

PERLINDUNGAN HUKUM BAGI APARATUR NEGARA DALAM PENYELESAIAN SENGKETA KEPEGAWAIAN PASCA BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 2014 TENTANG APARATUR SIPIL NEGARA

Nurmalita Ayuningtyas Harahap
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
Email : nurmalita_ayuningtyas@yahoo.com

Abstrak

Perubahan yang terjadi dalam peraturan perundang-undangan tentang kepegawaian, khususnya mengenai mekanisme penyelesaian sengketa Aparatur Sipil Negara (ASN) maka secara tidak langsung mempengaruhi implementasi penyelesaian sengketa bagi Aparatur Sipil Negara. Berbeda dengan apa yang ada di undang-undang sebelumnya bahwa banding administratif diajukan kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian. Di dalam Pasal 129 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara diatur antara lain mengenai banding administratif yang diajukan kepada Badan Pertimbangan ASN, yang mana mengenai upaya banding administratif dan mengenai Badan Pertimbangan ASN tersebut diatur dengan Peraturan Pemerintah. Namun hingga kini Peraturan Pemerintah tersebut belum diterbitkan sehingga dalam penyelesaian sengketa ASN, khususnya bagi PPPK nantinya akan menjadi permasalahan dalam implementasinya. Perlindungan hukum bagi aparatur negara dalam penyelesaian sengketa kepegawaian pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara belum dapat secara optimal diberikan dan perlindungan hukum yang dapat dilakukan Pemerintah yaitu segera menerbitkan Peraturan Pemerintah (PP).

Kata Kunci: Perlindungan Hukum, Penyelesaian Sengketa, Aparatur Sipil Negara

Abstract

Changes in regulations concerning employment, in particular regarding dispute resolution mechanisms State Civil Apparatus then indirectly affect the implementation of dispute resolution for the State Civil Apparatus. In contrast to what was in the previous law that the administrative appeals filed with the Personnel Advisory Board. In Article 129 of Constitution Number 5 of 2014 about civilian state apparatus. arranged among others on the administrative appeal submitted to the Advisory Board of civilian state apparatus, in which the efforts of administrative appeals and on the Advisory Board of the civilian state apparatus regulated by Government Regulation. But until now the government regulation has not been issued so that the dispute settlement civilian state apparatus, particularly for government employees with work agreement will be problems in implementation. Legal protection of the state apparatus in the employment dispute resolution after the enactment of Constitution Number 5 of 2014 about civilian state apparatus can not be optimal be given and legal protection that the government can do is immediately issued Government Regulation.

Keywords: Legal Protection, Dispute Resolution, State Public Servant

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang Masalah

Aparatur Negara merupakan sarana yang sangat penting dalam mencapai tujuan negara, sebagaimana yang tercantum dalam dalam Pembukaan UUD 1945 (Alinea ke-IV). Tujuan tersebut antara lain adalah melindungi segenap bangsa dan seluruh Tumpah Darah Indonesia. Tujuan pembangunan nasional adalah untuk membentuk satu masyarakat adil dan makmur, seimbang materiil dan spiritualnya berdasarkan Pancasila dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kelancaran pelaksanaan pemerintah dan pembangunan nasional, terutama sekali tergantung pada kesempurnaan Aparatur Negara.¹ Pentingnya peran Aparatur Negara ini tidak terlepas dari diberikannya perlindungan hukum dan kepastian hukum yang diberikan oleh Pemerintah bagi Aparatur Negara dalam menjalankan tugasnya. Oleh karena itu, Pemerintah telah berupaya sungguh-sungguh untuk merumuskannya dalam suatu kerangka perundang-undangan tentang kepegawaian yang semakin lama bertambah sempurna.²

Upaya untuk menyempurnakan tersebut di tandai dengan beberapa kali perubahan pada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Aparatur Negara tersebut. Setelah Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian diubah menjadi Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999, kini lahir Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Perubahan paradigma peraturan kepegawaian tersebut menimbulkan perubahan dalam substansi dalam peraturan tersebut, salah satunya adalah mengenai penyelesaian sengketa kepegawaian. Penyelesaian sengketa kepegawaian ini terjadi antara lain karena sanksi disiplin yang telah dijatuhkan oleh atasan yang berwenang yang menjatuhkan sanksi tersebut tidak dapat diterima oleh Pegawai Negeri Sipil yang merupakan unsur dari Aparatur Negara tersebut. Perubahan yang terjadi dalam peraturan perundang-undangan tentang kepegawaian, yaitu dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, khususnya mengenai mekanisme penyelesaian sengketa Aparatur Sipil Negara (ASN) maka secara tidak langsung mempengaruhi bagaimana implementasi penyelesaian sengketa bagi Aparatur Sipil Negara. Penyelesaian sengketa kepegawaian yang diatur oleh Undang-Undang No.5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara disebutkan dalam Pasal 129. Dalam Pasal 129 tersebut diatur antara lain sengketa pegawai ASN diselesaikan melalui upaya administratif, yang terdiri dari keberatan dan banding administratif.

Keberatan diajukan secara tertulis kepada atasan pejabat yang berwenang menghukum dengan memuat alasan keberatan, dan tembusannya disampaikan kepada pejabat yang berwenang mengukum; adapun banding diajukan kepada badan pertimbangan ASN. Dalam Pasal 129 juga diatur bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai upaya administratif dan badan pertimbangan ASN diatur dengan Peraturan Pemerintah, namun hingga kini belum terdapat Peraturan Pemerintah mengenai penyelesaian sengketa yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Oleh karena itu, dalam hal implementasinya apabila Aparatur Sipil Negara ingin melakukan upaya administratif pasti belum dapat dilaksanakan secara optimal sesuai dengan apa yang diatur dalam undang-undang tersebut, yaitu melalui Badan Pertimbangan ASN.

¹M Nata Saputra, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali, 1988, hlm. 98

² Ahmad Ghufronet al, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Ctk: Pertama, Jakarta : Rineka Cipta, hlm.1.

Disamping itu yang dimaksud Aparatur Sipil Negara yang dapat mengajukan upaya administrasi tersebut jelas berbeda dengan apa yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 jo Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian maupun dalam PP No.53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara diatur dalam Pasal 1 angka 1 bahwa apa yang dimaksud dengan Aparatur Sipil Negara adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) yang bekerja pada instansi pemerintah, sedangkan pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 jo Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dan PP No 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil hanya terdapat istilah Pegawai Negeri, tidak terdapat istilah PPPK. Oleh karena itu, dapat menjadi permasalahan apabila PPPK ingin mengajukan upaya administrasi belum terdapat mekanisme untuk mengaturnya secara jelas, terlebih belum terdapat Peraturan Pemerintah tentang PPPK.

Melihat permasalahan ini, maka dapat dipertanyakan bagaimana perlindungan hukum Aparatur Negara dalam Penyelesaian Sengketa Kepegawaian Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

2. Rumusan Masalah

1. Apakah sudah terdapat Perlindungan Hukum bagi Aparatur Negara dalam Penyelesaian Sengketa Kepegawaian Pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara?
2. Bagaimana seharusnya Perlindungan Hukum yang dapat dilakukan Pemerintah bagi Aparatur Negara dalam Penyelesaian Sengketa Kepegawaian Pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara?

B. PEMBAHASAN

1. Aparatur Negara dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

Negara baik sebagai badan hukum publik maupun organisasi jabatan dibentuk dengan tujuan-tujuan tertentu. Dengan kata lain, setiap negara itu memiliki tujuan yang hendak dicapai. Indonesia sebagai suatu negara juga dibentuk dengan tujuan tertentu. Tujuan negara tersebut dapat dilihat pada Alinea ke empat Undang-Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia yang terdiri dari empat tujuan negara dan satu tujuan akhir negara, yaitu :

1. Tujuan perlindungan (*Protectional Goal*);
2. Tujuan Kesejahteraan (*Welfare Goal*);
3. Tujuan Pencerdasan (*Educational Goal*);
4. Tujuan Kedamaian (*Peacefulness Goal*).

Keempat negara ini keempat tujuan negara ini kemudian menuju ke satu tujuan negara akhir, yaitu untuk menciptakan masyarakat adil dan makmur. Tujuan negara ini hanya bisa dicapai dengan adanya pembangunan nasional yang dilakukan dengan perencanaan yang matang, realistis, terarah dan terpadu, bertahap, bersungguh-sungguh, berdaya guna dan berhasil guna.³ Tujuan pembangunan nasional ini adalah untuk membentuk satu masyarakat adil dan makmur, yang tidak

³ Moh. Mahfud MD, *Hukum Kepegawaian Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 1988, hlm.2.

lain adalah tujuan akhir negara Indonesia, seimbang material dan spritualnya berdasarkan Pancasila di dalam wilayah negara kesatuan Negara Indonesia.⁴

Dalam melaksanakan tujuan tersebut, maka negara harus memiliki sarana prasarana. Salah satu sarana yang harus ada di dalam suatu negara adalah tenaga kerja. Dalam hal ini tenaga kerja sangat diperlukan untuk mencapai tujuan negara. Tenaga kerja tersebut dapat diartikan sebagai aparatur negara, dimana kesempurnaan aparatur negara sangat berpengaruh dalam mencapai tujuan negara. Kesempurnaan aparatur negara tergantung juga dari kesempurnaan pegawai negeri (sebagai bagian dari aparatur negara). Pegawai negeri mempunyai peranan amat penting sebab pegawai negeri merupakan unsur aparatur negara untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan dalam rangka mencapai tujuan negara.⁵

Adapun pengertian dari Pegawai menurut Kranenburg adalah pejabat yang ditunjuk, jadi pengertian tidak termasuk terhadap mereka yang memangku jabatan mewakili seperti anggota parlemen, presiden dan sebagainya. Logemann dengan menggunakan kriteria yang bersifat materiil mencermati hubungan antara negara dengan Pegawai Negeri dengan memberikan pengertian Pegawai Negeri sebagai tiap pejabat yang mempunyai hubungan dinas dengan negara.⁶

Menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia W.J.S. Poerwadinata, kata pegawai berarti: “orang yang berkerja pada Pemerintah (Perusahaan dan sebagainya).” Sedangkan “negeri” berarti: “negara” atau “pemerintah.” Jadi pegawai negeri adalah orang yang bekerja pada Pemerintah atau negara.⁷ Aparatur Negara sebagai sarana kepegawaian memiliki kedudukan dan peranan yang sangat penting dalam penyelenggaraan fungsi pemerintah. Arti penting tersebut oleh Utrecht dikaitkan dengan pengisian jabatan pemerintahan, yang diisi oleh Pegawai Negeri Sipil. Jabatan merupakan personifikasi hak dan kewajiban dalam struktur organisasi pemerintahan. Agar dapat berjalan (menjadi konkrit (*concrete*) atau menjadi bermanfaat bagi negara), maka jabatan (sebagai personifikasi hak dan kewajiban) memerlukan suatu perwakilan (*vertegenwoordiging*). Yang menjalankan perwakilan itu, ialah suatu pejabat, yaitu manusia atau badan hukum. Oleh karena diwakili penjabat, maka jabatan itu berjalan. Yang menjalankan hak dan kewajiban yang didukung oleh jabatan, ialah jabatan, ialah penjabat. Jabatan bertindak dengan perantara dengan perantara penjabatnya (Utrecht, 1986: 202).⁸

Kedudukan dan peranan yang sangat penting dari Aparatur Negara membuat Pemerintah berupaya untuk terus menyempurnakan aturan yang menjadi dasar hukum Aparatur Negara. Pasca reformasi 1998, dasar hukum kepegawaian yang semula diatur melalui UU No.8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, disempurnakan melalui UU No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas UU No.8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian. Melalui amandemen UU No.8 Tahun 1974 urgensi keberadaan pegawai negeri sudah dikaitkan dengan tujuan nasional untuk mewujudkan masyarakat madani yang taat hukum, berperadaban modern, demokratis, makmur, adil dan bermoral tinggi.⁹ Namun transformasi *legal*

⁴ *Ibid*

⁵ *Ibid*

⁶ Sri Hartini, *et, al, Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Ctk ketiga, Jakarta: Sinar Grafika, 2014, hlm.31.

⁷ Rozali Abdullah, *Hukum Kepegawaian*, Jakarta: Rajawali Pres., 1986, hlm.13.

⁸ Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2008, hlm. 149.

⁹ *Ibid*, hlm.153.

framework sebagai pijakan normativ manajemen PNS terlihat masih dilakukan dengan setengah hati untuk tidak mengatakan dengan berat hati bahwa, UU No. 8 Tahun 1974 yang seharusnya diganti ternyata hanya direvisi secara parsialistik melalui Undnag-Undang No. 43 Tahun 1999.¹⁰

Dalam perkembangannya, pijakan normativ kepegawaian tidak hanya berhenti hingga Undang-Undang No. 43 Tahun 1999, namun pada tahun 2014 lahir Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Dalam hal ini terjadi perubahan dan penambahan istilah mengenai aparatur negara. Sebelumnya, pada Pasal 1 angka 1 di Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian jo Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999 menyebutkan bahwa, Pegawai Negeri adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri, atau diserahi tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kemudian dalam Pasal 2 ayat (1) Pegawai Negeri terdiri dari Pegawai Negeri Sipil, Anggota Tentara Nasional Indonesia dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia. Kemudian pada Pasal 2 ayat (2), disebutkan bahwa Pegawai Negeri Sipil terdiri dari Pegawai Negeri Sipil Pusat dan Pegawai Negeri Sipil Daerah. Dalam Pasal 2 ayat (3), menyebutkan bahwa di samping Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), pejabat yang berwenang dapat mengangkat pegawai tidak tetap. Berbeda dengan apa yang ada di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menyebutkan bahwa, Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerjayang bekerja pada instansi pemerintah. Pasal 1 angka 2 menyebutkan bahwa Pegawai Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut Pegawai ASN adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan diserahi tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau diserahi tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Kemudian dalam Pasal 1 angka 3 disebutkan bahwa, Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan. Dalam Pasal 1 angka (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dinyatakan bahwa Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) adalah warga Negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan.

2. Perlindungan Hukum

Menurut Sudikno Mertokusumo, hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia. Agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan. Pelaksanaan hukum dapat berlangsung secara normal, damai, tetapi dapat terjadi juga karena pelanggaran hukum. Pelanggaran hukum terjadi ketika subjek hukum tertentu tidak menjalankan kewajiban yang seharusnya dijalankan atau karena melanggar hak-hak subjek hukum lain. Subjek hukum yang dilanggar

¹⁰*Ibid*, hlm.171.

hak-haknya harus mendapatkan perlindungan hukum. ¹¹Fungsi hukum sebagai instrument pengatur dan instrument perlindungan ini, disamping fungsi lainnya sebagaimana akan disebutkan bahwa, diarahkan pada suatu tujuan, yaitu untuk menciptakan suasana hubungan hukum antar subjek hukum secara harmonis, seimbang, damai, dan adil. Ada pula yang mengatakan bahwa¹²:

“Doel van het recht is een vreedzame ordening van samenleving. Het recht wil de vrede... den vrede onder de mensen benwaart het recht door bepalde menselijke belangen (materiele zowel als ideale), eer, vrijheid, leven, vermogen enz. Tegen benaling te beschermen.

(Tujuan hukum adalah mengatur masyarakat secara damai. Hukum menghendaki perdamaian... Perdamaian di antara manusia dipertahankan oleh hukum dengan melindungi kepentingan-kepentingan tertentu (baik materiil maupun ideal), kehormatan, kemerdekaan, jiwa, harta benda, dan sebagainya terhadap yang merugikannya). Tujuan-tujuan hukum itu akan tercapai jika masing-masing subjek hukum mendapatkan hak-haknya secara wajar dan menjalankan kewajiban-kewajibannya sesuai dengan aturan hukum yang berlaku.”

Baik tindakan hukum keperdataan maupun publik dari Pemerintah dapat menjadi peluang munculnya perbuatan yang bertentangan dengan hukum, yang melanggar hak-hak warga negara. Oleh karena itu, hukum harus memberikan perlindungan hukum bagi warga negara. F.H. van Der Burg dan kawan-kawan mengatakan bahwa¹³:

“ De mogelijkheden van rechtsbescherming zijn van belang wanneer de overheid iets heft gadaan of nagelaten of voornemens is bepaalde handelingen te verrichten en bepaalde personen of groepen zich daardoor gegriefd achten.”

(kemungkinan untuk memberikan perlindungan hukum merupakan hal yang penting ketika Pemerintahbermaksud untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu terhadap sesuatu, yang oleh karena tindakan atau kelalainnya itu melanggar (hak) orang-orang atau kelompok tertentu).”

Padanan kata perlindungan hukum dalam bahasa Inggris adalah “*legal protection*”, dalam bahasa Belanda “*rechtsbecherming*”. Kedua istilah tersebut juga mengandung konsep atau pengertian hukum yang berbeda untuk memberi makna sesungguhnya dari “perlindungan hukum”. ¹⁴ Pengertian perlindungan hukum bagi rakyat berkaitan dengan rumusan dalam kepustakaan berbahasan Belanda berbunyi “*rechtsbescherming van de burgers tegen de overhead*” dan dalam kepustakaan berbahasa Inggris “*legal protection of the individual in relation to atcs of administrative authorities*”.¹⁵ Prinsip perlindungan hukum bagi rakyat terhadap tindak Pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia karena menurut sejarahnya di Barat, lahirnya konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia

¹¹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Ctk ke-12, Jakarta: Rajawali Pres, 2016, hlm.265-266.

¹² *Ibid*, hlm.280-281.

¹³ *Ibid*, hlm.267.

¹⁴ Harjono, *Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008, hlm.357.

¹⁵ Phillipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia*, Surabaya: PT. Bina Ilmu, 1987, hlm.1.

diserahkan kepada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban pada masyarakat dan pemerintah.¹⁶

Menurut Phillipus M. Hadjon bahwa perlindungan hukum bagi rakyat sebagai tindakan Pemerintah yang bersifat preventif dan resprensif.¹⁷ Perlindungan Hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, yang mengarahkan tindakan Pemerintah bersikap hati-hati dalam pengambilan keputusan berdasarkan diskresi dan perlindungan yang resprensif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, termasuk penanganannya di lembaga peradilan.¹⁸

Perlindungan hukum bagi rakyat merupakan konsep universal, dalam arti dianut dan diterapkan oleh setiap negara yang mengedepankan diri sebagai negara hukum. Namun, seperti disebutkan Paulus E. Lotulung, masing-masing negara mempunyai cara dan mekanismenya sendiri tentang bagaimana mewujudkan perlindungan hukum tersebut, dan juga sampai seberapa jauh perlindungan itu diberikan.¹⁹ Di Indonesia perlindungan hukum bagi rakyat akibat tindakan hukum Pemerintah ada beberapa kemungkinan, tergantung dari instrument hukum yang digunakan Pemerintah ketika melakukan tindakan hukum. Tindakan hukum Pemerintah berupa mengeluarkan keputusan yang berupa mengeluarkan keputusan merupakan tindakan Pemerintah yang termasuk dalam kategori *regeling* atau perbuatan Pemerintah di bidang legislasi. Hal ini dikarenakan, bahwa keputusan yang dikeluarkan oleh Pemerintah itu merupakan peraturan perundang-undangan. Keputusan Pemerintah yang dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan itu sesuai dengan ketentuan yang terdapat dengan penjelasan Pasal 1 angka 2 UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah disebutkan di atas. Termasuk sebagai keputusan yang berbentuk peraturan perundang-undangan di tingkat pusat adalah peraturan Pemerintah (*algemeen maatregelen van bestuur*), peraturan presiden, keputusan presiden, peraturan menteri, dan semua keputusan organ Pemerintah yang memiliki sifat mengikat umum (*algemeen verbindende voorschriften*), sedangkan untuk tingkat daerah berbentuk keputusan kepala daerah yang juga memiliki sifat mengikat umum.²⁰

Menurut Sjahran Basah, perlindungan terhadap warga negara diberikan bila sikap tindak administrasi negara itu menimbulkan kerugian terhadapnya, sedangkan perlindungan terhadap administrasi negara itu sendiri dilakukan terhadap sikap dan tindakannya dengan baik dan benar menurut hukum baik tertulis maupun tidak tertulis.²¹ Perlindungan hukum adalah adanya upaya melindungi kepentingan seorang dengan cara mengalokasikan suatu kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam kepentingannya tersebut. Selanjutnya dikemukakan bahwa salah satu sifat dan sekaligus merupakan tujuan dari hukum adalah memberikan perlindungan atau pengayoman kepada masyarakat. Oleh karena itu, perlindungan hukum terhadap masyarakat tersebut harus diwujudkan dalam bentuk kepastian hukum.²² Adapun

¹⁶ *Ibid*, hlm.38.

¹⁷ *Ibid*, hlm.2.

¹⁸ Maria Alfons, *Implentasi Perlindungan Indikasi Geografis Atas Produk-Produk Masyarakat Lokal Dalam Prespektif Hak kekayaan Intelektual*, Malang: Universitas Brawijaya, 2010, hlm. 18.

¹⁹ Ridwan HR, ...*op.cit*, hlm.282.

²⁰ *Ibid*, hlm.293.

²¹ Ridwan HR, ...*op.cit*, hlm.290.

²² Satijpto Rahardjo, *Permasalahan Hukum di Indonesia*, Bandung: Alumni, 1983, hlm.121.

sikap-tindak administrasi negara menurut hukum administrasi negara itu dapat berwujud trifungsi. Wujud trifungsi itu adalah sebagai berikut²³:

- a. Membentuk peraturan perundang-undangan dalam arti material pada satu pihak dan pada pihak lain membuat ketetapan (*beschikking*). Yang dimaksud dengan undang-undang dalam arti materiil di sini adalah ketentuan-ketentuan yang bentuknya bukan undang-undang dan tingkat derajatnya pun dibawahnya. Meskipun demikian, ketentuan-ketentuan itu mempunyai daya ikat umum dan abstrak sifatnya. Sedangkan ketetapan tidak memiliki daya ikat umum dan abstrak sifatnya. Sedangkan ketetapan tidak memiliki daya ikat umum dan tidak abstrak sifatnya, melainkan nyata, individual, kasuistis, kondisional dan situasional berdaarkan asas-asas adaptasi, kontinuitas dan prioritas dalam HAN.
- b. Menjalankan pemerintahan dalam kehidupan bernegara dalam rangka mencapai tujuannya.
- c. Menjalankan fungsi peradilan

Terhadap ketiga sikap-tindak hukum tersebut di atas perlu diberikan perlindungan hukum, baik terhadap warga maupun administrasi negara karena adanya diskresi yang *ultra vires*. Perlindungan terhadap warga diberikan bilamana sikap-tindak administrasi negara itu menimbulkan kerugian terhadapnya. Sedangkan perlindungan terhadap administrasi negara itu sendiri, dilakukan terhadap sikap-tindaknya dengan baik dan benar menurut hukum, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis. Dengan perkataan lain, melindungi administrasi negara dari melakukan perbuatan yang salah menurut hukum. Hukum yang tidak tertulis dalam HAN ini lazim dikatakan sebagai asas-asas umum pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*). Bahan untuk asas itu diperoleh dari hal-hal yang bersifat *zedelijk* yang merupakan bagian dari bahan idiil dan setelah diolah akan menghasilkan sendi-sendi yang sifatnya variable, karena bergantung pada waktu, tempat, serta keadaan.²⁴ Perlindungan hukum yang diberikan merupakan *qonditio sine quanon* dalam menegakkan hukum. Penegakan hukum merupakan *qonditio sine quanon* pula untuk merealisasikan fungsi hukum itu sendiri.²⁵

Sedangkan warga negara harus mendapatkan perlindungan hukum dari tindakan pemerintah karena beberapa alasan, yaitu, *Pertama* karena dalam berbagai hal warga negara dan badan hukum perdata tergantung pada keputusan-keputusan dan ketetapan-ketetapan pemerintah, seperti kebutuhan terhadap izin yang diperlukan untuk usaha perdagangan, perusahaan, atau pertambangan. Oleh karena itu, warga negara dan badan hukum perdata perlu mendapat perlindungan hukum, terutama untuk memperoleh kepastian hukum dan jaminan keamanan, yang merupakan factor penentu bagi kehidupan dunia usaha. *Kedua*, hubungan antara Pemerintah dengan warga negara tidak berjalan dalam posisi sejajar. Warga negara merupakan pihak yang lebih lemah dibandingkan dengan pemerintah. *Ketiga*, berbagai perselisihan warga negara dengan Pemerintah itu berkenaan dengan keputusan dan ketetapan, sebagai instrument Pemerintah yang bersifat sepihak dalam melakukan intervensi terhadap kehidupan warga negara. Pembuatan keputusan dan ketetapan yang didasarkan pada kewenangan bebas (*vrijebevoegdheid*) akan membuka peluang terjadinya pelanggaran hak-hak warga negara. Meskipun

²³ Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum terhadap sikap-tindak Administrasi Negara*, Ctk Kedua, Bandung: Alumni, 1992, hlm.6-7.

²⁴ *Ibid*, hlm.7-8.

²⁵ *Ibid*, hlm.12.

demikian, bukan berarti kepada Pemerintah tidak diberikan perlindungan hukum. Sebagaimana yang disebutkan Sjachran Basah di atas, perlindungan hukum terhadap administrasi negara itu sendiri dilakukan terhadap sikap tindakannya dengan baik dan benar menurut hukum.²⁶

3. Penyelesaian Sengketa Kepegawaian Pasca Lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014

Menurut Winardi, Sengketa adalah pertentangan atau konflik yang terjadi antarindividu-individu atau kelompok-kelompok yang mempunyai hubungan atau kepentingan yang sama atas suatu objek kepemilikan, yang menimbulkan akibat hukum antara satu dengan yang lain.²⁷ Sengketa kepegawaian adalah salah satu jenis Sengketa Administrasi Negara (Sengketa Tata Usaha Negara) yang bersifat intern, karena para pihak dalam sengketa ini adalah sama-sama berkedudukan sebagai Pejabat/Badan Tata Usaha Negara. Sengketa kepegawaian dapat terjadi akibat dikeluarkannya suatu Keputusan Tata Usaha Negara (*Beschikking*) dalam urusan Kepegawaian, yang dalam praktek kepegawaian sehari-hari banyak dikenal dalam bentuk Surat Keputusan (SK) dari pejabat tertentu, seperti: SK Pengangkatan Pegawai, SK Pemberhentian Pegawai baik atas permohonan sendiri maupun bukan atas permohonan sendiri, SK Mutasi, SK Penjatuhan Sanksi Administrasi Kepegawaian, SK Pen-jatuhan Hukuman Disiplin PNS, dan lain-lain.²⁸

Dengan kata lain sengketa Kepegawaian terjadi apabila tidak diterimanya ketentuan dari suatu Surat Keputusan yang dikeluarkan oleh Pejabat yang berwenang untuk Aparatur Negara atau Pegawai Negeri terkait, karena dirasa ada ketidaksesuaian dengan apa yang dilakukan, sehingga dianggap merugikan Aparatur Negara atau Pegawai Negeri tersebut. Dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara disebutkan bahwa sengketa Kepegawaian terjadi apabila seorang Pegawai Negeri yang mendapatkan SK, merasa mendapatkan kerugian sebagai akibat dari dikeluarkannya SK tersebut, dalam hal ini yang bersangkutan akan memposisikan dirinya sebagai penggugat.²⁹

Sengketa Kepegawaian merupakan bagian dari sengketa tata usaha negara. Pengertian tentang sengketa Tata Usaha Negara diatur dalam Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang menyatakan bahwa Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat di keluarkan keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Terkait dengan peraturan perundang-undangan tentang kepegawaian, maka sebelum adanya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, sengketa kepegawaian diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974

²⁶ Ridwan HR, ...*op.cit*, hlm.277-273.

²⁷ Winardi, *Manajemen Konflik (Konflik Perubahan dan Pengembangan)*, Bandung: CV. Mandar Maju, 2007, hlm.1.

²⁸ Adrian E. Rompis, *et.al*, *Perbandingan Penyelesaian Sengketa Kepegawaian Melalui Gugatan Di Peradilan Tata Usaha Negara Dan Upaya Banding Administrasi Di Badan Pertimbangan Kepegawaian*, Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS Vol.6, No.1 Juni 2012. hlm.4.

²⁹ *Ibid*, hlm.4.

tentang Pokok-pokok Kepegawaian jo Undang-Undang No 43 Tahun 1999 tentang dan Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Dalam Pasal 35 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, yang menyatakan bahwa Penyelesaian sengketa di bidang kepegawaian dilakukan melalui peradilan untuk itu, sebagai bagian dari Peradilan Tata Usaha Negara yang dimaksud dalam Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, yang kemudian pada Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 sebagai perubahan dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian diatur pada Pasal 35 ayat (1) bahwa Sengketa kepegawaian diselesaikan melalui Peradilan Tata Usaha Negara. Kemudian pada Pasal 35 ayat (2) menyebutkan bahwa Sengketa kepegawaian sebagai akibat pelanggaran terhadap peraturan disiplin Pegawai Negeri Sipil diselesaikan melalui upaya banding administratif kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian, dan pada Pasal 35 ayat (3) disebutkan bahwa Badan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Dalam hal penjatuhan hukum disiplin Pegawai Negeri Sipil, maka diatur dalam Pasal 1 angka 6 menyebutkan bahwa upaya administratif adalah prosedur yang dapat ditempuh oleh PNS yang tidak puas terhadap hukuman disiplin yang dijatuhkan kepadanya berupa keberatan atau banding administratif. Pasal 1 angka 7 kemudian menyebutkan bahwa Keberatan adalah upaya administratif yang dapat ditempuh oleh PNS yang tidak puas terhadap hukuman disiplin yang dijatuhkan oleh pejabat yang berwenang menghukum kepada atasan pejabat yang berwenang menghukum, dan selanjutnya pada Pasal 1 angka 8 disebutkan bahwa Banding administratif adalah upaya administratif yang dapat ditempuh oleh PNS yang tidak puas terhadap hukuman disiplin berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri atau pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS yang dijatuhkan oleh pejabat yang berwenang menghukum, kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian. Peraturan Pemerintah tentang Badan Pertimbangan Kepegawaian ditetapkan melalui PP Nomor 24 Tahun 2011. Peraturan Pemerintah tentang Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK) ini diamanatkan oleh Pasal 35 ayat (2) UU No 43 Tahun 1999, yang memerintahkan pengaturan lebih lanjut mengenai BAPEK melalui Peraturan Pemerintah. Dalam PP Nomor 24 Tahun 2011 tugas Bapek dijelaskan antara pada Pasal 2 huruf b, bahwa Bapek bertugas memeriksa dan mengambil keputusan atas banding administratif dari PNS yang dijatuhi hukuman disiplin berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri atau pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS oleh pejabat pembina kepegawaian dan/atau gubernur selaku wakil pemerintah.

Oleh karena itu, tidak semua hukuman disiplin dapat diajukan banding administratif. Terhadap hukuman disiplin diluar dari kedua hal diatas, dapat mengajukan upaya administratif melalui mekanisme keberatan. Adapun apabila penyelesaian melalui upaya administrasi tersebut sudah dilakukan baik keberatan atau banding namun tidak dapat terselesaikan, barulah mengajukan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Sebelum seorang Pegawai mengajukan penyelesaian sengketa melalui PTUN maka menurut Pasal 48 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara jo Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, harus diselesaikan terlebih dahulu melalui upaya administratif.

Pada Pasal 48 ayat (1) dinyatakan bahwa 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 batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/administratif yang tersedia dan Pada Pasal 48 ayat (2) diatur 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.

Seiring dengan upaya pemerintah untuk menyempurnakan sistem manajemen kepegawaian melalui peraturan perundang-undangan, kemudian lahir Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Dengan lahirnya undang-undang tersebut, maka terjadi perubahan pula pada ketentuan dan mekanisme mengenai sengketa kepegawaian. Berbeda dengan apa yang termuat dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian dan Undang-Undang No 43 Tahun 1999 tentang begitu juga pada Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara lahir Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara atau Badan Pertimbangan ASN yang bertugas menerima banding administratif yang diajukan oleh Aparatur Sipil Negara yang bersengketa. Berbeda dengan apa yang ada di dalam peraturan perundang-undangan yang terdahulu, dalam hal pemeriksaan dan pengambilan keputusan mengenai banding administratif dilakukan oleh Badan Pertimbangan Kepegawaian. Adapun apabila ditelaah lebih lanjut perbedaan tersebut ada di dalam undang-undang yang baru yaitu UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, dimana Penyelesaian Sengketa ASN diatur pada Pasal 129:

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

4. Perlindungan Hukum bagi Aparatur Negara dalam Penyelesaian Sengketa Kepegawaian Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

Sengketa kepegawaian merupakan salah satu hal yang sering terjadi didalam lingkungan Aparatur Negara. Adapun penyebab sengketa kepegawaian bagi pegawai negeri sipil dapat dikemukakan sebagai berikut³⁰:

- a. Kesalahan penulisan identitas PNS: kesalahan penulisan identitas PNS seperti nama, tanggal lahir, NIP, pangkat atau jabatan, kesalahan dalam keputusan kenaikan pangkat, kesalahan dalam keputusan pengangkatan dalam jabatan

³⁰ Amalia Chasanah Astari S, *et,al*, *Penyelesaian Sengketa Kepegawaian*, GEMA, THN XXVII/50/Pebruari-Juli 2015, hlm. 1844.

- struktural dan fungsional, ketidakpuasan PNS dalam keputusan penjatuhan hukuman disiplin;
- b. Masalah penggajian yang tidak sesuai dengan sistem penggajian: enggajian yang tidak sesuai dengan system penggajian atau tidak berdasarkan pada beban tugas yang dipikulnya, yang merupakan tanggung jawabnya maupun sistem penggajian yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
 - c. Masalah Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan yang keliru oleh Pejabat penilai: Masalah Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan yang keliru oleh Pejabat penilai dalam hal ini atau langsung dari Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan;
 - d. Masalah penjatuhan hukuman disiplin yang dilakukan atasan: Masalah penjatuhan hukuman disiplin yang dilakukan atasan, yang tidak sesuai dengan berat ringannya pelanggaran disiplin yang diperbuat;
 - e. Masalah cuti: Masalah cuti yang disebabkan adanya permintaan cuti dari Pegawai Negeri Sipil yang merupakan haknya sebagai Pegawai Negeri Sipil yang tidak diloloskan oleh atasan karena semata-mata alasan demi kepentingan dinas yang mendesak;
 - f. Masalah kenaikan pangkat yang selalu ditunda-tunda: Masalah kenaikan pangkat yang selalu ditunda-tunda hanya semata-mata alasan prestasi kerja ataupun disiplin yang dimiliki oleh Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan masih kurang;
 - g. Masalah pensiun: Terjadi akibat seretnya pembayaran uang pensiun atas jasa-jasa dari pengabdian yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan ataupun adanya anggapan dari atasan bahwa ahli waris dari penerima pensiun tidak mesti diterimanya.

Sebelum munculnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Sengketa Kepegawaian di atur dalam Pasal 35 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, yang menyatakan penyelesaian sengketa di bidang kepegawaian dilakukan melalui peradilan untuk itu, sebagai bagian dari Peradilan Tata Usaha Negara, Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 jo Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang menggantikan Undang-Undang No.8 Tahun 1974 jo Undang-Undang 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Undang-Undang No.8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian membuat perubahan dalam hal penyelesaian sengketa kepegawaian.

Salah satu hal yang diubah adalah mengenai pengajuan banding administratif, dimana dalam hal ini pada undang-undang yang terdahulu maupun juga pada PP No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri pengajuan banding ditujukan kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian, sedangkan pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dikenal Badan Pertimbangan ASN yang bertugas menerima banding administratif yang diajukan oleh Aparatur Sipil Negara yang bersengketa. Namun apabila dilihat dalam implementasinya, penyelesaian sengketa kepegawaian kini masih mengacu kepada Undang-Undang No.8 Tahun 1974 jo Undang-Undang 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Undang-Undang No.8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dan PP No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri, serta Undang-Undang

No. 51 Tahun 2009 jo Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Pergantian istilah dari Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK) menjadi Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara atau Badan Pertimbangan ASN adalah karena diubahnya istilah Pegawai Negeri menjadi Pegawai Aparatur Sipil Negara. Dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian jo Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999 disebutkan bahwa Pegawai Negeri terdiri dari Pegawai Negeri Sipil, Anggota Tentara Nasional Indonesia dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia. Kemudian pada Pasal 2 ayat (2), disebutkan bahwa Pegawai Negeri Sipil terdiri dari Pegawai Negeri Sipil Pusat dan Pegawai Negeri Sipil Daerah. Berbeda dengan apa yang ada di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menyebutkan bahwa, Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. Pasal 1 angka 2 menyebutkan bahwa Pegawai Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut Pegawai ASN adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan diserahi tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau diserahi tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu jelas terlihat bahwa adanya perubahan istilah Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK) karena istilah yang digunakan dari undang-undang yang terdahulu adalah Pegawai Negeri, kemudian pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara istilah (BAPEK) diganti menjadi Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara, karena dalam undang-undang tersebut peristilahan mengenai Pegawai Negeri diganti menjadi Pegawai Aparatur Sipil Negara.

Tugas dari Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara menerima banding administratif diajukan Pegawai Aparatur Sipil Negara kepada badan pertimbangan ASN. Dalam Pasal 129 ayat (6) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 menyebutkan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai upaya administratif dan badan pertimbangan ASN sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (4) diatur dengan Peraturan Pemerintah. Namun hal tersebut saat ini menjadi kendala dalam implementasi penyelesaian sengketa kepegawaian bagi Aparatur Negara, karena hingga sekarang apa yang diamanatkan oleh Pasal 129 ayat (5) tersebut belum dapat terlaksana, dikarenakan Peraturan Pemerintah sebagai peraturan yang bersifat teknis mengenai upaya administratif dan Badan Pertimbangan ASN belum diterbitkan pemerintah hingga sekarang ini. Oleh karena itu terkait dengan mekanisme penyelesaian sengketa kepegawaian yang diimplementasikan hingga kini masih terlihat mengacu pada peraturan yang lama, yaitu pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 jo Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dan PP Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Padahal seharusnya peraturan tersebut sudah dicabut dan tidak digunakan lagi atau berlakulah asas *Lex posteriori derogate legi priori*, seperti yang dinyatakan dalam Pasal 136 dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dan pada Pasal 139 dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dinyatakan bahwa Peraturan Pelaksana dari undang-undang yang terdahulu masih berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Dalam implementasinya, penyelesaian sengketa kepegawaian ini juga menemui permasalahan manakala masih menggunakan peraturan yang lama, khususnya dalam permasalahan mengajukan banding administratif yang dalam peraturan yang baru ditujukan kepada Badan Pertimbangan ASN tidak seperti peraturan yang lama yang ditujukan kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian. Hal tersebut juga akan menimbulkan masalah apabila yang mengajukan adalah Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), karena PPPK tidak diatur di dalam peraturan perundang-undangan yang lama. Contohnya, PPPK akan mengajukan banding administratif, maka harus melalui Badan Pertimbangan ASN, namun menjadi halangan apabila dilihat kondisi saat ini, dimana Peraturan teknis yang mengatur tentang Badan Pertimbangan ASN belum diterbitkan, maka hal tersebut akan menyebabkan permasalahan.

Belum diterbitkannya Peraturan Pemerintah (PP) tentang upaya administratif dan Badan Pertimbangan ASN ini menyebabkan pula tidak diberikannya perlindungan hukum bagi Aparatur Negara dalam Penyelesaian Sengketa Kepegawaian Pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Sesuai dengan apa yang telah disebutkan sebelumnya bahwa suatu bentuk perlindungan hukum itu adalah dalam perlindungan hukum harus diwujudkan dalam bentuk kepastian hukum.

Dalam mewujudkan kepastian hukum itu sendiri salah satunya adalah dari adanya peraturan yang berfungsi untuk memberikan kepastian atas kedudukan, hak dan kewajiban. Selain itu salah satu sifat dan sekaligus merupakan tujuan dari hukum adalah memberikan perlindungan atau pengayoman kepada masyarakat.³¹ Kemudian seperti disebutkan oleh Phillipus M. Hadjon yang menyatakan bahwa perlindungan hukum bagi rakyat sebagai tindakan Pemerintah yang bersifat preventif dan respresif. Perlindungan Hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, yang mengarahkan tindakan Pemerintah bersikap hati-hati dalam pengambilan keputusan berdasarkan diskresi dan perlindungan yang respresif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, termasuk penanganannya di lembaga peradilan.³² Oleh karena itu apabila PP tentang upaya administratif dan Badan Pertimbangan ASN belum dibentuk sehingga tidak ada sarana yang diberikan untuk Aparatur Sipil Negara khususnya dengan PPPK dalam hal pengajuan sengketa yang terkait dengan banding administratif, yang mana hal ini justru akan menimbulkan sengketa atau konflik atas tindakan pemerintah yang belum mengeluarkan PP tersebut.

Selanjutnya seperti yang telah disebutkan diatas bahwa menurut Sudikno Mertokusumo, hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia. Agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan. Subjek hukum yang dilanggar hak-haknya harus mendapatkan perlindungan hukum.³³ Maka hak Aparatur Sipil Negara dalam hal penyelesaian sengketa khususnya untuk upaya banding administratif bisa dikatakan tidak terpenuhi, dan seharusnya mendapatkan pemenuhan hak oleh Pemerintah. Perihal perlindungan hukum yang dapat dilakukan Pemerintah bagi Aparatur Negara dalam Penyelesaian Sengketa Kepegawaian Pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara adalah dengan segera menerbitkan Peraturan Pemerintah atau peraturan teknis

³¹ Satijpto Rahardjo, ... *loc, cit.*

³² *Ibid*

³³ Ridwan HR, ... *loc, cit.*

tentang upaya administratif dan Badan Pertimbangan ASN. Karena dengan menerbitkan Peraturan dimaksudkan agar terjadinya perlindungan hukum bagi Aparatur Sipil Negara yang diberikan oleh pemerintah melalui tindakan yang dilakukan oleh Pemerintah yang termasuk dalam kategori *regeling* atau perbuatan Pemerintah di bidang legislasi.

C. KESIMPULAN

Perlindungan hukum bagi aparatur negara dalam penyelesaian sengketa kepegawaian pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara belum dapat secara optimal diberikan. Ini dikarenakan belum adanya Peraturan Pemerintah (PP) atau peraturan yang secara teknis mengatur mengenai upaya administratif dan Badan Pertimbangan ASN seperti yang diamanatkan oleh Pasal 129 ayat (5) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang menyatakan bahwa, ketentuan lebih lanjut mengenai upaya administratif dan badan pertimbangan ASN sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (4) diatur dengan Peraturan Pemerintah, maka dalam mekanisme penyelesaian sengketa ASN dapat mengalami ketidakpastian bagi aparatur negara. Adapun perlindungan hukum yang dapat dilakukan Pemerintah yaitu segera menerbitkan Peraturan Pemerintah (PP) atau peraturan yang secara teknis mengenai upaya administratif dan Badan Pertimbangan ASN.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Abdullah, Rozali, *Hukum Kepegawaian*, Rajawali Pres, Ctk: pertama, Jakarta, 1986.
- Alfons, Maria, *Implentasi Perlindungan Indikasi Geografis Atas Produk-Produk Masyarakat Lokal Dalam Prespektif Hak kekayaan Intelektual*, Malang, Universitas Brawijaya, 2010.
- Basah, Sjachran, *Perlindungan Hukum terhadap sikap-tindak Administrasi Negara*, Ctk Kedua, Alumni, Bandung, 1992.
- Ghufron, Ahmad, dkk, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Ctk: Pertama, Rineka Cipta, Jakarta.
- Harjono, *Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa*, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008.
- Hartini,Sri, dkk, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Sinar Grafika, Ctk ketiga, Jakarta, 2014.
- HR, Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Ctk ke-12, Rajawali Pres, Jakarta, 2016.
- M. Hadjon, Phillipus, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia*, Surabaya, PT. Bina Ilmu, 1987.
- Mahfud MD, Moh. , *Hukum Kepegawaian Indonesia*, Liberty, Yogyakarta,1988.
- Rahardjo, Satijpto, *Permasalahan Hukum di Indonesia*, Bandung, Alumni, 1983.
- Saputra, M. Nata, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali, Jakarta, 1988.
- Tjandra, Riawan, *Hukum Administrasi Negara*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2008.
- Winardi, *Manajemen Konflik (Konflik Perubahan dan Pengembangan)*, Bandung, CV. Mandar Maju, 2007.

JURNAL

Chasanah Astari S, Amalia, *et, al*, *Penyelesaian Sengketa Kepegawaian*, GEMA, THN XXVII/50/Pebruari-Juli 2015.

Rompis, Adrian, dkk., *Perbandingan Penyelesaian Sengketa Kepegawaian Melalui Gugatan Di Peradilan Tata Usaha Negara Dan Upaya Banding Administrasi Di Badan Pertimbangan Kepegawaian*, Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS Vol.6, No.1 Juni 2012.