



FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS JANABADRA

KAJIAN HUKUM

e-issn: 2527 - 5690

JURNAL KAJIAN HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS JANABADRA

Journal homepage:

<http://e-journal.janabadra.ac.id/index.php/KH>

**ASPEK YURIDIS PENYELESAIAN SENGKETA KEPEGAWAIAN MENURUT  
UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 2014 TENTANG APARATUR SIPIL**

**NEGARA**

**Suswoto<sup>1</sup>**

**Email : Suswoto123@gmail.com**

**ABSTRACT**

*Civil servants as civil state apparatus is one of the tools or facilities of the state in performing its functions to achieve the national goals. For that required adequate arrangements to be obtained professional civil state apparatus, clean from collusion, corruption and nepotism and able to provide maximum public service for society and carrying out governmental and developmental tasks. In carrying out duties and functioni it is not infrequent clashes and disputes that cause employment disputes. The settlement of personnel congress is in fact both in the old Personnel Law and in the ASN Act has been regulated separately in order to provide protection law against ASN, however, because both institutions such as ASN Advisory Board in charge of resolving disputes and regulations derived from the Act of ASN has not been made , so that procedures for dispute resolution of personnel still use the old institutions and regulations such as the Employment Advisory Board.*

**Keywords:** *Settlement, Dispute, Personnel Affairs, Civil State Apparatus*

---

<sup>1</sup> Fakultas Hukum Universitas Janabadra



## A. PENDAHULUAN

Dalam rangka mencapai tujuan nasional sebagaimana tercantum dalam alinea ke-4 Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), diperlukan Aparatur Sipil Negara (ASN) yang profesional, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Tujuan nasional seperti tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Untuk mewujudkan tujuan nasional, dibutuhkan Pegawai ASN. Pegawai ASN diserahi tugas untuk melaksanakan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan, dan tugas pembangunan tertentu. Adapun tugas pemerintahan dilaksanakan dalam

rangka penyelenggaraan fungsi umum pemerintahan yang meliputi pendayagunaan kelembagaan, kepegawaian, dan ketatalaksanaan. Sedangkan dalam rangka pelaksanaan tugas pembangunan tertentu dilakukan melalui pembangunan bangsa (*cultural and political development*) serta melalui pembangunan ekonomi dan sosial (*economic and social development*) yang diarahkan meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran seluruh masyarakat.

Untuk dapat menjalankan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan, dan tugas pembangunan tertentu, Pegawai ASN harus memiliki profesi dan Manajemen ASN yang berdasarkan pada Sistem Merit atau perbandingan antara kualifikasi, kompetensi, dan kinerja yang dibutuhkan oleh jabatan dengan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja yang dimiliki oleh calon dalam rekrutmen, pengangkatan, penempatan, dan promosi pada jabatan yang dilaksanakan secara terbuka dan kompetitif, sejalan dengan tata kelola pemerintahan yang baik. Manajemen ASN terdiri atas Manajemen PNS dan Manajemen PPPK yang perlu diatur

secara menyeluruh dengan menerapkan norma, standar, dan prosedur. Adapun Manajemen PNS meliputi penyusunan dan penetapan kebutuhan, pengadaan, pangkat dan jabatan, pengembangan karier, pola karier, promosi, mutasi, penilaian kinerja, penggajian dan tunjangan, penghargaan, disiplin, pemberhentian, jaminan pensiun dan jaminan hari tua, dan perlindungan. Sementara itu, untuk Manajemen PPPK meliputi penetapan kebutuhan, pengadaan, penilaian kinerja, gaji dan tunjangan, pengembangan kompetensi, pemberian penghargaan, disiplin, pemutusan hubungan perjanjian kerja, dan perlindungan.

Dalam upaya menjaga netralitas ASN dari pengaruh partai politik dan untuk menjamin keutuhan, kekompakan, dan persatuan ASN, serta dapat memusatkan segala perhatian, pikiran, dan tenaga pada tugas yang dibebankan, ASN dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik. Untuk meningkatkan produktivitas dan menjamin kesejahteraan ASN, dalam Undang-Undang ini ditegaskan bahwa ASN berhak memperoleh gaji yang adil dan layak sesuai dengan beban kerja,

tanggung jawab, dan resiko pekerjaannya. Selain itu, ASN berhak memperoleh jaminan sosial.

Dalam rangka penetapan kebijakan Manajemen ASN, dibentuk KASN yang mandiri dan bebas dari intervensi politik. Pembentukan KASN ini untuk monitoring dan evaluasi pelaksanaan kebijakan dan Manajemen ASN untuk menjamin perwujudan Sistem Merit serta pengawasan terhadap penerapan asas, kode etik dan kode perilaku ASN. KASN beranggotakan 7 (tujuh) orang yang terdiri dari seorang ketua merangkap anggota, seorang wakil ketua merangkap anggota, dan 5 (lima) orang anggota. KASN dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dibantu oleh Asisten dan Pejabat Fungsional keahlian yang dibutuhkan. Selain itu KASN dibantu oleh sekretariat yang dipimpin oleh seorang kepala sekretariat. Ketua, wakil ketua, dan anggota KASN ditetapkan dan diangkat oleh Presiden selaku kepala pemerintahan untuk masa jabatan selama 5 (lima) tahun dan hanya dapat diperpanjang untuk 1 (satu) kali masa jabatan. Untuk menyalurkan aspirasi dalam rangka pembinaan dan

pengembangan profesi ASN, Pegawai ASN berhimpun dalam wadah korps profesi Pegawai ASN Republik Indonesia yang bertujuan menjaga kode etik profesi dan standar pelayanan profesi ASN mewujudkan jiwa korps ASN sebagai perekat dan pemersatu bangsa.

Dalam rangka menjamin efisiensi, efektivitas, dan akurasi pengambilan keputusan dalam Manajemen ASN diperlukan Sistem Informasi ASN. Sistem Informasi ASN merupakan rangkaian informasi dan data mengenai Pegawai ASN yang disusun secara sistematis, menyeluruh, dan terintegrasi dengan berbasis teknologi yang diselenggarakan secara nasional dan terintegrasi.

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. Sengketa Kepegawaian merupakan salah satu bagian dari sengketa Tata Usaha Negara (TUN) dan keputusan/penetapan di bidang

kepegawaian merupakan objek dari Peradilan Tata Usaha Negara (PERATUN).

Masalah Sengketa Kepegawaian sebelum ada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Aparatur Sipil Negara, di atur dalam Pasal 35 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 jo Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, yang menyatakan penyelesaian sengketa di bidang kepegawaian dilakukan melalui peradilan, dalam hal ini sebagai bagian dari Peradilan Tata Usaha Negara, sebagaimana diatur Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, serta diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Sedangkan menurut Pasal 129 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, sengketa pegawai ASN diselesaikan melalui upaya administratif., untuk itu dengan adanya perbedaan tersebut diatas penulis mengangkat tema **“Aspek Yuridis Penyelesaian**

## **Sengketa Kepegawaian Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara”.**

### **B. PERMASALAHAN**

1. Bagaimana penyelesaian sengketa kepegawaian secara yuridis menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014?
2. Bagaimana perlindungan hukum terhadap Aparatur Sipil Negara jika dibandingkan dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 jo. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999?

### **C. METODE PENELITIAN**

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan yuridis normatif, yaitu menganalisis permasalahan dalam penelitian ini dari sudut pandang atau menurut ketentuan hukum atau perundang-undangan yang berlaku. Teknik pengumpulan data menggunakan studi dokumen, yaitu mengkaji, menelaah dan mempelajari bahan-bahan hukum yang ada kaitannya dengan penelitian ini.

### **D. PEMBAHASAN**

#### **1. Penyelesaian Sengketa Kepegawaian Secara Yuridis Menurut Undang-**

## **Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara**

Penyelesaian sengketa kepegawaian sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dilakukan melalui:

1. Upaya Banding Administrasi di Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK)

Setelah menunggu lebih dari 11 tahun sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, akhirnya Peraturan Pemerintah tentang Badan Pertimbangan Kepegawaian dapat ditetapkan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2011. Peraturan Pemerintah tentang Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK) ini merupakan amanat Pasal 35 ayat (2) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 yang memerintahkan pengaturan lebih lanjut mengenai BAPEK melalui Peraturan Pemerintah.

Dalam kurun waktu 11 tahun tersebut praktis pengaturan secara khusus mengenai BAPEK masih

mengacu pada peraturan lama yaitu Keputusan Presiden Nomor 67 Tahun 1980 tentang Badan Pertimbangan Kepegawaian, sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Presiden Nomor 71 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden Nomor 67 Tahun 1980 tentang Badan Pertimbangan Kepegawaian. Dengan ditetapkannya PP No 24 Tahun 2011 ini, maka Keppres No 67 Tahun 1980 sebagaimana telah diubah dengan Keppres No 71 Tahun 1998 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Peraturan Pemerintah tentang BAPEK penting untuk diketahui oleh setiap PNS, karena ia merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari upaya penyelesaian sengketa di bidang kepegawaian sebagaimana tertuang dalam Pasal 35 ayat (2) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 yang menyatakan bahwa “Sengketa kepegawaian sebagai akibat pelanggaran terhadap peraturan disiplin Pegawai Negeri Sipil diselesaikan melalui upaya banding administratif kepada Badan

Pertimbangan Kepegawaian.”

Berdasarkan Pasal 35 tersebut dapat ditarik beberapa unsur penting yang mendasari peran BAPEK dalam penyelesaian sengketa kepegawaian, yaitu:

- a. Bahwa sengketa kepegawaian yang dapat diselesaikan melalui BAPEK terbatas pada lingkup sengketa mengenai pelanggaran peraturan disiplin pegawai yang diatur dalam PP No. 53 Tahun 2010. Sedangkan terhadap sengketa kepegawaian diluar dari apa yang diatur dalam PP No. 53 Tahun 2010 diselesaikan melalui jalur Peradilan Tata Usaha Negara (Pasal 35 ayat (1) UU No. 43 Tahun 1999).
- b. Bahwa penyelesaian sengketa melalui BAPEK merupakan banding administratif. Pengertian 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 (Pasal 1 angka 8 PP No. 53 Tahun 2010). Berdasarkan pengertian tersebut, banding administratif hanya dapat diajukan apabila seorang PNS dijatuhi hukuman disiplin: Pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS tidak atas permintaan sendiri, Pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS yang dijatuhkan oleh pejabat yang berwenang menghukum.

Dengan demikian, tidak semua hukuman disiplin dapat diajukan banding administratif. Terhadap hukuman disiplin diluar dari kedua hal di atas, dapat mengajukan upaya administratif melalui mekanisme “keberatan”. Ketentuan mengenai upaya administratif dengan keberatan diatur dalam Pasal 34 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010. Muatan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2011.

Beberapa hal pokok yang diatur dalam PP No 24 Tahun 2011 antara lain:

a. Kedudukan BAPEK berada dibawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden.

b. Tugas BAPEK yaitu:

1) Memberikan pertimbangan kepada Presiden atas usul penjatuhan hukuman disiplin berupa pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah, pembebasan dari jabatan, pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri, dan pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS, bagi PNS yang menduduki jabatan struktural eselon I dan pejabat lain yang pengangkatan dan pemberhentiannya oleh Presiden.

2) 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.

c. Pengajuan banding administratif dilaksanakan dengan ketentuan:

- 1) Diajukan secara tertulis kepada BAPEK dan tembusannya disampaikan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian atau Gubernur selaku Wakil Pemerintah yang memuat alasan dan/atau bukti sanggahan.
- 2) Diajukan paling lama 14 (empat belas) hari, terhitung sejak tanggal surat keputusan hukuman disiplin diterima.
- 3) Banding administratif yang diajukan melebihi tenggang waktu 14 (empat belas) hari sejak tanggal surat keputusan hukuman disiplin

diterima, tidak dapat diterima.

- 4) Pejabat Pembina Kepegawaian atau Gubernur selaku Wakil Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2), wajib memberikan tanggapan dan/atau bukti pelanggaran disiplin yang disampaikan kepada BAPEK paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak tanggal diterimanya tembusan banding administratif.
- 5) Apabila Pejabat Pembina Kepegawaian atau Gubernur selaku Wakil Pemerintah tidak memberikan tanggapan dalam waktu 21 (dua puluh satu) hari sejak tanggal diterimanya tembusan banding administratif, BAPEK mengambil keputusan terhadap banding administratif berdasarkan bukti yang ada.

- 6) BAPEK wajib memeriksa dan mengambil keputusan dalam waktu paling lama 180 (seratus delapan puluh) hari sejak diterimanya banding administratif.
- d. Keputusan BAPEK bersifat mengikat dan wajib dilaksanakan oleh semua pihak yang terkait.

Bapek melaksanakan sidang sekurang kurangnya satu kali dalam satu bulan. Bapek wajib menyelesaikan dan mengambil keputusan atas keberatan yang diajukan PNS selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah tanggapan dan bahan kelengkapan diterima. Dalam hal tanggapan dan bahan yang diterima dari pejabat yang berwenang menghukum tidak dilaksanakan, Bapek dapat mengambil keputusan atas keberatan yang diajukan dari PNS yang bersangkutan.

Kelengkapan berkas pengajuan keberatan atas keputusan hukuman disiplin

kepada Bapek harus dilampirkan:

- a. Permohonan dari PNS yang bersangkutan atau kuasa hukumnya.
- b. Tanggapan dari pejabat yang berwenang menghukum.
- c. Salinan sah keputusan hukuman disiplin.
- d. Salinan sah BAP/LHP/Bahan pertimbangan lain yang diperlukan.
- e. Tanda terima surat keputusan hukuman disiplin.

Keputusan Bapek adalah mengikat dan wajib dilaksanakan oleh semua pihak yang bersangkutan. Namun upaya tersebut masih dapat dilakukan banding melalui mekanisme hukum dan perundang undangan yang berlaku, yaitu melalui Peradilan Tata Usaha Negara. Selama proses pengajuan keberatan kepada Bapek, maka yang bersangkutan masih berstatus PNS. Berdasarkan

surat Kepala BAKN Nomor K.99-6/V.5-55 tanggal 30 Agustus 1988, ditegaskan bahwa PNS yang dijatuhi hukuman disiplin berupa pemberhentian sebagai PNS dan mengajukan keberatan kepada Bapek, gaji dan hak-hak kepegawaian yang bersangkutan masih harus tetap dibayarkan.

## 2. Melalui Gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 sebagai perubahan dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, dinyatakan bahwa penyelesaian sengketa kepegawaian hanya dapat dilakukan apabila telah ditempuh seluruh upaya administratif sebagaimana yang diatur dalam Pasal 48 Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara.

Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, 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. Hal tersebut dinyatakan dalam Pasal 129 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, yaitu:

- (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.

Berdasarkan ketentuan tersebut dapat dilihat bahwa penyelesaian sengketa kepegawaian dalam Undang-Undang Aparatur Sipil Negara ini hanya diselesaikan melalui upaya administrative dan tidak mengatur lagi melalui Pengadilan Tata Usaha Negara. Ketentuan tersebut berbeda dengan ketentuan yang termuat di dalam pasal 35 Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yang menyatakan:

1. Sengketa kepegawaian diselesaikan melalui Peradilan Tata Usaha Negara;
2. Sengketa kepegawaian sebagai akibat pelanggaran terhadap peraturan disiplin PNS diselesaikan melalui upaya banding administrative kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK).

Pasal 1 ayat (10) Undang-Undang NO. 51 Tahun 2009 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara bahwa sengketa

kepegawaian termasuk sengketa tata usaha Negara, ini dapat diartikan bahwa penyelesaian sengketa kepegawaian dapat juga diselesaikan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara setelah seluruh upaya administrative dijalankan sekalipun UU ASN tidak secara eksplisit menyebut adanya penyelesaian kepegawaian melalui pengadilan, dan menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN, banding administratifnya tidak lagi melalui BAPEK sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, akan tetapi dalam ketentuan pasal 129 ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara bahwa banding administrative dilakukan melalui Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara.

Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa dalam ketentuan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara kedudukan dan fungsi BAPEK akan digantikan oleh Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara yang akan diatur kemudian dengan

Peraturan Pemerintah akan tetapi karena PP yang mengatur tentang Badan Pertimbangan ASN sampai sekarang belum keluar, maka PP Nomor 24 Tahun 2011 tentang BAPEK masih tetap berlaku dan digunakan dalam menyelesaikan upaya administratif sengketa kepegawaian sebagaimana telah diuraikan diatas.

Berdasarkan hal tersebut diatas, semakin jelas bahwa penyelesaian sengketa kepegawaian menurut pasal 129 Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 Tentang aparatur Sipil Negara tidak sesuai dengan apa yang termuat dalam Pasal 1 butir 10 Undang-Undang No. 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 dikeluarkannya keputusan tata usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pasal tersebut menyatakan bahwa sengketa kepegawaian termasuk sengketa tata usaha Negara yang penyelesaiannya melalui Pengadilan Tata Usaha Negara, sedangkan Undang-Undang aparatur Sipil Negara menentukan bahwa penyelesaian sengketa kepegawaian dilakukan dengan upaya administrative. Pasal 129 ayat (5) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara mengatur antara lain bahwa mengenai upaya administrative akan diatur dalam Peraturan Pemerintah, akan tetapi sampai sekarang Peraturan Pemerintah yang dimaksud belum keluar. Untuk mengantisipasi adanya kekosongan hukum maka Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, Pasal 139 mengatur bahwa pada saat Undang-Undang ini berlaku maka, semua peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 yang telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun

1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dan belum diganti berdasarkan Undang-Undang ini, sehingga penyelesaian sengketa kepegawaian masih menggunakan cara dan peraturan yang lama. Undang-Undang Aparatur Sipil Negara juga tidak menunjuk forum penyelesaian sengketa kepegawaian setelah ditempuh upaya administratif, demikian pula Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri juga tidak menunjuk forum penyelesaian sengketa setelah keputusan upaya administratif, oleh karena itu pasal 48 jo pasal 51 Undang-Undang Peratun yang menentukan bahwa Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara berwenang menyelesaikan sengketa kepegawaian yang telah melalui seluruh upaya administrative. Dengan demikian sebenarnya ada beberapa alur penyelesaian sengketa kepegawaian.

Alur penyelesaian sengketa menurut pasal 48 jo pasal 51 UU No 5 Tahun 1986 yang telah dirubah dan

diperbaharui dengan UU No 9 Tahun 2004 jo UU No. 51 Tahun 2009 Tentang Peradilan tata Usaha Negara adalah upaya keberatan diajukan kepada pejabat yang menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara, apabila belum dapat menerima hasil keputusan keberatan maka, dapat mengajukan Banding administrative yang diajukan kepada atasan pejabat yang menerbitkan Keputusan tata Usaha Negara atau kepada instansi/Badan yang lain dan apabila tetap tidak dapat menerima hasil upaya administrative maka, menurut pasal 51 UU No. 5 Tahun 1986 dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagai pengadilan tingkat pertama.

Mahkamah Agung pada tahun 1991 mengeluarkan Surat Edaran Mahkamah Agung/SEMA No. 2 Tahun 1991 yang juga mengatur mengenai penyelesaian sengketas Tata Usaha Negara yang terdapat upaya administratifnya sebagai berikut, upaya keberatan diajukan kepada Pejabat yang mengeluarkan Keputusan tata usaha Negara, apabila tidak dapat menerima hasil keberatan dan tidak

disediakan upaya banding administratif maka dapat langsung mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Apabila disediakan upaya Banding administrative maka setelah upaya keberatan dan tidak dapat menerima hasil upaya keberatan maka, mengajukan banding administratif diajukan kepada atasan pejabat yang mengeluarkan Keputusan tata Usaha Negara atau kepada Badan/Instansi lain, apabila tidak dapat menerima hasil banding administrative maka berdasarkan pasal 51 UU N0. 5/1986 gugatan diajukan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagai pengadilan tingkat pertama.

## **2. Perlindungan Hukum Terhadap Aparatur Sipil Negara Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 jika Dibandingkan Dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 jo. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999**

Perlindungan hukum merupakan hal yang diperlukan oleh Pegawai Aparatur Sipil Negara dalam segala bidang termasuk dalam penyelesaian sengketa kepegawaian. Oleh sebab itu

Pegawai Aparatur Sipil Negara memerlukan suatu perlindungan hukum yang jelas apabila kepentingannya dirugikan oleh suatu tindakan hukum Badan atau Pejabat Tata usaha Negara.

Dengan tujuan untuk memberikan perlindungan hukum bagi pencari keadilan, maka diberlakukan Undang-Undang Peradilan tata Usaha Negara yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang telah mengalami dua kali perubahan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009. Dengan demikian saat ini perlindungan hukum terhadap pencari keadilan termasuk di dalamnya adalah Pegawai Aparatur Sipil Negara atas perbuatan atau tindakan Badan atau pejabat Tata Usaha Negara dapat diberikan.

Perlindungan hukum yang berujud hak diberikan oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara diatur dalam Pasal 92 untuk PNS dan Pasal 106 untuk PPPK yang menyatakan sebagai berikut:

### **Pasal 92**

- 1) Pemerintah wajib memberikan perlindungan berupa:
  - a. jaminan kesehatan;

- b. jaminan kecelakaan kerja;
  - c. jaminan kematian; dan
  - d. bantuan hukum.
- 2) Perlindungan berupa jaminan kesehatan, jaminan kecelakaan kerja, dan jaminan kematian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, huruf b, dan huruf c mencakup jaminan sosial yang diberikan dalam program jaminan sosial nasional.
  - 3) Bantuan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d, berupa pemberian bantuan hukum dalam perkara yang dihadapi di pengadilan terkait pelaksanaan tugasnya.
  - 4) Ketentuan lebih lanjut mengenai perlindungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

#### Pasal 106

- 1) Pemerintah wajib memberikan perlindungan berupa:
  - a. jaminan hari tua;
  - b. jaminan kesehatan;
  - c. jaminan kecelakaan kerja;
  - d. jaminan kematian; dan
  - e. bantuan hukum.
- 2) Perlindungan berupa jaminan hari tua, jaminan kesehatan, jaminan kecelakaan kerja, dan jaminan kematian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d dilaksanakan sesuai dengan sistem jaminan sosial nasional.
- 3) Bantuan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e, berupa pemberian bantuan hukum dalam perkara yang dihadapi di pengadilan terkait pelaksanaan tugasnya.

Asas legalitas digunakan dalam bidang hukum administrasi dan memiliki makna “bahwa pemerintah tunduk kepada undang-undang”. Asas legalitas menentukan bahwa semua ketentuan yang mengikat warga negara harus berdasarkan pada undang-undang. Asas legalitas merupakan prinsip negara hukum yang diartikan bahwa setiap tindakan hukum pemerintah, baik dalam menjalankan fungsi pengaturan maupun fungsi pelayanan, harus berdasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundangundangan yang berlaku.

Secara normatif, setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan peraturan perundang-undangan atau berdasarkan kewenangan yang dianut di setiap negara. Namun, penerapan asas legalitas dalam praktik berbeda antara satu negara dengan negara yang lain. Artinya, ada negara yang begitu ketat memberlakukan asas legalitas, namun ada pula yang tidak( terlalu ketat memberlakukan asas tersebut, hal ini termasuk bagian dari ciri negara hukum.

Keberadaan peradilan administrasi mempunyai peranan yang sangat penting dalam membentuk *good*



*governance* dalam mewujudkan negara hukum, yaitu sebagai lembaga kontrol atau pengawas terhadap tindakantindakan hukum pemerintah agar tetap dalam koridor hukum dan untuk melindungi hak masyarakat terhadap penyalahgunaan wewenang oleh penguasa termasuk hak para pegawai negeri.

Pendapat di atas mengingatkan kepada seluruh penegak hukum bahwa peradilan administrasi memiliki kewenangan untuk memutuskan terlebih dahulu apakah tindakan yang dilakukan pemerintah telah melahirkan keputusan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, atau telah terjadi penyalahgunaan wewenang, atau bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Di samping adanya lembaga peradilan administrasi yang mengontrol perbuatan atau tindakan pemerintah, terkait perbuatan hukum pemerintah dapat juga dilakukan melalui hak uji materiil. Setiap produk peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dapat dilakukan pengujian secara materil di Mahkamah

Agung dan Mahkamah Konstitusi untuk menguji undang-undang.

Kewenangan untuk menetapkan keputusan pemberhentian bagi PNS yang melakukan pelanggaran disiplin dilakukan berdasarkan Peraturan Pemerintah. Bagi PNS yang dijatuhi hukuman disiplin diberikan hak untuk membela diri melalui upaya administratif melalui gugatan sesuai mekanisme hukum yang berlaku yaitu melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN), sehingga dapat dihindari terjadinya kesewenang-wenangan dalam penjatuhan hukuman disiplin.

Dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, membawa perubahan dalam manajemen kepegawaian yang berlaku di Indonesia, dimana hampir 14 (empat belas) tahun berlaku Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian.

Salah satu perubahan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, dan sangat disambut dengan gembira oleh Pegawai Aparatur Sipil Negara adalah adanya jaminan perlindungan bantuan

hukum sebagaimana di atur dalam Pasal 106. Bantuan hukum bagi Pegawai Aparatur Sipil Negara berupa pemberian bantuan hukum dalam perkara yang dihadapi di pengadilan terkait pelaksanaan tugasnya.

Selama ini pemberian bantuan atau perlindungan hukum kepada Pegawai Aparatur Sipil Negara masih Samar-samar atau belum di atur secara jelas dalam undang-undang, sehingga banyak Aparatur Sipil Negara yang menghadapi masalah hukum dalam pelaksanaan tugas, pokok, dan fungsi, belum mendapat perlindungan dan bantuan hukum dari Pemerintah.

Adanya jaminan perlindungan bantuan hukum bagi Pegawai Aparatur Sipil Negara, dipandang sebagai implementasi bahwa Negara Indonesia adalah Negara hukum dimana hak setiap orang untuk mendapatkan perlakuan yang sama di depan hukum, serta jaminan bagi setiap orang untuk mendapatkan akses keadilan (*justice for all dan access to justice*).

Persoalannya sekarang, sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Pemerintah dan Pemerintah Daerah harus menyediakan anggaran

untuk bantuan hukum bagi Pegawai / Aparatur Sipil Negara yang sedang menghadapi kasus hukum dalam melaksanakan tugas, pokok dan fungsi sebagai Pegawai Aparatur Sipil Negara.

Pada Undang-Undang Kepegawaian yang lama sebenarnya juga telah disediakan dan diberikan perlindungan hukum karena menyediakan upaya upaya yang dapat ditempuh oleh Pegawai Negeri Sipil yang mengalami tindakan yang merugikan dari Badan atau Pejabat sampai pada tingkat gugatan ke pengadilan tata usaha negara.

## **E. PENUTUP**

### **1. Kesimpulan**

a. Penyelesaian sengketa kepegawaian secara yuridis menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara 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. Hal tersebut dinyatakan dalam Pasal 129 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

- b. Perlindungan hukum terhadap aparatur sipil negara menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 jika dibandingkan dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 jo. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 adalah adanya jaminan perlindungan bantuan hukum sebagaimana di atur dalam Pasal 106. Bantuan hukum bagi Pegawai Aparatur Sipil Negara berupa pemberian bantuan hukum dalam perkara yang dihadapi di pengadilan terkait pelaksanaan tugasnya. Selama ini pemberian bantuan atau perlindungan hukum kepada Pegawai Aparatur Sipil Negara masih samar-samar atau belum di atur secara jelas dalam undangundang..

## 2. Saran

- a. Kepada Pemerintah untuk segera mengesahkan Rancangan Peraturan

Pemerintah/Pelaksana tentang Upaya Administratif dan Badan Pertimbangan Pegawai Aparatur Sipil Negara supaya dalam melaksanakan sengketa pegawai dapat dilaksanakan dengan baik sesuai Undang-Undang yang telah disahkan

- b. Hendaknya Pemerintah juga melakukan revisi dan harmonisasi terhadap Undang-Undang PTUN mengenai masalah sengketa kepegawaian, agar tidak terjadi kerancuan dalam penyelesaian sengketa kepegawaian

## DAFTAR PUSTAKA

### Literatur :

#### Buku/Literatur

- Abdoel Djamali, 1984, *Pengantar Hukum Indonesia*, CV. Rajawali, Jakarta
- Amrah Muslimin, 1980, *Beberapa Azas-Azas dan Pengertian-Pengertian Pokok tentang Administrasi dan Hukum Administrasi*, Alumni, Bandung
- AV. Dicey, 1971, *An Introduction to the Study of The Law of The Constitution*, English Language Book Society and Mac Hillan, London

- Bahsan Mustafa, 1990, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Citra Aditya Bakti, Bandung
- C.S.T. Kansil, 1986, *Hukum Tata Pemerintahan Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta
- Chung-Li Chang, 1955, *The Chinese Century: On Their Role in 1967 Century Chinese Society*, University of Washington Press, Seattle
- E. Utrecht, 1966, *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara Indonesia*, Penerbitan dan Balai Buku Indonesia, Jakarta
- Erman Rajagukguk, 2005, *Penyelesaian Sengketa Alternatif: Negosiasi, Mediasi, Konsultasi, Arbitrase*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta
- Gary Goodpaster, 1977, *A Guide to Mediation and Negotiation*, Transnational Press Inc
- Harian Republika, *Perlu Reformasi Kultural dalam Negosiasi*, 20 Mei 1997
- Ida Ayu Sri Dewi, 2005, *Bahan Pelatihan Sengketa Kepegawaian*. BKN, Jakarta
- Jacqueline M. Nolan-Haley, 1992, *Alternative Dispute Resolution in a Nutshell*, West Publishing Co., St. Paul Minnesota
- Kimberly K. Kovach, 2003, *Mediation*, Thompson West
- Kusnadi dan Harmaily Ibrahim, 1988, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV. Sinar Bakti, Jakarta
- Kusumadi Pudjosewojo, 1976, *Pedoman pelajaran Tata Hukum Indonesia*, Aksara Baru, Jakarta
- Lawrence M. Friedman, 1984, *American Law: an Introduction*, W.W. Norton & Company, New York
- Lutfi Effendi, 2004, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi*, Bayu Media, Malang
- M. Yahya Harahap, 1997, *Beberapa Tinjauan Mengenai Sistem Peradilan dan Penyelesaian Sengketa*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung
- Muchsan, 1981, *Beberapa Catatan Tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta
- Mukhtie Fadjar, 2005, *Tipe Negara Hukum*, Bayumedia, Malang
- Munir Fuady, 2007, *Dinamika Teori Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta
- Nata Saputra. M, 1988, *Hukum Administrasi Negara*, CV. Rajawali, Jakarta
- Oemar Senoadji, 1966, *Seminar Ketatanegaraan Undang-Undang Dasar 1945*, Seruling Masa, Jakarta

- Paulus E. Lotulung, 1993, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah*, Citra Aditya Bakti, Bandung
- Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*, PT. Bina Ilmu, Surabaya
- \_\_\_\_\_, 2008, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta
- R. Wiyono, 2005, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Sinar Grafika, Jakarta
- Riduan Syahrani, 1991, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Pustaka Kartini, Jakarta
- Ridwan HR, 2002, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta
- Rochmat Soemitro, 1965, *Masalah Peradilan Administrasi dalam Hukum Pajak di Indonesia*, Eresco, Bandung
- Roscoe Pound, 1965, *Tugas Hukum*, terjemahan Moh. Radjab, Bharata, Jakarta
- Rozali Abdullah, 1986, *Hukum Kepegawaian*, CV Rajawali, Jakarta
- Sjachran Basah, 1992, *Perlindungan Hukum alas Sikap Tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung