

PERBANDINGAN PENYELESAIAN SENGKETA KEPEGAWAIAN
MELALUI GUGATAN DI PERADILAN TATA USAHA NEGARA
DAN UPAYA BANDING ADMINISTRASI DI BADAN PERTIMBANGAN KEPEGAWAIAN

A COMPARATION ON CIVIL SERVICE DISPUTE RESOLUTIONS: BETWEEN CIVIL
ACTION TO STATE ADMINISTRATIVE COURT AND ADMINISTRATIVE APPEAL TO
CIVIL SERVICE CONSIDERATION BOARD

Adrian E. Rompis
Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran Bandung
Jl. Dipati Ukur No. 35 Bandung
Email: radrie@gmail.com

dan
Abi M. Radjab
Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran Bandung
Jl. Dipati Ukur No. 35 Bandung
Email: abi.m.radjab@unpad.ac.id

Abstrak

Penyelesaian sengketa kepegawaian berdasarkan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Kepegawaian (selanjutnya disebut UU Kepegawaian), dapat dilakukan melalui 2 (dua) jalan, yaitu melalui Peradilan Tata Usaha Negara (tempatnya di Pengadilan Tata Usaha Negara disingkat PTUN) untuk sengketa kepegawaian yang tidak berhubungan dengan Disiplin Pegawai, serta melalui Badan Pertimbangan Kepegawaian untuk sengketa kepegawaian yang berhubungan dengan Disiplin Pegawai. Kedua jalur penyelesaian ini pada dasarnya akan bermuara pada Peradilan Tata Usaha Negara. Keberadaan 2 (dua) jalur penyelesaian sengketa ini dapat mengakibatkan timbulnya kekurangpastian hukum bagi mereka yang bersengketa. Untuk itu perlu dilakukan kajian yang mendalam agar ditemukan cara yang paling efektif dalam penyelesaian sengketa kepegawaian yang memberikan kepastian hukum kepada para pihak yang bersengketa.

Kata Kunci: sengketa kepegawaian, penyelesaian, kepastian hukum

Abstract

Civil Service dispute resolutions, pursuant to Law No. 43 of 1999 on the Amendment of Law No. 8 of 1974 on the Ordinance of the Civil Service (referred to as Law of Civil Service), could be settled through 2 (two) ways, namely the State Administrative Court (PTUN) regarding the non-civil servant discipline cases, and the Civil Service Consideration Board (BAPEK) regarding the civil servant discipline cases. Principally, both ways would end on the decision of PTUN, which causes ambiguity of law for those in dispute. Thus, an indepth study is needed to find the most effective way to have certainty of law in civil service dispute resolutions.

Keywords: civil service dispute, legal certainty, resolution

PENDAHULUAN

Terhadap Undang-Undang (UU) Kepegawaian, dirasa perlu diadakan perbaikan, karena itulah DPR-RI berinisiatif menggagas lahirnya Undang-Undang Apartur Sipil

Negara (ASN) sebagai pengganti konsep UU Kepegawaian, hal ini menimbulkan keresahan di dalam tubuh birokrasi karena yang lebih mengetahui seluk beluk Birokrasi adalah birokrasi itu sendiri dibandingkan DPR (dalam

<http://www.mediaindonesia.com>). Salah satu issue yang dibahas dalam hal ini adalah terkait penyelesaian Sengketa kepegawaian. Sengketa kepegawaian adalah salah satu jenis Sengketa Administrasi Negara (Sengketa Tata Usaha Negara) yang bersifat intern, karena para pihak dalam sengketa ini adalah sama-sama berkedudukan sebagai Pejabat/Badan Tata Usaha Negara. Sengketa kepegawaian dapat terjadi akibat di-keluarkannya suatu Keputusan Tata Usaha Negara (Beschikking) dalam urusan Kepegawaian, yang dalam praktek kepegawaian sehari-hari banyak dikenal dalam bentuk Surat Keputusan (SK) dari pejabat tertentu, seperti: SK Pengangkatan Pegawai, SK Pemberhentian Pegawai baik atas permohonan sendiri maupun bukan atas permohonan sendiri, SK Mutasi, SK Penjatuhan Sanksi Administrasi Kepegawaian, SK Penjatuhan Hukuman Disiplin PNS, dan lain-lain.

Dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara disebutkan bahwa sengketa Kepegawaian terjadi apabila seorang Pegawai Negeri yang mendapatkan SK, merasa mendapatkan kerugian sebagai akibat dari dikeluarkannya SK tersebut, dalam hal ini yang bersangkutan akan memposisikan dirinya sebagai penggugat. Penyelesaian sengketa kepegawaian sebagaimana diatur dalam pasal 35 tentang Peradilan Kepegawaian UU Kepegawaian yang menyatakan:

- (1) Sengketa kepegawaian diselesaikan melalui Peradilan Tata Usaha Negara.
- (2) Sengketa kepegawaian sebagai akibat pelanggaran terhadap peraturan disiplin Pegawai Negeri Sipil diselesaikan melalui upaya banding administratif kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian.
- (3) Badan sebagaimana dimaksud dalam

ayat (2), ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Artinya berdasarkan ketentuan UU Kepegawaian ada 2 (dua) jalur yang dapat ditempuh oleh seorang Pegawai Negeri yang merasa dirugikan akibat dikeluarkannya sebuah SK yang menyangkut dirinya secara langsung, yaitu:

1. Pada Peradilan Tata Usaha Negara (berdasarkan Undang Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara); Sengketa kepegawaian yang diproses disini adalah sengketa-sengketa kepegawaian yang tidak berhubungan dengan penjatuhan pelanggaran aturan disiplin pegawai negeri. Proses ini dimulai dengan Gugatan di tingkat Pengadilan Tata Usaha Negara untuk pemeriksaan tingkat pertama, kemudian dapat berlanjut di Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN) untuk pemeriksaan tingkat banding, sampai kemudian dapat juga berlanjut di Mahkamah Agung untuk pemeriksaan tingkat kasasi bahkan Upaya Peninjauan Kembali.
2. Pada Badan Pertimbangan Kepegawaian, Sengketa kepegawaian yang diproses disini berkaitan dengan penjatuhan pelanggaran Disiplin Pegawai Negeri, proses ini disebut sebagai upaya banding administratif. Terhadap keputusan BAPEK, dalam hal ini diartikan sebagai putusan banding administratif, dapat dilakukan upaya hukum lebih lanjut, yaitu mengajukan Gugatan di Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, sebagai pemeriksaan tingkat pertama sekaligus, dan kemudian dapat dilanjutkan ke pemeriksaan tingkat Kasasi di Mahkamah Agung.

Berdasarkan aturan-aturan yang ada berkenaan dengan penyelesaian sengketa kepegawaian secara khusus (UU Kepegawaian,

Peraturan Pemerintah Nomor 53 tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai-selanjutnya disebut PP Disiplin Pegawai, PP No. 24 Tahun 2011 tentang BAPEK) dan aturan-aturan terkait penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara (Sengketa Administrasi) secara umum (UU Peradilan Tata Usaha Negara), dapat disimpulkan bahwa penanganan sengketa kepegawaian baik yang berhubungan dengan pelanggaran Disiplin Pegawai Negeri ataupun yang tidak berhubungan dengan pelanggaran Disiplin Pegawai Negeri, pada akhirnya akan bermuara pada Peradilan Tata Usaha Negara.

Oleh karena itu perlu dikaji secara seksama mengenai apakah kedua jalur penyelesaian ini memang sudah tepat, atau mungkin hanya satu jalur penyelesaian saja, tanpa melihat asal sengketa kepegawaiannya. Hak ini dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum dan keadilan kepada para pihak yang bersengketa untuk mendapatkan hasil yang seadil-adilnya. Hal ini yang kemudian menjadi permasalahan yang akan dijawab dalam pembahasan dalam tulisan ini.

Persoalan penyelesaian Sengketa Kepegawaian, bukanlah hal yang sederhana, karena hal ini akan berdampak langsung pada PNS sebagai aparatur Negara dalam melaksanakan tugas pokoknya dibidang pelayanan publik.

Tujuan dari tulisan ini adalah untuk mencari jawaban dari permasalahan yang dipaparkan dalam pendahuluan tulisan ini, yaitu mencari model yang paling efektif dalam penyelesaian sengketa kepegawaian, yang mungkin berdampak pada perlunya dilakukan perubahan pada peraturan perundang-undangan yang terkait.

TINJAUAN PUSTAKA

Suatu sengketa Administrasi dapat terjadi karena, Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dalam melaksanakan tugas-tugasnya dapat menyimpang dari aturan main yang berlaku. Hal ini dimungkinkan karena pemerintah, dalam hal ini adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, mempunyai kedudukan yang istimewa dalam masyarakat. Tindakan-tindakan Pejabat Administrasi sehubungan dengan wewenangnya untuk mengeluarkan kebijakan memiliki potensi merugikan masyarakat, beberapa di antaranya yakni: kebijakan yang sifatnya onjuist, tidak tepat, atau tidak betul; dan juga perbuatan atau kebijakan dari Pejabat Administrasi yang melanggar Undang-Undang atau melanggar hukum. Hal ini menurut Prins (1983) merupakan sebuah tindakan *detournement de pouvoir*, *ultra vires* atau penyalahgunaan kewenangan administratif yang dipercayakan kepadanya (Marbun, 1988).

Hal ini kemudian dikuatkan oleh pendapat Soemitro (1987), yang menyatakan bahwa:

“Pemerintah adalah penguasa yang mempunyai kedudukan yang lebih kuat terhadap rakyat yang dikuasainya, sehingga dengan mudah hak-hak rakyat dapat dilanggar, sehingga timbul perselisihan antara rakyat dengan pemerintah/penguasa melalui alat-alatnya”.

Soemitro (1987), menjelaskan secara lebih mendalam bahwa:

“Penguasa mempunyai wewenang, dan sering dalam melaksanakan tugasnya pejabat melampaui batas wewenang (*detournement de pouvoir*) atau pejabat salah menerapkan Undang-undang atau peraturan (*abus de droit*) yang menimbulkan sengketa. Sengketa ini harus diselesaikan sebaik-baiknya. Untuk maksud ini sangat diperlukan

Peradilan Tata Usaha Negara. Juga diperlukan peraturan-peraturan tentang cara berperkara dihadapan Pengadilan Tata Usaha Negara, jadi diperlukan hukum acaranya”.

Sengketa administrasi itu sendiri merupakan sengketa hukum kongkrit yang pada dasarnya terletak di bidang Hukum Administrasi Negara. Sengketa administrasi terbagi ke dalam 2 (dua) jenis, yakni Sengketa Intern (atau yang dikenal dengan Sengketa Kepegawaian, dimana kedua pihak yang bersengketa adalah pegawai atau pejabat administrasi Negara) dan Sengketa Ekstern (di mana yang bersengketa adalah antara anggota masyarakat dengan pejabat atau Badan Administrasi Negara).

Berdasarkan ketentuan pasal 1 angka 10 UU Peradilan Tata Usaha Negara, 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 Neagara, baik dipusat maupun didaerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk didalamnya sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku”

Sengketa Administrasi terjadi karena dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara (beschikking). Pengertian Keputusan Tata Usaha Negara menurut pasal 1 angka 9 UU Peradilan Tata Usaha Negara, adalah:

“Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang me-nimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata”

Secara teori Keputusan Tata Usaha Negara atau dikenal juga sebagai Beschikking yang oleh Van der Pot (dalam Marbun, 1988), diartikan sebagai:

“Beschikking adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh alat-alat pemerintah, pernyataan-pernyataan kehendak alat-alat pemerintahan itu dalam menyelenggarakan hal-hal istimewa, dengan maksud mengadakan perubahan dalam lapangan perhubungan-perhubungan hukum”.

Sedangkan cirri-ciri Beschikking menurut Soemitro (1987), adalah:

1. Perbuatan sepihak (enzijdig), artinya bahwa ketetapan itu bukan merupa-kan hasil dari satu persetujuan untuk mana lazimnya diperlukan paling sedikit dua pihak. Ketetapan didasarkan semata-mata pada kehendaknya sendiri tanpa dipengaruhi oleh pihak lain.
2. Perbuatan itu merupakan perbuatan hukum (rechtshandelingen), artinya bahwa perbuatan itu menimbulkan suatu akibat hukum, yaitu terjadinya atau hilangnya suatu ikatan, hak atau kewajiban.
3. Perbuatan itu dilakukan dalam lapangan “bestuur” dan tidak dalam lapangan “yudikatif atau legislatif”. Perbuatan itu dapat dilakukan oleh badan yang tergolong dalam kekuasaan legislative atau badan yang tergolong dalam kekuasaan yudikatif.
4. Perbuatan yang dilakukan oleh suatu badan penguasa (overheadsorgaan), artinya bahwa perbuatan administrasi itu dapat juga dilakukan oleh suatu badan yang tidak termasuk dalam “bestuur” atau administrasi.
5. Perbuatan itu merupakan suatu

perbuatan yang bersifat hukum publik artinya bahwa keputusan itu didasarkan pada suatu wewenang yang istimewa yang hanya dapat dimiliki oleh suatu badan publik.

Tempat diselesaikannya sengketa Administrasi adalah di Pengadilan Administrasi, mengenai pengertian Peradilan Administrasi Negara, Atmosudirjo (dalam Soetomo, 1981) memberikan pengertian Peradilan Administrasi dalam arti luas dan dalam arti sempit.

“ Dalam arti luas, Peradilan Administrasi Negara adalah peradilan yang menyangkut pejabat-pejabat dan instansi-instansi administrasi negara, baik yang bersifat perkara pidana, perkara perdata, perkara agama, perkara adat dan perkara administrasi negara murni”, sedangkan, Dalam arti sempit, Peradilan Administrasi Negara adalah peradilan yang menyelesaikan perkara-perkara administrasi negara murni semata-mata.”

Lebih jauh Atmosudirjo (dalam Marbun, 1988) membedakan Peradilan Administrasi Negara ke dalam dua golongan yaitu:

- a. Peradilan Administrasi, berkaitan dengan penyelesaian dari sengketa-sengketa intern Administrasi Negara yang pada umumnya akan bersifat persoalan yuridiksi yang dipersengketakan oleh suatu instansi lain. Dan Peradilan Administrasi, yakni bilamana terjadi konflik antara Administrasi Negara dengan seorang atau beberapa warga masyarakat. Dengan kata lain bahwa Peradilan Administrasi menyelesaikan perkara-perkara intern Administrasi Negara.
- b. Peradilan Administratif menyelesaikan perkara-perkara ekstern Administrasi Negara dengan pihak luar.”

Seperti telah dijelaskan pada bagian pendahuluan tulisan ini, sengketa kepegawaian termasuk kedalam pengertian sengketa administrasi yang bersifat intern, artinya penyelesaian sengketa kepegawaian adalah pada Peradilan Administrasi (peradilan Tata Usaha Negara), yang berpangkal dari keluarnya suatu Keputusan Tata Usaha Negara (beschikking), UU Kepegawaian dan kemudian ditindaklanjuti lebih jauh dalam PP Disiplin Pegawai dan PP BAPEK, menjadikan adanya 2 (jalur) penyelesaian sengketa Kepegawaian, yaitu langsung melalui Peradilan Tata Usaha Negara dan melalui Upaya Administrasi, yang terdiri atas 2 jenis yaitu: Upaya Keberatan Administrasi dan Upaya Banding Administrasi, Kedua Hal ini memang dikenal dalam model penyelesaian sengketa administrasi. Secara Teori, menurut Soemitro (1987), kedua hal ini disebut sebagai:

- a. Peradilan Murni administrasi (langsung melalui Peradilan Tata Usaha Negara)
Ciri-cirinya:
 1. Yang memutuskan adalah hakim
 2. Penelitian terbatas pada “rechtmatigheid” keputusan administrasi
 3. Hanya dapat meniadakan keputusan administrasi, atau bila perlu memberikan hukuman berupa uang ganti tetapi tidak membuat keputusan lain yang menggantikan keputusan yang pertama
 4. Terikat pada pertimbangan fakta-fakta dan keadaan pada saat diambilnya keputusan administrasi dan atas itu dipertimbangkan “rechtmatigheid”nya
 5. Badan yang memutuskan itu tidak tergantung, atau bebas dari pengaruh badan-badan lain

apapun juga

- b. Peradilan Semu administrasi (melalui upaya administrasi terlebih dahulu)

Ciri-cirinya:

1. Yang memutus perkara biasanya instansi yang secara hierarki lebih tinggi, atau diluar yang membuat keputusan
2. Meneliti *Rechtmatigheid* dan *Doelmatigheid* dari keputusan Administrasi
3. Dapat mengganti, merubah atau meniadakan keputusan Administrasi yang pertama
4. Dapat memperhatikan perubahan-perubahan keadaan sejak saat diambilnya keputusan, bahkan dapat juga memperhatikan perubahan yang terjadi selama prosedur berjalan
5. Badan yang memutus dapat di bawah pengaruh badan lain, walaupun merupakan badan di luar hierarki."

Hal ini kemudian diatur dalam UU Peradilan Tata Usaha Negara, dengan menghilangkan istilah "Peradilan Murni Administrasi" dan "peradilan Semu Administrasi", tapi ciri-ciri kedua hal tersebut kemudian melekat pada pengaturan dalam Pasal-pasal terkait di UU Peradilan Tata Usaha Negara.

"Peradilan Murni Administrasi" adalah apa yang diatur dalam pasal-pasal UU Peradilan Tata Usaha Negara, dimulai dari pemeriksaan tingkat pertama hingga pemeriksaan tingkat Kasasi dan bila dimungkinkan pemeriksaan Peninjauan Kembali.

Sedangkan "Peradilan Semu" kemudian diatur dalam pasal 48 UU Peradilan Tata Usaha Negara, yang menyatakan:

- (1) Dalam hal suatu badan atau pejabat

tata usaha negara diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administratif Sengketa tata usaha negara tertentu, maka Sengketa tata usaha negara tersebut harus diselesaikan melalui upaya administratif yang tersedia.

- (2) Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan Sengketa tata usaha negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan.

Serta pasal 51 ayat (3) dan ayat (4), yang menyatakan:

- (3) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan di tingkat pertama sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48.

- (4) Terhadap putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) dapat diajukan permohonan kasasi.

PEMBAHASAN

Penyelesaian sengketa Kepegawaian yang kemudian dipisahkan menjadi 2 (dua) jalur sebagaimana ketentuan pasal 35 UU Kepegawaian, menjadikan bahwa sengketa kepegawaian dapat dibedakan menjadi:

1. Sengketa kepegawaian yang tidak berhubungan dengan pelanggaran aturan disiplin pegawai;
2. Sengketa Kepegawaian yang berhubungan dengan pelanggaran aturan disiplin pegawai.

Hal ini berdampak pada proses penyelesaian sengketa itu sendiri. Sengketa yang tidak berhubungan dengan pelanggaran

aturan Disiplin Pegawai dapat langsung diproses melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dan bisa sampai pemeriksaan di Mahkamah Agung, artinya bahwa sengketa bisa langsung diproses di Pengadilan tanpa harus melalui pemeriksaan upaya administrasi. Hal ini memiliki keuntungan dan kelemahan, yaitu:

1. Proses diharapkan dapat berlangsung lebih cepat.
2. Pengadilan sebagai bagian dari kekuasaan legislatif, bukan bagian dari kekuasaan eksekutif, diharapkan dapat lebih memberikan putusan yang adil karena tidak adanya tekanan atau intervensi dari pihak lain (eksekutif)
3. Pemeriksaan di PTUN tingkat pertama dan Banding, bersifat *judex factie* atau pemeriksaan yang hanya bersifat *rechtmatigheid* saja, artinya pemeriksaan hanya melihat pada aspek legalitas dari dikeluarkannya suatu Keputusan Tata Usaha Negara. Padahal kita mengenal bahwa suatu Keputusan Tata Usaha Negara didalamnya terkandung juga unsur *doelmatigheid* atau maksud-tujuan dari dikeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara, tersebut. Unsur *doelmatigheid* ini tidak dapat atau tidak akan diperiksa dalam sidang di tingkat pertama dan tingkat banding. Sehingga pihak yang dirugikan akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara yang merugikan itu, seringkali tidak dapat memperoleh keadilan yang sesungguhnya. Pemeriksaan *Judex jurist*, baru akan terjadi pada pemeriksaan di tingkat kasasi di Mahkamah Agung.
4. Pemeriksaan oleh Lembaga Yudikatif, pada semua sengketa Administrasi sebenarnya memiliki kelemahan dalam hal penguasaan materi kasus, karena begitu luasnya bidang administrasi,

sehingga dikhawatirkan persoalan materi dan peraturan perundangan terkait tidak terlalu dikuasai oleh hakim di PTUN.

5. Berdasarkan ketentuan Pasal 45A Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung, (UU MA) yang menyatakan:
 - (1) Mahkamah Agung dalam tingkat kasasi mengadili perkara yang memenuhi syarat untuk diajukan kasasi, kecuali perkara yang oleh Undang-Undang ini dibatasi pengajuannya.
 - (2) Perkara yang dikecualikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas:
 - a. Putusan tentang praperadilan;
 - b. Perkara pidana yang diancam dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau diancam pidana denda;
 - c. Perkara tata usaha negara yang objek gugatannya berupa keputusan pejabat daerah yang jangkauan keputusannya berlaku di wilayah daerah yang bersangkutan.
 - (3) Permohonan kasasi terhadap perkara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) atau permohonan kasasi yang tidak memenuhi syarat-syarat formal, dinyatakan tidak dapat diterima dengan penetapan ketua pengadilan tingkat pertama dan berkas perkaranya tidak dikirimkan ke Mahkamah Agung.
 - (4) Penetapan ketua pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak dapat diajukan upaya hukum. Ketentuan pada ayat (2) huruf c. Pasal 45 A UU MA ini, menyebabkan Keputusan Pejabat Daerah, dalam

sengketa Administrasi yang jangkuan ke-putusannya berlaku diwilayah yang bersangkutan akan diputus terakhir dan mengikat hanya sampai Pengadilan Tinggi TUN, tidak dapat dilakukan proses Kasasi di Mahkamah Agung. Hal ini kemudian diperkuat dengan Putusan Mahkamah Konstitusi perkara Nomor 23/PUU-V/2007 tanggal 09 Januari 2008, yang pada amarnya menolak gugatan permohonan pembatalan (judicial review) terhadap ketentuan tersebut.

Dalam Sengketa Kepegawaian ini artinya untuk sengketa kepegawaian akibat dikeluarkannya Surat Keputusan Pejabat Daerah, mengenai PNS di daerahnya (berlaku hanya diwilayah daerah tersebut), seperti misalnya pemecatan, mutasi, dll. Yang menimbulkan kerugian terhadap PNS daerah tersebut. Upaya mencari keadilan di PTUN akan berakhir di PTUN. Hal ini sedikit banyak mengurangi hak-hak seseorang dalam mencari keadilan. Apalagi sebenarnya sekalipun seorang PNS berstatus PNS daerah (diangkat, diberhentikan oleh Kepala Daerah masing-masing, dan memperoleh gaji, tunjangan dan honor yang bersumber dari APBD), pada hakikatnya ia adalah bagian dari rantai birokrasi yang berpuncak pada Presiden. Sehingga seharusnya upaya mencari keadilan pun bisa sampai upaya yang terakhir di Mahkamah Agung. Hal ini memiliki dimensi lain, yaitu penyelesaian sengketa menjadi lebih cepat memperoleh kepastian hukum.

6. Seperti kita ketahui bersama Putusan Hakim di PTUN bersifat "kemenangan diatas kertas", hal ini terjadi karena sampai saat ini belum ada lembaga yang dapat menjamin secara pasti pelaksanaan putusan Hakim. Sekalipun sudah ada

pengaturan akan hal itu di UU Peradilan Tata Usaha Negara pasal 116. Akan tetapi kepastian hukum dalam pelaksanaan Putusan Hakim PTUN tetap bergantung pada sikap birokrasi secara umum, dalam hal ini ketegasan dari Pimpinan Instansi terkait hingga puncak pimpinan birokrasi, yaitu Presiden

Penyelesaian sengketa kepegawaian melalui BAPEK, terkait pelanggaran Aturan Disiplin Pegawai, adalah melalui bentuk Upaya Administrasi. Bila kita lihat ketentuan pada PP Disiplin Pegawai dan PP BAPEK, upaya administrasi yang dapat dilakukan oleh seorang PNS yang terkena sanksi akibat melanggar aturan disiplin pegawai dapat dimulai dengan upaya keberatan administrasi untuk beberapa sanksi yang bersifat ringan, kemudian proses berlanjut sampai upaya banding administrasi di BAPEK. Selanjutnya sesuai dengan ketentuan UU Peradilan Tata Usaha Negara pasal 48, maka sesudah BAPEK memeriksa dan memutuskan permohonan Banding administrasi dan pemohon banding tidak menerima, yang bersangkutan dapat mengajukan Gugatan ke Pengadilan Tinggi TUN. Hal ini dapat dilakukan karena proses pemeriksaan BAPEK adalah sesuai dengan ketentuan Pasal 48 ayat (1) dan ayat (2) UU Peradilan Tata Usaha Negara. Bagi sengketa Kepegawaian melalui Upaya Banding Administrasi ke BAPEK, di sini telah terjadi loncatan jenjang Pemeriksaan di pengadilan. Dalam hal ini penyelesaian melalui upaya administratif adalah langkah pertama yang harus ditempuh, apabila penyelesaian ini tidak memuaskan selanjutnya langsung diajukan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Hal ini adalah proses yang sebangun dengan proses "peradilan semu administrasi".

Membandingkan proses yang terjadi dengan ciri-ciri peradilan semu administrasi menurut Soemitro (1987), ada beberapa hal

yang dapat dipandang sebagai kelebihan proses ini, yaitu:

1. Yang melakukan pemeriksaan adalah lingkungan eksekutif juga, artinya ada pemahaman kasus hingga ke masalah dasarnya karena yang memeriksa kasus ini adalah yang memahami persoalan dan memahami aturan yang ada secara lengkap.
2. Selain itu pemeriksaan melalui proses Upaya Administrasi, bersifat pemeriksaan *Rechtmatigheid* dan *Doelmatigheid*, artinya selain diperhatikan aspek legalitas dari Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan, juga aspek motivasi dan maksud dari dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara tersebut juga dapat diuji.
3. Selain itu Putusan dari Upaya Banding Administrasi oleh BAPEK, lebih memiliki kekuatan dibandingkan dengan Putusan Hakim di PTUN, karena keberadaan BAPEK sebagai lembaga yang langsung berada dan bertanggung jawab kepada Presiden, menunjukkan bahwa Lembaga ini merupakan instansi atasan dari termohon/tergugat. Sudah bukan hal yang aneh bila seorang pejabat birokrasi akan lebih "takut" dan "menuruti" perintah atasan.

Ada beberapa pendapat yang dapat dikategorikan sebagai kelemahan apabila proses penyelesaian sengketa kepegawaian melalui proses upaya banding administrasi, yaitu:

1. Bahwa proses ini berlangsung dalam tubuh lembaga eksekutif, sehingga ada kekhawatiran dapat terjadi intervensi dari pihak lain, ke dalam proses penyelesaian sengketa, sehingga Keputusan yang diambil kurang bersifat objektif.
2. Dengan bergesernya posisi tugas dan wewenang Pengadilan Tinggi Tata

Usaha Negara tersebut, maka telah terjadi penyimpangan terhadap asas pemeriksaan perkara yang berjenjang, kecuali apabila pemeriksaan sengketa melalui upaya administratif itu dianggap sebagai pemeriksaan di pengadilan tingkat pertama (Setiadi, 1994).

3. Menurut Basah (dalam Marbun, 1988), tentang pergeseran posisi ini menyatakan bahwa telah terjadi "loncatan" yang dapat berakibat kerugian kesempatan untuk memperoleh saluran Peradilan Administrasi Murni. Justisiabelen kehilangan satu kesempatan dalam mencari kebenaran dan keadilan menurut hukum atau terlepas satu perlindungan hukum untuknya.

Hal lain yang harus mendapatkan perhatian adalah, kita perlu membandingkan sengketa kepegawaian yang lahir dari pelanggaran terhadap aturan disiplin Pegawai Negeri dan sengketa yang lahir bukan dari aturan disiplin Pegawai Negeri. Dengan mengacu kepada ketentuan UU Kepegawaian dan PP Disiplin PNS, dapat dilihat bahwa kedua peraturan ini sudah mengatur hampir secara lengkap tentang apa-apa yang menjadi kewajiban PNS, serta hal apa yang menjadi larangan bagi PNS. Tentunya pelanggaran terhadap kewajiban PNS dan larangan disiplin PNS berakibat dikeluarkannya sanksi Disiplin Pegawai Negeri dalam bentuk Keputusan Tata Usaha Negara. Artinya hampir keseluruhan bidang pekerjaan PNS dapat kita lihat pada aturan tentang Disiplin ini, seperti tampak pada pengaturan dalam PP Disiplin PNS berikut ini:

1. Pengertian Disiplin PNS (Pasal 1 angka 1 PP Disiplin PNS)

Adalah kesanggupan PNS untuk menaati kewajiban dan menghindari larangan yang ditentukan dalam peraturan perundang undangan dan/atau peraturan kedinasan

- yang apabila tidak ditaati atau dilanggar dijatuhi hukuman disiplin.
2. Pelanggaran Disiplin (Pasal 1 angka 3 PP Disiplin PNS)
Adalah setiap ucapan, tulisan, atau perbuatan PNS yang tidak menaati kewajiban dan/atau melanggar larangan ketentuan disiplin PNS, baik yang dilakukan di dalam maupun diluar jam kerja.
 3. Hukuman disiplin (Pasal 1 angka 4 PP Disiplin PNS)
adalah hukuman yang dijatuhkan kepada PNS karena melanggar peraturan disiplin PNS.
 4. Kewajiban PNS (Pasal 3 PP Disiplin PNS)
 - a. Mengucapkan sumpah/janji PNS
 - b. Mengucapkan sumpah/janji jabatan
 - c. Setia dan taat sepenuhnya kepada Pancasila, UUD-RI 1945, NKRI dan Pemerintah.
 - d. Menaati segala ketentuan peraturan perundang- undangan.
 - e. Melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepada PNS dengan penuh pengabdian, kesadaran, dan tanggung jawab
 - f. Menjunjung tinggi kehormatan negara, Pemerintah, dan martabat PNS
 - g. Mengutamakan kepentingan negara daripada kepentingan sendiri, seseorang, dan/atau golongan;
 - h. Memegang rahasia jabatan yang menurut sifatnya atau menurut perintah harus dirahasiakan;
 - i. Bekerja dengan jujur, tertib, cermat, dan bersemangat untuk kepentingan negara;
 - j. Melaporkan dengan segera kepada atasannya apabila mengetahui ada hal yang dapat membahayakan atau merugikan negara atau Pemerintah
 - terutama di bidang
 - k. Keamanan, keuangan dan materiil;
 - l. Masuk kerja dan menaati jam kerja
 - m. Mencapai sasaran kerja pegawai yang ditetapkan
 - n. Menggunakan dan memelihara barang- barang milik negara dengan sebaik-baiknya;
 - o. Memberikan pelayanan sebaik – baiknya kepada masyarakat;
 - p. Membimbing bawahan dalam melaksanakan tugas;
 - q. Memberikan kesempatan kepada bawahan untuk mengembangkan karier;
 - r. Menaati peraturan kedinasan yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang.
 5. Larangan PNS (Pasal 4 PP Disiplin PNS)
 - a. Menyalahgunakan wewenang;
 - b. Menjadi perantara untuk mendapatkan keuntungan pribadi dan/ atau orang lain dengan menggunakan kewenangan orang lain;
 - c. Tanpa izin pemerintah menjadi pegawai atau bekerja untuk negara lain dan/atau lembaga atau organisasi internasional;
 - d. Bekerja pada perusahaan ,konsultan asing, atau lembaga swadaya masyarakat asing;
 - e. Memiliki, menjual, membeli, menggadaikan, menyewakan, atau meminjamkan barang – barang baik bergerak atau tidak bergerak, dokumen atau surat berharga milik negara secara tidak sah;
 - f. Melakukan kerjasama dengan atasan, teman sejawat, bawahan, atau orang lain didalam maupun diluar lingkungan kerjanya dengan tujuan untuk keuntungan pribadi, golongan, atau pihak lain, yang secara langsung

- atau tidak langsung merugikan negara;
- g. Memberi atau menyanggupi akan memberi sesuatu kpd siapapun baik secara langsung atau tidak langsung dan dengan dalih apapun untuk diangkat dalam jabatan;
 - h. Menerima hadiah atau suatu pemberian apa saja dari siapapun juga yang berhubungan dengan jabatan dan/atau pekerjaannya;
 - i. Bertindak sewenang – wenang terhadap bawahannya;
 - j. Melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan suatu tindakan yang dapat menghalangi atau mempersulit salah satu pihak yang dilayani sehingga mengakibatkan kerugian bagi yang dilayani;
 - k. Menghalangi berjalannya tugas kedinasan;
 - l. Memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden, DPR, DPD atau DPRD dengan cara:
 - i. Ikut serta sebagai pelaksana kampanye;
 - ii. Menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS;
 - iii. Sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas negara.
 - m. Memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden dengan cara:
 - i. Membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye dan /atau
 - ii. Mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat.
 - n. Memberikan dukungan kepada calon anggota DPD atau calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan cara memberikan surat dukungan disertai foto kopi KTP surat keterangan tanda Penduduk sesuai aturan perundang-undangan;
 - o. Memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, dengan cara:
 - i. Terlibat dalam kegiatan kampanye untuk mendukung calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah;
 - ii. Menggunakan fasilitas yg terkait dg jabatan dalam kegiatan kampanye;
 - iii. Membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye;
 - iv. Mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat.
- Selain larangan yang dimaksud dalam

PP Displin PNS, juga terdapat beberapa hal lain yang dilarang bagi PNS yang diatur dalam peraturan perundang-undangan lainnya, seperti PP No.10 Tahun 1983 jo PP No.45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi PNS, dalam prakteknya pelanggaran terhadap aturan ini dapat juga berdampak dijatuhkannya Hukuman Disiplin Pegawai.

Hal lain adalah dalam PP Disiplin PNS pasal 1 angka 5 diatur tentang:

“Pejabat Pembina Kepegawaian Pusat, Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Provinsi, dan Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Kabupaten/Kota adalah sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur wewenang pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian PNS.”

Ini menunjukkan bahwa Pejabat yang berwenang menjatuhkan hukum disiplin PNS juga adalah pejabat yang berwenang mengangkat, memindahkan dan memberhentikan PNS. Dengan perkataan lain, hampir keseluruhan tugas dan wewenang seorang pejabat dapat dikaitkan dengan ketentuan-ketentuan Disiplin PNS.

Selain kajian yang bersifat teoritis dan legalistik terhadap peraturan perundang-undangan terkait, juga ada beberapa data empiris yang dapat diketengahkan disini yaitu:

1. Data Sengketa Kepegawaian yang diperiksa di PTUN Bandung Tahun 2010 adalah 7 perkara dari keseluruhan 107 perkara TUN yang diperiksa, dan pada tahun 2011 ada 4 perkara dari keseluruhan 130 perkara TUN yang diperiksa.
2. Data Sengketa Kepegawaian yang diperiksa di PT TUN Jakarta tahun 2010 (dalam <http://www.pttun-jakarta.go.id/putusan/>), adalah 24 Perkara dari keseluruhan 276 perkara TUN yang

diperiksa dari 24 perkara yang diperiksa dan diputus PT TUN Jakarta, keseluruhannya adalah proses Banding dari Putusan Pengadilan TUN yang berada di wilayah kerja PT TUN Jakarta.

3. Surat Keputusan Gubernur Jawa Barat Nomor 860.05/Kep.1349-BKD/2010 tentang Tim Pembina Disiplin Pegawai Negeri Sipil, bahwa pada Tahun Anggaran 2010 telah dijatuhkan sanksi hukuman disiplin kepada 26 (dua puluh enam) PNS di lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Barat dan PNS Pemerintah Kabupaten/ KotaSe Jawa Barat, dengan rincian sebagai berikut:

No	Jenis Hukuman Disiplin yang dijatuhkan	Jumlah	
		PNS Prov. Jabar	PNS Kab/Kota
1	Tegoran Tertulis	1	
	Setingkat Lebih Rendah selama 1 (satu) Tahun	2	6
3	Penurunan Pangkat Setingkat Lebih Rendah selama 3(tiga) Tahun	2	
4	Pembebasan dari Jabatan Struktural	1	
5	Pemberhentian Sementara	1	
6	Pemberhentian Dengan Hormat Tidak atas Permintaan Sendiri sebagai PNS		7
7	Pemberhentian Tidak Dengan Hormat sebagai PNS	3	4
	Jumlah	21	5
	Jumlah Total		26

Dari data empiris tersebut dapat dilihat sebagai perbandingan pada tahun 2010 dari penjatuhan sanksi hukuman disiplin di BKD Provinsi Jawa Barat sebanyak total 26 kasus, sedangkan sengketa Kepegawaian yang diperiksa di PTUN Bandung hanya 7 kasus.

Terhadap hal ini juga perlu diadakan penyesuaian lebih lanjut dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (UU Pelayanan Publik) dan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia (UU Ombudsman) karena di dalamnya diatur tentang sengketa Pelayanan Publik, yang penyelesaiannya dapat melalui Mediasi atau Ajudikasi di Ombudsman. Dan hasil akhir dari penyelesaian sengketa pelayanan publik akan melahirkan rekomendasi Ombudsman (sesuai kewenangan yang dimiliki Ombudsman), yang apabila tidak dipatuhi oleh pejabat yang bersangkutan, terhadap yang bersangkutan dapat dijatuhi sanksi administrasi oleh instansi/pejabat atasannya, hal ini juga berpotensi melahirkan sengketa Kepegawaian pada gilirannya (Radjab dan Hapsari, 2010)

PENUTUP

Berdasarkan pembahasan tersebut dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa pada dasarnya sengketa kepegawaian itu adalah satu bentuk yang sama tanpa harus melihat apakah berasal dari pelanggaran terhadap aturan disiplin PNS, atau berasal dari hal lain. Penulis dalam hal ini berkesimpulan dan menyarankan bahwa, sebaiknya penyelesaian sengketa Kepegawaian menjadi 1 (satu) jalur saja. Hal ini dapat dilakukan dengan mempertimbangkan kelebihan dan kekurangan yang dimiliki oleh masing-masing jalur. Harus diadakan perubahan terhadap ketentuan Peradilan Kepegawaian, yaitu dengan menyebutkan satu lembaga yang berwenang memeriksa dan memutus sengketa kepegawaian.

Bila ditetapkan PTUN sebagai

satu-satunya lembaga yang berwenang menyelesaikan sengketa kepegawaian, sebagaimana kecenderungan ini tampak dalam RUU Aparatur Sipil Negara (RUU yang lahir dari inisiatif DPR-RI sebagai pengganti UU Kepegawaian) (dalam: <http://www.rejanglebongkab.go.id/14-isu-pokok-dalam-ruu-aparatur-sipil-negara-asn/>), dan sejalan dengan pernyataan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Azwar Abubakar, yang menyatakan BAPEK akan dibubarkan dan akan ada penguatan fungsi PTUN dalam penyelesaian sengketa Kepegawaian (dalam: <http://www.pelitakarawang.com/2011/11/tak-efektif-lagi-bapek-bakal-dibubarkan.html>) Akan tetapi hal ini harus dibarengi dengan beberapa perubahan fundamental dalam UU Peradilan Tata Usaha Negara, seperti dalam kekuatan dan kepastian eksekusi putusan PTUN yang selama ini dianggap lemah. Bila kelemahan fundamental di PTUN ini tidak diperbaiki terlebih dahulu, upaya penyelesaian sengketa kepegawaian di PTUN tetap akan mengalami ketidakefektifan seperti yang terjadi selama ini.

Alternatif lain yang dapat ditengahkan disini adalah, dibentuk satu lembaga yang berwenang dan bertugas khusus menyelesaikan semua sengketa Kepegawaian (apakah akan menggunakan badan semacam BAPEK atau nama lain untuk itu, karena yang penting adalah Fungsi dalam penyelesaian sengketa kepegawaian yang memberikan kepastian dan keadilan) yang berada langsung dibawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Lembaga ini bersifat pusat dan berjenjang sampai di daerah-daerah (semacam instansi vertikal). Keputusan akhir yang dikeluarkan oleh Lembaga ini kemudian dapat dimintakan kasasi ke Mahkamah Agung sebagai benteng terakhir penegakan hukum dan keadilan di Indonesia, bukan peme-

riksaan tingkat pertama ke PT TUN seperti yang berlangsung selama ini. Akan tetapi hal ini hanya dapat dilakukan dengan melakukan juga perubahan terhadap ketentuan-ketentuan dalam UU Peradilan Tata Usaha Negara dan UU Mahkamah Agung, UU Pelayanan Publik dan UU Ombudsman, agar terjadi harmonisasi dalam hal penegakan hukum dalam sengketa Kepegawaian.

DAFTAR PUSTAKA

- Hadjon, Philipus M. 2001. Pengantar Hukum Administrasi Indonesia. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Koesoemahatmadja, R.D.H. 1975. Pengantar Hukum Tata Usaha Negara Indonesia. Bandung: Alumni.
- Marbun, S.F. 1988. Peradilan Tata Usaha Negara. Yogyakarta: Penerbit Liberty.
- Prins, W.F. dan Adisapoetra, R. Kosim. 1983. Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara. Jakarta: Pradnya Paramita.
- Radjab, Abi Ma'ruf dan Hapsari DA, Santi. 2010. Kekuatan Mengikat Putusan Ajudikasi Ombudsman Dalam Proses Pe-nyelesaian Sengketa Pelayanan Publik. Bandung: Laporan akhir penelitian Fakultas Hukum Universitas Padjajaran.
- Setiadi, Wicipto. 1994. Hukum acara pengadilan tata usaha negara: suatu perbandingan. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Soemitro, H. Rochmat. 1987. Peradilan Tata Usaha Negara. Bandung: Eresco.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- _____. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 tahun 1974 Tentang Pokok-pokok Kepegawaian.
- _____. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- _____. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- _____. Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.
- _____. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2011 Tentang Badan Pertimbangan Kepegawaian
- <http://www.rejanglebongkab.go.id/14-isu-pokok-dalam-ruu-aparatur-sipil-negara-asn/>
- <http://www.pelitakarawang.com/2011/11/tak-efektif-lagi-bapek-bakal-dibubarkan.html>
- <http://www.mediaindonesia.com/read/2012/05/14/319655/284/1/RUU-Aparatur-Sipil-Negara-Buat-PNS-Galau>
- <http://www.pttun-jakarta.go.id/putusan/>

