah masyarakat dan sarana untuk mengatur interaksi sosial agar mencapai keadaan sosial tertentu.
3. Sosiologi hukum memberikan kemungkinan dan serta kemampuan untuk mengadakan efektifitas hukum dalam masyarakat.

²¹ Soejono Soekanto, 2005, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm 11.

²² *Ibid*, hlm 26

Lon L.Fuller sebagai salah seorang ahli sosiologi hukum mempunyai pemikiran tentang hukum alam yang melihat hubungan antara hukum dan moralitas sebagai suatu keharusan untuk dibicarakan. Tetapi berbeda dengan para naturalis sebelumnya, Fuller tidak berpendapat bahwa sistem hukum itu harus sesuai dengan suatu tuntutan moralitas tertentu atau diukur dari suatu standar yang berasal dari luar sistem itu. Berbeda dengan pendapat tersebut, Fuller mendalilkan bahwa peraturan-peraturan hukum itu perlu tunduk pada *internal morality*.²³

Penegakan hukum di Indonesia agar memenuhi aspek moral dan keadilan hendaklah dikaitkan dengan 3 (tiga) faktor dari sistem hukum sebagaimana yang diutarakan oleh Lawrence M. Friedman tentang tiga unsur sistem hukum (*three elements of legal system*). Lawrence M. Friedman mengemukakan bahwa efektif dan berhasil tidaknya penegakan hukum tergantung pada struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*) dan budaya hukum (*legal culture*). Struktur hukum menyangkut aparat penegak hukum, substansi hukum meliputi perangkat perundang-undangan dan budaya hukum merupakan hukum yang hidup (*living law*) yang dianut dalam suatu masyarakat.²⁴

Struktur hukum adalah komponen struktural atau organ yang bergerak di dalam suatu mekanisme, baik dalam membuat peraturan, maupun dalam menerapkan atau melaksanakan peraturan. Substansi hukum adalah produk dari struktur hukum, baik peraturan yang dibuat melalui mekanisme struktur formal atau peraturan yang lahir dari kebiasaan. Sedangkan budaya hukum adalah nilai,

²³ Satipto Rahardjo, 2014, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm 282.

²⁴ Lawrence M. Friedman, 2009, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*, Terjemahan oleh M. Khozin), Nusa Media, Bandung, hlm. 33.

pemikiran, serta harapan atas kaidah atau norma dalam kehidupan sosial masyarakat. Ketiga unsur pembentuk sistem hukum ini memiliki keterkaitan satu sama lain dimana diantara ketiga unsur tersebut terharmonisasi di dalam proses pencapaian tujuan hukum itu sendiri. Penguatan budaya hukum nasional ini tentunya tidak terlepas dari norma-norma atau nilai-nilai dasar yang disepakati bersama sebagai bangsa dan negara yakni Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Setiap warga negara di dalam sistem hukum tersebut dapat mengambil alih dalam subsistem budaya hukum.²⁵

Agar hukum di Indonesia dapat ditegakkan dengan adil maka menurut Barda Nawawi, reformasi hukum tidak hanya berarti pembaharuan undang-undang atau substansi hukum (*legal substance reform*) tetapi juga pembaharuan struktur hukum (*legal structure reform*) dan pembaharuan budaya hukum (*legal substance reform*) yang termasuk didalamnya juga etika hukum dan ilmu/pendidikan hukum.²⁶

Masalah pembinaan kesadaran hukum erat kaitannya dengan berbagai faktor, khususnya sikap para pelaksana hukum. Artinya para penegak hukum memiliki peranan yang besar dalam membina pertumbuhan kesadaran masyarakat. Kesadaran hukum dalam konteks ini berarti kesadaran untuk bertindak sesuai dengan ketentuan hukum dan berfungsi sebagai jembatan yang menghubungkan antara peraturan hukum dengan tingkah laku anggota masyarakatnya.

²⁵ Iman Pasu Marganda Hadiarto Purba, Penguatan Budaya Hukum Masyarakat Untuk Menghasilkan Kewarganegaraan Transformatif, *Jurnal Civics Volume 14 Nomor 2* Universitas Negeri Surabaya, Surabaya, hlm. 146-147.

²⁶ Supriyanta, Demokratisasi Dalam Penegakan Hukum, *Wacana Hukum Volume VII, Edisi April 2008*, hlm.93.

Berbicara mengenai pembangunan hukum tentunya dari keberadaan kehidupan masyarakat dimana hukum tersebut berlaku dan berubah sesuai dengan dinamika yang terjadi di dalam kehidupan bermasyarakat. Hingga saat ini masih ada kesenjangan antara hukum yang seharusnya (*das sollen*) dengan hukum yang senyatanya (*das sein*). Kesenjangan ini tentunya terjadi karena adanya ketidakharmonisan antara *law in the books* dengan *law in action*. Sejalan dengan itu, maka diperlukan upaya pembangunan hukum, yang sering diartikan sebagai penyelenggaraan perubahan tertentu terhadap masyarakat (*law is a tool of social engineering*), dan tentunya pembangunan yang diharapkan oleh hukum adalah perubahan masyarakat yang secara teratur, terkendali, efektif dan efisien.²⁷

Dari uraian di atas, maka teori yang dipakai untuk menganalisis terkait mekanisme pelaksanaan pemberhentian tidak dengan hormat pegawai negeri sipil yang terlibat tindak pidana korupsi di Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Barat adalah teori sistem hukum dari Lawrence M. Friedman.

2. Kerangka Konseptual

Adapun kerangka konseptual penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Pengertian mekanisme dan pelaksanaan

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), mekanisme berarti cara kerja suatu organisasi (perkumpulan dan sebagainya).²⁸ Sedangkan pelaksanaan berarti proses, cara, perbuatan melaksanakan (rancangan, keputusan dan sebagainya).²⁹

²⁷ Iman Pasu Marganda Hadiarto Purba, *op cit*, hlm 148.

²⁸ Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Kamus Versi Online, *Arti Kata Mekanisme*, <https://kbbi.web.id/pegawai>, diakses tgl 11 Mei 2020.

²⁹ Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Kamus Versi Online, *Arti Kata Pelaksanaan*, <https://kbbi.web.id/pegawai>, diakses tgl 11 Mei 2020.

2. Pengertian Pemberhentian Tidak Dengan Hormat

Menurut KBBI kata pemberhentian berasal dari dasar henti, yang berarti keadaan tanpa gerak; halangan; jeda. Sedangkan pemberhentian berarti proses, cara, perbuatan memberhentikan. Kata memberhentikan bermakna memecat; melepas (dari pekerjaan, jabatan, dan sebagainya), sehingga kata pemberhentian adalah proses, cara, perbuatan memecat atau melepas dari pekerjaan, jabatan dan sebagainya.³⁰

Adapun di dalam Pasal 87 ayat (4) UU ASN menjelaskan bahwa pemberhentian tidak dengan hormat sebagai pegawai negeri sipil adalah pemberhentian pegawai negeri sipil yang disebabkan oleh melakukan penyelewengan terhadap Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dipidana dengan pidana penjara atau kurungan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan, menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik; atau dipidana dengan pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana dengan hukuman pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan pidana yang dilakukan dengan berencana, yang mengakibatkan yang bersangkutan kehilangan statusnya sebagai pegawai negeri sipil.

³⁰Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Kamus Versi Online, *Arti Kata Henti*, <https://kbbi.web.id/henti>, diakses tgl 11 Oktober 2019.

3. Pengertian Pegawai Negeri Sipil

Menurut KBBI pegawai berarti orang yang bekerja pada pemerintah (perusahaan dan sebagainya). Sedangkan pegawai negeri berarti pegawai pemerintah yang berada di luar politik, bertugas melaksanakan administrasi pemerintahan berdasarkan perundang-undangan yang telah ditetapkan. Adapun pegawai negeri sipil adalah pegawai negeri atau aparatur negara yang bukan militer.³¹ Dalam Pasal 1 angka 1 UU ASN menjelaskan pegawai negeri sipil adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai pegawai aparatur sipil negara secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan.

Kranenburg memberikan pengertian pegawai negeri sipil, yaitu pejabat yang ditunjuk, jadi pengertian tersebut tidak termasuk terhadap mereka yang memangku jabatan mewakili seperti anggota parlemen presiden dan sebagainya. Logemann dengan menggunakan kriteria yang bersifat materil mencermati hubungan antara negara dengan pegawai negeri sipil dengan mendefinisikan pegawai negeri sipil sebagai tiap pejabat yang mempunyai hubungan dengan negara.³²

4. Pengertian Tindak Pidana Korupsi.

Menurut Fockema Andreae, istilah korupsi berasal dari bahasa Latin *corruption* atau *corruptus*. *Corruption* berasal dari kata *corrumpere*, kata Latin yang lebih tua. Dari bahasa Latin tersebut turun ke banyak bahasa Eropa, seperti Inggris yaitu *corruption, corrupt*; Prancis yaitu *corruption*; dan Belanda yaitu *corruptie*. Dari bahasa Belanda kata itu turun ke bahasa Indonesia, yaitu

³¹Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Kamus Versi Online, *Arti Kata Pegawai Negeri Sipil*, <https://kbbi.web.id/pegawai>, diakses tgl 11 Oktober 2019.

³² Sri Hartini dan Tedi Sudrajat, *op cit*, hlm. 33-34.

korupsi.³³ Istilah korupsi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) diartikan sebagai penyelewengan atau penyalahgunaan uang negara (perusahaan dan sebagainya) untuk keuntungan pribadi atau orang lain.³⁴

Di dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (selanjutnya disebut UU Tipikor) tidak menjelaskan pengertian korupsi, sehingga untuk mengetahui apa yang dimaksud dengan korupsi, harus dilihat dalam rumusan pasal-pasal UU Tipikor, yaitu ada sekitar 13 pasal yang mengaturnya serta terdapat tiga puluh jenis tindakan yang dapat dikategorikan sebagai korupsi.

Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang termasuk dalam tindak pidana korupsi adalah setiap orang yang dikategorikan melawan hukum, melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri, menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan maupun kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

Adapun menurut H.A. Brasz mendefinisikan korupsi sebagai suatu yang berhubungan dengan penghianatan terhadap kekuasaan. Korupsi merupakan penggunaan secara diam-diam kekuasaan untuk menguntungkan diri sendiri atau orang lain, dengan menyalahgunakan wewenang yang dimiliki.³⁵

³³Andi Hamzah, 2005, *Pemberantasan Korupsi melalui Hukum Pidana Nasional dan Internasional*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 4.

³⁴Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Kamus Versi Online, *Arti Kata Korupsi*, <https://kbbi.web.id/korupsi>, diakses tgl 26 November 2019.

³⁵ Mochtar Lubis dan James Scott, 1985, *Bunga Rampai Korupsi*, LP3ES, Jakarta, hlm. 4.

5. Pengertian Pemerintah Daerah Provinsi.

Dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Sehingga pemerintah daerah adalah gubernur, bupati, atau walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi. Daerah provinsi dibagi lagi atas daerah kabupaten dan daerah kota. Setiap daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur berdasarkan undang-undang. Gubernur, Bupati dan Wali Kota sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Daerah Kota dipilih secara demokratis. Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menurut undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.

F. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan dalam penelitian ini adalah yuridis-sosiologis (*socio-legal approach*) yaitu suatu studi yang meninjau hukum sebagai fakta sosial yang bisa tersimak dalam pengalaman sebagai pola perilaku dalam wujud pranata sosial atau intuisi sosial, kajian hukum yang mengkonsepkan dan menteorikan hukum sebagai gejala sosial yang positif dan empiris.³⁶

³⁶ Soetandyo Wingnjosoebroto, 2007, *Hukum Paradigma, Metode Penelitian dan Dinamika Masalah*, Elsam dan Huma, Jakarta, hlm 183

2. Jenis Data

Jenis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah:

- a. Data Primer adalah data yang diperoleh langsung dari lapangan/masyarakat dengan melakukan wawancara kepada informan yang mempunyai keterkaitan dengan pokok bahasan. Untuk itu pemilihan informan menggunakan sistem *snowball* dimana informan yang akan diwawancarai dipilih berdasarkan pertimbangan tertentu yang dipandang dapat memberikan informasi secara maksimal.³⁷

Adapun beberapa informan yang diwawancarai adalah:

- 1) Kepala Bidang Pembinaan dan Kesejahteraan Pegawai pada Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Sumatera Barat, Lili Fitriani, SP. M.I.Kom.
 - 2) Kepala Sub Bidang Disiplin dan Pembinaan pada Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Sumatera Barat, Farida, SH
- b. Data Sekunder adalah data tambahan atau data pendukung yang memiliki kekuatan mengikat ke dalam, yang diperoleh dari bahan-bahan berupa catatan, dokumen, laporan dan sumber-sumber lain yang berhubungan dengan mekanisme pelaksanaan pemberhentian tidak dengan hormat pegawai negeri sipil yang terlibat tindak pidana korupsi seperti :
 - 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
 - 2) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun

³⁷ Suharsini Arikunto, 2006, *Prosedur Penelitian, Suatu Pendekatan dan Praktek*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm 16.

1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

- 3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.
- 4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Selain itu, data sekunder juga diperoleh dari situs, jurnal hukum dan data terkait pemberhentian tidak dengan hormat pegawai negeri sipil yang terlibat tindak pidana korupsi di Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Sumatera Barat.

3. Instrumen Penelitian

Instrumen penelitian adalah peneliti sendiri yang bertindak sebagai perencana, pelaksana dalam pengumpulan data dan melakukan analisis, menafsirkan data dan menyusun laporan penelitian. Pada langkah berikutnya berusaha mencatat dan mewawancarai informan yang berkaitan dengan pemberhentian tidak dengan hormat pegawai negeri sipil yang terlibat tindak pidana korupsi di Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Barat.

4. Teknik Pengumpulan Data

Berdasarkan tujuan penelitian, maka teknik pengumpulan data yang dilakukan adalah sebagai berikut:

a. Studi Dokumen

Dokumen adalah setiap bahan yang tertulis baik yang dipersiapkan untuk penelitian, pengujian suatu peristiwa atau *record* berupa arsip dan dokumen yang berkaitan dengan penelitian.

b. Wawancara Mendalam

Dalam wawancara mendalam (*indepth interview*) memberikan kesempatan secara terbuka dan kebebasan kepada informan untuk berbicara

secara luas dan mendalam sepanjang yang relevan dengan objek penelitian ini.

5. Teknik Pengolahan Data dan Analisis Data

Setelah dilakukan pengumpulan data yang meliputi data sekunder dan data primer, maka data yang diperoleh kemudian dipilih dan dikelompokkan sesuai dengan fenomena yang diteliti dan digunakan analisis secara kualitatif deskriptif, dimana data yang terkumpul dalam bentuk transkrip *interview* dan catatan di lapangan dianalisis secara deskriptif untuk menghasilkan suatu simpulan dalam penulisan ini.