

**ANALISIS DAN EVALUASI TERHADAP PUTUSAN PTUN BANDUNG
PERKARA NO. 92/G/2001/PTUN BANDUNG
TENTANG SENGKETA KEPEGAWAIAN**

Sarinah, Agus Kusnadi, dan Atje
Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran
Jl. Dipati Ukur No. 35 Bandung

ABSTRAK. Obyek penelitian ini adalah tentang gugatan sengketa kepegawaian di PTUN Bandung oleh *Ir. A, PNS Pemerintah Provinsi Jawa Barat, yang mendapat SK Penurunan Pangkat karena beristri lebih dari satu tanpa sepengetahuan istri dan seijin atasan, dan Putusan PTUN Bandung yang menyatakan "gugatan tidak dapat diterima, dan tidak berwenang memeriksa dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara yang diajukan".* Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif analitis dengan pendekatan yuridis normatif. Maksud penggunaan metode tersebut adalah, untuk menilai kesesuaian antara peraturan perundang-undangan yang digunakan dalam menyelesaikan sengketa dengan obyek sengketa. Kesimpulan penelitian: SK Penurunan Pangkat terhadap *Ir. A, PNS Pemerintah Provinsi Jawa Barat, sesuai dengan PP Nomor 10 Tahun 1983 jo PP Nomor 45 tahun 1990 Tentang Ijin Perkawinan dan Perceraian PNS, serta PP Nomor 30 Tahun 1980 Tentang Peraturan disiplin PNS.* Putusan PTUN Bandung yang menyatakan "tidak berwenang memeriksa perkara dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara yang diajukan ", sesuai dengan Pasal 48, 51 ayat (3) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-undang nomor 9 tahun 2004 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Pasal 36 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 jo. Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

Kata kunci : PNS, Pelanggaran disiplin, SK Penurunan Pangkat, Sengketa kepegawaian, wewenang menangani perkara

ABSTRACT. The object of this research is about suing officer dispute at PTUN Bandung by *Ir. A, a civil servant at the West Java office, getting SK of Demotion because of bigamous more than one his wife without prior knowledge, and decision of PTUN Bandung expressing "in acceptable suing, and the unqualified examination and finish dispute arranged the effort raised state".* The method used in this research is analytical descriptive approaching of juridical normative. The intend use of the method is the assessment between law and regulation used in finishing object dispute. Research conclusion: SK of Demotion to *Ir. A, a civil servant at the West Java office, as according to PP of Number 10 Year 1983 jo PP of Number 45 Year 1990 About Permission of Marriage and Divorce PNS, and also PP of Number 30 Year 1980 About Regulation of discipline PNS.* Decision of PTUN Bandung expressing " unqualified case examination and finish dispute arranged

the effort state raised ", as according to Section 48, 51 sentence (3) Code of Laws Number 5 Year 1986 jo. Code of Laws Number 9 Year 2004 about Civil Service Arbitration Tribunal, Section 36 Code of Laws Number 8 Year 1974 jo. Code of Laws Number 43 Year 1999 About Officer Specifics

Key words: Civil servant, Discipline collision, SK of demotion, Officer dispute, the authority of cases threatment

PENDAHULUAN

Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagai aparatur negara mempunyai posisi sangat strategis dan peranan menentukan dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan. Sebagai aparatur negara, PNS berkewajiban menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan dengan penuh kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila, Undang-undang Dasar 1945, negara dan pemerintah. Untuk itu, PNS sebagai pelaksana perundang-undangan wajib berusaha untuk taat pada setiap peraturan perundang-undangan di dalam melaksanakan tugas kedinasan.

Pemberian tugas kedinasan kepada PNS pada dasarnya merupakan kepercayaan dari atasan yang berwenang, dengan harapan bahwa tugas itu akan dilaksanakan dengan sebaik-baiknya. Oleh karenanya, setiap PNS wajib melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepadanya dengan penuh pengabdian, kesadaran, dan tanggungjawab.

Pemerintah melalui PP Nomor 30 Tahun 1980 Tentang Peraturan Disiplin PNS, memberikan pembinaan kepada PNS yang diarahkan untuk menjamin penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdaya guna dan berhasil guna, melalui atau berdasarkan sistem karir dan sistem prestasi kerja, yang dilakukan secara bertahap sejak pengangkatan, penempatan, pendidikan dan latihan, pemindahan, penghargaan, serta pemberhentian, dengan selalu mengacu kepada kode etik dan peraturan disiplin yang diberlakukan. Semua itu dilakukan dengan tujuan untuk mengoptimalkan kinerja sumber daya aparatur.

Demikian juga sebaliknya, jika PNS di dalam melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya melakukan pelanggaran misalnya, beristeri lebih dari satu tanpa seijin atasan sebagaimana diatur dalam PP Nomor 10 Tahun 1983, dapat dijatuhi hukuman disiplin berbentuk penurunan pangkat sebagaimana diatur dalam pasal 6 ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Kenyataan penurunan pangkat ini dapat menimbulkan ketidakpuasan pada PNS tersebut dan tidak menutup kemungkinan memicu terjadinya sengketa kepegawaian, dan bila sengketa kepegawaian ini terjadi, akan ditangani oleh komisi khusus di bidang kepegawaian yakni Komisi Kepegawaian Negara yang bertugas menangani PNS yang merasa hak-haknya dirugikan. Komisi Kepegawaian Negara sebagai lembaga yang menangani masalah sengketa kepegawaian dan diharapkan dapat memperjuangkan hak-hak PNS, hingga saat

ini belum terbentuk, walaupun keberadaan komisi tersebut telah dituangkan dalam pasal 13 UU No. 43/1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, sementara KORPRI sendiri hingga saat ini belum mempunyai kewenangan untuk menyelesaikan sengketa kepegawaian.

Sekalipun demikian, pemerintah telah berupaya memenuhi kebutuhan suatu lembaga yang khusus bertugas menangani sengketa kepegawaian, sebagaimana dapat dilihat dalam pasal 35 Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974, yang mengatur tentang "Peradilan Kepegawaian". Karena sengketa kepegawaian menurut Sastro Djatmiko, juga dapat timbul disebabkan penugasan oleh atasan dengan tugas tertentu, percepatan dan pensiunan pegawai, izin perkawinan, perceraian dengan menyangkut hak-hak salah satu pihak, serta pemberian izin-izin lainnya.

Selanjutnya, menurut Sastro Djatmiko, sengketa dibidang kepegawaian dalam penggolongannya yang lebih fleksibel, di bagi tiga yaitu : dalam hal keberatan terhadap suatu hukuman disiplin, dalam hal keberatan terhadap daftar pernyataan kecakapan tempat, dan dalam susunan kepangkatan .

Itulah sebabnya, penyelesaian sengketa kepegawaian sedapat mungkin dilakukan dalam lingkup unit kerja di instansi yang mengeluarkan keputusan hukuman disiplin tingkat berat berupa "pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri dan tidak dengan hormat sebagai PEGAWAI NEGERI SIPIL" oleh pimpinan atau pejabat pembina kepegawaian baik di tingkat pusat maupun daerah. Bila hal ini terjadi, dapat ditempuh *upaya banding administratif melalui* gugatan sesuai mekanisme hukum yang berlaku yaitu melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).

Peradilan Administrasi atau "*Administratieve rechtspraak*" atau *Judicial control of administrative action*" sesungguhnya juga merupakan genus peradilan, karena tujuan pembentukan dan kedudukan suatu peradilan administrasi dalam suatu negara terkait dengan falsafah negara yang dianutnya. Mengacu pada Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, bagi Indonesia sebagai negara hukum, hak dan kepentingan perseorangan dijunjung tinggi, untuk itu kepentingan perseorangan harus seimbang dengan kepentingan masyarakat atau kepentingan umum. Itulah sebabnya tujuan pembentukan peradilan administrasi secara filosofis adalah untuk memberikan perlindungan terhadap hak-hak perseorangan dan masyarakat, sehingga tercapai keseimbangan dan keselarasan antara kepentingan perseorangan dengan kepentingan masyarakat atau kepentingan umum.

Kasus kepegawaian pada dasarnya merupakan kasus yang cukup menarik untuk dikaji, karena permohonan gugatan sengketa kepegawaian ke lembaga peradilan di beberapa kota besar, dari tahun ke tahun semakin meningkat dengan segala persoalan baru. Hal ini terjadi karena adanya sejumlah ketentuan dalam hukum kepegawaian yang terkadang tumpang tindih atau belum diatur dan belum dilengkapi dengan penjelasan dalam undang-undangnya.

Kondisi demikian membuat penegak hukum memberikan penafsiran menurut persepsinya masing-masing sebagaimana dalam kasus Putusan PTUN Bandung untuk perkara Nomor 92/G/2001/PTUN tentang sengketa kepegawaian antara *Ir. A, seorang PNS di lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Barat, dengan atasannya*, karena PNS tersebut beristeri lebih dari satu tanpa sepengetahuan istri dan tanpa seijin atasan, sehingga dijatuhi hukuman disiplin dalam bentuk SK Penurunan Pangkat oleh atasannya.

Perumusan Masalah

1. Apakah putusan terhadap *Ir. A, sesuai dengan peraturan perundang-undangan* yang berlaku.
2. Apakah putusan PTUN Bandung dengan menyatakan "gugatan tidak dapat diterima, dan tidak berwenang memeriksa dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara yang diajukan", sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku

METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif analitis dengan pendekatan yuridis normatif. Maksud penggunaan metode tersebut adalah, untuk menilai kesesuaian antara peraturan perundang-undangan yang digunakan dalam menyelesaikan sengketa dengan obyek sengketa

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kasus Posisi

Ir. A, seorang PNS di lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Barat, tanpa sepengetahuan isteri dan seijin atasan, telah beristeri lebih dari satu. Berdasarkan pengaduan si isteri dan hasil pemeriksaan, terbukti melanggar PP Nomor 10 Tahun 1983 tentang Ijin Perkawinan dan Perceraian bagi PNS, dan PP Nomor 30 Tahun 1980 Tentang Peraturan Disiplin PNS, sehingga dijatuhi hukuman disiplin melalui SK Penurunan Pangkat. Selanjutnya Ir. A menggugat Gubernur Pemerintah Provinsi Jawa Barat di PTUN Bandung dan menjadikan SK Penurunan Pangkat sebagai obyek Sengketa Kepegawaian di PTUN Bandung.

Putusan PTUN Bandung terhadap perkara nomor 92/G/2001/ PTUN Bandung intinya; *Dalam eksepsi : mengabulkan eksepsi absolut Tergugat bahwa SK Penurunan Pangkat yang diterbitkan sesuai prosedur administrasi kepegawaian ; bahwa PTUN Bandung tidak berwenang untuk memeriksa dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara yang diajukan. Dalam pokok perkara : Menyatakan gugatan para Penggugat tidak dapat diterima.*

Pertimbangan Putusan di atas antara lain : adanya pengaduan dari isteri Penggugat dan pemeriksaan, Tergugat bermaksud menegakkan disiplin pegawai yang menurut Tergugat telah melanggar disiplin PNS; untuk mewujudkan hal tersebut di atas, Tergugat menerbitkan objek sengketa; acuan dasar yang diterapkan Tergugat adalah PP Nomor 30 Tahun 1980 Tentang Peraturan Disiplin

PNS; atas penjatuhan hukuman disiplin tersebut berdasarkan Pasal 15 ayat (2) Jo Pasal 16 PP Nomor 30 Tahun 1980 Tentang Peraturan Disiplin PNS, dapat mengajukan keberatan kepada atasan pejabat yang berwenang menghukum tersebut dalam jangka waktu 14 hari terhitung mulai tanggal ia menerima keputusan hukuman disiplin tersebut; berdasarkan Pasal 48 UU No.5 Tahun 1986 disebutkan : "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 secara administratif yang tersedia (ayat 1), sedangkan ayat (2) menyebutkan" pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan"; bertitik tolak pada uraian pertimbangan Pasal 15 ayat (2) Jo Pasal 16 PP Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin PNS di atas, maka jenis keberatan dimaksud adalah merupakan Banding Administratif; terlepas apakah Penggugat telah mengajukan keberatan atau telah melakukan prosedur Banding Administratif pada atasannya dari pejabat yang menghukum Penggugat, maka pengadilan haruslah menyatakan tidak berwenang memeriksa dan mengadili perkara yang diajukan oleh Penggugat, karena berdasarkan Pasal 51 ayat (3) maka PTUN-lah yang berwenang untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan ditingkat pertama sengketa tata usaha negara dalam perkara ini yang dalam hal ini adalah Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta ; karena Eksepsi absolut Tergugat telah dikabulkan, maka terhadap eksepsi lain dan pokok perkara tidak perlu dipertimbangkan lagi.

Mengkaji Putusan PTUN Bandung beserta pertimbangan hukumnya, selanjutnya dilakukan tinjauan yuridis terhadap lembaga peradilan sebagaimana diuraikan di bawah ini.

Tinjauan yuridis :

Kompetensi utama Badan Peradilan Administrasi yang dibentuk berdasarkan Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara adalah menyelesaikan sengketa administrasi antara Pemerintah dan warga masyarakat, disebabkan pemerintah telah melanggar hak-hak kepentingan warga.

Peraturan perundang-undangan khususnya pasal 1 angka 4 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyatakan:

"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 Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku".

Sengketa-sengketa dibidang kepegawaian tidak ditangani langsung oleh suatu peradilan tetap, namun diselesaikan melalui suatu proses yang mirip dengan suatu proses peradilan, yang dilakukan oleh suatu tim atau oleh seorang pejabat yang disebut peradilan semu(*Quasi rechtspraak*). *Pengertian* Peradilan kepegawaian yang dimaksud adalah serentetan prosedur administrasi yang ditempuh oleh pegawai negeri, apabila ia merasa tidak puas dan berkeberatan atas suatu tindakan berupa keputusan yang dilakukan atasannya (pejabat yang berwenang) yang merupakan kepentingannya.

Dalam hal ini sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 Undang-undang Nomor 8 tahun 1974 Jo Undang-undang No 43 tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dan Pasal 48 Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 Jo UU No 9 tahun 2004 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, dalam hal sengketa kepegawaian terlebih dahulu dilakukan prosedur administrasi di lingkungan pemerintahan sendiri. Bila mana penyelesaian tersebut belum memberikan kepuasan maka PNS yang bersangkutan dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Administrasi (Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara) sebagai pengadilan tingkat pertama.

Mengenai prosedur penyelesaian sengketa kepegawaian, diatur lebih lanjut dalam Pasal 48 Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang berbunyi :

- ayat (1) dalam hal suatu badan atau pejabat tata usaha negara diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administratif sengketa tata usaha negara tertentu, maka sengketa tata usaha tersebut harus diselesaikan melalui upaya administratif yang tersedia,
- ayat (2) pengadilan baru berwenang memeriksa, memutuskan dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan.

Dengan demikian, yang dimaksud dengan upaya administratif *adalah suatu* prosedur yang dapat ditempuh oleh seseorang atau badan hukum apabila ia tidak puas terhadap suatu keputusan tata usaha negara, yang dilaksanakan dilingkungan pemerintahan sendiri. Upaya administratif itu terdiri dari : (1) Banding administratif, yakni apabila penyelesaian dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari yang mengeluarkan keputusan yang bersangkutan, (2) Keberatan, yakni jika penyelesaian harus dilakukan sendiri oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan keputusan jika seluruh prosedur itu telah ditempuh, tetapi ada pihak yang belum merasakan keadilan atau kepuasan, maka persoalannya dapat digugat dan diajukan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, sebagaimana ditentukan dalam pasal 51 ayat (3) Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara : " Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa, memutuskan dan

menyelesaikan di tingkat pertama sengketa tata usaha negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 "

Eksistensi Pengawasan Peradilan Tata Usaha Negara

Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan bahwa "negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*maachtstaat*). Dengan penjelasan itu, maka mekanisme kehidupan perorangan masyarakat dan negara, diatur oleh hukum (tertulis maupun tidak tertulis) hal ini menunjukkan bahwa semua warga negara termasuk aparatur negara mempunyai kedudukan yang sama dimuka hukum, dengan demikian aparatur negara di dalam melaksanakan tugas umum pemerintahan dan pembangunan dituntut untuk selalu bersikap dan berperilaku sesuai norma-norma hukum di dalam memberikan pelayanan serta pengayoman kepada warga masyarakat.

Dalam kaitan ini, keberadaan Pengadilan Tata Usaha Negara merupakan salah satu pilar dari negara hukum, karena di satu sisi mempunyai peranan menonjol yaitu sebagai lembaga kontrol (pengawas) terhadap sikap tindak administrasi negara supaya tetap berada dalam rel hukum, di sisi lain, sebagai wadah untuk melindungi hak individu dan warga masyarakat dari tindakan penyalahgunaan wewenang dan atau tindakan sewenang-wenang administrasi negara.

Sebagai lembaga pengawas (*judicial control*), ciri-ciri yang melekat pada Pengadilan Tata Usaha Negara adalah :

1. Pengawasan yang dilakukan bersifat "*external control* " karena ia merupakan lembaga yang berada diluar kekuasaan administrasi negara (*bestuur*)
2. Pengawasan yang dilakukan lebih menekankan pada tindakan represif atau lazim disebut "*control a posteriori* " karena selalu dilakukan sesudah terjadinya perbuatan yang dikontrol
3. Pengawasan itu bertitik tolak pada segi "legalitas" karena hanya menilai dari segi hukum (*rechtmatig*) nya saja.

Fungsi pengawasan PTUN nampaknya sulit dilepaskan dari fungsi perlindungan hukum bagi masyarakat (individu-individu), karena dapat memposisikan individu berada pada pihak yang lebih lemah bila berhadapan di pengadilan, sementara tolok ukur bagi Hakim Administrasi dalam mengadili Sengketa Administrasi Negara adalah pasal 53 ayat (2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (sering disebut pasal `payung ` atau menghidupkan kompetensi PTUN diantara pasal-pasal yang lain), yang menentukan alasan-alasan untuk dapat digunakan dalam gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara. Ketentuan dalam ayat tersebut merupakan juga *dasar pengujian (toetsingsgronden) dan dasar pembatalan bagi hakim dalam menilai apakah keputusan tata usaha negara yang digugat itu bersifat melawan hukum atau tidak, untuk kemudian keputusan yang digugat itu perlu dinyatakan batal atau tidak.*

Sementara itu, isi ketentuan Pasal 53 ayat (2) UU No. 9 Tahun 2004 dimaksudkan sebagai berikut : Alasan-alasan yang dapat digunakan dalam gugatan sebagaimana dimaksud dalam ayat 1 adalah : (a).Keputusan Administrasi negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, (b). Keputusan tata usaha negara yang digugat bertentangan dengan *Asas-asas umum pemerintahan yang baik atau layak (AAUPB/AAUPL)*

Dari rumusan di atas, ditemukan asas larangan "penyalahgunaan wewenang" dan asas larangan "bertindak tidak sewenang-wenang " keduanya termasuk bagian dari *Asas asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB)*.

Menurut Indroharto, urgensi keberadaan *Azas asas umum pemerintahan yang layak (AAUPL) yang tersirat dalam pasal 53 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1986* adalah, disamping dapat digunakan untuk menggugat juga merupakan dasar-dasar (kriteria atau ukuran) yang digunakan Hakim Administrasi dalam menguji atau menilai (*toetsingsgronden*) apakah Keputusan Administrasi Negara (*beschikking*) yang disengketakan itu bersifat melawan hukum atau tidak. Lebih lanjut, Indroharto memerinci dasar-dasar pertimbangan untuk menguji Keputusan Administrasi Negara yang dapat digugat kedalam empat ukuran, yakni;

(1). Bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, (2). Melanggar larangan *detournement de pouvoir*, (3). Menyimpang dari nalar yang sehat (melanggar larangan *willekeur*), (4). Bertentangan dengan *Asas-asas umum pemerintahan yang layak*.

Sebenarnya keberadaan ke-empat kriteria di atas, diformulasikan dari ketentuan Pasal 53 ayat (2) butir a,b,c yang dibandingkan dengan ketentuan Pasal 8 ayat (1) Wet AROB dan merupakan dasar menguji undang-undang oleh *Afdeling Rechtspraak raad van Stater terhadap suatu beschikking yang digugat*, namun UU No. 5 Tahun 1986 tidak dengan tegas mencantumkan *Asas asas umum pemerintahan yang layak kedalam salah satu pasalnya (seperti dalam butir (d) Wet AROB)*.

Jadi yang perlu diperhatikan dalam penerapan *Asas asas umum pemerintahan yang layak secara konkrit adalah memperhatikan pandangan-pandangan, ide-ide kondisi yang dianut dalam sistem dan praktek pemerintahan baik politik, kultural maupun ideologi*. Dengan demikian, Hakim Administrasi perlu berpedoman pada beberapa dasar pertimbangan di atas, karena para hakim pada saat menerapkan hukum (*Asas asas umum pemerintahan yang layak*) *bertindak sebagai penemu hukum, pembentuk hukum, pembaharu hukum, penegak hukum dan sebagai benteng keadilan*.

Sementara penerapan asas hukum oleh Hakim Administrasi di pengadilan menurut Philipus M Hadjon, secara teknis dapat didekati dengan dua cara yaitu melalui penalaran hukum induksi dan deduksi. Di dalam Metode induksi, langkah pertama yang dilakukan hakim dalam menangani sengketa adalah merumuskan fakta, mencari hubungan sebab-akibat dan mereka-reka

probabilitasnya. Kemudian diikuti dengan metode deduksi, yang diawali dengan mengumpulkan fakta-fakta, dan setelah fakta berhasil dirumuskan, selanjutnya dilakukan upaya "penerapan hukum (asas hukum)".

Langkah utama dalam penerapan hukum adalah mengidentifikasi aturan hukum. Dari langkah ini akan dijumpai suatu kondisi hukum yang bermacam-macam. *Pertama, adanya kekosongan hukum (kekosongan peraturan perundang-undangan)* jika hal ini terjadi, maka hakim berpegang pada asas "*ius curia novit*" hakim wajib menggali nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat. Upaya inilah yang sering disebut sebagai metode Penemuan hukum (*rechtsvinding*). *Kedua, akan terjadi kondisi antinomi (konflik norma hukum)*. Solusinya berlakulah prinsip-prinsip "*asas lex posterior derogat legi priori*," "*asas lex specialis derogat lex generalis*" dan "*asas lex superior derogat legi inferior*". *Ketiga, dalam menghadapi norma hukum yang kabur, maka hakim berpegang pada rasio hukum yang terkandung dalam peraturan hukum, untuk selanjutnya menetapkan metode interpretasi yang tepat, sedangkan menurut Bagir Manan, untuk mempertemukan antara kaidah hukum dengan peristiwa hukum atau fakta, diperlukan berbagai metode yaitu metode penafsiran dan metode konstruksi.*

Melihat perkembangan praktek penerapan kaedah hukum tidak tertulis oleh Hakim Administrasi dewasa ini, nampaknya ada kecenderungan mengarah pada kondisi diterimanya yurisprudensi, di samping kedua asas yang sudah tercantum dalam Pasal 53 ayat (2) butir b dan c artinya, yurisprudensi dapat diakui sebagai hukum dalam arti konkret (*in concreto*) sehingga disebut dengan Hukum Yurisprudensi.

Analisa dan Evaluasi Perkara

Gugatan yang dilakukan oleh PNS, *Ir.A terhadap atasannya merupakan suatu tindakan hukum (litigasi)* yang umum dilakukan seorang pegawai karena merasa tidak puas atas SK tersebut, disertai sikap tidak menerima terhadap penyelesaian yang dilakukan melalui pemeriksaan internal (peradilan semu) di luar pengadilan, karena tidak mendapat hasil maksimal.

Menurut Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, gugatan yang diajukan pihak yang dirugikan pada pihak lain harus didasarkan pada ketentuan yang terdapat dalam Pasal 53 ayat I, dan bila melihat objek sengketa, maka pengajuan gugatan oleh penggugat ke Peradilan Administrasi pada dasarnya sudah tepat karena diajukan masih dalam tenggang waktu 90 hari sejak Penggugat menerima Surat Keputusan tersebut (Pasal 55 UU No 5 tahun 1986 Jo UU No. 9 tahun 2004), akan tetapi bila melihat ketentuan dalam Pasal 15 ayat (2) PP No. 30 tahun 1980 Tentang Peraturan Disiplin PNS khususnya untuk putusan berupa hukuman disiplin, dapat dilakukan melalui *upaya administratif yaitu, Penggugat menyampaikan keberatan disertai alasan-alasan walaupun sengketa belum selesai. Dengan demikian gugatan dapat diajukan untuk diadili langsung oleh Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dan bukan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara (Pasal 51 ayat (3) UU No 5 tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha*

Negara), oleh karenanya putusan PTUN Bandung yang menyatakan tidak berwenang untuk mengadili perkara tersebut adalah sudah tepat

Selanjutnya, penggugat menyatakan bahwa Gubernur telah bertindak sewenang-wenang dalam mengeluarkan Surat Keputusan No 862.3/Kep, 592/kepeg/2001. Pernyataan penggugat tersebut tidak tepat atau tidak sesuai dengan fakta-fakta yang terungkap dalam persidangan, karena berdasarkan fakta-fakta diketahui adanya proses yang jelas dan pengujian terlebih dahulu semenjak adanya laporan istri Penggugat yang ditindaklanjuti pemeriksaan oleh ITWILPROP dan rekomendasi pimpinan unit kerja penggugat yang berisi, bahwa sebelum mengeluarkan keputusan tersebut telah diberikan kesempatan kepada penggugat untuk melakukan pembelaan ataupun keberatannya dalam pemeriksaan (Pasal 9 ayat (1) (2) dan (3) Pasal 10, 11 dan Pasal 12 ayat (1) dan (2) PP No 30 Tahun 1980, terhadap kasus penggugat oleh beberapa instansi atau badan yang berwenang dilingkungan Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat.

Mengenai pokok perkara, tentang pernyataan Tergugat/Gubernur bahwa dalam menerbitkan Keputusan tidak bertindak sewenang-wenang, adalah benar karena sebagai pejabat yang berwenang menghukum (Pasal 7 ayat (1) Huruf d PP No. 30 tahun 1980), Gubernur berwenang menjatuhkan hukuman disiplin terhadap Pegawai Negeri Sipil yang telah terbukti melanggar peraturan disiplin pegawai negeri, setelah dilakukan pemeriksaan (Dengan memperhatikan tentang ijin perkawinan dan perceraian PNS yang telah diubah), dengan demikian Keputusan No. 62.3/kep.592/Kepeg/2001 yang diterbitkan tergugat tidak bertentangan dengan apa yang dimaksud dalam alasan-alasan gugatan dalam Pasal 53 UU Nomor 5 tahun 1986 Jo UU No 9 tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu :

1. Dengan jelas Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.
2. Keputusan tersebut tidak bertentangan dengan Asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Selanjutnya, Putusan majelis hakim yang isinya menyatakan "gugatan tidak dapat diterima", mengandung makna bahwa gugatan tidak memenuhi syarat-syarat formal sebuah gugatan, khususnya syarat formal yang tidak terpenuhi berkaitan dengan bukan kewenangan kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung, sebab kompetensi merupakan hal terpenting karena merupakan pemberian kekuasaan, kewenangan atau hak pengadilan yang melakukan peradilan. Kompetensi Absolut/ atribusi (*Absolute competentie atau attributie Van rechtsmacht*) oleh R Subekti diberi arti "Uraian tentang kekuasaan atau wewenang sesuatu jenis pengadilan".

Mengenai Eksepsi, pada dasarnya dapat dilakukan dengan cara diajukan kepada pengadilan yang bersangkutan selama berlangsungnya proses persidangan, dengan catatan eksepsi diajukan sebelum majelis hakim menetapkan putusan, dan untuk keperluan tersebut maka inisiatif harus datang

dari pihak tergugat, walaupun dalam hal ini hakim berpendapat bahwa persoalan yang diajukan kepadanya itu tidak termasuk dalam wewenangnya, sehingga secara ex-officio hakim menyatakan dirinya tidak berkompeten. Tentang hal ini, Sjachran Basah menegaskan bahwa, eksepsi terhadap distribusi harus diajukan pada permulaan sidang, dimana kepada tergugat untuk pertama kalinya diberikan kesempatan menyampaikan jawaban atas gugatan terhadap dirinya. Melewatkan kesempatan itu, berarti bahwa tergugat telah kehilangan hak untuk mengemukakan eksepsi distribusi dan hakim tidak diijinkan menyatakan tidak wewenangnya serta menolak gugatan tanpa inisiatif dari tergugat.

Kedua macam tangkisan itu harus dikemukakan terpisah dari pokok persoalannya. Hakim memeriksa dan menyelesaikan masalah eksepsi itu terlebih dahulu sebelum memasuki pokok persoalan. Hal tersebut berlainan dengan eksepsi "lain" yang harus dikemukakan serentak dengan pokok persoalan dan diputuskan pula secara bersamaan.

Dalam Putusan PTUN ini, bila pengadilan menyatakan tidak berwenang untuk mengadili perkara, maka seharusnya hakim mengeluarkan Putusan sela sehingga tidak perlu memeriksa pokok perkara, walaupun tindakan hakim yang tidak mengeluarkan Putusan sela dalam memeriksa perkara tersebut dapat dibenarkan karena tidak melanggar ketentuan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara.

Dengan demikian Putusan PTUN Bandung terhadap perkara Nomor 92/G/2001/PTUN BANDUNG, adalah putusan tepat dan benar karena sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Kesimpulan

1. Putusan terhadap *Ir. A, PNS Pemerintah Provinsi Jawa Barat yang dijatuhi hukuman disiplin berbentuk SK Penurunan Pangkat*, sesuai dengan PP Nomor 10 Tahun 1983 jo PP Nomor 45 Tahun 1990 Tentang Ijin Perkawinan dan Perceraian PNS, dan PP Nomor 30 Tahun 1980 Tentang Peraturan disiplin PNS.
2. Putusan majelis hakim yang menyatakan "gugatan tidak dapat diterima, dan tidak berwenang memeriksa dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara yang diajukan", sesuai dengan Pasal 48, 51 ayat (3) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Pasal 36 Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 jo Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian

Rekomendasi

Isi Putusan yang menyatakan "PTUN Bandung tidak berwenang memeriksa dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara yang diajukan", pada dasarnya dapat dibenarkan karena tidak melanggar ketentuan Hukum Acara Peradilan Tata

Usaha Negara, tetapi pernyataan tersebut lebih baik dikeluarkan melalui Putusan sela, dengan demikian majelis hakim tidak perlu memeriksa pokok perkara.

DAFTAR PUSTAKA

- Bagir Manan, *Pemecahan Persoalan Hukum, Makalah disampaikan pada Ceramah Penataran Hakim Agama se-Indonesia diselenggarakan Depag*, 1993
- Indroharto, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, Mahkamah Agung*, Jakarta, 1985
- Kotan Y Stefanus, *Mengenal Peradilan Kepegawaian di Indonesia, Raja Grafindo Persada*, Jakarta, 1995
- Marbun SF, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia, Liberty, Yogyakarta*, 1997
- Paulus Efendi Lotulung, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintahan, Cet Pertama, Citra Aditya Bakti Bandung*, 1993
- Philipus M Hadjon, "Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatic (nasional), dalam Makalah Yuridika No. 6 Tahun IX Nopember 1994.
- R. Subekti, *Hukum Acara Perdata, Bina Cipta, Bandung*, 1977
- Sastro Djatmiko, *Hukum Kepegawaian di Indonesia, Djambatan, Jakarta*, 1990
- Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia, Alumni, Bandung*, 1977
- Soedibyo Triadmodjo, (1983), *Hukum Kepegawaian Mengenai Kedudukan, Hak dan Kewajiban PNS, Ghalia Indonesia, Jakarta*
- Sri Soemantri M, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia, Cet, Pertama, Alumni Bandung*, 1992