

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Pelaksanaan / Implementasi¹⁴

Pelaksanaan merupakan kegiatan yang dilaksanakan oleh suatu badan atau wadah secara berencana, teratur dan terarah guna mencapai tujuan yang diharapkan.

Pelaksanaan merupakan aktifitas atau usaha-usaha yang dilaksanakan untuk melaksanakan semua rencana dan kebijaksanaan yang telah dirumuskan dan ditetapkan dengan dilengkapi segala kebutuhan, alat-alat yang diperlukan, siapa yang melaksanakan, dimana tempat pelaksanaannya mulai dan bagaimana cara yang harus dilaksanakan.

Pengertian Implementasi atau Pelaksanaan merupakan aktifitas atau usaha-usaha yang dilaksanakan yang dikemukakan oleh Abdullah bahwa implementasi adalah suatu proses rangkaian kegiatan tindak lanjut setelah program atau kebijaksanaan ditetapkan yang terdiri atas pengambilan keputusan, langkah yang strategis maupun operasional atau kebijaksanaan menjadi kenyataan guna mencapai sasaran dari program yang ditetapkan semula.

Dari pengertian yang dikemukakan di atas dapatlah ditarik suatu kesimpulan bahwa pada dasarnya pelaksanaan suatu program yang telah ditetapkan oleh pemerintah harus sejalan dengan kondisi yang ada, baik itu di lapangan maupun di luar lapangan. Yang mana dalam kegiatannya

¹⁴Ekhardhi, *Pelaksanaan*, <http://ekhardhi.blogspot.com> diakses tanggal 18 Maret 2013



melibatkan beberapa unsur disertai dengan usaha-usaha dan didukung oleh alat-alat penunjang.

Selain itu perlu adanya batasan waktu dan penentuan tata cara pelaksanaan. Berhasil tidaknya proses implementasi, Menurut Edward, yang dikutip oleh Abdullah, dipengaruhi oleh faktor-faktor yang merupakan syarat terpenting berhasilnya suatu proses implementasi.

Faktor-faktor tersebut adalah :¹⁵

1. Komunikasi, merupakan suatu program yang dapat dilaksanakan dengan baik apabila jelas bagi para pelaksana. Hal ini menyangkut proses penyampaian informasi, kejelasan informasi dan konsistensi informasi yang disampaikan.
2. *Resouces* (sumber daya), dalam hal ini meliputi empat komponen yaitu terpenuhinya jumlah staf dan kualitas mutu, informasi yang diperlukan guna pengambilan keputusan atau kewenangan yang cukup guna melaksanakan tugas sebagai tanggung jawab dan fasilitas yang dibutuhkan dalam pelaksanaan.
3. Disposisi, Sikap dan komitmen dari pada pelaksanaan terhadap program khususnya dari mereka yang menjadi implemetasi program khususnya dari mereka yang menjadi implementer program
4. Struktur birokrasi yaitu SOP (*Standar Operating Procedures*).yang mengatur tata aliran dalam pelaksanaan program. Jika hal ini tidak sulit dalam mencapai hasil yang memuaskan, karena penyelesaian

¹⁵*ibid.*

masalah-masalah akan memerlukan penanganan dan penyelesaian khusus tanpa pola yang baku.

Keempat faktor di atas, dipandang mempengaruhi keberhasilan suatu proses implementasi, namun juga adanya keterkaitan dan saling mempengaruhi antara faktor yang satu dengan faktor yang lain. Selain itu dalam proses implementasi sekurang-kurangnya terdapat tiga unsur yang penting dan mutlak yaitu :

- a. Adanya program (kebijaksanaan) yang dilaksanakan ;
- b. Kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dan manfaat dari program perubahan dan peningkatan ;
- c. Unsur pelaksana baik organisasi maupun perorangan yang bertanggung jawab dalam pengelolaan pelaksana dan pengawasan dari proses implementasi tersebut ;
- d. Dari pendapat di atas dapatlah dikatakan bahwa pelaksana suatu program senantiasa melibatkan ketiga unsur tersebut.¹⁶

Untuk Pelaksanaan putusan yang mempunyai kekuatan hukum tetap (*inkracht*) dalam sengketa kepegawaian diatur dalam Pasal 116 Undang – Undang No. 51 tahun 2009 yang dijelaskan sebagai berikut ;¹⁷

1. Salinan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, dikirimkan kepada para pihak dengan surat tercatat oleh panitera pengadilan setempat atas perintah ketua pengadilan yang mengadilinya dalam tingkat pertama selambat lambatnya dalam waktu 14 (empat belas) hari kerja.
2. Apabila setelah 60 (enam puluh) hari kerja putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diterima tergugat

¹⁶*Ibid.*

¹⁷Undang – Undang No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang –Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tatan Usaha Negara

tidak melaksanakan kewajibannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf a, keputusan tata usaha negara yang disengketakan itu tidak mempunyai kekuatan hukum lagi.

3. Dalam hal tergugat ditetapkan harus melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf b dan huruf c, dan kemudian setelah 90 (sembilan puluh) hari kerja ternyata kewajiban tersebut tidak dilaksanakan, maka penggugat mengajukan permohonan kepada ketua pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), agar pengadilan memerintahkan tergugat melaksanakan putusan pengadilan tersebut.
4. Dalam hal tergugat tidak bersedia melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, terhadap pejabat yang bersangkutan dikenakan upaya paksa berupa pembayaran sejumlah uang paksa dan/atau sanksi administratif.
5. Pejabat yang tidak melaksanakan putusan pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diumumkan pada media massa cetak setempat oleh panitera sejak tidak terpenuhinya ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat 3.
6. Di samping diumumkan pada media massa cetak setempat sebagaimana dimaksud pada ayat (5), ketua pengadilan harus mengajukan hal ini kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintah tertinggi untuk memerintahkan pejabat tersebut melaksanakan putusan pengadilan, dan kepada lembaga perwakilan rakyat untuk menjalankan fungsi pengawasan.
7. Ketentuan mengenai besaran uang paksa, jenis sanksi administratif, dan tata cara pelaksanaan pembayaran uang paksa dan/atau sanksi administratif diatur dengan peraturan perundang-undangan.¹⁸

Hanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap yang dapat dilaksanakan. Sebelum putusan itu dilaksanakan, terlebih dahulu salinan putusan tadi dikiiimkan dengan surat tercatat oleh panitera pengadilan setempat atas perintah ketua Pengadilan Tata Usaha Negara (tingkat pertama), yang mengadilinya dalam jangka waktu selambat –

¹⁸*Ibid.*

lambatnya 14 hari, terhitung sejak putusan tersebut memperoleh kekuatan hukum tetap.¹⁹

B. Pengawasan

Pengawasan merupakan salah satu faktor yang memegang peranan penting dalam suatu aktifitas organisasi, karena dengan adanya pengawasan dapat dicegah adanya penyimpangan pelaksanaan dalam tugas atau pekerjaan sehingga dapat mencapai target yang direncanakan.²⁰ Kata pengawasan berasal dari kata “awas”, sehingga pengawasan merupakan kegiatan mengawasi saja, dalam arti melihat sesuatu dengan seksama. Tidak ada kegiatan lain diluar itu, kecuali melaporkan hasil kegiatan yang diawasi tadi.²¹ Pengawasan dalam bahasa inggris disebut controlling, yaitu disamping melakukan pengawasan juga melakukan kegiatan pengendalian yakni menggerakkan, memperbaiki dan meluruskan ke arah yang benar, sehingga pengawasan disini bersifat lebih luas.²²

Terdapat para ahli yang mencoba memberikan pengertian mengenai pengawasan itu sendiri. Para ahli ini juga memberikan gambaran bagaimana pengawasan tersebut dilakukan di dalam maupun di luar lingkup instansi.²³

Menurut Henry Fanol, pengawasan itu terdiri dari pengujian apakah segala sesuatu berlangsung sesuai dengan rencana yang telah

¹⁹ Hadjon, Philipus. M., ed., 1995, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, GADJAH MADA UNIVERSITY PRESS, Yogyakarta hlm. 372

²⁰ Muhammad Dwi Rizyan, *Pelaksanaan Pengawasan Pemasangan Reklame Pada Fasilitas Umum Oleh Dinas Perijinan Kota Malang*, skripsi tidak dipublikasikan, Malang, 2007, hlm 12

²¹ Victor M. Situmorang, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintahan, Rineka Cipta*, Jakarta, 1998, hlm. 17

²² *Ibid.*, hlm. 18

²³ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusamedia, Bandung, 2009, hlm. 101

ditentukan dengan instruksi yang telah digariskan. Ia bertujuan untuk menunjukkan (menentukan) kelemahan–kelemahan dan kesalahan dengan maksud untuk memperbaiki dan mencegah terulangnya kembali.²⁴

Newman berpendapat bahwa pengawasan adalah suatu usaha untuk menjamin agar pelaksanaan suatu tugas dapat sesuai dengan rencana. Definisi kedua ahli ini secara materiil sama, yang menitik beratkan tindakan pengawasan ini pada suatu proses yang berjalan atau dilaksanakan. Pengawasan tidak ditempatkan pada akhir suatu kegiatan, justru pengawasan akan menilai dan memberi warna terhadap hasil yang akan dicapai oleh kegiatan yang sedang dilaksanakan tersebut.²⁵

Lord Acton mengatakan bahwa setiap kekuasaan sekecil apapun cenderung untuk disalahgunakan. Oleh sebab itu dengan adanya keleluasaan bertindak dari administratif negara yang memasuki semua sektor kehidupan masyarakat, kadang – kadang dapat menimbulkan kerugian bagi masyarakat itu sendiri. Maka wajarlah jika timbul suatu keinginan untuk mengadakan suatu sistem pengawasan terhadap jalannya pemerintahan, yang merupakan jaminan agar jangan sampai keadaan negara menjurus ke arah diktator tanpa batas yang berarti bertentangan dengan ciri negara hukum. Pada sisi lain berarti pula ada suatu sistem perlindungan hukum bagi yang diperintah maupun bagi sikap tindak administratif negara itu sendiri karena adanya *diskresi*.²⁶

²⁴*Ibid.*, hlm. 102

²⁵*Ibid.*, hlm. 103

²⁶SF. Marbun, dkk, *Dimensi – Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII pressa Yogyakarta, 2001 hlm. 262

C. Putusan PTUN

Pada dasarnya penggugat melakukan suatu gugatan ke pengadilan adalah bertujuan agar pengadilan melalui hakim dapat menyelesaikan perkaranya dengan mengambil suatu putusan. Bagi hakim dalam menyelesaikan suatu perkara yang penting bukanlah hukumnya, karena hakim dianggap tahu hukumnya (*ius curia novit*), tetapi mengetahui secara obyektif fakta atau peristiwa sebagai duduk perkara yang sebenarnya sebagai dasar putusannya, bukan secara *a priori* (pikirannya sendiri) langsung menemukan hukumnya tanpa perlu mengetahui terlebih dahulu duduk perkara yang sebenarnya.²⁷

Fakta atau peristiwa sebagai duduk perkara akan dapat diketahui hakim dari alat – alat bukti yang diajukan oleh para pihak yang bersengketa. Setelah dianggap cukup hakim harus menentukan peraturan hukum yang dapat diterapkan menyangkut dengan peraturan hukum yang dapat diterapkan untuk menyelesaikan sengketa itu oleh hakim, pada dasarnya menunjukkan bahwa sebelum menjatuhkan suatu putusan hakim melakukan penelitian dalam rangka Menemukan Hukum (*Judge made law/rechtvinding*).

Dengan demikian hakim telah berusaha semaksimal mungkin untuk dapat menjatuhkan putusan yang obyektif, adil, dan tidak dipengaruhi oleh unsur apapun kecuali sikap obyektivitas dan rasa keadilan itu semata.

²⁷Sufriaman Amir, *Putusan dan Pelaksanaan PTUN*, <http://amankpermahimakassar.blogspot.com> diakses tanggal 18 maret 2013

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara diatur dalam pasal 97 UU

PTUN, yang menyebutkan sebagai berikut :²⁸

1. Dalam hal pemeriksaan sengketa sudah selesai, kedua belah pihak diberi kesempatan untuk mengemukakan pendapat yang terakhir berupa kesimpulan masing – masing.
2. Setelah kedua belah pihak mengemukakan kesimpulan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), maka hakim ketua sidang menyatakan bahwa sidang ditunda untuk memberikan kesempatan kepada majelis hakim bermusyawarah dalam ruangan tertutup untuk mempertimbangkan segala sesuatu guna putusan sengketa tersebut.
3. Putusan dalam musyawarah majelis yang dipimpin oleh hakim ketua majelis merupakan hasil permufakatan bulat. Kecuali jika setelah diusahakan dengan sungguh – sungguh tidak dapat dicapai permufakatan bulat, putusan diambil dengan suara terbanyak.
4. Apabila musyawarah majelis sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) tidak dapat menghasilkan putusan, permusyawaratan ditunda sebagai musyawarah majelis berikutnya.
5. Apabila dalam musyawarah majelis berikutnya tidak dapat diambil suara terbanyak, maka suara terakhir hakim ketua majelis yang menentukan.
6. Putusan pengadilan dapat dijatuhkan pada hari itu juga dalam sidang yang terbuka untuk umum, atau ditunda pada hari yang lain yang harus diberitahukan kepada kedua belah pihak.
7. Putusan pengadilan dapat berupa :
 - a. Gugatanditolak.
 - b. Gugatan dikabulkan
 - c. Gugatan tidak diterima.
 - d. Gugatan gugur.
8. Dalam hal gugatan dikabulkan, maka dalam putusan pengadilan tersebut dapat ditetapkan kewajiban yang harus dilakukan oleh badan atau pejabat tata usaha Negara yang mengeluarkan KTUN.
9. Kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (8) berupa :
 - a. Pencabutan KTUN yang bersangkutan; atau
 - b. Pencabutan KTUN yang bersangkutan dan menertibkan KTUN yang baru; atau
 - c. Penerbitan KTUN dalam hal gugatan didasarkan pada pasal 3
10. Kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (9) dapat disertai pembebanan ganti rugi.
11. Dalam hal putusan pengadilan sebagaimana dimaksud dalam ayat (8) menyangkut kepegawaian, maka di samping kewajiban

²⁸Undang – Undang Republik Indonesia No. 51 tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang – Undang No. 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

sebagaimana dimaksud dalam ayat 9 dan ayat (10) dapat disertai pemberian rehabilitasi²⁹

Isi Putusan

Isi Putusan dari pasal 97 ayat 7 tersebut diatas, maka dapat diketahui bahwa isi putusan pengadilan TUN dapat berupa; Gugatan ditolak, gugatan dikabulkan, gugatan tidak diterima, atau gugatan gugur.

1. Gugatan Ditolak

Apabila isi putusan TUN adalah Penolakan terhadap gugatan Penggugat berarti memperkuat KTUN yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat TUN yang bersangkutan. Diktu seperti ini sudah mengandung isi yang lebih memberikan kepastian.³⁰

2. Gugatan dikabulkan.

Suatu gugatan dikabulkan, adakalanya pengabulan seluruhnya atau menolak sebahagian lainnya, Isi putusan pengadilan yang mengabulkan gugatan pihak penggugat itu, berarti tidak membenarkan KTUN yang dikeluarkan oleh pihak tergugat atau tidak dibenarkan sikap tidak berbuat apa-apa yang dilakukan oleh tergugat, padahal itu sudah merupakan kewajibannya (dalam hal pangkal sengketa berangkat dari pasal 3).

Dalam hal gugatan dikabulkan, maka dalam putusan tersebut ditetapkan kewajiban yang harus dilakukan oleh tergugat, yang dapat berupa:

²⁹ *Ibid.*,

³⁰ Indroharto, 2003, *Usaha Memahami Undang – Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku II*, PT Total Grafindo, Jakarta hlm. 134

- a. Pencabutan KTUN yang bersangkutan; atau
 - b. Pencabutan KTUN yang bersangkutan dan menerbitkan KTUN yang baru; atau
 - c. Penerbitan KTUN dalam hal Gugatan didasarkan pada pasal 3.
3. Gugatan tidak diterima putusan pengadilan yang berisi tidak menerima gugatan pihak penggugat, berarti gugatan itu tidak memenuhi persyaratan yang ditentukan persyaratan tersebut sebagaimana yang dimaksud dalam prosedur dismissal dan atau pemeriksaan persiapan. Dalam prosedur atau tahap tersebut, ketua pengadilan dapat menyatakan gugatan tidak dapat diterima. Karena alasan gugatan yang diajukan oleh pihak penggugat tidak memenuhi persyaratan yang telah ditentukan. Diktum seperti ini sebenarnya bersifat deklaratoir yang tidak membawa perubahan apa – apa dalam hubungan yang ada antara Penggugat dan Tergugat.³¹
4. Gugatan gugur. Putusan pengadilan yang menyatakan gugatan gugur dalam hal para pihak atau kuasanya tidak hadir dalam persidangan yang telah ditentukan dan mereka telah dipanggil secara patut, atau perbaikan gugatan yang diajukan oleh pihak penggugat telah melampaui tenggang waktu yang ditentukan. (daluwarsa).

³¹ *Ibid.*,

Susunan Isi Putusan³²

Dalam Hukum Acara Perdata suatu putusan hakim terdiri dari 4 (empat) bagian yaitu: Kepala Putusan, Identitas para Pihak, pertimbangan, dan amar ;

1. Kepala putusan.

Setiap putusan pengadilan haruslah mempunyai kepala putusan pada bagian atas putusan yang berbunyi “Demi keadilan yang berdasarkan ketuhanan yang maha esa “.

2. Identitas para Pihak.

Suatu perkara atau gugatan sekurang kurangnya mempunyai 2 (dua) pihak (penggugat dan tergugat) maka didalam putusan harus dibuat identitas para pihak tersebut.

3. Pertimbangan (*Considerans*)

Dalam Hukum acara perdata suatu putusan pengadilan harus memuat pertimbangan-pertimbangan yang lazim di bagi 2 (dua) bagian; pertimbangan tentang duduknya perkara atau peristiwanya dan pertimbangan tentang hukumnya.

4. Amar (Diktum)

Merupakan jawaban atas petitum dari gugatan, sehingga amar atau dictum juga merupakan tanggapan atas petitum itu sendiri. Hakim wajib mengadili semua bagian dari tuntutan yang diajukan pihak penggugat dan dilarang

³²Sufriaman Amir, *Putusan dan Pelaksanaan PTUN*, <http://amankpermahimakassar.blogspot.com> diakses tanggal 18 maret 2013

menjatuhkan putusan atas perkara yang dituntut atau mengabulkan lebih dari yang dituntut.³³

D. Putusan PTUN yang mempunyai Kekuatan Hukum Tetap (*Inkracht*)³⁴

Putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap (*inkracht Van Gewijsde*), yaitu putusan pengadilan yang tidak dapat diterapkan upaya hukum lagi terhadap putusan tersebut.

Pelaksanaan suatu putusan pengadilan dalam kehidupan bernegara khususnya negara hukum sangat penting demi menjamin kepastian hukum. Suatu keputusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang telah berkekuatan hukum tetap tidak dapat diganggu gugat lagi, maksudnya dapat dilaksanakan dan harus ditaati oleh siapa pun juga termasuk Pemerintah. Hanya putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap (*kracht van gewisse*) yang dapat dilaksanakan.

Jangka waktu penghitungan suatu putusan yang telah dibacakan sampai dengan putusan tersebut telah berkekuatan hukum tetap dalam pengadilan Tata Usaha Negara mempunyai karakteristik yang berbeda dengan hukum acara Perdata, yang akhirnya akan bermuara pada eksekusi dari putusan tersebut. Eksekusi sendiri adalah pelaksanaan putusan pengadilan (*executie*).

Salinan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, dikirimkan kepada para pihak dengan surat tercatat oleh

³³ *Ibid.*,

³⁴ Simple, *Pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Sebagai Kepatuhan Hukum Dalam Bernegara*, <http://iyan88simple.blogspot.com> diakses tanggal 20 maret 2013

Panitera Pengadilan setempat atas perintah Ketua Pengadilan yang mengadilinya dalam tingkat pertama selambat-lambatnya dalam waktu 14 (empat belas hari). Meskipun putusan Pengadilan belum memperoleh kekuatan hukum tetap, para pihak yang berperkara dapat memperoleh salinan putusan yang dibubuhi catatan Panitera bahwa putusan tersebut belum memperoleh kekuatan hukum tetap. Tenggang waktu 14 (empat belas) hari di atas, dihitung sejak saat putusan Pengadilan memperoleh kekuatan hukum tetap.³⁵

E. Sengketa Kepegawaian

Pengertian Sengketa Kepegawaian³⁶

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.

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.

³⁵*ibid.*,

³⁶Nurida Fatimah, *Sengketa Kepegawaian Pegawai Negeri Sipil Beserta Penyelesaiannya*, <http://nuridafatimah.blogspot.com> diakses tanggal 19 maret 2013

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). Sengketa-sengketa di bidang kepegawaian tidak ditangani secara langsung oleh suatu Peratun, namun terlebih dahulu harus diselesaikan melalui suatu proses yang mirip dengan suatu proses peradilan, yang dilakukan oleh suatu tim atau oleh seorang pejabat di lingkungan pemerintahan. Proses tersebut di dalam ilmu hukum disebut peradilan semu (*quasi rechtspraak*). 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. Peradilan semu (*quasi*) adalah 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.³⁷

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),

³⁷*Ibid.*

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 kepegawaian dapat dianalogikan dengan keputusan TUN sebagaimana diatur pada Pasal 1 angka 9 UU No. 51 Tahun 2009.

Terjadinya Sengketa Kepegawaian

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.³⁸

³⁸ *Ibid.*,

Sengketa Kepegawaian merupakan akibat dari adanya suatu pelanggaran terhadap peraturan disiplin Pegawai Negeri Sipil yang diselesaikan melalui upaya banding administratif kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian. Pegawai negeri sipil golongan tertentu yang dijatuhi disiplin pemberhentian tidak dengan hormat tidak atas permintaan sendiri dan pemberhentian tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil dapat mengajukan upaya banding administratif ke Badan Pertimbangan Kepegawaian³⁹

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.

Alasan gugatan Sengketa Kepegawaian adalah :

1. 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*),

³⁹Deddy Supriady, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Rajawali Press, Jakarta, 2000, hlm. 20

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

2. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan asas – asas umum pemerintahan yang baik.

Asas – asas pemerintahan yang baik yang dimaksud meliputi asas :⁴⁰

- a. Kepastian Hukum
- b. Tertib Penyelenggaraan Negara
- c. Keterbukaan
- d. Proporsionalitas
- e. Profesionalitas
- f. Akuntabilitas

sebagaimana dimaksud dalam Undang – Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Dengan memasukkan Undang – Undang ini sebagai alat uji asas – asas umum pemerintahan yang baik. Ada suatu kerancuan di dalam hukum positif Indonesia dalam memaknai “asas – asas umum pemerintahan yang baik” dan asas –asas umum penyelenggaraan negara karena kedua asas tersebut dimaknai sama.

⁴⁰Sadjiyono, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, LaksBang PRESSindo, Yogyakarta, 2008 hlm. 108

Selain itu menempatkan Undang – Undang No. 28 Tahun 1999 walaupun dimuat di dalam penjelasan Undang – Undang Nomor 9 Tahun 2004 akan menjadi persoalan sendiri, jika suatu saat Undang – Undang No. 28 Tahun 1999 dinyatakan dicabut keberlakuannya.⁴¹

Asas – asas pemerintahan yang baik menurut penjelasan pasal 53 ayat (2) b Undang – Undang Peradilan Tata usaha Negara, adalah :

- a) Asas Kepastian Hukum adalah asas dalam Negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang – undangan, kepututan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan Negara.
- b) Asas Tertib Penyelenggaraan Negara adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam mengendalikan penyelenggara Negara.
- c) Asas Kepentingan Umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara aspiratif, akomodatif, dan selektif.
- d) Asas Keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negaradengan tetap

⁴¹ *Ibid.*,

memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara.

e) Asas Proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara Negara.

f) Asas Profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berdasarkan kode etik dan ketentuan peraturan perundang – undangan yang berlaku.

g) Asas Akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggung jawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan perundang – undangan yang berlaku.⁴²

Bertentangan dengan peraturan perundang – undangan yang berlaku maupun asas – asas umum pemerintahan yang baik menjadi tolak ukur batas – batas kebebasan bertindak bagi Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dalam melaksanakan pemerintahan.

Adanya batas – batas wewenang pemerintahan, maka bagi Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara untuk melakukan tindakan Hukum Tata Usaha Negara itu yang

⁴²*Ibid.*, hlm. 109

utama haruslah berdasarkan peraturan perundang – undangan yang berlaku tetapi dalam tindakannya harus pula memperhatikan asas – asas umum pemerintahan yang baik.

Dengan demikian fungsi asas – asas umum pemerintahan yang baik yakni : Pertama, merupakan pedoman bagi tindakan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara merupakan alasan bagi seseorang atau badan hukum perdata untuk menggugat. Ketiga, bagi hakim merupakan alat uji dan pembatalan keputusan yang digugat bersifat bertentangan dengan hukum.⁴³

Terdapat 2 (dua) penyelesaian sengketa kepegawaian yaitu :⁴⁴

1. Penyelesaian Sengketa Kepegawaian Melalui Upaya Administratif.

Upaya administratif baik Keberatan maupun Banding Administratif tidak 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

⁴³*Ibid.*,

⁴⁴Ade Kosasih, *Sengketa Kepegawaian*, <http://akosasih.wordpress.com> diakses tanggal 19 maret 2013

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”.

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, Dirjen Hukum dan HAM, dan Ketua Pengurus Korpri. Untuk mendukung kelancaran tugas Badan Pertimbangan Kepegawaian tersebut dibentuk Sekretariat Badan Pertimbangan Kepegawaian.⁴⁵

Banding Administratif kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian hanya dibatasi terhadap hukuman disiplin berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri

⁴⁵ *Ibid.*,

dan pemberhentian tidak dengan hormat. Sedangkan untuk jenis hukuman lainnya kecuali hukuman ringan, upaya Banding Administratif diajukan kepada atasan pejabat yang berwenang menghukum.⁴⁶

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

⁴⁶ *Ibid.*,

mengajukan gugatan kepada Peradilan Tata Usaha Negara dengan dasar hukum PP Nomor 32 Tahun 1932 tentang Pemberhentian PNS jo PP Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS.⁴⁷

2. Penyelesaian Sengketa Kepegawaian Melalui 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”.

Namun perlu diperhatikan di sini adalah Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 1991 yang memberikan petunjuk kepada badan Peradilan Tata Usaha Negara dalam

⁴⁷Wurianto Saksomo, Pemecatan PNS, <http://wuriantos.blogspot.com> diakses tanggal 21 Mei 2013

menyelesaikan sengketa tata usaha negara yang terdapat upaya administratif. Petunjuk tersebut yaitu:⁴⁸

- 1) Jika dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara yang mengakibatkan terjadinya sengketa Tata Usaha Negara upaya administratif yang tersedia adalah Keberatan, maka penyelesaian selanjutnya adalah dengan mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).
- 2) Jika dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara yang mengakibatkan terjadinya sengketa Tata Usaha Negara upaya administratif yang tersedia adalah Banding Administratif saja atau Keberatan dan Banding Administratif, maka penyelesaian selanjutnya adalah dengan mengajukan gugatan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN).

Namun jika dikaji lebih mendalam terhadap penyelesaian sengketa kepegawaian, maka apabila upaya administratif (dalam hal ini Banding Administratif) telah ditempuh, selanjutnya diajukan gugatan langsung ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN) bukan ke PTUN. Oleh karena dalam sengketa

⁴⁸*Ibid.*

kepegawaian upaya yang tersedia hanya Banding Administratif kepada atasan Pejabat yang mengeluarkan keputusan atau Badan Pertimbangan Kepegawaian. Sengketa kepegawaian adalah Peradilan Tata Usaha Negara atau mengapa masih harus ke Peradilan Tata Usaha Negara, padahal sudah selesai di lingkungan internal pemerintahan. Apakah hal ini tidak mengurangi makna kepastian hukum, untuk menjawab semua pertanyaan di atas, maka perlu diuraikan perbedaan antara penyelesaian melalui upaya administratif dengan melalui Peradilan Tata Usaha Negara. Perbedaan itu antara lain :⁴⁹

- 1) Dalam penyelesaian sengketa melalui upaya administratif, pemeriksaan yang dilakukan sifatnya menyeluruh, baik dari segi hukum (*rechtmatigheid*) maupun dari segi kebijaksanaannya (*doelmatigheid*). Sedangkan pemeriksaan yang dilakukan oleh Peradilan Tata Usaha Negara sifatnya tidak menyeluruh, tetapi hanya terbatas dari segi hukumnya (*rechtmatigheid*).
- 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

⁴⁹R.Wiyono,*Op.Cit* hlm. 89 -99

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.

Pada saat akan mengajukan gugatan sengketa kepegawaian ke Peradilan Tata Usaha Negara (baik PTUN maupun PTTUN) ada hal-hal yang perlu diperhatikan:⁵⁰

- 1) Tenggang waktu mengajukan gugatan. Di dalam sengketa tata usaha negara tenggang waktu mengajukan gugatan ditentukan secara limitatif. Adapun tenggang waktu yang dimaksud adalah 90 hari sejak diterimanya atau

⁵⁰*Ibid.*

diumumkannya Keputusan Tata Usaha Negara yang menjadi obyek sengketa. Dengan demikian, diambil kesimpulan bahwa tenggang waktu gugatan yang disediakan apabila tidak puas terhadap keputusan upaya administratif, maka dihitung sejak saat diterimanya keputusan dari Pejabat atau Instansi yang mengeluarkan keputusan (jika upaya administratif yang tersedia hanya keberatan), atau sejak saat diterima keputusan dari Pejabat atasan atau instansi atasan atau instansi lain yang berwenang (jika upaya administratif hanya berupa banding administratif saja atau berupa Keberatan dan Banding Administratif)⁵¹

- 2) Gugatan harus ditujukan kepada pengadilan yang berwenang. Dalam mengajukan gugatan harus dilakukan secara tertulis dan ditujukan kepada pengadilan yang berwenang. Pasal 54 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 menentukan bahwa, “gugatan diajukan kepada pengadilan tempat kedudukan tergugat”. “Apabila tergugat lebih dari satu dan berkedudukan tidak dalam satu daerah hukum, maka gugatan diajukan kepada pengadilan tempat salah satu tergugat”. “Dalam hal tergugat tidak berada dalam daerah hukum pengadilan tempat kediaman penggugat, maka gugatan dapat diajukan kepada pengadilan tempat kediaman penggugat

⁵¹ *Ibid.*,

untuk selanjutnya diteruskan kepada pengadilan yang bersangkutan”.

- 3) Di dalam sengketa kepegawaian, tuntutan gugatan terhadap Surat Keputusan Tata Usaha Negara yang menimbulkan terjadinya sengketa kepegawaian dapat berupa permohonan kepada pengadilan untuk menyatakan Keputusan tersebut tidak sah atau batal dan dapat disertai dengan tuntutan ganti kerugian dan/atau rehabilitasi.
- 4) Apabila Putusan PTTUN masih tidak memberikan kepuasan kepada PNS yang bersangkutan, maka dalam jangka waktu paling lambat empat belas hari dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung.⁵²

⁵²*Ibid.*