



## **PENILAIAN YURIDIS TERHADAP UPAYA ADMINISTRATIF SEBAGAI PROSEDUR PENYELESAIN SENGKETA HUKUM KEPEGAWAIAN GUNA MEWUJUDKAN SISTEM PTUN YANG BERKEPASTIAN HUKUM**

**Nadia Azizah Putri, Moren Nanda Jelita, Sun Sufriani Sihombing, Anggun Ratna Hestanti**

Universitas Negeri Semarang, Indonesia

Email: [nadiaazizah.19.9e@gmail.com](mailto:nadiaazizah.19.9e@gmail.com)

Email: [sunsufrianis20@gmail.com](mailto:sunsufrianis20@gmail.com)

Email: [anggunastrawidjaja@gmail.com](mailto:anggunastrawidjaja@gmail.com)

### **Abstrak**

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji tentang peran dan eksistensi Peradilan Administrasi berkaitan dengan permasalahan kepegawaian. Melihat fakta yang ada, bahwasanya Peradilan Administrasi eksis sebagai peradilan yang dalam pelaksanaannya memiliki fokus utama untuk ditujukan kepada tindakan pemerintah dalam penyelenggaraan tugasnya dialaskan kepada ketentuan yuridis dan dalam pelaksanaannya adalah tentang adanya jaminan terhadap hak warga negara atau masyarakat menurut konsepsi negara Indonesia. Apabila dilihat dari sisi positif, kehadiran Peradilan Administrasi justru dapat menyelesaikan permasalahan dengan penguasa, sekalipun permasalahannya pelik. Akan tetapi bertolak dengan hal tersebut, sisi negatifnya adalah tentang kepastian hukumnya yang terkadang tidak didapatkan selayaknya yang regulasi tentukan. Maka dari itu, perhatian lebih harus ditujukan kepada mereka-mereka yang seharusnya mendapatkan kepastian hukum di atas keadilan. Penulisan ini dilakukan dengan metode hukum yuridis-normatif, yakni merupakan penelitian yang berfokus meninjau secara sudut pandang hukum serta pertimbangan kepada ketentuan hukum serta mengaitkannya kepada norma yang berlaku di dalam masyarakat. Berkenaan dengan itu, teknik pengumpulan data pada penelitian ini dilakukan dengan observasi online dan sumber literatur lainnya. Hasil penelitian ini dapat kita simpulkan bahwa eksistensi Peradilan Administrasi membutuhkan jangka waktu lama dalam mengadopsi sistem nilai di negara ini, serta kompleksitas permasalahan yang ada, menimbulkan perubahan dalam pengaturannya mengingat dinamisitas hukum yang terus menyesuaikan kebutuhan bagi masyarakatnya. Dan untuk itu dalam menjalankan tugas dan kewenangannya, Peradilan Administrasi perlu adanya evaluasi secara menyeluruh dengan pertimbangan penuh atas kebutuhan masyarakat dan pencari keadilan, baik dari segi pelayanannya, koordinasinya, atau sinkronisasinya dengan regulasi yang ada, sehingga keadilan dan kebermanfaatan bagi kepentingan itu tercapai.

### **Abstract**

*This study aims to examine the role and existence of the Administrative Court in relation to employment issues. Seeing the facts, that the Administrative Court exists as a judiciary which in its implementation has the main focus to be addressed to government actions in carrying out its duties based on juridical provisions and in its implementation is about guaranteeing the rights of citizens or society according to the conception of the Indonesian state. When viewed from a positive side, the presence of the Administrative*



*Court can actually solve problems with the authorities, even if the problem is complicated. However, contrary to this, the negative side is about legal certainty which sometimes is not obtained as regulated by regulations. Therefore, more attention must be paid to those who should get legal certainty above justice. This research was conducted using the juridical-normative method, which is research that focuses on studying from a legal point of view and considering legal provisions and relating them to the norms that apply in society. Accordingly, the data collection technique in this study was carried out by online observation and other literary sources. The results of this study can be concluded that the existence of the Administrative Court takes a long time to adopt the value system in this country, as well as the complexity of the existing problems, causing changes in its regulations given the dynamics of law which continues to adapt to the needs of the community. And for this reason, in carrying out its duties and authorities, the Administrative Court needs to have a thorough evaluation with full consideration of the needs of the community and justice seekers, both in terms of service, coordination, or synchronization with existing regulations, so that justice and benefits for those interests are achieved.*

### **I. PENDAHULUAN**

Di dalam negara hukum, segala sesuatu yang dilakukan oleh masyarakatnya akan diperhitungkan demi menjaga hak dan kepentingan orang lain. Manusia sebagai makhluk sosial tidaklah dapat terlepas dari pengaruh dan keterlibatan dengan manusia lainnya. Ada kalanya bukan hanya melibatkan per manusia saja, namun melibatkan suatu kelompok manusia atau suatu badan yang memiliki kekuatan baik dalam aspek hukum yang mana kepentingan-kepentingan mereka tidak jarang saling bertabrakan. Untuk melindungi suatu individu, masyarakat, maupun badan tersebut diperlukan suatu tempat dimana hak dan kewajiban yang mereka miliki tetap utuh. Secara umum yang kita ketahui mengenai wadah bagi hal ini adalah diperlukannya suatu peradilan untuk setiap manusia yang berkepentingan baik dalam mempertahankan, memperjuangkan, menuntut keadilan bagi dirinya.

Dalam konsep negara hukum berdasarkan konsep *Nomoi* yang mana menjelaskan bahwa dalam konsep peraturan hukum yang baik, dapat ditemukan negara dengan penyelenggaraan negara hukum yang baik pula. Hal ini sinkron dengan sistem negara hukum yang diterapkan di Indonesia, dimana tercermin pada bentuk penlaksanaan kekuasaan untuk lembaga Legislatif, Eksekutif, maupun Yudikatif yang bersifat mandiri untuk menjalankan segala tugas dan wewenang mereka sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Menurut pasal 1 UUD 1945 yang salah satu poin dari pasal tersebut menegaskan dengan jelas bahwa Indonesia adalah negara hukum diimplementasikan dalam sistem peradilan yang berlaku di Indonesia. dalam konsep kekuasaan kehakiman sebagai pilar yang sangat berarti dalam jalannya penegakan hukum itu sendiri.

Selain keterlibatan dalam anggota masyarakat dalam suatu negara hukum, tentu penyelenggara daripada peradilan itu sendiri tidak jarang juga membuat kebijakan yang mana memberikan ketidakadilan bagi masyarakat yang mereka layani. Tidak maksimalnya kebijakan pemerintah dalam memenuhi hak warganya menimbulkan suatu permasalahan baru. Hal ini tentunya sangat bertolak belakang dalam memenuhi unsur-unsur pemerintahan yang baik. Oleh karena itu dibentuklah upaya dalam melakukan pembenahan demi menciptakan pemerintahan yang lebih baik atau



terwujudnya good governments. Dengan diciptakannya undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan sebagai salah satu upaya perwujudan good government di Indonesia diharapkan adanya perbaikan mengenai pengelolaan sistem pemerintahan dalam memberikan pelayanan terhadap setiap masyarakat Indonesia. Yang mana di dalam peraturan ini membahas mengenai sistem peradilan yang dimaksud dalam sebelumnya namun lebih berfokus kepada penyelesaian perkara antara pemerintah dengan setiap warganya. Hal ini ditekankan untuk memperbaiki sistem pemerintahan yang sering kali membuat kebijakan yang mana tidak sesuai dan mengganggu hak, kewajiban, dan kepentingan warganya.

Asas-asas umum dalam pemerintahan yang baik sejatinya adalah dasar dalam melaksanakan sistem pengelolaan pemerintahan yang teratur, adil, terhormat dan berkualitas. Hal ini juga sebagai dasar dalam bertolaknya pemerintah yang menjalankan tugas pokok dan fungsi secara sewenang-wenang. Dibutuhkan peradilan dalam mengadili kejahatan dalam pemerintahan yang menjadikannya muncul peradilan administrasi. Peradilan ini ialah peradilan khusus yang menyelesaikan sengketa khususnya dalam bidang administrasi dalam pengelolaan pemerintahan yang isinya terdapat hal-hal mengenai kepegawaian ataupun permasalahan pejabat pemerintah dan masyarakatnya dalam lingkup perdata akibat dari suatu putusan yang sudah dikeluarkan dan ditetapkan. Tujuan diciptakannya peradilan administrasi lainnya adalah sebagai tembok keseimbangan antara kepentingan umum dan perseorangan yang mana harus tetap serasi dan selaras serta tetap memiliki nilai keadilan bagi seluruh pihak yang terlibat. Untuk melaksanakan suatu peradilan administrasi ini, negara memiliki sebuah badan bernama PTUN yang berwenang dalam mengurus segala peradilan administrasi di Indonesia. Sengketa PTUN merupakan putusan tata usaha negara dan tindakan faktual yang berlaku yang bersifat khusus, tersendiri, dan final serta mempunyai akibat hukum bagi seseorang atau suatu sipil utama. Sebaliknya, keputusan palsu yang negatif merupakan kelanjutan dari keputusan tertulis yang kontroversial dari pemerintah pusat. Subjek sengketa dalam PTUN ialah penggugat dan tergugat. Apabila penggugat adalah pihak dari orang ataupun suatu badan menurut hukum perdata yang memiliki kepentingan dan bertentangan oleh putusan yang dikeluarkan tata usaha negara, ia dapat mengajukan gugatan tertulis yang memuat putusan tata usaha negara tersebut kepada pengadilan yang berwenang untuk menyatakan bahwa pihak yang digugat. keputusan tata usaha negara tidak sah untuk membuat atau melampirkan tuntutan tata usaha negara atas ganti rugi dan rehabilitasi. Sementara itu, tergugat dalam Pasal 6 UU PTUN 1986 dan 2004, bahwa tergugat adalah penguasa atau pejabat TUN yang mengambil keputusan berdasarkan kuasa yang diberikan atau dilimpahkan kepada . digugat oleh orang perdata atau badan hukum ( Setiadi, 1994 ).

Bertolak dari pernyataan bahwa Indonesia adalah negara hukum kesejahteraan atau *welfarestate*, Peradilan TUN dalam eksistensinya bermain sebagai alat keadilan dan kemanfaatan atas pernyataan tersebut. Di Indonesia Peradilan TUN sudah dimulai tahun 1948 melalui Pasal 66 UU No. 19 Tahun 1948 Di tahun 1960 berdasarkan TAP MPRS No. 2 diamanatkan supaya segera dibentuk mengenai peradilan yang fungsinya adalah tentang pengadministrasian yakni Peradilan Administrasi. Tindak lanjut dari amanat ini , terbitlah UU No 19 Tahun 1964 yang di dalamnya mengakomodir keberadaan PTUN yaitu melalui Pasal 7 ayat (1). Daya upaya besarnya adalah perwujudan implementasi keberadaan PTUN maka pada tanggal 16 Februari 1965



oleh Menteri Kehakiman RI melalui surat keputusannya, membentuk RUU Peradilan yang berkaitan dengan pengadministrasian, lalu disahkannya di dalam sidang LPHN namun draft pengesahannya tak tersampaikan ke DPRGR kala itu.

Maka, sebagai upaya mewujudkan terbentuknya Peradilan TUN yang dalam historisnya sejarah panjang melingkupi, demi keadilan di Indonesia, 13 Mei 1972, menyampaikan RUU Peradilan TUN kepada DPR RI, akan tetapi pembahasan RUU tersebut tidak terselesaikan dan tak ada kepastian di dalamnya. Pada tanggal 16 April 1986, ditindaklanjuti oleh DPR untuk harapannya ada persetujuan di dalamnya, tepatlah tanggal 29 Desember 1986, diregulasikanlah UU PTUN No.5 Tahun 1986. Kini, regulasi tentang PTUN itu sendiri diatur ke dalam beberapa UU, diantaranya adalah UUAP No. 30 Tahun 2014, UU No.9 Tahun 2004, dan di luar UU tersebut eksistensi peradilan administrasi juga tertuang ke dalam PERMA tentang PTUN yakni PERMA No. 6 Tahun 2018 tetapi PERMA tersebut lebih ke spesifikasi gugatan ke PTUN.

Regulasi PTUN yang berdasar hukum pada UU Nomor 5 Tahun 1986 jo UU No. 9 Tahun 2004 merupakan lingkungan peradilan yang di dalamnya eksistensinya adalah melibatkan norma serta nilai yang sesuai dengan kepribadian serta cita bangsa sesuai amanat UUD NRI 1945. Selain itu, melalui dibentuknya PTUN, negara hendak menjamin kesejahteraan dari warga negaranya. Hal ini terjadi karena kerap sekali ketika pemerintah ingin mewujudkan hal tersebut, negara mengesampingkan hak dari beberapa individu. Hal ini bisa menjadi masalah karena negara bisa saja akan melakukan perbuatan melawan hukum yang bisa melanggar hak asasi manusia masyarakatnya. Oleh karena itu, diperlukan PTUN adalah sebagai (judicial control) tindakan pemerintahan yang dinilai melanggar syarat keberlakuan dan regulasi administrasi (maladministrasi) ataupun perbuatan melawan hukum di dalamnya. Objek Gugatan adalah berupa Surat Keputusan dan Tindakan Faktual. Ketika orang atau badan hukum merasa kepentingannya dirugikan atas sebuah putusan yang dikeluarkan Tata Usaha Negara (KTUN) ataupun tindakan faktual, maka mereka memiliki hak untuk menggugat hal tersebut ke PTUN. Hal ini berdasar pada ketentuan Undang-Undang PTUN Tahun 1986 Pasal 53 (1).

Pengajuan gugatan ke PTUN juga harus melewati beberapa prosedur yang sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara Pasal 75 ayat (1) dan Perma Nomor 6 Tahun 2014 Pasal 2 ayat (1). Namun, dalam kedua regulasi ini ada yang menimbulkan kebingungan mengenai prosedur penyelesaian sengketa karena tidak adanya kepastian hukum mengenai Upaya Administratif. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan Pasal 75 ayat (1) mengatakan bahwa “dapat mengajukan upaya administratif” sedangkan dalam Perma Nomor 6 Tahun 2014 Pasal 2 ayat (1) “menyelesaikan Sengketa administrasi pemerintahan setelah menempuh upaya administratif”. Hal ini menimbulkan keragu-raguan akan prosedur penyelesaian sengketa administrasi negara. Adanya masalah ini juga mencederai salah satu tujuan hukum yaitu kepastian hukum. UUAP seakan memberi opsi bahwa upaya administratif tidak wajib dilakukan, sedangkan di sisi lain, Perma Nomor 6 Tahun 2014 mewajibkan agar upaya administratif harus ditempuh terlebih dahulu.

Berangkat dari latar belakang yang sudah dijelaskan di atas, permasalahan yang nantinya akan dibahas lebih lanjut dalam penulisan ini yaitu mengenai Bagaimana ketentuan hukum mengenai upaya administratif sebagai prosedur penyelesaian



sengketa kepegawaian di PTUN berdasarkan Perundang-undangan. Selain itu fokus terkait penilaian yuridis Terhadap Upaya Administratif sebagai Prosedur Penyelesaian Sengketa Hukum Kepegawaian Guna Mewujudkan Sistem PTUN yang Berkepastian Hukum.

## II. METODOLOGI PENELITIAN

Penulisan ini bertujuan untuk memecahkan permasalahan yang akan dibahas lebih luas secara ilmiah dan berdasar pada hukum. Dengan melakukan analisis berbagai aturan yang digunakan dengan fakta yang terjadi di lapangan, diharapkan dapat mencapai realitas mengenai upaya administratif dan kepastian hukumnya. Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan artikel ini adalah dengan pendekatan yuridis normatif. Aspek-aspek yang dibahas pada penulisan ini dikaji dengan aspek yuridis yang berdasarkan pada aturan-aturan yang berlaku serta norma dan teori hukum yang relevan.

Sumber bahan hukum yang digunakan dalam penulisan ini adalah bahan hukum primer yang meliputi peraturan-peraturan terkait perihal yang akan dibahas dalam artikel ini. Selain itu, sumber hukum sekunder juga dibutuhkan sebagai pendukung seperti buku-buku maupun literatur yang relevan dengan topik yang diangkat. Dalam analisis bahan hukum dalam tulisan ini, menggunakan teori-teori seperti negara hukum dan peradilan administratif. Serta didukung dengan argumentasi hukum yang kemudian hasil dari tulisan ini disajikan secara deskriptif.

## III. PEMBAHASAN

### A. Ketentuan hukum upaya administrasi sebagai prosedur penyelesaian sengketa kepegawaian di PTUN berdasarkan regulasi Perundang-undangan

Terdapat regulasi mengatur mengenai Disiplin PNS yang menyatakan bahwa PNS yang melakukan pelanggaran hukum disiplin sejatinya memang dijatuhi hukuman disiplin dan berdasarkan beberapa peraturan yang berlaku daya upaya hukum yang dapat dilakukan oleh PNS yang melakukan pelanggaran disiplin pegawai meliputi upaya yang sifatnya administratif yakni keberatan dan banding administratif atau pun dengan merujuk kepada peradilan administrasi atasan kepegawaian di dalam pengadilan tata usaha negara. Sedangkan dalam hal definisi sengketa keberagaman tersebut timbul sebagai hubungan kausalitas atas penetapan keputusan yang dikeluarkan oleh TUN yang mengatur bagian kepegawaian oleh badan dan atau pejabat yang kewenangannya mengenai kedudukan tentang kewajiban serta hak dan pembinaan bagi PNS. Mengenai upaya administratif baik secara keberatan maupun banding administrasi secara yuridis formal telah diatur di dalam beberapa regulasi. Di dalam regulasi berupa peraturan pemerintah yang tentang Disiplin PNS, Pasal 32 menjelaskan bahwa apabila seseorang PNS tidak dapat menerima keputusan sebagai penjatihan hukuman disiplin kepadanya maka dia dapat secara hukum melakukan upaya administratif yaitu berupa keberatan dan banding yang sifatnya administratif. Keberatan yang dilakukan atau upaya yang dilakukan yang dapat ditempuh PNS terjadi apabila PNS tersebut tidak puas terhadap penjahat hukuman disiplin yang diberikan oleh pejabat yang berwenang. Tetapi tidak semua hukuman yang sifatnya dijatuhkan sebagai hukuman disiplin dapat diajukan keberatannya ataupun bandingnya secara administratif hal tersebut terdapat limitatif dalam



ketentuan regulasi Pasal 33 dan Pasal 34 Peraturan Pemerintah, tentang Disiplin PNS.

Di dalam regulasi pasal 129 UU ASN memberikan pemaknaan bahwasanya semua jenis sengketa kepegawaian baik yang jenisnya berupa pelanggaran disiplin ataupun yang sifatnya pelanggaran tersebut non disiplin diselesaikan melalui upaya sifatnya administratif karena sebagaimana dalam pasal tersebut mengintikan bahwa seluruh sengketa yang diajukan oleh pegawai ASN yang mana tidak dapat menerima ataupun tidak merasakan puas terhadap keputusan yang diterima dalam ini adalah KTUN.

Kemudian penegasan kembali tertera di dalam Pasal 48 ayat 1 UU PTUN, di mana definisi dari upaya administratif adalah berpatokan pada suatu prosedural yang akan dan dilakukan atau ditempuh oleh seorang ataupun badan hukum apabila subjek tersebut merasa tidak puas dengan adanya keputusan yang dikeluarkan oleh tata usaha negara. Penegasan paling mendasar adalah tentang keberadaan undang-undang aparatur suatu negara di mana pasal 75 pada regulasi UU Administrasi Pemerintahan, kembali melakukan penegasan bahwa masyarakat yang merasa haknya dirugikan terhadap keputusan atau negara yang dikeluarkan oleh pejabat atau usaha negara dapat mengajukan dan melakukan upaya administratif kepada pejabat pemerintahan ataupun pihak yang berwenang atas pengeluaran keputusan yang dirasa merugikan hak yang bersangkutan. Dan di dalam regulasi Administrasi Pemerintahan, spesifiknya Pasal 75 ayat (5), tentang waktu yang disesuaikan dalam mengajukan keberatan yaitu 10 hari kerja dan jika tidak menyelesaikan sebagaimana waktu yang ditentukan tersebut maka keberatan dapat dianggap dikabulkan. Maka sebenarnya dapat diargumentasikan bahwa betapa pentingnya upaya administrasi dalam menyelesaikan sengketa administrasi yang timbul akibat dari keputusan yang dikeluarkan oleh pejabat tata usaha negara di mana makna dari keputusan yang dikeluarkan mengalami perluasan bukan penyempitan di mana badan ataupun pejabat atau usaha negara dapat dikatakan mengeluarkan sebuah penetapan yang sifatnya tidak hanya berorientasi pada tindakan hukum dalam sebuah ketetapan (*beschikking*) saja tetapi juga berupa tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pejabat tata usaha negara atau dalam istilah lain adalah berupa tindakan faktual.

Regulasi dari Mahkamah Agung, yakni Perma 8/2018 meregulasikan lebih dalam dan lebih lanjut tentang makna dari Pasal 75, 76, dan 77 regulasi Administrasi Pemerintahan (UUAP), tapi di samping itu pula lah mahkamah agung mengeluarkan regulasi lain yakni Perma 2/2019. Kedua Peraturan Mahkamah Agung tersebut memiliki relativitas di mana di dalam Pasal 2 Perma 2019 tersebut menyatakan tentang perbuatan yang bersifat melawan hukum oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berbentuk tindakan faktual sehingga betul memiliki kewenangan penuh untuk mengadili pada tingkat pertama di mana pada Pasal 10 menyatakan bahwa peradilan tata usaha negara merupakan peradilan umum yang memiliki kewenangan atas penindakan perbuatan melanggar hukum yang dilakukan oleh penguasa. Dengan adanya regulasi tentang aparatur suatu negara maka regulasi tersebut menggantikan regulasi tentang undang-undang kepegawaian yang telah dicabut dan dinyalakan tidak berlaku kembali dan hal tersebut memberikan implikasi bahwa sebenarnya seluruh sengketa yang dalam lingkupnya adalah kepada kepegawaian harus diselesaikan



melalui upaya yang bersifat administratif. Upaya administratif dilakukan sebagai cerminan dari rasa keadilan bagi pihak yang bersengketa baik bagi pegawai yang mendapatkan rasa ketidakpuasan atas keputusan yang dikeluarkan oleh pejabat alasan negara ataupun bagi pejabat tata usaha negara itu sendiri yang mengeluarkan keputusan. Mengulang dari hal yang tadi tentang regulasi peraturan pemerintah terkait disiplin PNS yang menyatakan bahwa tidak semua sengketa kepegawaian dapat diselesaikan melalui upaya administratif dan upaya administratif hanya bisa diajukan untuk jenis hukuman disiplin pegawai saja sedangkan tentang sengketa kepegawaian di luar aspek hukuman disiplin tidak dapat diajukan upaya administratif baik dari banding ataupun keberatan.

Di dalam regulasi administrasi pemerintahan penjelasan tentang up administrasi dijelaskan dalam ketentuan Pasal 1 angka 16. Namun terdapat perubahan yang sangat fundamentalis yakni di dalam ketentuan Pasal 75, 76, 77, serta 78 UUAP tersebut. Maknanya bahwa proses tersebut yaitu baik dalam segi keberatan maupun banding administratif merupakan salah satu upaya yang sifatnya premium remedium atau dengan kata lain adalah pilihan yang sifatnya pokok atau utama (Pasal 75). Permasalahan yang kedua adalah bahwa dengan persyaratan semua perkara yang mempersoalkan keputusan yang dikeluarkan oleh pejabat tun yang diterbitkan harus melalui mekanisme prosedural yang dalam hal ini adalah keberatan maupun banding administrasi dan tingkatnya adalah mengalami mekanisme internal sehingga adanya dorongan tentang daya upaya penyelesaian sengketa melalui mekanisme non litigasi tetapi tidak semuanya pejabat TUN ataupun badan TUN memiliki mekanisme tersebut. Bahwa mengacu pada regulasi Perma 6/2018 tentang pedoman penyelesaian sengketa administrasi setelah menempuh upaya administrasi itu sifatnya mandatory atau sebuah kewajiban yang layaknya harus dipenuhi dan pemberlakuan tersebut adalah terhadap semua sengketa TUN. Artinya bahwa selesainya sengketa TUN haruslah terlebih dahulu melakukan upaya administratif yakni keberatan atau banding. Apabila setelah melakukan upaya tersebut tidak membuahkan hasil, barulah sengketa diajukan ke PTUN. Regulasi mendasar lain adalah terkait peraturan kepala BKN No. 6 Tahun 2022, yang menspesifikkan bahwasanya upaya administratif sendiri dilakukan bila ASN tak puas atas penjatuhan hukuman disiplin yang ditujukannya, spesifikasi mengenai peregulasian upaya administratif, dapat ditemukan dalam beberapa ketentuan pasal, diantaranya adalah Pasal 1, Pasal 50 dan Pasal 36 yang intinya bahwa upaya administratif dilakukan setelah ASN tak puas dengan surat keputusan sebagai penjatuhan disiplin yang dijatuhkan kepadanya dari atasannya atau pihak yang berwenang.

Dalam regulasi Administrasi Pemerintahan, Pasal 1 angka 16 menjelaskan tentang upaya administrasi. Namun, Pasal 75, 76, 77, dan 78 UUAP mengalami perubahan fundamental. Hal ini berbeda dengan undang-undang sebelumnya yang mengatur mekanisme upaya administrasi melalui prosedur internal yang telah diatur oleh regulasi tertentu. Permasalahan kedua adalah bahwa semua perkara yang mempersoalkan keputusan pejabat TUN harus melalui mekanisme keberatan atau banding administratif secara internal, meskipun tidak semua pejabat TUN memiliki mekanisme tersebut. Berdasarkan Perma 6/2018, penyelesaian sengketa TUN harus melalui upaya administratif yang wajib dilakukan terlebih dahulu sebelum dapat diajukan ke PTUN. Regulasi lain yang relevan adalah Peraturan



Kepala BKN No. 6 Tahun 2022 tentang Peraturan Pelaksanaan PP No 94/2021 yang menjelaskan mekanisme upaya administratif dalam kasus penjatuhan hukuman disiplin kepada ASN. Pasal 1, Pasal 50, dan Pasal 36 mengatur tentang spesifikasi upaya administratif yang dilakukan setelah ASN tidak puas dengan keputusan atasannya atau pihak yang berwenang. Sesuai dengan regulasi UU ASN ketentuan Pasal 129 yang pada intinya adalah tentang upaya administratif. Keberatan diajukan untuk dan kepada atasan pejabat yang memiliki hak wewenang untuk menyanksi disertai muatan alasan-alasan keberatan dan selanjutnya tembusan dari hal tersebut adalah ditujukan kepada pejabat TUN yang memiliki kewenangan untuk memberikan sanksi.

### **B. Penilaian Yuridis Terhadap Upaya Administratif sebagai Prosedur Penyelesaian Sengketa Hukum Kepegawaian Guna Mewujudkan Sistem PTUN yang Berkepastian Hukum**

Segala sengketa yang muncul dalam masyarakat harus diselesaikan melalui penyelesaian hukum tata usaha negara baik masyarakat kepada daerah maupun dengan badan hukum perdata yang berfokus pada bidang tata usaha negara. Upaya ini dapat melalui peradilan tata usaha negara menggunakan upaya administrasi. Upaya administratif dilakukan jika seseorang atau individu tidak puas terhadap (KTUN) yang dikeluarkan pihak berwenang (Azzahrawi, et al., 2019).

Berdasarkan Pasal 75 ayat (1) UU Nomor 30 Tahun 2014, tertulis bahwa upaya administratif itu perlu dilakukan. Dalam regulasi ini PTUN memperoleh suatu kewenangan yakni sengketa tata usaha negara dengan objek sengketa berupa tindakan faktual atau tindakan administrasi pemerintah / ASN. Dalam penyelesaian sengketa berdasarkan tindakan administratif, terdapat standar yang bertentangan antara PTUN dan PTUN, yaitu berdasarkan regulasi Pasal 75 dan 76 APG dengan Pasal 48 dan 51 (3). Penyebab timbulnya persoalan mengenai pengadilan mana yang sebenarnya memiliki yurisdiksi untuk upaya penerimaan, pemutusan, penyelidikan dan penyelesaian persengketaan terdapat hal menarik yakni adanya banding administratif di dalamnya. Atau dalam hal penanganan konflik perburuhan di pengadilan, ketika tindakan setelah aduan yang bersifat administratif diajukan ke BAPEK, sesuai ketentuan Peraturan Dewan Pemerintah No. 53 Tahun 2010. Guna mengatasi masalah tersebut perlu dijelaskan mengenai bagaimana kedudukan antara UU PTUN 1986 yang dalam hal ini adalah undang-undang PTUN dengan UU No 9 Tahun 2004 (perubahan pertama), serta UU Tahun 2009 tentang PTUN yang kemudian disebut dengan UU PERATUN dengan regulasi UU Administrasi Pemerintahan Tahun 2014.

Ditinjau dari asas keutamaan hukum antara hukum substantif dan hukum formal, hukum formal merupakan regulasi khusus dari hukum substantif yakni hukum materiil, jika dilihat secara general dari perspektif yurisprudensi adalah undang-undang khusus membatalkan/membatalkan undang-undang umum, tetapi dilihat dari asas lain, ini berarti undang-undang baru membatalkan/menghapuskan undang-undang lama, undang-undang AP yang baru lebih tinggi daripada undang-undang eksekutif. Berangkat dari masalah ini, dalam menyikapi masalah tersebut perlu kita lihat pengertian sebenarnya bahwa hukum materiil telah lebih dulu ada dari hukum acara formil, dimana hukum materiil selanjutnya ditegakkan oleh hukum formil. UU AP dibentuk setelah UU Peratun, maka jika terdapat substansi



pasal yang bertentangan satu sama lain, yang lebih berlaku adalah peraturan terbaru yakni UU AP (Harahap, 2002).

Sebelum dibentuknya pelaksanaan PP Pasal 129 UU ASN dan pemberlakuan peraturan pelaksanaannya, sengketa terkait Banding Administratif yang melibatkan pemecatan dengan tidak hormat atau pemecatan dengan hormat tetapi tidak atas permintaan sendiri berdasarkan hukuman disiplin akan ditangani oleh BAPEK. Jika sebelumnya PT. TUN Jakarta memiliki wewenang mutlak dalam pengadilan tingkat pertama, kewenangan mutlak tersebut akan beralih ke PTUN Jakarta jika BAPEK masih menjadi Tergugat dan dianggap setara dengan Badan Pertimbangan ASN. Namun, jika BAPEK tidak lagi menjadi Tergugat, penanganan sengketa kepegawaian dapat memiliki standar ganda di mana gugatan dapat diterima baik di PTUN Jakarta maupun di PT. TUN Jakarta. Selain itu, jika pejabat yang menerbitkan surat keputusan ditetapkan sebagai objek sengketa, maka wewenang penanganan sepenuhnya akan dipegang oleh PTUN (Azzahrawi, et al., 2019)

Dalam hal ini digunakan standar ganda untuk menghindari perselisihan tentang kepegawaian, karena peraturan BAPEK masih berlaku dan belum dihapuskan serta PP 53 Tahun 2010 masih berlaku, sehingga regulasi ini pada prinsipnya mencerminkan perlakuan hukum yang *lex specialis*. . perintah atau peraturan lain yang mengatur tentang kewenangan PTUN dalam penyelesaian perselisihan perburuhan, khususnya dalam hal pemberhentian tidak dengan hormat/tidak hormat tanpa permohonan tersendiri untuk hukuman disiplin, demikian pula penyelesaian perselisihan sehubungan dengan nasihat pegawai PTUN pengurus (BAPEK) adalah pengadilan yang berwenang mutlak di tingkat pertama tetap PT. TUN (Pengadilan Tata Usaha Negara) Jakarta.

Penanganan sengketa kepegawaian menimbulkan berbagai dampak positif dan negatif. Akibat negatif dari hal tersebut ialah waktu penyelesaian perkara mengenai pemecatan PNS/ASN dikarenakan semakin panjangnya hukuman disiplin pada ASN/PNS yang bermasalah. Proses penanganan perkara yang awalnya hanya dua tingkat yakni PT.TUN Jakarta dan Mahkamah Agung, sekarang menjadi tiga tingkat yakni PTUN, PT TUN dan MA. Hal tersebut tampak kontradiksi jika tujuan UU AP adalah mempermudah tercapainya keadilan dalam masyarakat. Di lain sisi, akibat positif akan timbul apabila suatu saat ketika memberhentikan PNS/ASN yang mana posisi BAPEK tidak lagi sebagai tergugat melainkan Pejabat yang membuat Surat Keputusan Pemberhentian. Melalui cara ini, persidangan yang diajukan di PTUN di domisili tergugat yang pasti cenderung lebih dekat dengan kediaman tergugat.

Selain itu, akan terjadi pemerataan kasus PHK PNS/ASN akibat tindakan disipliner yang semula terbatas pada PT TUN Jakarta, kemudian merebak ke setiap PTUN di Indonesia. Dalam regulasi UU AP yang menjelaskan bahwa PTUN memiliki wewenang dalam menyelesaikan sengketa administrasi, hal ini dinilai cukup efisien bagi para pihak yang berkepentingan dalam mencari keadilan hak-haknya yang dilanggar oleh pemerintah. Dengan tetap mengikuti prosedur upaya administratif terlebih dahulu. Dengan hal ini, apabila upaya administratif yang sedang dilakukan dan sedang berlangsung di pengadilan dengan ruang lingkup wilayah kota dan tidak perlu memikirkan pengajuan ke PTTUN yang memerlukan lebih banyak biaya., dalam regulasi tersebut upaya administratif yang



dimaksud dapat diajukan oleh penggugat di PTUN tingkat pertama. Sedemikian rupa sehingga dengan mewajibkan semua persoalan yang melibatkan KTUN harus dilakukan Upaya Administratif terlebih dahulu dan menjadikan PTUN sebagai pengadilan yang memandu hasil banding, pendekatan ini memiliki semangat yang sama, tahu membawa kenyamanan dan kecepatan, akses mudah dan hemat bagi masyarakat guna memperoleh keadilan (Harahap, 2002).

### C. Analisis Kasus

Dalam studi kasus mengenai hukum kepegawaian dalam peradilan administrasi di Indonesia dapat diperjelas lebih lanjut dalam perkara NOMOR: 8/G/2019/PTUN.SMG. Dimana pihak yang terlibat melibatkan antara perseorangan yang didalam sini adalah mantan PNS di Kota pemalang dan pemerintahan yang berjalan sebagai bupati Pemalang. Perkara ini diajukan pada 22 Februari 2019 oleh penggugat atas nama Firnawan Hendraya sebagai mantan PNS di kota Pemalang dan tergugat adalah bupati pemalang sendiri. Dalam perkara ini, objek sengketa yang dipermasalahkan adalah keputusan Bupati Pemalang Nomor: 888/02/Tahun 2018 Tentang Pemberhentian Karena Melakukan Tindak Pidana Kejahatan Jabatan Atau Tindak Pidana Kejahatan Yang Ada Hubungannya Dengan Jabatan yang ditujukan untuk saudara Firnawan Hendraya yang dikeluarkan pda 31 oktober 2018. Secara garis besar dalam surat putusan tersebut adalah pemberhentian secara tidak terhormat sebagai PNS karena suatu hal yang telah dilakukan Firnawan yaitu kasus korupsi yang menjadikannya pelaku dan terpidana berdasarkan putusan yang dikeluarkan oleh pengadilan negeri tipikor sebagai instansi yang berwenang dalam bidangnya di Semarang.

Tindak pidana kejahatan dalam jabatan merupakan kejahatan yang dilakukan oleh suatu atau para pejabat dalam periode masa kerjanya. Terjadi penyalagunaan wewenang oleh pemegang kekuasaan dalam pejabat yang menyebabkan kerugian pada masyarakat luas. Kejahatan dalam jabatan diatur lebih luas dalam kitab UU Hukum Pidana bab XXVIII.. Untuk studi kasus ini, penggugat sebagai mantan PNS Pemalang memenuhi unsur pidana yang dimaksud atau penggelapan dana. Firnawan menjalankan hukuman yang dikeluarkan sejak tahun 2014 berupa hukuman pidana penjara selama satu tahun dan denda Rp 50.000.000,- secara *incracht*. Kemudian pada tahun 2016 penggugat mendapatkan hukuman disiplin atau penurunan setingkat dalam jabatan selama tiga tahun. Disaat penggugat sedang menjalani masa hukuman disiplin, dikeluarkan kembali SK pemberhentian Firnawan oleh keputusan bupati pemalang tentang pemberhentian secara tidak hormat oleh pihak yang bersangkutan. Hal ini lah yang membawa Firnawan mengajukan masalah ini ke meja hijau dan menggugat pemerintahan dengan berbagai alasan yang merugikan si pengugat. Akan tetapi, mengingat penggugat tidak melakukan upaya administrasi sebagaimana dijelaskan sebelumnya. Penggugat dinyatakan gugatan penggugat tidak diterima dan mengganti biaya perkara yang dibebankan keseluruhan sebesar Rp 398.500 berdasarkan keputusan bupati Pemalang.

Masuk kedalam analisa kasus tersebut, dinyatakan bahwa gugatan Firnawan ditolak karena pengajuan penyelesaian sengketa yang tidak sesuai dengan pedoman administrasi dalam pasal 129 ayat 2,3 dan 4 UU No 5 tahun 2014.



Tertulis dalam UU yang dimaksud upaya penyelesaian administrasi harus terlebih dahulu menempuh prosedur keberatan kemudian banding administrasi. Akan tetapi penjelasan dalam pasal 1 (16) baik pasal 75,76,77, dan 78 dalam administrasi pemerintahan yakni tujuan disatukan peradilan administrasi dan upayanya, terdapat kelonggaran dalam upaya penyelesaian administrasi baik dalam pengajuan banding dan gugatan. Hal ini juga sejalan dengan makna pasal 48 ayat (1) UU No.5 tahun 1986 tentang peradilan tata usaha negara yang secara garis besar bermakna bahwa mereka diberi kewenangan untuk menyelesaikan urusan sengketa Administrasi Tata Usaha Negara. Namun perbedaan makna hukum dengan UU PTUN yang mengharuskan upaya administrasi terhadap sengketa administrasi pemerintahan yang sudah diatur mekanismenya dalam undang-undang. Peraturan yang kembali mengatur mengenai hal ini dijelaskan dalam PERMA RI Ayat (1) dan (2) No.6 2018 dimana ketentuan yang dijelaskan adalah upaya yang harus ditempuh dalam proses peradilan administrasi adalah wajib hukumnya dan berlaku bagi segala sengketa tata usaha negara. Hal ini juga diberlakukan untuk UU ASN akan upaya administratif untuk semua jenis sengketa kepegawaian. Berbagai perbedaan dalam makna aturan yang sudah dijabarkan di atas adalah bukti ketidakpastian hukum yang diterima oleh seluruh masyarakat Indonesia termasuk akan kejelasan prosedur yang seharusnya ditempuh Firnawan. Jika wajib dalam melakukan upaya administratif bagaimana prosedur yang harus dilakukan dalam upaya keberatan maupun dalam gugatan. Masih banyak perihal kejelasan yang dapat di atur dalam aturan-aturan tersebut untuk mendapatkan ketentuan yang jelas agar masalah saudara Firnawan tidak terjadi kembali. Adanya kekaburan dalam pemilihan aturan manakah yang menjadi acuan dalam menjalankan hukum acara PTUN tersebut, pengadilan tata usaha negara yang berwenang untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara tetap berjalan sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya dengan sebagaimana mestinya. Dalam analisa kasus ini, praktek implementasi berdasarkan peraturan yang berlaku dalam ASN dan kepegawaian, adalah segala badan hukum(perdata) ataupun perorangan sebagai penggugat yang menggugat di pengadilan PTUN harus melalui segala prosedur administrasi sesuai dengan ketentuan UU No.5 Tahun 1986 tentang Peradilan tata usaha negara. Kemudian hakim dapat melihat dan menolak gugatan apabila kasus yang terjadi tidak ada upaya administratif yang belum dipergunakan oleh yang bersangkutan.

#### IV. KESIMPULAN

1. Regulasi mengenai ASN yang dijatuhkan hukuman disiplin memang sejatinya harus menempuh upaya administratif terlebih dahulu sebelum akhirnya mengajukan gugatan ke pengadilan dan dalam hal ini adalah PTUN. Beberapa regulasi yang menjelaskan upaya administrasi sebagai prosedur penyelesaian sengketa kepegawaian diantaranya adalah UU PTUN 1986, UU Administrasi Pemerintahan 2014, UU ASN 2014, PP No. 94/2021, Perma No.8/ 2018, Perma No. 2/ 2019, serta PERKA BKN No.6/2022 yang kesemuanya itu menyatakan bahwa upaya administratif dilakukan sebagai upaya atas ketidakpuasan atas penjatuhan hukuman disiplin kepada ASN. Dan sebelum adanya gugatan ke pengadilan, ASN terlebih dahulu menjalani upaya administratif dengan cakupan intinya adalah upaya banding ataupun upaya keberatan sebagai upaya



administrasinya. Jadi, prosedur dalam menyampaikan ketidakpuasan atas hukuman yang dijatuhkan kepada ASN, terlebih dahulu melakukan upaya administratif dan tidak langsung mengajukan gugatan ke PTUN, agar tidak cacat prosedural dan berakibat pada penolakan atas gugatan tersebut.

2. Bahwa Hukum materiil dan formil peraturan yang mengatur upaya administratif dengan penyelesaian sengketa kepegawaian. Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum AP, dalam kedudukannya antara hukum formil dan hukum substantif, seolah-olah hukum substantif muncul lebih dahulu daripada hukum formil, dalam hal ini Hukum Tata Negara dibentuk sebagai hukum formil lebih dahulu daripada hukum AP. sebagai hukum substantif. Pembagian hukum menjadi hukum substantif (substantive law) dan hukum formal (adjective) menggunakan fungsinya sebagai kriterianya. Hukum substantif adalah sistem hukum yang mengatur substansi atau isi dari keterkaitan hak dan kewajiban, hukum formal yang mengatur pelaksanaan atau penegakan hak substantif. Berdasarkan parameter dalam masa berlakunya, dibagi menjadi hukum saat ini atau yang sering disebut *ius constitutum* dan hukum masa depan atau yang biasa disebut dengan *ius constituendum*. Berdasarkan pembagian dalam konsep hukum tersebut, disimpulkan bahwa upaya administratif yang dilakukan harus sesuai dengan prosedur dalam peraturan yang berlaku. Baik peraturan yang memiliki kekuatan yang ada di tingkatan utama dan bergantung pada badan ataupun pejabat yang berwenang dalam penyelesaiannya.

### DAFTAR PUSTAKA

#### A. Regulasi

1. UU Nomor 5 Tahun 1986
2. UU Nomor 30 Tahun 2014
3. UU Nomor 5 Tahun 2014
3. PP Nomor 94 Tahun 2021
4. Perma Nomor 8 Tahun 2018
5. Perma Nomor 2 Tahun 2019
6. Perka BKN Nomor 6 Tahun 2022
7. No perkara : NOMOR: 8/G/2019/PTUN.SMG

#### B. Artikel

- Azzahrawi, Azzahrawi, Husni Djalil, and Zahratul Idami. 2019. "Wewenang Dan Kendala Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Menyelesaikan Sengketa Kepegawaian Setelah Upaya Administratif ." *Syiah Kuala Law Journal* 3, no. 2 202-221
- Harahap, Zairin. Jakarta, 2002. "Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, (Edisi Revisi)." *RajaGrafindo Persada* 26-29
- Pandeiroot, Eugenia Gloria Esther. 2021. "Upaya Administratif Dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Di Tinjau Dari Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan." " *LEX ADMINISTRATUM* 9, no. 2
- Setiadi, Wacipto. 1994. "Hukum Acara Pengadilan Tata Usaha Negara Suatu Perbandingan." *RajaGrafindo Persada* 88-92.



Sodiq, Mochamad Muslich Haji. 2021. "Upaya Administratif dalam Penyelesaian Sengketa Kepegawaian ." *Jurnal Cakrawala Hukum Vol 12. No.1* 63-67

### C. Website

Wahyunadi, Yodi Martono, and MH SH. 2016. *Kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Sistem Peradilan di Indonesia*. Accessed 4 4, 2023. [https://ptun-jakarta.go.id/wp-content/uploads/file/berita/daftar\\_artikel/Kompetensi%20Pengadilan%20Tata%20Usaha%20Negara%20Dalam%20Sistem%20Peradilan%20Di%20Indonesia.pdf](https://ptun-jakarta.go.id/wp-content/uploads/file/berita/daftar_artikel/Kompetensi%20Pengadilan%20Tata%20Usaha%20Negara%20Dalam%20Sistem%20Peradilan%20Di%20Indonesia.pdf) (2016).