

**ASPEK YURIDIS PENYELESAIAN SENGKETA KEPEGAWAIAN
MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 2014
TENTANG APARATUR SIPIL NEGARA**

TESIS



Disusun oleh :

Nama : SUSWOTO, SH.
NPM : 96 M 0009
BKU : Hukum Administrasi Negara

**MAGISTER HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2015**



**ASPEK YURIDIS PENYELESAIAN SENGKETA KEPEGAWAIAN MENURUT
UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 2014
TENTANG APARATUR SIPIL NEGARA**

Disusun oleh :

Nama : SUSWOTO, SH.
NPM : 96 M 0009
BKU : Hukum Administrasi Negara

**Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis dan dinyatakan
LULUS pada hari Sabtu, 12 September 2015**

Pembimbing

Dr. Ridwan H.R, S.H., M.Hum.

Yogyakarta,.....

Penguji

Dr.Ni'matul Huda, SH.M.Hum

Yogyakarta.....

Penguji

Zairin, SH. M.si.

Yogyakarta.....

Mengetahui Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

Drs. Agus Triyanta, M.H., M.A., Ph.D

DIPERSEMBAHKAN KEPADA :

Almamaterku, Program Studi Magister Ilmu Hukum, Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta, dan

Rasa hormatku dan terimakasihku kepada keluargaku, tercinta

Ayahanda (alm) Yusuf dan Ibunda Rumiya

Kakak kakak dan adikku

Persembahan khusus kepada

Istriku tercinta Yeni Rachmayanti, SH. Anakku terkasih Osvaldia Harits

Fadhillah, Amalia Dita Justiciasari dan Muhammad Amrizal Akbar

Kalian semua adalah guru, inspirasi dan semangat bagiku.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERSETUJUAN.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
KATA PENGANTAR	iv
DAFTAR ISI.....	vi
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	6
C. Tujuan Penelitian	6
D. Tinjauan Pustaka	6
E. Kerangka Teori.....	11
F. Metode Penelitian.....	38
BAB II TINJAUAN TENTANG PEGAWAI APARATUR SIPIL NEGARA DAN SENGKETA KEPEGAWAIAN.....	40
A. Pegawai Aparatur Sipil Negara Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014	40
B. Sengketa Kepegawaian	42
C. Upaya Administratif.....	57
D. Perlindungan Hukum	66

BAB III	ASPEK YURIDIS PENYELESAIAN SENGKETA KEPEGAWAIAN MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 2014 TENTANG APARATUR SIPIL NEGARA.....	80
	A. Penyelesaian Sengketa Kepegawaian Secara Yuridis Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014.....	80
	B. Perlindungan Hukum Terhadap Aparatur Sipil Negara Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 jika Dibandingkan Dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 jo. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999	92
BAB IV	PENUTUP.....	110
	A. Kesimpulan	110
	B. Saran.....	111
DAFTAR PUSTAKA		
LAMPIRAN		

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam rangka mencapai tujuan nasional sebagaimana tercantum dalam alinea ke-4 Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), diperlukan Aparatur Sipil Negara (ASN) yang profesional, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Tujuan nasional seperti tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.¹

Untuk mewujudkan tujuan nasional, dibutuhkan Pegawai ASN. Pegawai ASN disertai tugas untuk melaksanakan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan, dan tugas pembangunan tertentu. Tugas pelayanan publik dilakukan dengan memberikan pelayanan atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan Pegawai ASN. Adapun tugas pemerintahan dilaksanakan dalam rangka penyelenggaraan fungsi umum pemerintahan yang meliputi pendayagunaan kelembagaan, kepegawaian, dan

¹ Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

ketatalaksanaan. Sedangkan dalam rangka pelaksanaan tugas pembangunan tertentu dilakukan melalui pembangunan bangsa (*cultural and political development*) serta melalui pembangunan ekonomi dan sosial (*economic and social development*) yang diarahkan meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran seluruh masyarakat.

Untuk dapat menjalankan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan, dan tugas pembangunan tertentu, Pegawai ASN harus memiliki profesi dan Manajemen ASN yang berdasarkan pada Sistem Merit atau perbandingan antara kualifikasi, kompetensi, dan kinerja yang dibutuhkan oleh jabatan dengan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja yang dimiliki oleh calon dalam rekrutmen, pengangkatan, penempatan, dan promosi pada jabatan yang dilaksanakan secara terbuka dan kompetitif, sejalan dengan tata kelola pemerintahan yang baik. Manajemen ASN terdiri atas Manajemen PNS dan Manajemen PPPK yang perlu diatur secara menyeluruh dengan menerapkan norma, standar, dan prosedur. Adapun Manajemen PNS meliputi penyusunan dan penetapan kebutuhan, pengadaan, pangkat dan jabatan, pengembangan karier, pola karier, promosi, mutasi, penilaian kinerja, penggajian dan tunjangan, penghargaan, disiplin, pemberhentian, jaminan pensiun dan jaminan hari tua, dan perlindungan. Sementara itu, untuk Manajemen PPPK meliputi penetapan kebutuhan, pengadaan, penilaian kinerja, gaji dan tunjangan, pengembangan kompetensi, pemberian penghargaan, disiplin, pemutusan hubungan perjanjian kerja, dan perlindungan. Dalam upaya menjaga netralitas ASN dari pengaruh partai politik dan untuk menjamin

keutuhan, kekompakan, dan persatuan ASN, serta dapat memusatkan segala perhatian, pikiran, dan tenaga pada tugas yang dibebankan, ASN dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik. Untuk meningkatkan produktivitas dan menjamin kesejahteraan ASN, dalam Undang-Undang ini ditegaskan bahwa ASN berhak memperoleh gaji yang adil dan layak sesuai dengan beban kerja, tanggung jawab, dan resiko pekerjaannya. Selain itu, ASN berhak memperoleh jaminan sosial.²

Dalam rangka penetapan kebijakan Manajemen ASN, dibentuk KASN yang mandiri dan bebas dari intervensi politik. Pembentukan KASN ini untuk monitoring dan evaluasi pelaksanaan kebijakan dan Manajemen ASN untuk menjamin perwujudan Sistem Merit serta pengawasan terhadap penerapan asas, kode etik dan kode perilaku ASN. KASN beranggotakan 7 (tujuh) orang yang terdiri dari seorang ketua merangkap anggota, seorang wakil ketua merangkap anggota, dan 5 (lima) orang anggota. KASN dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dibantu oleh Asisten dan Pejabat Fungsional keahlian yang dibutuhkan. Selain itu KASN dibantu oleh sekretariat yang dipimpin oleh seorang kepala sekretariat. Ketua, wakil ketua, dan anggota KASN ditetapkan dan diangkat oleh Presiden selaku kepala pemerintahan untuk masa jabatan selama 5 (lima) tahun dan hanya dapat diperpanjang untuk 1 (satu) kali masa jabatan. Untuk menyalurkan aspirasi dalam rangka pembinaan dan pengembangan profesi ASN, Pegawai ASN berhimpun dalam wadah korps profesi Pegawai ASN Republik Indonesia yang bertujuan menjaga kode etik

² *Ibid*

profesi dan standar pelayanan profesi ASN serta mewujudkan jiwa korps ASN sebagai perekat dan pemersatu bangsa. Dalam rangka menjamin efisiensi, efektivitas, dan akurasi pengambilan keputusan dalam Manajemen ASN diperlukan Sistem Informasi ASN. Sistem Informasi ASN merupakan rangkaian informasi dan data mengenai Pegawai ASN yang disusun secara sistematis, menyeluruh, dan terintegrasi dengan berbasis teknologi yang diselenggarakan secara nasional dan terintegrasi.

Sengketa Kepegawaian adalah sengketa/perselisihan yang timbul sebagai akibat ditetapkannya keputusan Tata Usaha Negara di bidang kepegawaian oleh Badan atau Pejabat yang berwenang mengenai kedudukan, kewajiban, hak dan pembinaan Pegawai Negeri Sipil. Sengketa Kepegawaian merupakan salah satu bagian dari sengketa Tata Usaha Negara (TUN) dan keputusan/penetapan di bidang kepegawaian merupakan objek dari Peradilan Tata Usaha Negara (PERATUN).³

Masalah Sengketa Kepegawaian di atur dalam Pasal 35 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, yang menyatakan penyelesaian sengketa di bidang kepegawaian dilakukan melalui peradilan untuk itu, sebagai bagian dari Peradilan Tata Usaha Negara, Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

³ Ida Ayu Sri Dewi, 2005, *Bahan Pelatihan Sengketa Kepegawaian*. BKN, Jakarta, hlm.

Pengelolaan kepegawaian memang sangat rawan dengan masalah Sengketa Kepegawaian, karena berkaitan dengan penerbitan atau penetapan Keputusan Tata Usaha Negara Bidang Kepegawaian, antara lain berupa: Keputusan pengangkatan sebagai Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS), Keputusan pengangkatan sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS), Keputusan pengangkatan dalam pangkat (untuk kenaikan pangkat), Keputusan pengangkatan dalam jabatan struktural dan jabatan fungsional, Keputusan pemberhentian sementara sebagai PNS, Keputusan penjatuhan hukuman disiplin, dan Keputusan pemberhentian sebagai PNS.⁴

Sengketa antara kedua belah pihak sulit untuk diselesaikan tanpa bantuan dari pihak ketiga, yaitu melalui lembaga peradilan yang tidak berpihak dan berat sebelah. Apabila satu pihak belum merasa puas atas keputusan dari pejabat yang berwenang menghukum, maka dapat mengajukan apabila belum memperoleh apa yang diharapkan, selanjutnya dapat menempuh jalan mengajukan keberatan kepada badan peradilan yang lebih tinggi, yaitu mengajukan keberatan melalui Bapek, Peradilan Tata Usaha Negara atau mengajukan Kasasi kepada Mahkamah Agung.

Namun seiring perkembangan waktu, pada tahun 2014 Presiden RI telah mengesahkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dimana didalamnya mengatur penyelesaian sengketa kepegawaian yang baru, untuk itu penulis mengangkat tema “**Aspek Yuridis Penyelesaian Sengketa Kepegawaian Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara**”

⁴ *Ibid*

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dalam latar belakang masalah tersebut di atas, permasalahan dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana penyelesaian sengketa kepegawaian secara yuridis menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014?
2. Bagaimana perlindungan hukum terhadap Aparatur Sipil Negara jika dibandingkan dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 jo. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan mengkaji penyelesaian sengketa kepegawaian secara yuridis menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014
2. Untuk mengetahui dan mengkaji perlindungan hukum terhadap Aparatur Sipil Negara jika dibandingkan dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 jo. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999

D. Tinjauan Pustaka

Hukum Kepegawaian merupakan bagian dari Hukum Administrasi Negara yang bertindak pada Hukum Tata Negara. Sebagaimana diketahui dalam sistem Hukum Nasional pada garis besarnya terdiri dari tiga bidang pengaturan hukum, yaitu Hukum Perdata, Hukum Pidana dan Hukum Tata Negara.⁵ Hukum Perdata adalah segala hukum pokok yang mengatur

⁵ Rozali Abdullah, 1986, *Hukum Kepegawaian*, CV Rajawali, Jakarta, hlm. 1

kepentingan-kepentingan pribadi.⁶ Hukum Pidana adalah keseluruhan peraturan-peraturan yang menentukan perbuatan apa yang merupakan tindakan pidana dan hukuman apa yang dapat dijatuhkan terhadap yang melakukannya.⁷ Sedangkan Hukum Tata Negara adalah sekumpulan peraturan hukum yang mengatur organisasi dari pada negara, hubungan antar alat perlengkapan negara dalam garis vertikal dan horisontal, serta kedudukan warga negara dan hak-hak azasinya.⁸

Keterkaitan antara hukum tata negara, hukum administrasi negara dan hukum kepegawaian, dapat dijelaskan bahwa Hukum administrasi Negara dan Hukum Tata Negara mempunyai hubungan yang sangat erat, yang tidak dapat dipisahkan satu sama lainnya. W.G Vegting dalam buku *Het Algemeen Nederland Administratiefrecht I*, sebagaimana dikutip oleh Abdoel Djamali⁹ dalam buku Pengantar Hukum Indonesia, mengemukakan bahwa :

“ Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara mempelajari satu bidang peraturan yang sama, tetapi cara pendekatan yang dipergunakan berbeda. Ilmu Hukum Tata Negara bertujuan untuk mengetahui tentang organisasi negara dan pengorganisasian alat-alat perlengkapan negara, sedangkan ilmu Hukum Administrasi Negara bertujuan untuk mengetahui tentang cara tingkah laku negara dan alat-alat perlengkapan negara.”

Oppenheim, dalam Saputra¹⁰ memberikan pendapat, terkait dengan hubungan Hukum Tata Negara dengan Hukum Administrasi Negara, dengan

⁶ Subekti, 1975, *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, Intermedia, Jakarta, hlm. 9

⁷ Riduan Syahrani, 1991, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Pustaka Kartini, Jakarta, hlm.

⁸ Kusnadi dan Harmaily Ibrahim, 1988, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV. Sinar Bakti, Jakarta, hlm.29

⁹ Abdoel Djamali, 1984, *Pengantar Hukum Indonesia*, CV. Rajawali, Jakarta, hlm.108

¹⁰ Nata Saputra. M, 1988, *Hukum Administrasi Negara*, CV. Rajawali, Jakarta, hlm.7

mengatakan bahwa Hukum Tata Negara adalah keseluruhan aturan-aturan hukum yang mengadakan alat-alat perlengkapan dan mengatur kekuasaannya. Jadi pada dasarnya mengatur negara dalam keadaan diam (*staat in rust*), sedangkan Hukum administrasi Negara adalah keseluruhan aturan-aturan yang harus diperhatikan oleh alat perlengkapan negara jika ia menjalankan kekuasaannya. Jadi pada dasarnya mengatur negara dalam keadaan bergerak (*staat inbeweging*). Hubungan Hukum Tata Negara dengan Hukum Administrasi Negara menurut Prajudi Atmosudirdjo, sebagaimana dikutip oleh Kansil,¹¹ dalam buku Hukum Tata Pemerintahan Indonesia, berpendirian bahwa:

“Tidak ada perbedaan yuridis prinsipil antara Hukum Administrasi Negara dan Hukum Tata Negara. Menurut beliau, perbedaannya hanyalah terletak pada titik berat daripada pembahasannya. Dalam mempelajari Hukum Tata Negara kita membuat fokus terhadap konstitusi negara sebagai keseluruhan, sedangkan dalam membahas Hukum Administrasi Negara kita menitikberatkan perhatian kita secara khas kepada administrasi saja daripada negara.

Administrasi merupakan salah satu bagian yang terpenting dalam Konstitusi Negara disamping legislasi, yudikasi dan eksaminasi. Dapatlah dikatakan, bahwa hubungan antara Hukum Administrasi Negara dan Hukum Tata Negara adalah mirip dengan hubungan antara hukum dagang terhadap hukum perdata, dimana hukum dagang merupakan pengkhususan atau spesialisasi daripada hukum perikatan di dalam hukum perdata.

Hukum Administrasi Negara adalah sebagai suatu pengkhususan atau spesialisasi daripada Hukum Tata Negara yakni bagian hukum mengenai administrasi dari pada negara.”

Hubungan Hukum Tata Negara dengan Hukum administrasi Negara dikalangan para sarjana sebenarnya telah terdapat kesamaan pandangan bahwa antara Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara memiliki

¹¹ C.S.T. Kansil, 1986, *Hukum Tata Pemerintahan Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 26, 27

keterkaitan yang erat, Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara, merupakan dua jenis hukum yang dapat dibedakan akan tetapi tidak dapat dipisahkan yang satu dari yang lainnya.¹² Amrah Muslimin,¹³ dalam bukunya *Beberapa Azas-Azas dan Pengertian-Pengertian Pokok tentang Administrasi dan Hukum Administrasi* menyebutkan bahwa keterkaitan Hukum Administrasi Negara dengan Hukum Tata Negara disebabkan kedua bidang hukum memiliki obyek yang sama, yaitu gejala yang disebut Negara. Hukum Tata Negara mengatur pada umumnya struktur negara dan kewenangan dari pada organ-organ negara. Sedangkan Hukum Administrasi mengatur cara-cara organ-organ negara bertindak melakukan kewenangannya. Disebutkan juga bahwa kedua bidang hukum ini tidak dapat dipisahkan secara tajam. Keterkaitan antar kedua hukum tersebut dapat disimak juga dari perkataan Van Vollenhoven, sebagaimana yang dikutip oleh Ridwan, HR¹⁴, dalam bukunya *Hukum administrasi Negara*, menyebutkan:

“Badan pemerintah tanpa aturan hukum negara akan lumpuh, oleh karena badan ini tidak mempunyai wewenang apapun atau wewengannya tidak berketentuan, dan badan pemerintah tanpa hukum administrasi negara akan bebas sepenuhnya, oleh karena badan ini dapat menjalankan wewengannya menurut kehendaknya sendiri.”

Hukum Administrasi Negara (*administratief recht*) itu sendiri yang sering juga disebut dengan hukum tata usaha negara atau hukum tata

¹² Bahsan Mustafa, 1990, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 60

¹³ Amrah Muslimin, 1980, *Beberapa Azas-Azas dan Pengertian-Pengertian Pokok tentang Administrasi dan Hukum Administrasi*, Alumni, Bandung, hlm. 27

¹⁴ Ridwan HR, 2003, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, hlm. 34

pemerintahan. Menurut Kusumadi Pudjosewojo¹⁵ dalam buku pedoman pelajaran Tata Hukum Indonesia, mendefenisikan bahwa:

“Hukum Administrasi Negara sebagai keseluruhan aturan hukum yang menentukan cara bagaimana negara sebagai penguasa itu menjalankan usaha-usaha untuk memenuhi tugas-tugasnya, atau cara bagaimana penguasaan itu seharusnya bertingkah laku dalam mengusahakan tugas-tugasnya.”

Sejalan dengan pendapat tersebut, Muchsan¹⁶, memberikan pendapat bahwa Hukum Administrasi Negara adalah rangkaian aturan-aturan hukum yang mengatur cara bagaimana alat-alat perlengkapan negara menjalankan tugasnya. Abdoel Djamali¹⁷, dalam bukunya berjudul pengantar Hukum Indonesia menyatakan bahwa:

“Hukum Administrasi Negara sebagai peraturan hukum yang mengatur administrasi, yaitu hubungan antar warga negara dan pemerintahnya yang menjadi sebab sampai negara itu berfungsi. Maksudnya, merupakan gabungan petugas secara struktural berada di bawah pimpinan pemerintahan yang melaksanakan tugas sebagai bagiannya, yaitu bagian dari pekerjaan yang tidak ditujukan kepada lembaga legislatif, yudikatif, dan atau lembaga pemerintahan otonomi daerah (mengurus daerahnya sendiri).”

Sebagai aturan hukum yang mengatur alat-alat administarsi negara dalam melaksanakan fungsinya, dengan sendirinya menimbulkan hubungan-hubungan yang disebut hubungan hukum (*rechtsbetrekking*) baik antara sesama alat administrasi negara sendiri maupun antara alat administrasi negara dengan pihak perseorangan (individu). Menurut Muchsan¹⁸ dalam suatu negara hukum seperti Indonesia, hubungan-hubungan tersebut disalurkan

¹⁵ Kusumadi Pudjosewojo, 1976, *Pedoman pelajaran Tata Hukum Indonesia*, Aksara Baru, Jakarta, hlm. 144.

¹⁶ Muchsan, 1981, *Beberapa Catatan Tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 11

¹⁷ Abdoel Djamali, 1984, *Pengantar Hukum Indonesia*, CV. Rajawali, Jakarta, hlm. 104

¹⁸ Muchsan, *Op.Cit.*, hlm.11,12

dalam kaidah-kaidah hukum tertentu, dan kaidah-kaidah hukum inilah yang merupakan materi Hukum Administrasi Negara, Yang pada prinsipnya berisikan:

1. Aturan-aturan hukum yang mengatur dengan cara bagaimana alat-alat administrasi negara mengadakan kontrak satu sama lain;
2. Aturan-aturan hukum yang mengatur hubungan antara alat administrasi negara dengan para warganya.

Berdasarkan pengertian-pengertian di atas, maka Hukum Kepegawaian masuk dalam ranah Hukum administrasi Negara, disebabkan karena dalam hukum kepegawaian merupakan keseluruhan aturan hukum yang berfungsi untuk menentukan bagaimana aparatur negara menjalankan tugasnya, serta bertingkah laku, sehingga dalam hal ini hukum kepegawaian mengatur tentang kedudukan, kewajiban, dan hak serta pembinaan pegawai sebagai suatu manajemen kepegawaian.¹⁹

E. Kerangka Teori

1. Teori Negara Hukum

Suatu negara yang menyatakan sebagai negara hukum, dapat dengan mudah tergelincir menjadi negara diktator atau negara pejabat. Karena meskipun dalam negara tersebut berlaku hukum dan pemerintahan diselenggarakan berdasarkan atas hukum, tetapi hukum yang berlaku di negara itu adalah hukum yang dibuat oleh dan untuk kepentingan

¹⁹ Rozali Abdullah, 1986, *Hukum Kepegawaian*, CV Rajawali, Jakarta, hlm. 2

penguasa negara itu, dalam rangka memperluas dan mempertahankan kekuasaannya. Hukum tersebut secara formal sah berlaku sebagai hukum, karena dibuat oleh lembaga yang berwenang membuatnya, tetapi hukum yang demikian secara material bertentangan dengan maksud dan dasar segenap hukum, yakni keadilan. Hukum tidak berpihak secara adil melindungi kepentingan rakyat. Untuk itu diperlukan sikap kehati-hatian dan kewaspadaan, agar tidak tergelincir menjadi negara diktator atau negara pejabat. Disebut negara pejabat karena hukum dibuat oleh dan untuk kepentingan pejabat dengan cara berlindung dibalik kepentingan negara, bangsa, masyarakat atau kepentingan umum.

Untuk menghindari diciptakannya hukum yang tidak baik dan tidak adil, kedaulatan hukum dan kedaulatan rakyat harus didorong agar berjalan seiring bergandeng tangan, bagaikan dua pilar yang saling menopang. Dengan demikian, pengawasan terhadap penggunaan kekuasaan dan pembuatan hukum (yuridis) terhadap penggunaan kekuasaan yang tidak berdasarkan pada hukum dan atau bertentangan dengan hukum, dapat dilakukan oleh kekuasaan yudikatif melalui badan-badan peradilan. Badan peradilan tersebut dapat berupa peradilan umum atau peradilan khusus, seperti peradilan administrasi dalam bidang administrasi negara.

Konsep Negara Hukum ini kemudian mulai berkembang dengan pesat sejak akhir abad ke-19 dan awal abad ke-20. Di Eropa Barat Kontinental, Immanuel Kant dan Friedrich Julius Stahl menyebutnya

dengan istilah *Rechtsstaat*, sedangkan di negara-negara Anglo Saxon, A.V. Dicey menggunakan istilah *Rule of Law*.

Menurut F.J. Stahl sebagaimana dikutip oleh Oemar Seno Adji, merumuskan unsur-unsur *Rechtsstaat* dalam arti klasik sebagai berikut:²⁰

- a. perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia;
- b. pemisahan atau pembagian kekuasaan negara untuk menjamin hak-hak asasi manusia;
- c. pemerintahan berdasarkan peraturan;
- d. adanya peradilan administrasi.

Adapun unsur-unsur *Rule of Law* menurut A.V. Dicey adalah sebagai berikut:²¹

- a. supremasi aturan-aturan hukum (*the absolute supremacy or predominance of regular law*);
- b. kedudukan yang sama dihadapan hukum (*equality before the law, or the equal subjection of all classes to the ordinary law of the land administered by ordinary law courts*);
- c. adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (*a formula expressing the fact that with us the law of constitution, the rules which in foreign countries naturally form parts of a constitutional code, are not the source but the consequence of the rights of individuals as defined and enforced by the countries*);

²⁰ Oemar Senoadji, 1966, *Seminar Ketatanegaraan Undang-Undang Dasar 1945*, Seruling Masa, Jakarta, hlm. 24

²¹ AV. Dicey, 1971, *An Introduction to the Study of The Law of The Constitution*, English Language Book Society and Mac Hillan, London, hlm. 202-203

Unsur-unsur yang terdapat dalam kedua macam negara hukum tersebut di atas, baik *Rechtsstaat* maupun *Rule of Law* mempunyai persamaan dan perbedaan. Persamaan pokok antara *Rechtsstaat* dengan *Rule of Law* adalah adanya keinginan untuk memberikan perlindungan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia yang telah diimpikan sejak berabad-abad lamanya dengan perjuangan dan pengorbanan yang besar. Faktor utama penyebab timbulnya penindasan dan pelanggaran terhadap hak asasi manusia itu, karena terpusatnya kekuasaan negara secara mutlak pada satu tangan, yakni raja atau negara (absolut). Karena itu adanya keinginan untuk memisahkan atau membagikan kekuasaan negara kepada beberapa badan atau lembaga negara lainnya, merupakan salah satu cara untuk menghindari terjadinya pelanggaran terhadap hak asasi manusia dan sekaligus memberikan jaminan serta perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia. Demikian pula harapan agar pemerintahan dijalankan berdasarkan hukum atas dasar persamaan di hadapan hukum, terkandung maksud untuk mewujudkan pemerintah bukan oleh manusia tetapi oleh hukum (*Government by laws, not by men*).

Perbedaan pokok antara *Rechtsstaat* dengan *Rule of Law* ditemukan pada unsur peradilan administrasi. Di negara-negara Anglo Saxon penekanan terhadap prinsip persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*) lebih ditonjolkan, sehingga dipandang tidak perlu menyediakan sebuah peradilan khusus untuk pejabat administrasi negara. Prinsip *equality before the law* menghendaki agar prinsip persamaan

antara rakyat dengan pejabat administrasi negara, harus juga tercermin dalam lapangan peradilan. Pejabat administrasi atau pemerintah atau rakyat harus sama-sama tunduk kepada hukum dan bersamaan kedudukannya di hadapan hukum.

Berbeda dengan negara *Eropa Kontinental* yang memasukkan unsur peradilan administrasi sebagai salah satu unsur *Rechtsstaat*. Dimasukkannya unsur peradilan administrasi ke dalam unsur *rechtsstaat*, maksudnya untuk memberikan perlindungan hukum bagi warga masyarakat terhadap sikap tindak pemerintah yang melanggar hak asasi dalam lapangan administrasi negara. Kecuali itu kehadiran peradilan administrasi akan memberikan perlindungan hukum yang sama kepada administrasi negara yang bertindak benar dan sesuai dengan hukum. Dalam negara hukum harus diberikan perlindungan hukum yang sama kepada warga dan pejabat administrasi negara.

Pada abad ke-19 di negara-negara *Eropa Kontinental* dianut paham negara hukum formil atau negara hukum dalam arti sempit, yakni negara yang segala sesuatunya didasarkan pada hukum tertulis yang diwujudkan dalam bentuk undang-undang. Kebutuhan masyarakat pada waktu itu masih sangat sederhana, segala bentuk kebutuhan masyarakat dapat dituangkan dalam undang-undang. Kebutuhan tersebut terutama menyangkut soal ketentraman, keamanan dan ketertiban, sedangkan soal-soal lainnya diserahkan sepenuhnya penyelenggaraannya pada warga. Negara dalam posisi seperti ini disebut negara penjaga malam

(*nachtwakerstaat*). Pada masa itu peranan negara tidak begitu besar dan hukum administrasi belum berkembang. Demikian pula kehadiran peradilan administrasi belum merupakan kebutuhan yang sangat urgen.

Terjadinya perkembangan jaman yang pesat disertai tuntutan kebutuhan hidup yang semakin meningkat, peranan negara menjadi sangat diperlukan untuk memenuhi kebutuhan dan kesejahteraan warganya. Sejak memasuki jaman modern pada abad 20, konsep negara hukum formil mulai ditinggalkan dan konsep negara hukum modern mulai dikembangkan. Konsep negara hukum formil ditinggalkan dan diganti dengan konsep negara hukum dalam arti materiil. Berkembangnya konsep negara hukum materiil sejalan dengan perkembangan Peranan negara yang semakin besar dan luas, yakni menyelenggarakan kesejahteraan umum yang disebut *welfare state* atau menurut istilah Lemaire disebut *bestuurszorg*.

Meningkatnya peranan negara semakin besar dan luas memasuki hampir seluruh aspek kehidupan masyarakat serta beranekaragamnya tantangan yang dihadapi yang berkembang dengan cepat dan menuntut segera penyelesaian, maka untuk itu pemerintah memerlukan *Freies Ermessen* atau *discretionaire*.²² *Freies Ermessen* adalah wewenang yang diberikan kepada pemerintah untuk mengambil tindakan guna menyelesaikan suatu masalah penting yang mendesak yang datang secara tiba-tiba dimana belum ada peraturannya. Jadi kebijaksanaan itu diambil

²² E. Utrecht, 1966, *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara Indonesia*, Penerbitan dan Balai Buku Indonesia, Jakarta, hlm. 17-21

tanpa dilandasi oleh peraturan umum yang memberikan kewenangan kepada administrasi negara untuk membuat kebijaksanaan tersebut.

Kebijaksanaan itu dalam prakteknya sering dituangkan dalam berbagai bentuk, seperti surat edaran, pedoman, pengumuman, surat keputusan yang bersifat abstrak dan umum dan bahkan dalam bentuk peraturan yang disebut *pseudo-wetgeving* (perundang-undangan semu). Dalam praktek penyelenggaraan Pemerintahan yang berdasarkan atas hukum, khususnya dilihat dari kaca mata hukum administrasi, ternyata adanya lembaga *fries Ermessen* atau *discretionaire* ini telah menimbulkan berbagai dilema dan menjadikan berbagai persoalan serius. Sebab bagi suatu negara yang didasarkan atas hukum, mengharuskan agar setiap kebijaksanaan yang dikeluarkan oleh Pemerintah didasarkan atas wewenang undang-undang atau peraturan yang lebih tinggi sesuai dengan asas legalitas.

Freies Ermessen atau *discretionaire* ini telah menjadi salah satu sumber yang menyebabkan banyaknya timbul sengketa antara pejabat tata usaha negara dengan warga, terutama dalam hal dikeluarkannya suatu keputusan (*beschikking*). *Freies Ermessen* yang dilaksanakan dan dituangkan dalam suatu bentuk keputusan, jika menimbulkan kerugian bagi seseorang atau badan hukum perdata, dapat dinilai sebagai keputusan yang bertentangan dengan perundang-undangan yang berlaku (*onrechtmatige overheidsdaad*) atau dinilai sebagai perbuatan (keputusan) yang dikeluarkan atas dasar sewenang-wenang (*willikeur* atau *abus de*

droit) atau penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*). Akibat penggunaan *freies Ermessen* seperti tersebut di atas, dapat dinyatakan bertentangan dengan hukum dan bahkan merupakan pelanggaran terhadap hak-hak asasi manusia, sehingga menimbulkan kerugian bagi warga. Untuk itu kehadiran hukum administrasi dan asas-asas umum pemerintahan yang layak serta peradilan administrasi menjadi sangat penting, lebih-lebih bagi suatu negara yang menganut paham *rechtsstaat* yang dibangun di atas falsafah individualisme dan liberalisme. Di sini kehadiran peradilan administrasi menjadi sangat penting untuk memberikan perlindungan hukum terhadap kepentingan individu dan menyebabkan serta melindungi hak-hak asasi manusia.

Suatu konsep negara hukum *rechtstaati* ataupun *rule of law* yang berlaku universal bagi seluruh dan bagi semua negara memang tidak mungkin diperoleh, akan tetapi *International Commission of Jurist* telah berusaha untuk merumuskan unsur-unsur/elemen-elemen pokok atau prinsip-prinsip umum dari konsep negara hukum (*rule of law*) sedemikian rupa sehingga dapat dipergunakan oleh segala macam sistem hukum dari berbagai negara yang mempunyai latar belakang sejarah, struktur sosial-ekonomi-politik-kultural serta pandangan filsafat yang berbeda-beda. Demikian, antara lain melalui pertemuan-pertemuan dan konferensi-konferensi internasional para ahli hukum di Athena (1955), New Delhi (1959), Leges (1961), Rio de Janeiro (1962), Bangkok, Chicago dan sebagainya.

Ikrar Athena 1955 dari *International Commission of Jurist* mengemukakan bahwa sebagai prinsip utama negara hukum (*rule of law*) ialah:²³

- a. negara harus tunduk kepada hukum;
- b. pemerintah harus menghormati hak-hak individu di bawah *rule of law*;
- c. hakim-hakim harus dibimbing oleh *rule of law*, melindungi dan menjalankan tanpa takut, tanpa memihak dan menentang oleh setiap campur tangan pemerintah atau partai-partai terhadap kebebasannya sebagai hakim.

Oemar Seno Adji,²⁴ dalam prasarannya pada simposium Indonesia Negara Hukum tahun 1966 baik konsep *rechstaat* atau *rule of law* ataupun konsep *socialist legality* mempunyai *basic requirement* atau elemen pokok, yaitu perlindungan terhadap hak asasi manusia, asas legalitas, serta hakim yang bebas dan tidak memihak.

Demikian pula kemudian, simposium tersebut merumuskan bahwa ciri-ciri khas bagi suatu negara hukum ialah:

- a. pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi, yang mengandung persamaan dalam bidang politik, hukum, sosial, ekonomi, kultural dan pendidikan
- b. peradilan yang bebas dan tidak memihak, tidak dipengaruhi oleh sesuatu kekuasaan/kekuatan lain apapun;
- c. legalitas, dalam arti hukum baik formal ataupun materiil.

²³ Mukhtie Fadjar, 2005, *Tipe Negara Hukum*, Bayumedia, Malang, hlm. 40

²⁴ *Ibid*, hlm. 41

E. Utrecht²⁵ dan Rochmat Soemitro²⁶ memberikan dua macam asas yang merupakan ciri negara hukum yaitu asas legalitas dan asas perlindungan terhadap kebebasan setiap orang dan terhadap hak-hak asasi manusia lainnya.

Dari sejarah kelahiran, perkembangan, maupun pelaksanaannya di berbagai negara, konsep negara hukum sangat dipengaruhi dan bahkan tidak dapat dipisahkan dari asas kedaulatan rakyat, asas demokrasi serta asas konstitusional, karena hukum yang hendak ditegakkan dalam negara hukum agar hak-hak asasi warganya benar-benar terlindungi haruslah hukum yang benar dan adil, yaitu hukum yang bersumber dari aspirasi rakyat, untuk rakyat dan dibuat oleh rakyat melalui wakil-wakilnya yang dipilih secara konstitusional tertentu.

Dengan demikian, elemen-elemen yang penting dari sebuah negara hukum, yang merupakan ciri khas dan tidak boleh tidak ada (merupakan syarat mutlak), adalah:²⁷

- a. asas pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia;
- b. asas legalitas;
- c. asas pembagian kekuasaan negara;
- d. asas peradilan yang bebas dan tidak memihak;
- e. asas kedaulatan rakyat;
- f. asas demokrasi; dan
- g. asas konstitusional.

²⁵ E. Utrecht, 1966, *Op. Cit.*, hlm. 305

²⁶ Rochmat Soemitro, 1965, *Masalah Peradilan Administrasi dalam Hukum Pajak di Indonesia*, Eresco, Bandung, hlm. 17

²⁷ Mukhtie Fadjar, 2005, *Op. Cit.*, hlm. 43

Ketujuh ciri khas dan merupakan syarat mutlak bagi adanya sebuah negara hukum material tersebut adalah konsekuensi dari tujuan yang dicita-citakan. Tujuan bernegara hukum (*welfare state*) tidak bisa dicapai jika ketujuh ciri atau syarat tersebut tidak dipenuhi.

Fungsi dan tujuan negara itu dapat dibedakan dalam fungsi dan tujuan negara yang klasik (asli) serta fungsi dan tujuan negara yang modern. Fungsi dan tujuan yang klasik ialah hanya memelihara ketertiban dan keamanan masyarakat, negara hanya merupakan negara jaga malam (*nachtwakerstaat*). Sedangkan fungsi dan tujuan negara yang modern ialah bahwa di samping pemeliharaan ketertiban dan keamanan, negara juga berfungsi dan bertujuan untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum bagi seluruh warganya dalam arti seluas-luasnya, jasmaniah rohaniah, di lapangan ekonomi, sosial, kultural dan lain-lain.

Hukum dapat diartikan secara sempit atau formil, tertulis, berupa undang-undang dan peraturan lainnya yang dibuat oleh penguasa atau badan legislatif suatu negara. Hukum dalam arti yang luas atau materiil, baik tertulis maupun tidak tertulis, yang positif maupun transpositif, yang mengandung nilai-nilai kebenaran dan keadilan merupakan *just law* dengan pendekatan, baik dari segi fungsi dan tujuan negara maupun dari segi fungsi dan tujuan hukum, maka akan menghasilkan dua tipe negara hukum, yang pada umumnya oleh para sarjana dinamakan “negara hukum dalam arti sempit atau formal” dan “negara hukum dalam arti luas atau material”. E Utrecht menyebutkannya dengan “negara hukum klasik”

(*klassiekerechtstaat*) untuk negara hukum dalam arti formal dan “negara hukum modern” (*modernrechtstaat*) untuk negara hukum dalam arti yang materiil.

Negara hukum dalam arti formal sempit (klasik) ialah negara yang kerjanya hanya menjaga agar jangan sampai ada pelanggaran terhadap ketenteraman dan kepentingan umum, seperti yang telah ditentukan oleh hukum yang tertulis (undang-undang), yaitu hanya bertugas melindungi jiwa, benda, atau hak asasi warganya secara pasif, tidak campur tangan dalam bidang perekonomian atau penyelenggaraan kesejahteraan rakyat, karena yang berlaku dalam lapangan ekonomi adalah prinsip “*laissez faire laiszezaller*”. Bahkan menurut Profesor Utrecht, hanya mempunyai tugas primer untuk melindungi dan menjamin kedudukan ekonomi dan golongan penguasa (*rulling class*) dan bisa disebut negara jaga malam.

Negara hukum dalam arti materiil (luas modern) ialah negara yang terkenal dengan istilah *welfare state* (*wolvaar staat, wehlfarstaat*), yang bertugas menjaga keamanan dalam arti kata seluas-luasnya, yaitu keamanan sosial (*sosial security*) dan menyelenggarakan kesejahteraan umum, berdasarkan prinsip-prinsip hukum yang benar dan adil, sehingga hak-hak asasi warga negaranya benar-benar terjamin dan terlindungi. W. Friedman dalam bukunya *Law in Changing Society* juga berpendapat bahwa *rule of law* dapat dipakai dalam arti formal (*in the formal sense*) dan dalam arti materiil (*ideological sense*), *rule of law* dalam arti formal tidak lain artinya daripada *organized public power* atau kekuasaan umum

yang terorganisasi, sehingga setiap negara pun mempunyai *rule of law*, walaupun negara totaliter sekalipun. Sedangkan, *rule of law* dalam artian yang materiil adalah *rule of law* yang merupakan *rule of just law* dan inilah yang dimaksud dengan menegakkan *rule of law* yang sebenarnya.²⁸

Undang-Undang Dasar 1945 merupakan manifestasi dari konsep-konsep dan alam pikiran Bangsa Indonesia yang lazim disebut Hukum Dasar Tertulis. Undang-Undang Dasar 1945 sebagai Hukum Dasar Tertulis hanya memuat dan mengatur hal-hal yang prinsip dan garis-garis besar saja. Karena itu sebelum dilakukan amandemen ketiga UUD 1945 pada 19 Nopember 2001, dalam Pembukaan dan Batang Tubuh atau Pasal-Pasal Undang-Undang Dasar 1945, tidak ditemukan ketentuan yang secara tegas memuat pernyataan, bahwa Indonesia adalah negara hukum. Namun demikian, ketentuan yang mengatakan bahwa Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas Hukum (*rechtsstaat*) dan tidak berdasarkan kekuasaan semata (*maachtsstaat*) ditemukan pada Penjelasan UUD 1945, demikian pula ketentuan mengenai sistem pemerintahan Indonesia. Dalam Penjelasan disebutkan bahwa sistem Pemerintahan Indonesia menganut sistem konstitusional. Artinya, Pemerintah berdasarkan atas sistem Konstitusi (hukum Dasar), tidak berdasar absolutisme. Tetapi, setelah amandemen ketiga UUD 1945 pada 19 Nopember 2001 baru ditemukan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 pernyataan yang secara tegas mengatakan Negara Republik Indonesia adalah negara hukum.

²⁸ *Ibid*, hlm. 36

Latar belakang sejarah lahirnya konsep negara hukum (*rechtsstaat*) pada abad ke-19 di Eropa kontinental, seiring dengan lahirnya gagasan demokrasi konstitusional. Gagasan ini menghendaki agar dilakukan pembatasan terhadap kekuasaan pemerintah yang absolut yang dituangkan dalam bentuk konstitusi (*constitutional government, limited government atau restrained government*) dan jaminan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia.

Sebelum amandemen UUD 1945 pada 19 Nopember 2001, dalam Undang-Undang Dasar 1945 baik dalam Pembukaan, Batang Tubuh maupun Penjelasan, ditemukan beberapa ketentuan yang merupakan indikator Negara Republik Indonesia sebagai Negara hukum yakni :

- a. Dalam Penjelasan UUD 1945 mengenai Sistem Pemerintahan Negara Indonesia, ditemukan penekanan pada hukum (*recht*) yang dihadapkan dengan kekuasaan (*macht*). Artinya UUD 1945 menempatkan penolakan terhadap paham absolutisme sebagai langkah terdepan untuk menghindari dan menolak kemungkinan penindasan terhadap hak-hak kemanusiaan. Rumusan yang terdapat pada Penjelasan UUD 1945 tersebut, sesungguhnya merupakan penjabaran dari Pokok-Pokok Pikiran yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945 yang memuat cita hukum (*rechtsidee*).
- b. Penegasan penolakan terhadap kekuasaan yang bersifat absolutisme itu, kemudian dipagar dan dikunci secara ketat dengan perumusan sistem pemerintahan yang berdasarkan atas konstitusi (hukum dasar).

Dengan demikian negara hukum menurut UUD 1945 adalah negara hukum dengan sistem konstitusional.

- c. Negara hukum yang dimaksud dalam Penjelasan UUD 1945, bukanlah negara hukum dalam arti formal atau negara penjaga malam, tetapi negara hukum dalam arti luas yakni negara hukum dalam arti material. Sebab dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945, disebutkan negara bukan saja melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, tetapi juga harus "memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa."
- d. Negara hukum yang dimaksud dalam Penjelasan UUD 1945 harus sejalan dengan negara demokrasi, sehingga keduanya merupakan dua pilar yang tegak lurus dan saling menopang. Karena itu MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat harus benar-benar tercermin sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia, sehingga benar-benar terjamin sifat demokratisnya.
- e. Dalam negara hukum Indonesia menurut UUD 1945, kekuasaan Kepala Negara harus terbatas dan bukan tak terbatas. Artinya Kepala Negara bukan diktator. Meskipun Kepala Negara tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat, tetapi Kepala Negara harus memperhatikan sungguh-sungguh suara Dewan Perwakilan Rakyat. Untuk menghindari Presiden bersifat absolut, kedudukan dan peranan DPR diletakkan pada posisi yang kuat, sehingga DPR tidak dapat dibubarkan oleh Presiden. DPR melakukan pengawasan terhadap

Presiden dan bahkan memegang wewenang memberikan persetujuan kepada Presiden dalam menetapkan undang-undang dan APBN. Hal ini mencerminkan kuatnya kedudukan rakyat dalam sistem Pemerintahan Negara Indonesia.

- f. Dalam Batang Tubuh UUD 1945 ditemukan juga beberapa ketentuan mengenai rumusan hak-hak kemanusiaan yang dijemakan dalam rumusan "hak-hak warga negara" dan kedudukan penduduk.

Hak-hak warga negara disebutkan sebagai berikut:

- a. Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.
- b. Tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.
- c. Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib turut serta dalam usaha pembelaan negara.
- d. Tiap warga negara berhak mendapat pengajaran.

Adapun mengenai kedudukan "penduduk" (termasuk warga negara) ditemukan ketentuannya sebagai berikut:

- a. Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang.
- b. Negara menjamin kemerdekaan tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.
- c. Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara.

Dalam *amandemen* kedua UUD 1945 pada 18 Agustus 1999, ketentuan mengenai jaminan terhadap kedudukan warganegara dan penduduk serta hak asasi manusia tersebut semakin luas dan berkembang sebagaimana terdapat pada Pasal 26, 27 dan Pasal 28A sampai dengan Pasal 28J. Kedudukan penduduk dan hak-hak warga negara yang dijamin dalam UUD 1945 tersebut, harus dikaitkan dan dilihat dalam satu kesatuan UUD 1945 dan tidak dapat dipisahkan, bahkan merupakan rangkaian ketentuan nilai dan norma yang terpadu. Kedudukan penduduk dan hak-hak warga negara tersebut merupakan asas demokrasi yang terkait dengan: kehendak untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat. Artinya keadilan sosial yang hendak diwujudkan bagi seluruh rakyat itu didasarkan pada kesadaran, bahwa manusia Indonesia mempunyai hak dan kewajiban yang sama untuk menciptakan keadilan sosial dalam kehidupan masyarakat. Demikian pula dengan eksistensi negara dan penyelenggara negara serta kewajiban setiap warga untuk mengutamakan kepentingan negara di atas kepentingan golongan ataupun perorangan, demi terciptanya persatuan.

Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa Indonesia, sila-silanya merupakan satu-kesatuan yang utuh dan tidak bercerai-berai. Ketuhanan Yang Maha Esa adalah sila pertama yang kemudian disusul dengan sila Kemanusiaan yang adil dan beradab. Menurut Philipus M. Hadjon, konsekuensi logis dari pengakuan terhadap eksistensi Tuhan berarti sekaligus pengakuan terhadap harkat dan martabat manusia sebagai

ciptaan Tuhan yang paling mulia. Demikian pula sila persatuan Indonesia, berarti mengakui manusia sebagai makhluk sosial yang berkehendak untuk hidup bersama dalam suatu masyarakat, yakni negara Republik Indonesia. Pengaturan hidup bersama itu didasarkan atas musyawarah yang dibimbing oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Tujuan dari hidup bersama dalam suatu negara merdeka adalah, untuk mencapai kesejahteraan bersama, seperti rumusan sila kelima, yakni keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.²⁹

Menurut Philipus M. Hadjon, adanya pengakuan terhadap harkat dan martabat manusia dalam Negara Hukum Indonesia, secara intrinsik melekat pada Pancasila dan bersumber pada Pancasila. Jadi harkat dan martabat manusia merupakan pemberian dari Allah. Berbeda dengan konsep Barat yang bersumber pada hukum kodrat. Pengakuan terhadap harkat dan martabat manusia merupakan hasil dari perjuangan rakyat menuntut haknya dari negara. Karena itu menurut konsep Barat hak lebih diutamakan sedangkan kewajiban dibebankan kepada negara. Adapun konsep sosialis yang bersumber pada ajaran Karl Marx, harkat dan martabat manusia diyakini merupakan hasil dari kehendak dan usaha manusia, karenanya kewajiban kepada negara lebih diutamakan sedangkan dalam Negara Hukum yang bersumber pada Pancasila menurut Philipus M. Hadjon, adanya hak tersebut berbarengan dengan kewajiban terhadap masyarakat dan negara.³⁰

²⁹ Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*, PT. Bina Ilmu, Surabaya, hlm. 65

³⁰ *Ibid*, hlm. 65-66

Bertitik tolak dari falsafah negara Pancasila tersebut, kemudian Philipus M. Hadjon, merumuskan elemen atau unsur-unsur Negara Hukum Pancasila sebagai berikut:³¹

- a. keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan;
- b. hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan negara;
- c. prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir;
- d. keseimbangan antara hak dan kewajiban.

Adanya keseimbangan antara hak dan kewajiban tersebut dalam Negara Hukum Indonesia, diharapkan akan melahirkan asas kerukunan. Asas kerukunan akan menciptakan keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat. Menurut PM. Hadjon, meskipun tercipta keseimbangan, keserasian, dan kerukunan antara pemerintah dan rakyat, bukan berarti sama sekali tidak mungkin timbul sengketa antara pemerintah dan rakyat. Sengketa mungkin saja dapat terjadi dalam pergaulan dan perhubungan yang semakin kompleks. Dalam hal terjadi sengketa antara pemerintah dan rakyat, prinsip musyawarah harus tetap diutamakan dan peradilan merupakan sarana terakhir. Demikian pula sengketa yang timbul dalam bidang administrasi.³²

Sengketa yang timbul di bidang administrasi diselesaikan antara lain oleh peradilan administrasi. Peradilan administrasi berfungsi untuk

³¹ *Ibid*, hlm. 90

³² *Ibid*, hlm. 88

menjaga keseimbangan antara hak perseorangan dengan hak masyarakat atau kepentingan umum, sehingga tercipta keseimbangan, keselarasan, keserasian, dan kerukunan antara pemerintah dan rakyat. Jadi peradilan administrasi bukan semata-mata berfungsi melindungi kepentingan individu atau perseorangan, seperti halnya dalam konsep *rechtsstaat*.

2. Teori Penyelesaian Sengketa

Penyelesaian suatu sengketa dapat dilakukan melalui 2 (dua) proses, yaitu:

Proses penyelesaian sengketa tertua melalui proses litigasi di dalam pengadilan, kemudian berkembang proses penyelesaian sengketa melalui kerjasama (kooperatif) di luar pengadilan. Proses litigasi menghasilkan kesepakatan yang bersifat adversarial yang belum mampu merangkul kepentingan bersama, cenderung menimbulkan masalah baru, lambat dalam penyelesaiannya, membutuhkan biaya yang mahal, tidak responsif, dan menimbulkan permusuhan di antara pihak yang bersengketa. Sebaliknya melalui proses di luar pengadilan menghasilkan kesepakatan yang bersifat "win-win solution", dijamin kerahasiaan sengketa para pihak, dihindari kelambatan yang diakibatkan karena hal prosedural dan administratif, menyelesaikan masalah secara komprehensif dalam kebersamaan, dan tetap menjaga hubungan baik. Satu-satunya kelebihan proses non litigasi ini sifat kerahasiaannya, karena proses persidangan dan bahkan hasil keputusannya pun tidak dipublikasikan. Penyelesaian sengketa di luar pengadilan ini umumnya dinamakan dengan Alternatif Penyelesaian Sengketa (APS) atau *Alternative Dispute Resolution (ADR)*. Ada yang mengatakan kalau *Alternative Dispute Resolution (ADR)* ini merupakan siklus gelombang ketiga penyelesaian sengketa bisnis. Penyelesaian sengketa bisnis pada era globalisasi dengan ciri "moving quickly", menuntut cara-cara yang "informal procedure and be put in motion quickly".³³

Penyelesaian sengketa alternatif, yaitu suatu penyelesaian sengketa di luar pengadilan yang telah berkembang sejak lama di timur dan

³³ M. Yahya Harahap, 1997, *Beberapa Tinjauan Mengenai Sistem Peradilan dan Penyelesaian Sengketa*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 280-281

kemudian mendapat sambutan yang sama di barat, walaupun dengan alasan yang berlainan. Penyelesaian sengketa alternatif di wilayah timur didasarkan pada alasan untuk menjaga harmoni, di mana setiap sengketa diselesaikan secara kekeluargaan. Pengadilan bukanlah tempat yang tepat untuk orang bisnis menyelesaikan sengketa mereka yang selalu menjaga hubungan baik. Pengadilan adalah suatu tempat orang-orang nakal yang melanggar ketertiban. Alasan budaya menyebabkan negosiasi, mediasi, konsiliasi dan arbitrase berkembang di wilayah timur, terutama di antara bangsa-bangsa yang mempunyai akar kepada ajaran *confucius*. Penyelesaian sengketa alternatif yang berkembang di wilayah barat, terutama karena alasan efisiensi, untuk menghemat waktu dan biaya. Proses pengadilan yang cukup panjang, acapkali melelahkan dari Pengadilan Tingkat Pertama sampai Mahkamah Agung dan memakan biaya yang besar. Di samping itu sedikitnya ada tiga alasan lain yang mendasar mengapa kaum bisnis lebih menyukai penyelesaian sengketa yang timbul di antara mereka diselesaikan di luar pengadilan, yaitu:

Pertama, penyelesaian sengketa di pengadilan adalah terbuka, kaum bisnis lebih menyukai sengketa mereka diselesaikan tertutup, tanpa diketahui publik. *Kedua*, orang-orang bisnis menganggap hakim tidak selalu ahli berkaitan dengan sengketa yang timbul, sedangkan dalam mediasi, konsiliasi, dan arbitrase mereka dapat memilih mediator, konsiliator atau arbiter yang ahli. *Ketiga*, penyelesaian sengketa di pengadilan akan mencari pihak mana yang salah dan yang benar, sedangkan putusan penyelesaian sengketa di luar pengadilan akan dicapai melalui kompromi. Kunci dari segala keberhasilan penyelesaian sengketa di luar pengadilan adalah kehendak kedua belah pihak sendiri untuk menyelesaikan sengketa yang timbul di antara mereka. Kehendak bersama ini yang paling menentukan.³⁴

³⁴ Erman Rajagukguk, 2005, *Penyelesaian Sengketa Alternatif: Negosiasi, Mediasi, Konsiliasi, Arbitrase*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 1

Sengketa itu normal, alamiah, dan kadang-kadang tidak dapat dihindarkan, karena pada tiap-tiap kita adalah unik, memiliki kepentingan yang berbeda dan nilai yang berbeda. Apabila kita memandang sengketa sebagai suatu yang buruk, maka kita akan terus berpandangan bahwa sengketa tersebut adalah negatif.

Ketakutan akan menolong kita dengan dua cara. Ia akan memberi sekumpulan energi yang kita perlukan untuk memusatkan pikiran untuk bagaimana mengatasi sengketa yang timbul dan ketakutan juga akan mengingatkan kita bahwa lawan juga merasa ketakutan yang sama seperti yang kita rasakan. Akhirnya, melakukan pendekatan kerjasama untuk mengakhiri sengketa tidaklah berarti kita pihak yang kalah.³⁵

Bila sengketa timbul, pertama-tama yang harus kita lakukan adalah ambil waktu untuk berpikir dan memusatkan pikiran (fokus) kepada sengketa yang terjadi. Sejauh mana sengketa itu timbul karena kita merasa diperlakukan tidak adil, walaupun kita telah berusaha sekuat mungkin menghindarinya. Sengketa telah terjadi, kita harus menerima realitas tersebut dan melihat diri kita sendiri, bakat dan kekuatan yang ada pada kita, untuk menyelesaikan sengketa tersebut. Langkah selanjutnya kita harus membuka mata dan hati untuk mengusahakan sebisa mungkin menyelesaikan sengketa tersebut dengan adil. Langkah ini termasuk tindakan selanjutnya, bertemu dengan pihak lawan, menyusun perencanaan. Akhirnya, visualisasi sengketa yang ada dan dengan bakat

³⁵ Thomas E. Crowley, 1994, *Settle It Out of Court*, John Willey & Sons Inc, New York, hlm. 22-24

serta kepintaran yang ada pada kita, mencari jalan untuk menyelesaikannya.³⁶

Abraham Lincoln sejak 145 tahun yang lalu sudah mengatakan bahwa untuk menghindari litigasi (penyelesaian melalui pengadilan). Walaupun ia mengatakan bahwa litigasi tersebut tetap penting dan jalan yang tepat untuk menyelesaikan sengketa, di mana diperlukan penemuan hukum yang baru untuk suatu hal yang penting, namun ia bisa disalahgunakan dalam suatu masyarakat yang menuntut haknya melalui pengadilan. Litigasi tersebut menghabiskan waktu dan uang, belum lagi risiko kalah dan perasaan tertekan menghadapi proses yang panjang.

Oleh karenanya kita harus menyusun suatu rencana lapangan yang praktis untuk menghadapi dan melakukan negosiasi, mediasi, arbitrase atau litigasi. Yang terakhir ini hanya dilakukan bila dikehendaki pihak lawan.

- a. Dengan menetapkan batas waktu (*deadline*) untuk menghindari sengketa yang berlarut-larut
- b. Mengatur pertemuan dengan pihak lawan untuk mengetahui dari tangan pertama tentang apa sebenarnya yang disengketakan. Pertemuan ini berguna untuk mendapatkan informasi yang benar dan diperlukan untuk mempersiapkan strategi negosiasi
- c. Menyusun strategi negosiasi untuk mencapai target yang kita inginkan dan konsesi yang dapat kita berikan kepada lawan, berikut alasan-

³⁶ *Ibid*, hlm. 27-32

alasan atau pembenaran usul-usul yang kita sampaikan dalam proses negosiasi

- d. Membuat kontak pendahuluan dengan pihak lawan untuk menghindari suatu pengharapan yang berlawanan dan mengajukan rencana dasar untuk pertemuan negosiasi
- e. Melakukan negosiasi langsung dengan pihak lawan dengan memakai pendekatan yang bersahabat (*collaborative approach*)
- f. Apabila negosiasi mengalami kegagalan, gunakan metode penyelesaian sengketa yang lain seperti mediasi, arbitrase atau litigasi (bila dikehendaki pihak lawan).

ADR sebagai salah satu cara untuk menyelesaikan sengketa sudah semenjak lama dikenal dalam berbagai kepercayaan dan kebudayaan. Berbagai fakta telah menunjukkan bahwa pada dasarnya mediasi bukan merupakan suatu metode yang asing dalam upaya menyelesaikan sengketa di tengah masyarakat. Hanya saja konteks pendekatan dan caranya yang lebih disesuaikan dengan budaya hukum (*legal culture*) setempat.³⁷

Pengertian *legal culture* dimaksud adalah “*people’s attitudes toward law and the legal system-their beliefs, values, ideas and expectations. In other words, it is that part of the general culture which concerns the legal system*”. Seperti dalam masyarakat Cina tradisional secara sadar, mereka menerima ikatan-ikatan moral lebih dikarenakan pengaruh sanksi sosial daripada karena dipaksakan oleh hukum. Oleh

³⁷ Lawrence M. Friedman, 1984, *American Law: an Introduction*, W.W. Norton & Company, New York, hlm. 4

karenanya *clan*, *gilda* dan kelompok terkemuka (*gentry*) menjadi institusi hukum yang informal dalam menyelesaikan sengketa antara mereka. Kepala *clan*, *gilda* dan tokoh masyarakat menjadi pengarah (mediator) dalam sengketa-sengketa yang timbul. Oleh karena itu, sangat masuk akal jika masyarakat Cina cenderung enggan menyelesaikan sengketa mereka di hadapan pengadilan, karena hubungan yang harmonis, bukan konflik, mendapatkan tempat yang tinggi di masyarakat.³⁸

Tradisi Jepang bersamaan dengan Cina dan negara-negara Asia Timur lainnya yang sangat dipengaruhi oleh filosofi *Confucian*, memiliki kultur kosiliatori (*conciliatory culture*) di mana mediasi atau konsiliasi sudah sejak lama diakui sebagai mekanisme yang lebih cocok untuk menyelesaikan sengketa. Hal ini sehalan dengan kultur Jepang yang menekankan keharmonisan, yang pada gilirannya mempengaruhi sikap untuk mengutamakan mediasi dan konsolidasi, bukan litigasi.³⁹

Sejarah *Alternative Dispute Resolution* dimulai pada tahun 1976, dimana ketika Ketua Mahkamah Agung Warren Burger yang mempelopori ide ini pada suatu konferensi di Saint Paul, Minnesota Amerika Serikat.⁴⁰ Ide *Alternative Dispute Resolution* ini disambut baik oleh kaum akademisi, praktisi dan masyarakat.⁴¹

³⁸ Chung-Li Chang, 1955, *The Chinese Gentry: On Their Role in 19th Century Chinese Society*, University of Washington Press, Seattle, hlm. 63. Lihat juga Kimberly K. Kovach, 2003, *Mediation*, Thompson West, hlm. 17

³⁹ Yasunobu Sato, 2001, "The Japanese Model of Dispute Processing, "Proceeding of the Roundtable Meeting, "Law and Socio-Economic Change in Asia II", Bangkok, hlm. 152

⁴⁰ Jacqualine M. Nolan-Haley, 1992, *Alternative Dispute Resolution in a Nutshell*, West Publishing Co., St. Paul Minnesota, hlm. 5

⁴¹ *Ibid*, hlm. 2

Hal ini dilatarbelakangi oleh berbagai faktor gerakan reformasi pada awal tahun 1970, dimana pada saat itu banyak pengamat dalam bidang hukum dan masyarakat akademisi mulai merasakan adanya keprihatinan yang serius mengenai efek negatif yang semakin meningkat dari litigasi di pengadilan. Akhirnya ABA (*American Bar Association*) merealisasikan rencana *Alternative Dispute Resolution* itu dan selanjutnya menambahkan Komite ADR pada organisasi mereka diikuti dengan masuknya kurikulum ADR pada sekolah hukum di Amerika dan juga pada sekolah ekonomi.⁴²

Proses litigasi merupakan pilihan terakhir dalam menyelesaikan sengketa, dimana sebelumnya dilakukan perundingan di antara para pihak yang bersengketa, baik secara langsung maupun dengan menunjuk kuasa hukumnya, guna menghasilkan kesepakatan bersama yang menguntungkan kedua belah pihak. Apabila proses perundingan ini tidak menghasilkan kesepakatan, baru para pihak akan menyerahkan kepada arbitrase atau pengadilan untuk menyelesaikan atau memutuskannya.

Legislasi yang dilaksanakan pada tahun 1960 memang menjamin adanya perlindungan terhadap individu dari hak-hak konsumen sampai hak sipil, namun perjuangan untuk mendapatkan hak-hak tersebut melalui sistem hukum litigasi tidaklah mudah dan cukup kompleks. Oleh karena itu, masyarakat mulai mencari alternatif lain dari pada adjudikasi pengadilan, di samping terjadinya penumpukan perkara atau *court*

⁴² *Ibid*, hlm. 6

congestion, biaya proses peradilan yang tinggi dan waktu menunggu di pengadilan yang lama, telah menjadi cara hidup bagi orang Amerika untuk menyelesaikan sengketa dan kemudian mulai memilih sistem ADR baik secara sukarela (*voluntarily*) maupun tidak sukarela (*involuntarily*).⁴³

Pada masa sekarang, lembaga ADR sudah beroperasi dengan baik. Lembaga ADR komersial yang independen sudah tersebar hampir di seluruh negara dengan staf yang siap memberikan pelayanan kepada masyarakat yang membutuhkan. Para negosiator, mediator maupun arbitratornya terdiri dari pengacara, praktisi hukum, pensiunan hakim, maupun para ahli dengan berbagai bidang disiplin ilmu.

Konsep ADR ini merupakan inovasi baru bagi kalangan masyarakat barat yang *litigious minded* (sedikit-sedikit berperkara). Berbeda dengan masyarakat timur, pendekatan ADR adalah sebuah konsep yang dianggap bagian yang sudah lama ada dari kebudayaan mereka dalam konteks penyelesaian suatu konflik”.⁴⁴ ”Kemungkinan pemikiran untuk mengikutsertakan konsep ADR ini dalam sistem hukum nasional akan lebih mudah. Masyarakat timur yang heterogen sudah terbiasa untuk mengambil keputusan ataupun menyelesaikan sengketa dengan jalan bermusyawarah.⁴⁵ Dialog, musyawarah serta usaha pengakomodasian terhadap kepentingan semua pihak sebenarnya adalah inti dari konsep proses ADR ini. Konsep inilah yang kemudian akan diarahkan untuk

⁴³ *Ibid*, hlm. 4

⁴⁴ Gary Goodpaster, 1977, *A Guide to Mediation and Negotiation*, Transnational Press Inc, Chapter 16

⁴⁵ Harian Republika, *Perlu Reformasi Kultural Dalam Negosiasi*, 20 Mei 1997

menjadi cara menyelesaikan sengketa tetapi dengan menggunakan prinsip legalitas yang menjadi bagian dari sistem hukum.

F. Metode Penelitian

1. Objek Penelitian

Objek dari penelitian ini adalah aspek yuridis penyelesaian sengketa kepegawaian menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

2. Sumber Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah Data Sekunder, yaitu data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan yang berupa bahan-bahan hukum yang terdiri dari:⁴⁶

- a. Bahan Hukum Primer yaitu bahan hukum yang bersifat mengikat yang terdiri dari:
 - 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
 - 2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara
 - 3) Peraturan perundang-undangan pendukung lainnya yang berkaitan dengan penelitian ini.
- b. Bahan Hukum Sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk serta penjelasan terhadap bahan hukum primer, yang terdiri dari buku-buku literatur, makalah, artikel, hasil penelitian dan karya ilmiah lainnya yang berhubungan dengan penelitian ini.

⁴⁶ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2003, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 13

c. Bahan Hukum Tertier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang terdiri dari:

- 1) Kamus Umum Bahasa Indonesia
- 2) Kamus Hukum
- 3) Kamus Inggris Indonesia

3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan studi dokumen, yaitu mengkaji, menelaah dan mempelajari bahan-bahan hukum yang ada kaitannya dengan penelitian ini.

4. Metode Pendekatan dan Analisis Data

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan yuridis normatif, yaitu menganalisis permasalahan dalam penelitian ini dari sudut pandang atau menurut ketentuan hukum/perundang-undangan yang berlaku.

Adapun metode analisis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif, yaitu data yang diperoleh dari penelitian disajikan secara deskriptif dan diolah secara kualitatif dengan langkah-langkah sebagai berikut:

- a. Data yang diperoleh dari penelitian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan dalam penelitian.
- b. Hasil klasifikasi selanjutnya disistematisasikan
- c. Data yang telah disistematisasikan kemudian dianalisis untuk dijadikan dasar dalam mengambil kesimpulan.

BAB II

TINJAUAN TENTANG PEGAWAI APARATUR SIPIL NEGARA

DAN SENGKETA KEPEGAWAIAN

A. Pegawai Aparatur Sipil Negara Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014

Menurut ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, dinyatakan bahwa:

Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah.

Sedangkan definisi Pegawai Aparatur Sipil Negara diatur dalam Ketentuan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, yang menyatakan bahwa:

Pegawai Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut Pegawai ASN adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan diserahi tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau diserahi tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan

Menurut ketentuan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, dinyatakan bahwa

Aparatur Sipil Negara (ASN) terdiri atas:

1. PNS; dan
2. PPPK.

Sedangkan menurut ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, dinyatakan bahwa:

(1) PNS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf a merupakan Pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai tetap oleh Pejabat

Pembina Kepegawaian dan memiliki nomor induk pegawai secara nasional.

- (2) PPPK sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf b merupakan Pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai dengan perjanjian kerja oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan kebutuhan Instansi Pemerintah dan ketentuan Undang-Undang ini.

Adapun mengenai hak dan kewajiban pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) diatur dalam Pasal 21 sampai dengan Pasal 24 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, yang menyatakan bahwa:

Pasal 21

PNS berhak memperoleh:

- a. gaji, tunjangan, dan fasilitas;
- b. cuti;
- c. jaminan pensiun dan jaminan hari tua;
- d. perlindungan; dan
- e. pengembangan kompetensi.

Pasal 22

PPPK berhak memperoleh:

- a. gaji dan tunjangan;
- b. cuti;
- c. perlindungan; dan
- d. pengembangan kompetensi.

Pasal 23

Pegawai ASN wajib:

- a. setia dan taat pada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan pemerintah yang sah;
- b. menjaga persatuan dan kesatuan bangsa;
- c. melaksanakan kebijakan yang dirumuskan pejabat pemerintah yang berwenang;
- d. menaati ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e. melaksanakan tugas kedinasan dengan penuh pengabdian, kejujuran, kesadaran, dan tanggung jawab;
- f. menunjukkan integritas dan keteladanan dalam sikap, perilaku, ucapan dan tindakan kepada setiap orang, baik di dalam maupun di luar kedinasan;

- g. menyimpan rahasia jabatan dan hanya dapat mengemukakan rahasia jabatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- h. bersedia ditempatkan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pasal 24

Ketentuan lebih lanjut mengenai hak PNS, hak PPPK, dan kewajiban Pegawai ASN sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21, Pasal 22, dan Pasal 23 diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Kedudukan Pegawai ASN dalam penyelenggaraan tugas pemerintah dan pembangunan sangat penting, selain itu pegawai ASN juga dituntut untuk dapat menjalankan tugasnya memberikan pelayanan publik bagi masyarakat. Pegawai ASN sebagaimana disebut dalam pasal 1 ayat (2) diatas adalah Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas Negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pegawai Negeri Sipil adalah warga Negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai pegawai ASN oleh pejabat yang berwenang untuk menduduki jabatan pemerintahan dan memiliki nomor induk pegawai secara nasional. Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam suatu jabatan dilaksanakan dengan memperhatikan jenjang pangkat yang ditetapkan untuk jabatan tertentu.

Manajemen Pegawai Negeri Sipil mencakup penyusunan dan penetapan kebutuhan, pengadaan, pangkat dan jabatan, pengembangan karier, pola karier, promosi, mutasi, penilaian kinerja, penggajian dan tunjangan, penghargaan, disiplin, pemberhentian, pension dan tabungan hari tua.

Pegawai Negeri Sipil yang memiliki kemampuan tinggi sangat diperlukan bagi proses penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan nasional. Oleh sebab itu dalam upaya mencapai tujuan nasional diperlukan unsur Pegawai Negeri Sipil yang bertugas untuk menyelenggarakan pemerintahan secara adil dan merata bagi seluruh rakyat. Manajemen Pegawai Negeri Sipil dalam hal ini menjadi sangat diperlukan, diatur secara menyeluruh dengan menerapkan norma, standard an prosedur, baik dalam hal penetapan formasi, pengadaan, pengembangan, penetapan gaji dan program kesejahteraan, maupun prosedur pemberhentian yang merupakan unsur dalam manajemen Pegawai Negeri Sipil, agar setiap pegawai mendapatkan jaminan kepastian hukum yang sama.

Sementara itu tinjauan tentang Aparatur Sipil Negara dalam hal ini tidak dapat dilepaskan dari kajian mengenai disiplin pegawai. Di lingkungan pegawai negeri guna menjamin tata tertib dan kelancaran pelaksanaantugas pekerjaan, maka dibuat ketentuan peraturan disiplin pegawai negeri sebagai suatu peraturan yang memuat keharusan, larangan dan sanksi apabila keharusan tidak dilaksanakan maupun apabila ada larangan yang dilanggar. Pada sisi lain, berkaitan dengan penegakan disiplin pegawai, ada pula penerapan mekanisme penghargaan dan hukuman, yang dalam hal ini dapat berbentuk financial berupa insentif dengan besaran tertentu sesuai dengan prestasi kerja pegawai atau promosi, pada sisi lain menurut Pasal 87 ayat (4) UU No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara hukuman akan diterima oleh pegawai apabila melakukan

pelanggaran terhadap peraturan disiplin. Pegawai Negeri Sipil dapat diberhentikan dengan tidak hormat karena :

- a. Melakukan penyelewengan terhadap Pancasila dan UUD RI 1945;
- b. Dihukum penjara/kurungan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan dan/atau pidana umum;
- c. Menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik, atau
- d. Dihukum penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan pidana yang dilakukan dengan berencana.

B. Sengketa Kepegawaian

Pasal 1 angka 9 UU No. 5 Tahun 1986, merumuskan pengertian Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau Badan Hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan TUN.¹

Sengketa Kepegawaian adalah sengketa/perselisihan yang timbul sebagai akibat ditetapkannya keputusan Tata Usaha Negara di bidang kepegawaian oleh Badan atau Pejabat yang berwenang mengenai kedudukan,

¹ Philippus M. Hadjon, 2008, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, hlm. 314

kewajiban, hak dan pembinaan Pegawai Negeri Sipil. Masalah Sengketa Kepegawaian diatur dalam: Pasal 35 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, yang menyatakan penyelesaian sengketa di bidang kepegawaian dilakukan melalui peradilan untuk itu, sebagai bagian dari Peradilan Tata Usaha Negara, Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Sengketa Kepegawaian merupakan salah satu bagian dari sengketa Tata Usaha Negara (TUN) persoalan tersebut diatur pada Undang-Undang No.5 Tahun 2014 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang No. 8 Tahun 1974 tentang Aparatur Sipil Negara. Sengketa-sengketa di bidang kepegawaian tidak ditangani secara langsung oleh suatu Peradilan tata usaha Negara, namun harus diselesaikan melalui suatu proses administratif 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*). 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. Dalam bukunya, Lutfi Effendi menyatakan bahwa 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 independen di luar lingkungan pemerintahan.²

Pengelolaan kepegawaian memang sangat rawan dengan masalah Sengketa Kepegawaian, karena berkaitan dengan penerbitan atau penetapan Keputusan Tata Usaha Negara bidang kepegawaian, antara lain berupa : Keputusan pengangkatan sebagai Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS), Keputusan pengangkatan sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS), Keputusan pengangkatan dalam pangkat (untuk kenaikan pangkat), Keputusan pengangkatan dalam jabatan struktural dan jabatan fungsional, Keputusan pemberhentian sementara sebagai PNS, Keputusan penjatuhan hukuman disiplin, dan Keputusan pemberhentian sebagai PNS.

Untuk dapat dikategorikan sebagai sengketa kepegawaian, maka harus memenuhi unsur-unsur sebagai berikut : subyek yang bersangkutan adalah PNS di satu pihak sebagai Penggugat dan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara di lain pihak sebagai Tergugat, obyek sengketa adalah Keputusan TUN di bidang kepegawaian mengenai kedudukan, kewajiban, hak dan pembinaan PNS, mengingat keputusan TUN di bidang kepegawaian merupakan obyek sengketa, dalam praktek peradilan kemungkinan terjadi perkembangan bahwa subyek yang bersengketa tidak hanya PNS yang bersangkutan, tetapi bisa juga janda/duda PNS serta anak-anaknya sebagai Penggugat dalam sengketa kepegawaian. Keputusan TUN bidang

² Lutfi Effendi, 2004, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi*, Bayu Media, Malang, hlm. 97

kepegawaian dapat dianalogikan dengan keputusan TUN sebagaimana diatur pada Pasal 1 angka 9 UU No. 51 Tahun 2009.³

Sengketa Kepegawaian dapat terjadi oleh berbagai faktor diantaranya: kesalahan penulisan identitas PNS seperti nama, tanggal lahir, NIP, pangkat atau jabatan, kesalahan dalam keputusan kenaikan pangkat, kesalahan dalam keputusan pengangkatan dalam jabatan struktural dan fungsional, ketidakpuasan PNS dalam keputusan penjatuhan hukuman disiplin, keterlambatan penyelesaian permohonan izin perkawinan dan perceraian.

Pada dasarnya hak untuk membela kepentingan hukum merupakan salah satu bentuk hak asasi yang dimiliki oleh seseorang/sekelompok orang. Untuk itu hak untuk membela kepentingan hukum, khususnya dalam hubungan dengan Keputusan TUN telah diatur dalam Pasal 53 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1986 Jo UU No. 9 Tahun 2004 tentang Peradilan TUN.⁴

Alasan gugatan Sengketa Kepegawaian adalah : Keputusan Badan atau Pejabat TUN bertentangan dengan peraturan perundang-undangan (baik yang bersifat formal, prosedur maupun materiil/substansial) dan yang dikeluarkannya oleh Badan/Pejabat TUN yang berwenang, Badan atau Pejabat TUN dengan keputusannya telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain daripada wewenang yang diberikan (*detournement de pouvoir*), Badan

³ Sehingga pasal tersebut berbunyi: “Suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat TUN yang berisi tindakan hukum TUN dibidang kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkrit, individual, dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seorang PNS”.

⁴ 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 disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau direhabilitasi.

atau Pejabat TUN mengeluarkan atau tidak mengeluarkan keputusan secara tidak patut (*willekeur*).

Pasal 32 PP No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS, mengatur apabila PNS tidak puas atau tidak menerima atas keputusan penjatuhan hukuman disiplin, maka di tempuh melalui upaya administratif. Ada 2 upaya administratif, yaitu berupa keberatan dan banding administratif.⁵ Keberatan 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. Hukuman disiplin yang dapat diajukan keberatan adalah penundaan kenaikan gaji berkala selama 1 (satu) tahun, dan penundaan kenaikan pangkat selama 1 (satu) tahun. Hukuman disiplin yang dapat diajukan banding administratif ke Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK) adalah yang dijatuhkan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian dan Gubernur sebagai wakil pemerintah untuk jenis hukuman disiplin berat berupa : pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS, dan pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS. Dengan demikian, Badan Pertimbangan Kepegawaian dianggap sebagai badan Peradilan Khusus.⁶ Dalam pasal 129 ayat (4) Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara dinyatakan banding administrative diajukan kepada Badan Pertimbangan ASN, bukan lagi kepada BAPEK, tetapi mengenai Badan Pertimbangan ASN belum ada penjelasan dan aturan lebih lanjut, maka sesuai dengan apa yang tercantum dalam pasal 139

⁵ Philippus M. Hadjon, *Op. Cit*, hlm. 317

⁶ *Ibid*

Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara bahwa semua peraturan perundang undangan yang merupakan peraturan pelaksana dari undang undang tentang kepegawaian sebelumnya dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dan belum diganti berdasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 2014.

Prosedur keberatan hukuman disiplin, diajukan secara tertulis kepada atasan pejabat yang berwenang menghukum dengan memuat alasan keberatan dan tembusannya disampaikan kepada pejabat yang berwenang menghukum. Keberatan diajukan dalam jangka waktu 14 (empat belas) hari terhitung mulai tanggal yang bersangkutan menerima keputusan hukuman disiplin. Keberatan yang diajukan melebihi 14 (empat belas) hari kalender tidak dapat diterima. Pejabat yang berwenang menghukum setelah menerima tembusan surat keberatan atas keputusan hukuman disiplin yang telah dijatuhkannya, harus memberikan tanggapan atas keberatan yang diajukan oleh PNS yang bersangkutan. Tanggapan tersebut disampaikan secara tertulis kepada atasan pejabat yang berwenang menghukum dalam jangka waktu 6 (enam) hari kerja terhitung mulai tanggal yang bersangkutan menerima tembusan surat keberatan. Atasan pejabat yang berwenang menghukum wajib mengambil keputusan atas keberatan yang diajukan oleh PNS yang bersangkutan, dalam jangka waktu paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja terhitung mulai tanggal atasan pejabat yang berwenang menghukum menerima surat keberatan. Penguatan, peringanan, pemberatan, atau pembatalan hukuman disiplin, ditetapkan dengan keputusan atasan pejabat yang berwenang

menghukum. Keputusan tersebut bersifat final dan mengikat. Yang dimaksud dengan final dan mengikat adalah terhadap keputusan peringanan, pemberatan, atau pembatalan hukuman disiplin tidak diajukan keberatan dan wajib dilaksanakan.

Kepekaan dan kesadaran hukum PNS kian meningkat di era reformasi dan globalisasi informasi ini, sebelumnya PNS dapat memperjuangkan kepentingannya yang menyangkut sengketa kepegawaian melalui peradilan TUN. Pada prinsipnya semua sengketa kepegawaian dapat digugat langsung ke peradilan TUN, namun adakalanya sengketa kepegawaian harus diselesaikan terlebih dahulu melalui upaya administratif sesuai PP No. 53 Tahun 2010. Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa kepegawaian, jika seluruh upaya administratif telah ditempuh oleh penggugat (PNS) pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. Pengadilan yang bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan ditingkat pertama sengketa kepegawaian yang telah melalui upaya administratif adalah Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT TUN). Putusan PT TUN tersebut dapat diajukan permohonan kasasi ke Mahkamah Agung. Prosedur ini ditempuh untuk mempercepat proses penyelesaian, demi tercapainya kepastian hukum.

Dari 2 cara untuk menyelesaikan sengketa tersebut, ada perbedaan yang cukup signifikan, yaitu:

1. Dalam penyelesaian dari segi hukumnya (*rechtmatigheid*).
2. 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”.

3. Pada waktu Badan atau Pejabat atau Instansi yang memeriksa upaya administratif menjatuhkan putusan terhadap sengketa tersebut dapat memperhatikan perubahan yang terjadi sesudah dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara yang mengakibatkan terjadinya sengketa tersebut. Sedangkan penyelesaian oleh Peradilan Tata Usaha Negara hanya memperhatikan keadaan yang terjadi pada waktu dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara yang menjadi obyek sengketa tersebut.⁷

Untuk menghindari terjadinya Sengketa Kepegawaian, perlu ditempuh strategi sebagai berikut:

1. Komitmen pimpinan untuk meningkatkan profesionalisme dan kompetensi PNS;
2. Melaksanakan etika dan azas-azas umum pemerintahan yang baik dalam pengambilan keputusan, sehingga terjaminnya obyektivitas, keadilan dan kepastian hukum;

⁷ R. Wiyono, 2005, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 98-99

3. Membentuk tim-tim kerja yang professional untuk mempercepat penyelesaian masalah-masalah kepegawaian;
4. Menyediakan sistem informasi kepegawaian yang komprehensif dan akurat;
5. Mendelegasikan sebagian wewenang.⁸

Pemerintah melalui Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil (PNS), memberikan pembinaan kepada PNS yang diarahkan untuk menjamin penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdaya guna dan berhasil guna. Demikian juga sebaliknya, jika PNS di dalam melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya melakukan pelanggaran dapat dijatuhi hukuman. Akibat dari penjatuhan hukuman tersebut dapat menimbulkan ketidakpuasan pada PNS yang bersangkutan dan tidak menutup kemungkinan memicu terjadinya sengketa kepegawaian.

Adapun jenis-jenis hukuman atau sanksi terhadap pelanggaran disiplin PNS yaitu terdiri dari sebagai berikut:

1. Hukuman Ringan meliputi:
 - a. Teguran lisan;
 - b. Teguran tertulis; dan
 - c. Pernyataan tidak puas secara tertulis.
2. Hukuman Sedang meliputi:
 - a. Penundaan kenaikan gaji berkala untuk paling lama satu tahun;

⁸ Dikutip dari makalah "Sengketa Kepegawaian PNS" oleh Ateng Iskandar Adisaputra (Kepala Bidang Kesejahteraan dan Disiplin, BKD Provinsi Jawa Barat)

- b. Penurunan gaji sebesar satu kali kenaikan gaji berkala untuk paling lama satu tahun; dan
 - c. Penundaan kenaikan pangkat untuk paling lama satu tahun.
3. Hukuman Berat meliputi:
- a. Penurunan pangkat pada pangkat yang setingkat lebih rendah untuk paling lama satu tahun;
 - b. Pembebasan dari jabatan;
 - c. Pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS; dan
 - d. Pemberhentian dengan tidak hormat sebagai PNS.

Sengketa kepegawaian merupakan bagian dari sengketa tata usaha negara. Namun penyelesaian sengketa kepegawaian memiliki karakteristik tersendiri yang membedakan dengan sengketa tata usaha negara pada umumnya. Sengketa-sengketa di bidang kepegawaian tidak ditangani secara langsung oleh suatu Peradilan Tata Usaha Negara (Peratun), namun terlebih dahulu harus diselesaikan melalui suatu proses administratif 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*). 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),⁹ 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 independen di luar lingkungan pemerintahan (yudikatif).

Peradilan semu ini disebut dengan Upaya Administratif, sedangkan untuk sengketa tata usaha negara pada umumnya tidak tersedia upaya penyelesaian secara administratif. Yang dimaksud upaya administratif di sini adalah prosedur yang ditempuh oleh PNS apabila ia tidak puas terhadap suatu Keputusan Tata Usaha Negara di lingkungan pemerintahan sendiri. Upaya administratif tersebut dilaksanakan di lingkungan internal pemerintah itu sendiri. Upaya administratif tersebut terdiri dari dua bentuk, yaitu Keberatan dan Banding Administratif.

Keberatan yaitu penyelesaian sengketa yang dilakukan sendiri oleh Pejabat atau Instansi yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara yang menjadi obyek sengketa. Sedangkan Banding Administratif adalah penyelesaian sengketa yang dilakukan oleh Pejabat atau Instansi atasan atau Instansi lainnya dari yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara. Selanjutnya apabila belum merasa puas, barulah penyelesaian sengketa melalui Peradilan Tata Usaha Negara dapat ditempuh.

Penyelesaian Sengketa Kpegawain Melalui Upaya Administratif upaya administratif baik Keberatan maupun Banding Administratif tidak

⁹ Lutfi Effendi, 2004, *Op. Cit*, hlm. 97

berlaku terhadap jenis hukuman ringan, sedangkan untuk hukuman sedang dan berat berdasarkan Pasal 15 ayat (2) PP 30 Tahun 1980 dapat diajukan “keberatan” kepada atasan pejabat yang berwenang menghukum dalam jangka waktu 14 hari sejak menerima keputusan hukuman disiplin tersebut. Keberatan yang dimaksud dalam Pasal 15 ayat (2) tersebut adalah Banding Administratif sebagaimana dikenal di dalam istilah Hukum Tata Usaha Negara, karena diajukan kepada atasan pejabat yang berwenang menghukum, bukan kepada pejabat yang berwenang menghukum. Hal ini kemudian dipertegas lagi oleh rumusan Pasal 35 ayat (2) Undang-undang No 43 tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yang mengatur bahwa, “Sengketa kepegawaian sebagai akibat pelanggaran terhadap peraturan disiplin Pegawai Negeri Sipil diselesaikan melalui upaya banding administratif kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian” dan sekarang menjadi Badan Pertimbangan ASN

Badan Pertimbangan Kepegawaian merupakan badan khusus Adhoc yang bersidang sekurang-kurangnya satu kali dalam satu bulan. Badan Pertimbangan Kepegawaian ini terdiri dari Menteri yang bertanggung jawab dalam bidang Pengawasan Pembangunan dan Pendayagunaan Aparatur Negara (Menpan) sebagai Ketua merangkap Anggota, Kepala Badan Administrasi Negara selaku Sekretaris merangkap Anggota, Mensesneg, Jaksa Agung, Kepala Badan Intelijen Negara, Dirjend Hukum dan HAM, dan Ketua Pengurus Korpri. Untuk mendukung kelancaran tugas Badan Pertimbangan Kepegawaian tersebut dibentuk Sekretariat Badan Pertimbangan Kepegawaian.

Banding Administratif kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian hanya dibatasi terhadap hukuman disiplin berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri dan pemberhentian tidak dengan hormat. Sedangkan untuk jenis hukuman lainnya kecuali hukuman ringan, upaya Banding Administratif diajukan kepada atasan pejabat yang berwenang menghukum.

Banding Administratif tersebut diajukan secara tertulis melalui saluran hirarki. Setiap pejabat yang menerima surat Banding Administratif tersebut, wajib menyampaikannya kepada atasan pejabat yang berwenang menghukum atau Badan Pertimbangan Kepegawaian dalam jangka waktu tiga hari sejak menerima surat tersebut. Namun untuk hukuman disiplin yang dijatuhkan oleh Presiden tidak dapat diajukan Banding Administratif.

Atasan yang berwenang menghukum atau Badan Pertimbangan Kepegawaian yang menerima surat Banding Administratif wajib mengambil keputusan dalam jangka waktu satu bulan. Apabila dipandang perlu, maka atasan pejabat yang berwenang menghukum dapat memanggil dan mendengar keterangan pejabat yang berwenang menghukum yang bersangkutan dan atau orang lain yang dianggap perlu. Atasan pejabat yang berwenang menghukum atau Badan Pertimbangan Kepegawaian dapat menguatkan atau merubah hukuman disiplin tersebut melalui surat keputusan. Apabila PNS yang bersangkutan merasa tidak puas atas keputusan tersebut dapat mengajukan gugatan kepada Peradilan Tata Usaha Negara.

Hubungan korelasi antara Upaya Administratif dengan Peradilan Tata Usaha Negara dapat dilihat pada Pasal 48 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menentukan 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 sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan”.

C. Upaya Administratif

Sejak ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS, membawa konsekuensi banyaknya PNS yang dijatuhkan hukuman disiplin, karena melanggar kewajiban dan larangan.

Sebagaimana di atur dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS, bahwa ada 17 (tujuh belas) Kewajiban yang harus dilaksanakan oleh seorang PNS sebagai abdi Negara dan abdi masyarakat. Demikian juga berdasarkan Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS, bahwa seorang PNS harus menghindari 15 (lima belas) larangan.

Sebagai konsekuensi akibat dilanggarnya Pasal 3 dan Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS, maka kepada PNS

yang melakukan pelanggaran disiplin dijatuhkan hukuman disiplin, sebagaimana di atur dalam Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS, yaitu: hukuman disiplin ringan, hukuman disiplin sedang, dan hukuman disiplin berat. Hukuman Disiplin Ringan terdiri dari: teguran lisan, teguran tertulis, dan pernyataan tidak puas secara tertulis. Adapun Hukuman Disiplin Sedang meliputi : 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. Sedangkan Hukuman Disiplin Berat 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.

Berkaitan dengan penjatuhan hukuman disiplin kepada PNS yang melakukan pelanggaran disiplin, Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS, mengatur masalah Upaya Administratif. Proses Upaya Administratif yang dapat di tempuh oleh seorang PNS yang telah dijatuhkan hukuman disiplin, dalam prakteknya masih banyak PNS yang belum paham dan mengerti tata cara dan prosedurnya bagaimana. Beranjak dari permasalahan tersebut di atas, dalam tulisan ini akan di bahas bagaimana prosedur dan tata cara Upaya Administratif.

Berdasarkan Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS, bahwa Upaya Administratif terdiri dari keberatan dan

banding administratif. Keberatan adalah upaya administratif yang dapat di tempuh oleh PNS yang tidak puas terhadap hukuman disiplin yang dijatuhkan oleh pejabat yang berwenang menghukum kepada atasan pejabat yang berwenang menghukum.

Sedangkan 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 (BAPEK) yang sekarang berdasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 disebut Badan Pertimbangan ASN.

Hukuman disiplin yang tidak dapat diajukan Upaya Administratif, terdiri dari:

1. Hukuman disiplin yang dijatuhkan oleh Presiden;
2. Hukuman disiplin yang dijatuhkan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian, berupa hukuman disiplin :
 - a. Teguran lisan;
 - b. Teguran tertulis;
 - c. Pernyataan tidak puas secara tertulis;
 - d. Penundaan kenaikan gaji berkala selama 1 (satu) tahun;
 - e. Penundaan kenaikan pangkat selama 1 (satu) tahun;
 - f. Penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 1 (satu) tahun;
 - g. Penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 3 (tiga) tahun;

- h. Pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah;
dan
 - i. Pembebasan dari jabatan.
3. Hukuman disiplin yang dijatuhkan oleh Gubernur selaku wakil pemerintah berupa jenis hukuman disiplin berat, yaitu :
- a. Pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah;
dan
 - b. Pembebasan dari jabatan.
4. Hukuman disiplin yang dijatuhkan oleh Kepala Perwakilan RI berupa hukuman disiplin :
- a. Teguran lisan;
 - b. Teguran tertulis;
 - c. Pernyataan tidak puas secara tertulis;
 - d. Pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah;
dan
 - e. Pembebasan dari jabatan.
5. Hukuman disiplin yang dijatuhkan oleh Pejabat yang berwenang menghukum, berupa jenis hukuman ringan, yaitu : tegoran lisan, tegoran tertulis, dan pernyataan tidak puas secara tertulis.

Adapun hukuman disiplin yang dapat diajukan upaya administratif adalah:

1. Hukuman disiplin yang dijatuhkan oleh :

- a. Pejabat struktural eselon I dan pejabat yang setara ke bawah, untuk jenis hukuman disiplin sedang berupa: penundaan kenaikan gaji berkala selama 1 (satu) tahun, dan penundaan kenaikan pangkat selama 1 (satu) tahun;
- b. Sekretaris Daerah/pejabat struktural eselon II Kab/Kota ke bawah/pejabat yang setara ke bawah, untuk jenis hukuman disiplin sedang berupa: penundaan kenaikan gaji berkala selama 1 (satu) tahun, dan penundaan kenaikan pangkat selama 1 (satu) tahun;
- c. Pejabat struktural eselon II ke bawah di lingkungan instansi vertikal dan unit setara dengan sebutan lain yang atasan langsungnya pejabat struktural eselon I yang bukan PPK, untuk jenis hukuman disiplin sedang berupa: penundaan kenaikan gaji berkala selama 1 (satu) tahun, dan penundaan kenaikan pangkat selama 1 (satu) tahun;
- d. Pejabat struktural eselon II ke bawah di lingkungan instansi vertikal dan kantor perwakilan provinsi dan unit setara dengan sebutan lain yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada PPK, untuk jenis hukuman disiplin sedang berupa: penundaan kenaikan gaji berkala selama 1 (satu) tahun, dan penundaan kenaikan pangkat selama 1 (satu) tahun.
- e. Pejabat struktural eselon II di lingkungan instansi vertikal dan unit setara dengan sebutan lain yang atasan langsungnya pejabat structural eselon I yang bukan PPK dan yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada PPK, untuk jenis hukuman disiplin sedang

berupa penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 1 (satu) tahun.

2. Hukuman disiplin yang dapat diajukan banding administratif adalah yang dijatuhkan oleh PPK dan Gubernur sebagai wakil pemerintah untuk jenis hukuman disiplin berat berupa: pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS, dan pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS.

Prosedur dan tata cara pengajuan keberatan adalah sebagai berikut:

1. Keberatan diajukan secara tertulis kepada atasan pejabat yang berwenang menghukum dengan memuat alasan keberatan dan tembusannya disampaikan kepada pejabat yang berwenang menghukum dan pejabat yang membidangi kepegawaian pada satuan unit kerja;
2. Keberatan tersebut harus sudah diajukan dalam jangka waktu 14 (empat belas) hari kalender, terhitung mulai tanggal yang bersangkutan menerima keputusan hukuman disiplin. Keberatan yang diajukan melebihi 14 (empat belas) hari kalender tidak dapat diterima;
3. Pejabat yang berwenang menghukum setelah menerima tembusan surat keberatan atas keputusan hukuman disiplin yang telah dijatuhkannya, harus memberikan tanggapan atas keberatan yang diajukan oleh PNS yang bersangkutan;

4. Tanggapan tersebut disampaikan secara tertulis kepada pejabat yang berwenang menghukum dalam jangka waktu 6 (enam) hari kerja terhitung mulai tanggal yang bersangkutan menerima tembusan surat keberatan;
5. Atasan pejabat yang berwenang menghukum wajib mengambil keputusan atas keberatan yang diajukan oleh PNS yang bersangkutan, dalam jangka waktu paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja terhitung mulai tanggal atasan pejabat yang berwenang menghukum menerima surat keberatan;
6. Apabila dalam jangka waktu 6 (enam) hari kerja pejabat yang berwenang menghukum tidak memberikan tanggapan atas keberatan tersebut, maka atasan pejabat yang berwenang menghukum mengambil keputusan berdasarkan data yang ada;
7. Agar lebih obyektif dalam mengambil keputusan penjatuhan hukuman disiplin, atasan pejabat yang berwenang menghukum dapat memanggil dan/atau meminta keterangan dari pejabat yang berwenang menghukum, PNS yang dijatuhi hukuman disiplin, dan/atau pihak lain yang dianggap perlu;
8. Dalam hal atasan pejabat yang berwenang menghukum memiliki keyakinan berdasarkan bukti-bukti yang ada, atasan pejabat yang berwenang menghukum dapat memperkuat, memperingan, memperberat, atau membatalkan hukuman disiplin yang dijatuhkan oleh pejabat yang berwenang menghukum;
9. Penguatan, peringanan, pemberatan, atau pembatalan hukuman disiplin, ditetapkan dengan keputusan atasan pejabat yang berwenang menghukum;

10. Keputusan pejabat yang berwenang menghukum bersifat final dan mengikat dan wajib dilaksanakan;
11. Apabila dalam waktu lebih 21 (dua puluh satu) hari kerja atasan pejabat yang berwenang menghukum tidak mengambil keputusan atas keberatan, maka keputusan pejabat yang berwenang menghukum batal demi hukum;
12. Keputusan pejabat yang berwenang menghukum yang batal demi hukum diberitahukan oleh pejabat yang membidangi kepegawaian pada satuan unit kerja paling rendah pejabat structural eselon IV dan ditujukan kepada PNS yang dijatuhi hukuman disiplin;
13. Sebelum 21 (dua puluh satu) hari kerja, pejabat yang membidangi kepegawaian berkoordinasi dengan atasan pejabat yang berwenang menghukum tentang keberatan atas hukuman disiplin;
14. Atasan pejabat yang berwenang menghukum yang tidak mengambil keputusan atas keberatan yang diajukan kepadanya lebih dari 21 (dua puluh satu) hari kerja, dijatuhi hukuman disiplin sesuai peraturan perundang-undangan setelah dilakukan pemeriksaan.

Adapun proses dan tata cara Banding Administratif kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK) sebagai berikut:

1. PNS yang dijatuhi hukuman disiplin oleh PPK dan Gubernur berupa: pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS dan pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS, dapat mengajukan banding administratif kepada BAPEK;

2. Tenggang waktu banding administratif 14 hari sejak Keputusan hukuman disiplin diterima atau sejak tanggal seharusnya yang bersangkutan datang menerima Keputusan penjatuhan hukuman disiplin;
3. Banding administratif ditujukan kepada BAPEK dan tembusan kepada PPK;
4. PPK yg menerima tembusan banding administratif wajib memberi tanggapan dalam tempo 21 hari kerja.
5. Banding Administratif harus memuat alasan dan bukti-bukti alasannya.
6. BAPEK harus mengambil keputusan dalam tempo 6 bulan.
7. Keputusan BAPEK mengikat dan wajib dilaksanakan.
8. PNS yang sedang mengajukan banding administrative gajinya tetap dibayarkan sepanjang PNS yang bersangkutan tetap masuk kerja dan melaksanakan tugas;
9. Untuk dapat tetap masuk kerja dan melaksanakan tugas, PNS yang bersangkutan harus mengajukan permohonan izin kepada PPK;
10. Penentuan dapat atau tidaknya PNS tersebut masuk kerja dan melaksanakan tugas menjadi kewenangan PPK dengan mempertimbangkan dampak pelanggaran disiplin yang dilakukannya terhadap lingkungan kerja, yang ditetapkan dengan keputusan;
11. PPK dapat mendelegasikan atau memberikan kuasa kepada pejabat lain dilingkungannya untuk menetapkan keputusan dapat atau tidaknya PNS tersebut masuk kerja dan melaksanakan tugas;

12. PNS yang sedang mengajukan banding administrative dan tetap masuk kerja dan melaksanakan tugas, apabila melakukan pelanggaran terhadap kewajiban dan larangan yang dapat dikenakan hukuman disiplin, maka PPK membatalkan keputusan tentang izin masuk kerja dan melaksanakan tugas bagi PNS yang sedang melakukan banding administratif ke BAPEK, kemudian diikuti dengan penghentian pembayaran gaji;
13. PNS yang mengajukan banding administratif kepada BAPEK tidak diberikan kenaikan pangkat, kenaikan gaji berkala, dan pindah instansi sampai dengan ditetapkannya keputusan yang mempunyai kekuatan hukum tetap.

D. Perlindungan Hukum

Subyek hukum selaku pemikul hak-hak dan kewajiban-kewajiban (*de drager van de rechten en plichten*), baik itu manusia (*naturlijke persoon*), badan hukum (*rechtspersoon*), maupun jabatan (*ambt*), dapat melakukan tindakan-tindakan hukum berdasarkan kemampuan (*bekwaam*) atau kewenangan (*bevoegdheid*) yang dimilikinya. Dalam pergaulan di tengah masyarakat, banyak terjadi hubungan hukum yang muncul sebagai akibat adanya tindakan-tindakan hukum dari subyek hukum itu. Tindakan hukum ini merupakan awal lahirnya hubungan hukum (*rechtsbetrekking*), yakni interaksi antar subyek hukum yang memiliki relevansi hukum atau mempunyai akibat-akibat hukum. Agar hubungan hukum antar subyek hukum itu berjalan secara harmonis, seimbang dan adil, dalam arti setiap subyek hukum mendapatkan apa yang menjadi haknya dan menjalankan kewajiban yang dibebankan

kepadanya, maka hukum tampil sebagai aturan main dalam mengatur hubungan hukum tersebut. “Hukum diciptakan sebagai suatu sarana atau instrumen untuk mengatur hak-hak dan kewajiban-kewajiban subyek hukum”.¹⁰ Di samping itu, hukum juga berfungsi sebagai instrumen perlindungan bagi subyek hukum. Menurut Sudikno Mertokusumo, “hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia. Agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan. Pelaksanaan hukum dapat berlangsung secara normal, damai tetapi dapat terjadi juga karena pelanggaran hukum”.¹¹ Pelanggaran hukum terjadi ketika subyek hukum tertentu tidak menjalankan kewajiban yang seharusnya dijalankan atau karena melanggar hak-hak subyek hukum lain. Subyek hukum yang dilanggar hak-haknya harus mendapatkan perlindungan hukum.

Fungsi hukum sebagai instrumen pengatur dan instrumen perlindungan ini, di samping fungsi lainnya sebagaimana akan disebutkan di bawah, diarahkan pada suatu tujuan yaitu untuk menciptakan suasana hubungan hukum antar subyek hukum secara harmonis, seimbang, damai, dan adil. Ada pula yang mengatakan bahwa “*Doel van het rechts is een vreedzame ordering van samenleving. Het recht wil de vrede...den vrede onder de mensen bewaart het recht door bepalde menselijke belangen (materiele zowel als ideale), eer, vrijheid, leven, vermogen enz. Tegen benaling te beschermen*” (tujuan hukum adalah mengatur masyarakat secara damai. Hukum menghendaki

¹⁰ Ridwan HR, 2002, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, hlm. 210

¹¹ Sudikno Mertokusumo, 1996, *Mengenal Hukum, Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 140

perdamaian...Perdamaian diantara manusia dipertahankan oleh hukum dengan melindungi kepentingan-kepentingan manusia tertentu (baik materiil maupun ideil), kehormatan, kemerdekaan, jiwa, harta benda dan sebagainya terhadap yang merugikannya). Tujuan-tujuan hukum itu akan tercapai jika masing-masing subyek hukum mendapatkan hak-haknya secara wajar dan menjalankan kewajiban-kewajibannya sesuai dengan aturan hukum yang berlaku.

Perlindungan hukum bagi rakyat merupakan konsep universal, dalam arti dianut dan diterapkan oleh setiap negara yang mengedepankan diri sebagai negara hukum, namun seperti disebutkan Paulus E. Lotulung, “masing-masing negara mempunyai cara dan mekanismenya sendiri tentang bagaimana mewujudkan perlindungan hukum tersebut, dan juga sampai seberapa jauh perlindungan hukum itu diberikan”.¹²

Tindakan hukum pemerintah merupakan tindakan-tindakan yang berdasarkan sifatnya menimbulkan akibat hukum. Karakteristik paling penting dari tindakan hukum yang dilakukan oleh pemerintah adalah keputusan-keputusan dan ketetapan-ketetapan pemerintah yang bersifat sepihak. Dikatakan bersifat sepihak karena dilakukan tidaknya suatu tindakan hukum pemerintahan itu tergantung pada kehendak sepihak dari pemerintah, tidak tergantung pada kehendak pihak lain dan tidak diharuskan ada persesuaian kehendak (*wilsovereenstemming*) dengan pihak lain.¹³

¹² Paulus E. Lotulung, 1993, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 123

¹³ Ridwan HR, *Op. Cit*, hlm. 289

Keputusan dan ketetapan sebagai instrumen hukum pemerintah dalam melakukan tindakan hukum sepihak dapat menjadi penyebab terjadinya pelanggaran hukum terhadap warga negara, apalagi dalam negara hukum modern yang memberikan kewenangan yang luas kepada pemerintah untuk mencampuri kehidupan warga negara. Oleh karena itu, diperlukan perlindungan hukum bagi warga negara terhadap tindakan hukum pemerintah.

Menurut Sjachran Basah, perlindungan terhadap warga negara diberikan bila sikap tindak administrasi negara itu menimbulkan kerugian terhadapnya, sedangkan perlindungan terhadap administrasi negara itu sendiri dilakukan terhadap sikap tindaknya dengan baik dan benar menurut hukum baik tertulis maupun tidak tertulis.¹⁴

Hukum administrasi tidak tertulis atau asas umum pemerintahan yang layak, seperti disebutkan pada bab sebelumnya, memang dimaksudkan sebagai *verhoogde rechtsbescherming* atau peningkatan perlindungan hukum bagi rakyat dari tindakan administrasi negara yang menyimpang.

Dalam rangka perlindungan hukum, keberadaan asas-asas umum pemerintahan yang layak ini memiliki peranan penting sehubungan dengan adanya *terugtrek van de wetgever* atau langkah mundur pembuat undang-undang, yang memberikan kewenangan kepada administrasi negara untuk membuat peraturan perundang-undangan, dan adanya pemberian *freies ermessen* pada pemerintah. Di satu sisi, pemberian kewenangan legislasi kepada pemerintah untuk kepentingan administrasi ini cukup bermanfaat terutama untuk relaksasi dari kekakuan dan frigiditas undang-undang, namun di sisi lain pemberian kewenangan ini dapat menjadi peluang terjadinya

¹⁴ Sjachran Basah, 1992, *Perlindungan Hukum atas Sikap Tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, hlm. 7-8

pelanggaran kehidupan masyarakat oleh pemerintah, dengan bertopang pada peraturan perundang-undangan. A.A.H. Struycken menyesalkan adanya *terugfred* ini (*betreuren deze terugfred*) dan menganggap tidak ada gunanya pengawasan hakim yang hanya diberi kewenangan untuk menguji aspek hukumnya saja (*rechtmatigheid*), sementara aspek kebijaksanaan yang mengiringi peraturan perundang-undangan lepas dari perhatian hakim.¹⁵

Ada dua macam perlindungan hukum bagi rakyat, yaitu perlindungan hukum preventif dan represif. Pada perlindungan hukum preventif, rakyat diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan (*inspraak*) atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Artinya perlindungan hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, sedangkan sebaliknya perlindungan yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Perlindungan hukum yang preventif sangat besar artinya bagi tindakan pemerintahan yang didasarkan kepada kebebasan bertindak, karena dengan adanya perlindungan hukum yang preventif pemerintah terdorong untuk bersikap hati-hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada diskresi.

Mengapa warga negara harus mendapat perlindungan hukum dari tindakan pemerintah?

Ada beberapa alasan, yaitu *Pertama*, karena dalam berbagai hal warga negara dan badan hukum perdata tergantung pada keputusan-keputusan dan ketetapan-ketetapan pemerintah, seperti kebutuhan terhadap izin yang diperlukan untuk usaha perdagangan, perusahaan atau pertambangan. Oleh karena itu, warga negara dan badan hukum perdata perlu mendapat perlindungan hukum, terutama untuk

¹⁵ Ridwan HR, *Op. Cit*, hal. 291

memperoleh kepastian hukum dan jaminan keamanan, yang merupakan faktor penentu bagi kehidupan dunia usaha. *Kedua*, hubungan antara pemerintah dengan warga negara tidak berjalan dalam posisi sejajar. Warga negara merupakan pihak yang lebih lemah dibandingkan dengan pemerintah. *Ketiga*, berbagai perselisihan warga negara dengan pemerintah itu berkenaan dengan keputusan dan ketetapan, sebagai instrumen pemerintah yang bersifat sepihak dalam melakukan intervensi terhadap kehidupan warga negara. Pembuatan keputusan dan ketetapan yang didasarkan pada kewenangan bebas (*vrijebevoegdheid*) akan membuka peluang terjadinya pelanggaran hak-hak warga negara. Meskipun demikian, bukan berarti kepada pemerintah tidak diberikan perlindungan hukum. Sebagaimana disebutkan Sjachran Basah, perlindungan hukum terhadap administrasi negara itu sendiri dilakukan terhadap sikap tindaknya dengan baik dan benar menurut hukum.¹⁶

Di Indonesia perlindungan hukum bagi rakyat akibat tindakan hukum pemerintah ada beberapa kemungkinan, tergantung dari instrumen hukum yang digunakan pemerintah ketika melakukan tindakan hukum. Telah disebutkan bahwa instrumen hukum yang lazim digunakan adalah keputusan dan ketetapan. Tindakan hukum pemerintah yang berupa mengeluarkan keputusan merupakan tindakan pemerintah yang termasuk dalam kategori *regeling* atau perbuatan pemerintah dalam bidang legislasi. Hal ini dikarenakan, sebagaimana yang telah disebutkan di depan, bahwa keputusan yang dikeluarkan oleh pemerintah itu merupakan peraturan perundang-undangan.

Dalam era reformasi dan transformasi ini, semakin banyak visi, misi dan tujuan yang harus dicapai oleh suatu proses penerapan hukum di Pengadilan. Secara klasik di samping untuk mencapai keadilan, hukum juga mempunyai tujuan untuk menciptakan kepastian hukum bagi manusia pribadi

¹⁶ *Ibid*, hal. 293

maupun bagi masyarakat luas. Banyak tujuan lainnya dari hukum yang harus dicapai di era reformasi dan transformasi ini. Dalam hal ini, hukum harus dapat menyelaraskan antara unsur keadilan, unsur kepastian hukum, dan elemen-elemen lainnya. Sebab, seringkali antara keadilan, kepastian hukum dan unsur-unsur lainnya saling bertentangan satu sama lain. Karena itu, dalam ilmu hukum dikenal istilah "*summum ius summa injuria*" (keadilan tertinggi adalah ketidakadilan tertinggi).

Salah satu contoh dari kontradiksi yang tajam antara elemen keadilan dengan elemen kepastian hukum adalah dalam pranata hukum "kadaluwarsa". Seorang penjahat tidak lagi dapat dituntut ke muka hakim jika sampai batas waktu tertentu belum juga dapat ditangkap oleh penegak hukum. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana menyebutkan seperti itu. Dalam hal ini, penuntutan hukum terhadap pelaku kejahatan dianggap sudah kadaluwarsa. Dalam keadaan seperti ini, dapat dibayangkan betapa dapat melukai keadilan masyarakat, apalagi keadilan dari korban kejahatan, manakala si penjahat tidak dihukum hanya karena penjahat tersebut tidak tertangkap untuk dalam jangka waktu tertentu. Sesungguhnya, apa yang dikejar hukum jika tega membiarkan penjahat tetap melanglang buana di luar penjara. Tidak lain yang dikejar adalah unsur kepastian hukum, meskipun ongkosnya adalah dengan mengorbankan unsur keadilan. Hal seperti ini banyak terjadi dalam berbagai pranata hukum yang ada. Karena jika hukum tidak pasti, maka masyarakat juga yang susah.¹⁷

¹⁷ Munir Fuady, 2007, *Dinamika Teori Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 180

Sering terdapat ungkapan bahwa sektor hukum tidak memberikan kepastian hukum bagi masyarakat sehingga pihak negara asing, orang asing dan pihak pemodal asing segan masuk atau berhubungan dengan Indonesia. Sebab, bukankah ketidakpastian hukum akan berdampak pada ketidakpastian berusaha di Indonesia. Akibat dari ketidakadaan unsur kepastian hukum ini, maka secara keseluruhan hukum Indonesia menjadi tidak dapat diprediksi (*unpredictable*). Misalnya, jika kita beracara perdata di pengadilan-pengadilan negeri, sukar diprediksi hasilnya. Seringkali perkara yang cukup kuat alat buktinya, tetapi tiba-tiba kalah di pengadilan dengan alasan yang tidak jelas, bahkan dengan alasan yang tergolong naif. Sebaliknya, sering juga kasus dimana pihak yang sangat lemah kedudukan hukum dan pembuktiannya, di luar dugaan ternyata dia dapat dimenangkan oleh pengadilan. Dalam hal ini, sebenarnya persoalan utamanya terletak pada masalah penafsiran dan penerapan hukum yang tidak benar. Akibatnya, banyak putusan pengadilan, termasuk putusan Mahkamah Agung sekarang ini yang tidak terukur, tidak prediktif dan bersifat kagetan.

Apabila unsur keadilan jarang terpenuhi dalam suatu penerapan hukum dan unsur kepastian hukumnya juga terpinggirkan, maka pantaslah penerapan hukum yang demikian dikatakan telah jatuh sampai pada titik nadir, artinya, luar biasa jeleknya dan nuansa seperti inilah yang sekarang sedang terjadi di Indonesia. Ironisnya, hal seperti ini masih terjadi di jaman reformasi, di mana masyarakat menggantungkan harapan yang besar terhadap Mahkamah Agung untuk menciptakan dan menerapkan hukum secara baik, dengan argumentasi

yuridis yang rasional dan terbuka. Ketika masyarakat melihat reformasi hukum, sebenarnya hanya retorika belaka tanpa bisa terwujud dalam kenyataan sehingga masyarakat semakin tidak percaya baik kepada hukum maupun kepada para penegak hukum, termasuk terhadap para korps hakim.

Ketidakpercayaan ini sudah berada pada tingkat yang sangat parah. Korupsi dan suap menyuap terhadap polisi, jaksa dan hakim sudah banyak yang terbongkar. Persaingan dan pertikaian segitiga antara Komisi Yudisial, Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi yang dimulai di awal tahun 2006, ditambah dengan kericuhan dari majelis hakim Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Jakarta Pusat tentang perlu tidaknya dipanggil Bagir Manan (Ketua Mahkamah Agung saat itu) ke Pengadilan Tindak Pidana Korupsi sebagai saksi, merupakan contoh-contoh yang menyebabkan masyarakat memberi nilai rapor merah kepada para hakim. Bahkan dewasa ini, para penegak hukum termasuk hakim dilihat secara sangat sinis oleh masyarakat. Kewibawaan hakim sudah sangat merosot, *image building* sudah tidak terjaga, dan sistem akuntabilitas publik sudah sama sekali diabaikan. Akibat dari ketidakpercayaan masyarakat kepada hukum yang berlaku dan para penegak hukum tersebut, terdapat kecenderungan dari banyak kelompok masyarakat maupun individu untuk menjalankan hukumnya menurut caranya sendiri yang merupakan pengadilan rakyat, dengan hasilnya berupa "keadilan jalanan" (*street justice*). Misalnya, yang diduga bersalah digebug saja, atau yang disangka maling dihabiskan secara beramai-ramai atau dibakar hidup-hidup. Jadi, tidaklah berlebih-lebihan jika kita mengatakan bahwa penerapan hukum

di Indonesia sekarang sudah mundur sampai ke titik nol, seperti yang terjadi di jaman *jahiliyah* ribuan tahun silam.

Sebenarnya, terutama dalam tatanan normatif, secara evolutif hukum terus berkembang menuju ke arah terciptanya suatu tata hukum yang lebih baik, bukan malahan mundur ke belakang. Banyak peraturan dan undang-undang dibuat, baik yang baru sama sekali ataupun untuk sekedar merevisi atau mengganti aturan hukum yang lama. Tujuan terus menerus dibuatnya peraturan tersebut adalah agar tercipta perangkat hukum yang lebih baik. Dari segi ini, mestinya hukum yang ada sekarang jauh lebih maju dengan hukum sebelumnya. Hukum harus terus menerus melakukan evolusi, baik pada tataran nasional maupun pada tataran internasional. Terhadap hal ini, ahli hukum terkenal Roscoe Pound menyatakan sebagai berikut:

Semenjak hukum Romawi, orang telah belajar untuk makin lama makin baik menunaikan tugas praktisnya, guna mengatur hubungan-hubungan dan menertibkan kelakuan supaya dapat dikekang insting dorongan kehendak insan yang agresif dari masing-masing orang dan menggunakan dorongan kehendak insan secara bekerja sama demi kemajuan peradaban.¹⁸

Tatanan hukum dalam arti normatif seyogyanya semakin hari semakin baik seperti yang dikatakan oleh Roscoe Pound tersebut, tidak berarti bahwa tujuan dari hukum tersebut, termasuk tercapainya keadilan dan kepastian hukum semakin hari semakin baik. Karena banyak juga orang merasa keadilan di jaman penjajahan di rasa lebih baik dengan sekarang ini. Kata orang, dulu di masa penjajahan Belanda, kepastian dan wibawa hukum jauh lebih terasa

¹⁸ Roscoe Pound, 1965, *Tugas Hukum*, terjemahan Moh. Radjab, Bharata, Jakarta, hlm.

dari sekarang. Hal ini karena perwujudan tujuan hukum ke dalam masyarakat, termasuk perwujudan unsur keadilan dan kepastian hukum, masih tergantung minimal kepada dua hak lain, yaitu sebagai berikut:

1. kebutuhan akan hukum yang semakin besar yang oleh hukum harus selalu dipenuhi
2. kesadaran hukum manusia dan masyarakat yang semakin hari semakin bertambah tinggi sehingga hal tersebut harus direspons dengan baik oleh hukum.

Jelas sekali bahwa faktor penerapan hukum mesti selalu dibenahi jika ingin didapati suatu output hukum yang baik. Unsur terpenting dalam penerapan hukum adalah unsur penegak hukum itu sendiri, *in casu* yang berpusat di Mahkamah Agung sebagai benteng terakhirnya. Perbaikan sektor penegak hukum di Indonesia saat ini merupakan hal yang tidak bisa ditawar-tawar, baik dalam arti perbaikan moral, kualitas dan kuantitas, profesionalisme, metode kerjanya, dan sebagainya. Peradilan yang bersih, berwibawa, modern, cepat, murah dan *predictable*, merupakan dambaan dari masyarakat Indonesia yang memang juga diinginkan oleh cita hukum bangsa ini, karena bangsa Indonesia tentu menghendaki agar hukumnya siap bersaing dan siap bersanding dengan hukum-hukum dari negara lain dalam masa globalisasi dan transformasi ini.

Hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia. Agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan. Pelaksanaan hukum dapat berlangsung secara normal, damai, tetapi dapat terjadi juga

karena pelanggaran hukum. Dalam hal ini hukum yang telah dilanggar itu harus ditegakkan. Melalui penegakan hukum inilah hukum itu menjadi kenyataan. “Dalam menegakkan hukum ada tiga unsur yang selalu harus diperhatikan, yaitu: kepastian hukum (*rechtssicherheit*), kemanfaatan (*zweckmassigkeit*) dan keadilan (*gerechtigkeit*).”¹⁹

Hukum harus dilaksanakan dan ditegakkan. Setiap orang mengharapkan dapat ditetapkannya hukum dalam hal terjadi peristiwa yang konkrit. Bagaimana hukumnya itulah yang harus berlaku; pada dasarnya tidak dibolehkan menyimpang: *fiat justitia et pereat mundus* (meskipun dunia ini runtuh hukum harus ditegakkan). Itulah yang diinginkan oleh kepastian hukum. Kepastian hukum merupakan perlindungan yustisiabel terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum, karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan lebih tertib. Hukum bertugas menciptakan kepastian hukum karena bertujuan ketertiban masyarakat.

Sebaliknya masyarakat mengharapkan manfaat dalam pelaksanaan atau penegakan hukum. Hukum adalah untuk manusia, maka pelaksanaan hukum atau penegakan hukum harus memberi manfaat atau kegunaan bagi masyarakat. Jangan sampai justru karena hukumnya dilaksanakan atau ditegakkan timbul keresahan di dalam masyarakat.

¹⁹ Sudikno Mertokusumo, 1991, *Mengenal Hukum*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 134

Unsur yang ketiga adalah keadilan. Masyarakat sangat berkepentingan bahwa dalam pelaksanaan atau penegakan hukum keadilan diperhatikan. Dalam pelaksanaan atau penegakan hukum harus adil. Hukum itu bersifat umum, mengikat setiap orang, bersifat menyamaratakan. Barangsiapa mencuri harus dihukum: setiap orang yang mencuri harus dihukum, tanpa membedakan siapa yang mencuri.²⁰

Kalau dalam menegakkan hukum hanya diperhatikan kepastian hukum saja, maka unsur-unsur lainnya dikorbankan. Demikian pula kalau yang diperhatikan hanyalah kemanfaatan, maka kepastian hukum dan keadilan dikorbankan dan begitu selanjutnya.

Dalam menegakkan hukum harus ada kompromi antara ketiga unsur tersebut. Ketiga unsur itu harus mendapat perhatian secara proporsional seimbang. Tetapi dalam praktek tidak selalu mudah mengusahakan kompromi secara proporsional seimbang antara ketiga unsur tersebut.

Tanpa kepastian hukum orang tidak tahu apa yang harus diperbuatnya dan akhirnya timbul keresahan. Tetapi terlalu menitikberatkan pada kepastian hukum, terlalu ketat mentaati peraturan hukum akibatnya kaku dan akan menimbulkan rasa tidak adil. Apapun yang terjadi peraturannya adalah demikian dan harus ditaati atau dilaksanakan. Undang-Undang itu sering terasa kejam apabila dilaksanakan secara ketat: *lex dura, sed tamen scripta* (undang-undang itu kejam, tetapi memang demikianlah bunyinya).

²⁰ *Ibid*, hlm. 135

Kalau kita bicara tentang hukum pada umumnya kita hanya melihat kepada peraturan hukum dalam arti kaedah atau peraturan perundang-undangan, terutama bagi praktisi. Undang-Undang itu tidak sempurna. Memang tidak mungkin undang-undang itu mengatur segala kegiatan kehidupan manusia secara tuntas. Ada kalanya undang-undang itu tidak lengkap dan ada kalanya undang-undang itu tidak jelas. Meskipun tidak lengkap atau tidak jelas undang-undang harus dilaksanakan.

Secara konsepsional, maka inti dan arti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejawantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup. Konsepsi yang mempunyai dasar filosofis tersebut, memerlukan penjelasan lebih lanjut, sehingga akan tampak lebih konkrit.²¹

²¹ Soerjono Soekanto, 2002, *Faktor-Faktor Yang mempengaruhi Penegakan Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 3

BAB III
ASPEK YURIDIS PENYELESAIAN SENGKETA KEPEGAWAIAN
MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 2014
TENTANG APARATUR SIPIL NEGARA

A. Penyelesaian Sengketa Kepegawaian Secara Yuridis Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014

Penyelesaian sengketa kepegawaian sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dilakukan melalui:

1. Upaya Banding Administrasi di Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK)

Setelah menunggu lebih dari 11 tahun sejak diberlakukannya UU No 43 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, akhirnya Peraturan Pemerintah tentang Badan Pertimbangan Kepegawaian dapat ditetapkan melalui PP Nomor 24 Tahun 2011. Peraturan Pemerintah tentang Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK) ini merupakan amanat Pasal 35 ayat (2) UU No. 43 Tahun 1999 yang memerintahkan pengaturan lebih lanjut mengenai BAPEK melalui Peraturan Pemerintah.

Dalam kurun waktu 11 tahun tersebut praktis pengaturan secara khusus mengenai BAPEK masih mengacu pada peraturan lama yaitu Keputusan Presiden Nomor 67 Tahun 1980 tentang Badan Pertimbangan Kepegawaian, sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Presiden

Nomor 71 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden Nomor 67 Tahun 1980 tentang Badan Pertimbangan Kepegawaian . Dengan ditetapkannya PP No 24 Tahun 2011 ini, maka Keppres No 67 Tahun 1980 sebagaimana telah diubah dengan Keppres No 71 Tahun 1998 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Peraturan Pemerintah tentang BAPEK penting untuk diketahui oleh setiap PNS, karena ia merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari upaya penyelesaian sengketa di bidang kepegawaian sebagaimana tertuang dalam Pasal 35 ayat (2) UU No 43 Tahun 1999 yang menyatakan bahwa “Sengketa kepegawaian sebagai akibat pelanggaran terhadap peraturan disiplin Pegawai Negeri Sipil diselesaikan melalui upaya banding administratif kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian.” Berdasarkan Pasal 35 tersebut dapat ditarik beberapa unsur penting yang mendasari peran BAPEK dalam penyelesaian sengketa kepegawaian, yaitu:

- a. Bahwa sengketa kepegawaian yang dapat diselesaikan melalui BAPEK terbatas pada lingkup sengketa mengenai pelanggaran peraturan disiplin pegawai yang diatur dalam PP No. 53 Tahun 2010. Sedangkan terhadap sengketa kepegawaian diluar dari apa yang diatur dalam PP No. 53 Tahun 2010 diselesaikan melalui jalur Peradilan Tata Usaha Negara (Pasal 35 ayat (1) UU No. 43 Tahun 1999).
- b. Bahwa penyelesaian sengketa melalui BAPEK merupakan banding administratif. Pengertian 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 1 angka 8 PP No. 53 Tahun 2010). Berdasarkan pengertian tersebut, banding administratif hanya dapat diajukan apabila seorang PNS dijatuhi hukuman disiplin:

- 1) Pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS tidak atas permintaan sendiri
- 2) Pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS yang dijatuhkan oleh pejabat yang berwenang menghukum.

Dengan demikian, tidak semua hukuman disiplin dapat diajukan banding administratif. Terhadap hukuman disiplin diluar dari kedua hal di atas, dapat mengajukan upaya administratif melalui mekanisme “keberatan”. Ketentuan mengenai upaya administratif dengan keberatan diatur dalam Pasal 34 PP No 53 Tahun 2010. Muatan dalam PP No 24 tahun 2011 terdiri dari 17 Pasal dan 6 bab.

Beberapa hal pokok yang diatur dalam PP No 24 Tahun 2011 antara lain:

- a. Kedudukan BAPEK berada dibawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden.
- b. Tugas BAPEK yaitu:
 - 1) Memberikan pertimbangan kepada Presiden atas usul penjatuhan hukuman disiplin berupa pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah, pembebasan dari jabatan,

pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri, dan pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS, bagi PNS yang menduduki jabatan struktural eselon I dan pejabat lain yang pengangkatan dan pemberhentiannya oleh Presiden

- 2) Memeriksa dan mengambil keputusan atas banding administratif dari PNS yang dijatuhi hukuman disiplin berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri atau pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS oleh pejabat pembina kepegawaian dan/atau gubernur selaku wakil pemerintah.

c. Pengajuan banding administratif dilaksanakan dengan ketentuan:

- 1) Diajukan secara tertulis kepada BAPEK dan tembusannya disampaikan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian atau Gubernur selaku Wakil Pemerintah yang memuat alasan dan/atau bukti sanggahan.
- 2) Diajukan paling lama 14 (empat belas) hari, terhitung sejak tanggal surat keputusan hukuman disiplin diterima.
- 3) Banding administratif yang diajukan melebihi tenggang waktu 14 (empat belas) hari sejak tanggal surat keputusan hukuman disiplin diterima, tidak dapat diterima.
- 4) Pejabat Pembina Kepegawaian atau Gubernur selaku Wakil Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2), wajib memberikan tanggapan dan/atau bukti pelanggaran disiplin yang

disampaikan kepada BAPEK paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak tanggal diterimanya tembusan banding administratif.

- 5) Apabila Pejabat Pembina Kepegawaian atau Gubernur selaku Wakil Pemerintah tidak memberikan tanggapan dalam waktu 21 (dua puluh satu) hari sejak tanggal diterimanya tembusan banding administratif, BAPEK mengambil keputusan terhadap banding administratif berdasarkan bukti yang ada.
 - 6) BAPEK wajib memeriksa dan mengambil keputusan dalam waktu paling lama 180 (seratus delapan puluh) hari sejak diterimanya banding administratif.
- d. Keputusan BAPEK bersifat mengikat dan wajib dilaksanakan oleh semua pihak yang terkait.
- e. Dalam ketentuan peralihan diatur mengenai:
- 1) Dalam hal keberatan dan tanggapan yang telah diterima oleh BAPEK, tetapi belum diputus maka penyelesaiannya dilakukan berdasarkan ketentuan sebelum PP No 24 Tahun 2011.
 - 2) Dalam hal keberatan yang telah diterima oleh BAPEK, tetapi tanggapan belum diterima, maka penyelesaiannya dilakukan berdasarkan PP No 24 Tahun 2011.

Dengan berlakunya PP No 24 Tahun 2011 tentang BAPEK diharapkan menjadi angin segar bagi penyelesaian sengketa pelanggaran disiplin PNS khususnya saat mengajukan banding administratif. Setidaknya hal-hal pokok yang tertuang dalam peraturan ini seperti aspek

kedudukan, tugas, mekanisme banding administratif pada BAPEK serta kekuatan keputusannya menjadi lebih jelas. Dengan demikian peraturan ini dapat menjadi pedoman yang memudahkan setiap pegawai yang terlibat dalam sengketa disiplin pegawai namun tidak puas dengan keputusan dan berniat mengajukan banding administratif.

Sesuai dengan Keputusan Presiden Nomor 71 Tahun 1998, salah satu tugas Bapek adalah memeriksa dan mengambil keputusan mengenai keberatan yang diajukan oleh PNS yang berpangkat Pembina golongan ruang IV/b ke bawah, tentang hukuman disiplin yang dijatuhkan kepadanya berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980, sepanjang mengenai hukuman disiplin pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri dan pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS.

Keanggotaan Bapek terdiri dari Menteri PAN sebagai ketua merangkap anggota, Badan Kepegawaian Negara sebagai sekretaris merangkap anggota, Menteri Sekretaris Negara sebagai anggota, Jaksa Agung sebagai anggota, Kepala Badan Intelijen Negara sebagai anggota, Direktur Hukum dan Perundang undangan Departemen Hukum dan HAM sebagai anggota, Ketua pengurus pusat Korpri sebagai anggota.

Bapek melaksanakan sidang sekurang kurangnya satu kali dalam satu bulan. Bapek wajib menyelesaikan dan mengambil keputusan atas keberatan yang diajukan PNS selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah tanggapan dan bahan kelengkapan diterima. Dalam hal tanggapan dan

bahan yang diterima dari pejabat yang berwenang menghukum tidak dilaksanakan, Bapek dapat mengambil keputusan atas keberatan yang diajukan dari PNS yang bersangkutan.

Kelengkapan berkas pengajuan keberatan atas keputusan hukuman disiplin kepada Bapek harus dilampirkan:

- a. Permohonan dari PNS yang bersangkutan atau kuasa hukumnya.
- b. Tanggapan dari pejabat yang berwenang menghukum.
- c. Salinan sah keputusan hukuman disiplin.
- d. Salinan sah BAP/LHP/Bahan pertimbangan lain yang diperlukan.
- e. Tanda terima surat keputusan hukuman disiplin.

Keputusan Bapek adalah mengikat dan wajib dilaksanakan oleh semua pihak yang bersangkutan. Namun upaya tersebut masih dapat dilakukan banding melalui mekanisme hukum dan perundang undangan yang berlaku, yaitu melalui Peradilan Tata Usaha Negara. Selama proses pengajuan keberatan kepada Bapek, maka yang bersangkutan masih berstatus PNS. Berdasarkan surat Kepala BAKN Nomor K.99-6/V.5-55 tanggal 30 Agustus 1988, ditegaskan bahwa PNS yang dijatuhi hukuman disiplin berupa pemberhentian sebagai PNS dan mengajukan keberatan kepada Bapek, gaji dan hak-hak kepegawaian yang bersangkutan masih harus tetap dibayarkan.

2. Melalui Gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara

Sesuai dengan Undang Undang Nomor 9 Tahun 2004 perubahan dari Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha

Negara, dinyatakan bahwa penyelesaian sengketa kepegawaian hanya dapat dilakukan apabila telah ditempuh seluruh upaya administratif sebagaimana yang diatur dalam pasal 48 Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara dan terhadap orang perorang atau badan hukum yang berhubungan dengan masalah kepegawaian dalam ruang lingkup Tata Usaha Negara. Orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan secara tertulis kepada pengadilan yang berwenang mengadili berisi tuntutan agar keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi atau rehabilitasi.

Peradilan Tata Usaha Negara dalam menyelesaikan, menetapkan dan memutus suatu perkara harus memegang prinsip “Perundang Undangan yang derajatnya lebih rendah harus tunduk kepada perundang undangan yang derajatnya lebih tinggi dan ketentuan hukum belakangan mengesampingkan ketentuan hukum terdahulu” berdasarkan azas ‘*Lex a posteriori derogate, lex a priori*’. Sebagai dasar kewenangan hakim Peradilan Tata Usaha Negara dalam menetapkan dan memutuskan perkara sengketa kepegawaian adalah Pasal 14 Undang Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, Pengadilan tidak boleh menolak untuk memeriksa dan mengadili sesuatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa tidak ada atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya.

a. Putusan Pengadilan

Hanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap yang dapat dilaksanakan. Putusan hakim memperoleh kekuatan hukum yang tetap, apabila tidak ada upaya hukum lain lagi yang masih dapat diterapkan. Apabila gugatan dikabulkan, maka dalam putusan pengadilan dapat ditetapkan kewajiban yang harus dilakukan oleh badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan, yaitu berupa pencabutan keputusan yang disengketakan dengan menerbitkan keputusan yang baru. Kewajiban ini dapat disertai pembebanan ganti rugi, apabila putusan ini mengenai masalah kepegawaian, maka disamping kewajiban pembebanan ganti rugi juga disertai kewajiban melakukan rehabilitasi. Rehabilitasi ini merupakan pemulihan hak penggugat dalam kemampuan kedudukan, harkat dan martabatnya sebagai PNS seperti semula sebelum ada keputusan yang disengketakan. Dalam hal kepegawaian menyangkut suatu jabatan ternyata telah diisi oleh pejabat lain, maka yang bersangkutan dapat diangkat dalam jabatan lain yang setingkat dengan jabatan semula. Apabila hal itu tidak mungkin, maka yang bersangkutan akan diangkat kembali pada kesempatan pertama setelah ada formasi dalam jabatan yang setingkat atau dapat ditempuh ketentuan lain sesuai dengan peraturan perundang undangan yang berlaku di bidang kepegawaian. Selain itu undang undang ini juga mengatur upaya paksa terhadap putusan yang telah diputuskan,

perintah membayar uang paksa, sanksi administrative dan pemberitahuan di media cetak setempat.

Dalam waktu 4 (empat) bulan setelah putusan pengadilan memperoleh kekuatan hukum yang tetap dan tergugat tidak melaksanakan putusan pengadilan itu, maka keputusan Tata Usaha Negara yang di sengketakan secara otomatis atau dengan sendirinya tidak mempunyai kekuatan hukum lagi. Apabila kedua belah pihak tidak dapat menyetujui penetapan pengadilan, maka penggugat maupun tergugat dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung untuk ditetapkan kembali, dan putusan Mahkamah Agung wajib ditaati oleh kedua belah pihak.

b. Pemeriksaan Tingkat Banding

Putusan pengadilan Tata Usaha Negara yang tidak diterima oleh penggugat atau tergugat, oleh yang berkepentingan dapat di mintakan pemeriksaan banding. Permohonan banding diajukan secara tertulis oleh pemohon atau kuasanya kepada Peradilan Tata Usaha Negara yang menjatuhkan putusan tersebut dalam tenggang waktu 14 (empat belas) hari setelah putusan Pengadilan Tata Usaha Negara diberitahukan kepada pihak penggugat maupun tergugat secara sah. Pihak penggugat atau tergugat dapat menyerahkan memori banding dan atau kontra memori banding, dilengkapi dengan surat keterangan dan bukti bukti yang kuat. Jika salah satu pihak telah menyatakan

menerima dengan baik putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, maka tidak dapat mencabut kembali pernyataan itu walaupun jangka waktu untuk mengajukan banding belum terlampaui. Keputusan yang telah ditetapkan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara dapat diajukan kasasi ke Mahkamah Agung

Setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Pegawai ASN berhimpun dalam wadah korps profesi Pegawai ASN Republik Indonesia, yang memiliki tujuan menjaga kode etik profesi dan standar pelayanan profesi ASN, dan mewujudkan jiwa korps ASN sebagai pemersatu bangsa. Sementara untuk menjamin efisiensi, efektivitas, dan akurasi pengambilan keputusan dalam Manajemen ASN, menurut UU No. 5 Tahun 2014 ini, diperlukan Sistem Informasi ASN, yang diselenggarakan secara nasional dan terintegrasi antar-Instansi Pemerintah. Sistem Informasi ASN memuat seluruh informasi dan data pegawai ASN, yang meliputi:

1. Data riwayat hidup
2. Riwayat pendidikan formal dan non formal
3. Riwayat jabatan dan kepangkatan
4. Riwayat penghargaan, tanda jasa, atau tanda kehormatan
5. Riwayat pengalaman berorganisasi
6. Riwayat gaji
7. Riwayat pendidikan dan latihan
8. Daftar penilaian prestasi kerja
9. Surat keputusan

Kompetensi.

Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, sengketa pegawai ASN diselesaikan melalui upaya administratif, yang terdiri dari keberatan dan banding administratif. Keberatan diajukan secara tertulis kepada atasan pejabat yang berwenang menghukum dengan memuat alasan keberatan, dan tembusannya disampaikan kepada pejabat yang berwenang mengukum; adapun banding diajukan kepada badan pertimbangan ASN. Hal tersebut dinyatakan dalam Pasal 129 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, yaitu:

Pasal 129

- (1) Sengketa Pegawai ASN diselesaikan melalui upaya administratif.
- (2) Upaya administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri dari keberatan dan banding administratif.
- (3) Keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diajukan secara tertulis kepada atasan pejabat yang berwenang menghukum dengan memuat alasan keberatan dan tembusannya disampaikan kepada pejabat yang berwenang menghukum.
- (4) Banding administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diajukan kepada badan pertimbangan ASN.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai upaya administratif dan badan pertimbangan ASN sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (4) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Berdasarkan ketentuan tersebut dapat dilihat bahwa penyelesaian sengketa kepegawaian dalam Undang-Undang Aparatur Sipil Negara ini hanya diselesaikan melalui upaya administrative dan tidak dapat lagi melalui Pengadilan Tata Usaha Negara. Ketentuan tersebut berbeda dengan ketentuan yang termuat di dalam pasal 35 Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yang menyatakan :

1. Sengketa kepegawaian diselesaikan melalui Peradilan Tata Usaha Negara;
2. Sengketa kepegawaian sebagai akibat pelanggaran terhadap peraturan disiplin PNS diselesaikan melalui upaya banding administrative kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK).

Pasal 1 ayat (10) Undang-Undang NO. 51 Tahun 2009 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara bahwa sengketa kepegawaian termasuk sengketa tata usaha Negara, ini dapat diartikan bahwa penyelesaian sengketa kepegawaian dapat juga melalui Pengadilan Tata Usaha Negara, dan menurut ketentuan yang baru banding administratifnya tidak lagi melalui BAPEK sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, akan tetapi dalam ketentuan pasal 129 ayat (4) Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara bahwa banding administrative dilakukan melalui Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara. Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa dalam ketentuan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara kedudukan dan fungsi BAPEK akan digantikan oleh Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara yang akan diatur kemudian dengan Peraturan Pemerintah.

Berdasarkan hal tersebut diatas, semakin jelas bahwa penyelesaian sengketa kepegawaian menurut pasal 129 Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 Tentang aparatur Sipil Negara tidak sesuai dengan apa yang termuat dalam Pasal 1 ayat (10) Undangt-Undang No. 51 Tahun 2009 Tentang Peradilan tata Usaha Negara yang menyatakan bahwa :

Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha Negara antara orang atau badan hokum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha Negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pasal tersebut menyatakan bahwa sengketa kepegawaian termasuk sengketa tata usaha Negara yang penyelesaiannya melalui Pengadilan Tata Usaha Negara, sedangkan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara menentukan bahwa penyelesaian sengketa kepegawaian dilakukan dengan upaya administrative. Pasal 129 ayat (5) Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara mengatur antara lain bahwa mengenai upaya administrative akan diatur dalam Peraturan Pemerintah, akan tetapi sampai sekarang Peraturan Pemerintah yang dimaksud belum keluar. Untuk mengantisipasi adanya kekosongan hukum maka Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, Pasal 139 mengatur bahwa pada saat Undang-Undang ini berlaku maka, semua peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang No. 8 Tahun 1974 yang telah dirubah dengan Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dan belum diganti berdasarkan Undang Undang ini, sehingga penyelesaian sengketa kepegawaian masih menggunakan cara dan peraturan yang lama. Undang-Undang Aparatur Sipil Negara tidak menunjuk forum penyelesaian sengketa kepegawaian setelah ditempuh upaya administrative, demikian pula Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri juga tidak menunjuk forum penyelesaian sengketa setelah keputusan upaya administratif, oleh karena itu pasal 48 yo pasal 51 Undang-Undang Peratun yang menentukan bahwa Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara berwenang menyelesaikan sengketa kepegawaian yang telah melalui seluruh

upaya administrative. Dengan demikian sebenarnya ada beberapa alur penyelesaian sengketa kepegawaian sebagai berikut :

Alur penyelesaian sengketa menurut pasal 48 jo pasal 51 UU No 5 Tahun 1986 yang telah dirubah dan diperbaharui dengan UU No 9 Tahun 2004 jo UU No. 51 Tahun 2009 Tentang Peradilan tata Usaha Negara adalah upaya keberatan diajukan kepada pejabat yang menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara, apabila belum dapat menerima hasil keputusan keberatan maka, dapat mengajukan Banding administrative yang diajukan kepada atasan pejabat yang menerbitkan Keputusan tata Usaha Negara atau kepada instansi/Badan yang lain dan apabila tetap tidak dapat menerima hasil upaya administrative maka, menurut pasal 51 UU No. 5 Tahun 1986 dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagai pengadilan tingkat pertama.

Mahkamah Agung pada tahun 1991 mengeluarkan Surat Edaran Mahkamah Agung/SEMA No. 2 Tahun 1991 yang juga mengatur mengenai penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara yang terdapat upaya administratifnya sebagai berikut, upaya keberatan diajukan kepada Pejabat yang mengeluarkan Keputusan tata usaha Negara, apabila tidak dapat menerima hasil keberatan dan tidak disediakan upaya banding administrative maka dapat langsung mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Apabila disediakan upaya Banding administrative maka setelah upaya keberatan dan tidak dapat menerima hasil upaya keberatan maka, mengajukan banding administrative diajukan kepada atasan pejabat yang mengeluarkan Keputusan tata Usaha Negara atau kepada Badan/Instansi lain, apabila tidak dapat menerima hasil banding administrative

maka gugatan diajukan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagai pengadilan tingkat pertama.

B. Perlindungan Hukum Terhadap Aparatur Sipil Negara Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 jika Dibandingkan Dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 jo. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999

Perlindungan hukum merupakan hal yang diperlukan oleh Pegawai Aparatur Sipil Negara dalam segala bidang termasuk dalam penyelesaian sengketa kepegawaian. Oleh sebab itu Pegawai Aparatur Sipil Negara memerlukan suatu perlindungan hukum yang jelas apabila kepentingannya dirugikan oleh suatu tindakan hukum Badan atau Pejabat Tata usaha Negara.

Terdapat dua system hukum di dunia yaitu system hukum Eropa Kontinental atau civil law system dan Anglo Saxon atau common law system. Negara dengan system Eropa Kontinental mengakui adanya dua lembaga peradilan yaitu peradilan umum dan peradilan tata usaha Negara, sedangkan Negara system Anglo Saxon hanya mengenal satu peradilan yaitu "*ordinary court*". Disamping kedua system tersebut.

Dengan tujuan untuk memberikan perlindungan hukum bagi pencari keadilan, maka diberlakukan Undang-Undang Peradilan tata Usaha Negara yaitu UU No. 5 Tahun 1986 yang telah mengalami dua kali perubahan terakhir

dengan UU No. 51 Tahun 2009. Dengan demikian saat ini perlindungan hukum terhadap pencari keadilan termasuk di dalamnya adalah Pegawai Aparatur Sipil Negara atas perbuatan atau tindakan Badan atau pejabat dapat diberikan.

Perlindungan hukum yang berujud hak diberikan oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara diatur dalam Pasal 92 untuk PNS dan Pasal 106 untuk PPPK yang menyatakan sebagai berikut:

Pasal 92

- (1) Pemerintah wajib memberikan perlindungan berupa:
 - a. jaminan kesehatan;
 - b. jaminan kecelakaan kerja;
 - c. jaminan kematian; dan
 - d. bantuan hukum.
- (2) Perlindungan berupa jaminan kesehatan, jaminan kecelakaan kerja, dan jaminan kematian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, huruf b, dan huruf c mencakup jaminan sosial yang diberikan dalam program jaminan sosial nasional.
- (3) Bantuan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d, berupa pemberian bantuan hukum dalam perkara yang dihadapi di pengadilan terkait pelaksanaan tugasnya.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai perlindungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Pasal 106

- (1) Pemerintah wajib memberikan perlindungan berupa:
 - a. jaminan hari tua;
 - b. jaminan kesehatan;
 - c. jaminan kecelakaan kerja;
 - d. jaminan kematian; dan
 - e. bantuan hukum.
- (2) Perlindungan berupa jaminan hari tua, jaminan kesehatan, jaminan kecelakaan kerja, dan jaminan kematian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d dilaksanakan sesuai dengan sistem jaminan sosial nasional.

- (3) Bantuan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e, berupa pemberian bantuan hukum dalam perkara yang dihadapi di pengadilan terkait pelaksanaan tugasnya.

Asas legalitas merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum terutama bagi negara-negara hukum dalam sistem hukum kontinental. Pada awalnya asas legalitas dikenal dalam penarikan pajak oleh negara. Di Inggris dikenal dalam pemungutan pajak oleh negara berupa “*no taxation without representation*”. Hal ini berarti pemungutan pajak hanya boleh dilakukan setelah negara tersebut memberlakukan adanya undang-undang terkait pemungutan pajak. Asas legalitas juga dikenal dalam hukum pidana sebagai “*nullum delictum sine praevia lege poenali*” artinya tiada hukum tanpa undang-undang.

Asas legalitas digunakan dalam bidang hukum administrasi dan memiliki makna “bahwa pemerintah tunduk kepada undang-undang”. Asas legalitas menentukan bahwa semua ketentuan yang mengikat warga negara harus berdasarkan pada undang-undang. Asas legalitas merupakan prinsip negara hukum yang diartikan bahwa setiap tindakan hukum pemerintah, baik dalam menjalankan fungsi pengaturan maupun fungsi pelayanan, harus berdasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Secara normatif, setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan peraturan perundang-undangan atau berdasarkan kewenangan yang dianut di setiap negara. Namun, penerapan asas legalitas dalam praktik berbeda antara

satu negara dengan negara yang lain. Artinya, ada negara yang begitu ketat memberlakukan asas legalitas, namun ada pula yang tidak terlalu ketat memberlakukan asas tersebut.

Kewenangan pemerintah yang bersumber dari peraturan perundang-undangan diperoleh melalui 3 (tiga) cara yaitu: atribusi, delegasi, dan mandat.

1. atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintah;
2. delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan yang lain, artinya organ pemerintahan yang menyerahkan kewenangan kehilangan wewenangnya. Dengan demikian, apabila timbul sengketa karena penyalahgunaan wewenang oleh penerima wewenang, yang dapat digugat adalah penerima wewenang dan bukan pemberi wewenang.
3. mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya, artinya tidak ada pengalihan wewenang. Dalam mandat tidak ada pengalihan wewenang, dengan demikian penerima mandat (mandans) bertanggung jawab sepenuhnya atas pelaksanaan tugas yang dilakukan oleh pemberi mandat.

Ciri- ciri pokok suatu negara hukum dalam arti formal, yaitu:

1. adanya jaminan pengakuan terhadap hak asasi manusia;
2. adanya pembagian kekuasaan dalam negara;
3. pemerintahan diselenggarakan berdasarkan hukum (tertulis dan tidak tertulis);

4. adanya peradilan administrasi.

Keberadaan peradilan administrasi mempunyai peranan yang sangat penting dalam membentuk *good governance* dalam mewujudkan negara hukum, yaitu sebagai lembaga kontrol atau pengawas terhadap tindakan-tindakan hukum pemerintah agar tetap dalam koridor hukum dan untuk melindungi hak masyarakat terhadap penyalahgunaan wewenang oleh penguasa.

Selanjutnya, tanggung jawab pemerintahan dalam bidang hukum administrasi terdapat 4 (empat) kemungkinan penyebabnya, yaitu karena tindakan penguasa:

1. melahirkan keputusan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan;
2. penyalahgunaan wewenang;
3. sewenang-wenang;
4. bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang layak/baik.

Pendapat di atas mengingatkan kepada seluruh penegak hukum bahwa peradilan administrasi memiliki kewenangan untuk memutuskan terlebih dahulu apakah tindakan yang dilakukan pemerintah telah melahirkan keputusan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, atau telah terjadi penyalahgunaan wewenang, atau bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Dengan demikian, apabila peradilan administrasi telah membuktikan bahwa tindakan pemerintah tersebut telah melahirkan keputusan yang bertentangan dengan peraturan perundang-

undangan baru kemudian penegakan hukum pidana digunakan sebagai upaya terakhir. Artinya hukum pidana baru diberikan setelah upaya penyelesaian hukum dengan hukum administrasi, perdata atau hukum lainnya dilakukan. Hal ini sejalan dengan asas subsidiaritas dalam hukum pidana. Selanjutnya, apabila aparatur negara tidak melaksanakan Putusan Pengadilan Administrasi Negara, dapat dipidana menurut Hukum Acara yang berlaku.

Di samping adanya lembaga peradilan administrasi yang mengontrol perbuatan atau tindakan pemerintah, terkait perbuatan hukum pemerintah dapat juga dilakukan melalui hak uji materil. Setiap produk peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dapat dilakukan pengujian secara materil di Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi untuk menguji undang-undang.

1. Asas perlindungan hukum

Berdasarkan konsideran Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana, khususnya dalam bab menimbang huruf a dinyatakan bahwa negara Republik Indonesia adalah negara hukum berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 yang menjunjung tinggi hak asasi manusia serta yang menjamin segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya. Pernyataan tersebut termasuk didalamnya aparatur negara. Artinya pemerintah melindungi hak atas kehidupan pribadi setiap aparatur negara dan warga negara.

2. Asas subsidiaritas (*ultimum remedium*).

Asas subsidiaritas adalah penegakan hukum pidana hanya dilakukan sebagai upaya penegakan hukum yang terakhir, setelah terlebih dahulu diupayakan penegakan hukum perdata dan administrasi. Dengan demikian, penegakan hukum pidana merupakan upaya hukum terakhir, jika penegakan hukum administrasi, perdata dan alternatif penyelesaian lainnya dinilai dapat menyelesaikan masalah. Namun demikian ketentuan tersebut bisa dikesampingkan apabila tingkat kesalahan pelaku relatif berat, perbuatannya relatif besar, atau perbuatannya menimbulkan keresahan masyarakat. Untuk membuktikan apakah syarat asas subsidiaritas terpenuhi atau tidak harus ada pernyataan tertulis dari pejabat instansi terkait melalui konsultasi dan koordinasi dan tidak dapat ditentukan oleh penuntut umum semata.

3. Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010.

Dalam rangka mewujudkan PNS yang handal, profesional, dan bermoral sebagai penyelenggara pemerintahan yang menerapkan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*), maka PNS sebagai unsur aparatur negara dituntut untuk setia kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Pemerintah, bersikap disiplin, jujur, adil, transparan, dan akuntabel dalam melaksanakan tugas.

Peraturan Pemerintah ini secara tegas mengatur pemberian jenis hukuman disiplin yang dapat dijatuhkan terhadap suatu pelanggaran disiplin. Hal ini dimaksudkan sebagai pedoman bagi pejabat yang berwenang menghukum serta memberikan kepastian dalam menjatuhkan hukuman disiplin. Demikian juga dengan batasan kewenangan bagi pejabat yang berwenang menghukum telah ditentukan dalam Peraturan Pemerintah ini. Penjatuhan hukuman berupa jenis hukuman disiplin ringan, sedang, atau berat sesuai dengan berat ringannya pelanggaran yang dilakukan oleh PNS yang bersangkutan, dengan mempertimbangkan latar belakang dan dampak dari pelanggaran yang dilakukan.

Kewenangan untuk menetapkan keputusan pemberhentian bagi PNS yang melakukan pelanggaran disiplin dilakukan berdasarkan Peraturan Pemerintah ini. Bagi PNS yang dijatuhi hukuman disiplin diberikan hak untuk membela diri melalui upaya administratif melalui gugatan sesuai mekanisme hukum yang berlaku yaitu melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN), sehingga dapat dihindari terjadinya kesewenang-wenangan dalam penjatuhan hukuman disiplin.

Untuk membuktikan ada atau tidaknya tindakan pemerintah atau keputusan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, penyalahgunaan wewenang, sewenang-wenang, atau bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang layak/baik seperti ditegaskan di atas harus dilakukan melalui mekanisme pengawasan dari atasan langsung pegawai yang

bersangkutan maupun pengawasan internal yang ada di tiap instansi pemerintah.

Pemerintah sebenarnya telah membentuk lembaga pengawasan Intern melalui pembentukan Peraturan Pemerintah. Pengawasan intern adalah seluruh proses kegiatan audit, reviu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lain terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi organisasi dalam rangka memberikan keyakinan yang memadai bahwa kegiatan telah dilaksanakan sesuai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan secara efektif dan efisien untuk kepentingan pimpinan dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik.

Salah satu lembaga pengawas intern yang dibentuk oleh pemerintah adalah Inspektorat Jenderal. Inspektorat Jenderal atau nama lain yang secara fungsional melaksanakan pengawasan intern adalah aparat pengawasan intern pemerintah yang bertanggung jawab langsung kepada menteri/pimpinan lembaga. Dengan demikian, pengawasan intern merupakan salah satu bagian dari kegiatan pengendalian intern yang berfungsi melakukan penilaian independen atas pelaksanaan tugas dan fungsi Instansi Pemerintah. Lingkup pengaturan pengawasan intern mencakup kelembagaan, lingkup tugas, kompetensi sumber daya manusia, kode etik, standar audit, pelaporan, dan telaahan sejawat. Konsultasi dan koordinasi antar instansi pemerintah diperlukan agar kemudian didapatkan suatu hubungan kerja yang baik dengan Instansi Pemerintah terkait dengan adanya mekanisme saling uji antar Instansi Pemerintah terkait.

Dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, membawa perubahan dalam manajemen kepegawaian yang berlaku di Indonesia, dimana hampir 14 (empat belas) tahun berlaku Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian.

Salah satu perubahan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, dan sangat disambut dengan gembira oleh Pegawai Aparatur Sipil Negara adalah adanya jaminan perlindungan bantuan hukum sebagaimana di atur dalam Pasal 106. Bantuan hukum bagi Pegawai Aparatur Sipil Negara berupa pemberian bantuan hukum dalam perkara yang dihadapi di pengadilan terkait pelaksanaan tugasnya.

Selama ini pemberian bantuan atau perlindungan hukum kepada Pegawai Aparatur Sipil Negara masih samar-samar atau belum di atur secara jelas dalam undang-undang, sehingga banyak Aparatur Sipil Negara yang menghadapi masalah hukum dalam pelaksanaan tugas, pokok, dan fungsi, belum mendapat perlindungan dan bantuan hukum dari Pemerintah.

Adanya jaminan perlindungan bantuan hukum bagi Pegawai Aparatur Sipil Negara, dipandang sebagai implementasi bahwa Negara Indonesia adalah Negara hukum dimana hak setiap orang untuk mendapatkan perlakuan yang sama di depan hukum, serta jaminan bagi setiap orang untuk mendapatkan akses keadilan (*justice for all* dan *access to justice*).

Persoalannya sekarang, sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Pemerintah dan Pemerintah Daerah harus menyediakan anggaran untuk bantuan hukum bagi Pegawai

Aparatur Sipil Negara yang sedang menghadapi kasus hukum dalam melaksanakan tugas, pokok dan fungsi sebagai Pegawai Aparatur Sipil Negara.

Bantuan hukum (*legal aid*) berasal dari kata “bantuan” yang berarti pertolongan dengan tanpa mengharapkan imbalan dan kata “hukum” yang mengandung pengertian keseluruhan kaidah (norma) nilai mengenai suatu segi kehidupan masyarakat dengan maksud untuk menciptakan kedamaian. Menurut Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum, dijelaskan bantuan hukum adalah jasa hukum yang diberikan oleh Pemberi Bantuan Hukum secara Cuma-Cuma kepada Penerima Bantuan Hukum.

Dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat, menjelaskan bantuan hukum adalah jasa hukum yang diberikan oleh Advokat secara cuma-cuma kepada Klien yang tidak mampu. Pengertian lainnya berkaitan dengan bantuan hukum, bantuan hukum adalah jasa memberi bantuan dengan bertindak sebagai pembela dari seseorang yang tersangkut dalam perkara pidana maupun sebagai kuasa dalam perkara perdata atau tata usaha negara di muka pengadilan (*litigation*) dan atau memberi nasihat hukum di luar pengadilan (*non litigation*). Selain itu juga ada yang memberikan pengertian bantuan hukum adalah suatu konsep untuk mewujudkan persamaan dihadapan hukum (*Equality before the law*) dan pemberian jasa hukum serta pembelaan hukum (*access to legal counsel*) dalam kerangka keadilan bagi semua orang (*justice for all*).

Dapat dijelaskan dasar hukum dalam pemberian bantuan hukum bagi Pegawai Aparatur Sipil Negara, terdiri dari:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 27 ayat (1) “Setiap warga Negara sama kedudukannya dalam hukum, dan pemerintahan serta wajib menjunjung hukum dan pemerintahan tersebut tanpa terkecuali. Setiap warga negara mempunyai kedudukan yang sama di depan hukum tanpa terkecuali yang meliputi hak untuk dibela (*access to legal counsel*), diperlakukan sama di depan hukum (*equality before the law*), keadilan untuk semua (*justice for all*).
2. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dalam Pasal 4 mengatur “*Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kebebasan pribadi, pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dan persamaan di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut.....*”
3. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat, Pasal 22 ayat (1) “*Advokat wajib memberikan bantuan hukum secara cuma-cuma kepada pencari keadilan yang tidak mampu.*”
4. Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981), dalam Pasal 54 mengatur : “*Guna kepentingan pembelaan, tersangka atau terdakwa berhak mendapat bantuan hukum dari seseorang atau lebih penasihat hokum selama dalam waktu dan pada setiap tingkat pemeriksaan, menurut tata cara yang ditentukan dalam undang-undang ini*”. Selanjutnya dalam Pasal 55 mengatur : “*Untuk mendapatkan*

penasehat hukum tersebut dalam Pasal 54, tersangka atau terdakwa berhak memilih sendiri penasehat hukum". Selain itu juga dipertegas dalam Pasal 56 ayat 1 yang berbunyi: *"Dalam hal tersangka atau terdakwa disangka atau didakwa melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana mati atau ancaman pidana lima belas tahun atau lebih atau bagi mereka yang tidak mampu yang diancam dengan pidana lima tahun atau lebih yang tidak mempunyai penasehat hukum sendiri, pejabat yang bersangkutan pada semua tingkat pemeriksaan dalam proses peradilan wajib menunjuk penasehat hukum bagi mereka."*

5. Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Pasal 56 mengatur:

- (1) Setiap orang yang tersangkut perkara berhak memperoleh bantuan hukum.
- (2) Negara menanggung biaya perkara bagi pencari keadilan yang tidak mampu.

Pada Undang-Undang Kepegawaian yang lama sebenarnya juga telah disediakan dan diberikan perlindungan hukum karena menyediakan upaya upaya yang dapat ditempuh oleh Pegawai Negeri Sipil yang mengalami tindakan yang merugikan dari Badan atau Pejabat sampai pada tingkat gugatan ke pengadilan tata usaha nega. Satu hal yang cukup disayangkan adalah bahwa dalam Undang-Undang Aparatur Sipil Negara telah mengurangi hak-hak prosedural atau hak untuk mengajukan gugatan yang dimiliki oleh pegawai ke Pengadilan Tata Usaha Negara ditiadakan sebagaimana diatur dalam pasal 129 Undang-Undang Aparatur Sipil Negara yang menyatakan bahawa penyelesaian sengketa kepegawaian

diselesaikan secara administrative, berbeda dengan Undang-Undang kepegawaian sebelumnya dimana penyelesaian sengketa kepegawaian diselesaikan secara administrative dan apabila belum dapat menerima penyelesaian secara administrative , pegawai dapat menuntut haknya melalui Pengadilan Tata Usaha Negara dan diberi hak untuk upaya hukum sampai pada tingkat kasasi.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian pada bab-bab terdahulu, berikut disajikan kesimpulan yang merupakan jawaban terhadap permasalahan dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Penyelesaian sengketa kepegawaian secara yuridis menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara diselesaikan melalui upaya administratif, yang terdiri dari keberatan dan banding administratif. Keberatan diajukan secara tertulis kepada atasan pejabat yang berwenang menghukum dengan memuat alasan keberatan, dan tembusannya disampaikan kepada pejabat yang berwenang mengukum; adapun banding diajukan kepada badan pertimbangan ASN. Hal tersebut dinyatakan dalam Pasal 129 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.
2. Perlindungan hukum terhadap aparatur sipil negara menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 jika dibandingkan dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 jo. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 adalah adanya jaminan perlindungan bantuan hukum sebagaimana di atur dalam Pasal 106. Bantuan hukum bagi Pegawai Aparatur Sipil Negara berupa pemberian bantuan hukum dalam perkara yang dihadapi di pengadilan terkait pelaksanaan tugasnya. Selama ini pemberian bantuan atau perlindungan hukum kepada Pegawai Aparatur Sipil Negara masih

samar-samar atau belum di atur secara jelas dalam undang-undang, sehingga banyak Aparatur Sipil Negara yang menghadapi masalah hukum dalam pelaksanaan tugas, pokok, dan fungsi, belum mendapat perlindungan dan bantuan hukum dari Pemerintah. Perbandingan yang menonjol dalam penyelesaian sengketa kepegawaian dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 adalah dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, penyelesaian sengketa kepegawaian diselesaikan melalui Peradilan Tata Usaha Negara, sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014, penyelesaian sengketa kepegawaian diselesaikan melalui upaya administratif yang terdiri dari keberatan dan banding administratif. Berdasarkan hal tersebut, perlindungan hukum yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 terhadap Aparatur Sipil Negara yang bersengketa mengurangi hak procedural Aparatur Sipil Negara karena tidak dapat lagi mempertahankan haknya sampai pada lembaga peradilan.

B. Saran

1. Kepada Pemerintah untuk segera mengesahkan Rancangan Peraturan Pemerintah/Pelaksana tentang Upaya Administratif dan Badan Pertimbangan Pegawai Aparatur Sipil Negara supaya dalam melaksanakan sengketa pegawai dapat dilaksanakan dengan baik sesuai Undang-Undang yang telah disahkan

2. Hendaknya Pemerintah juga melakukan revisi terhadap Undang-Undang PTUN mengenai masalah sengketa kepegawaian, agar tidak terjadi kerancuan dalam penyelesaian sengketa kepegawaian.

DAFTAR PUSTAKA

Buku/Literatur

- Abdoel Djamali, 1984, *Pengantar Hukum Indonesia*, CV. Rajawali, Jakarta
- Amrah Muslimin, 1980, *Beberapa Azas-Azas dan Pengertian-Pengertian Pokok tentang Administrasi dan Hukum Administrasi*, Alumni, Bandung
- AV. Dicey, 1971, *An Introduction to the Study of The Law of The Constitution*, English Language Book Society and Mac Hillan, London
- Bahsan Mustafa, 1990, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Citra Aditya Bakti, Bandung
- C.S.T. Kansil, 1986, *Hukum Tata Pemerintahan Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta
- Chung-Li Chang, 1955, *The Chinese Centry: On Their Role in 19th Century Chinese Society*, University of Washington Press, Seatle
- E. Utrecht, 1966, *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara Indonesia*, Penerbitan dan Balai Buku Indonesia, Jakarta
- Erman Rajagukguk, 2005, *Penyelesaian Sengketa Alternatif: Negosiasi, Mediasi, Konsiliasi, Arbitrase*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta
- Gary Goodpaster, 1977, *A Guide to Mediation and Negotiation*, Transnational Press Inc, Chapter 16
- Harian Republika, *Perlu Reformasi Kultural Dalam Negosiasi*, 20 Mei 1997
- Ida Ayu Sri Dewi, 2005, *Bahan Pelatihan Sengketa Kepegawaian*. BKN, Jakarta
- Jacqueline M. Nolan-Haley, 1992, *Alternative Dispute Resolution in a Nutshell*, West Publishing Co., St. Paul Minnesota
- Kimberly K. Kovach, 2003, *Mediation*, Thompson West
- Kusnadi dan Harmaily Ibrahim, 1988, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV. Sinar Bakti, Jakarta
- Kusumadi Pudjosewojo, 1976, *Pedoman pelajaran Tata Hukum Indonesia*, Aksara Baru, Jakarta

- Lawrence M. Friedman, 1984, *American Law: an Introduction*, W.W. Norton & Company, New York
- Lutfi Effendi, 2004, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi*, Bayu Media, Malang
- M. Yahya Harahap, 1997, *Beberapa Tinjauan Mengenai Sistem Peradilan dan Penyelesaian Sengketa*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung
- Muchsan, 1981, *Beberapa Catatan Tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta
- Mukhtie Fadjar, 2005, *Tipe Negara Hukum*, Bayumedia, Malang
- Munir Fuady, 2007, *Dinamika Teori Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta
- Nata Saputra. M, 1988, *Hukum Administrasi Negara*, CV. Rajawali, Jakarta
- Oemar Senoadji, 1966, *Seminar Ketatanegaraan Undang-Undang Dasar 1945*, Seruling Masa, Jakarta
- Paulus E. Lotulung, 1993, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah*, Citra Aditya Bakti, Bandung
- Philippus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*, PT. Bina Ilmu, Surabaya
- _____, 2008, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta
- R. Wiyono, 2005, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Sinar Grafika, Jakarta
- Riduan Syahrani, 1991, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Pustaka Kartini, Jakarta
- Ridwan HR, 2002, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta
- Rochmat Soemitro, 1965, *Masalah Peradilan Administrasi dalam Hukum Pajak di Indonesia*, Eresco, Bandung
- Roscoe Pound, 1965, *Tugas Hukum*, terjemahan Moh. Radjab, Bharata, Jakarta
- Rozali Abdullah, 1986, *Hukum Kepegawaian*, CV Rajawali, Jakarta
- Sjachran Basah, 1992, *Perlindungan Hukum atas Sikap Tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2003, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta

Soerjono Soekanto, 2002, *Faktor-Faktor Yang mempengaruhi Penegakan Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta

Subekti, 1975, *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, Intermasa, Jakarta

Sudikno Mertokusumo, 1991, *Mengenal Hukum*, Liberty, Yogyakarta

_____, 1996, *Mengenal Hukum, Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta

Thomas E. Crowley, 1994, *Settle It Out of Court*, John Willey & Sons Inc, New York

Yasunobu Sato, 2001, *"The Japanese Model of Dispute Processing, "Proceeding of the Roundtable Meeting, "Law and Socio-Economic Change in Asia II"*, Bangkok

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 jo. Undang Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Kepegawaian

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

Peraturan Pemerintah Nomor. 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin PNS