



**WEWENANG DAN KENDALA PENGADILAN TATA USAHA NEGARA DALAM
MENYELESAIKAN SENGKETA KEPEGAWAIAN SETELAH UPAYA
ADMINISTRATIF**

***AUTHORITY AND OBSTACLES OF COUNTRY BUSINESS COURT IN
COMPLETING STANDARDS IN AFTER ADMINISTRATIVE EFFORTS***

Azzahrawi

Pengadilan Tata Usaha Negara
Jalan Moch. Thahir, Nomor 25, Lueng Bata, Banda Aceh
e-mail : azzahrawi82@yahoo.com

Husni Djalil

Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala
Jalan Putroe Phang No.1. Darussalam, Provinsi Aceh, 23111
e-mail: husnijalil@unsyiah.ac.id

Zahratul Idami

Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala
Jalan Putroe Phang No.1. Darussalam, Provinsi Aceh, 23111
e-mail: zahratulidami_isa@unsyiah.ac.id

Diterima: 31/10/2018; Revisi: 01/11/2018; Disetujui: 23/05/2019

Abstrak - Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana wewenang Pengadilan Tata Usaha Negara dalam menyelesaikan sengketa kepegawaian setelah upaya administratif beserta permasalahan/kendala dan upaya mengatasi permasalahan/kendala tersebut. Penelitian ini menggunakan metode penelitian Yuridis Normatif yaitu penelitian yang mengkaji studi dokumen, yakni menggunakan berbagai data sekunder seperti Peraturan Perundang-undangan, teori hukum dan beberapa pendapat para ahli serta menggunakan analisis kualitatif yakni dengan menjelaskan data-data yang ada dengan kata-kata atau pernyataan bukan dengan angka-angka. Hasil dari penelitian ini dapat disimpulkan dengan telah disahkannya UU AP telah melahirkan paradigma baru dalam penyelesaian sengketa kepegawaian setelah melalui upaya administratif berupa perubahan kewenangan/kompetensi absolut dari yang semula merupakan kewenangan PT TUN menjadi kewenangan PTUN ditinjau dari pembagian sistem hukum formil materil, undang-undang dalam perspektif ilmu hukum, dan asas preferensi hukum. Kendala/ permasalahannya seperti akan lamanya proses berperkara yaitu Pengadilan tingkat pertama, banding dan kasasi. Kemudian belum dibentuknya Peraturan Pelaksana dari ketentuan Pasal 129 UU ASN, akan terjadi pemeriksaan ganda terhadap sengketa kepegawaian dimaksud antara PT TUN Jakarta dengan PTUN Jakarta. upaya untuk mengatasi kendala tersebut, seperti Mahkamah Agung mengeluarkan Peraturan Mahkamah Agung untuk mengisi kekosongan hukum terhadap masalah tersebut, kemudian agar Pemerintah segera membentuk Peraturan Pelaksana dari Pasal 129 UU ASN, serta Pemerintah dan DPR melakukan revisi terhadap UU Peratun agar disesuaikan kembali dengan UU AP sebagai hukum materil dari Pengadilan Tata Usaha Negara.

Kata Kunci : Wewenang, Pengadilan Tata Usaha Negara, Sengketa Kepegawaian, Upaya Administratif.

Abstract - This study aims to determine how the authority of the State Administrative Court in resolving staff disputes after administrative efforts along with problems / obstacles and efforts to overcome these problems / obstacles. This study uses a juridical normative research method that is research that examines the study of documents, which uses a variety of secondary data such as legislation, legal theory and some opinions of experts and uses qualitative analysis by explaining existing data with words or statements not by numbers. The results of this study can be concluded with the ratification of the AP Law has given birth to a new paradigm in the settlement of personnel disputes after administrative efforts in the form of absolute authority / competency changes from what was originally the authority of PT TUN under the authority of the Administrative Court in terms of formal legal system distribution in the perspective of law, and the principle of legal preference.

Constraints / problems such as the length of the litigation process are the first court, appeal and cassation. Then the implementation of the Implementing Regulations from the provisions of Article 129 of the ASN Law has not been established, there will be a double examination of the personnel dispute referred to between PT TUN Jakarta and the PTUN Jakarta. efforts to overcome these obstacles, such as the Supreme Court issued a Supreme Court Regulation to fill the legal vacuum on the issue, then the Government immediately formed an Implementing Regulation of Article 129 of the ASN Law, and the Government and Parliament revised the Administrative Law to be re-adjusted to the AP Law as material law of the State Administrative Court.

Keywords : Authority, State Administrative Court, Civil Service Disputes, Administrative Efforts.

PENDAHULUAN

Kehadiran Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disingkat UUAP) memberi perubahan yang cukup signifikan dalam hukum materil maupun hukum formil dalam proses beracara di Peradilan Tata Usaha Negara. Perubahan tersebut antara lain, rivitalisasi makna keputusan tata usaha negara, adanya pengujian tentang penyalahgunaan wewenang yang bertitik singgung dengan hukum pidana, terbukanya peluang pengujian terhadap perbuatan melawan hukum pemerintah (*onrechtmatigeoverheidsdad*), termasuk lahirnya paradigma baru terhadap Upaya Administratif yang konsep awalnya sudah diatur dalam UU Peratun.¹

Konsep awal tentang Upaya Administratif yang sudah diatur dalam UU Peratun yaitu dalam ketentuan Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang mengatur sebagai berikut:

- (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 batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/administratif yang tersedia.*
- (2) *Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan.*

Penjelasan Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tersebut pada ayat (1) menjelaskan Upaya administratif adalah suatu prosedur yang dapat ditempuh oleh seseorang atau badan hukum perdata apabila ia tidak puas terhadap suatu keputusan tata usaha negara. Prosedur tersebut dilaksanakan dilingkungan pemerintahan sendiri dan terdiri atas dua bentuk. Dalam hal penyelesaiannya itu harus dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari yang mengeluarkan keputusan yang bersangkutan, maka prosedur tersebut dinamakan “banding administratif”. Kemudian di ayat (2) menjelaskan apabila seluruh prosedur dan

¹ Irvan Mawardi, *Paradigma Baru PTUN, Respon Peradilan Administrasi terhadap demokrasi*, Thafa Media, Yogyakarta, 2016, hlm.181.

kesempatan tersebut pada penjelasan ayat (1) telah ditempuh, dan pihak yang bersangkutan belum merasa puas, maka barulah persoalannya dapat digugat dan diajukan ke Pengadilan.

Kemudian menindaklanjuti ketentuan Pasal 48 UU Peratun tersebut Mahkamah Agung telah mengeluarkan Surat Edaran Mahkamah Agung RI Nomor 2 tahun 1991 tentang Petunjuk Pelaksanaan Ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, disebutkan:

IV.1. yang dimaksud Upaya Administratif adalah:

- a. Pengajuan surat keberatan (*Bezwaarscriff Beroep*) yang diajukan kepada Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan (Penetapan/Beschikking) semula.
- b. Pengajuan Banding Administratif (*administratif Beroep*) yang ditujukan kepada atasan atau instansi lain dari Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan yang berwenang memeriksa ulang keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan.

- IV.2. a. Apabila peraturan dasarnya hanya menentukan adanya upaya administratif berupa peninjauan surat keberatan, maka gugatan terhadap Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan diajukan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara;
- b. Apabila peraturan dasarnya menentukan adanya upaya administratif berupa keberatan dan atau mewajibkan surat banding administratif, maka gugatan terhadap Keputusan Tata Usaha Negara yang telah diputus dalam tingkat banding administratif diajukan langsung kepada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dalam tingkat pertama yang berwenang.

Lebih lanjut berkaitan dengan kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara untuk menerima, memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa setelah melalui upaya administratif tersebut diatur dalam ketentuan Pasal 51 ayat (3) yaitu: "*Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan di tingkat pertama sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48*". Selanjutnya dalam ayat (4) disebutkan juga: "*Terhadap putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) dapat diajukan permohonan kasasi.*"

Berdasarkan hal tersebut di atas, jelaslah bahwa terhadap sengketa yang aturan dasarnya ada mengatur konsep penyelesaian sengketa melalui upaya administratif. Apabila bentuknya berupa keberatan maka apabila tidak puas terhadap keberatan tersebut dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) tingkat pertama. Sedangkan yang tersedia konsep keberatan dan banding administratif atau banding administratif yang tidak puas terhadap upaya tersebut dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT TUN).

Selanjutnya berkaitan dengan paradigma baru terhadap Upaya Administratif dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yaitu diatur dalam Bab Khusus, yakni Bab X tentang Upaya Administratif yakni, dalam ketentuan Umum Pasal 1 angka (16) dan Pasal 75 sampai dengan Pasal 78. Dalam ketentuan Pasal 1 angka 16 menyebutkan “*Upaya Administratif adalah proses penyelesaian sengketa yang dilakukan dalam lingkungan Administrasi Pemerintahan sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan dan/atau Tindakan yang merugikan.* Kemudian lebih lanjut disebutkan dalam Pasal 75 ayat (1) menyebutkan “*Warga Masyarakat yang dirugikan terhadap Keputusan dan/atau Tindakan dapat mengajukan Upaya Administratif kepada Pejabat Pemerintahan atau Atasan Pejabat yang menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan.*”

Untuk bentuk Upaya Administratif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 75 ayat (1) selanjutnya disebutkan dalam ayat (2) yaitu terdiri dari keberatan; dan banding, selanjutnya dari ketentuan yang mengatur tentang konsep upaya administratif (Pasal 76 s/d Pasal 78) dapat diketahui bagaimana sistem pelaksanaan/ mekanisme pengajuan penyelesaian sengketa melalui upaya administratif. Upaya administratif yang dimaksud merupakan suatu rangkaian yang harus dilalui/dilaksanakan sebelum mengajukan gugatan ke Pengadilan sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 76 ayat (3) yaitu: *Dalam hal Warga Masyarakat tidak menerima atas penyelesaian banding oleh Atasan Pejabat, Warga Masyarakat dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan.* yang di maksud Pengadilan disini sesuai ketentuan Pasal 1 angka 18 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan adalah Pengadilan Tata Usaha Negara.

Dengan demikian dari ketentuan tersebut di atas, konsep Upaya Administratif dalam Pasal 75 s/d Pasal 76 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tersebut mensyaratkan sebelum mengajukan gugatan ke Pengadilan dapat terlebih dulu mengajukan jalur penyelesaian sengketa melalui upaya administratif dan apabila tidak bisa menerima hasil keputusan banding administratif baru dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara tingkat pertama, berbeda dengan versi UU Peratun yang berwenang Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, khususnya Pasal 48 dan Pasal 51 ayat (3) tersebut masih berlaku sampai dengan sekarang, sedangkan hal tersebut juga telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, sehingga telah menimbulkan kesan terjadinya pertentangan norma yang mengatur tentang kewenangan

untuk menerima, memutus, memeriksa dan menyelesaikan sengketa yang tersedia upaya administratif berupa banding administratif antara PTUN dan PT TUN.

Dalam hal demikian rupa akan menjadi permasalahan disaat nantinya akan menyelesaikan perkara-perkara yang demikian, seperti sengketa yang tersedia konsep penyelesaiannya melalui Upaya Administratif seperti sengketa kepegawaian. Salah satu konsep penyelesaian sengketa melalui Upaya Administratif adalah penyelesaian sengketa kepegawaian. Sengketa Kepegawaian adalah sengketa/perselisihan yang timbul sebagai akibat ditetapkannya Keputusan Tata Usaha Negara di bidang kepegawaian oleh Badan atau Pejabat yang berwenang mengenai kedudukan, kewajiban, hak dan pembinaan Pegawai Negeri Sipil.² Untuk penyelesaian sengketa kepegawaian itu sendiri pada mulanya diatur dalam ketentuan Pasal 35 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, yaitu yang menyatakan sebagai berikut:

- (1) *Sengketa kepegawaian diselesaikan melalui Peradilan Tata Usaha Negara.*
- (2) *Sengketa kepegawaian sebagai akibat pelanggaran terhadap peraturan disiplin Pegawai Negeri Sipil diselesaikan melalui upaya banding administratif kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian.*
- (3) *Badan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), ditetapkan dengan Peraturan pemerintah.*

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, penyelesaian sengketa kepegawaian diselesaikan melalui Peradilan Tata Usaha Negara, kecuali sengketa kepegawaian sebagai akibat pelanggaran terhadap peraturan disiplin Pegawai Negeri Sipil diselesaikan melalui banding administratif kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian. Tentang hal ini sebagaimana telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri. Menurut ketentuan Pasal 1 angka 6 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil yang dimaksud dengan Upaya administratif adalah prosedur yang dapat ditempuh oleh PNS yang tidak puas terhadap hukuman disiplin yang dijatuhkan kepadanya berupa keberatan atau banding administratif.

Upaya administratif terdiri dari Keberatan dan Banding Administratif sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 7 dan angka 8 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri, yang dimaksud dengan Keberatan adalah upaya administratif yang dapat ditempuh oleh PNS yang tidak puas terhadap hukuman disiplin

²Soegeng Prijodarminto, *Sengketa Kepegawaian Sebagai Bagian dari Sengketa Tata Usaha Negara*, Pradnya Paramita. Jakarta, 1993. hlm.12-13

yang dijatuhkan oleh pejabat yang berwenang menghukum kepada atasan pejabat yang berwenang menghukum. 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.

Berkaitan dengan penyelesaian sengketa kepegawaian melalui Upaya Administratif, maka dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara juga telah menghadirkan paradigma baru dalam penyelesaian sengketa kepegawaian, yakni untuk semua sengketa kepegawaian disebutkan penyelesaiannya melalui upaya administratif, hal ini sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 129 sebagai berikut.

- (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.*

Ketentuan Pasal 129 UU ASN tersebut di atas, secara tegas juga telah mengatur bahwa penyelesaian sengketa kepegawaian yang disebut dengan sengketa pegawai ASN diselesaikan melalui upaya administratif dengan bentuk keberatan dan banding administratif yang selanjutnya mengenai hal tersebut dalam ketentuan ayat (5) dinyatakan akan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah, namun sampai saat ini belum ada atau belum dibentuk tentang Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud, padahal UU ASN tersebut telah menggantikan UU kepegawaian yang sebelumnya. Inilah yang menjadi salah satu permasalahan juga dalam penyelesaian sengketa kepegawaian yang perlu segera di perhatikan oleh pemerintah untuk menindaklanjuti maksud dari Pasal 129 ASN tersebut.

Dalam Bab Ketentuan Peralihan dan Ketentuan Penutup dalam undang-undang tersebut, khususnya dalam Pasal 139 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang mengatur sebagai berikut.

“Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, semua peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 Nomor 55, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3041) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 169, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3890) dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dan belum diganti berdasarkan Undang-Undang ini.”³

Berdasarkan ketentuan tersebut, dikarenakan belum diatur lebih lanjut berkaitan dengan peraturan pemerintah pelaksana dari Pasal 129 UU ASN dan belum dibentuknya Badan Pertimbangan ASN, maka untuk mengisi kekosongan hukum atau tidak jelasnya tentang hukum dihubungkan dengan ketentuan Pasal 139 di atas, maka dilihat dari peraturan pelaksana yang tentang kepegawaian yang masih berlaku dan ada ketentuan yang mengatur tentang upaya administratif adalah Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, yang telah mengatur tentang upaya administratif terhadap PNS yang tidak menerima keputusan atas pemberian hukuman disiplin dapat mengajukan upaya penyelesaiannya melalui upaya administratif berupa keberatan dan banding administratif khusus terhadap hukuman disiplin berupa pemberhentian dengan hormat bukan atas permintaan sendiri dan pemberhentian dengan tidak hormat, banding administratif tersebut ditujukan kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian (ASN). Perbedaan antara peraturan sebelumnya yang mengatur penyelesaian sengketa kepegawaian dengan UU ASN adalah peraturan sebelumnya yang terdapat pengaturan berkaitan dengan upaya administratif terdapat dalam PP Nomor 53 Tahun 2010, sedangkan UU ASN mensyaratkan semua penyelesaian sengketa kepegawaian diselesaikan melalui upaya administratif seperti yang telah di atur dalam ketentuan Pasal 129 UU ASN.

Jika Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 yang berlaku sebagai penyelesaian persoalan dikarenakan belum adanya Peraturan Pemerintah yang berbentuk Pedoman pelaksanaan dari Pasal 129 UU ASN, maka Persoalan selanjutnya bagaimana tentang kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam menyelesaikan sengketa kepegawaian setelah upaya administratif apakah yang berwenang PT. TUN sebagaimana dimaksud dalam

³ Lihat Pasal 139 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

Pasal 51 ayat (3) UU Peratun dikarenakan Pasal 48 UU Peratun dikarenakan masih berlaku sampai sekarang atau Peradilan Tata Usaha Negara Tingkat Pertama dengan berlakunya UU AP sebagaimana di atur dalam Pasal 76 ayat 3 yang mengatur: *Dalam hal Warga Masyarakat tidak menerima atas penyelesaian banding oleh Atasan Pejabat, Warga Masyarakat dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan.* Yang dimaksud dengan pengadilan disini sebagaimana diatur Pasal 1 angka angka 18 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan adalah Pengadilan Tata Usaha Negara.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka yang mejadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Bagaimana wewenang Pengadilan Tata Usaha Negara dalam menyelesaikan sengketa kepegawaian setelah Upaya Administratif?
2. Bagaimana kendala serta upaya mengatasi kendala penyelesaian sengketa kepegawaian di Pengadilan Tata Usaha Negara setelah Upaya Administratif?

METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif. Tipe penelitian yuridis normatif yaitu penelitian yang mengkaji studi dokumen, yakni menggunakan berbagai data sekunder seperti peraturan Perundang-undangan, teori hukum dan beberapa pendapat para ahli. Penelitian ini menggunakan analisis kualitatif, yakni dengan menjelaskan bahan hukum yang ada dengan kata-kata atau pernyataan bukan dengan angka-angka.

a. Bahan hukum primer,

Bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang *PeradilanTata Usaha Negara*
- Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang *Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara*
- Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang *Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.*
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang *Administrasi Pemerintahan.*

- b. Bahan hukum sekunder, yaitu merupakan bahan pustaka yang meliputi buku-buku hasil karya para sarjana, hasil penelitian dan penemuan ilmiah yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas.
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang berfungsi memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder berupa bahan pustaka seperti kamus hukum dan kamus lainnya yang menyangkut penelitian ini.

Data penelitian yang sudah terkumpul dilakukan dengan analisis normatif kualitatif. Normatif karena penelitian ini bertitik tolak dari peraturan-peraturan yang ada sebagai hukum positif. Kualitatif karena merupakan analisis data yang berasal dari informasi-informasi hasil wawancara yang diuraikan oleh responden, yang disajikan secara deskriptif. Dengan demikian merupakan analisis data tanpa menggunakan rumus dan angka-angka dan hasil analisis penulis bersifat kualitatif.

Sumber data yang dipergunakan dalam penulisan artikel ini adalah:

- 1) Penelitian Kepustakaan, yang akan dilakukan melalui pengumpulan bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yaitu Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 beserta perubahannya yang mengatur tentang Peradilan Tata Usaha Negara khususnya yang berkaitan dengan upaya administratif dan penyelesaian sengketa kepegawaian oleh Peradilan Tata Usaha Negara.
- 2) Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan.

Berdasarkan ruang lingkup, tujuan dan pendekatan dalam penelitian ini agar memperoleh data yang sesuai dengan apa yang dibutuhkan maka teknik pengumpulan data yang digunakan adalah studi kepustakaan.

Data yang diperoleh dari hasil penelitian, setelah dikumpulkan akan disusun secara sistematis kemudian di analisis. Data-data yang terkumpul dianalisis secara kualitatif normatif dengan cara menafsirkan isi Peraturan Perundang-undangan yang menjadi objek kajian ini. Penarikan kesimpulan dilakukan dengan cara generalisasi induktif yaitu dari hal-hal yang bersifat khusus ke yang bersifat umum.

Bagian ini menguraikan mengenai metode penelitian yang digunakan dalam penelitian yang dilakukan oleh penulis. Metode penelitian mencakup pola pendekatan masalah, teknik pengumpulan data, jenis data dan cara penyajian data.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

a. Wewenang Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Menyelesaikan Sengketa Kpegawaian Setelah Upaya Administratif

Adanya pertentangan norma tentang wewenang antara Pengadilan Tata Usaha Negara dengan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dalam penyelesaian sengketa setelah Upaya Administratif berdasarkan ketentuan Pasal 75 dan 76 UU AP dengan Pasal 48 dan Pasal 51 ayat (3) inilah menjadi latar belakang munculnya permasalahan tentang Pengadilan apa yang sebenarnya berwenang untuk menerima, memutus, memeriksa dan menyelesaikan sengketa yang tersedia upaya administratif berupa banding administratif. Atau apabila dihubungkan dengan penyelesaian sengketa kepegawaian ke Pengadilan mana diajukan gugatan setelah melalau banding administratif ke BAPEK sebagaimana diatur dalam ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri.

Untuk menjawab persoalan tersebut menurut penulis harus diuraikan dulu bagaimana kedudukan antara undang-undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 (perubahan pertama), dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 (perubahan kedua) untuk selanjutnya disebut UU PERATUN dengan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan untuk selanjutnya disebut (UU AP) dalam Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara?, dari pertanyaan mendasar tersebut, maka untuk menjawabnya menurut penulis kiranya kita harus menguraikan terlebih dahulu kedudukan masing-masing dari undang-undang tersebut yang ditinjau dari sistem hukum. Sebagaimana diketahui dalam sistem hukum dikenal ada undang-undang materil dan undang-undang formil.

Dari pembahasan di atas, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan dapat diketahui kedudukannya adalah sebagai undang-undang materil dari Pengadilan Tata Usaha Negara walaupun secara terbatas juga mengatur tentang hukum formal⁴, begitu juga dengan UU Peratun disebutkan sebagai hukum formal dari Pengadilan Tata Usaha Negara walaupun secara terbatas juga mengatur tentang hukum materil dari Pengadilan Tata Usaha Negara.⁵ Kemudian lebih lanjut ditinjau dari sistem hukum tentang kedudukan dari masing-masing undang-undang tersebut maka secara lebih

⁴ Lihat Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014

⁵ Lihat Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 dan Maftuh Effendi, *Dinamika Yurisdiksi Peradilan Administrasi*, Pusaka Media, Cetakan Pertama, Bandar Lampung, 2017, hal. 10-11.

mendalam kita perlu mengkaji bagaimana sistem hukum dalam mendudukkan kedua undang-undang tersebut.

Pembagian atau klasifikasi merupakan ciri sistem hukum. Untuk dapat mengadakan pembagian atau klasifikasi harus ada kriterium atau tolok ukurnya. Oleh karena itu kriterium merupakan prinsip sebagai dasar pembagian. Klasifikasi hukum menjadi hukum materil (substantif) dan hukum formil (ajektif) menggunakan fungsi hukum sebagai kriterium. Hukum materil adalah hukum yang mengatur substansi atau isi hubungan antara perorangan: hukum yang mengatur hak dan kewajiban, hukum formil mengatur cara melaksanakan atau menegakkan hukum materil. Berdasarkan kriterium waktu berlakunya, hukum di bagi menjadi *ius constitutum*, yaitu hukum yang berlaku dimasa sekarang dan *ius constituendum*, yaitu hukum yang dicita-citakan (masa mendatang). Menurut kriterium daya kerjanya hukum dibagi menjadi hukum yang bersifat memaksa (imperatif) dan yang bersifat melengkapi.⁶

Berkaitan dengan yang dimaksud dengan Hukum materil dan hukum formil Bagir Manan membagi undang-undang dalam perspektif ilmu hukum sebagai berikut:⁷

“Ilmu hukum (*rechtswetenschap*) membedakan antara undang-undang dalam arti material (*wet in materiele zin*) dan undang-undang dalam arti formal (*wet in formelezin*). Dalam arti material, undang-undang adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat secara umum. Inilah yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan. Dalam arti formal, undang-undang adalah keputusan tertulis sebagai hasil kerjasama antara pemegang kekuasaan eksekutif dan legislatif yang berisi aturan tingkah laku yang mengikat secara umum. Dilihat dari bentuknya yang tertulis dan sifat mengikatnya yang mengikat secara umum maka undang-undang adalah salah satu jenis peraturan perundang-undangan. Perbedaannya dengan peraturan perundang-undangan lain terletak pada cara pembentukannya yaitu kerjasama antara pemegang kekuasaan eksekutif dan legislatif. Di Indonesia, undang-undang adalah hasil kerjasama antara Presiden dan DPR.”

Sistem mempunyai sifat konsisten, ajeg, konsisten dalam menghadapi konflik. Di dalam sistem hukum terjadi interaksi antara unsur-unsur atau bagian-bagian. Interaksi memungkinkan terjadinya konflik. Tidak jarang terjadi konflik antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan lain, antara peraturan perundang-undangan dengan putusan pengadilan, antara peraturan perundang-undangan dengan hukum kebiasaan, antara putusan pengadilan dengan hukum kebiasaan. Sistem hukum tidak menghendaki adanya konflik antara unsur-unsur atau bagian-bagian. Kalau terjadi konflik maka tidak akan

⁶ Indroharto, *Usaha memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993, hal.30-31

⁷ Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Ind-hill. Co, Jakarta, 1992, hlm 4

dibiarkan berlarut-larut. Hal ini secara konsisten diatasi oleh sistem hukum di dalam sistem hukum dengan menyediakan asas-asas hukum. Maka dikatakan bahwa sistem adalah suatu kesatuan yang didalamnya telah tersedia jawaban atau pemecahannya atas segala persoalan yang timbul didalam sistem. Apabila terjadi konflik antara undang-undang dengan undang-undang maka tersedialah *asas lex posteriori derogat legi priori* (kalau terjadi konflik antara undang-undang yang lama dengan yang baru, dan undang-undang yang baru tidak mencabut undang-undang la maka yang berlaku ialah undang-undang yang baru) atau *lex superior derogat legi inferiori* (kalau terjadi konflik antara peraturan perundang-undangan yang berbeda tingkatannya maka yang tingkatannya tinggilah yang berlaku). Kalau terjadi konflik antara undang-undang dengan putusan pengadilan maka tersedia asas *res judicata pro veritae habetur* (putusan hakim harus dianggap benar). Kalau terjadi konflik antara undang-undang dengan hukum kebiasaan mengenai materi yang bersifat pelengkap maka hukum kebiasaanlah yang harus didahulukan.

Sistem hukum bersifat lengkap, yaitu melengkapi kekosongan, kekurangan dan ketidak-jelasan hukum. Peraturan perundang-undangan itu sifatnya tidak lengkap. Tidak ada dan tidak mungkin ada peraturan perundang-undangan yang lengkap selengkap-lengkapnnya sifatnya serja jelas sejelas-jelasnya. Tidak ada peraturan perundang-undangan yang dapat mengatur seluruh kegiatan kehidupan manusia secara tuntas, lengkap, dan jelas, karena kegiatan kehidupan manusia sangat luas, baik jenis maupun jumlahnya. Ketidaklengkapan, ketidakjelasan atau kekosongan hukum itu diatasi oleh sistem hukum itu sendiri dengan penemuan hukum.

Setiap sistem hukum mempunyai konsep fundamental. Suatu konsep dasar yang digunakan sebagai dasar konsep-konsep selanjutnya tanpa penjelasan lebih lanjut. Konsep fundamental ini erat sekali hubungannya dengan bahasa. Perjanjian, peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan itu semuanya dirumuskan dengan bahasa. Juga acara dipersidangan dan pelaksanaan hukum lainnya dapat dilihat sebagai proses yang menggunakan bahasa sebagai sarana komunikasi. Dalam bahasa hukum Indonesia kata “manusia” merupakan istilah biologis, sedangkan kata “orang” merupakan pengertian yuridis. Orang adalah penyandang hak dan kewajiban atau subyek hukum yang mempunyai kewenangan hukum.⁸

⁸ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum (sebuah pengantar)*, Liberty Yogyakarta, cetakan edisi kedua, cetakan ketiga, Agustus, 2004, hlm.25-26

Seperti halnya dalam suasana hukum perdata maupun hukum pidana, maka dalam suasana hukum TUN ini juga ada perbedaan antara norma-normanya yang bersifat hukum material dengan yang kita sebut dengan hukum TUN formal.

Nama hukum TUN material di sini kita gunakan sebagai lawan pengertian dari hukum TUN dalam arti formal yang merupakan bidang hukum mengenai persoalan kompetensi, kemudian juga persoalan-persoalan yang harus dipecahkan lebih dahulu oleh para hakim TUN sebelum mereka melakukan penilaian mengenai sah tidak keputusan TUN yang disengketakan. Jadi singkatnya mengenai persoalan-persoalan *ontvankelijkheid* dan hukum acara atau prosedur. Sedang hukum TUN material dalam hal ini dapat kita gambarkan sebagai norma-norma hukum yang sangat perlu diperhatikan oleh para Badan atau Jabatan TUN di dalam hubungannya dengan warga masyarakat pada waktu melaksanakan tugas-tugas pemerintahannya. Norma-norma hukum yang menentukan apa yang wajib, apa yang boleh serta apa yang justru dilarang dilakukan oleh para Badan atau Jabatan TUN di dalam pelaksanaan tugas pemerintahannya sehari-hari.

Norma-norma hukum TUN material itu terdapat baik dalam suasana hukum tertulis maupun yang tidak tertulis. Suatu peraturan perundang-undangan itu hanya dapat dikatakan sebagai bersifat material apabila dari peraturan demikian itu dapat (mungkin dalam hubungannya dengan peraturan lain) disimpulkan tentang adanya apa yang wajib atau apa yang boleh atau apa yang justru dilarang dilakukan (termasuk pembuatan suatu keputusan TUN) oleh para Badan atau Jabatan TUN).⁹

Sedangkan mengenai ruang lingkup hukum TUN material dalam suasana hukum yang tidak tertulis, sampai sekarang belum terdapat kebulatan pendapat, Den Haan cs, TH G. Drupsteen dan R. Fernhout dan *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat, Instrument en waarborg page 184-189* mengatakan: hukum TUN material itu selain terdapat dalam materi muatan (isi) suatu peraturan perundang-undangan, juga terdapat dalam a.a.u.p.b. yang tidak terbatas pada asas kepastian hukum, tetapi juga meliputi asas kecermatan material dan asas pertimbangan, larangan *willekeur* maupun larangan *de'tournement de pouvoir*. Sedang norma-norma mengenai bentuk keputusan TUN tidak dianggap masuk di dalamnya.

Sebaliknya Donner dan *ontwerp wet tot wijziging van de wet op ruintelijk ordening*, berpedapat bahwa semua a.a.u.p.b. itu tanpa restriksi merupakan hukum TUN yang bersifat material. Apabila hukum TUN material itu kita pertajam atau kita batasi pengertiannya ke

⁹ Sudikno Mertokusumo, *ibid*, hlm.25-26.

arah ruang lingkup usaha perlindungan hukum bagi para warga masyarakat terhadap tindakan pemerintahan pada Badan atau Jabatan TUN, maka kesemua norma-norma tersebut dapat kita sebut dengan nama “norma-norma untuk menguji/menilai” (*toetsingsnormen*) yang dapat diterapkan oleh para hakim dan para instansi pemutus perselisihan administratif pada waktu menguji tentang keabsahan suatu tindakan hukum pemerintahan.¹⁰

Selanjutnya apabila ditelaah, maka materi muatan Undang-Undang nomor 5 Tahun 1986 mengatur dua hal pokok, yaitu pertama, susunan dan kompetensi (kewenangan) peradilan administrasi. Kedua materi itu diatur secara bersama-sama dalam satu undang-undang.¹¹

Teori tentang cara pengaturan materi undang-undang di bidang peradilan sendiri dapat digolongkan menjadi dua bagian, yaitu: pertama, ketentuan mengenai susunan dan kompetensi dari badan yang melakukan peradilan dengan prosedur berperkara diatur secara bersama-sama dalam bentuk undang-undang atau peraturan lainnya, dan kedua, ketentuan mengenai susunan dan kompetensi, demikian pula prosedur berperkara diatur sendiri, masing-masing dalam bentuk undang-undang atau peraturan lainnya. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 menganut golongan pertama, bahwa susunan dan kompetensi dari badan yang melakukan peradilan (lihat Bab 1, Bab II, dan Bab III undang-undang tersebut) diatur bersama-sama dengan hukum acaranya (lihat Bab IV). Hal ini berbeda dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum yang menganut golongan kedua, dimana proses beracara perdata masih menggunakan HIR, dan untuk proses beracara pidana diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana.

Dengan telah diuraikannya tentang kedudukan undang-undang Peraturan tersebut di atas, maka dapat disimpulkan bahwa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 (perubahan pertama) dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 (perubahan kedua) ditinjau dari pembagian sistem hukum, materi muatan dan undang-undang dalam perspektif ilmu hukum, maka undang-undang peraturan tersebut adalah sebagai undang-undang formil dari pengadilan tata usaha negara walaupun secara terbatas juga memuat muatan yang bersifat materil. Oleh sebab itu untuk menentukan mana ketentuan yang berlaku, maka harus ditinjau dari segi hukum yaitu Untuk menjawab persolan tersebut kedudukan UU Peraturan

¹⁰ Indroharto, *Op.Cit.*, hal. 30-31.

¹¹ Sjachran Basah, *Menelaah Liku-Liku Rancangan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Alumni, Bandung, 1992, hal.10-11.

khususnya Pasal 48 dan Pasal 51 ayat 3 masih berlaku sampai sekarang dan begitu juga dengan telah berlakunya UU AP khususnya dalam Pasal 76 ayat (3) dan Pasal 1 angka 18 UU AP, telah terjadi pertentangan Norma berkaitan dengan kewenangan Pengadilan dalam menerima, memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa kepegawaian. Untuk pemecahan persoalan tersebut menurut penulis kembali harus dilihat dari kedudukan masing-masing UU tersebut dan selanjutnya dihubungkan dengan asas-asas preferensi hukum, sehingga ditemukan asas mana yang tepat untuk penerapan hukum yang berlakunya.

Sebagaimana telah dibahas dalam uraian terdahulu UU Peratun merupakan hukum formal dalam sistem peradilan Tata Usaha Negara, sedangkan UU AP merupakan UU Materil dalam sistem peradilan Indonesia, dilihat dari segi pengertiannya maka Hukum materil adalah hukum yang mengatur substansi atau isi hubungan antara perorangan: hukum yang mengatur hak dan kewajiban, hukum formil mengatur cara melaksanakan atau menegakkan hukum materil.¹² Berdasarkan hal tersebut maka layaknya sebuah hukum formal tidak boleh bertentangan dengan hukum materil, hukum formal harus bisa menegakkan hukum materil sehingga bisa berjalan efektif. Antara UU Peratun dan UU AP dalam kedudukannya antara hukum formal dan hukum materil layaknya hukum materil lahir lebih dahulu dari pada hukum formil, dalam kasus ini UU Peratun sebagai hukum formal lebih duluan terbentuk dari pada UU AP sebagai hukum materil.

Dilihat dari asas-asas preferensi hukum antara UU Materil dan UU Formil adalah UU Formil merupakan *lex specialis* dari UU Materil yang merupakan *legi generali*, sehingga apabila dilihat secara umum dari kedudukan UU tersebut adalah *lex specialis derogat legi generali*, artinya undang-undang yang bersifat khusus mengalahkan/menyampingkan undang-undang yang bersifat umum, namun apabila dilihat dari Asas *lex posteriori derogat legi priori*, artinya undang-undang yang baru mengalahkan/menyampingkan undang-undang yang lama, UU AP lebih baru terbentuknya dari pada UU Peratun.

Sehingga berdasarkan hal tersebut di atas, untuk menyikapi persoalan ini maka harus dilihat dari pengertian seharusnya memang hukum materil itu lebih dulu ada dari pada hukum formil, yang selanjutnya hukum materil itu ditegakkan oleh hukum formil, maka selayaknya UU Peratun harus disesuaikan kembali dengan UU AP terhadap substansi-substansi Pasal yang saling bertentangan, termasuk antara Pasal 48 dan Pasal 51 ayat (3) UU Peratun dengan Pasal 76 ayat (3) dan Pasal 1 angka 18, oleh sebab itu juga apabila dilihat dari asas preferensi

¹² Indroharto, *Ibid*

hukum juga harus dilihat dari substansi pasal-pasal yang bertentangan bukan secara umum sehingga dalam hal ini yang lebih tepat digunakan yaitu asas *Asas lex posteriori derogat legi priori*, artinya undang-undang yang baru mengalahkan/menyampingkan undang-undang yang lama, UU AP lebih baru terbentuknya dari pada UU Peratun, sehingga apabila ada substansi-substansi pasal yang saling bertentangan maka layaknya Pasal yang berlaku itu adalah Pasal yang diatur dalam UU terbaru dalam hal ini UU AP.

Dari uraian tersebut di atas, maka dapat disimpulkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan beberapa ketentuan peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yang dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dan belum diganti berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tersebut merupakan hukum materil khusus sebagai pedoman bagi hakim Pengadilan Tata Usaha Negara dalam menyelesaikan sengketa kepegawaian. Salah satu ketentuan yang dimaksud adalah Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri yang di dalamnya memuat tentang ketentuan upaya administratif.

Dalam versi UU AP mensyaratkan sebelum mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara harus terlebih dulu menempuh upaya administratif berupa Keberatan dan Banding Administratif.¹³ Selanjutnya yang berwenang menyelesaikan sengketa kepegawaian tersebut adalah Pengadilan Tata Usaha Negara Tingkat Pertama, sebagaimana diatur/dimaksud dalam ketentuan Pasal 1 angka 18 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan adalah Pengadilan Tata Usaha Negara.¹⁴

Berdasarkan uraian tersebut di atas, dengan telah disahkannya UU AP telah melahirkan paradigma baru dalam penyelesaian sengketa kepegawaian setelah melalui upaya administratif berupa perubahan kewenangan/kompetensi absolut dari yang semula merupakan kewenangan PT TUN menjadi kewenangan PTUN, namun juga dikarenakan belum adanya peraturan pemerintah yang merupakan peraturan pelaksana dari ketentuan Pasal 129 UU ASN, maka dalam hal ini juga telah menimbulkan persoalan yaitu apakah BAPEK bisa dipersamakan dengan Badan Pertimbangan ASN?

¹³ Lihat Ketentuan Pasal 76, 77 dan 78 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

¹⁴ Lihat Pasal 1 angka 18 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2018 Tentang Administrasi Pemerintahan

Dengan belum terbentuknya Peraturan Pemerintah pelaksana dari Pasal 129 UU ASN dan dengan konsekuensinya berlaku kembali Peraturan Pelaksana sebelumnya yang terdapat pengaturan tentang Upaya Adiministratif yaitu PP 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri, maka penyelesaian sengketa terhadap Banding Administratif oleh Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK), khusus terhadap pemberhetian tidak dengan hormat/pemberhetian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri karena hukuman disiplin, yang semula pengadilan tingkat pertama yang berwenang secara absolut adalah PT. TUN (Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara) Jakarta menjadi kewenangan absolut PTUN Jakarta jika yang didudukkan sebagai Tergugat masih BAPEK dan dipersamakan BAPEK dengan Badan Pertimbangan ASN, jika tidak maka masih memungkinkan penanganan sengketa kepegawaian mempunyai standar ganda yaitu gugatan diterima di PTUN Jakarta, namun masih diterima juga di PT. TUN Jakarta. Selanjutnya jika dipersamakan atau yang didudukkan sebagai Tergugat bukan lagi BAPEK maka akan menjadi kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dimana tempat kedudukan Pejabat yang menerbitkan keputusan yang menjadi objek sengketa tersebut.

Terhadap pemasalahan tersebut di atas, untuk menghindari penanganan sengketa kepegawaian mempunyai standar ganda dikarenakan BAPEK masih ada dan peraturan tentang BAPEK juga belum dicabut serta PP 53 Tahun 2010 juga masih berlaku, maka ketentuan tersebut dilihat dari asas preferensi hukum merupakan *lex specialis* dari Peraturan atau ketentuan lainnya yang mengatur tentang wewenang Pengadilan Tata Usaha Negara dalam menyelesaikan sengketa kepegawaian khususnya terhadap pemberhetian tidak dengan hormat/pemberhetian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri karena hukuman disiplin, sehingga penyelesaian sengketa terhadap Banding Administratif oleh Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK), maka pengadilan tingkat pertama yang berwenang secara absolut adalah masih PT. TUN (Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara) Jakarta.

Ketentuan didalam Pasal 51 ayat (3) UU Peratun tersebut bukan tanpa maksud karena penyelesaian sengketa pada tahap banding administratif telah dipersamakan dengan pemeriksaan pada Pengadilan Tata Usaha Negara, sehingga upaya hukum lanjutannya adalah gugatan yang hanya dapat diajukan di Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta yaitu ditempat kedudukan BAPEK sebagai Tergugat sesuai Pasal 54 ayat (1) UU Peratun yang menyebutkan bahwa gugatan sengketa Tata Usaha Negara diajukan kepada pengadilan yang berwenang yang meliputi tempat kedudukan tergugat.

b. Kendala dan Upaya Mengatasi Kendala Penyelesaian Sengketa Kepegawaian Di Pengadilan Tata Usaha Negara Setelah Upaya Administratif

Dampak negatif dan positif terhadap masyarakat dari penanganan sengketa kepegawaian seperti itu tentu saja ada. Dampak negatifnya yaitu penanganan perkara terhadap pemberhentian PNS/ASN karena hukuman disiplin akan semakin panjang. Panjangnya proses berpekar di Peradilan Tata Usaha Negara yang semula dua tingkat yaitu PT. TUN Jakarta dan Mahkamah Agung (MA) menjadi tiga tingkat yaitu PTUN, PT TUN, dan MA. Dampak ini seolah-olah menjadi sebuah kontradiksi manakala semangat Undang-Undang Administrasi Pemerintahan adalah mempercepat masyarakat memperoleh keadilan dan kepastian serta kemanfaatan sebagaimana keputusan fiktif positif yang hanya mengenal 1 (satu) tingkat pemeriksaan dan penyalahgunaan wewenang yang hanya mengenal 2 (dua) tingkat pemeriksaan.

Sedangkan dampak positifnya baru akan muncul apabila kelak terhadap pemberhentian PNS/ASN karena hukuman disiplin tidak lagi mendudukkan BAPEK sebagai Tergugat melainkan Pejabat Tata Usaha Negara yang menerbitkan Surat Keputusan Pemberhentianlah yang didudukkan sebagai Tergugat. Dengan mendudukkan Pejabat Tata Usaha Negara yang menerbitkan SK pemberhentian sebagai Tergugat, maka gugatan diajukan di PTUN ditempat kedudukan Tergugat yang tentunya juga relatif lebih dekat dengan tempat tinggal tergugat.

Disamping itu akan terdapat pemerataan perkara pemberhentian PNS/ASN akibat hukuman disiplin yang semula hanya bertumpuk di PT TUN Jakarta, maka akan menyebar di seluruh PTUN di Indonesia.¹⁵

Sedangkan menurut Sjachran Basah, Penempatan Pengadilan Tinggi sebagai tingkat pertama dapat berakibat negatif berupa kerugian hilangnya suatu tingkatan dan kesempatan memperoleh saluran administrasi murni. *Justiciabelen* kehilangan satu kesempatan memperoleh sarana untuk mencari kebenaran dan keadilan hukum. Hal tersebut tidak sesuai dengan tolak ukur atribusi vertical meskipun keduanya yakni Peradilan tingkat pertama dan Peradilan Tingkat Banding merupakan peradilan *judex facti*¹⁶.

Dalam UU AP, dengan menempatkan PTUN sebagai pengadilan yang memiliki kewenangan mengadili banding Upaya Administratif maka hal itu merupakan langkah

¹⁵ Tri Cahya Indra Permana, *Rekonstruksi Penanganan Sengketa Kepegawaian Pada Pengadilan Tata Usaha Negara*, Varia Peradilan Nomor 374 Januari 2017, Ikatan Hakim Indonesia, Jakarta Pusat, 2017 hal.123-126.

¹⁶ Sjachran Basah, *Menelaah Liku-liku RUU tentang PTUN*. Alumni, Bandung, 1984.hlm.67

strategis dalam rangka melengkapi atau memenuhi kebutuhan pencari keadilan seiring dengan dipersyaratkan seluruh perkara yang akan ke PTUN harus menempuh Upaya Administratif terlebih dahulu. Sehingga meskipun Upaya Administratif berlangsung di wilayah Kabupaten atau Kota, maka apabila mengambil pilihan untuk mengajukan gugatan atas hasil banding Administrasi, maka Pencari Keadilan tidak harus bersusah payah dengan ongkos yang tinggi mengajukan gugatan ke Pengadilan Tinggi yang hanya berjumlah empat, yakni PT TUN Jakarta di Jakarta, PT. TUN Medan di Medan, PT TUN Surabaya di Surabaya dan PT TUN Makassar di Makassar. Namun apabila pencari keadilan mengajukan gugatan atas banding administratif, maka cukup mengajukan gugatan di PTUN tingkat pertama yang berada di masing-masing ibukota Provinsi. Sehingga dengan mengharuskan seluruh perkara yang mempersoalkan KTUN terlebih dahulu menempuh Upaya Administratif dan menempatkan PTUN tingkat pertama sebagai Pengadilan penguji atas hasil Banding, maka langkah tersebut memiliki semangat yang sama yakni memberi kemudahan dan akses yang cepat, sederhana, dan biaya murah bagi masyarakat untuk mendapatkan keadilan.¹⁷

KESIMPULAN

Dengan telah disahkannya UU AP telah melahirkan paradigma baru dalam penyelesaian sengketa kepegawaian setelah melalui upaya administratif berupa perubahan kewenangan/kompetensi absolut dari yang semula merupakan kewenangan PT TUN menjadi kewenangan PTUN ditinjau dari pembagian sistem hukum formil materil, undang-undang dalam perspektif ilmu hukum, dan asas preferensi hukum, yaitu untuk penyelesaian sengketa kepegawaian selain terhadap pemberhentikan tidak dengan hormat/pemberhentikan dengan hormat tidak atas permintaan sendiri karena hukuman disiplin, karena sengketa terhadap Banding Administratif oleh Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK), masih berwenang secara absolut adalah masih PT. TUN (Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara) Jakarta.

Namun dengan perubahan wewenang tersebut belum tentu tanpa kendala atau permasalahan seperti akan lamanya proses berperkara karena kembali menjadi 3 tingkat, yaitu Pengadilan tingkat pertama, banding dan kasasi. Kemudian permasalahan lainnya dengan belum dibentuknya Peraturan Pelaksana dari ketentuan Pasal 129 UU ASN, akan mengakibatkan BAPEK yang akan menjadi Tergugat, sehingga akan terjadi penumpukan perkara di PTUN Jakarta apabila BAPEK di persamakan dengan Badan Pertimbangan ASN,

¹⁷ Irvan Mawardi, *Ibid.*, 2016, hlm..190

jikapun tidak dipersamakan maka akan terjadi pemeriksaan ganda terhadap sengketa kepegawaian dimaksud antara PT TUN Jakarta dengan PTUN Jakarta.

Oleh sebab itu perlu upaya untuk mengatasi kendala tersebut, seperti Mahkamah Agung mengeluarkan Peraturan Mahkamah Agung untuk mengisisi kekosongan hukum terhadap masalah tersebut, kemudian agar Pemerintah segera membentuk Peraturan Pelaksana dari Pasal 129 UU ASN, serta Pemerintah dan DPR melakukan revisi terhadap UU Peratun agar disesuaikan kembali dengan UU AP sebagai hukum materil dari Pengadilan Tata Usaha Negara.

DAFTAR PUSTAKA

- Bagir Manan,1992. *Dasar-dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Ind-hill. Co, Jakarta.
- Irvan Mawardi,2016, *Paradigma Baru PTUN, Respon Peradilan Administrasi terhadap demokrasi*, Thafa Media,Yogyakarta,
- Indroharto,1993, *Usaha memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Sudikno Mertokusumo, 2004, *Penemuan Hukum (sebuah pengantar)*, Liberty, cetakan edisi kedua, cetakan ketiga,Yogyakarta.
- Sjachran Basah, 1984, *Menelaah Liku-liku RUU tentang PTUN*. Alumni, Bandung.
- Sjachran Basah, *Menelaah Liku-liku RUU tentang PTUN*. Alumni, Bandung.1984.
- Tri Cahya Indra Permana,2017, *Rekonstruksi Penanganan Sengketa Kepegawaian Pada Pengadilan Tata Usaha Negara*, Varia Peradilan Nomor 374 Januari 2017,Ikatan Hakim Indonesia, Jakarta Pusat.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang *Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara*.
- Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang *Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang *Administrasi Pemerintahan*.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang *Aparatur Sipil Negara*.