UPAYA KEBERATAN TERHADAP PNS YANG DIJATUHI HUKUMAN PEMBERHENTIAN TIDAK DENGAN HORMAT

Sri Hartini
Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman
E-mail: hartinimustika@gmail.com

Abstract

Staffing dispute settlement mechanism against civil servants who sanctioned by harsh punishment such not respect form, is a serious legal problem. From the research found that staffing is the State Administration dispute settlement. What penyelesaianya has its own characteristics. Disputes in the area of staffing are not handled directly by a State Administrative Court (Administrative Court)), but must first be resolved through a process similar to a judicial process, conducted by a team or by an official in the government environment. The process in the science of law is called quasi-judicial (quasi rechtspraak), known as administrative appeals. Civil servants who will submit disputes to the Administrative Court, if the sanstion imposed on the basis of PP No. 53 years 2010 on the discipline of civil servants, the mechanism that must be passed is the efforts the administration that through to the Civil Service Advisory Board (BAPEK). Article 38 of Regulation 53 of 2010 administrative effort submitted to BAPEK, however these regulations do not provide clarity. Based on this research, the settlement of disputes relating to the dismissal of cicil servant by not respect can resolved by employment regulations, the legal basis is the Administrative Court Act, Article 48 paragraph 2 and Article 51 paragraph 3.

Key words: civil servants, dispute officer.

Abstrak

Upaya keberatan terhadap PNS yang dijatuhi sanksi jenis hukuman berat tidak dengan hormat, merupakan permasalahan hukum yang serius. Penyelesaian kepegawaian merupakan sengketa TUN yang penyelesaianya memiliki karakteristik tersendiri. Keberatan di bidang kepegawaian tidak ditangani secara langsung oleh suatu Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN), namun terlebih dahulu harus diselesaikan melalui suatu proses yang mirip dengan suatu proses peradilan, yang dilakukan oleh suatu tim atau oleh seorang pejabat di lingkungan pemerintahan. Proses tersebut di dalam ilmu hukum disebut peradilan semu (*quasi rechtspraak*) yang dikenal dengan banding administrasi.
PNS yang akan mengajukan upaya ke PTUN atas sanksi yang dijatuhkan berdasar PP 53 Tahun 20010 tentang Disiplin PNS, maka mekanisme yang harus dilalui adalah Upaya administrasi yaitu melalui Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK). Menurut Pasal 38 PP 53 Tahun 2010 upaya administrasi diserahkan ke BAPEK. Namun demikian, peraturan ini belum memberi kejelasan. Berdasar hasil penelitian, penyelesaian sengketa kepegawaian berkaitan dengan pemberhentian PNS secara tidak hormat dapat diselesaikan dengan peraturan kepegawaian, dengan dasar UU PTUN Pasal 48 ayat 2 dan pasal Pasal 51 ayat (3) UU PTUN.

Kata Kunci: pegawai negeri sipil, sengketa kepegawaian.

Pendahuluan

Sengketa kepegawaian sebagai akibat pelanggaran terhadap peraturan disiplin Pegawai Negeri Sipil diselesaikan melalui upaya banding administratif kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian (Pasal 35 ayat (2) Undang-undang No 43 tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian) Banding administratif disini dapat diartikan sebagai pengajuan keberatan atas suatu hukuman disiplin yang diajukan melalui saluran hirarki.

Upaya keberatan di bidang kepegawaian diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) 53 Tahun 2010 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Beberapa pengertian yang perlu ditegaskan dalam peraturan pemerintah ini yai-

tu mengenai upaya administratif, keberatan dan banding administratif. Upaya administratif adalah prosedur yang dapat ditempuh oleh pegawai negeri sipil (untuk selanjutnya penulis singkat PNS) yang tidak puas terhadap hukuman disiplin yang dijatuhkan kepadanya berupa keberatan atau banding administratif (Pasal 6). Keberatan sendiri merupakan adalah upaya administratif yang dapat ditempuh oleh PNS yang tidak puas terhadap hukuman disiplin yang dijatuhkan oleh pejabat yang berwenang menghukum kepada atasan pejabat yang berwenang menghukum (Pasal 7). Banding administratif adalah upaya administratif yang dapat ditempuh oleh PNS yang tidak puas terhadap hukuman disiplin berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri atau pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS yang dijatuhkan oleh pejabat yang berwenang menghukum, kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian (Pasal 8).

Upaya keberatan di bidang kepegawaian kurang populer, karena menurut data awal, banyak KTUN di bidang kepegawaian tentang penjatuhkan sanksi disiplin kepada PNS, namun KTUN tersebut diterima saja oleh PNS, meskipun dirasa kurang adil atau merugikan dirinya, biasanya akan diterima, kecuali kalau sanksi hukuman tersebut berupa jenis sanksi berat dengan katagori diberhentikan dari PNS.

Keberatan di bidang kepegawaian secara jelas dan tegas telah diatur dalam Peraturan Pemerintah (selanjutnya penulis singat PP) No 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS. PP ini diharapkan dapat menyelesaikan sengketa kepegawaian. Namun demikian, ternyata banding administrasi dalam peraturan pemerintah tersebut belum diatur, bahkan dapat menimbulkan multitafsir dalam penye-lesaianya.

Berdasarkan PP 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS, BAPEK merupakan lembaga banding di bidang kepegawaian jika ada upaya keberatan terhadap PNS yang dijatuhi sanksi jenis hukuman berat tidak dengan hormat. Tugasnya adalah memeriksa dan mengambil keputusan mengenai keberatan yang diajukan oleh PNS yang berpangkat Pembina golongan ruang IV/a ke bawah terhadap suatu KTUN yang menjadi objek sengketa kepegawaian melalui suatu upaya yang disebut banding administratif. Banding administrasi, meru-pakan awal terjadinya permasalahan di bidang kepegawaian. Banding administrasi di bidang kepegawaian bisa berakhir di Peradilan Tata Usaha Negara.(PTUN) karena kepegawaian merupakan salah satu materi yang pengaturan dan penyelesaianya termasuk sengketa PTUN.

Upaya keberatan yang menjadi sengketa PTUN merupakan sengketa yang menangani antara Badan/Pejabat TUN dengan orang/ subyek hukum perdata akibat dikeluarkanya KTUN. Data awal menunjukan upaya keberatan yang menjadi sengketa kepegawian merupakan sengketa yang terbanyak ke dua di PTUN. Permasalahan kepegawaian, merupakan permasalahan yang ditangani oleh PTUN, hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 33 UU No. 43 Tahun 1999 tentang kepegawaian. Dalam pasal tersebut diatur bahwa sengketa kepegawaian merupakan sengketa TUN. Namun prosedur banding administrasi tidak diatur secara jelas baik PP 53 Tahun 2010 maupun BAPEK. Berdasar latar belakang tersebut, maka penulis akan menganalisis mengenai upaya keberatan terhadap PNS yang dijatuhi sanksi jenis hukuman berat tidak dengan hormat.

Pembahasan

Negara Hukum

Hukum adalah sebuah entitas yang kompleks, meliputi kenyataan kemasyarakatan yang majemuk, mempunyai banyak aspek, dimensi dan fase. Dalam negara hukum yang modern yang berorientasi kepada upaya untuk memakmurkan dan menyejahterakan warganya, administrasi negara diperkenankan untuk melakukan intervensi.[1] Konsep negara hukum selalu menjunjung tinggi keadilan dan perlindungan hak asasi manusia. Hukum diharapkan sebagai norma yang harus ditaati dan dihormati setiap

[1] Yahya, "Perancangan Undang-undang Sebagai Suatu Sintesis Politik dan Hukum", *Ijtihad, Jurnal Wacana Hukum Islam dan Kemanusiaan*, Vol.8 No.1 Juni 2008, hlm. 93; Otong Rosadi, "Memajukan Kesejahteraan Umum: Amanah Konstitusional", *Jurnal Hukum Respublica*, Vol. 5 No. 2, Tahun 2006, hlm. 248

warga negara yang biasanya dituangkan dalam tujuan nasional. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Aristoteles dalam bukunya *Politica* bahwa negara merupa-kan suatu persekutuan yang mempunyai tujuan tertentu, sehingga negara yang baik adalah yang diperintah yang berkonstitusi dan berkedaulatan hukum. Negara hukum menurut F.J Stahl, seorang sarjana bahwa ciri-ciri khas bagi suatu negara hukum adalah adanya pengakuan dan perlindungan atas hak-hak asasi manusia; peradilan yang bebas dari pengaruh sesuatu kekuasaan atau kekuatan lain dan tidak memihak; dan legalitas dalam arti hukum dalam segala bentuknya.

Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Dengan demikian hukum dijadikan sebagai panglima dalam setiap menyelesaikan perma-salahan hukum. Hukum berlaku bagi setiap warga negara tanpa kecuali, termasuk penyelesaian di bidang hukum kepegawaian. Setiap tindakan harus sesuai dengan hukum, baik itu dilakukan oleh pemerintah maupun warganegaranya.[2] Demikian pula termasuk kajian hubungan hukum antara pemerintah dengan aparaturnya.

Cita-cita mewujudkan *good governance* dan *clean goverment* merupakan tuntutan fundamental, baik bagi tatanan masyarakat global maupun masyarakat lokal.[3] Prinsip-prinsip tentang pemerintahan yang baik, seperti demokrasi, keterbukaan, pertanggungjawaban, supremasi hukum dan keadilan harus dijadikan acuan utama dalam menjalankan tugas pemerintahan.[4] Usaha untuk meningkatkan peran pemerintah yang baik dan bersih diperlukan pendekatan interdisipliner. Beberapa hambatan seperti kecenderungan ethos kerja PNS yang rendah, kedisiplinan dan loyalitas untuk memperjuangkan kepentingan publik di atas kepentingan pribadi (keluarga, golongan dan kelompok) serta wabah kultural seperti praktik korupsi, kolusi dan nepotisme merupakan warisan budaya masa lalu.[5]

Hubungan Hukum administrasi Negara dengan Hukum Kepegawaian

Kranenburg memberikan pengertian pegawai negeri yaitu pejabat yang ditunjuk, jadi pengertian tersebut tidak termasuk terhadap mereka yang memangku jabatan mewakili seperti anggota perlemen, presiden dan sebagainya. Logemann dengan menggunakan kriteria yang bersifat materiil mencermati hubungan antara negara dengan pegawai negeri dengan memberikan pengertian pegawai negeri sebagai tiap pejabat yang mempunyai hubungan dinas dengan negara.[6]

Pegawai Negeri Sipil merupakan bagian dari pegawai negeri yang merupakan aparatur negara.[7] Menurut UU No. 43 Tahun 1999 Pasal 2 ayat (2) Pegawai Negeri Sipil dibagi menjadi dua. *Pertama,* Pegawai Negeri Sipil Pusat, yaitu Pegawai Negeri Sipil yang gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan bekerja pada Departemen, Lembaga Pemerintah Non-Departemen, Kesekretariatan Lembaga Negara, Instansi Vertikal di Daerah Propinsi Kabupaten/Kota, Kepaniteraan Pengadilan, atau dipekerjakan untuk menyelenggarakan tugas negara lainnya. *Kedua,* Pegawai Negeri Sipil Daerah, yaitu Pegawai Negeri Sipil daerah Propinsi/Kabu-paten/Kota yang gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan bekerja pada Pemerintah daerah,

---

2 Hasnawati, "Pertautan Kekuasaan Politik dan Negara Hukum", *Jurnal Hukum Respublica*, Vol. 3 No. 1, Tahun 2003, hlm. 102

3 Ardiansah, "Konsepsi Hukum Islam dalam Mewujudkan Clean Governance dan Good Goverment", *Jurnal Hukum Respublica*, Vol. 5 No. 1 Tahun 2005, hlm. 43; Asri M Saleh, "Arti Penting Kehadiran Ombudsman bagi Masyarakat di Provinsi Riau", *Jurnal Hukum Respublika*, Vol. 3 No. 2, Tahun 2004, hlm 228-230;

4 Endang Larasati, "Demokrasi dan Regulasi Pelayanan Publik di Indonesia", *MMH,* Jilid 37 No. 3, September 2008, hlm. 158

5 Jawahir Thantowi, "Norma Hukum Pelayanan Publik", Jurnal Hukum, Vol. 14 No. 3, April 2004, hlm. 434; Slamet Hariyanto, "Implementasi *Local Good Governance* di Daerah", *Publiciana: Jurnal Ilmu Sosial*, Vol 1 No. 1 Tahun 2008, hlm. 120-121

6 Sri Hartini dkk, 2008, *Hukum Kepegawaian di Indonesia,* Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 15

7 Ridwan, "Memunculkan Karakter Hukum Progresif dari Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik: Solusi Pencarian dan Penemuan Keadilan Substantif", *Jurnal Hukum Pro Justitia*, Vol. 26 No. 2, April 2008, hlm 163-164

atau di-pekerjakan di luar instansi induknya. Pegawai Negeri Sipil Pusat dan Pegawai Negeri Sipil Daerah yang diperbantukan di luar instansi induk, gajinya dibebankan pada instansi yang menerima perbantuan.

Kedudukan Pegawai Negeri berdasarkan UU No. 43 Tahun 1999 Pasal 3 ayat (1) yaitu Pegawai Negeri sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan. Rumusan kedudukan pegawai negeri didasarkan pada pokok-pokok pikiran bahwa pemerintah tidak hanya menjalankan fungsi umum pemerintahan tetapi juga harus mampu melaksanakan fungsi pembangunan, atau dengan kata lain pemerintah bukan hanya menyelenggarakan tertib pemerintahan tetapi juga harus mampu menggerakkan dan memperlancar pembangunan untuk kepentingan rakyat banyak.

Hukum Administrasi Negara diarahkan pada perlindungan hukum bagi rakyat dalam bentuk pembinaan, pengayoman dan partisipasi. Dalam hubungannya dengan sumber daya manusia, yaitu Pegawai negeri. Berdasarkan kewenangan pegawai negeri yang diberikan oleh Negara maka terdapat hubungan antara Hukum Administrasi Negara dengan Hukum Kepegawaian yang disebut sebagai *openbare dienstbetrekking* (hubungan dinas publik) terhadap negara (pemerintah).

Hubungan antara hukum kepegawaian dengan hukum administrasi negara dapat dijelaskan sebagai berikut. *Pertama*, Obyek Hukum Administrasi Negara adalah kekuasaan pemerintah; *kedua*, penyelenggaraan pemerintahan sebagian besar dilakukan oleh Pegawai Negeri; *ketiga*, tugas dan wewenang pegawai negeri berupa *public service* dituangkan dalam Pasal 3 ayat (1) UU No. 43 tahun 1999 yang mengatur bahwa pegawai negeri berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara professional, jujur adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan dan pembangunan; *keempat*, hubungan antara Pegawai Negeri dengan negara adalah hubungan dinas publik; Kelima, Sengketa kepegawaian merupakan sengketa Tata Usaha Negara.

Unsur-Unsur Keputusan Tata Usaha Negara

Penyelenggaraan urusan pemerintahan dilaksanakan oleh Badan dan Pejabat TUN dengan berbagai macam perbuatan faktual *(materiale handelingen*) dan keputusan hukum administratif *(administrative rechthandelingen)* yang merupakan perbuatan hukum administratif *(administratief recht telijke besluiten).* Keputusan hukum administratif merupakan perbuatan hukum administratif yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat TUN melahirkan hubungan-hubungan hukum admi-nistratif (*admnistratief rechtelijke verhoudi-ngen). P*erbuatan hukum administratif *(ad-ministratief recht telijke besluiten)* merupa-kan pernyataan kehendak Badan atau Pejabat yang mengeluarkan keputusan administrasi karena peraturan dasar yang menjadi sumber dari wewenang administratif mengharuskan badan atau pejabat tersebut untuk menge-luarkan keputusan administratif. Salah satu perbuatan hukum administratif dapat berupa *beschikking* (penetapan tertulis)

Berdasarkan Pasal 1 butir 9 UU No. 51 tahun 2009, tentang Perubahan atas UU No. 5 tahun 1986 bahwa Keputusan TUN adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat TUN yang berisi tindakan hukum TUN yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan bersifat kongkrit, individual dan final yang menimbul-kan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. *Beschikking* merupakan perbuatan hukum administratif, karena bentuknya suatu keputusan tertulis dengan syarat terdapat badan atau pejabat mana yang mengeluarkan; isi dari keputusan tersebut jelas apa maksud dan tujuannya; jelas alamat yang dituju; dapat menimbulkan suatu akibat hukum. Berdasarkan hal tersebut, maka ciri-ciri suatu *beschikking (*penetapan tertulis) adalah bersifat hukum publik, bersifat sepihak dan bersifat kongkrit, individual dan final.

Sengketa Kepegawaian

Peraturan disiplin PNS sebagaimana di atur dalam PP 30 Tahun 1980, sekarang telah diganti dengan PP 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS, PP ini dimaksudkan untuk lebih meningkatkan disiplin PNS dan penegakan disiplin PNS. Peraturan tersebut dibuat untuk mengatur kewajiban PNS yang harus dilakukan dan larangan PNS yang harus dihindari, juga sanksi secara rinci dan lebih tegas. PP tentang disiplin dikeluarkan dengan harapan untuk meningkatkan disiplin PNS dan mewujudkan pemerintahan yang bersih, oleh karena itu setiap pegawai negeri harus mentaati semua Kewajiban dan menjauhi semua yang dilarang oleh PP tersebut. Kewajiban yang PNS diatur dalam Pasal 3 dan larangan PNS diatur pada Pasal 4.

Sanksi administrasi di bidang kepawaian yaitu suatu sanksi disiplin PNS dengan tidak mengesampingkan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan pidana. Tingkat dan jenis hukuman disiplin di atur dalam Pasal 7, sebagai berikut.

Pertama, tingkat hukuman disiplin terdiri dari hukuman disiplin ringan; hukuman disiplin sedang; dan hukuman disiplin berat. *Kedua*, jenis hukuman disiplin ringan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a terdiri dari teguran lisan; teguran tertulis; dan pernyataan tidak puas secara tertulis. *Ketiga*, jenis hukuman disiplin sedang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b terdiri dari penundaan kenaikan gaji berkala selama 1 (satu) tahun; penundaan kenaikan pangkat selama 1 (satu) tahun; dan penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 1 (satu) tahun. *Keempat*, jenis hukuman disiplin berat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c terdiri dari penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 3 (tiga) tahun; pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah; pembebasan dari jabatan; pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS; dan pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS.

Jenis hukuman disiplin tersebut, menunjukan adanya tingkat hukuman terhadap pelanggaran disiplin. Hal ini sesuai sifat sanksi HAN yaitu r*eparatoi*r (sanksi yang tujuanya adalah mendidik, membina dan membimbing).

Hak untuk membela kepentingan hukum merupakan salah satu bentuk hak asasi yang dimiliki oleh seseorang/sekelompok orang. Hak untuk membela kepentingan hukum, khususnya dalam hubungannya dengan Keputusan TUN telah diatur pada Pasal 53 ayat (1) UU No 51 Tahu 2009, bahwa orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan TUN berhak untuk mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar Keputusan TUN yang disengketa-kan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau direhabilitasi. PNS yang merasa dijatuhi sanksi tidak sesuai dengan pelanggaran disiplin yang dilakukan, berhak mengajukan upaya hukum ke badan lain yang tersedia.

Mekanisme Upaya Keberatan

Penyelesaian sengketa kepegawaian, sebelum diajukan ke PTUN, terlebih dahulu diajukan banding administrasi (Pasal 7 ayat (4) huruf c dan d). Banding administrasi di bidang kepegawaian ditujukan kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK). PNS yang dapat mengajukan adalah PNS yang berpangkat Pembina golongan ruang IV/a ke bawah yang dijatuhi hukuman disiplin berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS atau Pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS.

PNS yang dijatuhi hukuman disiplin oleh pimpinan atau pejabat pembina kepegawaian baik di tingkat pusat maupun daerah berupa pemberhentian, dapat mengajukan keberatan ke BAPEK, sesuai dengan prosedur yang ditetapkan. Pengajuan keberatan itu diajukan kepada pejabat yang berwenang menghukum, harus disertai alasan, tanggapan dan data-data lain yang diperlukan serta dalam tenggang waktu yang ditentukan yaitu 14 hari terhitung mulai tanggal menerima SK hukuman disiplin

Keberatan tersebut mengikat serta wajib dilaksanakan oleh semua pihak yang bersangkutan, baik oleh PNS yang mengajukan keberat-

an ataupun oleh pejabat yang berwenang menghukum. Ketentuan yang diatur baik dalam Peraturan disiplin maupun BAPEK. Hal yang perlu dicermati disini, bahwa pada saat PNS diberi hukuman disiplin tentang pemberhentian, maka proses penyelesaian sengketa dianggap selesai setelah diselesaikan melalui BAPEK. Hal ini tentu saja bertentangan dengan asas kepastian hukum, karena tersirat tidak ada upaya pembelaan diri dari PNS yang bersangkutan.

Undang-undang Kepegawaian maupun PP tentang disiplin PNS, belum mengatur secara tuntas tentang penyelesaian sengketa kepegawaian melalui upaya keberatan pada tahap banding administrasi, sehingga setiap permasalahan belum dapat diselesaikan dengan tuntas. Upaya keberatan melalui banding administrasi dapat mengadopsi ketentuan pada UU No 5 Tahun 1986 jo UU No 9 Tahun 2004 jo UU No 51 Tahun 2009 tentang PTUN sebagai berikut.

Pertama, Pasal 48 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara mengatur bahwa dalam hal suatu badan hukum atau pejabat tata usaha negara diberi wewenang atau berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan sengketa tata usaha negara tertentu, maka sengketa tata usaha negara tersebut harus diselesaikan melalui upaya administratif yang tersedia, sedangkan ayat (2) mengatur bahwa Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara tersebut. *Kedua*, Pasal 51 yang mengatur bahwa Pengadilan Tinggi Tata Usaha Ngara bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan di tingkat perta-ma sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48.

Keberatan terhadap hukuman disiplin pengajuan keberatan itu terbatas sampai pada atasan pejabat yang berwenang. Hal ini logis, karena tidak merubah status kepegawaian. Namun berbeda dengan sanksi kepegawaian diberhentikan baik dengan hormat maupun tidak dengan hormat, karena membawa dampak di bidang kepegawaian.

Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 1991 memberikan petunjuk kepada badan Peradilan Tata Usaha Negara dalam menyelesaikan sengketa tata usaha negara yang terdapat upaya administratif, yaitu bahwa apabila dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dikeluarkannya keputusan tata usaha negara yang meng-akibatkan terjadinya sengketa Tata usaha Negara, maka upaya administratif yang tersedia adalah keberatan dan penyelesaian selanjutnya adalah dengan mengajukan gugatan ke PTUN.

Apabila peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dikeluarkannya KTUN yang mengakibatkan terjadinya sengketa tata usaha Negara, upaya administratif yang tersedia adalah Banding Administratif saja atau Keberatan dan Banding Administratif, maka penyelesaian selanjutnya adalah dengan mengajukan gugatan ke Pangadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT-TUN). Ada beberapa perbedaan antara penyelesaian melalui upaya administratif dengan melalui Peradilan Tata Usaha Negara.[8]

Pertama, dalam penyelesaian sengketa melalui upaya administratif, pemeriksaan yang dilakukan sifatnya menyeluruh, baik dari segi hukum *(rechtmatigheid)* maupun dari segi kebijaksanaannya *(doelmatigheid).* Sedangkan pemeriksaan yang dilakukan oleh Peradilan Tata Usaha Negara sifatnya tidak menyeluruh, tetapi hanya terbatas dari segi hukumnya *(rechtmatigheid). Kedua,* badan atau pejabat atau instansi yang memeriksa upaya administratif dapat mengganti, mengubah atau meniadakan atau dapat memerintahkan untuk mengganti atau merubah atau meniadakan keputusan yang menjadi obyek sengketa, sedangkan Peradilan Tata Usaha Negara tidak dapat mengganti, mengubah atau meniadakan atau dapat memerintahkan untuk mengganti atau merubah atau meniadakan keputusan yang menjadi obyek sengketa. Namun hanya dapat menjatuhkan putusan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara yang menjadi obyek sengketa tersebut "tidak sah" atau "batal" (Kursif Penulis). *Ketiga,* pada waktu Badan atau Pejabat atau Instansi yang memeriksa upaya administratif menjatuhkan

[8] Wiyono R, 2005, *Hukum Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 98-99

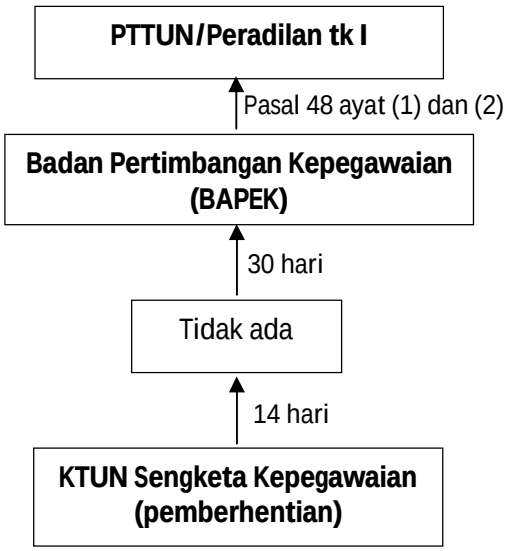
putusan terhadap sengketa tersebut dapat memperhatikan perubahan yang terjadi sesudah dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara yang mengakibatkan terjadinya sengketa tersebut. Penyelesaian oleh Peradilan Tata Usaha Negara hanya memperhatikan keadaan yang terjadi pada waktu dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara yang menjadi obyek sengketa tersebut. Pada saat akan mengajukan gugatan sengketa kepegawaian ke Peradilan Tata Usaha Negara (baik PTUN maupun PTTUN) ada hal-hal yang perlu diperhatikan: Tenggang waktu mengajukan gugatan. Di dalam sengketa tata usaha negara tenggang waktu mengajukan gugatan ditentukan secara limitatif. Adapun tenggang waktu yang dimaksud adalah 90 hari sejak diterimanya atau diumumkannya Keputusan Tata Usaha Negara yang menjadi obyek sengketa. Dengan demikian, diambil kesimpulan bahwa tenggang waktu gugatan yang disediakan apabila tidak puas terhadap keputusan upaya administratif, maka dihitung sejak saat diterimanya keputusan dari Pejabat atau Instansi yang mengeluarkan keputusan (jika upaya administratif yang tersedia hanya Keberatan), atau sejak saat diterima keputusan dari Pejabat atasan atau instansi atasan atau instansi lain yang berwenang (jika upaya administratif hanya berupa banding administratif saja atau berupa Keberatan dan Banding Administratif). Gugatan harus dituju-kan kepada pengadilan yang berwenang.

Pengajuan gugatan harus dilakukan secara tertulis dan ditujukan kepada pengadi-lan yang berwenang. Gugatan diajukan kepada pengadilan tempat kedudukan tergugat (Pasal 54 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986). Apabila tergugat lebih dari satu dan berkedudukan tidak dalam satu daerah hukum, maka gugatan diajukan kepada pengadilan tempat salah satu tergugat. Dalam hal tergugat tidak berada dalam daerah hukum pengadilan tempat kediaman penggugat, maka gugatan dapat diajukan kepada pengadilan tempat kediaman penggugat untuk selanjutnya diteruskan kepada pengadilan yang bersangkutan. Tuntutan terhadap surat keputusan tata usaha negara yang menimbulkan terjadinya sengketa kepegawaian dapat berupa permohonan kepada pengadilan untuk menyatakan Keputusan tersebut tidak sah atau batal dan dapat disertai dengan tuntutan ganti kerugian dan/atau rehabilitasi. Apabila Putusan PTTUN masih tidak memberikan kepuasan kepada PNS yang bersangkutan, maka dalam jangka waktu paling lambat empat belas hari dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung.

Proses tersebut di dalam ilmu hukum disebut peradilan semu *(quasi rechtspraak)*. Dikatakan sebagai peradilan, karena memenuhi unsur-unsur layaknya suatu badan peradilan yaitu adanya peraturan, adanya pihak-pihak yang bersengketa, adanya pejabat yang berwenang menyelesaikan sengketa dan adanya sanksi. Namun dikatakan semu *(quasi)* karena proses peradilan tersebut dilaksanakan di dalam internal lingkungan pemerintahan tetapi tata caranya sama dengan suatu badan peradilan, kegiatan peradilan dilakukan oleh suatu badan atau komisi atau dewan atau panitia, dan bukan dilaksanakan oleh lembaga peradilan indefenden di luar lingkungan peme-rintahan.

Berdasarkan penjabaran di atas, dapat diketahui bahwa upaya keberatan melalui banding administrasi, dilakukan melalui Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK). Hal tersebut dapat digambarkan pada bagan berikut ini :

Sengketa Kepegawaian Golongan IVA Ke Bawah Berdasarkan PP 53 tahun 2010



Keterangan Bagan

Pejabat yang berwenang mengeluarkan KTUN *(beschikking)* tentang hukuman disiplin berat kepada Pegawai Negeri Sipil Gol Ruang IV a ke bawah. Pegawai Negeri Sipil yang dijatuhi hukuman disiplin, berat paling lama 14 hari sejak KTUN tersebut diterima diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan secara tertulis kepada BAPEK dengan disertai alasan keberatan. BAPEK sebagai Peradilan tingkat I dan sebagai lembaga banding ad-ministrasi Pejabat yang berwenang memutuskan atas keberatan yang diajukan, apabila BAPEK dalam waktu 90 hari tidak ada keputusan dari BAPEK, maka dapat mengajukan Ke PTTUN.

Penutup

Simpulan

Upaya keberatan terhadap PNS yang dijatuhi sanksi jenis hukuman berat tidak dengan hormat berdasarkan PP 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS merupakan bagian dari sengketa TUN. Namun penyelesaianya memiliki karakteristik tersendiri yang membedakan dengan sengketa TUN pada umumnya. Sengketa-sengketa di bidang kepegawaian tidak ditangani secara langsung oleh suatu Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN), namun terlebih dahulu harus diselesaikan melalui suatu proses yang mirip dengan suatu proses peradilan, yang dilakukan oleh suatu tim atau oleh seorang pejabat di lingkungan pemerintahan yaitu BAPEK. Proses tersebut di dalam ilmu hukum disebut peradilan semu (*quasi rechtspraak*) yang dikenal dengan banding administrasi.

Prosedur keberatan melalui banding administrasi dalam PP 53 Tahun 2010, belum memberi kejelasan. Penyelesaian upaya keberatan berkaitan dengan pemberhentian PNS tidak dengan hormat berdasarkan PP 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS, diselesaikan melalui UU PTUN Pasal 48 ayat 2 UU PTUN, keberatan telah diatur yaitu selama ada lembaga banding maka sengketa tata usaha negara baru bisa ditempuh jika telah melalui upaya ban-ding yang tersedia. dan pasal Pasal 51 ayat (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.UU No 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan atas UU No 5 Tahun 1986 Tentang PTUN.

Saran

Sanksi PNS tentang pemberhentian, membawa akibat yang serius karena hilangnya status PNS, untuk memberi kesempatan pembelaan, seyogyanya secara tersirat diberi-kan prosedur pengajuan pembelaan dalam peraturan. Selain itu, PP tentang disiplin PNS merupakan PP tentang disiplin, maka seyog-yanya disosialisasikan baik isi maupun cara mengajukan keberatan dan banding secara tuntas kepada PNS.

Daftar Pustaka

Yahya. "Perancangan Undang-undang Sebagai Suatu Sintesis Politik dan Hukum", *Ijtihad, Jurnal Wacana Hukum Islam dan Kemanusiaan*, Vol.8 No.1 Juni 2008;

Rosadi, Otong. "Memajukan Kesejahteraan Umum: Amanah Konstitusional". *Jurnal Hukum Respublica*, Vol 5 No 2, Tahun 2006;

Hasnawati. "Pertautan Kekuasaan Politik dan Negara Hukum". *Jurnal Hukum Respublica*, Vol. 3 No. 1, Tahun 2003;

Ardiansah. "Konsepsi Hukum Islam dalam Mewujudkan Clean Governance dan Good Goverment". *Jurnal Hukum Respublica*, Vol. 5 No. 1 Tahun 2005;

Saleh, Asri M. "Arti Penting Kehadiran Ombudsman bagi Masyarakat di Provinsi Riau". *Jurnal Hukum Respublika*, Vol. 3 No. 2, Tahun 2004;

Larasati, Endang. "Demokrasi dan Regulasi Pelayanan Publik di Indonesia". *MMH,* Jilid 37 No. 3, September 2008;

Thantowi, Jawahir. "Norma Hukum Pelayanan Publik". *Jurnal Hukum*, Vol. 14 No. 3, April 2004;

Hariyanto, Slamet. "Implementasi *Local Good Governance* di Daerah". *Publiciana: Jurnal Ilmu Sosial*, Vol 1 No. 1 Tahun 2008;

Hartini dkk, Sri. 2008. *Hukum Kepegawaian di Indonesia.* Jakarta: Sinar Grafika;

Ridwan. "Memunculkan Karakter Hukum Progresif dari Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik: Solusi Pencarian dan Penemuan Keadilan Substantif". *Jurnal Hukum Pro Justitia*, Vol 26 No 2 April 2008;

R, Wiyono. 2005. *Hukum Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Sinar Grafika;