

**ANALISIS YURIDIS FREIES ERMESSEN  
SEBAGAI DASAR KEABSAHAN KEPUTUSAN  
PEJABAT PEMBINA KEPEGAWAIAN TENTANG DEMOSI  
(STUDI PUTUSAN NOMOR: 088/G/2014/PTUN.SMG)  
*JURIDIC ANALYSIST ABOUT FREIES ERMESSEN  
AS DECISION LEGALITY FUNDAMENTAL  
BY EMPLOYMENT SUPERVISORY OFFICER ABOUT DEMOTION  
(SEMARANG STATE ADMINISTRATIVE COURT CASE STUDY  
NUMBER: 088/G/2014/PTUN.SMG)***

**Arista Jehan Sandy, Tedi Sudrajat, dan Weda Kupita  
Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman  
Jl. Prof. Dr. Hr. Boenjamin 708 Grendeng-Purwokerto 53122  
Arista.sandy296@mhs.unsoed.ac.id**

**Abstrak**

Penelitian ini bersumber pada putusan PTUN Semarang Nomor: 088/G/2014/PTUN.SMG, yang akan menguraikan bagaimana kewenangan pejabat pembina kepegawaian dalam menggunakan wewenang freies ermessen/diskresi dalam menentukan keputusan demosi, serta bagaimana pertimbangan hukum hakim dalam menentukan pembatalan keputusan demosi tersebut yang bertentangan dengan konsep freies ermessen/diskresi. Tergugat dalam perkara aquo adalah Bupati Magelang, dan objek gugatan perkara ini adalah Surat Keputusan Bupati Magelang Nomor: 821.2/123/KEP/13/2014 tanggal 26 September 2014. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif dilakukan dengan pendekatan perundangundangan, pendekatan kasus, dan pendekatan konseptual. Penulis menggunakan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dengan inventarisasi hukum normatif dan studi pustaka ilmiah yang berkaitan dengan penelitian. Bahan hukum tersebut diolah dengan metode analisis data normatif kualitatif dan menggunakan penafsiran gramatikal, penafsiran sistematis, dan penafsiran autentik. Berdasarkan penelitian ini, konsep freies ermessen dalam keputusan demosi tidak memenuhi UU No. 30 Tahun 2014 yang mengatur penggunaan freies ermessen sebagai syarat keabsahan suatu KTUN yang menggunakan wewenang bebas, karena demosi secara rigid telah diatur dalam PP No. 53 Tahun 2010 sehingga Majelis Hakim memutuskan untuk membatalkan surat keputusan tersebut karena tergugat melanggar kewenangannya sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian, surat keputusan bertentangan dengan aturan penggunaan freies ermessen, dan tergugat menggunakan dasar hukum yang tidak tepat dalam penerbitan keputusan.

Kata kunci: *Freies Ermessen*, Keputusan Demosi, Keabsahan KTUN.

### **Abstract**

*This research is sourced from the Semarang State Administrative Court Case Study Number: 088 / G / 2014 / PTUN.SMG, which will elaborate on how the Employment Supervisory Officer authority uses discretionary power in determining demotion decisions, also how the judges determines legal consideration in determining the cancellation of demotion decree that against the discretionary power principle. Defendant in this case is Magelang Regency Regent with lawsuit object is Magelang Regent Decree Number 821.2/123/KEP/13/2014 at 26 September 2014. The method research used in this study is normative juridict with statute approach, case approach, and conceptual approach. The author uses primary legal materials and secondary legal materials with normative legal inventory and scientific literature studies related to research. The legal materials is processed by qualitative data analysis methods with grammatical interpretation, systematic interpretation, and authentic interpretation. Based on this research, discretionary power principle in demotion decree is not in accordance with Legislation Number 30, 2014 that regulate about using discretionary power as decision legality fundamental that use discretionary power, because demotion is rigidly regulated in Government Regulation Number 53, 2010. The Judges decide to cancel the decree because defendant violated his authority as employment supervisory officer, the decree is against the rule of discretionary power, and defendant uses improper legal standing in issuing the decree.*

*Keywords: Discretionary Power, Demotion Decree, State Administrative Decision Legality*

## **A. PENDAHULUAN**

### **Latar Belakang**

Hukum memiliki posisi yang penting dalam penyelenggaraan pemerintahan. **A. Hamid Attamimi**, dengan mengutip **Burkens**, mengatakan bahwa negara hukum secara sederhana adalah negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum. Penyelenggaraan pemerintah tersebut diatur oleh suatu hukum yang tertulis yang dalam hal teknis diperankan oleh Hukum Administrasi Negara. Keberadaan dan sasaran dari Hukum Administrasi Negara adalah untuk mengatur mengenai tugas dan wewenang pemerintah dalam berbagai aspek. Pihak yang berperan penting demi terciptanya tujuan Hukum Administrasi Negara adalah aparatur sipil negara yang diberi jabatan pemerintahan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pejabat sebagai subyek hukum pendukung hak-hak dan kewajiban-kewajiban memiliki wewenang yang besar dalam tugas pemerintahan dan bertanggung jawab terhadap setiap perbuatan hukum administratif yang dilakukan olehnya. Setiap pejabat memiliki kewenangan bebas dalam membuat

suatu keputusan dengan tetap dibatasi oleh undang-undang. Keputusan yang bersifat bebas adalah keputusan yang didasarkan pada kewenangan bebas (*vrije bevoegheid*) atau kebebasan bertindak yang dimiliki oleh pejabat tata usaha negara baik dalam bentuk kebebasan kebijaksanaan maupun kebebasan interpretasi. Peraturan kebijakan pemerintah tidak pernah lepas dari kewenangan bebas yang lebih dikenal dengan istilah *freies ermessen* (**Ridwan HR, 2016**).

Keputusan tata usaha negara sebagai produk hukum yang dikeluarkan oleh pejabat tata usaha negara dapat digugat ke Peradilan Tata Usaha Negara apabila ada pihak yang dirugikan. Salah satu keputusan tata usaha negara yang menggunakan kewenangan bebas (*freies ermessen*) adalah objek sengketa dalam putusan No. 088/G/2014/PTUN.Smg. Ahli dari pihak tergugat yang dihadirkan dalam persidangan menyatakan bahwa terkait dengan penjatuhan jenis sanksi pembinaan tersebut dinilai sebagai suatu kebijakan, dan jika hal tersebut dimasukkan dalam kriteria *freies ermessen*, maka jenis sanksi pembinaan dalam objek sengketa ini dapat dimasukkan dalam rangka demi kepentingan umum, yakni kepentingan daerah yang bersangkutan. Objek sengketa yaitu Surat Keputusan Bupati Magelang Nomor: 821.2/123/KEP/13/2014 tanggal 26 September 2014 tentang Pemberhentian Dalam Jabatan Struktural Eselon III Dan IV Dan Pengangkatan/Penunjukan Dalam Jabatan Struktural Eselon IV Dan V Atas Nama Dwi Koendarto, S. Sos NIP: 196404081986071001 Dan Kawan-Kawan Di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Magelang. Alasan keluarnya keputusan tersebut adalah para penggugat menjadi saksi dalam sidang sengketa pemilu di Mahkamah Konstitusi mengenai hasil pemilu. Hal tersebut membuat tergugat kehilangan rasa percaya sehingga memutuskan untuk melakukan pembinaan dengan cara menurunkan jabatan para penggugat setingkat lebih rendah. Tergugat merupakan Bupati sebagai Pejabat Pembina kepegawaian yang dapat memberikan pembinaan kepada PNS sesuai kewenangannya berdasarkan PP Nomor 100 Tahun 2000 juncto PP Nomor 13 Tahun 2002. Surat keputusan tata usaha negara tersebut berisi sanksi berupa penurunan jabatan structural setingkat lebih rendah sebagaimana diatur di PP Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS.

Tergugat berpendapat bahwa surat keputusan objek sengketa yang dikeluarkan itu bukan untuk menerapkan PP Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS. Berdasarkan ketentuan PP No. 13 Tahun 2002 Tentang Perubahan Atas PP No. 100 Tahun 2000 Tentang Pengangkatan Pegawai 7 Negeri Sipil (PNS) Dalam Jabatan Struktural, Pasal 1 angka 7 menyebutkan: "Pejabat Pembina Kepegawaian Kabupaten/Kota adalah Bupati/Walikota". *juncto* Pasal 10 poin d yang berbunyi "Pegawai Negeri Sipil diberhentikan dari jabatan structural karena diangkat dalam jabatan structural lain atau jabatan fungsional". Tergugat sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Kabupaten memiliki kewenangan untuk memberikan pembinaan kepada bawahannya dalam rangka pengangkatan, pemberhentian pegawai negeri sipil dalam dan dari jabatan structural.

Pada dasarnya setiap Pejabat Tata Usaha Negara memiliki wewenang dalam membuat suatu keputusan berdasarkan kewenangan bebas (*vrije bevoegheid*) atau kebebasan bertindak yang dimiliki olehnya baik dalam bentuk kebebasan kebijaksanaan maupun kebebasan interpretasi.<sup>2</sup> Konsep ini lebih dikenal dengan istilah *freies ermessen* yang secara khas digunakan dalam bidang pemerintahan sebagai salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang (**Ridwan HR, 2016**). Namun dalam kasus ini, Majelis Hakim tidak melihat adanya alasan normatif, khususnya dalam PP Nomor 13 Tahun 2002 Tentang Perubahan atas PP Nomor 100 Tahun 2000 Tentang Pengangkatan PNS Dalam Jabatan Struktural, yang memberikan ruang kebebasan/diskresi bagi tergugat dalam menentukan jenis hukuman kepada para penggugat. Majelis Hakim berkesimpulan bahwa tindakan tergugat dalam menerbitkan surat keputusan objek sengketa adalah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yaitu PP Nomor 100 Tahun 2000 *juncto* PP Nomor 13 Tahun 2002 tentang Pengangkatan PNS dalam Jabatan Struktural dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).

### Rumusan Masalah

- a. Bagaimanakah konsep kebebasan bertindak (*freies ermessen*) dapat digunakan sebagai dasar kebijakan demosi dalam keputusan tata usaha negara?
- b. Bagaimanakah dasar pertimbangan hukum hakim pada Putusan Nomor 088/G/2014/PTUN.Smg dalam menentukan pembatalan surat keputusan objek sengketa?

### Metode Penelitian

- |                                   |   |
|-----------------------------------|---|
| 1. Tipe Penelitian                | : Yuridis Normatif  |
| 2. Metode Pendekatan              | : Pendekatan Undang-Undang, Pendekatan Kasus, dan Pendekatan Konseptual |
| 3. Spesifikasi Penelitian         | : Deskriptif  |
| 4. Sumber Bahan Hukum             | : Bahan Hukum Primer dan Bahan Hukum Sekunder                           |
| 5. Metode Pengumpulan Bahan Hukum | : Inventarisasi Bahan Hukum dan Studi Kepustakaan.                      |
| 6. Metode Penyajian Bahan Hukum   | : Teks Naratif  |
| 7. Metode Analisis Bahan Hukum    | : Normatif Kualitatif   |

## B. PEMBAHASAN

## **1. Hasil Penelitian**

### **a. Identitas Para Pihak**

#### 1) Para Penggugat

Dwi Koendarto, S.Sos; Susanto, S.H, M.H; Untung Sujoko S.Ip; Dra. Nurhidayati, M.H; Asyhari, S.Sos, M.Si; R. Andie Wibowo, S. Stp, M.Si., yang mana semuanya merupakan Pegawai Negeri Sipil. Selanjutnya disebut sebagai Para Penggugat

#### 2) Tergugat

Bupati Magelang.

Selanjutnya disebut sebagai Tergugat.

### **b. Objek Gugatan**

Surat Keputusan Bupati Magelang Nomor: 821.2/123/KEP/13/2014 tanggal 26 September 2014 tentang Pemberhentian Dalam Jabatan 10 Struktural Eselon III Dan IV Dan Pengangkatan/Penunjukan Dalam Jabatan Struktural Eselon IV Dan V Atas Nama Dwi Koendarto, S.Sos NIP: 196404081986071001 Dan Kawan-Kawan Di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Magelang.

### **c. Dalil Penggugat**

- 1) Mengabulkan gugatan Para Penggugat untuk seluruhnya;
- 2) Menyatakan batal atau tidak sah Surat Keputusan Bupati Magelang Nomor: 821.2/123/KEP/13/2014 tanggal 26 September 2014 tentang Pemberhentian Dalam Jabatan Struktural Eselon III Dan IV Dan Pengangkatan/Penunjukan Dalam Jabatan Struktural Eselon IV Dan V Atas Nama Dwi Koendarto, S.Sos NIP: 196404081986071001 Dan Kawan-Kawan Di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Magelang, khusus atas nama untuk 6 orang yaitu: Dwi Koendarto, S. SoS, Susanto, S.H, M.M, Untung Sujoko, S.IP, Dra. Nurhidayati, M.H, Asyhari, S.Sos, M.Si, dan R. Andi Wibowo, S.STP, M.SI;
- 3) Mewajibkan kepada Tergugat untuk mencabut Surat Keputusan Bupati Magelang Nomor: 821.2/123/KEP/13/2014 tanggal 26 September 2014 tentang Pemberhentian Dalam Jabatan Struktural Eselon III Dan IV Dan Pengangkatan/Penunjukan Dalam Jabatan Struktural Eselon IV Dan V Atas Nama Dwi Koendarto, S.Sos NIP: 196404081986071001 Dan Kawan-Kawan Di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Magelang, khusus atas nama untuk 6 orang yaitu: Dwi Koendarto, S. SoS, Susanto, S.H, M.M, Untung Sujoko, S.IP, Dra. Nurhidayati, M.H, Asyhari, S.Sos, M.Si, dan R. Andi Wibowo, S.STP, M.SI;
- 4) Mewajibkan Tergugat untuk merehabilitasi hak dan kedudukan serta martabat dan nama baik Para Penggugat seperti semula;
- 5) Menghukum Tergugat untuk membayar semua biaya yang timbul dalam perkara ini.

### **d. Dalil Tergugat**

- 1) Menolak gugatan Para Penggugat untuk seluruhnya;
- 2) Menghukum Para Penggugat untuk membayar biaya perkara yang timbul karena perkara ini.

### **e. Keterangan Ahli berkaitan dengan *Freies Ermessen***

- 1) Pembinaan terhadap Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan pada kasus ini merupakan kewenangan Pejabat Pembina

- Kepegawaian Daerah, tidak ada patokan tertentu karena tiap Pejabat/Bupati yang satu berbeda dengan yang lain;
- 2) Bahwa penerbitan obyek sengketa ini tidak sewenang-wenang karena jelas Bupati memiliki kewenangan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan PNS Dalam Jabatan Struktural;
  - 3) Idealnya penerbitan keputusan itu menggunakan dasar hukum kecuali dalam hal-hal tertentu misalnya ada kebijakan, dan hal ini merupakan pengecualian;
  - 4) Obyek sengketa ini secara formil bukan kebijakan karena bentuknya keputusan yang mendasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000. Namun mengandung Kebijakan yaitu pada penentuan jenis-jenis sanksinya.

**f. Pertimbangan Hukum Majelis Hakim**

- 1) Penerbitan keputusan tersebut, sebagaimana disebutkan dalam konsiderannya objek sengketa, diterbitkan dalam rangka pembinaan kepada Para Penggugat dan yang lainnya dikarenakan yang bersangkutan telah melakukan perbuatan yang tidak semestinya dengan membuat pernyataan dan/atau menjadi saksi pada Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Magelang Tahun 2013 di Mahkamah Konstitusi;
- 2) Menimbang, bahwa berdasarkan ketentuan PP Nomor 13 Tahun 2002 Tentang Perubahan atas PP Nomor 100 Tahun 2000 Tentang Pengangkatan PNS Dalam Jabatan Struktural, Pasal 10 huruf d menyebutkan Pegawai Negeri Sipil diberhentikan dari jabatan struktural karena diangkat dalam jabatan struktural lain atau jabatan fungsional;
- 3) Menimbang, bahwa terkait dengan ketentuan tersebut maka dalam hal ini pemberhentian Para Penggugat dalam Jabatan Struktural Eselon III dan IV dan Pengangkatan/Penunjukan Dalam Jabatan Struktural Eselon IV dan V dinilai sebagai pemberhentian dari Jabatan Struktural karena diangkat dalam Jabatan Struktural lain atau Jabatan Fungsional sebagaimana dimaksud ketentuan Pasal 10 huruf d. Pengangkatan dalam Jabatan Struktural Para Penggugat ditempat yang baru dikarenakan perbuatan Para Penggugat yang telah menghilangkan kepercayaan pemerintah Kabupaten Magelang atas pemberian amanah jabatan kepada yang bersangkutan, sehingga perlu dilakukan pembinaan dengan penurunan ke dalam jabatan setingkat lebih rendah;
- 4) Menimbang, bahwa penurunan ke dalam jabatan setingkat lebih rendah dalam penerapannya diatur pada ketentuan PP Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin PNS Sipil Bab Kedua Tingkat dan Jenis Hukuman Disiplin Pasal 7 angka 4 menyebutkan Jenis Hukuman Disiplin Berat;
- 5) Menimbang, bahwa dalam tatanan norma, sebagaimana diatur pada ketentuan UU Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan Pasal 1 angka 9 menyebutkan "*Diskresi adalah Keputusan dan / atau Tindakan yang ditetapkan dan / atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkrit yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundangan-undangan yang memberikan*

*pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas dan / atau adanya stagnasi pemerintahan”, Juncto Pasal 22 menyebutkan:*

1. Diskresi hanya dapat dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan yang berwenang;
  2. Setiap penggunaan Diskresi Pejabat Pemerintahan bertujuan untuk;
    - a. Melancarkan penyelenggaraan pemerintahan;
    - b. Mengisi kekosongan hukum;
    - c. Memberikan kepastian hukum dan;
    - d. Mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum.
- 6) Majelis Hakim tidak melihat adanya alasan normatif khususnya dalam PP Nomor 13 Tahun 2002 Tentang Perubahan atas PP Nomor 100 Tahun 2000 Tentang Pengangkatan PNS Dalam Jabatan Struktural yang memberikan ruang kebebasan/diskresi bagi Tergugat dalam menentukan jenis hukuman kepada para Penggugat oleh karena tidak terdapat norma yang memberikan pilihan yang dapat menimbulkan wewenang fakultatif atau wewenang bebas bagi Tergugat untuk mengambil tindakan berupa pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah, mengingat aturan dasar dan syarat penurunan jabatan setingkat lebih rendah bagi PNS telah diatur pada ketentuan PP Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin PNS Bab Kedua Tingkat dan Jenis Hukuman Disiplin Pasal 7 angka 4, Juncto Pasal 13, dan atau tidak pula dalam keadaan yang peraturannya tidak lengkap atau tidak jelas dan/atau adanya stagnasi pemerintahan, sebagai syarat dan tujuan penggunaan diskresi;
- 7) Menimbang, bahwa berdasarkan fakta-fakta dan pertimbangan hukum tersebut Majelis Hakim berkesimpulan bahwa tindakan Tergugat dalam menerbitkan Surat Keputusan adalah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yaitu PP Nomor 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan PNS dalam Jabatan Struktural Juncto PP Nomor 13 Tahun 2002 tentang Perubahan atas PP Nomor 100 Tahun 2000 dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB).

**g. Amar Putusan**

- 1) Mengabulkan gugatan para Penggugat untuk seluruhnya ;
- 2) Menyatakan batal Surat Keputusan Bupati Magelang Nomor 821.2/123/KEP/13/2014 tanggal 26 September 2014 Tentang Pemberhentian Dalam Jabatan Struktural Eselon III dan IV dan Pengangkatan / Penunjukan Dalam Jabatan Struktural Eselon IV dan V atas nama Dwi Koendarto.,S,Sos NIP. 196404081986071001 dan kawan kawan Di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Magelang, khusus atas nama Dwi Koendarto. S.Sos, Susanto, S.H., M.M., Untung Sujoko. S.IP., Dra. Nurhidayati, M.H, Asyhari, S.Sos., M.Si dan R. Andi Wibowo, S.STP., M.Si ;
- 3) Mewajibkan kepada Tergugat untuk mencabut Surat Keputusan Bupati Magelang Nomor : 821.2/123/KEP/13/2014 tanggal 26 September 2014 Tentang Pemberhentian Dalam Jabatan

Struktural Eselon III dan IV dan Pengangkatan I Penunjukan Dalam Jabatan Struktural Eselon IV dan V atas nama Dwi Koendarto., S.Sos NIP. 196404081986071001 dan kawan-kawan Dilingkungan Pemerintah Kabupaten Magelang, khusus atas nama Dwi Koendarto, S.Sos. Susanto, S.H., MM., Untung Sujoko, S.IP., Dra. Nurhidayati, M.H. Asyhari, S.Sos., M.Si dan R. Andi Wibowo, S.STP., M.Si.

## 2. Pembahasan

### a. Konsep Kebebasan Bertindak (*Freies Ermessen*) sebagai Dasar Kebijakan Demosi dalam Keputusan Tata Usaha Negara

Demosi adalah sebuah istilah yang dipakai untuk memindahkan seorang pegawai dari jabatan tertentu menuju jabatan yang lebih rendah. Secara yuridis, keputusan demosi harus mengikuti aturan dalam PP No. 53 Tahun 2010. Namun dalam kasus ini, keputusan demosi keluar berdasarkan pada PP No. 100 tahun 2000 sebagaimana telah diubah dengan PP No. 13 Tahun 2002 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural, yang mana tergugat berwenang melakukan pembinaan sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian berupa menurunkan jabatan Para Penggugat setingkat lebih rendah. Menurut pendapat Ahli yang dihadirkan oleh Tergugat dalam persidangan, keputusan tersebut secara formil bukan kebijakan sebagaimana dalam konsep kebebasan bertindak karena bentuknya keputusan yang mendasarkan pada PP No. 100 Tahun 2000. Namun keputusan tersebut mengandung kebijakan yaitu pada penentuan jenis sanksi.

Pada prinsipnya setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Dengan demikian substansi asas legalitas adalah wewenang, yakni kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu. Salah satunya adalah tindakan hukum publik sepihak yang dibagi menjadi tindakan hukum publik yang bersifat pengaturan (*besluit*) dan tindakan hukum publik yang bersifat ketetapan (*beschikking*) (Ridwan, 2002).

Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) merupakan bentuk ketetapan (*beschikking*) yang memiliki ciri-ciri khusus. Pengertiannya terdapat dalam Pasal 1 angka 9 UU No. 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Salah satu bentuk keputusan adalah keputusan yang bebas. Keputusan yang bersifat bebas adalah keputusan yang berdasarkan pada kewenangan bebas (*vrij bevoegdheid*) atau kebebasan bertindak yang dimiliki oleh pejabat tata usaha negara baik dalam bentuk kebebasan kebijaksanaan maupun kebebasan interpretasi (Ridwan HR, 2016). Istilah kebebasan bertindak ini dikenal pula dengan sebutan *freies ermessen*. UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan memberikan dasar hukum penggunaan *freies ermessen* bagi pemerintah. Undang-Undang ini menyebut *freies ermessen* dengan istilah diskresi. Undang-undang ini merupakan satusatunya yang mengatur mengenai diskresi sehingga payung hukum diskresi hanya berpatok pada UU Nomor 30 Tahun 2014 yang diatur di Bagian Ketiga Pasal 24 sampai dengan Pasal 32 setelah sekian lama diskresi dipertanyakan batas-batasnya. Sekiranya diperlukan peraturan lain yang memberikan aturan yang lebih kongkrit lagi mengenai pelaksanaan diskresi untuk memberikan dasar



keabsahan penggunaan diskresi bagi pejabat pemerintah serta membatasi wewenang diskresi yang tidak sesuai dengan asas legalitas, asas yuriditas, serta keluar dari norma-norma yang diatur dalam konsep *good governance*. Pasal 1 angka 9 UU Nomor 30 Tahun 2014 menyebutkan pengertian diskresi yaitu:

Diskresi adalah Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan.

Pengaturan mengenai diskresi diatur lebih lanjut dalam Pasal 22 undang-undang ini, yaitu:

(1)

Diskresi hanya dapat dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan yang berwenang.

(2)

Setiap penggunaan Diskresi Pejabat Pemerintahan bertujuan untuk:

- a) melancarkan penyelenggaraan pemerintahan;
- b) mengisi kekosongan hukum;
- c) memberikan kepastian hukum; dan
- d) mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum.

Implementasi pengaturan diskresi sesuai UU Nomor 30 Tahun 2014 dalam Keputusan Tata Usaha Negara/KTUN harus terlebih dahulu memenuhi syarat pembuatan KTUN sesuai peraturan yang berlaku. Penerbitan KTUN harus memenuhi syarat formil maupun syarat materil agar keputusan mempunyai kekuatan hukum (**Ridwan HR, 2016**). Keabsahan suatu KTUN diatur berdasarkan Pasal 53 angka 2 UU Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang saat ini menjadi tolak ukur untuk menguji keabsahan suatu KTUN. Ketentuan ini menyebutkan bahwa alasan-alasan yang dapat digunakan dalam gugatan yaitu:

- a) Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b) Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik

Mengenai KTUN tentang demosi (penurunan jabatan) dalam ruang lingkup kepegawaian harus dikaji lebih dulu mengenai sengketa kepegawaian itu sendiri dan peraturan tentang demosi. Sengketa kepegawaian menurut **Soengeng Prijodarminto**, merupakan suatu sengketa yang timbul sebagai akibat diterapkannya KTUN di Bidang Kepegawaian oleh badan atau pejabat yang berwenang mengenai kedudukan, hak, kewajiban, atau pembinaan Pegawai Negeri Sipil. Keputusan ini harusnya kongkrit, individual, final sebagaimana keputusan tata usaha negara (**Soengeng Prijodarminto, 1993**).

Keputusan demosi merupakan keputusan yang dapat merubah hak, kedudukan, dan kewajiban seorang Pegawai Negeri Sipil. PP Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS yang mengakomodir mengenai penurunan jabatan/demosi sebagai sanksi disiplin yang dapat dijatuhkan setelah melalui berbagai prosedur pembuktian. Jadi pada dasarnya setiap keputusan demosi harus menggunakan PP Nomor 53 Tahun 2010 sebagai dasar pertimbangan hukum. Keputusan demosi merupakan salah satu contoh keputusan terikat karena memiliki dasar hukum yang jelas yaitu PP Nomor 53 Tahun 2010. Tidak ada kekosongan hukum dan tidak ada pula stagnansi pemerintah sehingga tidak dimungkinkan untuk menggunakan *freies ermessen* dalam keputusan demosi. Sebagaimana bunyi Pasal 22 UU No. 30 Tahun 2014 di atas yang mengatur mengenai tujuan penggunaan diskresi bagi pejabat pemerintahan. Keputusan demosi tentunya tidak memenuhi tujuan *freies ermessen* sebagaimana Pasal 22 di atas baik alternatif maupun kumulatif. PP No. 53 Tahun 2010 tidak memberikan pilihan bebas, tidak termasuk dalam keadaan yang menimbulkan stagnasi pemerintahan, serta mengatur secara lengkap dan jelas mengenai demosi. Jadi keputusan demosi bukan merupakan bagian dari ruang lingkup keputusan berdasarkan *freies ermessen*.

**b. Dasar Pertimbangan Hukum Hakim pada Putusan Nomor 088/G/2014/PTUN.Smg dalam Menentukan Pembatalan Surat Keputusan Objek Sengketa.**

Alasan diterbitkannya surat keputusan yang berisi penurunan jabatan setingkat lebih rendah kepada Para Penggugat adalah karena Para Penggugat membuat pernyataan dan memberikan kesaksian dalam sidang perselisihan hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Magelang Tahun 2013 di Mahkamah Konstitusi. Majelis Hakim berpendapat dengan berpedoman pada ketentuan PP No. 13 Tahun 2002 Tentang Perubahan atas PP No. 100 Tahun 2000 Tentang Pengangkatan PNS Dalam Jabatan Struktural, *juncto* PP No. 53 Tahun 2010 tidak terdapat alasan normatif yang membatasi ataupun melarang PNS untuk membuat pernyataan dan memberikan kesaksian di Pengadilan. Ahli yang dihadirkan oleh Tergugat dalam persidangan menyatakan bahwa keputusan tersebut secara formil bukan kebijakan sebagaimana dalam konsep kebebasan bertindak karena bentuknya keputusan yang mendasarkan pada PP No. 100 Tahun 2000. Namun keputusan tersebut mengandung kebijakan yaitu pada penentuan jenis sanksi. Kebijakan tersebut merupakan sanksi yang diberikan karena Para Penggugat memberikan pernyataan/kesaksian di sidang Mahkamah Konstitusi, yang dianggap merupakan tindakan yang tidak loyal pada atasan sehingga dinilai mengganggu kepentingan umum di daerah tersebut. Di sisi lain, Majelis Hakim tidak sependapat dengan pendapat Ahli karena Majelis Hakim tidak melihat adanya alasan normatif khususnya dalam PP No. 13 Tahun 2002 Tentang Perubahan atas PP No. 100 Tahun 2000 Tentang Pengangkatan PNS Dalam Jabatan Struktural yang memberikan ruang kebebasan/diskresi bagi Tergugat

dalam menentukan jenis hukuman kepada para Penggugat oleh karena tidak terdapat norma yang memberikan pilihan yang dapat menimbulkan wewenang fakultatif atau wewenang bebas bagi Tergugat untuk mengambil tindakan berupa pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah, mengingat aturan dasar dan syarat penurunan jabatan setingkat lebih rendah bagi PNS telah diatur pada ketentuan PP No. 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin PNS Pasal 7 angka 4, *juncto* Pasal 13, dan atau tidak pula dalam keadaan yang peraturannya tidak lengkap atau tidak jelas dan/atau adanya stagnasi pemerintahan, sebagai syarat dan tujuan penggunaan diskresi.

Majelis Hakim menilai terdapat perbedaan yang sangat mendasar ketika Tergugat hendak menerapkan kewenangan pembinaan yang dimilikinya berdasarkan ketentuan PP No. 100 Tahun 2000 *juncto* PP No. 13 Tahun 2002, ke dalam bentuk penurunan jabatan setingkat lebih rendah yang dikualifikasi sebagai hukuman disiplin berat yang berdampak pada perubahan hak, kedudukan dan martabat Para Penggugat, dimana di satu sisi Surat Keputusan *objectum litis* tidak dalam rangka penerapan PP No. 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin PNS yang secara otomatis berimplikasi pula dengan tidak ditempuhnya prosedur/mechanisme ketentuan tersebut. Di lain sisi Tergugat tidak pula menerapkan aturan dasar lainnya mengenai substansi dari pembinaan PNS yang bagaimanakah yang dimaknai oleh Tergugat. Apabila tindakan Tergugat dimaksud dimaknai sebagai bentuk kebijakan tentunya harus terdapat norma yang memberikan pilihan dan ruang kebebasan bagi Tergugat.

Apabila ditinjau dari pengujian KTUN aspek kewenangan maka tergugat melanggar kewenangannya sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian karena tidak sesuai dengan konsep pembinaan PNS dimana tergugat menggunakan Pasal 10 huruf (d) PP No. 13 Tahun 2002 Tentang Perubahan atas PP No. 100 Tahun 2000 Tentang Pengangkatan PNS Dalam Jabatan Struktural untuk menurunkan jabatan Para Penggugat. Meskipun pada dasarnya setiap pejabat pemerintah memiliki kewenangan bebas dalam menentukan kebijakan, kebebasan tersebut tetap harus diatur dalam perundang-undangan serta tidak menimbulkan konflik kepentingan dan dimaksudkan dengan iktikad baik. KTUN tersebut juga tidak memenuhi aspek prosedur karena Surat Keputusan *objectum litis* tidak dalam rangka penerapan PP No. 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin PNS yang secara otomatis berimplikasi pula dengan tidak ditempuhnya prosedur/mechanisme ketentuan tersebut. Di lain sisi Tergugat tidak pula menerapkan aturan dasar lainnya mengenai substansi dari pembinaan PNS yang bagaimanakah yang dimaknai oleh Tergugat. Dilihat dari aspek substansi, KTUN tersebut tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan karena surat keputusan tersebut menggunakan konsep *freies ermessen* dalam mengambil Tindakan berupa pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah sebagai bentuk pembinaan atas perbuatan yang dilakukan Para Penggugat. Padahal aturan dasar dan syarat penurunan jabatan setingkat lebih rendah bagi PNS sudah diatur dalam PP No. 53 Tahun 2010 Pasal 7 angka (4) *juncto* Pasal 13 sebagai bentuk hukuman pelanggaran disiplin berat.

## C. PENUTUP

### 1. Kesimpulan

- a. Konsep kebebasan bertindak (*freies ermessen*) dalam keputusan demosi tidak memenuhi UU No. 30 Tahun 2014 yang mengatur penggunaan *freies ermessen* sebagai syarat keabsahan suatu KTUN yang menggunakan wewenang bebas karena demosi telah diatur dalam PP No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS. Pada dasarnya PP No. 53 Tahun 2010 tidak memberikan pilihan yang berimplikasi pada wewenang bebas bagi pejabat dalam menentukan suatu kebijakan sehingga penggunaan *freies ermessen* tidak dapat digunakan dalam keputusan demosi. Keputusan demosi yang mengandung unsur diskresi tidak memenuhi tujuan penggunaan diskresi itu sendiri baik alternatif maupun kumulatif sehingga keputusan tidak sah karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.
- b. Tergugat melanggar kewenangannya sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian dalam melakukan Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian PNS dalam dan dari jabatan struktural karena tidak sesuai dengan konsep pembinaan PNS. Surat keputusan bertentangan dengan aturan penggunaan *freies ermessen* karena tergugat mengambil Tindakan berupa pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah sebagai bentuk pembinaan yang sudah diatur dalam PP No. 53 Tahun 2010 Pasal 7 angka 4 *juncto* Pasal 13 sebagai bentuk hukuman pelanggaran disiplin berat. Penggunaan PP No. 13 Tahun 2002 Tentang Perubahan atas PP No. 100 Tahun 2000 sebagai dasar *freies ermessen* bagi Tergugat dalam menentukan jenis hukuman berupa penurunan jabatan setingkat lebih rendah adalah dasar hukum yang tidak tepat dalam penerbitan keputusan tersebut.

### 2. Saran

- a. Tergugat menggunakan wewenang selaku Pejabat Pembinaan Kepegawaian dalam menentukan kebijakan berupa demosi padahal demosi telah diatur dalam PP No. 53 Tahun 2010 sehingga tidak sesuai dengan aturan penggunaan *freies ermessen* dalam UU No. 30 Tahun 2014. Menurut penulis, untuk memperjelas eksistensi *freies ermessen* dalam penyelenggaraan pemerintahan, diperlukan peraturan pemerintah dibawah

- UU Administrasi Pemerintahan yang mengatur *freies ermessen* secara khusus. Tidak hanya digabungkan bersama UU Administras Pemerintahan.
- b. Keputusan demosi merupakan keputusan yang dapat merubah hak, kedudukan, dan kewajiban PNS. Pejabat Pembina Kepegawaian dalam menerbitkan surat keputusan demosi sebaiknya meneliti dan mempertimbangkan semua faktor dan keadaan yang berkaitan serta mempertimbangkan dasar hukum dan akibat hukum yang ditimbulkan dari KTUN tersebut.

### **UCAPAN TERIMA KASIH**

Terima kasih penulis ucapkan untuk para pihak yang telah membantu dan mendukung penulis untuk dapat menyusun artikel ini. Terlebih lagi, penulis ucapkan terima kasih untuk Dekan Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman dan Rektor Universitas Jenderal Soedirman yang senantiasa mendukung nuansa akademik yang baik sehingga penulis dapat menyusun artikel ini.

### **DAFTAR PUSTAKA**

#### **Literatur**

- Abdullah, U. (2010). Beberapa Aspek dalam Hukum Materiil dan Hukum Formal Peradilan Tata Usaha Negara, Pengadilan Tata Usaha Negara Palembang, [http://ptun-palembang.go.id/upload\\_data/](http://ptun-palembang.go.id/upload_data/), (17 Januari 2020).
- Hadjon, Philipus M., dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1994.
- Hartini, Sri dan Sudrajat, Tedi, *Hukum Kepegawaian di Indonesia (Edisi Kedua)*, Sinar Grafika, Jakarta, 2017.
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2005.
- Prijodarminto, Soegeng, *Sengketa Kepegawaian sebagai Bagian dari Sengketa Tata Usaha Negara*, PT Pradnya Paramita, Jakarta, 1993.
- Ridwan, *Hukum Administrasi Negara (Edisi Revisi)*, Rajawali Press, Jakarta, 2016.
- Ridwan. (2002).Beberapa Catatan tentang Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia, dalam Jurnal Hukum 9 (20). Tersedia: <https://journal.uii.ac.id/IUSTUM/article/view/4942>, (25 Januari 2020).

**Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 160 Tahun 2009).

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 292 Tahun 2014).

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 197 Tahun 2000).

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2002 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2002).

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 74 Tahun 2010).

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang Nomor:  
088/G/2014/PTUN.SMG.