

## PERKEMBANGAN KEWENANGAN PERADILAN TATA USAHA NEGARA MENGADILI SENGKETA KEPEGAWAIAN APARATUR SIPIIL NEGARA

### THE DEVELOPMENT OF ADMINISTRATIVE COURT JURISDICTION REGARDING CIVIL SERVANT DISPUTE

Enrico Simanjuntak<sup>1, a, \*</sup>

<sup>1</sup> Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta

<sup>a</sup> [enrico\\_simanjuntak@yahoo.com](mailto:enrico_simanjuntak@yahoo.com)

\* Corresponding author

#### INFO ARTIKEL

##### Histori Artikel

Diterima 23/2/2021  
Direvisi 11/03/2021  
Disetujui 17/3/2021

##### Kata Kunci

Upaya administratif,  
sengketa  
kepegawaian,  
Peradilan Tata  
Usaha Negara;

##### Keywords

Administrative  
review, personnel  
dispute,  
administrative court;

#### ABSTRAK

Perkembangan hukum kepegawaian ditinjau dari perspektif perlindungan hukum dan penegakan hukum kepegawaian melalui sarana upaya litigasi mengalami perkembangan luar biasa namun beberapa literatur terbaru di bidang hukum kepegawaian ternyata masih mengacu kepada mekanisme litigasi yang sudah tidak relevan. Sebagaimana diketahui kini pasca berlakunya Peraturan Mahkamah Agung (Perma) No. 6 Tahun 2018 Tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif, maka berlaku prinsip sepanjang tidak ditentukan lain oleh peraturan sektoral tertentu (*lex specialis*), pengajuan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) harus terlebih dahulu menempuh upaya administratif di internal pemerintahan atau lembaga kuasi peradilan (*lex generalis*). Sebagaimana maksud awal UU Aparatur Sipil Negara, maka kini penyelesaian sengketa kepegawaian wajib didahului upaya administratif sebelum diajukan ke Peradilan Tata Usaha Negara.

*The development of personnel law regarding litigation has experienced tremendous development, but some of the latest literature in the field of personnel law is still referring to the mechanism of litigation that is already irrelevant. As is known now after the enactment of the Supreme Court Regulation (Perma) No. 6 of 2018 concerning Government Administration Dispute Resolution Guidelines After Taking Administrative Review, the principle applies so long as it is not determined otherwise by certain sectoral regulations (lex specialis), submitting a claim to the State Administrative Court (PTUN) must first take administrative efforts internally or quasi-judicial institution (lex generalis). As the initial intention of the State Civil Apparatus Act (UU Aparatur Sipil Negara), now the resolution of personnel disputes must be preceded by internal administrative review before being submitted to the State Administrative Court.*



<https://doi.org/10.25216/peratun.412021.67-88>



© 2021. This manuscript is licensed under a [Creative Commons Attribution-Share Alike 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/).

## I. PENDAHULUAN

### A. Refleksi Historis Kewenangan Peratun Mengadili Sengketa Kepegawaian.

Sebelum Peradilan Tata Usaha Negara (Peratun) beroperasi seperti dikenal sekarang ini, sengketa kepegawaian merupakan jenis sengketa yang diarahkan secara eksklusif menjadi kompetensi absolut Peratun. Hal ini dapat dicermati dari penjelasan eks Pasal 35 UU. No. 8/1974 tentang Kepegawaian yang berbunyi:

*“Penyelesaian sengketa di bidang kepegawaian dilakukan melalui peradilan, untuk itu sebagai bagian dari Peradilan Tata Usaha Negara yang dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman”<sup>1</sup>.*

Sejalan dengan itu, eks Pasal 1 angka 4 UU Peratun<sup>2</sup> menyebutkan defenisi sengketa TUN diantaranya adalah sebagai sengketa kepegawaian:

*“Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang TataUsaha Negara antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atauPejabat Tata Usaha Negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.*

Pada saat Pasal 35 UU. No. 8/1974 berubah menjadi 3 (*tiga*) ayat dalam UU. No. 43/1999, ketentuan ayat (1)-nya menentukan: *“Sengketa kepegawaian diselesaikan melalui Peradilan Tata Usaha Negara”*. Sementara ketentuan ayat (2) dari Pasal tersebut berbunyi: *“Sengketa kepegawaian sebagai akibat pelanggaran terhadap peraturan disiplin Pegawai Negeri Sipil diselesaikan melalui upaya banding administratif kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian.”<sup>3</sup>*Jadi, yang dimaksud dengan *“sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku”* dalam perumusan ketentuan Pasal 1 angka 10 UU Peratun adalah sengketa kepegawaian berdasarkan UU. No. 8/1974 jo. UU. No. 43/1999(*maupun peraturan perundang-undangan lain turunan UU*

<sup>1</sup> Peraturan mengenai kedudukan, hak dan kewajiban pegawai negeri pada awalnya diatur dalam UU. No. 18 Tahun 1961 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kepegawaian. Undang-undang tersebut kemudian diganti dengan UU. No. 8 Tahun 1974. UU. No. 8 Tahun 1974 diubah dengan UU. No. 43 Tahun 1999. Dengan telah diundangkannya UU. No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (selanjutnya disebut sebagai UU ASN dalam makalah ini) pada tanggal 15 Januari 2014 maka UU. No. 8 Tahun 1974 sebagaimana diubah dengan UU. No. 43 Tahun 1999 tersebut dinyatakan tidak berlaku lagi. Uraian lebih lengkap tentang sejarah ‘peradilan kepegawaian’ di Indonesia lihat antara lain Kotan Y. Stefanus, *Mengenal Peradilan Kepegawaian Di Indonesia*, (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 1995), hlm. 62 dst serta Rozali Abdullah, *Hukum Kepegawaian*, (Jakarta: Rajawali, 1986)

<sup>2</sup> Sekarang Pasal 1 angka 10 UU Peratun

<sup>3</sup> *Pegawai Negeri Sipil golongan tertentu yang dijatubi hukuman disiplin pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri dan pemberhentian tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil dapat mengajukan upaya banding administratif ke Badan Pertimbangan Kepegawaian* (Penjelasan ayat (2) eks Pasal 35 UU. No. 43/1999)

*Kepegawaian tersebut serta peraturan perundang-undangan lain yang berkaitan dengan kepegawaian negara).* Soegeng Prijodarminto mengemukakan bahwa yang dimaksud dengan sengketa kepegawaian adalah suatu sengketa yang timbul sebagai akibat ditetapkannya keputusan TUN di bidang kepegawaian oleh Badan atau Pejabat yang berwenang mengenai kedudukan, hak, kewajiban atau pembinaan PNS<sup>4</sup>.

Dalam UU ASN, sebagai pengganti undang-undang kepegawaian terdahulu, tidak satu frasa pun menyebutkan kewenangan eksplisit Peratun dalam mengadili sengketa kepegawaian, sebagaimana halnya undang-undang kepegawaian terdahulu maupun UU Peratun. Ketentuan Pasal 129 ASN hanya menyebutkan bahwa penyelesaian sengketa kepegawaian diselesaikan melalui upaya administratif. Bagaimana penyelesaian sengketa kepegawaian pasca upaya administratif tidak disebutkan paralelitasnya dengan tahapan penyelesaian sengketa kepegawaian melalui jalur litigasi di Peratun. Selengkapnya ketentuan Pasal 129 berbunyi sbb<sup>5</sup>:

- (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.*

---

<sup>4</sup> Soegeng Prijodarminto, *Sengketa Kepegawaian Sebagai Bagian Dari Sengketa Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1993), hlm. 72. Defenisi ini dapat menjadi rujukan guna membedakan sengketa kepegawaian yang berdimensi hukum publik dan menjadi kewenangan Peratun dengan sengketa kepegawaian jenis lainnya yang bukan kewenangan Peratun. Ditinjau dari diskursus perlindungan hukum, sengketa kepegawaian di Peratun dapat digolongkan ke dalam sengketa intern pemerintahan sebagai negasi dari sengketa ekstern pemerintahan yakni sengketa antara warga masyarakat dengan pemerintah. Meskipun secara prinsipil, tujuan UU Peratun adalah dalam menjaga (inter)relasi hukum antara Pemerintah *vis-à-vis* warga masyarakat, akan tetapi dalam prakteknya UU Peratun juga berguna untuk menjaga kepentingan hukum aparatur administrasi pemerintahan yang sifatnya internal. Dalam hal, keputusan administrasi pemerintahan membawa dampak hukum yang merugikan kepentingan organ administrasi pemerintahan yang lain dalam kedudukannya sebagai badan hukum perdata, maka dapat dimungkinkan badan organ administrasi pemerintahan tersebut untuk mengajukan gugatan sengketa TUN ke Peradilan Administrasi. Dalam literatur-literatur klasik hukum administrasi Indonesia dapat ditemukan istilah yang digunakan oleh Sjachran Basahsengketa antar organ administrasi negara atau sebagaimana diistilahkan "*sengketa intern*" atau "*sengketa tata pemerintahan*" dalam istilah Wirjono Prodjodikoro.

<sup>5</sup> Penjelasan Pasal 129 Ayat (1) : *Yang dimaksud "sengketa Pegawai ASN" adalah sengketa yang diajukan oleh Pegawai ASN terhadap keputusan yang dilakukan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian terhadap seorang pegawai.*

Dengan kata lain, pada dasarnya UU ASN menganut prinsip tanpa upaya administratif tidak ada penyelesaian sengketa kepegawaian. Konsekuensinya Peratun baru akan berwenang menyelesaikan sengketa kepegawaian apabila upaya administratif telah ditempuh terlebih dahulu oleh pihak penggugat. Namun prinsip tersebut belum sepenuhnya selaras dengan kaidah-kaidah hukum positif. Hal ini disebabkan karena berbagai peraturan pelaksana UU ASN belum juga dikeluarkan oleh pemerintah sampai batas waktunya sehingga operasional kebijakan hukum kepegawaian belum sepenuhnya mengikuti maksud dan tujuan UU ASN.

### Transformasi Kewenangan Peratun Dalam Mengadili Sengketa Kepegawaian

UU. No. 8/1974	UU No. 5/1986	UU. No. 43/1999	UU No. 5/2014
Bagian Kesepuluh Peradilan Kepegawaian	<i>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 berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.</i>	1. <i>Sengketa kepegawaian diselesaikan melalui Peradilan Tata Usaha Negara.</i> 2. Sengketa kepegawaian sebagai akibat pelanggaran terhadap peraturan disiplin Pegawai Negeri Sipil diselesaikan melalui upaya banding administratif kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian.”	Pasal 129 1. <i>Sengketa Pegawai ASN diselesaikan melalui upaya administratif.</i> 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. dst

Ketentuan Pasal 129 ayat (2) UU ASN sebagaimana dimaksud di atas yang ‘meniadakan’ upaya penyelesaian sengketa kepegawaian melalui Peraturan dipandang rancu dan ambigu. Hal ini menjadi alasan permohonan Rochmadi Sularsono dkk, menguji konstitusionalitas Pasal tersebut ke MK, disamping Pasal-Pasal lain dalam UU ASN. Namun kemudian MK berpendapat dalam putusannya No. 86/PUU-XII/2014, bahwa permohonan pemohon tersebut cacat formil karena dianggap antara *posita* dan *petitum* permohonan para Pemohon terdapat pertentangan satu sama lain, sehingga permohonan para pemohon kabur dan tidak jelas dan kemudian dinyatakan tidak diterima oleh MK.

Berdasarkan Pasal 139 UU ASN, semua peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari UU No. 8 Tahun 1974 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 43 Tahun 1999 dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dan belum diganti berdasarkan UU ASN. Dengan demikian maka peraturan perundang-undangan yang ada tetap sah berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan UU No. 5 Tahun 2014. UU ASN diundangkan sejak 15 Januari 2014, dengan demikian seyogianya per 15 Januari 2016 lalu berbagai peraturan perundang-undangan yang diamanatkan oleh UU ASN sudah dikeluarkan oleh pemerintah. Terdapat 15 peraturan pemerintah, 2 perpres, 1 peraturan menteri, 1 keputusan menteri dan 1 keputusan KASN. Rinciannya adalah sbb:

	Pasal	Tentang	Bentuk Peraturan Perundang-Undangan
1	Pasal 17	Ketentuan lebih lanjut mengenai Jabatan Administrasi dan kompetensi	Peraturan Pemerintah.

2	Pasal 18 ayat (4)	Ketentuan lebih lanjut mengenai Jabatan Fungsional	Peraturan Pemerintah.
3	Pasal 19 ayat (4)	Ketentuan lebih lanjut mengenai penetapan syarat kompetensi, kualifikasi, kepangkatan, pendidikan dan pelatihan, rekam jejak jabatan dan integritas, serta persyaratan lain yang dibutuhkan Jabatan Pimpinan Tinggi	Peraturan Pemerintah.
4	Pasal 20 ayat 4	Ketentuan lebih lanjut mengenai Jabatan ASN tertentu yang berasal dari prajurit TNI dan anggota Kepolisian Negara RI dan tata cara pengisian jabatan ASN	Peraturan Pemerintah.
5	Pasal 24	Ketentuan lebih lanjut mengenai hak PNS, hak PPPK, dan kewajiban Pegawai ASN	Peraturan Pemerintah.
6	Pasal 36 ayat (6)	Ketentuan lebih lanjut mengenai syarat, tata cara pengangkatan dan pemberhentian, kode etik dan kode perilaku, dan pengawasan terhadap tugas dan tanggung jawab asisten KASN	Peraturan KASN
7	Pasal 39 ayat (6)	Ketentuan lebih lanjut mengenai seleksi dan tata cara pembentukan tim seleksi	Peraturan Menteri
8	Pasal 42	Ketentuan lebih lanjut mengenai kedudukan, susunan organisasi, fungsi, tugas, wewenang, dan tanggung jawab sekretariat, tata kerja, sistem dan manajemen sumber daya manusia, serta tanggung jawab dan pengelolaan keuangan KASN	Peraturan Presiden
9	Pasal 50	Ketentuan lebih lanjut mengenai fungsi, tugas, dan kewenangan BKN	Peraturan Presiden
10	Pasal 57	Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan dan penetapan kebutuhan PNS	Peraturan Pemerintah
11	Pasal 74	Ketentuan lebih lanjut mengenai pengembangan karier, pengembangan kompetensi, pola karier, promosi, dan mutasi	Peraturan Pemerintah
12	Pasal 78	Ketentuan lebih lanjut mengenai penilaian kinerja	Peraturan Pemerintah
13	Pasal 81	Ketentuan lebih lanjut mengenai	Peraturan

		gaji, tunjangan kinerja, tunjangan kemahalan	Pemerintah
14	Pasal 86 ayat (4)	Ketentuan Lebih lanjut mengenai disiplin PNS	Peraturan Pemerintah
15	Pasal 91 ayat 6	Ketentuan lebih lanjut mengenai pengelolaan program jaminan pensiun dan jaminan hari tua ASN	Peraturan Pemerintah
16	Pasal 92 ayat 3	Ketentuan lebih lanjut mengenai perlindungan ASN	Peraturan Pemerintah
17	Pasal 3 ayat 4	Kebutuhan jumlah dan jenis jabatan PPPK <sup>6</sup>	Keputusan Menteri
18	Pasal 129 ayat 5	Ketentuan lebih lanjut mengenai upaya administratif dan badan pertimbangan ASN	Peraturan Pemerintah

Alih-alih membentuk peraturan pelaksana secara sektoral sebagaimana diamanatkan masing-masing oleh ketentuan UU ASN sebagaimana dimaksud di atas, Pemerintah justru kemudian membuat satu peraturan ‘sapu jagad’, yang menggabungkan beberapa pengaturan berbagai hal secara terpisah ke dalam satu peraturan yakni Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil. Namun kendati demikian kehadiran peraturan ini masih belum mampu menjawab secara total berbagai kebutuhan implementasi peraturan pelaksana lainnya sebagaimana diamanatkan UU ASN<sup>7</sup>.

Absennya berbagai peraturan pelaksana UU ASN sampai saat ini menimbulkan kontradiksi serius dalam penegakan hukum kepegawaian. Satu diantaranya terlihat dari prinsip UU ASN yang menganut prinsip bahwa sengketa kepegawaian diselesaikan melalui upaya administratif, sehingga tanpa upaya administratif tidak dapat diajukan ke Peratun. Akan tetapi jika dicermati ketentuan PP. No. 53/2010, tidak semua jenis hukuman disiplin menyediakan sarana upaya administratif, sehingga oleh karenanya dapat diajukan langsung upaya hukum ke Peratun. Namun apabila dikaitkan Perma No. 6/2018, upaya administratif tetap harus ditempuh dulu bagi pihak yang mengajukan gugatan ke PTUN, atau dengan kata lain, sekalipun jenis hukuman disiplin sudah ditentukan secara spesifik yang wajib

<sup>6</sup> Indonesia, *Peraturan Pemerintah Tentang Manajemen Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja*, PP No. 49 Tahun 2018 (LNRI Tahun 2018 Nomor 224, TLNRI Tahun 2018 Nomor 6264)

<sup>7</sup> Indonesia, *Peraturan Pemerintah Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil*, PP. No. 11 Tahun 2017 (LNRI Tahun 2017 Tahun No. 63, TLNRI Tahun 2017 Nomor 6037). Dalam konsiderans peraturan pemerintah ini disebutkan bahwa peraturan ini untuk melaksanakan ketentuan Pasal 17, Pasal 18 ayat (4), Pasal 19 ayat (4), Pasal 20 ayat (4), Pasal 57, Pasal 67, Pasal 68 ayat (7), Pasal 74, Pasal 78, Pasal 81, Pasal 85, Pasal 86 ayat (4), Pasal 89, Pasal 91 ayat (6), Pasal 92 ayat (4), dan Pasal 125 UU ASN.

menggunakan upaya administratif berdasarkan PP No. 53/2010, maka upaya hukum bagi penjatuhan hukuman disiplin tetap harus didahului melalui upaya administratif sebagaimana dimaksud Perma No. 6/2018.

## II. PEMBAHASAN

### A. Perihal Subyek Hukum Kepegawaian

Hukum kepegawaian yang biasanya dikenal dalam studi hukum administrasi adalah hukum mengenai subyek hukum (*persoon*) dalam lapangan administrasi negara yang dalam status kepegawaian itu mereka mempunyai hubungan dinas publik, sedangkan pegawai-pegawai pada perusahaan swasta yang tidak mempunyai hubungan dinas publik menjadi lapangan studi tersendiri, seperti hukum ketenagakerjaan atau hukum perjanjian kerja seperti yang diatur di dalam kitab undang-undang hukum perdata<sup>8</sup>

Ciri khas yang melekat pada lembaga pegawai negeri itu adalah adanya hubungan dinas publik. Menurut Logemann sebagaimana dikutip oleh S.F. Marbun, hubungan dinas publik adalah bilamana seseorang mengikat dirinya untuk tunduk pada perintah dari pemerintah untuk melakukan sesuatu atau beberapa macam jabatan itu dihargai dengan pemberian gaji dan beberapa keuntungan lain. Lebih lanjut dikemukakan bahwa unsur terpenting dari hubungan dinas publik adalah kewajiban dari pegawai ybs untuk tunduk pada pengangkatan oleh pemerintah dalam satu atau beberapa macam jabatan tertentu<sup>9</sup>

Sedangkan menurut Ridwan H.R., objek hukum kepegawaian yang dipelajari dalam hukum administrasi negara adalah hukum yang berlaku bagi pegawai negeri yang bekerja pada administrasi negara sebagai pegawai negeri.<sup>10</sup> Terkait hal ini timbul pertanyaan, karakteristik apakah yang membedakan pejabat negara dengan pegawai negeri? Bukankah pejabat negara dan pegawai negeri itu sama-sama bekerja pada negara dalam rangka mencapai tujuan negara? Jawaban teoritis atas pertanyaan ini, yaitu:

1. Menurut Kranenburg-Vegtig untuk membedakan pegawai negeri dengan pegawai lainnya dapat dilihat dari sistem pengangkatannya, yakni bahwa pegawai negeri adalah orang-orang yang ditunjuk untuk bekerja, bukan orang-orang yang dipilih untuk mewakili

<sup>8</sup> S.F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2012), hlm. 258

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> *Ibid.* Lihat juga Ridwan & Nurmalita Ayuningtyas Harahap, *Hukum Kepegawaian* (Yogyakarta: UII Press, 2018), hlm. 3

2. Menurut Logemann ukuran yang menentukan bahwa seseorang itu pegawai adalah ukuran yang bersifat material yakni hubungan antara negara dengan pegawai negeri tersebut. Dikatakannya bahwa pegawai negeri adalah setiap pejabat yang mempunyai hubungan dinas dengan negara, karena ditunjuk oleh pejabat yang berwenang. Menurut S.F. Marbun jika dilihat dari pengertian-pengertian Logemann, maka pejabat negara dapat dimasukkan sebagai pegawai negeri, sebab pejabat negara juga mempunyai hubungan dinas dengan negara, tetapi berhubung prosedur pengangkatan pejabat negara itu melalui pemilihan (bukan pengangkatan seperti pegawai negeri) maka hubungan dinas antara pejabat negara dengan negara itu merupakan hubungan dinas khusus.

Lebih lanjut dikemukakan oleh S.F. Marbun bahwa perbedaan pejabat negara dengan pegawai negeri adalah:

- a. Pengangkatan para pejabat negara semata-mata merupakan kekuasaan pihak negara yang sebenarnya, negara itu formalitas tinggal mengesahkan hasil pemilihan sedangkan pengangkatan pegawai negeri itu melalui penunjukan (*aanatelling*) oleh pemerintah;
- b. Pejabat negara itu mempunyai masa jabatan yang dibatasi oleh periodisasi tertentu, sedangkan pegawai negeri dapat bekerja harus sampai mencapai usia pensiun. Dengan demikian, hubungan dinas antara pejabat negara dengan negara mirip dengan hubungan kontrak
- c. Pejabat negara belum tentu aparat pemerintah, sedangkan pegawai negeri adalah aparat pemerintah yang kedudukannya selalu dikaitkan dengan pangkat.<sup>11</sup>

Sebaliknya dengan mengikuti pendapat C.F. Strong, Tedi Sudrajat mengemukakan bahwa pengertian pejabat negara akan merujuk pada pemerintahan dalam arti luas. Sementara pengertian pejabat pemerintahan akan mengacu pada pemerintahan dalam arti sempit atau pejabat yang berada pada lingkungan pemerintahan saja, yakni cabang kekuasaan eksekutif. Dalam kaitan ini, pejabat pemerintahan merupakan pejabat yang lingkungan kerjanya berada pada lembaga yang menjalankan fungsi administrasi belaka atau lazim disebut sebagai pejabat administrasi negara seperti menteri-menteri sebagai pembantu Presiden, beserta aparatur pemerintahan lainnya di lingkungan eksekutif.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> S.F. Marbun, *Ibid*, hlm. 265

<sup>12</sup> Tedi Sudrajat, *Hukum Birokrasi Pemerintah Kewenangan dan Jabatan*, (Jakarta, Sinar Grafika, 2017), hlm. 88

Menurut Sastra Djatmika dan Marsono, yang tidak termasuk pegawai negeri adalah:

- a. Pejabat negara;
- b. Pekerja;
- c. Pegawai dengan ikatan dinas (perjanjian kerja) berdasarkan ketentuan-ketentuan dalam kitab undang-undang hukum sipil;
- d. Pegawai dengan ikatan dinas untuk waktu terbatas
- e. Pegawai bulanan menurut Pasal 20 ayat (2) PGPS—1968;
- f. Pegawai Desa;
- g. Pegawai Perusahaan Umum<sup>13</sup>

Berdasarkan UU ASN, pegawai negeri atau PNS merupakan bagian dari ASN, di samping anggota TNI/Polri, serta pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau diserahkan tugas Negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan<sup>14</sup>. Sedangkan arti dari ASN adalah profesi bagi PNS dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. Pada Pasal 135 disebutkan bahwa PNS Pusat dan PNS Daerah disebut sebagai Pegawai ASN. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa PNS adalah warga negara Indonesia yang telah memenuhi syarat tertentu, diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian, bekerja pada instansi pemerintah dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya, serta digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku<sup>15</sup>.

Lebih lanjut dalam UU ASN diatur bahwa jabatan ASN diisi dari Pegawai ASN. Jabatan ASN tertentu dapat diisi dari: prajurit TNI; dan anggota Kepolisian Negara RI. Pengisian Jabatan ASN tertentu yang berasal dari prajurit TNI dan anggota Kepolisian Negara RI sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan pada Instansi Pusat sebagaimana diatur dalam undang-undang tentang TNI dan undang-undang tentang Kepolisian Negara RI. Ketentuan lebih lanjut mengenai

---

<sup>13</sup> Sastra Djatmika dan Marsono, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Cetakan Ketujuh (Jakarta, Penerbit Djambatan, 1987), hlm. 14

<sup>14</sup> Lihat Pasal 6 dan Pasal 7 UU ASN

<sup>15</sup> Manajemen Anggota TNI diatur tersendiri dalam UU No. 34 Tahun 2004 sementara manajemen Anggota Polri diatur dalam UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara RI).

Jabatan ASN tertentu yang berasal dari prajurit TNI/Polri dan tata cara pengisian jabatan ASN sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dengan PP.<sup>16</sup>

Sebagaimana disebutkan di atas, pegawai ASN terdiri atas: (a) PNS; dan (b) PPPK<sup>17</sup>. Perbedaannya adalah jika PNS merupakan Pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai tetap oleh Pejabat Pembina Kepegawaian dan memiliki nomor induk pegawai secara nasional, sehingga dalam konteks ini hubungan antara Pejabat Pembina Kepegawaian dengan PNS jelas berada dalam aras hukum publik namun bagaimana halnya dengan PPPK yang diangkat sebagai pegawai ASN dengan perjanjian kerja oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan kebutuhan Instansi?<sup>18</sup> Apakah hubungan PPPK dengan Pejabat Pembina Kepegawaian berada pada hubungan keperdataan atau hubungan hukum publik?<sup>19</sup>

## **B. Objek dan Tipologi Sengketa Kepegawaian.**

### **1. Sengketa Perihal hukuman Disiplin**

Sebagian besar hukum kepegawaian terdiri dari hukum penegakan disiplin PNS (*disciplinary law*)<sup>20</sup>. Hukum disiplin pegawai pada dasarnya mengatur tentang kewajiban yang harus dilaksanakan oleh PNS dan larangan yang harus dipatuhi. Pelanggaran terhadap ketentuan disiplin dapat berakibat pemberian sanksi yakni berupa sanksi hukuman disiplin ringan, sedang dan berat. Secara etimologi, kata disiplin berasal dari bahasa latin "*disibel*" yang berarti pengikut yang kemudian berkembang menjadi "*disipline*" yang berarti kepatuhan. Pengertian tentang disiplin adalah ketaatan/kepatuhan kepada peraturan/tata tertib. Disiplin PNS adalah kesanggupan PNS untuk menaati kewajiban dan menghindari larangan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dan/atau peraturan kedinasan yang apabila tidak ditaati atau dilanggar dijatuhi hukuman disiplin. Pelanggaran disiplin

<sup>16</sup> Pasal 20 UU ASN

<sup>17</sup> Pasal 6 UU ASN

<sup>18</sup> Pasal 7 UU ASN

<sup>19</sup> Pasal 98 UU ASN:

(1) Pengangkatan calon PPPK ditetapkan dengan keputusan Pejabat Pembina Kepegawaian.

(2) Masa perjanjian kerja paling singkat 1 (satu) tahun dan dapat diperpanjang sesuai kebutuhan dan berdasarkan penilaian kinerja.

<sup>20</sup> Perbandingan penerapan sanksi disiplin kepegawaian, sanksi administrasi dan sanksi pidana di beberapa negara Eropa dapat dibaca lanjut dalam Oswald Jansen (ed), *Administrative Sanctions In The European Union*, (Cambridge-Antwerp-Portland, Intersentia 2013).

dapat berwujud dalam bentuk ucapan, tulisan, atau perbuatan yang dilakukan baik di dalam kedinasan ataupun di luar kedinasan<sup>21</sup>.

Peran Peratun dalam konteks menjaga disiplin aparatur PNS adalah bukan dalam rangka memberikan hukuman, melainkan dalam rangka menegakkan hukum dan keadilan. Hukuman atas pelanggaran disiplin PNS diberikan oleh atasan pejabat yang bersangkutan atau pejabat yang berwenang. Bahkan salah satu yurisprudensi di bidang kepegawaian menyebutkan, bahwa Pengadilan tidak berhak menentukan jenis hukuman (136 K/TUN/2003)<sup>22</sup>.

Untuk mewujudkan PNS yang handal, profesional, dan bermoral diperlukan peraturan disiplin PNS yang dapat dijadikan pedoman dalam menegakkan disiplin, sehingga dapat menjamin terpeliharanya tata tertib dan kelancaran pelaksanaan tugas serta dapat mendorong PNS untuk lebih produktif<sup>23</sup>. Peraturan disiplin PNS tersebut meliputi kewajiban, larangan, dan hukuman yang dapat diambil. Di dalam PP.No. 53/2010 terdapat 17 kewajiban dan 15 larangan yang masing-masing mengandung konsekuensi yang berbeda-beda apabila tidak mentaati kewajiban ataupun melanggar larangan. Diluar PP No. 53/2010, masih terdapat beragam ketentuan lain dalam berbagai bentuk hierarki peraturan yang mengatur tentang penjatuhan hukuman disiplin bagi PNS. Sebagai contoh jenis-jenis perbuatan atau tindakan yang diancam sanksi pemberhentian bagi PNS kini semakin berkembang sebagaimana terlihat dari PP No. 11/2017<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> Bambang Edy Sutanto Soedewo, “*Jenis Dan Tingkatan Hukuman Disiplin Terhadap Pegawai Negeri Sipil*”, Disampaikan pada Pendidikan dan Pelatihan Teknis Fungsional Sengketa Kepegawaian Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara Seluruh Indonesia, Pusdiklat Mahkamah Agung RI, Megamendung, 6 Mei 2015, hlm. 4

<sup>22</sup> Enrico Simanjuntak, “*Menyongsong Perubahan UU Kepegawaian*”, Makalah disampaikan dalam kegiatan FGD di BKD Provinsi Banten, 12 Juli 2013. Lihat juga Enrico Simanjuntak, “*Seputar Penyelesaian Sengketa Kepegawaian di Peratun*”, Majalah Hukum Varia Peradilan Tahun XXVII No. 320 Juli 2012

<sup>23</sup> Masalah penegakan hukum dan disiplin aparatur pemerintah sesungguhnya sudah sejak lama menjadi perhatian dalam kebijakan pembangunan. Sebagai contoh sasaran pembangunan aparatur negara dalam Repelita VI sesuai amanat GBHN 1993 menyebutkan bahwa peningkatan disiplin pegawai akan mendapatkan perhatian sungguh-sungguh. Usaha peningkatan disiplin tersebut dilakukan pemerintah melalui : pemasyarakatan budaya kerja; peningkatan pelaksanaan pengawasan melekat, pengawasan fungsional dan pengawasan masyarakat; peningkatan mutu kepemimpinan; serta pendidikan, pelatihan, dan penataran; juga melalui penerapan berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku pada keseluruhan bidang penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, termasuk penerapan UU. No. 5/1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

<sup>24</sup> Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 25 Tahun 2015 Tentang Tindakan Administratif dan Hukuman Disiplin Terhadap Pegawai Negeri Sipil Yang Menggunakan Ijazah Palsu

Dengan kata lain terdapat keterkaitan antara PP No. 53/2010 dengan PP No. 10/2017 (dalam hal pemberhentian PNS), termasuk juga keterkaitannya dengan PP.No. 30/1980 maupun dengan PP.No. 10/1983 dan perubahannya dimana tata cara penindakan terhadap pelanggaran dalam PP.No. 10/1983 dilakukan menurut PP.No. 30/1980. Sehingga misalnya dalam hal terjadi pelanggaran terhadap peraturan atas perkawinan dan perceraian yang diatur dalam lingkup disiplin PNS. PP.No. 30/1980 sudah dinyatakan tidak berlaku dengan telah berlakunya PP No. 53/2010 Tentang Disiplin PNS akan tetapi PP No. 10/1983 dan perubahannya belum dinyatakan dicabut atau tidak berlaku sehingga pelanggaran terhadap peraturan tersebut proses penjatuhan hukuman disiplinnya menggunakan PP No. 53/2010<sup>25</sup>

Terlepas dari banyaknya peraturan terkait yang masih berlaku dan mengatur tentang disiplin PNS namun sampai sekarang dapat dikatakan bahwa PP No. 53/2010 masih menjadi rujukan utama yang mengatur jenis hukuman disiplin dan mekanisme penjatuhannya. Memperhatikan ketentuan Pasal 7 PP. No. 53/2010, maka kategori atau klasifikasi dari jenis-jenis dan tingkat hukuman disiplin PNS adalah sbb<sup>26</sup> :

1. hukuman disiplin ringan;
  - a) teguran lisan;
  - b) teguran tertulis; dan
  - c) pernyataan tidak puas secara tertulis
2. hukuman disiplin sedang; dan
  - 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.
3. hukuman disiplin berat :
  - a) penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 3 (tiga) tahun;
  - b) pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah;
  - c) pembebasan dari jabatan;

---

<sup>25</sup> Menurut Bambang E. S. Soedowo, dalam pelaksanaan dari UU No. 8 Tahun 1974 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 43 Tahun 1999 ada tiga peraturan yang penerapan hukumnya sering menyebabkan timbulnya sengketa kepegawaian, yaitu: (1) PP. No. 32/1979 tentang Pemberhentian PNS; (2) PP. No. 30/1980 Tentang Peraturan Disiplin PNS; (3) PP. No. 10/1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi PNS sebagaimana diubah dengan PP. No. 45 Tahun 1990. Bambang E. S. Soedowo, *Loc. Cit.*

<sup>26</sup> Lihat juga lebih lanjut Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara No. 21 Tahun 2010 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Lihat juga Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No. B/50/M/.SM/00.00/2019 tertanggal 28 Februari 2019 Perihal Petunjuk Pelaksanaan Penjatuhan PTDH oleh PPK Terhadap PNS yang telah Dijatuhi Hukuman Berdasarkan Putusan Pengadilan Yang Telah Berkekuatan Hukum Tetap.

- d) pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS; dan pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS, dan
- e) pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS.

Diantara jenis hukuman disiplin sebagaimana disebutkan di atas, pemerintah masih membedakan jenis hukuman yang dapat diajukan **keberatan** maupun **banding administratif**. Hukuman disiplin yang dapat diajukan **keberatan**: a) *penundaan kenaikan gaji berkala selama 1 (satu) tahun; dan b) penundaan kenaikan pangkat selama 1 (satu) tahun*<sup>27</sup>; Sedangkan, hukuman disiplin yang dapat diajukan **banding administratif** adalah : *pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS*<sup>28</sup>. Berdasarkan ketentuan tersebut maka terlihat bahwa tidak semua jenis hukuman disiplin mensyaratkan prosedur pengajuan keberatan atau banding administratif. Lantas, yang menjadi pertanyaan adalah apakah apabila tidak ditentukan oleh peraturan dasarnya untuk menempuh upaya administratif maka penyelesaian melalui jalur litigasi yakni pengajuan gugatan ke PTUN menjadi dapat langsung dilakukan (*direct access*) ?

Perkembangan hukum kepegawaian ditinjau dari perspektif perlindungan hukum dan penegakan hukum kepegawaian melalui sarana upaya litigasi mengalami perkembangan luar biasa namun beberapa literatur terbaru di bidang hukum kepegawaian ternyata masih mengacu kepada mekanisme litigasi yang sudah tidak relevan<sup>29</sup>. Padahal ketentuan atau peraturan terbaru di bidang penyelesaian sengketa secara langsung dan tidak langsung akan atau telah ikut mempengaruhi mekanisme penyelesaian sengketa kepegawaian juga pada akhirnya. Sebagaimana diketahui kini pasca berlakunya Peraturan Mahkamah Agung (Perma) No. 6 Tahun 2018 Tentang *Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif*, maka berlaku prinsip sepanjang tidak ditentukan lain oleh peraturan sektoral tertentu (*lex specialis*), pengajuan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) harus terlebih dahulu menempuh upaya administratif di internal pemerintahan atau lembaga kuasi peradilan (*lex generalis*). Secara sederhana dapat dikemukakan credo berperkaranya di Peratun sekarang adalah: "*Upaya administratif dahulu, gugatan kemudian*". Dikaitkan dengan PP No. 53/2010 yang ternyata tidak mewajibkan

<sup>27</sup> Pasal 34 ayat (1) PP No. 53/2010

<sup>28</sup> Pasal 34 ayat (2) PP No. 53/2010

<sup>29</sup> Lihat sebagai contoh Muh. Kadarisman, *Manajemen Aparatur Sipil Negara* (Depok: RajaGrafindo Persada, 2018)

upaya administratif untuk semua jenis hukuman disiplin, maka berdasarkan ketentuan Pasal 3 Perma No. 6/2018, upaya administratif tetap harus ditempuh dulu bagi jenis hukuman disiplin seperti itu—bagi jenis hukuman disiplin diluar yang ditentukan spesifik oleh PP No. 53/2010—sepanjang tidak diatur khusus maka prinsip ini berlaku juga bagi jenis hukuman disiplin lainnya diluar mekanisme PP No. 53/2010. Pasal 3 Perma No. 6/2018 selengkapnya berbunyi sbb:

- (1) *Pengadilan dalam memeriksa, memutus dan menyelesaikan gugatan sengketa administrasi pemerintahan menggunakan peraturan dasar yang mengatur upaya administratif tersebut.*
- (2) *Dalam hal peraturan dasar penerbitan keputusan dan/atau tindakan tidak mengatur upaya administratif, Pengadilan menggunakan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan*

Dengan kata lain, sebelum berlaku Perma No. 6/2018 tersebut di atas, maka untuk beberapa jenis hukuman tertentu—apabila PNS yang dijatuhkan hukuman disiplin merasa tidak puas dengan hukuman disiplin yang diterimanya—pihak yang merasa tidak puas tersebut dapat langsung mengajukan gugatan ke PTUN sebagai pengadilan tingkat pertama (*first instance*). Gugatan langsung tersebut dapat diajukan bagi jenis hukuman disiplin sbb:

- a) *teguran lisan;*
- b) *teguran tertulis; dan*
- c) *pernyataan tidak puas secara tertulis*
- d) *penundaan kenaikan gaji berkala selama 1 (satu) tahun;*
- e) *penundaan kenaikan pangkat selama 1 (satu) tahun; dan*
- f) *penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 1 (satu) tahun.*
- g) *penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 3 (tiga) tahun;*
- h) *pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah;*
- i) *pembebasan dari jabatan;*
- j) *pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS;*
- k) *dan pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS*

Dikaitkan dengan Perma No. 6/2018, maka mekanisme upaya hukum atas hukuman disiplin dalam PP No. 53/2010 tersebut di atas kini dapat digambarkan sbb:

### Matriks Penyelesaian Berjenjang Sengketa Hukuman Disiplin Kepegawaian

TINGKAT HUKUMAN	JENIS HUKUMAN	UPAYA ADMINISTRATIF		UPAYA LITIGASI MELALUI PERATUN (PTUN, PTTUN, MA)
		KEBERATAN	BANDING ADMINISTRATIF	
		KEPADA PEJABAT ATAU ATASAN PEJABAT YANG MENGELUARKAN HUKUMAN DISIPLIN	KEPADA ATASAN PEJABAT YANG MENGELUARKAN HUKUMAN DISIPLIN TERMASUK KEPADA BAPEK	
HUKUMAN DISIPLIN RINGAN	TEGURAN LISAN	√	√	√
	TEGURAN TERTULIS	√	√	√
	PERNYATAAN TIDAK PUAS SECARA TERTULIS	√	√	√
HUKUMAN DISIPLIN SEDANG	PENUNDAAN KENAIKAN GAJI BERKALA SELAMA 1 (SATU) TAHUN	√	√	√
	PENUNDAAN KENAIKAN PANGKAT SELAMA 1 (SATU) TAHUN	√	√	√
	PENURUNAN PANGKAT SETINGKAT LEBIH RENDAH SELAMA 1 (SATU) TAHUN	√	√	√
HUKUMAN DISIPLIN BERAT	PENURUNAN PANGKAT SETINGKAT LEBIH RENDAH SELAMA 3 (TIGA) TAHUN	√	√	√
	PEMINDAHAN DALAM RANGKA PENURUNAN JABATAN SETINGKAT LEBIH RENDAH	√	√	√
	PEMBEBASAN DARI JABATAN	√	√	√
	PEMBERHENTIAN DGN HORMAT TIDAK ATAS PERMINTAAN SENDIRI SEBAGAI PNS;	√	√	√
	PEMBERHENTIAN TIDAK DGN HORMAT SEBAGAI PNS	X	√	√

Keterangan

√	Berdasarkan Perma No. 6/2018
√	Berdasarkan PP No. 53/2010

Sebelum keluar SEMA No. 4/2016, jenjang penyelesaian sengketa kepegawaian atas pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS setelah diputus oleh Bapek langsung diajukan ke PTTUN<sup>30</sup>. Namun seiring perubahan paradigma beracara di Peradilan Tata Usaha Negara pasca berlakunya UU No. 30/2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UUAP): *"Keputusan tata usaha negara yang sudah diperiksa dan diputus melalui upaya banding administrasi menjadi kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara"*.

Disamping itu dalam membaca matriks di atas perlu juga diperhatikan bahwa apabila pejabat pembuat SK hukuman disiplin tersebut merupakan pejabat kepegawaian pusat, SK tersebut akan dapat diajukan kasasi ke MA, namun apabila pejabat pembuat SK tersebut merupakan pejabat kepegawaian di daerah, maka harus dilihat sumber kewenangan pejabat pembuat SK tersebut apakah termasuk atribusi, delegasi atau mandat dari pejabat kepegawaian pusat. Jika kewenangan tersebut berasal dari delegasi kewenangan dari pejabat pusat, maka SK tersebut tetap dapat diajukan kasasi ke MA<sup>31</sup>.

Dalam konteks penjatuhan hukuman disiplin perlu juga dikaitkan kehadiran Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) yang berfungsi mengawasi pelaksanaan norma dasar, kode etik dan kode perilaku ASN, serta penerapan sistem merit (*Merit System*) dalam kebijakan dan manajemen ASN pada instansi pemerintah<sup>32</sup>. Dalam melakukan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, KASN berwenang untuk memutuskan adanya pelanggaran kode etik dan kode perilaku

<sup>30</sup> Lihat lebih lanjut SEMA No. 4/2016 Tentang Pemberlakuan Rumusan Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016. Namun belakangan ini pasca terbitnya Perma No. 6/2018 muncul wacana agar perkara-perkara yang telah diputus oleh lembaga banding administrasi agar dikembalikan kewenangan mengadilinya kepada PTTUN sebagaimana dimaksud Pasal 48 dan Pasal 62 UU Peratun, atau dengan kata lain praktik sebelum berlaku UUAP agar dihidupkan kembali.

<sup>31</sup> Bandingkan dengan Surat Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor : K.26-30/V.105-3/99 tertanggal 15 September 2017 Tentang Wewenang Pemberhentian PNS.

<sup>32</sup> Pasal 29 UU ASN

Pegawai ASN<sup>33</sup>. Hasil pengawasan tersebut selanjutnya disampaikan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian dan Pejabat yang Berwenang untuk wajib ditindaklanjuti<sup>34</sup>.

## **2. Sengketa karena akibat rotasi, mutasi/promosi dan/atau pengisian jabatan**

Dalam praktiknya, sengketa kepegawaian juga sering dipicu oleh ketidakpuasan atas keputusan kepegawaian menyangkut penilaian kinerja, pengangkatan, pemindahan atau pengisian-pengisian jabatan kepegawaian tertentu. Dengan kata lain sengketa jenis ini menyangkut kebijakan di bidang manajemen kepegawaian baik di pusat maupun di daerah atau di lingkungan instansi tertentu.

Di tingkat pusat, Presiden merupakan pemegang kekuasaan tertinggi pembinaan ASN yang dapat mendelegasikan kewenangan menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pejabat selain pejabat pimpinan tinggi utama dan madya, dan pejabat fungsional keahlian utama kepada:

- a. menteri di kementerian;
- b. pimpinan lembaga di lembaga pemerintah non kementerian;
- c. sekretaris jenderal di sekretariat lembaga negara dan lembaga non struktural;
- d. gubernur di provinsi; dan
- e. bupati/walikota di kabupaten/kota<sup>35</sup>.

Selanjutnya, Presiden dapat mendelegasikan kewenangan pembinaan Manajemen ASN kepada Pejabat yang Berwenang di kementerian, sekretaris jenderal/sekretariat lembaga negara, sekretariat lembaga non struktural, sekretaris daerah provinsi dan kabupaten/kota. Pejabat yang Berwenang tersebut dalam menjalankan fungsi Manajemen ASN di Instansi Pemerintah berdasarkan Sistem Merit dan berkonsultasi dengan Pejabat Pembina Kepegawaian di instansi masing-masing. Pejabat yang Berwenang tersebut, memberikan rekomendasi usulan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian di instansi masing-masing. Pejabat yang Berwenang mengusulkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian Pejabat Administrasi dan Pejabat Fungsional kepada Pejabat Pembina Kepegawaian di instansi masing-masing<sup>36</sup>.

---

<sup>33</sup> Pasal 32 ayat (2) UU ASN

<sup>34</sup> Pasal 33 ayat (3) UU ASN

<sup>35</sup> Pasal 53 UU ASN

<sup>36</sup> Pasal 54 UU ASN

Dalam kondisi tertentu, apabila pejabat pembina kepegawaian daerah definitif berhalangan, misalnya karena mengikuti kontestasi Pilkada maka diangkat Penjabat Kepala Daerah. Sehubungan dengan hal ini, ditentukan bahwa Penjabat kepala daerah tidak memiliki kewenangan mengambil atau menetapkan keputusan yang memiliki akibat hukum (*civil effect*) pada aspek kepegawaian untuk melakukan mutasi pegawai yang berupa pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian dalam/dari jabatan keputusan hukuman disiplin yang berupa pembebasan dari ASN, menetapkan pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS, kecuali setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri<sup>37</sup>. Selain itu ditentukan juga bahwa penjabat kepala daerah memiliki kewenangan mengambil atau menetapkan keputusan yang memiliki akibat hukum (*civil effect*) pada aspek kepegawaian tanpa mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri yang antara lain berupa pengangkatan CPNS/PNS, kenaikan pangkat, pemberian perkawinan dan perceraian, keputusan hukuman disiplin selain yang berupa pembebasan dari jabatan jabatan atau pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS, dan pemberhentian dengan hormat tidak dengan hormat sebagai PNS selain karena dijatuhi hukuman disiplin.

### **C. Sengketa Kepegawaian Di Luar UU ASN**

Dalam arti luas sengketa kepegawaian, bukan semata-mata sengketa kepegawaian ASN, juga meliputi sengketa-sengketa menyangkut pengisian/pemberhentian jabatan publik atau penjatuhan hukum disiplin kepada pejabat publik pemerintahan dalam arti luas (*broad sense*). Kasus-kasus seperti ini memang tidak murni merupakan suatu sengketa kepegawaian karena sering beririsan dengan segi hukum lain seperti hukum tata negara dan/atau hukum cabang hukum publik lainnya. Kasus-kasus seperti ini yang pernah ditangani oleh PTUN antara lain adalah Keppres pengangkatan hakim MK, Keppres PAW Anggota DPR/D, Pemberhentian Anggota KPU/D, pemberhentian anggota Bawaslu/Panwaslu, pengangkatan Direksi BUMN/D, Pengangkatan direksi berdasarkan hasil *fit and proper test* pimpinan Bank oleh BI, Keputusan Menteri dalam mengangkat Kepala

---

<sup>37</sup> Surat Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor: K.26-30/V.100-2/99 Tanggal 19 Oktober 2015 Tentang Penjelasan Atas Kewenangan Penjabat Kepala Daerah Di Bidang Kepegawaian. Lihat juga Surat Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor: K.26-30/V.20-3/99 Tanggal 5 Februari 2016 Tentang Kewenangan Pelaksana Harian Dan Pelaksana Tugas Dalam Aspek Kepegawaian

Daerah berdasarkan putusan MK dan lain sebagainya, termasuk dalam kategori ini sengketa kepegawaian anggota TNI/Polri, Dosen/Guru, Honorer dan beragam jabatan/profesi lain.

### III. PENUTUP

Sengketa kepegawaian yang berdimensi hukum publik merupakan satu diantara bagian dari sengketa TUN. Sengketa kepegawaian di sini timbul sebagai akibat (tidak) dikeluarkannya keputusan/tindakan administrasi pemerintahan di bidang kepegawaian. Sengketa ini merupakan lanjutan adjudikasi sengketa kepegawaian yang sebelumnya diperiksa melalui mekanisme upaya administratif di internal pemerintahan atau oleh kuasi Peradilan (Bapek).

UU ASN secara asimetris berbeda dengan UUAP dalam hal pengajuan upaya administratif, yakni dalam hal instansi yang berwenang memeriksa banding administratif. Dalam UUAP, keberatan ditujukan kepada pejabat yang membuat keputusan/tindakan sedangkan dalam UU ASN, keberatan ditujukan kepada atasan pejabat yang mengeluarkan keputusan.

Satu hal yang patut dicermati juga adalah bahwa karakteristik utama sengketa kepegawaian adalah dimungkinkan adanya *reformatio in pieus*. Disamping itu dalam beberapa hal dimungkinkan adanya tuntutan rehabilitasi dan/atau kompensasi. Dan terakhir dapat dikemukakan disini bahwa sengketa kepegawaian ASN merupakan *spesies* dari *genus* sengketa kepegawaian. Irisan sengketa kepegawaian dengan cabang hukum lain antara lain dalam hal isu perlindungan hukum kepada pegawai ASN berstatus Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) serta dalam hal implementasi/pelaksanaan keputusan-keputusan di bidang penegakan kode etik pegawai dan/atau penyelenggara negara.

## DAFTAR PUSTAKA

- Bambang Edy Sutanto Soedewo, *"Jenis Dan Tingkatan Hukuman Disiplin Terhadap Pegawai Negeri Sipil"*, Disampaikan pada Pendidikan dan Pelatihan Teknis Fungsional Sengketa Kepegawaian Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara Seluruh Indonesia, Pusdiklat Mahkamah Agung RI, Megamendung, 6 Mei 2015
- Enrico Simanjuntak, *"Menyongsong Perubahan UU Kepegawaian"*, Makalah disampaikan dalam kegiatan FGD di BKD Provinsi Banten, 12 Juli 2013
- Enrico Simanjuntak, *"Seputar Penyelesaian Sengketa Kepegawaian di Peratum"*, Majalah Hukum Varia Peradilan Tahun XXVII No. 320 Juli 2012
- Kotan Y. Stefanus, *Mengenal Peradilan Kepegawaian Di Indonesia*, (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 1995)
- Muh. Kadarisman, *Manajemen Aparatur Sipil Negara* (Depok: RajaGrafindo Persada, 2018)
- Oswald Jansen (ed), *Administrative Sanctions In The European Union*, (Cambridge-Antwerp-Portland, Intersentia 2013).
- Rozali Abdullah, *Hukum Kepegawaian*, (Jakarta: Rajawali, 1986)
- Ridwan & Nurmalita Ayuningtyas Harahap, *Hukum Kepegawaian* (Yogyakarta: UII Press, 2018)
- Sastra Djatmika dan Marsono, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Cetakan Ketujuh (Jakarta, Penerbit Djambatan, 1987)
- Soengeng Prijodarminto, *Sengketa Kepegawaian Sebagai Bagian Dari Sengketa Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1993)
- S.F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2012)
- Tedi Sudrajat, *Hukum Birokrasi Pemerintah Kewenangan dan Jabatan*, (Jakarta, Sinar Grafika, 2017)
- Indonesia, *Undang-Undang Tentang Aparatur Sipil Negara*, UU No. 4 Tahun 2014, (LNRI Tahun 2014 Nomor 6, TLNRI Tahun 2014 Nomor 5494)
- Indonesia, *Peraturan Pemerintah Tentang Disiplin PNS*, PP No. 53 Tahun 2010 (LNRI Tahun 2010 No. 74, TLNRI Tahun 2010 No. 5135)
- Indonesia, *Peraturan Pemerintah Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil*, PP. No. 11 Tahun 2017 (LNRI Tahun 2017 No. 63, TLNRI Tahun 2017 No 6037).
- Indonesia, *Peraturan Pemerintah Tentang Manajemen Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja*, PP No. 49 Tahun 2018 (LNRI Tahun 2018 Nomor 224, TLNRI Tahun 2018 Nomor 6264)
- Peraturan Mahkamah Agung No. 6 Tahun 2018 *Tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif*

Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 25 Tahun 2015 Tentang Tindakan Administratif dan Hukuman Disiplin Terhadap Pegawai Negeri Sipil Yang Menggunakan Ijazah Palsu

Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara No. 21 Tahun 2010 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil

SEMA No. 4 Tahun 2016 Tentang Pemberlakuan Rumusan Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016.

Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No. B/50/M/.SM/00.00/2019 tertanggal 28 Februari 2019 Perihal Petunjuk Pelaksanaan Penjatuhan PTDH oleh PPK Terhadap PNS yang telah Dijatuhi Hukuman Berdasarkan Putusan Pengadilan Yang Telah Berkekuatan Hukum Tetap.

Surat Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor : K.26-30/V.100-2/99 Tanggal 19 Oktober 2015 Tentang Penjelasan Atas Kewenangan Penjabat Kepala Daerah Di Bidang Kepegawaian.

Surat Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor: K.26-30/V.20-3/99 Tanggal 5 Februari 2016 Tentang Kewenangan Pelaksana Harian Dan Pelaksana Tugas Dalam Aspek Kepegawaian

Surat Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor : K.26-30/V.105-3/99 tertanggal 15 September 2017 Tentang Wewenang Pemberhentian PNS