



# Penyelesaian Sengketa Pelanggaran Disiplin Pegawai Negeri Sipil oleh Pengadilan Tata Usaha Negara Kupang

**Weli Phelpina Elisabet Malubala**

Fakultas Hukum, Universitas Nusa Cendana

**Yohanes G. Tuba Helan**

Fakultas Hukum, Universitas Nusa Cendana

**Norani Asnawi**

Fakultas Hukum, Universitas Nusa Cendana

Korespondensi Penulis: [asyeranaria@gmail.com](mailto:asyeranaria@gmail.com)

**Abstract.** *The purpose of this research is to analyze the settlement of disputes over violations of civil servant discipline by the Kupang State Administrative Court. This research method is normative legal research. The location of this research was conducted at the Kupang State Administrative Court Office. The type of data used in this research is normative research, the data used is secondary data. Data collection techniques that will be carried out are through literature studies and also interviews with sources, namely judges. Data processing techniques in this research conduct studies or analyses in a descriptive juridical and prescriptive juridical manner on legal materials. The result of this research is that the types of employment disputes examined, decided and resolved by PTUN Kupang are generally 2 (two) types, namely disputes due to disciplinary punishment and disputes due to rotation, mutation / promotion and / or filling positions. The subject of litigation specifically for employment disputes is an active and/or former civil servant acting as a plaintiff against a state administrative body or official. The state administrative decision being challenged or the object of the dispute is a decision relating to disciplinary punishment or rotation, transfer/promotion or filling a position against a Civil Servant. The procedure or process of examining civil service disputes at the PTUN is basically the same as examining state administrative disputes in general, namely through 3 (three) processes, namely, the Administrative Process, the Examination Process and the Trial Process, with an examination using a choice of procedural law, namely the Ordinary Procedure, Fast Procedure or Short Procedure.*

**Keywords:** *Violation of Discipline, Civil Servant, State Administrative Court*

**Abstrak.** Tujuan penelitian ini ialah menganalisis penyelesaian sengketa pelanggaran disiplin pegawai negeri sipil oleh pengadilan Tata Usaha Negara Kupang. Metode penelitian ini ialah penelitian hukum normative. Lokasi penelitian ini dilakukan di Kantor Pengadilan Tata Usaha Negara Kupang. Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian normatif, data yang digunakan ialah data sekunder. Teknik Pengumpulan data yang akan dilakukan adalah melalui studi kepustakaan dan juga dilakukan wawancara kepada narasumber yaitu hakim. Teknik pengolahan data dalam penelitian ini melakukan kajian-kajian atau analisis-analisis secara yuridis deskriptif dan yuridis preskriptif terhadap bahan-bahan hukum. Hasil penelitian ini ialah bahwa jenis sengketa kepegawaian yang diperiksa, diputuskan dan diselesaikan oleh PTUN Kupang pada umumnya ada 2 (dua) jenis yaitu sengketa akibat hukuman disiplin dan sengketa akibat rotasi, mutasi / promosi dan / atau pengisian jabatan. Subjek berperkara khusus untuk sengketa kepegawaian adalah seorang Pegawai Negeri Sipil aktif dan / atau mantan Pegawai Negeri Sipil bertindak sebagai Penggugat melawan badan atau pejabat tata usaha negara. Keputusan tata usaha negara yang digugat atau objek sengketa adalah keputusan berkaitan dengan hukuman disiplin atau rotasi, mutasi / promosi atau pengisian jabatan terhadap seorang Pegawai Negeri Sipil. Tata cara atau proses pemeriksaan sengketa kepegawaian di PTUN pada dasarnya sama dengan pemeriksaan sengketa TUN pada umumnya, yakni melalui 3 (tiga) proses yakni, Proses Administrasi, Proses Pemeriksaan dan Proses Pesidangan, dengan pemeriksaan menggunakan pilihan hukum acara yakni Acara Biasa, Acara Cepat atau Acara Singkat.

**Kata Kunci:** Pelanggaran Disiplin, Pegawai Negeri Sipil, Pengadilan Tata Usaha Negara

## LATAR BELAKANG

Konsep negara hukum telah populer dalam kehidupan bernegara di dunia sejak lama sebelum berbagai macam istilah yang disebut-sebut sebagai konsep Negara Hukum lahir. Embrio munculnya gagasan negara hukum dimulai semenjak Plato. Plato memperkenalkan konsep “nomoi”. Di dalam “nomoi”, Plato mengemukakan bahwa penyelenggaraan negara yang baik adalah yang berdasarkan atas hukum (pola pengaturan) yang baik (Ridwan, 2003). Gagasan ini kemudian didukung dan dikembangkan oleh Aristoteles. Aristoteles memberikan gambaran tentang negara hukum dengan mengaitkan dengan negara zaman Yunani Kuno yang masih terkait kepada “polis”. Negara hukum timbul dari “polis” yang mempunyai wilayah kecil, seperti kota dan berpendudukan sedikit. Segala urusan negara dilakukan dengan musyawarah, di mana seluruh warga negaranya ikut serta dalam urusan penyelenggaraan negara (Dahlan, 2000).

Kekuasaan kehakiman menjadi salah satu elemen penting dalam struktur ketatanegaraan suatu negara. Dalam konsep negara hukum, baik konsep *rechts staat*, *the rule of law*, maupun Nomokrasi Islam, kekuasaan kehakiman menjadi pilar penting tentang bagaimana negara hukum bekerja. Asumsinya, jika kinerja kekuasaan kehakiman buruk, maka akan berimplikasi bagi buruknya negara hukum Indonesia (Puspitasari, 2007)

Wujud negara demokrasi Indonesia yang menjamin adanya kekuasaan kehakiman yang mandiri adalah terdapat lembaga peradilan yang memiliki peranan dalam mengawal konstitusi negara dengan salah satu caranya yakni mengontrol badan atau pejabat negara dalam melaksanakan kewenangannya. Lembaga peradilan di Indonesia yang memiliki peran dalam mengontrol penggunaan kewenangan badan atau pejabat negara adalah Pengadilan Tata Usaha Negara.

Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) atau yang juga dikenal dengan Pengadilan Administrasi merupakan salah satu lembaga yudikatif yang memiliki kewenangan menjalankan kekuasaan kehakiman dan berada di bawah Mahkamah Agung (MA). Hal ini ditegaskan dalam Pasal 24 ayat (2) UUD Tahun 1945 yang berbunyi bahwa Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

Adanya PTUN dimaksudkan untuk menegakkan keadilan, kebenaran, ketertiban, dan kepastian hukum, sehingga dapat memberikan pengayoman kepada masyarakat, khususnya dalam hubungan antara Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan masyarakat. Selain

untuk memberikan pengayoman atau perlindungan hukum bagi masyarakat, ditegaskan pula bahwa keberadaan PTUN adalah untuk membina, menyempurnakan, dan menertibkan aparatur di bidang Tata Usaha Negara, agar mampu menjadi alat yang efisien, efektif, bersih, serta berwibawa, dan yang dalam melaksanakan tugasnya selalu berdasarkan hukum dengan dilandasi semangat dan sikap pengabdian untuk masyarakat.

Persengketaan yang menjadi lingkup kewenangan PTUN dalam memeriksa, memutus dan menyelesaikan adalah persengketaan yang timbul akibat adanya keputusan tata usaha negara yang diterbitkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang ditujukan kepada orang (warga masyarakat) atau badan hukum perdata. Praktek hukum acara PTUN secara tegas diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Titik awal adanya persengketaan tata usaha negara adalah adanya keputusan tata usaha negara yang diterbitkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara.

Beragam jenis sengketa diadili oleh PTUN di Indonesia, salah satu sengketa yang 3 (tiga) tahun terakhir mencatat pendaftaran tertinggi adalah sengketa TUN jenis kepegawaian dengan jumlah 197 perkara, yang salah satu bentuknya adalah sengketa yang terjadi akibat adanya penjatuhan hukuman pelanggaran disiplin Pegawai Negeri Sipil (PNS). Dengan terbitkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dan peraturan perundang-undangan berbagai tingkatan mengenai disiplin dan manajemen PNS, banyak oknum/subjek PNS yang kemudian terkena hukuman disiplin yang pada kenyataannya hukuman tersebut tidak diterima oleh PNS bersangkutan, kemudian diajukan gugatan ke PTUN guna memperoleh keadilan kalau hukuman yang ditetapkan tidak sesuai dengan pelanggaran yang dilakukan atau tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang mendasari hukuman.

Didasarkan pada kenyataan tingginya gugatan sengketa kepegawaian di PTUN termasuk di PTUN Kupang, maka sebagai warga ilmiah, penulis akan mencari tahu dan memberikan gambaran hukum mengenai penyelesaian sengketa pelanggaran disiplin kepegawaian yang terjadi di PTUN Kupang yang tidak hanya mengadili kasus di Kota Kupang tapi seluruh wilayah Provinsi NTT. Hal ini dilakukan agar dapat diketahui apa penyebab sengketa itu terjadi dan apa yang menjadi dasar hakim dalam memutus sengketa pelanggaran disiplin PNS.

Mengenai jumlah perkara segketa kepegawaian yang didaftarkan di PTUN Kupang pada 3 (tiga) tahun terakhir, dapat dilihat dari tabel berikut ini:

**Tabel 1. Daftar PTUN 3 Tahun Terakhir**

Nomor	Tahun		
	2019	2020	2021 (Januari-Oktober)
1	75 Perkara	9 Perkara	5 Perkara

Sumber : [sipp.ptun-kupang.go.id](http://sipp.ptun-kupang.go.id)

Tujuan penelitian ini adalah menganalisis penyelesaian sengketa pelanggaran disiplin Pegawai Negeri Sipil oleh Pengadilan Tata Usaha Negara Kupang.

## **METODE PENELITIAN**

Metode penelitian ini ialah penelitian hukum normatif, yakni suatu penelitian yang dilakukan dengan berfokus pada asas hukum, kaidah hukum dan peraturan perundang-undangan serta berbagai literatur yang berkaitan dengan sengketa kepegawaian jenis pelanggaran disiplin di Pengadilan Tata Usaha Negara.

Lokasi penelitian ini dilakukan di Kantor Pengadilan Tata Usaha Negara Kupang, Jalan Palapa No. 16 A Kota Kupang. Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian normatif, data yang digunakan ialah data sekunder. Data yang dipakai dalam penelitian berdasarkan relevansi data sumbernya yaitu hukum primer, hukum sekunder, dan nonhukum. Sumber hukum Primer adalah bahan hukum yang bersifat mengikat, meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah yang akan diteliti dalam penelitian ini. Hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan tentang bahan hukum primer, meliputi peraturan perundang-undangan, laporan penelitian, buku, artikel dan tulisan di internet yang mempunyai kaitannya dengan masalah yang akan diteliti dalam penelitian ini. Sumber nonhukum yaitu bahan-bahan selain dari ilmu hukum namun dapat mendukung penjelasan dan pemecahan masalah penelitian hukum.

Teknik Pengumpulan data yang akan dilakukan adalah melalui studi kepustakaan, yakni studi atas berbagai data sekunder atau dokumen, baik terhadap bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, maupun bahan hukum tersier dan diklasifikasikan berdasarkan materinya masing-masing, dan juga dilakukan wawancara kepada narasumber yaitu hakim. Teknik pengolahan data dalam penelitian ini melakukan kajian-kajian atau analisis-*analisis* secara yuridis deskriptif dan yuridis preskriptif terhadap bahan-bahan hukum.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Cara Penyelesaian Sengketa Kepegawaian Oleh PTUN Kupang**

#### **Subjek Hukum Kepegawaian**

Hukum kepegawaian yang biasanya dikenal dalam studi hukum administrasi adalah hukum mengenai subyek hukum (persoon) dalam lapangan administrasi negara yang dalam status kepegawaian itu mereka mempunyai hubungan dinas publik, sedangkan pegawai-pegawai pada perusahaan swasta yang tidak mempunyai hubungan dinas publik menjadi lapangan studi tersendiri, seperti hukum ketenagakerjaan atau hukum perjanjian kerja seperti yang diatur di dalam kitab undang-undang hukum perdata (Marbun, 2012).

Ciri khas yang melekat pada lembaga pegawai negeri itu adalah adanya hubungan dinas publik. Menurut Logemann sebagaimana dikutip oleh S.F. Marbun, hubungan dinas publik adalah bilamana seseorang mengikat dirinya untuk tunduk pada perintah dari pemerintah untuk melakukan sesuatu atau beberapa macam jabatan itu dihargai dengan pemberian gaji dan beberapa keuntungan lain. Lebih lanjut dikemukakan bahwa unsur terpenting dari hubungan dinas publik adalah kewajiban dari pegawai ybs untuk tunduk pada pengangkatan oleh pemerintah dalam satu atau beberapa macam jabatan tertentu (Marbun 2012).

Sedangkan menurut Ridwan H.R., objek hukum kepegawaian yang dipelajari dalam hukum administrasi negara adalah hukum yang berlaku bagi pegawai negeri yang bekerja pada administrasi negara sebagai pegawai negeri (Ridwan dan Nurmalita, 2018).

Menurut Sudrajat (2017) mengemukakan bahwa pengertian pejabat negara akan merujuk pada pemerintahan dalam arti luas. Sementara pengertian pejabat pemerintahan akan mengacu pada pemerintahan dalam arti sempit atau pejabat yang berada pada lingkungan pemerintahan saja, yakni cabang kekuasaan eksekutif. Dalam kaitan ini, pejabat pemerintahan merupakan pejabat yang lingkungan kerjanya berada pada lembaga yang menjalankan fungsi administrasi belaka atau lazim disebut sebagai pejabat administrasi negara seperti menteri-menteri sebagai pembantu Presiden, beserta aparatur pemerintahan lainnya di lingkungan eksekutif.

Berdasarkan UU ASN, pegawai negeri atau PNS merupakan bagian dari ASN, di samping anggota TNI/Polri, serta pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan. Sedangkan arti dari ASN adalah profesi bagi PNS dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. Pada Pasal 135 disebutkan bahwa PNS Pusat dan

PNS Daerah disebut sebagai Pegawai ASN. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa PNS adalah warga negara Indonesia yang telah memenuhi syarat tertentu, diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian, bekerja pada instansi pemerintah dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya, serta digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Lebih lanjut dalam UU ASN diatur bahwa jabatan ASN diisi dari Pegawai ASN. Jabatan ASN tertentu dapat diisi dari: prajurit TNI; dan anggota Kepolisian Negara RI. Pengisian Jabatan ASN tertentu yang berasal dari prajurit TNI dan anggota Kepolisian Negara RI sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan pada Instansi Pusat sebagaimana diatur dalam undang-undang tentang TNI dan undang-undang tentang Kepolisian Negara RI. Ketentuan lebih lanjut mengenai jabatan ASN tertentu yang berasal dari prajurit TNI/Polri dan tata cara pengisian jabatan ASN sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dengan PP.

### **Jenis Sengketa Kepegawaian di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Kupang**

Penelitian yang dilakukan oleh penulis di PTUN Kupang khususnya berkaitan dengan sengketa kepegawaian, penulis menemukan bahwa jenis sengketa kepegawaian yang diperiksa, diputus dan diselesaikan oleh Hakim PTUN Kupang, pada umumnya meliputi 2 (dua) jenis sengketa, yaitu:

- a. Sengketa kepegawaian akibat hukuman disiplin; dan
- b. Sengketa kepegawaian akibat rotasi, mutasi/promosi, dan/atau pengisian jabatan.
- c. Sengketa kepegawaian akibat hukuman disiplin

Sebagian besar hukum kepegawaian terdiri dari hukum penegakan disiplin PNS (*disciplinary law*). Hukum disiplin pegawai pada dasarnya mengatur tentang kewajiban yang harus dilaksanakan oleh Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan larangan yang harus dipatuhi. Pelanggaran terhadap ketentuan disiplin dapat berakibat pemberian sanksi yakni berupa sanksi hukuman disiplin ringan, sedang dan berat. Secara etimologi, kata disiplin berasal dari bahasa latin “disibel” yang berarti pengikut yang kemudian berkembang menjadi “disipline” yang berarti kepatuhan. Pengertian tentang disiplin adalah ketaatan/kepatuhan kepada peraturan/tata tertib. Disiplin PNS adalah kesanggupan PNS untuk menaati kewajiban dan menghindari larangan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dan/atau peraturan kedisinasan yang apabila tidak ditaati atau dilanggar dijatuhi hukuman disiplin. Pelanggaran disiplin dapat berwujud dalam bentuk ucapan, tulisan, atau perbuatan yang dilakukan baik di dalam kedisinasan ataupun di luar kedisinasan.

Peran Peradilan Tata Usaha Negara (Peratun) dalam konteks menjaga disiplin aparatur PNS bukan dalam rangka memberikan hukuman, melainkan dalam rangka menegakkan hukum dan keadilan. Hukuman atas pelanggaran disiplin PNS diberikan oleh atasan pejabat yang bersangkutan atau pejabat yang berwenang. Bahkan salah satu yurisprudensi di bidang kepegawaian menyebutkan, bahwa Pengadilan tidak berhak menentukan jenis hukuman (136 K/TUN/2003).

Untuk mewujudkan PNS yang handal, profesional, dan bermoral diperlukan peraturan disiplin PNS yang dapat dijadikan pedoman dalam menegakkan disiplin, sehingga dapat menjamin terpeliharanya tata tertib dan kelancaran pelaksanaan tugas serta dapat mendorong PNS untuk lebih produktif. Peraturan disiplin PNS tersebut meliputi kewajiban, larangan, dan hukuman yang dapat diambil. Di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil (PP.No. 53/2010) terdapat 17 kewajiban dan 15 larangan yang masing-masing mengandung konsekuensi yang berbeda-beda apabila tidak mentaati kewajiban ataupun melanggar larangan. Diluar PP No. 53/2010, masih terdapat beragam ketentuan lain dalam berbagai bentuk hierarki peraturan yang mengatur tentang penjatuhan hukuman disiplin bagi PNS. Sebagai contoh jenis-jenis perbuatan atau tindakan yang diancam sanksi pemberhentian bagi PNS kini semakin berkembang sebagaimana terlihat dari Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil (PP No. 11/2017).

Dengan kata lain terdapat keterkaitan antara PP No. 53/2010 dengan PP No. 11/2017 (dalam hal pemberhentian PNS), termasuk juga keterkaitannya dengan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil (PP.No. 30/1980) maupun dengan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Pegawai Negeri Sipil (PP.No. 10/1983) dan perubahannya dimana tata cara penindakan terhadap pelanggaran dalam PP.No. 10/1983 dilakukan menurut PP.No. 30/1980. Sehingga misalnya dalam hal terjadi pelanggaran terhadap peraturan atas perkawinan dan perceraian yang diatur dalam lingkup disiplin PNS. PP.No. 30/1980 sudah dinyatakan tidak berlaku dengan telah berlakunya PP No. 53/2010. Tentang Disiplin PNS akan tetapi PP No. 10/1983 dan perubahannya belum dinyatakan dicabut atau tidak berlaku sehingga pelanggaran terhadap peraturan tersebut proses penjatuhan hukuman disiplinnya menggunakan PP No. 53/2010.

Pemerintah masih membedakan jenis hukuman yang dapat diajukan keberatan maupun banding administratif. Hukuman disiplin yang dapat diajukan keberatan: a) penundaan kenaikan gaji berkala selama 1 (satu) tahun; dan b) penundaan kenaikan pangkat selama 1

(satu) tahun (Pasal 34 ayat (1) PP No. 53, 2010); Sedangkan, hukuman disiplin yang dapat diajukan banding administratif adalah: pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS (Pasal 34 ayat (2) PP No. 53, 2010). Berdasarkan ketentuan tersebut maka terlihat bahwa tidak semua jenis hukuman disiplin mensyaratkan prosedur pengajuan keberatan atau banding administratif.

Perkembangan hukum kepegawaian ditinjau dari perspektif perlindungan hukum dan penegakan hukum kepegawaian melalui sarana upaya litigasi mengalami perkembangan luar biasa namun beberapa literatur terbaru di bidang hukum kepegawaian ternyata masih mengacu kepada mekanisme litigasi yang sudah tidak relevan. Padahal ketentuan atau peraturan terbaru di bidang penyelesaian sengketa secara langsung dan tidak langsung akan atau telah ikut mempengaruhi mekanisme penyelesaian sengketa kepegawaian juga pada akhirnya. Sebagaimana diketahui kini pasca berlakunya Peraturan Mahkamah Agung (Perma) Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif, maka berlaku prinsip sepanjang tidak ditentukan lain oleh peraturan sektoral tertentu (*lex specialis*), pengajuan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) harus terlebih dahulu menempuh upaya administratif di internal pemerintahan atau lembaga kuasi peradilan (*lex generalis*). Secara sederhana dapat dikemukakan credo berperkaranya di Peraturan sekarang adalah: “Upaya administratif dahulu, gugatan kemudian”. Dikaitkan dengan PP No. 53/2010 yang ternyata tidak mewajibkan upaya administratif untuk semua jenis hukuman disiplin, maka berdasarkan ketentuan Pasal 3 Perma No. 6/2018, upaya administratif tetap harus ditempuh dulu bagi jenis hukuman disiplin seperti itu, bagi jenis hukuman disiplin diluar yang ditentukan spesifik oleh PP No. 53/2010, sepanjang tidak diatur khusus maka prinsip ini berlaku juga bagi jenis hukuman disiplin lainnya diluar mekanisme PP No. 53/2010. Pasal 3 Perma No. 6/2018 selengkapnya berbunyi sebagai berikut:

- (1) Pengadilan dalam memeriksa, memutus dan menyelesaikan gugatan sengketa administrasi pemerintahan menggunakan peraturan dasar yang mengatur upaya administratif tersebut.
- (2) Dalam hal peraturan dasar penerbitan keputusan dan/atau tindakan tidak mengatur upaya administratif, Pengadilan menggunakan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Dengan kata lain, sebelum berlaku Perma No. 6/2018 tersebut di atas, maka untuk beberapa jenis hukuman tertentu apabila PNS yang dijatuhkan hukuman disiplin merasa tidak puas dengan hukuman disiplin yang diterimanya pihak yang merasa tidak puas tersebut dapat langsung mengajukan gugatan ke PTUN sebagai pengadilan tingkat pertama (*first instance*).

Sebelum terbitnya SEMA Nomor 4 tahun 2016, jenjang penyelesaian sengketa kepegawaian atas pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS setelah diputus oleh Bapek



langsung diajukan ke PTTUN. Namun seiring perubahan paradigma beracara di Peradilan Tata Usaha Negara pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU No. 30/2014): “Keputusan tata usaha negara yang sudah diperiksa dan diputus melalui upaya banding administrasi menjadi kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara”.

Dalam konteks penjatuhan hukuman disiplin perlu juga dikaitkan kehadiran Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) yang berfungsi mengawasi pelaksanaan norma dasar, kode etik dan kode perilaku ASN, serta penerapan sistem merit (Merit System) dalam kebijakan dan manajemen ASN pada instansi pemerintah. Dalam melakukan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, KASN berwenang untuk memutuskan adanya pelanggaran kode etik dan kode perilaku Pegawai ASN. Hasil pengawasan tersebut selanjutnya disampaikan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian dan Pejabat yang Berwenang untuk wajib ditindaklanjuti.

Pada kenyataan sengketa kepegawaian di PTUN Kupang, sengketa yang diakibatkan adanya hukuman disiplin merupakan sengketa terbanyak dengan latar belakang berupa hukuman disiplin berat yaitu pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS.

### **Sengketa kepegawaian akibat rotasi, mutasi/promosi, dan/atau pengisian jabatan**

Dalam praktiknya, sengketa kepegawaian juga sering dipicu oleh ketidakpuasan atas keputusan kepegawaian menyangkut penilaian kinerja, pengangkatan, pemindahan atau pengisian-pengisian jabatan kepegawaian tertentu. Dengan kata lain sengketa jenis ini menyangkut kebijakan di bidang manajemen kepegawaian baik di pusat maupun di daerah atau di lingkungan instansi tertentu.

Di tingkat pusat, Presiden merupakan pemegang kekuasaan tertinggi pembinaan Aparatur Sipil Negara (ASN) yang dapat mendelegasikan kewenangan menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pejabat selain pejabat pimpinan tinggi utama dan madya, dan pejabat fungsional keahlian utama kepada:

- a. menteri di kementerian;
- b. pimpinan lembaga di lembaga pemerintah non kementerian;
- c. sekretaris jenderal di sekretariat lembaga negara dan lembaga non
- d. struktural;
- e. gubernur di provinsi; dan
- f. bupati/walikota di kabupaten/kota (Pasal 53 UU ASN).

Selanjutnya, Presiden dapat mendelegasikan kewenangan pembinaan Manajemen ASN kepada Pejabat yang Berwenang di kementerian, sekretaris jenderal/sekretariat lembaga negara, sekretariat lembaga non struktural, sekretaris daerah provinsi dan kabupaten / kota. Pejabat yang Berwenang tersebut dalam menjalankan fungsi Manajemen ASN di Instansi Pemerintah berdasarkan Sistem Merit dan berkonsultasi dengan Pejabat Pembina Kepegawaian di instansi masing-masing. Pejabat yang Berwenang tersebut, memberikan rekomendasi usulan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian di instansi masing-masing. Pejabat yang Berwenang mengusulkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian Pejabat Administrasi dan Pejabat Fungsional kepada Pejabat Pembina Kepegawaian di instansi masing-masing (Pasal 54 UU ASN).

Dalam kondisi tertentu, apabila pejabat pembina kepegawaian daerah definitif berhalangan, misalnya karena mengikuti kontestasi Pilkada maka diangkat Penjabat Kepala Daerah. Sehubungan dengan hal ini, ditentukan bahwa Penjabat kepala daerah tidak memiliki kewenangan mengambil atau menetapkan keputusan yang memiliki akibat hukum (civil effect) pada aspek kepegawaian untuk melakukan mutasi pegawai yang berupa pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian dalam/dari jabatan keputusan hukuman disiplin yang berupa pembebasan dari ASN, menetapkan pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS, kecuali setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri. Selain itu ditentukan juga bahwa penjabat kepala daerah memiliki kewenangan mengambil atau menetapkan keputusan yang memiliki akibat hukum (civil effect) pada aspek kepegawaian tanpa mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri yang antara lain berupa pengangkatan CPNS/PNS, kenaikan pangkat, pemberian perkawinan dan perceraian, keputusan hukuman disiplin selain yang berupa pembebasan dari jabatan jabatan atau pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS, dan pemberhentian dengan hormat tidak dengan hormat sebagai PNS selain karena dijatuhi hukuman disiplin.

### **Tata Cara Penyelesaian Sengketa Kepegawaian Oleh Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Kupang**

Tata cara penyelesaian sengketa kepegawaian di PTUN Kupang dalam prakteknya tidak berbeda dengan penyelesaian sengketa tata usaha negara (TUN) pada umumnya. Walaupun sengketa kepegawaian adalah sengketa TUN yang sedikit berbeda karena Penggugat berasal dari unsur birokrasi dan Tergugat adalah badan atau pejabat tata usaha negara yang juga merupakan pembina pada bidang birokrasi, namun pemeriksaannya tidak dibedakan dengan sengketa TUN lainnya yang hukum acaranya diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004

tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU Peratun) dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) serta Undang-Undang nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP).

Undang-Undang Peratun secara tegas mengatur tentang hukum acara pemeriksaan sengketa di PTUN dengan menggunakan 3 (tiga) model acara pemeriksaan, yaitu acara biasa, acara cepat, dan acara singkat. Ketiga hukum acara ini juga dapat diterapkan dalam pemeriksaan sengketa kepegawaian berdasarkan penetapan Ketua PTUN setelah menilai sengketa yang didaftarkan akan diperiksa dengan menggunakan hukum acara yang mana.

Praktek pemeriksaan dengan hukum acara biasa dilakukan oleh Majelis Hakim, yang terdiri dari 1 (satu) orang Ketua Majelis Hakim dan 2 (dua) orang Hakim Anggota, pemeriksaan diawali dengan adanya Pemeriksaan Persiapan guna memperbaiki surat kuasa dan/atau gugatan Penggugat, yang dilakukan secara tertutup dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari, dengan jangka waktu pemanggilan tidak boleh melebihi 6 hari (Pasal 68-97 UU Peratun), serta pemeriksaannya tidak boleh melebihi jangka waktu 5 bulan sejak perkara didaftarkan (Lihat SEMA 2, 2014).

Pemeriksaan dengan hukum acara cepat dilakukan oleh seorang Hakim Tunggal tanpa melalui Pemeriksaan Persiapan, dengan jangka waktu pelaksanaan jawab menjawab tidak boleh melebihi 14 (hari) (Pasal 98-99 UU Peratun). Dasar persetujuan pertimbangan dilakukannya pemeriksaan dengan acara cepat adalah adanya kepentingan yang mendesak yang berpotensi menimbulkan kerugian yang lebih besar bagi Penggugat. Permohonan pemeriksaan dengan acara cepat wajib dimasukkan Penggugat pada saat pendaftaran perkara, sehingga bisa diteliti dan diputuskan Ketua PTUN dalam proses pemeriksaan (dismissal proses).

Pemeriksaan dengan acara singkat terjadi terhadap perkara perlawanan terhadap penetapan Ketua PTUN yang menyatakan bahwa perkara yang didaftarkan bukanlah merupakan perkara TUN atau perkara yang tidak memenuhi syarat formal pengajuan gugatan. Penetapan tersebut dibuat Ketua PTUN pada tahap dismissal proses. Bagi pihak yang berkebaratan dengan penetapan Ketua PTUN tersebut, maka langkah yang dipakai adalah mengajukan perlawanan yang diperiksa dengan acara singkat. Ketua PTUN akan menunjuk 1 (satu) orang Hakim Ketua Majelis dan 2 (dua) orang Hakim Anggota untuk memeriksa perlawanan terhadap Penetapan Ketua, yang pemeriksaannya tidak melebihi 14 (empat belas) hari. Jika Majelis Hakim mengabulkan perlawanan tersebut maka pemeriksaan perkara akan

dilanjutkan dengan pemeriksaan acara biasa, sedangkan jika Majelis Hakim menolak perlawanan, maka tidak ada upaya hukum selain mendaftarkan kembali perkara tersebut dengan register perkara baru dan tentunya dengan memperhatikan syarat formal pengajuan gugatan (Pasal 62 UU Peratun).

Proses pemeriksaan suatu sengketa kepegawaian di PTUN pada dasarnya dimulai dengan pendaftaran perkara yang merupakan bagian dari proses administrasi. Terdapat 3 (tiga) tahapan atau proses pemeriksaan yang akan dilalui orang pencari keadilan yang bersengketa di PTUN termasuk sengketa kepegawaian. Ketiga proses tersebut adalah Proses Administrasi, Proses Pemeriksaan dan Proses Persidangan.

## **KESIMPULAN**

Berdasarkan hasil dan pembahasan diperoleh kesimpulan bahwa jenis sengketa kepegawaian yang diperiksa, diputuskan dan diselesaikan oleh PTUN Kupang pada umumnya ada 2 (dua) jenis yaitu sengketa akibat hukuman disiplin dan sengketa akibat rotasi, mutasi / promosi dan / atau pengisian jabatan. Subjek berperkara khusus untuk sengketa kepegawaian adalah seorang Pegawai Negeri Sipil aktif dan / atau mantan Pegawai Negeri Sipil bertindak sebagai Penggugat melawan badan atau pejabat tata usaha negara. Keputusan tata usaha negara yang digugat atau objek sengketa adalah keputusan berkaitan dengan hukuman disiplin atau rotasi, mutasi / promosi atau pengisian jabatan terhadap seorang Pegawai Negeri Sipil. Tata cara atau proses pemeriksaan sengketa kepegawaian di PTUN pada dasarnya sama dengan pemeriksaan sengketa TUN pada umumnya, yakni melalui 3 (tiga) proses yakni, Proses Administrasi, Proses Pemeriksaan dan Proses Pesidangan, dengan pemeriksaan menggunakan pilihan hukum acara yakni Acara Biasa, Acara Cepat atau Acara Singkat.

## **DAFTAR REFERENSI**

- Asshidiqqie, Jimly. 2014. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Rajawali Press, Jakarta.
- Bunga, Nicolaus Pira dan Pekuwali, Umbu L. 2012. *Teori dan Metode Perundang-Undangan*. FH Undana, Kupang.
- Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Konstitusi*, 2000, Libert. Yogyakarta.
- Djuharie, O. Setiawan. 2011. *Pedoman Penulisan Skripsi-Tesis-Disertasi*. Yrama Widya, Bandung.
- Fuady, Munir. 2013. *Teori-Teori Besar (grand theory) Dalam Hukum*. Kencana. Jakarta.
- Huda, Ni'matul. 2013. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Rajawali Press, Jakarta.
- Kanisius. 2007. *Ilmu Perundang-Undangan 2, Proses dan Teknik Pembentukannya*., Yogyakarta.

- Marbun, S.F. 2012. *Hukum Administrasi Negara I*. UII Press, Yogyakarta.
- Marzuki, Mahmud Peter. 2005. *Penelitian Hukum Edisi Revisi*. Kencana, Jakarta.
- Ngani, Nico. 2012. *Bahasa Hukum dan Perundang-Undangan*. Pustaka Yustisia, Yogyakarta.
- Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.
- Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil
- R. Soegijatno Tjakranegara. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*. SinarGrafika, 2002.
- Rahardjo, Soejipto. 2014. *Ilmu Hukum*. PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Pres, Yogyakarta.
- Sidartha, Arif B. Penerj. 2009. *Meuwissen Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*. Refika Aditama, Bandung.
- Simanjuntak, Enrico. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Transformasi dan Refleksi*. Sinar Baru Algensindo, 2018.
- sipp.ptun-kupang.go.id
- Soehino. 1984. *Asas-Asas Hukum Tata Pemerintahan*. Liberty, Yogyakarta.
- Soemaryono, SH dan Anna Erliyana, SH.,MH. *Tuntunan Praktek Beracara di Peradilan Tata Usaha Negara*. PT. Pramedya Pustaka, Jakarta, 1999.
- Sri Hastuti Puspitasari, 2007, *Urgensi Independensi dan Restrukturisasi Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*.
- Susanti, Dyah Ochtarina dan Efendi, A'an. 2014. *Penelitian Hukum (Legal Research)*. Sinar Grafika, Jakarta.
- Tanya, Bernard L, Simanjuntak, Yoan N dan Hage, Markus Y. 2010. *Teori Hukum, Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*. Genta Publishing, Yogyakarta.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (setelah diamandemen).
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Apartur Sipil Negara.
- Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- Wijaya, Asri. 2011. *Strategi Belajar Argumentasi Hukum*. Lubuk Aggung, Bandung.