

**UPAYA ADMINISTRATIF PEMBEBASAN JABATAN PASKA BERLAKUNYA
UU NOMOR 30 TAHUN 2014 TENTANG ADMINISTRASI PEMERINTAHAN
(STUDI KASUS PERKARA NOMOR 23/G/2020/PTUN-JKT)**

Rory Alamsyah

Universitas Indonesia

roryalamsyah@gmail.com

Abstract

Law Number 30 of 2014 concerning Government Administration (UU AP) as an instrument in realizing the principles of good governance to increase public trust is not flawless, in its application, it can lead to legal uncertainty and even lead to injustice especially for the State Civil Apparatus (ASN) who was sentenced to disciplinary release from office.

This research is juridical-normative research that is descriptive-analytical with a case approach, historical approach, and conceptual approach to answering how the administrative measures for exemption from ASN positions under the Statutory Regulations and Invitations and how the regulatory implications are intended for legal protection and justice for ASN.

The results of the research show that the Administrative Efforts in the AP Law and Law Number 5 of 2014 concerning ASN (UU ASN) cause conflicting norms that resulting confusion and emptiness of the law for ASN who are sentenced to disciplinary Exemption from Position due to Article 33 Government Regulation Number 53 of 2010 concerning Discipline Civil Servants, disciplinary punishment is set to not be submitted administrative efforts.

The condition is eliminating legal protection for ASN in obtaining certainty and justice. Suggestions from this research need to be immediately issued a new Government Regulation in accordance with the mandate of Article 129 paragraph (5) UU ASN whose arrangements are harmonized with Administrative Efforts in the Government Administration Act.

Keywords: *Administrative Measures; Personnel Disputes; Release from Positions.*

Abstrak

UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP) sebagai instrumen dalam mewujudkan prinsip-prinsip tata kelola yang baik untuk meningkatkan kepercayaan masyarakat ternyata bukan tanpa cela, dalam penerapannya dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan bahkan menimbulkan ketidakadilan khususnya bagi Aparatur Sipil Negara (ASN) yang dijatuhi hukuman disiplin pembebasan dari jabatan.

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis-normatif yang bersifat deskriptif analitis dengan pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan historis (*historical approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) untuk menjawab bagaimana pengaturan upaya administratif Pembebasan dari Jabatan ASN sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan dan bagaimana Implikasi pengaturan dimaksud terhadap perlindungan hukum serta keadilan bagi ASN.

Hasil penelitian menunjukkan pengaturan Upaya Administratif dalam UU AP maupun UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN (UU ASN) menimbulkan konflik norma sehingga menyebabkan terjadinya kerancuan dan kekosongan hukum bagi ASN yang dijatuhi hukuman disiplin Pembebasan dari Jabatan disebabkan sesuai Pasal 33 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil hukuman disiplin dimaksud diatur untuk tidak dapat diajukan upaya administratif.

Kondisi tersebut menghilangkan perlindungan hukum bagi ASN dalam memperoleh kepastian dan keadilan. Saran dari penelitian ini perlu segera diterbitkan Peraturan Pemerintah yang baru sesuai amanat Pasal 129 ayat (5) UU ASN yang pengaturannya diharmonisasikan dengan Upaya Administratif pada UU AP.

Kata kunci: *Upaya Administratif; Sengketa Kepegawaian; Pembebasan dari Jabatan.*

A. Pendahuluan

Amanat Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, negara Indonesia adalah negara hukum. Hal ini berarti sistem penyelenggaraan pemerintahan negara Republik Indonesia harus berdasarkan atas prinsip negara hukum. Berdasarkan prinsip tersebut, segala bentuk keputusan dan/atau tindakan administrasi pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang merupakan refleksi dari Pancasila sebagai ideologi negara.¹ Berdasarkan hal tersebut, Penyelenggaraan negara melalui perantaraan pemerintah (aparatus pemerintahan) dilaksanakan sesuai dengan kewenangan yang dimiliki berdasarkan pengaturan yang telah dibentuk dalam perundang-undangan.

Wirjono Prodjodikoro sebagaimana dikutip oleh Ni'matul Huda, mengatakan bahwa negara hukum berarti negara yang di dalam wilayahnya:²

1. Semua alat-alat perlengkapan dari negara, khususnya alat-alat dari Pemerintah dalam tindakannya baik terhadap para warga negara maupun dalam saling berhubungan masing-masing tidak boleh sewenang-wenang, melainkan harus memperhatikan peraturan-peraturan hukum yang berlaku;
2. Semua orang (penduduk) dalam hubungan kemasyarakatan harus tunduk pada peraturan-peraturan hukum yang berlaku.

Menurut Stahl sebagaimana dikutip oleh Mariam Budiharjo menyebutkan, salah satu unsur Negara hukum (*rechstaat*) yaitu terdapatnya Peradilan administrasi negara.³ Adanya Peradilan Administrasi Negara dimaksudkan untuk memberikan perlindungan hukum dan keadilan bagi setiap warga negara agar setiap penyelenggaraan kekuasaan negara berpihak kepada warganya dan bukan sebaliknya. Peradilan Tata Usaha Negara adalah sebagai fungsi

¹ Penjelasan Umum UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Tindakan administratif yang senantiasa mengabdikan dan setia kepada kepentingan, nilai-nilai, dan cita-cita perjuangan bangsa dan negara berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, misalnya dalam hal penguasaan hajat hidup orang banyak haruslah dikuasai oleh negara, dan bukan dikuasai oleh orang perorangan, Safri Nugraha, dkk, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: BPFH UI, 2005), 201; lihat juga Hendrik Salmon, "Eksistensi Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) dalam Mewujudkan Suatu Pemerintahan yang Baik," *Jurnal Sasi* 16, no. 4 (Oktober-Desember, 2010), 1.

² Ni'matul Huda, *Ketatanegaraan Indonesia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi* (Yogyakarta: UII Press, 2011), 11-12.

³ Sirajudin dan Winardi, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia* (Malang: Setara Press, 2015), 25.

kontrol atas tindakan pejabat administrasi negara.⁴

Sejak diundangkannya UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disebut UU Administrasi Pemerintahan), sebagai hukum materiil dari sistem Peradilan Tata Usaha Negara, ketentuan Pasal 75 ayat (1) UU Administrasi Pemerintahan mengatur:

“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”.

Kata “dapat” dalam ketentuan tersebut bersifat fakultatif/alternatif dalam artian warga masyarakat yang dirugikan tersebut bisa/boleh/mungkin mengajukan upaya administratif ataupun tidak melakukan upaya administratif⁵ dengan langsung mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara.⁶

Sebagai salah satu bagian dari sengketa Tata Usaha Negara (TUN), keputusan/penetapan di bidang kepegawaian merupakan objek dari Peradilan Tata Usaha Negara (PERATUN). Selanjutnya Pasal 129 ayat (1) UU Nomor 5 tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara menentukan bahwa *“Sengketa Pegawai ASN diselesaikan melalui upaya administratif”*, adapun ketentuan pelaksanaannya diatur dengan Peraturan Pemerintah.⁷

Berdasarkan Pasal 1 angka 6 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil (PP 53/2010), *“Upaya administratif adalah prosedur yang dapat ditempuh oleh PNS yang tidak puas terhadap hukuman disiplin yang dijatuhkan*

⁴ Indonesia secara formal membentuk Peradilan Tata Usaha Negara sejak diundangkannya UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang dibentuk sesuai dengan amanat Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/1978 jo Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1983 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara.

⁵ Sesuai Kamus Besar Bahasa Indonesia Frasa “dapat” diartikan sebagai mampu; sanggup; bisa; boleh; mungkin, Kamus Besar Bahasa Indonesia, “dapat”, <https://kbbi.web.id/dapat> (diakses 30 Juni 2020).

⁶ Lihat UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009. Pasal 4 *“Peradilan Tata Usaha Negara adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan terhadap sengketa Tata Usaha Negara, “Pasal 53 ayat (1) “Seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada Pengadilan yang berwenang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau rehabilitasi.”*

⁷ Lihat ketentuan Pasal 139 UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, menentukan bahwa Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, semua peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari UU 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 UU Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas UU 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.

kepadanya berupa keberatan atau banding administratif.” Selain mengatur mengenai Upaya Administratif PP 53/2010 juga mengatur terkait adanya limitasi upaya administratif yaitu terhadap Hukuman Disiplin yang dijatuhkan oleh Presiden, Hukuman Disiplin berupa teguran lisan, teguran tertulis, pernyataan tidak pusat secara tertulis, sampai dengan pembebasan dari jabatan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian tidak dapat diajukan upaya administrasi.⁸ Limitasi Upaya Administrasi dimaksud juga diatur dalam Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 21 Tahun 2010 Tentang Ketentuan Pelaksanaan PP 53/2010 yang menentukan Pembebasan dari jabatan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian termasuk Hukuman Disiplin Yang Tidak Dapat Diajukan Upaya Administratif.⁹

Bertolak belakang dengan limitasi upaya administrasi dimaksud, pengaturan Pasal 2 ayat (1) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan (Perma 6/2018) diatur bahwa “*Pengadilan dalam menerima, memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa administrasi pemerintahan setelah menempuh upaya administrasi.*” Hal ini berarti Pengadilan Tata Usaha Negara baru berwenang memeriksa setiap perkara Tata Usaha Negara dalam hal substansi sengketa tersebut telah diproses melalui upaya keberatan dan banding terlebih dahulu, apabila belum diajukan upaya administrasi akan menyebabkan gugatan yang diajukan belum waktunya.

Dalam praktek pengadilan aturan tersebut telah diterapkan sebagaimana Penetapan Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor 23/G/2020/PTUN-JKT yang menyatakan tidak dapat diterima gugatan Penggugat dikarenakan Objek Sengketa berupa pembebasan jabatan Penggugat belum diajukan Upaya Administratif.¹⁰ Dari adanya kontradiksi pengaturan dan praktik yang demikian, dalam makalah sederhana ini, penulis ingin mengangkat isu berkenaan dengan upaya administrasi dalam sengketa kepegawaian berupa pembebasan dari jabatan dikaitkan dengan isu perlindungan hukum dan keadilan bagi warga negara serta implikasinya dalam praktik di lembaga pengadilan.

⁸ Lihat ketentuan Pasal 33 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil yang berbunyi “*Hukuman disiplin yang dijatuhkan oleh:*

a. Presiden;

b. Pejabat Pembina Kepegawaian untuk jenis hukuman disiplin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) huruf a, huruf b, dan huruf c;

c. Gubernur selaku wakil pemerintah untuk jenis hukuman disiplin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (4) huruf b dan huruf c;

d. Kepala Perwakilan Republik Indonesia; dan

e. Pejabat yang berwenang menghukum untuk jenis hukuman disiplin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2), tidak dapat diajukan upaya administratif.”

⁹ Lihat Lampiran I romawi IV Upaya Administratif Huruf B angka 2 huruf I Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 21 Tahun 2010 Tentang Ketentuan Pelaksanaan PP 53/2010.

¹⁰ Putusan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor 23/G/2020/PTUN-JKT, 17 Februari 2020.

B. Rumusan Permasalahan

Rumusan permasalahan yang menjadi dasar dari penulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan upaya administratif pembebasan dari Jabatan Aparatur Sipil Negara sesuai dengan teori dan praktik peraturan perundang-undangan?
2. Bagaimana implikasi pengaturan upaya administratif dimaksud dalam memberikan perlindungan hukum serta keadilan bagi Aparatur Sipil Negara pada lembaga Pengadilan Tata Usaha Negara?

C. Metode Penelitian

Metode yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah yuridis-normatif yang bersifat deskriptif analitis, berpedoman kepada norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan. Penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder mencakup bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

Bahan pustaka tersebut kemudian dianalisis dengan membandingkan berdasarkan kenyataan dalam perkara di pengadilan dan selanjutnya memberikan pemecahan masalah. Selain itu digunakan juga pendekatan pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan historis (*historical approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

D. Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Upaya Administratif

Dalam rangka mencapai tujuan negara sebagaimana yang diamanatkan dalam konstitusi, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan akan dihadapkan dengan kondisi pilihan kebijakan untuk memberikan keputusan (*beschikkingsdaad van de Administratie*) maupun tindakan Pemerintahan (*materieele daad van de Administratie*) guna merealisasikannya. Cakupan keputusan dan tindakan pemerintahan tersebut merupakan ruang lingkup yang luas sebagaimana yang dirumuskan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Oleh karenanya diperlukan peraturan yang dapat mengarahkan penyelenggaraan Pemerintahan menjadi lebih sesuai dengan harapan dan kebutuhan masyarakat (*citizen friendly*) sebagai landasan dan pedoman bagi Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menjalankan tugas penyelenggaraan pemerintahan. Pengaturan tersebut diciptakan sebagai bintang pemandu Pejabat/Badan Pemerintahan dalam

menyelenggarakan pemerintahan dengan tetap memberikan jaminan hak-hak dasar dan memberikan perlindungan kepada warga masyarakat.

Aturan tersebut memberikan kepastian mengenai proses penyelenggaraan Pemerintahan baik dari segi sumber kewenangan, bagaimana kewenangan dilaksanakan, bagaimana keputusan diambil, apa dan bagaimana diskresi digunakan, yang secara keseluruhan harus berorientasi pada keberpihakan dan semangat melayani Warga Masyarakat dengan berlandaskan peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Aktualisasi hubungan konstitusional antara warga masyarakat dengan negara tersebut, pengaturan dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan memposisikan warga masyarakat sebagai subjek bukan sebagai objek kekuasaan sebagai perwujudan kedaulatan rakyat.¹¹ Undang-Undang Administrasi Pemerintahan memberikan jaminan perlindungan kepada setiap Warga Masyarakat melalui sarana Upaya Administratif Keberatan dan Banding terhadap Keputusan dan/atau Tindakan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan kepada Peradilan Tata Usaha Negara, disebabkan tidak selalu Keputusan dan tindakan yang dilaksanakan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan diterima dan memuaskan semua pihak.

Selain itu, dapat terjadi suatu kondisi di mana keputusan dan tindakan yang diambil Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dipandang tidak tepat karena berbagai faktor, misalnya, Pejabat Pemerintahan tidak/kurang memiliki informasi yang memadai sebelum mengambil keputusan, adanya tekanan dari eksternal, terdapatnya penyalahgunaan kewenangan, konflik kepentingan dan lain sebagainya sehingga dapat mengakibatkan adanya warga masyarakat yang dirugikan atas keputusan dan tindakan Pejabat Pemerintahan/Badan tersebut.

Upaya Administrasi merupakan suatu mekanisme pengaduan bagi warga masyarakat untuk melindungi haknya yang memandang Keputusan dan Tindakan Badan/Pejabat Pemerintahan telah merugikan dirinya. Upaya Administrasi tersebut difungsikan sebagai bentuk jaminan dan perlindungan negara terhadap masyarakat yang dirugikan sekaligus juga untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan.

Menurut Efendi Lotulung Upaya Administratif termasuk golongan jenis pengawasan teknis administratif atau lazim pula disebut sebagai suatu bentuk *built-in control*, yang secara organisasi struktural dilaksanakan dalam lingkungan organisasi dari

¹¹ Lihat alinea 6 Penjelasan UU Administrasi Pemerintahan.

badan atau Tata Usaha Negara yang bersangkutan,¹² berbeda dengan pengawasan yang bersifat eksternal kontrol yang dilaksanakan oleh lembaga di luar badan atau pemerintah yang bersangkutan seperti pengawasan keuangan yang dilakukan oleh Badan Pengawas Keuangan (BPK), pengawasan sosial yang dilakukan oleh masyarakat melalui pers, media massa, pengawasan politik yang pada umumnya dilakukan oleh lembaga-lembaga perwakilan rakyat dalam bentuk *hearing* ataupun bertanya para anggotanya, termasuk pengawasan yang dilakukan oleh badan-badan peradilan (*judicial control*) dalam hal timbul persengketaan atau perkara dengan badan atau pejabat tata usaha negara.¹³

Senada dengan pendapat tersebut, H. M. Laica Marzuki menyampaikan upaya administratif yang diajukan oleh suatu pihak berkenaan dengan permasalahan yang timbul dari perbuatan tata usaha negara pada umumnya merupakan bagian dari kegiatan pengawasan represif (Kontrol *a-posteriori*), yang ditujukan untuk memulihkan (*to cure*) perbuatan Tata Usaha Negara yang dipandang salah, menyimpang, serta merugikan pihak lain.¹⁴ Dalam kondisi demikian Upaya Administratif dikategorikan sebagai bentuk peradilan semu (*quasi rechtspraak*), dalam arti sebuah lembaga yang secara struktural termasuk dari organisasi badan tata usaha negara, tetapi oleh peraturan perundang-undangan diberikan kewenangan untuk memeriksa, memutuskan dan menyelesaikan sengketa seperti halnya badan peradilan.¹⁵

Untuk memastikan upaya administratif bisa berjalan dengan efektif, dalam penerapannya tentunya akan mengalami tantangan tersendiri disebabkan tidak ada norma yang memastikan agar upaya administratif bisa dilakukan secara efektif, yaitu memastikan Pejabat maupun Atasan Pejabat memproses Keberatan/Banding yang diajukan oleh Warga Masyarakat. Selain itu terdapat pertanyaan mendasar mengenai objektivitas dari badan atau pejabat atasan yang disertai kewenangan untuk menengguhkan dan membatalkan suatu perbuatan tata usaha negara yang dilakukan oleh aparat bawahan sendiri,¹⁶ disebabkan pejabat yang membuat keputusan biasanya telah mengonsultasikan dengan atasan, kondisi demikian memunculkan dugaan kecenderungan subjektifitas atasan pejabat dalam penyelesaian upaya administratif

¹² Paulus Efendie Lotulung, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerinta* (Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 1985), XV-XVI.

¹³ Paulus Efendie Lotulung, *Loc. Cit.*, 75.

¹⁴ H.M. Laica Marzuki, "Penggunaan Upaya Administratif Dalam Sengketa Tata Usaha Negara", *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 22, no. 2 (1992): 171.

¹⁵ *Ibid.*, 174.

¹⁶ *Ibid.*, 172.

yang diajukan, sehingga upaya administratif akan menyimpang dari esensinya, menimbulkan perpanjangan proses birokrasi dan menghambat kepastian hukum.

Asumsi tersebut bukan tanpa alasan, sebagaimana yang diungkapkan Robin Marbun terkait banding administrasi dalam Sengketa Kepegawaian pada Badan Pertimbangan Kepegawaian, dalam kenyataannya penyelesaian sengketa kepegawaian kurang mendukung perlindungan hukum bagi Pegawai Negeri Sipil disebabkan:

- a. Putusan Badan Pertimbangan Kepegawaian didasarkan juga pada kebijaksanaan, sehingga masih diwarnai oleh unsur subyektifitas.
- b. Pemeriksaan dalam sidang hanya dilakukan terhadap berkas perkara, tidak terhadap Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan dan pejabat yang berwenang sebagai para pihak dalam sengketa tersebut. Di lain pihak berkas perkara sering tidak lengkap dikirim oleh instansi yang bersangkutan.¹⁷

Namun demikian, Undang-Undang Administrasi Pemerintahan memiliki dua keunggulan utama, yaitu: (a) digunakannya fiktif positif (jika tidak ada respons dari Pejabat/Atasan Pejabat) maka upaya administratif dianggap diterima;¹⁸ serta (b) jangka waktu pemrosesan cepat, sehingga akan cepat pula memberikan kepastian kepada warga masyarakat yang melakukan upaya administratif.¹⁹

Pada awal penerapan, pengaturan pengajuan gugatan terhadap Upaya Administratif dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan menimbulkan kebingungan terkait kompetensi Pengadilan dikarenakan terdapat ketentuan Pasal 76 ayat (3) dan ketentuan peralihan Pasal 87 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan yang tidak mengatur secara tegas, pengadilan mana yang dimaksud, apakah Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) ataupun Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN).

Kondisi tersebut disebabkan pada saat diundangkan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, masih berlaku ketentuan yang membagi tugas kompetensi Absolut PTUN dan PT TUN berkaitan pengajuan gugatan setelah menempuh Upaya Administratif, yaitu:

¹⁷ Robinsar Marbun, "Transformasi Upaya Administratif Dalam Penyelesaian Sengketa Kepegawaian", *Jurnal Yuridis* 4, no. 2 (Desember 2017): 213.

¹⁸ Pasal 77 ayat (5) jo Pasal 78 ayat (5) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, "*Dalam hal Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menyelesaikan keberatan/Banding dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (4), keberatan **dianggap** dikabulkan.*"

¹⁹ Pasal 78 ayat (4) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, "*Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan menyelesaikan keberatan/banding paling lama 10 (sepuluh) hari kerja.*"

- a. Pasal 51 ayat (3) UU Nomor 5 Tahun 1986 yang telah dua kali diubah terakhir berdasarkan UU Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 5 Tahun 1986 (selanjutnya disebut Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara)
- b. Romawi IV angka 2 huruf a dan b SEMA 2/1991, Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 1991 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Beberapa Ketentuan Dalam UU Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut SEMA 2/1991)

Barulah setelah diterbitkannya Surat Edaran Nomor 4 Tahun 2016 Tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan (SEMA 4/2016), Keputusan tata usaha negara yang sudah diperiksa dan diputus melalui upaya banding administrasi menjadi kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara.

Menurut Wiyono dan Sri Hartini ada beberapa perbedaan antara penyelesaian melalui upaya administratif dengan melalui Peradilan Tata Usaha Negara.²⁰ *Pertama*, dalam penyelesaian sengketa melalui upaya administratif, pemeriksaan yang dilakukan sifatnya menyeluruh, baik dari segi hukum (*rechtmatigheid*) maupun dari segi kebijaksanaannya (*doelmatigheid*). Sedangkan pemeriksaan yang dilakukan oleh Peradilan Tata Usaha Negara sifatnya tidak menyeluruh, tetapi hanya terbatas dari segi hukumnya (*rechtmatigheid*).

Kedua, badan atau pejabat atau instansi yang memeriksa upaya administratif dapat mengganti, mengubah atau meniadakan atau dapat memerintahkan untuk mengganti atau merubah atau meniadakan keputusan yang menjadi obyek sengketa, sedangkan Peradilan Tata Usaha Negara tidak memiliki kewenangan yang sama, hanya dapat menjatuhkan putusan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara yang menjadi obyek sengketa tersebut “tidak sah” atau “batal”.

Ketiga, pada waktu Badan atau Pejabat atau Instansi yang memeriksa upaya administratif menjatuhkan putusan terhadap sengketa tersebut dapat memperhatikan perubahan yang terjadi sesudah dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara yang mengakibatkan terjadinya sengketa tersebut. Penyelesaian oleh Peradilan Tata Usaha Negara hanya terbatas terhadap keadaan yang terjadi saat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara yang menjadi obyek sengketa.

²⁰ Wiyono R, *Hukum Peradilan Tata Usaha Negara* (Jakarta: Sinar Grafika, 2005), 98-99; Sri Hartini, “Upaya Keberatan Yang Dijatuhi Hukuman Pemberhentian Tidak Dengan Harmat”, *Jurnal Dinamika Hukum* 11, no. 2 (Mei 2011): 363.

Sebelum adanya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, Terkait Upaya Administratif sebenarnya telah diatur dalam berbagai Undang-Undang sektoral, upaya administratif hanya berlaku bagi sengketa-sengketa TUN tertentu saja yang memang oleh peraturan perundang-undangan disediakan upaya administratifnya.²¹ Apabila tidak tersedia upaya administratif, warga masyarakat yang merasa dirugikan akibat KTUN dapat langsung mengajukan gugatan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara.²² Dalam hal ini dapat dikatakan bahwa Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara mengakui dan menghormati lembaga administratif yang ada namun tidak mewajibkan upaya administratif bagi sengketa TUN yang oleh undang-undangnya tidak disediakan upaya administratifnya.

Berbeda halnya dengan ketentuan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, meskipun Undang-Undang Sektoral tidak menyediakan Upaya Administratif, warga masyarakat yang dirugikan oleh Keputusan dan/atau Tindakan Pemerintah dapat mengajukan Upaya Administratif kepada Pejabat Pemerintahan atau Atasan Pejabat yang menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan.²³ Menurut Kadek Agus Sudiarawan dan Bagus Hermanto, berdasarkan ketentuan umum Pasal 1 ayat (16) dan Pasal 75 sampai dengan Pasal 78 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, terjadi Paradigma baru terkait dengan Upaya Administratif, *pertama*, pengaturan upaya administratif pada Undang-Undang Administrasi Pemerintahan menghendaki penyatuan sistem peradilan administrasi dengan upaya administrasi dengan mengatur Kompetensi PTUN setelah adanya Upaya Administratif. *Kedua*, mensyaratkan semua perkara yang mempersoalkan KTUN yang diterbitkan pejabat tata usaha negara harus melewati mekanisme keberatan dan banding, maka dengan sendirinya internal aparatur menjadi wajib berbenah dan menyelaraskan perangkat aturan maupun struktur dalam penyelesaian sengketa, *Ketiga*, Undang-Undang Administrasi Pemerintahan lebih mendorong upaya-upaya penyelesaian sengketa TUN melalui mekanisme internal non peradilan.²⁴

Berkenaan dengan pendapat tersebut menjadi sebuah pertanyaan bagi penulis, bagaimana pengaturan Upaya Administratif yang internal aparatur pemerintahannya

²¹ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1991), 193-194.

²² Pasal 48 Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara.

²³ Pasal 75 ayat (1) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan.

²⁴ Kadek Agus Sudiarawan & Bagus Hermanto, "Rekonstruksi Pergeseran Paradigma Upaya Administratif Dalam Penyelesaian Sengketa Prapemilihan Kepala Daerah", *Jurnal Legislasi Indonesia* 16, no. 3 (September 2019): 339-340.

belum berbenah mengikuti mekanisme keberatan dan banding sebagaimana Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, atau dalam aturan internal administrasi pemerintahnya masih berlaku peraturan yang lama yang tidak memberikan ruang atau aturan keberatan dan banding administratif seperti yang terjadi dalam sengketa administrasi Pembebasan dari Jabatan. Sebelum menjawab hal tersebut, menurut penulis perlu di sampaikan terlebih dahulu perihal pengaturan upaya administratif berkenaan dengan sengketa kepegawaian.

2. Upaya Administratif Sengketa Kepegawaian

UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (selanjutnya disebut Undang-Undang ASN) diterbitkan pada tanggal 15 Januari 2014 sembilan bulan lebih awal sebelum Undang-Undang Administrasi Pemerintahan disahkan pada tanggal 17 Oktober 2014. Namun semangat yang dibangun terkait dengan Upaya Administrasi memiliki corak yang sama sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 129 Undang-Undang ASN yang menentukan:

- (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 dan mengacu kepada ketentuan Pasal 48 Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara, secara *mandatory* Undang-Undang ASN menghendaki agar setiap sengketa Pegawai ditempuh melalui upaya administrasi, sebagai tindaklanjutnya ketentuan Pasal 134 Undang-Undang ASN mengamanahkan kepada Pemerintah untuk menetapkan Peraturan Pelaksanaan dari Upaya Administratif dimaksud, akan tetapi sampai dengan saat penulisan makalah ini dibuat Peraturan Pemerintah yang dikehendaki belum juga ditetapkan.

Konsekuensi logisnya berdasarkan ketentuan Pasal 139 Undang-Undang ASN, Peraturan Pelaksanaan berkaitan dengan Upaya Administratif masih mengacu pada Peraturan Pelaksanaan dari UU Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok Pokok Kepegawaian dengan catatan sepanjang tidak **bertentangan** dan **belum diganti**

berdasarkan Undang-Undang ASN. Oleh karenanya terkait dengan peraturan pelaksanaan Upaya Administratif sengketa Kepegawaian masih merujuk kepada ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil (selanjutnya disebut Peraturan Disiplin PNS).

Peraturan Disiplin PNS memuat kewajiban, larangan, dan hukuman disiplin yang dapat dijatuhkan kepada PNS yang telah terbukti melakukan pelanggaran. Untuk memberikan ruang pembelaan diri bagi PNS yang dijatuhi hukuman disiplin tersebut disediakan Upaya Administratif yang terdiri dari Keberatan dan Banding.²⁵ Keberatan di sini diartikan sebagai upaya administratif yang dapat ditempuh oleh PNS yang tidak puas terhadap hukuman disiplin yang dijatuhkan oleh pejabat yang berwenang menghukum kepada atasan pejabat yang berwenang menghukum.²⁶ Sedangkan Banding Administratif didefinisikan sebagai 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.²⁷

Selanjutnya penulis tidak akan merinci jenis-jenis hukuman yang dapat diajukan keberatan dan banding, adapun yang sesuai dengan substansi pembahasan dalam makalah ini akan dirinci berkenaan Pengaturan Hukum disiplin tertentu yang tidak dapat diajukan Upaya Administratif,²⁸ yaitu diantaranya jenis hukuman disiplin:

- a. Ditetapkan oleh Presiden,
- b. Ditetapkan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian:
 - 1) Hukuman ringan:
 - a) penundaan kenaikan gaji berkala selama 1 (satu) tahun;
 - b) penundaan kenaikan pangkat selama 1 (satu) tahun; dan
 - c) penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 1 (satu) tahun.
 - 2) Hukuman sedang:
 - a) penundaan kenaikan gaji berkala selama 1 (satu) tahun;
 - b) penundaan kenaikan pangkat selama 1 (satu) tahun; dan
 - c) penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 1 (satu) tahun.

²⁵ Pasal 1 angka 6 jo Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 53 tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

²⁶ *Ibid.*, lihat ketentuan Pasal 1 angka 7.

²⁷ *Ibid.*, lihat Ketentuan Pasal 1 angka 8.

²⁸ *Loc. Cit.*, lihat ketentuan Pasal 33.

- 3) Hukuman berat:
 - a) penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 3 (tiga) tahun;
 - b) pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah;
 - c) pembebasan dari jabatan.
- c. Ditetapkan oleh Gubernur:

Hukuman disiplin berat:

 - a) pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah;
 - b) pembebasan dari jabatan;
 - c) pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS.
- d. Ditetapkan oleh Kepala Perwakilan Republik Indonesia; dan
- e. Ditetapkan oleh Pejabat yang berwenang menghukum untuk jenis hukuman disiplin ringan berupa teguran lisan, teguran tertulis, dan pernyataan tidak puas secara tertulis.

Berdasarkan pengaturan dimaksud, penulis bisa memahami mengapa tidak terdapat ruang pengajuan Upaya Administratif terhadap hukuman disiplin yang dijatuhkan oleh Presiden, disebabkan memang sudah tidak memungkinkan lagi ada lembaga yang posisinya lebih tinggi dari pada Presiden terlebih dalam pemerintahan yang menganut sistem presidensial seperti di Indonesia. Demikian halnya dengan upaya banding administratif terhadap sengketa kepegawaian yang ditetapkan oleh Presiden yang berdasarkan Peraturan Disiplin PNS diajukan kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian, sebagaimana diketahui Ketua Badan Pertimbangan Kepegawaian dipimpin oleh Menteri Pendayaaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PANRB) yang posisinya jelas berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Presiden.²⁹

Pemikiran yang relatif sama berkenaan dengan ketiadaan Upaya Administratif terhadap jenis hukuman ringan berupa teguran lisan, teguran tertulis, maupun pernyataan tidak puas secara tertulis yang di sampaikan oleh atasan langsung, disebabkan sangat kecil kemungkinan ada pegawai yang mau mengajukan upaya administratif baik berupa keberatan dan banding apalagi sampai mengajukan gugatan, disebabkan terhadap jenis hukuman dimaksud tidak secara langsung memberikan akses terhadap jabatan, kepangkatan dan gaji pegawai ASN yang bersangkutan. Adapun ketiadaan Upaya Administratif untuk jenis hukum disiplin sedang dan berat lainnya

²⁹ Humas KEMENPANRB, "Sidang Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK)", <https://www.menpan.go.id/site/berita-foto/sidang-badan-pertimbangan-kepegawaian-bapek> (diakses 12 Mei 2020).

termasuk hukuman disiplin berupa pembebasan dari jabatan, penulis tidak menemukan *rasio legis* limitasi dimaksud, jenis hukuman disiplin tersebut menurut penulis justru penting untuk diberikan Upaya Administratif sebagai bentuk perlindungan hukum disebabkan sangat potensial secara finansial merugikan ASN yang bersangkutan.

Perbandingan menarik berkenaan dengan perbedaan konsep Upaya Administratif yang diatur dalam Undang-Undang ASN dan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan terletak pada batasan Upaya Administratif itu sendiri terkait dengan keberatan dan banding. Keberatan yang dimaksud dalam Undang-Undang ASN ditujukan kepada atasan pejabat yang berwenang menghukum³⁰ dan upaya banding administratif diajukan kepada Badan Pertimbangan ASN³¹ yang saat ini dilaksanakan oleh Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK),³² sedangkan dalam konteks Undang-Undang Administrasi Pemerintahan diajukan kepada Pejabat Pemerintah yang menetapkan Keputusan dan apabila warga masyarakat tidak menerima keberatan dimaksud baru dapat diajukan banding kepada Atasan Pejabat.³³

Tabel Perbandingan Upaya Administratif UU ASN dan UU AP

| Upaya Administratif | UU ASN | UU AP |
|----------------------------|---|--|
| Keberatan | diajukan kepada atasan pejabat yang berwenang menghukum | diajukan kepada Pejabat Pemerintah yang menetapkan Keputusan |
| Banding | diajukan kepada Badan Pertimbangan ASN (BAPEK) | Diajukan kepada Atasan Pejabat |

Perbedaan konsep tersebut menunjukkan Undang-Undang ASN dalam melaksanakan Upaya Hukum Administratif memiliki terminologi baik definisi maupun klasifikasi yang tidak sama dengan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, Upaya Administratif dalam Undang-Undang ASN merupakan lembaga yang terpisah dengan lembaga Upaya Administratif dalam Undang-Undang Administras Pemerintahan. Oleh karenanya terkait Upaya Administratif dalam Undang-Undang ASN dan peraturan

³⁰ Pasal 129 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

³¹ *Ibid.*, Lihat ketentuan Pasal 129 ayat (4).

³² Pasal 38 ayat (1) dan (2) Peraturan Pemerintah Nomor 53 tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

³³ Pasal 76 ayat (1) dan (2) jo Pasal 77 ayat (2) jo 78 ayat (2) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan.

pelaksanaan terdapat karakteristik tersendiri diluar yang diatur dalam Undang-Undang Adminisrasi Pemerintahan baik dari segi perangkat aturan maupun struktur dalam proses penyelesaian sengketa. Sehingga upaya administratif dalam Undang-Undang ASN memiliki sifat *lex specialis systematic* dibandingkan dengan upaya administratif dalam UU Administrasi Pemerintahan.

Pemikiran tersebut sejalan dengan pemahaman Mahkamah Agung yang pada prinsipnya menyatakan Pengadilan baru akan berpedoman pada undang-undang administrasi pemerintahan dalam mengadili sengketa tata usaha negara apabila peraturan dasarnya tidak mengatur upaya administratif secara khusus *in casu* sebagaimana upaya administratif dalam Undang-Undang ASN.³⁴ Karakteristik Upaya Administratif dalam Undang-Undang ASN memiliki problematika tersendiri, dikarenakan terdapat pengaturan Upaya Administratif dalam Peraturan Disiplin PNS yang tidak sejalan dengan Pengaturan dalam Undang-Undang ASN.

Sesuai ketentuan Pasal 129 (1) Undang-Undang ASN telah diamanatkan Sengketa Kepegawaian ASN diselesaikan melalui upaya administratif, artinya setiap Sengketa Kepegawaian diselesaikan melalui upaya administratif terlebih dahulu sebelum diajukan gugatan ke pengadilan. Namun, dikarenakan prosedur dan tata cara pelaksanaan Upaya Administratif belum ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah yang baru, prosedur dan tata cara pelaksanaan Upaya Administratif sebagaimana Undang-Undang ASN masih berpedoman pada prosedur dan tata cara dalam Peraturan Disiplin PNS.

Prosedur dan tata cara dimaksud masih berlaku mengikat sepanjang pengaturannya tidak bertentangan dan belum diganti berdasarkan Undang-Undang ASN (vide Pasal 139 Undang-Undang ASN), adapun pengaturan yang bertentangan dengan ketentuan Pasal 129 Undang-Undang ASN dimaksud berdasarkan ketentuan Pasal 139 dan sesuai dengan asas *lex superior derogat legi inferior* otomatis materi muatannya menjadi kehilangan daya ikatnya. Kondisi tersebut telah menimbulkan kerancuan dan kekosongan hukum terhadap jenis-jenis hukuman yang sebelumnya telah diatur untuk tidak dapat diajukan Upaya Administratif sebagaimana ketentuan Pasal 33 Peraturan Disiplin PNS dikarenakan belum adanya perangkat aturan maupun struktur pengganti dalam penyelesaian sengketa.

Hal tersebut berimplikasi akan terjadinya ketidakpastian hukum dan hilangnya

³⁴ Lihat huruf E angka 2 huruf b angka 1) Surat Edaran Nomor 2 tahun 2019 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2019 sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan.

perlindungan hukum bagi ASN yang hendak mencari keadilan disebabkan terdapat ketidakjelasan mengenai prosedur dan tata cara Upaya Administratif terutama berkenaan dengan kepastian jangka waktu pengajuan keberatan, banding, dan gugatan ke Pengadilan yang dapat menimbulkan konsekuensi hilangnya hak menuntut dari Pegawai yang bersangkutan. Sepanjang pengetahuan penulis, meskipun belum terdapat perangkat hukum dan sistim penyelesaian sengketa terkait pengaturan Pasal 33 Peraturan Disiplin PNS.

Institusi Pemerintahan secara *de facto* masih mempedomani Peraturan Disiplin PNS dimaksud sehingga secara hukum masih menganggap ketentuan limitasi upaya administratif dimaksud secara efektif masih tetap berlaku. Hal serupa juga disampaikan berdasarkan hasil penelitian Pusat Pelatihan dan Pengembangan dan Kajian Hukum Administrasi Negara tentang Implementasi Undang-Undang Administrasi Pemerintahan pada beberapa Kementerian yang menyatakan terkait pemeriksaan disiplin rujukan yang selama ini digunakan untuk menjatuhkan sanksi administratif masih menggunakan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.³⁵ Artinya untuk keseluruhan jenis hukuman sebagaimana ketentuan Pasal 33 Peraturan Disiplin Pegawai, Pemerintah masih berpandangan tidak terdapat adanya upaya administratif.

3. Upaya Hukum Sengketa Kepegawaian Dalam Perkara Tata Usaha Negara Nomor 23/G/2020/PTUN-JKT

Untuk melihat implikasi sebagaimana yang telah dijabarkan sebelumnya secara lebih konkret, pada tahap ini penulis akan sampaikan ilustrasi berkenaan dengan sengketa kepegawaian terkait dengan Pembebasan dari Jabatan ASN di salah satu Kementerian. Sengketa berawal dari ditetapkannya Keputusan tentang Penjatuhan Hukuman Disiplin berupa Pembebasan Dari Jabatan Penggugat pada tanggal 18 Oktober 2019 yang diterima Penggugat pada tanggal 30 Oktober 2019. Terkait dengan keputusan tersebut Penggugat tidak mengajukan upaya administratif disebabkan menurut Penggugat sesuai dengan aturan dasar dalam hal penjatuhan hukuman disiplin pembebasan dari jabatan, Peraturan Kepala Kepegawaian Negara Nomor 21 tahun 2010 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil menentukan tidak ada upaya administratif.³⁶

³⁵ Tim Peneliti Lembaga Administrasi Negara, "Implementasi UU Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan Terkait Pemberantasan Korupsi" (Puslatbang KHAN, Aceh Besar, 2019), 64.

³⁶ Lihat Gugatan Tata Usaha Negara yang teregister dengan Nomor 23/G/2020/PTUN-JKT.

Selanjutnya pada tanggal 30 Januari 2020, sesuai dengan ketentuan Pasal 55 Undang-Undang Pengadilan Tata Usaha Negara yang berbunyi “*Gugatan dapat diajukan hanya dalam tenggang waktu sembilan puluh hari terhitung sejak saat diterimanya atau diumumkankannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.*” Penggugat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta bertepatan pada hari ke-90. Dalam proses *dismissal* Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara menyampaikan:³⁷

- a. Sesuai Pasal 62 UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Ketua Pengadilan berkewajiban mengkaji dan meneliti aspek-aspek formal pengajuan gugatan.
- b. Setelah diterbitkannya UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, terjadi perubahan paradigma sengketa administrasi, sengketa administrasi lebih efektif secara *rasio legis* diselesaikan dalam internal pemerintahan, sesuai asas kerukunan dan kekeluargaan.
- c. Sebagai *dolmatigheid* sektoral administrasi pemerintahan, dikeluarkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administrasi, dalam ketentuan dimaksud Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa administrasi setelah ditempuh upaya administratif. Oleh karenanya, Ketua Pengadilan menyarankan Penggugat untuk dapat menempuh Upaya Administratif terlebih dahulu baik keberatan maupun banding Administratif.
- d. Berkenaan dengan jangka waktu 90 hari pengajuan gugatan TUN, selama dalam gugatan dicantumkan historis alasan pengajuan sebagaimana gugatan *a quo* akan dilindungi secara hukum. Selain itu, sesuai dengan ketentuan Pasal 75, 76, 77, dan 78 UU Administrasi Pemerintahan telah diatur jangka waktu tanggapan pemerintah mengenai pengajuan keberatan (10 hari kerja) dan banding administratif (21 hari kerja), apabila tidak ditanggapi oleh Pemerintah akan menimbulkan hak gugat dari Penggugat.

Berkenaan dengan situasi dimaksud, Kuasa Penggugat tetap berpendirian sebagaimana gugatan semula disebabkan terkait dengan upaya gugatan yang diajukan oleh Penggugat telah sesuai dengan aturan dasar yang diatur dalam Peraturan Displin ASN dan ketentuan pelaksanaannya dan pengaturan terkait Upaya Administratif.

Selanjutnya Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta menetapkan keputusan

³⁷ Lihat risalah sidang tanggal 10 Februari 2020 perkara Nomor 23/G/2020/PTUN-JKT.

Nomor 23/G/2020/PTUN-JKT dengan menyatakan gugatan Penggugat tidak diterima dan menyatakan PTUN Jakarta tidak berwenang untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan perkara serta menghukum Penggugat untuk membayar biaya perkara.³⁸ Adapun pertimbangan Ketua Pengadilan pada pokoknya dikarenakan Penggugat belum mengajukan upaya administrasi, maka gugatan diajukan oleh Penggugat belum waktunya, dengan demikian Pengadilan tidak berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan perkara tersebut.

Menurut penulis, dari studi kasus tersebut dapat digambarkan kondisi dan implikasi sebagai berikut:

- a. Terdapatnya kekurangcermatan pengadilan dengan menerapkan pengaturan Upaya Administratif dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan pada sengketa Kepegawaian. Upaya Administratif dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dengan Upaya Administratif dalam Undang-Undang ASN memiliki karakteristik tersendiri baik dari sisi pengaturan hak, kewenangan dan prosedur pelaksanaannya sesuai asas *lex specialis sistematicis*.
- b. Terdapatnya ketidakcermatan pengadilan dengan dijadikannya Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan sebagai dasar hukum memutus. Diterbitkannya Perma 6/2018 merupakan aturan pelaksanaan untuk mengisi kekurangan dan kekosongan penyelesaian sengketa administrasi pemerintahan yang telah menempuh Upaya Administrasi sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Oleh karenanya tidak kompatibel dijadikan dasar memutus dalam sengketa kepegawaian yang memiliki aturan hukum tersendiri.
- c. Terdapatnya kekaburan jangka waktu Upaya Administratif dalam sengketa Pembebasan dari Jabatan, disebabkan apabila mengacu pada Peraturan Disiplin ASN terkait dengan pembebasan dari Jabatan tidak diatur mengenai jangka waktunya. Apabila dikonversikan dengan Jenis Hukuman Disiplin Berat, sesuai dengan ketentuan Pasal 35 ayat (2) Peraturan Disiplin PNS upaya administratif keberatan harus diajukan dalam jangka waktu 14 hari terhitung mulai tanggal yang bersangkutan menerima keputusan hukuman disiplin. Sehingga berdasarkan ketentuan tersebut Upaya Administratif dari Penggugat jelas telah lewat waktu.

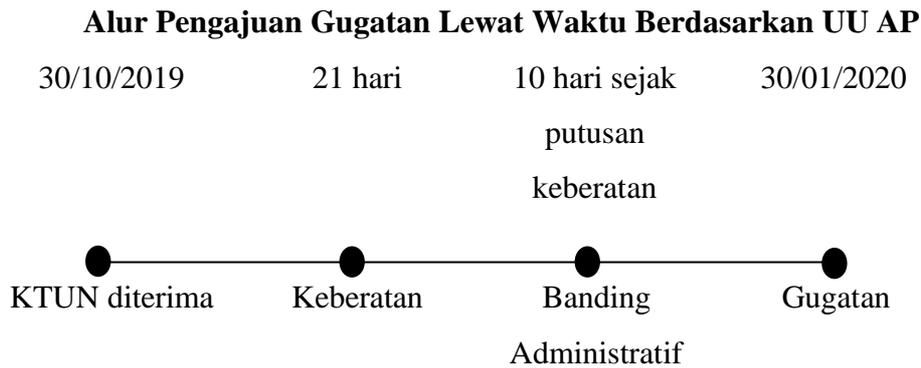
³⁸ Lihat Penetapan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor 23/G/2020/PTUN-JKT tanggal 17 Februari 2020.

- d. Terdapatnya kekosongan hukum berkenaan dengan Upaya Administratif terhadap keputusan yang diatur dalam ketentuan Pasal 33 Peraturan Disiplin PNS *in casu* upaya administratif pembebasan dari jabatan.
- e. Kondisi demikian menghilangkan perlindungan hukum bagi ASN dalam memperoleh kepastian dan keadilan.

Apabila dikaji lebih dalam dengan menempatkan Sengketa Kepegawaian dimaksud menggunakan Perspektif Upaya Administratif pada Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, ketentuan Pasal 75 ayat (1) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan yang berbunyi “*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*” sebenarnya **tidak mewajibkan** diajakannya Upaya Administratif, Upaya Administratif dalam ketentuan tersebut bersifat alternatif, akan tetapi berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (1) PERMA 6/2018 yang berbunyi “*Pengadilan dalam menerima, memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa administrasi pemerintahan setelah menempuh upaya administrasi.*”

Mahkamah Agung secara tidak langsung mengubah materi Upaya Administratif sebagaimana ketentuan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dengan **mewajibkan** Upaya Administratif dimaksud agar terdapat penyelesaian terlebih dahulu dalam internal pemerintahan. Namun kondisi ini menyebabkan ketidakpastian upaya hukum yang dapat ditempuh oleh ASN yang dikenai hukuman disiplin berdasarkan ketentuan Pasal 33 Peraturan Disiplin PNS sebagaimana sengketa perkara tata usaha negara nomor 23/G/2020/PTUN-JKT terkait pembebasan dari jabatan.

Ketidakjelasan tersebut disebabkan konsekuensi yuridis pengaturan Pasal 2 ayat (1) Perma 2/2018 menyebabkan Penggugat wajib untuk menempuh upaya administratif yang berdasarkan ketentuan Peraturan Disiplin PNS tidak disediakan perangkat aturan dan sistem Upaya Administratif dimaksud. Apabila mengacu pada ketentuan Pasal 77 ayat (1) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan keberatan diajukan dalam waktu 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak diumumkannya keputusan tersebut dan ketentuan Pasal 78 ayat (1) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan pengajuan banding diajukan dalam waktu paling lama 10 (sepuluh) hari kerja sejak keputusan upaya keberatan diterima, Upaya Administratif yang dapat ditempuh oleh Penggugat sudah dapat dipastikan telah lewat waktu. Keputusan Tata Usaha Negara dimaksud jelas menimbulkan ketidakpastian upaya hukum bagi Penggugat.



Lebih jauh, fungsi pengaturan atau “*Regelen*” dari Mahkamah Agung merupakan delegasi kewenangan ketentuan Pasal 79 UU Nomor 14 Tahun 1985 sebagaimana telah diubah dan ditambah oleh UU Nomor 5 Tahun 2004 dan UU Nomor 3 Tahun 2009 (Undang-Undang Mahkamah Agung) yang menentukan bahwa Mahkamah Agung dapat mengatur lebih lanjut hal-hal yang diperlukan bagi kelancaran penyelenggaraan peradilan, apabila terdapat hal-hal yang belum cukup diatur dalam undang-undang, sesuai ketentuan tersebut kewenangan yang diberikan dibatasi dalam lingkup hukum acara.

Berdasarkan Teori “*eight principles of legality*” dari Lon L Fuller mengenai delapan syarat yang harus dipenuhi oleh suatu hukum (peraturan) agar dapat berfungsi dengan baik dan disebut adil, salah satunya adalah tidak boleh adanya pertentangan di antara suatu peraturan dengan peraturan lainnya, selain itu suatu peraturan tidak diperbolehkan menuntut suatu tindakan yang melebihi dari apa yang dapat dilakukan atau yang menyaratkan perbuatan di luar kemampuan pihak yang terkena dampaknya.³⁹ Berdasarkan teori tersebut, Perma 6/2018 yang mewajibkan Upaya Administratif bagi ASN yang diberikan hukuman disiplin sebagaimana Pasal 33 Peraturan Disiplin Pegawai, dapat menyebabkan ASN yang bersangkutan kehilangan hak menuntutnya sehingga Perma 6/2018 tersebut dapat menimbulkan ketidakadilan.

Menurut Ronald S Lumbuun, PERMA merupakan peraturan pelaksana Undang-Undang (*delegated legislation*), konsekuensinya peraturan pelaksana tersebut dapat dilakukan pengujian sebagai bentuk pertanggungjawaban pembentuk Undang-Undang kepada masyarakat apabila bertentangan dengan Undang-Undang.⁴⁰ Untuk memberikan

³⁹ Ronald S. Lumbuun, *PERMA RI Wujud Kerancuan Antara Praktik Pembagian dan Pemisahan Kekuasaan* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011), 142-163.

⁴⁰ *Ibid*, 165-166.

kepastian pengaturan upaya hukum bagi ASN yang dikenai sanksi sebagaimana ketentuan Pasal 33 Peraturan Disiplin PNS dapat mengajukan uji materiil terhadap Perma Nomor 6 Tahun 2018 di Mahkamah Agung sebagaimana ketentuan Pasal 31 A Undang-Undang Mahkamah Agung. Namun demikian dalam perspektif sengketa perkara tata usaha negara nomor 23/G/2020/PTUN-JKT upaya tersebut tidak dapat mengembalikan kepastian upaya hukum yang telah dilewati oleh Penggugat.

E. Penutup

Upaya Administrasi merupakan suatu mekanisme pengaduan bagi warga masyarakat untuk melindungi haknya yang memandang Keputusan dan Tindakan Badan/Pejabat Pemerintahan telah merugikan dirinya. Upaya Administrasi tersebut difungsikan sebagai bentuk jaminan dan perlindungan negara terhadap masyarakat yang dirugikan sekaligus juga untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan. Upaya Administratif dimaksudkan untuk mendorong upaya-upaya penyelesaian sengketa TUN melalui mekanisme internal non peradilan sesuai dengan asas kerukunan dan kekeluargaan serta sejalan dengan prinsip pengadilan sederhana, cepat dan biaya ringan, yang apabila secara objektif dapat dilaksanakan akan berdaya guna dan berhasil guna menyelesaikan sengketa administrasi.

Upaya Administratif Sengketa Kepegawaian memiliki perangkat pengaturan, sistem, dan karakteristik tersendiri yang berbeda dengan Upaya Administratif dalam Undang-Undang ASN yang berbeda dengan Upaya Administratif pada Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Sehingga upaya administratif dalam Undang-Undang ASN memiliki sifat *lex specialis systematic* dibandingkan dengan upaya administratif dalam UU Administrasi Pemerintahan. Oleh karenanya penyelesaian sengketa kepegawaian tidak kompatibel diselesaikan berdasarkan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan.

Pengaturan Upaya Administratif dalam ketentuan Pasal 129 Undang-Undang ASN telah menimbulkan kerancuan dan kekosongan hukum terhadap jenis-jenis hukuman yang sebelumnya telah diatur untuk tidak dapat diajukan Upaya Administratif sebagaimana ketentuan Pasal 33 Peraturan Disiplin PNS dikarenakan belum adanya perangkat aturan maupun struktur pengganti dalam penyelesaian sengketa. Kondisi tersebut menghilangkan perlindungan hukum bagi ASN dalam memperoleh kepastian dan keadilan.

Lebih lanjut, Upaya Administratif secara *ratio legis* sesuai dengan karakteristik Bangsa Indonesia yang lebih mengedepankan penyelesaian berdasarkan asas kerukunan dan kekeluargaan, namun dalam penerapannya perlu disempurnakan dikarenakan

instrumen internal pemerintah dalam praktiknya akan cenderung bersikap kaku dengan pengaturan yang ada dan tidak diberikan ruang kebijakan yang cukup untuk mengimplementasikan asas kerukunan dan kekeluargaan tersebut.

Pengaturan Upaya Administratif dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan merupakan langkah maju untuk menjamin perlindungan hukum warga masyarakat dari tindakan sewenang-wenang aparat pemerintahan, untuk meningkatkan daya gunanya perlu dilakukan harmonisasi dengan undang-undang sejenis yang sama-sama mengatur Upaya Administratif sehingga dalam penerapannya pada lembaga peradilan terdapat keseragaman pemahaman sehingga dapat memberikan kepastian hukum. Terkait dengan Upaya Administratif Sengketa Kepegawaian perlu segera diterbitkan Peraturan Pemerintah yang baru sesuai amanat Pasal 129 ayat (5) yang pengaturannya dapat diharmonisasikan dengan Upaya Administratif pada Undang-Undang Administrasi Pemerintahan.

Daftar Pustaka

Artikel Jurnal

- Hartini, Sri. “Upaya Keberatan Yang Dijatuhi Hukuman Pemberhentian Tindak Dengan Hormat”. *Jurnal Dinamika Hukum* 11, no. 2 (Mei 2011).
- Marbun, Robinsar. “Transformasi Upaya Administratif Dalam Penyelesaian Sengketa Kepegawaian”. *Jurnal Yuridis* 4, no. 2 (Desember 2017).
- Marzuki, H.M. Laica. “Penggunaan Upaya Administratif Dalam Sengketa Tata Usaha Negara”. *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 22, no. 2 (1992).
- Salmon, Hendrik. “Eksistensi Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) dalam Mewujudkan Suatu Pemerintahan yang Baik”. *Jurnal Sasi* 16, no. 4 (Oktober-Desember 2010).
- Sudiarawan, Kadek A, & Bagus Hermanto. “Rekonstruksi Pergeseran Paradigma Upaya Administratif Dalam Penyelesaian Sengketa Prapemilihan Kepala Daerah”. *Jurnal Legislasi Indonesia* 16, no. 3 (September 2019).

Buku

- Huda, Ni'matul. *Ketatanegaraan Indonesia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*. Yogyakarta: UII Press. 2011.
- Indroharto. *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1991.
- Lotulung, Paulus Efendie. *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah*.

Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 1985.

Lumbun, Ronald S. *PERMA RI Wujud Kerancuan Antara Praktik Pembagian dan Pemisahan Kekuasaan*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011.

Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana. 2013.

Nugraha, Safri, dkk. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: BPFH UI, 2005.

R.Wiyono. *Hukum Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Sinar Grafika. 2005.

Sirajudin & Winardi. *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*. Malang: Setara Press, 2015.

Soekanto, Soerjono, & Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2015.

Hasil Penelitian

Tim Peneliti Lembaga Administrasi Negara. “Implementasi UU Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan Terkait Pemberantasan Korupsi”. Puslatbang KHAN, Aceh Besar, 2019.

Internet

Humas KEMENPANRB. “Sidang Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK)”. <https://www.menpan.go.id/site/berita-foto/sidang-badan-pertimbangan-kepegawaian-bapek> (diakses 12 Mei 2020).

KBBI Online.”Dapat”. <https://kbbi.web.id/dapat> (diakses 30 Juni 2020).

Putusan Pengadilan

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor 23/G/2020/PTUN-JKT perihal pembebasan jabatan, 17 Februari 2020.