

ANTINOMI PENGATURAN PENGAJUAN GUGATAN PADA SENGKETA KEPEGAWAIAN PASCA BANDING ADMINISTRATIF

Ni Made Ari Harta Sari, Fakultas Hukum Universitas Udayana,
e-mail: arihartasari40@gmail.com

Kadek Agus Sudiarawan, Fakultas Hukum Universitas Udayana,
e-mail: agus_sudiarawan@unud.ac.id

doi: <https://doi.org/10.24843/KS.2025.v13.i09.p20>

ABSTRAK

Penulisan jurnal ilmiah ini diperuntukan untuk menelaah dan menganalisis disharmonisasi pengaturan dari pengajuan gugatan pada sengketa kepegawaian yang terjadi di kalangan ASN setelah dikeluarkannya keputusan atas permohonan banding administratif yang tidak dapat diterima oleh ASN sebagai suatu penyelesaian. Metode penelitian yang digunakan dalam kepenulisan ini adalah metode penelitian normatif atau dengan sebutan lain dikenal juga sebagai metode hukum doktrinal. Pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual turut dilibatkan sebagai pisau analisis dalam mencari jawaban atas permasalahan yang diangkat penulis. Adapun hasil studi ini ialah terdapat pertentangan atau kontradiksi dalam ketentuan di peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan yang dapat digunakan sebagai acuan dalam menentukan pengajuan gugatan oleh ASN pasca banding administratif yang akhirnya menimbulkan konflik norma. Perbedaan pengaturan pengajuan gugatan bilamana sengketa kepegawaian tidak terselesaikan melalui banding administratif yang dimaksud dalam hal ini yakni berdasarkan UU Peratun, PP No. 79 Tahun 2021 dan SEMA No. 2 Tahun 1991 diajukan ke PTTUN. Sementara, UU Administrasi Pemerintahan, Perma No. 6 Tahun 2018 dan SEMA No. 4 Tahun 2016 mengatur bahwa gugatan dilayangkan ke PTUN. Dengan demikian, diperlukan penyelarasan pengaturan agar tercipta kepastian hukum.

Kata Kunci: Antinomi Pengaturan, Gugatan, Sengketa Kepegawaian, Banding Administratif.

ABSTRACT

The writing of this scientific journal is intended to study and analyze the disharmonisation of the regulation of filing a lawsuit in civil service disputes that occurs among Civil Service Officials (ASN) after the issuance of a decision on an administrative appeal that cannot be accepted by among Civil Service Officials (ASN) as a settlement. The research method used in this authorship is a normative research method or by other names also known as the doctrinal law method. The legislative approach and conceptual approach are also involved as analytical knives in finding answers to the problems raised by the author. The results of this study found that there are contradictions the provisions in the regulations and policy regulations that can be used as a reference in determining the filing of a lawsuit by among Civil Service Officials (ASN) after an administrative appeal which ultimately causes a conflict of norms. The difference in regulations for filing a lawsuit if the settlement of personnel matters is not resolved through an administrative appeal referred to in this case is based on Law Number 5 of 1986, Government Regulation Number 79 of 2021 and Supreme Court Circular Letter (SEMA) Number 2 of 1991 submitted to the PTTUN. Meanwhile, Law Number 30 of 2014, Supreme Court Regulation (Perma) Number 6 of 2018 and Supreme Court Circular Letter (SEMA) Number 4 of 2016 stipulate that lawsuits are filed with the PTUN. Thus, harmonization of these regulations is very necessary to create legal certainty.

Key Words: *Antinomy Regulations, Lawsuit, Civil Service Disputes, Administrative Appeals.*

I. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Secara prinsipil, sebuah negara hukum atau *rechtstaat* dalam hal penyelenggaraan negara haruslah berdasar dan bersandar pada hukum. Menurut Julius Stahl, ketika suatu negara menganut tipe *rechtstaat*, maka terdapat 4 (empat) unsur atau elemen penting yang harus dipenuhi yakni: pertama, adanya perlindungan terhadap HAM; kedua, adanya pemisahan kekuasaan (trias politika); ketiga, penyelenggaraan pemerintahan yang berdasarkan pada undang-undang; dan keempat, adanya peradilan administrasi.¹ Oleh karena berangkat dari unsur-unsur tersebut, peradilan administrasi hadir sebagai pemenuhan salah satu unsur dari karakteristik sebuah negara *rechtstaat*. Tidak terkecuali Indonesia, sebagai negara hukum sebagaimana termaktub secara *expressis verbis* pada Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa "Negara Indonesia adalah negara hukum".²

Berkenaan dengan unsur keempat dalam konsep *rechtstaat* tersebut, peradilan administrasi sendiri di Indonesia telah terakomodir dan tercermin dari adanya Pengadilan Tata Usaha Negara yang selanjutnya disebut sebagai PTUN. Penyelenggaraan PTUN ditopang serta didasarkan pada ketentuan yang ada dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara *jo.* Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara *jo.* Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.³ PTUN ditujukan pula selaku kontrol yuridis terhadap sikap tindak penyelenggaraan urusan atau tugas pemerintahan agar terjaga akuntabilitasnya, transparan dan tidak bias.⁴ Apabila ditelisik lebih dalam, eksistensi PTUN ialah sebagai kontrol yudisial dalam memberikan perlindungan hukum untuk warga negara ataupun pejabat sebagai *justiciabelen* atas kerugian yang dirasakan terhadap dikeluarnya *beschikking* (Keputusan Tata Usaha Negara yang selanjutnya disebut KTUN) atau tindakan administrasi pemerintahan.⁵ Pada pokoknya, PTUN berperan dalam mengupayakan terealisasinya pengayoman hukum bagi rakyat sebagai warga negara dan bagi administrasi negara.

Secara kontekstual, diskursus perlindungan hukum yang dimaksudkan dalam hal ini tidak hanya sebatas menjaga kepentingan hukum masyarakat akibat dari sengketa ektern antara warga negara dan pemerintah sebagai pihaknya dengan kedudukan yang tidak setara. Namun juga menyangkut terkait perlindungan hukum akibat sengketa tata pemerintahan sebagai sengketa yang sifatnya internal pemerintah.

¹ Hadi, Fikri. "Negara Hukum Dan Hak Asasi Manusia Di Indonesia." *Wijaya Putra Law Review* 1, No. 2 (2022): 174.

² Laritmas, Selfianus dan Rosidi, Ahmad. *Teori-Teori Negara Hukum Perspektif Kewenangan Mahkamah Agung dalam Melakukan Pengujian Peraturan Perundang-undangan di Bawah Undang-Undang* (Jakarta, Kencana, 2024), 17.

³ Habibi, D. A. N. I. "Perbandingan Hukum Peradilan Tata Usaha Negara dan Verwaltungsgericht sebagai Bentuk Perlindungan Hukum kepada Rakyat". *Jurnal Hukum & Pembangunan* 49, No. 2 (2019): 321-322.

⁴ Wahyudi, Ari. "Eksekutorial Putusan PTUN Sebagai Lembaga Yudikatif". *POLITEA: Jurnal Politik Islam* 4, No. 1 (2021): 122.

⁵ Teguh, Harrys Pratama dan Ritonga, Ojarudin. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Pedoman dan Praktik Penyelesaian Sengketa Peradilan Tata Usaha Negara* (Yogyakarta, Penerbit ANDI, 2022), 16.

Artinya, perlindungan hukum ini juga tertuju dalam permasalahan atau sengketa di bidang kepegawaian yakni kepada aparatur penyelenggara negara atau Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut ASN selaku organ administrasi pemerintahan. Pemberian perlindungan hukum ini tidak terlepas dari peran sentral yang berada pada ASN selaku instrument yang melaksanakan urusan pelayanan umum (*public service*) sebagaimana yang menjadi tugas ASN yakni “memberikan pelayanan publik yang profesional dan berkualitas” berdasarkan Pasal 11 huruf b Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut UU ASN.

Timbulnya sengketa kepegawaian ini bertitik tolak dari dikeluarkannya *beschikking* (KTUN) dalam lingkup kepegawaian yang menyangkut hal-hal seperti hak, kewajiban, kedudukan maupun pembinaan ASN misalnya Surat Keterangan (SK) Mutasi, Surat Keterangan (SK) Penurunan Jabatan, Surat Keterangan (SK) Hukuman Disiplin, Surat Keterangan (SK) Pengangkatan Pegawai dan lainnya.⁶ Sengketa kepegawaian adalah bagian dari sengketa TUN sendiri, sehingga merupakan objek yang menjadi yurisdiksi mengadili dari PTUN sebagaimana ditegaskan oleh perubahan kedua UU Peratun tepatnya pada Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. PTUN berkedudukan sebagai lembaga peradilan khusus dengan kompetensi absolut untuk menyelesaikan sengketa TUN termasuk halnya sengketa kepegawaian.

Secara historis, rumusan Pasal 35 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yang selanjutnya disebut UU Pokok-Pokok Kepegawaian menekankan bahwasanya kewenangan menyelesaikan sengketa kepegawaian hanya berada pada PTUN.⁷ Namun pasca dikeluarkannya UU ASN terdapat pengaturan yang berbeda pada mekanisme penyelesaian sengketa kepegawaian. Diterbitkannya UU ASN yang mencabut keberlakuan UU Pokok-Pokok Kepegawaian ini telah membawa pergeseran untuk penyelesaian sengketa kepegawaian yang lebih menitikberatkan pada upaya administratif baik berupa keberatan maupun banding administratif.

Menempuh upaya administrasi merupakan hal yang harus didahulukan sebelum diajukan gugatan ke pengadilan yang berwenang untuk mengadili sengketa kepegawaian sebagaimana yang ditentukan oleh Pasal 48 ayat (1) dan (2) UU Peratun. Pun hal ini selaras dengan ketentuan yang diatur dalam Pasal 64 ayat (1) UU ASN yaitu “Sengketa Pegawai ASN diselesaikan melalui upaya administratif”. Dengan demikian, dapat disarikan bahwasanya ketika seorang ASN mengalami sengketa kepegawaian ia dapat menggugat ke pengadilan yang berwenang setelah jalur upaya administratif ini telah dilakukan dan tidak dapat menyelesaikan sengketa kepegawaian yang dimaksudkan. Dari hal tersebut, dalam hal terjadi sengketa pegawai terdapat dua cara yang dimungkinkan sebagai penyelesaian yaitu: *quasi rechtspraak* atau *administratief beroep* (upaya administratif) dan *eigenlijk administratief rechtspraak* (gugatan ke pengadilan administrasi).

Prosedur penyelesaian sengketa kepegawaian yang berada lingkup pemerintahan inilah yang dikenal sebagai upaya administratif yang dapat berbentuk

⁶ Kurniawan, Itok Dwi, and Fitri Handayani. "Penyelesaian Sengketa Aparatur Sipil Negara: Studi Kasus Surat Keterangan Bupati Dompu". *Civics Education and Social Science Journal (CESSJ)* 6, No. 1 (2024): 13.

⁷ Simanjuntak, Enrico. "Perkembangan Kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara Mengadili Sengketa Kepegawaian Aparatur Sipil Negara". *Jurnal Hukum Peratun* 4, No. 1 (2021): 69.

keberatan ataupun banding administratif. Ketika halnya upaya administratif ini tidak berhasil menyelesaikan masalah kepegawaian yang disengketakan maka disinilah prosedur lainnya dapat diupayakan.⁸ Cara atau prosedur lain yang dimaksudkan adalah menggugat ke pengadilan yang berwenang. Lantas, yang kini menjadi persoalan bukan lain ialah ke pengadilan manakah gugatan akan diajukan setelah pranata upaya administratif khususnya pada banding administratif sudah dilalui namun ASN merasa tidak puas dengan hasilnya sehingga ia mengajukan gugatan atas sengketa kepegawaian yang dialami. Berbagai kerangka hukum nasional memberikan ketentuan akan hal tersebut, namun apabila ditilik ketentuan-ketentuan dalam pengaturan tersebut sangat berbeda terkait apa yang diatur atau dapat dikatakan disharmonisasi antar apa yang diatur dalam masing-masing peraturan.

Pasal 51 ayat (3) UU Peratun menyatakan "Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan di tingkat pertama sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48". Adapun bunyi Pasal 48 ayat (2) UU Peratun yakni "Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan." Pada 18 PP No. 79 Tahun 2021 memberi ketentuan bahwa "dalam hal Pegawai ASN tidak puas terhadap keputusan BPASN, Pegawai ASN dapat mengajukan upaya hukum kepada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara". Kehadiran SEMA No. 2 Tahun 1991 turut mempertegas bahwa pengajuan gugatan pasca banding administratif berada dalam lingkup PTTUN yang tercantum dalam ketentuan Poin 2 huruf b IV. Upaya Administratif (Pasal 48 Beserta Penjelasannya). UU Administrasi Pemerintahan tetapnya di Pasal 76 ayat (3) mengatur bahwa "dalam hal Warga Masyarakat tidak menerima atas penyelesaian banding oleh Atasan Pejabat, Warga Masyarakat dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan" dan yang dimaksud sebagai pengadilan dalam UU Administrasi Pemerintahan berdasarkan Pasal 1 angka 18 ialah PTUN. Pasal 2 ayat (1) Perma No. 6 Tahun 2018 menguraikan bahwa "pengadilan berwenang menerima, memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa administrasi pemerintahan setelah menempuh upaya administratif", yang dimaksud pengadilan dalam ketentuan Perma No. 6 Tahun 2018 yaitu PTUN. Selaras dengan hal tersebut, SEMA No. 4 Tahun 2016 melalui Rumusan Hukum Kamar Tata Usaha Negara Poin 1 huruf c juga merumuskan bahwa "keputusan tata usaha negara yang sudah diperiksa dan diputus melalui upaya banding administrasi menjadi kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara".

Bilamana disarikan, merujuk pada UU Peratun, PP No. 79 Tahun 2021 dan SEMA No. 2 Tahun 1991, diatur bahwa gugatan akan diajukan ke PTTUN apabila prosedur banding administratif yang telah terlalui belum memberikan rasa puas terhadap penggugat yang dalam konteks demikian adalah ASN. Sementara, dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 yang selanjutnya disebut UU Administrasi Pemerintahan, Perma No. 6 Tahun 2018, dan SEMA No. 4 Tahun 2016 pengajuan gugatan setelah banding administratif berada pada PTUN.

Berbagai perbedaan ketentuan dalam peraturan *a quo* telah memberikan ketidakjelasan dan kerancuan perihal ke pengadilan mana gugatan akan diajukan

⁸ Rurugala, Yerima Pierre, Deizen D. Rompas, Herlyanty YA Bawole Yerima Pierre Rurugala, Deizen D. Rompas, and Herlyanty YA Bawole. "Tinjauan Hukum Banding Administrasi Aparatur Sipil Negara Dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara." *Lex Et Societatis* 10, No. 4 (2022): 38.

akibat adanya ketidakpuasan keputusan dari banding administratif. Perbedaan pengaturan ini telah melahirkan problematika hukum berupa keadaan *conflict of norm* atau norma konflik. Hal ini mengancam kepastian hukum dan berimplikasi terhadap penerapan hukumnya karena ketentuan-ketentuan dalam sejumlah pasal tersebut mengatur hal yang sama yakni terkait ke pengadilan mana gugatan diajukan, akan tetapi meletakkannya pada pengadilan yang berbeda. Perbedaan yang dimaksud disini ialah satu sisi menerangkan bahwa kompetensi mengadili berada pada PTTUN dan disisi lainnya menyatakan PTUN yang berwenang untuk mengadili pasca banding administratif. Pengaturan yang tak sejalan ini merupakan sebuah pertentangan norma di suatu aturan hukum atau mengindikasikan adanya antinomi yang akhirnya menyebabkan disharmonisasi pengaturan.

Adapun beberapa penelitian yang telah dilakukan dan berkorelasi dengan penelitian penulis dalam jurnal ini antara lain: pertama, jurnal dengan judul "Penerapan Upaya Administratif Dalam Sengketa Tata Usaha Negara" hasil penelitian Erna Dwi Safitri bersama Nabitatus Sa'adah.⁹ Kedua, penelitian yang dituangkan kedalam sebuah jurnal oleh Irvan Mawardi seorang Hakim PTUN Bandar Lampung bertajuk "Kedudukan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagai Pengadilan Tingkat Pertama (Jo. Pasal 51 ayat 3 UU 5/1986) Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan."¹⁰ Ketiga, sebuah jurnal berjudul "Pengaturan Pengajuan Gugatan Yang Melalui Upaya Administratif Berupa Banding Menurut Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara Dan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan" yang merupakan penelitian Dola Riza¹, Meita Lefi Kurnia, dan Boiziardi.¹¹

Sejumlah penelitian yang disebutkan diatas, secara umum memanglah tampak serupa. Kendatipun demikian jika melakukan komparasi terhadap penelitian-penelitian tersebut, dengan membandingkan dari segi substansi yang terkandung didalamnya penulis menemukan dissimilaritas yang menjadi pembeda antar penelitian yang dilakukan oleh penulis dengan penelitian-penelitian diatas. Penelitian pertama, pada dasarnya lingkup substansi yang dibahas berkenaan dengan kekosongan hukum dan penjabaran upaya administrasi sebagai suatu prosedur hukum dalam sengketa kepegawaian serta bagaimana akibat hukumnya jika penggugat mengabaikan upaya administratif ini. Sedangkan, penelitian kedua menitikberatkan dan berfokus pada kedudukan dan wewenang dari PTTUN selaku pengadilan tingkat pertama. Pada penelitian tersebut juga diuraikan bagaimana konsekuensi yang dibawa oleh terbitnya UU Administrasi Pemerintahan khususnya pada penyelesaian sengketa oleh PTUN. Disisi lain, legal basis untuk menjustifikasi jawaban atas rumusan masalah yang diusung oleh penulis pada kedua penelitian tersebut pada pokoknya berpusat pada UU Peratun, UU Administrasi Pemerintahan, Perma No. 6 Tahun 2018 serta beberapa SEMA terkait. Penelitian ketiga berfokus dalam menjelaskan secara ringkas satu rumusan masalah yang diangkat yakni mengenai pengaturan pengajuan gugatan

⁹ Safitri, Erna Dwi, and Nabitatus Sa'adah. "Penerapan Upaya Administratif Dalam Sengketa Tata Usaha Negara." *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia* 3, No. 1 (2021): 34-45.

¹⁰ Mawardi, Irvan. "Kedudukan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagai Pengadilan Tingkat Pertama (Jo. Pasal 51 ayat 3 UU 5/1986) Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan." *Jurnal Hukum Peratun* 2, No. 1 (2019): 55-74.

¹¹ Riza, D., & Kurnia, M. L. (2024). Pengaturan Pengajuan Gugatan Yang Melalui Upaya Administratif Berupa Banding Menurut Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. *Unes Journal of Swara Justisia*, 7(4), 1258-1267.

setelah banding administratif berdasarkan 2 (dua) undang-undang (UU Peratun dan UU Administrasi Pemerintahan. Sementara, penelitian penulis fokus utamanya terdiri atas 2 (dua) hal yaitu penjelasan terkait banding administratif sebagai bagian dari upaya administrasi serta disharmonisasi atas antinomi pengaturan dalam peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan yang mengatur tentang pengajuan gugatan pasca banding administratif. Disisi lain, penulis juga melibatkan UU ASN serta PP No. 79 Tahun 2021 selain halnya mempergunakan UU Peratun, UU Administrasi Pemerintahan, Perma No. 6 Tahun 2018 dan SEMA terkait sebagai acuan. Hal ini mengingat sengketa TUN yang diangkat dalam penelitian ini ialah tertuju pada sengketa kepegawaian. Bertitik tolak dari *status quo* diatas, maka dipandang perlu dan menjadi hal penting untuk meninjau permasalahan tersebut melalui beberapa regulasi nasional berikut dengan solusinya.

1.2. Rumusan Masalah

Mengacu pada uraian latar belakang diatas, penulis merumuskan dua rumusan masalah yang hendak dijawab melalui penulisan jurnal ini. Rumusan masalah yang dimaksud antara lain sebagai berikut ini:

1. Bagaimana upaya banding administratif dalam sengketa kepegawaian berdasarkan instrumen hukum nasional?
2. Bagaimana disharmonisasi dari antinomi pengaturan pengajuan gugatan sengketa kepegawaian setelah dilakukannya banding administratif?

1.3. Tujuan Penulisan

Mengacu pada rumusan masalah yang ditetapkan oleh penulis diatas, berikut tujuan penulisan dari jurnal ini:

1. Guna menelaah upaya banding administratif dalam sengketa kepegawaian berdasarkan instrumen hukum nasional.
2. Guna mengkaji disharmonisasi dari antinomi pengaturan pengajuan gugatan sengketa kepegawaian setelah dilakukannya banding administratif.

2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini dilakukan dengan mempergunakan metode penelitian hukum doktrinal yang dikenal pula dengan sebutan penelitian hukum normatif. Peter Mahmud Marzuki berpendapat bahwa penelitian hukum normatif dapat didefinisikan sebagai jenis penelitian guna menghasilkan preskripsi sebagai jawaban atas permasalahan hukum dengan menemukan kaidah hukum, aturan hukum, doktrin hukum, prinsip hukum dan lainnya.¹² Menurut pandangan I Made Pasek Diantha, penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum dengan objek penelitian berupa norma hukum dan permasalahan norma hukum ini ialah dapat berwujud kekosongan norma, kekaburan norma ataupun konflik norma.¹³ Digunakannya metode penelitian hukum normatif, karena adanya suatu permasalahan norma berupa norma konflik dalam kerangka hukum nasional yang mengatur penyelesaian sengketa kepegawaian khususnya dalam hal pengajuan gugatan ketika prosedur banding administratif telah dilalui.

¹² Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum* (Jakarta, Kencana, 2005), 35.

¹³ I Made Pasek Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori Hukum* (Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2016), 12.

Untuk membentuk analisis preskriptif sekaligus menguatkan argumentasi, penulis menggunakan *statute approach* atau pendekatan peraturan perundang-undangan yang merupakan suatu pisau analisis yang digunakan dengan meninjau regulasi atau peraturan yang berhubungan dengan permasalahan hukum yang diteliti dan *conceptual approach* atau pendekatan konsep. Pendekatan konsep adalah pisau analisis terhadap isu hukum yang diteliti dengan memperhatikan asas-asas hukum, teori hukum, prinsip-prinsip hukum dan doktrin yang relevan.¹⁴ Pada penulisan jurnal ini, terdapat 2 (dua) sumber bahan hukum yang dipergunakan yaitu terdiri atas bahan hukum primer berupa peraturan perundangan-undangan dan regulasi terkait. Pun bahan hukum sekunder berupa publikasi hasil penelitian seperti jurnal maupun pendapat atau doktrin ahli di bidang hukum. Penggunaan bahan hukum sekunder tidak lain adalah untuk memberi uraian maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer yang digunakan. Selanjutnya, bahan hukum dikumpulkan dengan teknik kepustakaan dan terkait halnya menganalisis bahan hukum tersebut, penulis mempergunakan analisis kualitatif secara deduktif dengan mengambil kesimpulan dari permasalahan yang bersifat umum ke khusus (konkrit).

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1. Upaya Banding Administratif Dalam Sengketa Kepegawaian Berdasarkan Instrumen Hukum Nasional

Ketentuan yang terkandung dalam Pasal 48 ayat (1) UU Peratun bahwa “dalam hal suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administratif sengketa Tata Usaha Negara tertentu, maka batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/administratif yang tersedia”, telah memberikan ruang terhadap dimungkinkannya penyelesaian sengketa TUN dilakukan menggunakan upaya administratif. Terlebih lagi, redaksional Pasal 48 ayat (2) UU Peratun, menyatakan bahwasanya ketika upaya administratif yang tersedia telah dilakukan maka barulah pengadilan diletakkan kewenangan untuk menyelesaikan suatu sengketa TUN. Dengan kata lain, pasal *a quo* telah mengamanatkan secara implisit untuk sengketa tertentu terlebih dahulu menempuh upaya administratif sebelum suatu gugatannya dilayangkan ke pengadilan yang memiliki kewenangan untuk itu. Singkatnya, tidak serta-merta penggugat dapat langsung menggugat ke pengadilan administrasi atas sengketa TUN yang dihadapi.

Walaupun telah dibuka ruang masuknya upaya administratif sebagai suatu penyelesaian, perlu dicermati berdasarkan UU Peratun bahwasanya menempuh upaya administrasi tidak dapat digeneralisasi adalah suatu kewajiban untuk setiap sengketa TUN. Mengandung artian bahwasanya memang benar upaya administrasi diupayakan terlebih dahulu apabila tersedia, namun upaya administratif bukanlah dimaknai sebagai suatu keharusan jika undang-undang terhadap penerbitan KTUN yang menjadi sengketa TUN tersebut tidak menyediakan upaya administratif sebagai cara penyelesaiannya begitu pula sebaliknya.¹⁵ Karenanya dapat dikatakan menurut UU Peratun, upaya administratif sifatnya adalah harus jika disediakan sebagai upaya penyelesaian.

¹⁴ Nurhayati, Yati, Ifrani Ifrani, and M. Yasir Said. "Metodologi Normatif Dan Empiris Dalam Perspektif Ilmu Hukum." *Jurnal Penegakan Hukum Indonesia* 2, No. 1 (2021): 11.

¹⁵ Riza, Dola, and Meita Lefi Kurnia, *Op.cit*, 1261.

Sedikit memberikan gambaran historis perjalanan pengaturan upaya administratif sebagai suatu penyelesaian sengketa administrasi, terbitnya UU Administrasi Pemerintahan turut memberi landasan baru dalam praktik Peratun. Kehadiran UU Administrasi Pemerintahan mengakibatkan perkembangan paradigma baru bagi hukum administrasi negara dengan adanya pengaturan terkait upaya administrasi pada Pasal 75 ayat (1) UU Administrasi Pemerintahan yang secara substansial memberikan opsi alternatif yakni kebolehan untuk dilakukan ataupun pengabaian upaya administrasi sebagai suatu penyelesaian sengketa administrasi. Ketentuan normatif yang dimaksud tersebut tertuang dalam Pasal 75 ayat (1) UU Administrasi Pemerintahan bahwa "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".

Berkaitan dengan hal itu, sebagian sempat memiliki pandangan bahwa upaya administratif ini bersifat imperatif dan menjadi keharusan. Sebagian lainnya juga berpandangan upaya administratif adalah opsional yang sifatnya fakultatif. Mengingat karakter norma dari Pasal 48 UU Peratun adalah norma bersyarat yang dikonotasikan sebagai sebuah pilihan yang keberlakuannya dependen dengan ada tidaknya upaya administratif yang disediakan aturan dasar dari KTUN yang disengketakan. Menyikapi hal tersebut, MA membentuk Perma No. 6 Tahun 2018 yang mengakomodir bahwa upaya administratif ini memiliki sifat *mandatory* sehingga patut dimaknai sebuah keharusan sebelum sengketa TUN diselesaikan ke pengadilan sebagaimana tersurat di Pasal 2 ayat (1) dan (2) Perma No. 6 Tahun 2018. Terbentuknya Perma No. 6 Tahun 2018, memberikan titik terang persebrangan pendapat yang ada dan menjadi penyelesaian polemik apakah sebuah kewajiban untuk menempuh upaya administratif tersebut. Kini, telah terang upaya administratif merupakan hal wajib untuk dilakukan terlebih dahulu sebelum berujung ke pengadilan.

Secara yuridis, pengertian (definisi) secara rigid dari upaya administratif tidak diletakkan dalam redaksional pasal-pasal di UU Peratun. Melainkan, definisinya dapat ditemukan di penjelasan Pasal 48 UU Peratun. Sejalan dengan hal itu, Pasal 1 angka 16 UU Administrasi Pemerintahan juga memuat pengertian upaya administratif tersebut.¹⁶ Upaya administratif pada literatur hukum administrasi merupakan salah satu cara penyelesaian sengketa TUN yang bukan sarana yudisial melainkan dilangsungkan di lingkungan atau kalangan internal administrasi pemerintahan itu sendiri akibat dari ketidakpuasan atas KTUN yang dikeluarkan.¹⁷

Upaya administratif kerap juga dikenal sebagai peradilan administrasi semu. Belumlah dapat disandingkan sebagai peradilan yang sesungguhnya, sebab persyaratan dari peradilan administrasi murni tidak terpenuhi yaitu pada hubungan antara para pihak yang bersengketa dengan pejabat atau badan yang mengadili harus sifatnya "tertentu" dan "terpisah" atau didalamnya merupakan hubungan segitiga.¹⁸ Sehubungan dengan hal tersebut, upaya administratif secara prinsipil acap kali adalah

¹⁶ Hsb, Ali Marwan. "Upaya Administratif Sebagai Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan." *Grondwet* 1, No. 2 (2022): 85.

¹⁷ Sari, Elidar dan Iskandar, Hadi. *Pengantar Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Penerbit CV (Lhokseumawe, BieNa Edukasi, 2014), 33.

¹⁸ Sa'adah, Nabitatus. "Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pajak dalam Sistem Peradilan di Indonesia." *Administrative Law and Governance Journal* 2, No. 1 (2019): 25.

sebuah peradilan tak murni karena peradilan diselenggarakan dengan melibatkan para pihak yang menjadi bagian dari sengketa yang timbul.¹⁹

Jalur penyelesaian sengketa ini, pada dasarnya dijiwai oleh kultur yang bercirikan musyawarah serta nilai Pancasila. Sejatinya, dengan begitu pihak yang dirugikan maupun pihak-pihak terkait sepertihalnya Badan/Pejabat TUN akan terlibat secara dialogis serta berkomunikasi langsung melalui penyelesaian tersebut. Motivasi KTUN yang dikeluarkan dapat diketahui. Sarana penyelesaian ini juga melekatkan kewenangan kepada Badan/Pejabat TUN untuk dapat membatalkan KTUN yang menjadi sengketa, mencabut maupun menerbitkan suatu KTUN terhadapnya agar mampu memberikan kepuasan pada kedua belah pihak. Pun menghindari penyelesaian sengketa melalui cara lainnya yang bertendensi diselesaikan dalam waktu yang panjang.

Upaya administrasi adalah *administrative justice* atau sarana perlindungan hukum yang ditujukan kepada masyarakat disamping halnya perlindungan hukum yang diselenggarakan oleh kekuasaan kehakiman melalui praktik penyelesaian sengketa administrasi di PTUN. Mengingat penyelesaian dengan cara demikian dilakukan demi mengawasi secara internal serta represif di lingkup pemerintahan dengan memerhatikan dari segi *rechtmatigheid* maupun *doelmatigheid* terhadap KTUN yang diterbitkan. Kembali kepada penjelasan Pasal 48 UU PTUN, bentuk-bentuk dari upaya administrasi dapat terkategori ke dalam 2 (dua) bentuk antara lain berbentuk *administratief bezwaar* atau keberatan administratif maupun *administratief berop* atau banding administratif. Pada tataran praktisnya, yang tersedia dan terselenggara bisa berupa hanya keberatan administratif atau hanya banding administratif atau bisa kumulatif antar keduanya.²⁰

Penyelesaian sengketa TUN secara administratif ini pada dasarnya dilaksanakan secara berjenjang. Berjenjang yang dimaksudkan disini ialah ditilik dari tingkatannya, baik yang melibatkan pembuat KTUN itu sendiri maupun instansi yang merupakan atasan atau dapat juga instansi lain turut serta guna menyelesaikannya. Tatkala penyelesaiannya berada pada Badan/Pejabat TUN yang langsung menerbitkan KTUN tersebut, inilah yang dikenal sebagai keberatan administratif. Berbeda halnya dalam keadaan penyelesaian melalui banding administratif, atasan dari Badan/Pejabat TUN atau instansi terkait lainnya yang disertai kewenangan untuk turut terlibat. Adapun bermacam-macam sebutan nama dari lembaga ini yaitu "Majelis", "Panel", "Komisi", "Panitia", "Badan" serta sebutan lainnya yang koheren terhadap kedudukannya.²¹

Demikian halnya pada sengketa kepegawaian selaku objek dari Peratun sendiri sebagaimana yang dimaktubkan dalam UU Peratun, maka upaya administratif menjadi salah satu bentuk penyelesaiannya sebelum arah penyelesaiannya dibawa ke pengadilan yang berwenang untuk itu. Terlepas dari UU Peratun yang memang tidak menyebutkan tentang sengketa TUN seperti apa yang dapat diselesaikan melalui upaya administratif. Walaupun begitu, kembali menelisik ketentuan Pasal 48 ayat (1) UU Peratun secara tegas dan lugas mendelegasikan kepada peraturan perundang-undangan lainnya untuk mendasari pemberian wewenang terhadap Badan/Pejabat TUN mengupayakan penyelesaian sengketa secara administratif. Ini dapat diartikan,

¹⁹ *Ibid*, 22.

²⁰ Riza, Dola, and Meita Lefi Kurnia, *loc.it*.

²¹ Simanjuntak, Enrico. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Transformasi dan Refleksi* (Jakarta, Sinar Grafika 2018), 210.

peraturan perundang-undangan lainnya yang terkaitlah menjadi dasar pijakan tersedianya atau tidak upaya administratif pada sengketa yang dimaksud.

Berfokus di sengketa kepegawaian di kalangan ASN, sudah barang tentu peraturan perundang-undangan yang menjadi rujukan salah satunya adalah UU ASN yakni UU No. 20 Tahun 2023. Tercantum secara eksplisit di Pasal 64 ayat (1) dan (2) UU ASN bahwa upaya administratif baik keberatan administratif maupun banding administratif tidak lain adalah prosedur penyelesaian sengketa kepegawaian. Pasal 64 ayat (3) UU ASN juga menerangkan berkaitan dengan ketentuan yang berisi uraian lebih lanjut dan mendalam tentang ketentuan upaya administrasi ini dimuat dalam sebuah PP. Ketentuan penyelesaian sengketa yang terkandung dalam UU ASN sesungguhnya lebih menitikberatkan pada upaya administratif. Bahkan jika diperhatikan pada bab uraian penyelesaian sengketa yang ditempatkan berada di Bab XII Penyelesaian Sengketa pada UU ASN, ketentuannya tidak menyinggung dan sedikitpun tidak bersubstansikan penyelesaian sengketa kepegawaian melewati jalur menggugat ke pengadilan.

Bersandar pada PP No. 79 Tahun 2021 yang materi muatannya berupa aturan teknis terkait pelaksanaan upaya administratif dan Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut BPASN, melaluinya diuraikan keputusan macam apa yang diselesaikan oleh upaya administratif. Upaya pertama adalah keberatan, ini diajukan terhadap halnya Keputusan Pejabat Pembina Kepegawaian yang selanjutnya disebut Keputusan PPK diluar pemutusan hubungan perjanjian kerja bagi PPPK serta bagi PNS berupa pemberhentian dan Keputusan Pejabat (Pasal 3 ayat (1) huruf a dan b PP No. 79 Tahun 2021).²² Upaya kedua adalah banding administratif diperuntukan untuk pengecualian atas Keputusan PPK yang dilakukan upaya keberatan diatas yakni terhadap Keputusan PPK terdiri atas: Keputusan PPK terhadap PNS terkait pemberhentian dan Keputusan PPK bagi PPPK yakni pemutusan hubungan perjanjian kerja (Pasal 10 PP No. 79 Tahun 2021).²³

Mengkhusus ke ranah sengketa kepegawaian di tataran ASN menggunakan banding administratif telah dilimitasi objeknya hanya berupa keputusan yang termasuk dalam Pasal 10 PP No. 79 Tahun 2021. Mengenai tata cara penyelesaian banding administratif pada sengketa diatur pada Pasal 11 hingga Pasal 18 PP No. 79 Tahun 2021 yakni diajukan tertulis dengan menyertakan alasan diajukan banding dan/atau bukti sebagai sanggahan oleh ASN kepada BPASN serta ditembuskan kepada PPK. Hasil dari terlaksananya banding administratif ini ialah sebuah keputusan yang diambil dengan dilaluinya sidang BPASN serta hasilnya diputuskan dalam kurun waktu maksimal 65 hari kerja sejak permohonan banding administratif ini diterima. Mekanisme pengambilan keputusan pada banding administratif menerapkan *voting* tertutup yang sarat dengan musyawarah mufakat yang dikedepankan dalam upaya administratif.

Keputusan yang diambil akan menentukan Keputusan PPK selaku objek yang dipersengketakan dan keputusan ini dapat berupa: pertama, memperkuat; kedua, memperingan; ketiga, memperberat; keempat, mengubah; atau kelima, membatalkan (Pasal 16 PP No. 79 Tahun 2021). Sehubungan dengan penjelasan Pasal 16 PP No. 79 Tahun 2021, dikatakan sebagai memperkuat ketika Keputusan PPK yang diajukan

²² Anggoro, Firna Novi. "Upaya Administratif Dalam Penyelesaian Sengketa Kepegawaian ASN Akibat Penjatuhan Hukuman Disiplin." *Bureaucracy Journal: Indonesia Journal of Law and Social-Political Governance* 2, No. 3 (2022): 1297.

²³ *Ibid*

dinilai sudah tepat dari segi *rechtmatigheid* dan/atau *doelmatigheid* sehingga diperkuat oleh keputusan banding administratifnya. Disebut sebagai memperingan, jika Keputusan PPK yang diajukan dinilai belum tepat dari segi *rechtmatigheid* dan/atau *doelmatigheid* maka keputusan banding administratifnya diputus untuk memperingan. Serupa dengan halnya memperberat, keputusan banding administratif menyatakan untuk memperberat yakni apabila Keputusan PPK yang diajukan dinilai belum tepat dari segi *rechtmatigheid* dan/atau *doelmatigheid*. Andaikata Keputusan PPK yang diajukan dinilai tidak tepat dari segi *rechtmatigheid* dan/atau *doelmatigheid*, pada keadaan demikian keputusan banding administratifnya dapat mengubahnya ataupun membatalkannya.

Tampak dari ketentuan yang diatur oleh PP No. 79 Tahun 2021, banding administratif dijalankan oleh suatu badan khusus yang dinamai sebagai BPASN. BPASN merupakan akronim dari Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara. Menengok kebelakang sebelum bertransformasi menjadi BPASN, penyelesaian sengketa kepegawaian melalui banding administratif berada pada Badan Pertimbangan Kepegawaian yang disingkat BAPEK yang diatur dalam PP No. 24 Tahun 2011.²⁴ BPASN termasuk kedalam lembaga non-struktural (LNS), lantaran dibentuk oleh peraturan pemerintah serta bukanlah berada di lembaga kementerian ataupun bagian dari LPNK.

Mengkomparasikan antar keduanya, perubahan politik hukum dari Badan Pertimbangan Kepegawaian atau BAPEK menjadi BPASN memberikan beberapa perbedaan kebijakan banding administratif. Perbedaan yang dimaksud antara lain: perubahan pada struktur kelembagaan, perubahan dari sisi kewenangan yang mana BPASN memiliki kewenangan yang lebih luas yakni pada semua jenis keputusan pemberhentian PNS, pemberlakuan sanksi administratif jika keputusan tidak dilaksanakan, upaya hukum dan kurun waktu penyelesaian juga turut mengalami perubahan yang mulanya adalah 180 hari di kalender (BAPEK) diubah menjadi 65 hari kerja (BPASN) sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 13 ayat (4) PP No. 79 Tahun 2021.

Meninjau dari segi kewenangannya, bergantinya BAPEK menjadi BPASN telah mengakibatkan perluasan kewenangan untuk mengadili seluruh jenis pemberhentian tidak terbatas hanya pemberhentian PNS akibat pelanggaran disiplin. Melalui perluasan kewenangan ini, berimplikasi pada objek sengketa yang dapat diselesaikan makin diperluas. Begitupun dengan subjeknya yang berperkara kini bukan hanya PNS namun juga PPPK selaku bagian ASN bahkan notabenenya sama-sama pegawai di pemerintahan. Perubahan yang terjadi diharapkan mampu memberikan dan menunjukkan komitmen perlindungan hukum atau *rechtsbescherming*.

Pada pokoknya jika terjadinya sengketa kepegawaian harus diselesaikan terlebih dahulu melalui upaya administratif sebagaimana yang diamanatkan oleh Pasal 48 ayat (1) UU Peratun jo. Pasal 2 ayat (1) dan (2) Perma No. 6 Tahun 2018. Upaya administratif yang ditempuh oleh ASN dalam menyelesaikan sengketa kepegawaian terdiri atas 2 (dua) macam bentuk berdasarkan norma dalam PP No. 79 Tahun 2021 yakni keberatan dan banding administratif. Terutamanya dalam banding administratif kini dilakukan oleh BPASN dengan objek sengketa berupa Keputusan PPK terkait pemberhentian PNS dan Keputusan PPK terkait pemutusan hubungan perjanjian kerja bagi PPPK. Maka dari itu, dalam konteks ini BPASN memerankan

²⁴ Harjanto, Satya Suryo. "Penyelesaian Sengketa Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja melalui Upaya Administratif." *SALAM: Jurnal Sosial dan Budaya Syar-i* 9, No. 4 (2022): 1324.

fungsi penting untuk melakukan pengujian (*toetsing*) secara komprehensif yakni dari segi legalitas atau penerapan hukum serta kebijaksanaannya atau oportunitas. Hal ini pula yang membedakan penyelesaian sengketa kepegawaian dengan upaya administratif dan melalui PTUN. Pun, hasil akhir dari banding administratif ini tidaklah menyatakan menang kalahnya (*win or loose*) terhadap para pihak karena berorientasi pada musyawarah dalam penyelesaiannya.

3.2. Disharmonisasi Dari Antinomi Pengaturan Pengajuan Gugatan Sengketa Kepegawaian Setelah Dilakukannya Banding Administratif

Apabila banding administratif berbasis upaya non-peradilan selaku *primum remidium* ini telah dipergunakan sebagai suatu penyelesaian sengketa kepegawaian oleh ASN serta hasilnya belum dapat diterima oleh ASN, maka inilah menjadi ranah dari pengadilan yang sifatnya *ultimum remidium* dan gugatan dapat diajukan kepada pengadilan yang mempunyai kewenangan untuk hal tersebut.²⁵ Dengan kata lain, pengadilan diposisikan sebagai *the last resort* pada penyelesaian sengketa TUN.

Secara formal yuridis, pengajuan gugatan pasca ketidakterimaan keputusan pada banding administratif dihadapan pengadilan yang berwenang secara mutlak telah ditentukan oleh aturan dan regulasi terkait. Berbicara perihal pengaturan pengajuan gugatan atas sengketa kepegawaian dapat mengacu pada sejumlah peraturan perundang-undangan (*regeling*) dan peraturan kebijakan (*bleidsregel*). Namun aturan yang dipergunakan dasar acuan akan diajukan kemana suatu gugatan atas sengketa kepegawaian dalam konteks ini saling tidak bersesuaian bahkan sangat kontras secara substansial.

UU Peratun berfungsi sebagai sumber acuan yang tidak hanya mengatur hukum materiil namun juga hukum formil yang dipergunakan untuk menegakkan kebenaran materiil pada sengketa TUN.²⁶ Adanya penggabungan antara hukum materiil yang tercermin dari substansi Pasal 1 sampai dengan Pasal 52 UU Peratun dan hukum formil yang dapat dilihat dari substansi Pasal 53 sampai dengan Pasal 132 UU Peratun telah melahirkan karakteristik khas tersendiri dari Peratun yang tidak tentu terdapat pada peradilan lain.

Pasal 48 ayat (1) dan (2) *jo.* Pasal 51 ayat (3) UU Peratun memberikan rujukan bahwa ketika upaya administratif yang tersedia telah dijalankan dan belum juga menemukan penyelesaian yang dapat diterima oleh pihak yang merasa dirugikan maka gugatan diajukan ke PTTUN. Berkaitan dengan substansi pada pasal diatas, dalam konteks seorang ASN belum merasa puas dengan keputusan banding administratif yang diberikan oleh BPASN, upaya hukum selanjutnya yang dapat dilakukan adalah membawa ke ranah yudikatif yakni ke PTTUN. Dengan ketentuan yang diatur oleh Pasal *a quo*, telah ditegaskan pula kewenangan tingkat pertama yang diserahkan pada PTTUN dalam menyelesaikan sengketa TUN.

Sementara penerbitan UU Administrasi Pemerintahan juga turut mengatur hal serupa, akan tetapi pengaturan yang dimuat pada UU Administrasi Pemerintahan ini justru tidak selaras dengan yang diatur oleh UU Peratun. Lahirnya UU Administrasi Pemerintahan telah membawa sederet perubahan pada praktik Peradilan Tata Usaha

²⁵ Hudoprakoso, Pulung. "Pemberlakuan Upaya Administrasi Sebagai Primum Remidium Dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara." *Jurnal Hukum, Politik Dan Ilmu Sosial* 1, No. 1 (2022): 192.

²⁶ Wahyudi, Andri. "Politik Hukum Peradilan Tata Usaha Negara (TUN)." *HERMENEUTIKA: Jurnal Ilmu Hukum* 5, No. 1 (2021): 150.

Negara. UU Administrasi Pemerintahan selaku peraturan perundang-undangan yang mengatur hukum materiil dalam lingkup tata usaha negara juga turut mengatur terkait halnya upaya administratif yang ditempatkan pada Bab X Upaya Administratif.

Pada Bab X terkhususnya Pasal 76 ayat (3) UU Administrasi Pemerintahan dapat dijumpai ketentuan ke mana gugatan pasca banding administratif yang tidak memuaskan dapat diajukan. Dari ketentuan yang terkandung dalam Pasal *a quo*, disampaikan bahwasanya masyarakat memiliki hak gugat ke pengadilan apabila banding administratif tidak diterima sebagai suatu penyelesaian atas sengketa yang dihadapi. Rumusan norma di Pasal *a quo*, hanya menyebut "pengadilan" serta tidak disebutkan secara *expressive verbis* pengadilan mana yang tertuju. Sekalipun tidak diuraikan secara rinci kepada pengadilan mana di Pasal *a quo*, apabila di *junct*kan ke Pasal 1 angka 18 pengadilan yang dimaksud ialah PTUN. Mengacu pada ketentuan di UU Administrasi Pemerintahan, maka gugatan pasca ditempuhnya banding administratif adalah kepada PTUN.²⁷ Bersesuaian dengan norma di UU Administrasi Pemerintahan, MA kemudian mengeluarkan Perma No. 6 Tahun 2018 untuk merinci penyelesaian sengketa TUN pasca upaya administratif, dengannya menerangkan bahwa pengadilan dalam hal ini ialah PTUN berwenang melakukan fungsi yudisialnya dalam rangka menyelesaikan sengketa TUN setelah upaya administratif (Pasal 2 ayat (1) Perma No. 6 Tahun 2018).

Oleh karena sengketa TUN yang spesifik disini adalah sengketa kepegawaian, tentunya ASN berkedudukan sebagai pihak yang mengalami. Maka sepantasnya, mengambil rujukan pula pada peraturan perundang-undangan yang memuat tentang manajemen dan tata kelola ASN. Memperhatikan ketentuan dalam UU ASN, didalamnya tidak menyebutkan secara tegas maupun menyinggung secara sumir bahwasanya PTUN ataupun PTTUN mempunyai kewenangan mutlak untuk mengadili permasalahan kepegawaian setelah banding administratif. UU ASN cenderung menitikberatkan dan memberi penekanan pada upaya administratif sebagai prosedur penyelesaian.

Kedantipun demikian, berpedoman pada PP No. 79 Tahun 2021 dalam kapasitasnya sebagai peraturan turunan yang sifatnya teknis dari UU ASN, dapat dijumpai pengaturan kepada pengadilan mana jika ASN berkeinginan menggugat setelah keputusan BPASN dikeluarkan namun tidak kunjung dapat diterima. PP No. 79 Tahun 2021 adalah *delegated legislation* yang dibentuk karena secara prinsipil ketentuan UU ASN barulah dapat dijalankan jika telah diatur secara rinci melalui PP.

UU ASN telah mendelegasikan kepada PP No. 79 Tahun 2021 untuk mengatur ketentuan lebih lanjut dan pelaksanaan dari upaya administratif bahkan kedudukan BPASN dalam menjalankan tugas dan wewenangnyanya dalam hal banding administratif. Dari redaksional Pasal 18 PP No. 79 Tahun 2021, PTTUN merupakan pengadilan yang dituju apabila ASN akan melayangkan gugatan karena ketidakpuasan yang masih dirasakan pasca keputusan BPASN. Perlu digarisbawahi bahwasanya keputusan BPASN ini merupakan keputusan sidang BPASN atas permohonan banding administratif oleh ASN (Pasal 11 ayat (1) *jo*. Pasal 13 ayat (5) PP No. 79 Tahun 2021).

Disisi lain, memperhatikan beberapa peraturan kebijakan atau *bleidsregel* yang berkaitan dengan hal diatas terkhususnya pada SEMA No. 2 Tahun 1991 dan SEMA No. 4 Tahun 2016 juga saling bertolak belakang. SEMA No. 2 Tahun 1991, intensi dari substansi di dalamnya ialah menciptakan kesamaan penafsiran terkait beberapa

²⁷ Maki, Jevantio Yosua. "Penyelesaian Sengketa Aparatur Sipil Negara Melalui Upaya Administratif." *Lex Privatum* 13, No. 4 (2024): 5.

ketentuan di sejumlah pasal di UU Peratun. Pada SEMA No. 2 Tahun 1991, dinyatakan bahwa pengajuan gugatan setelah diputusnya KTUN di tingkat banding administratif langsung diajukan kepada PTTUN. Dengan kriteria tertentu yakni sepanjang keberatan dan/atau banding administratif tersedia sebagai upaya administrasi oleh aturan dasarnya. Sedangkan, mengarah pada ketentuan SEMA No. 4 Tahun 2016 tepatnya pada Rumusan Hukum Kamar TUN rupanya memberikan petunjuk bahwa PTUN yang berwenang untuk mengadili sengketa TUN yang telah diputus melalui banding administratif.

SEMA No. 2 Tahun 1991 dan SEMA No. 4 Tahun 2016 ini nampaknya mengatur hal yang tidak sejalan satu sama lainnya. Disatu sisi SEMA No. 2 Tahun 1991 yang dibentuk untuk merespon kebutuhan akan JUKLAK di sejumlah ketentuan di UU Peratun, menentukan bahwa PTTUN yang berwenang. Sementara, SEMA No. 4 Tahun 2016 merupakan instrumen yang mengakomodir rumusan pemecahan *question of law* atau permasalahan hukum yang dibahas ketika rapat pleno kamar. Pun, SEMA No. 4 Tahun 2016 dalam konteks ini diperuntukan sebagai respon terhadap pemberlakuan UU Administrasi Pemerintahan yang menyebabkan pergeseran paradigma khususnya beracara di TUN. Terumuskan pada rumusan SEMA No. 4 Tahun 2016, bahwa kompetensi absolut berkenaan dengan menyelesaikan sengketa TUN pasca diputuskan melalui banding administratif berada dalam yurisdiksi mutlak dari PTUN.

Pelbagai ketentuan tersebut saling menganulir, sebab jika disarikan apabila keputusan banding administratif belum mampu memberikan kata cukup sebagai sebuah penyelesaian sengketa kepegawaian dan ASN yang dirugikan berikhtiar untuk mengupayakan jalur lain yakni melalui gugatan, maka berdasarkan apa yang ditentukan oleh UU Peratun, PP No. 79 Tahun 2021 dan SEMA No. 2 Tahun 1991 kepada PTTUN lah pengajuannya. Sedangkan berlainan dengan itu, menurut UU Administrasi Pemerintahan, Perma No. 6 Tahun 2018 dan SEMA No. 4 Tahun 2016 pengajuannya berada pada PTUN.

Secara praktis, memberi ruang kompetensi dan menempatkan PTTUN sebagai pengadilan tingkat pertama pada penyelesaian sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara belum lazim terjadi pada praktik beracara di pengadilan biasanya. Pada umumnya, pengadilan tinggi dikenal sebagai pengadilan di tingkat banding. Kondisi demikian, dinilai menyebabkan implikasi negatif bagi *justiciablen*. Meskipun antar keduanya (tingkat pertama ataupun banding) notabenenya sama-sama memeriksa *judex facti*, satu kesempatan yang bisa digunakan sebagai sarana bagi pencari keadilan telah hilang dengan PTTUN sebagai pengadilan tidak pertama.²⁸

Namun, di sisi lainnya juga dinilai mampu memberikan implikasi positif yakni dalam halnya mampu memberikan akses yang mudah untuk tercapainya peradilan cepat, juga sederhana dan juga biaya ringan yang dikenal sebagai asas trilogi peradilan.²⁹ Walaupun begitu, dalam konteks Peradilan Tata Usaha Negara sekiranya PTTUN diposisikan selayaknya pengadilan tinggi pada umumnya untuk menjaga kekonsistenan dari fungsi tunggal pengadilan tinggi selaku pengadilan di ranah banding. Sebab, berdasarkan hemat Sjahrin Basah yang dikutip oleh Irvan Mawardi tidak lah sedikit pengorbanan dan waktu yang dikeluarkan untuk kebenaran dan

²⁸ Azzahrawi, Azzahrawi, Husni Djalil, and Zahratul Idami. "Wewenang Dan Kendala Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Menyelesaikan Sengketa Kepegawaian Setelah Upaya Administratif." *Syiah Kuala Law Journal* 3, No. 2 (2019): 219.

²⁹ *Ibid*, 220.

keadilan menurut hukum dapat ditegakkan serta tidak cepat pula untuk memperolehnya.³⁰

Mencermati beberapa ketentuan dalam peraturan perundang-undangan (*regeling*) dan peraturan kebijakan (*bleidsregel*) diatas, dapat dinyatakan terdapat pertentangan substansi yang dimuat didalamnya perihal kemana pengajuan gugatan dilakukan oleh pihak yang belum merasa cukup dengan keputusan dari banding administratif. Telah terjadi ketidakselarasan dan ketumpangtindihan pengaturan yang berujung pada ketidakharmonisan antar masing-masing ketentuan tersebut. Keadaan ini disebut dengan peristilahan disharmoni regulasi yang diindikasikan dengan adanya antinomi hukum berupa konflik norma.

Konflik norma semestinya tidak terjadi dan harus dihindari sebab dapat menimbulkan berbagai kekacauan terkhususnya dalam tataran prakteknya. Implikasi kekacauan yang dapat mencuat akibat dari konflik norma yakni timbulnya perbedaan atau ketidaksamaan penafsiran dalam penerapannya sehingga bermuara pada ketidakpastian hukum, berimplikasi pula pada disfungsi hukum bahkan ketidakefektifan dan ketidakefisienan dari pelaksanaan peraturan tersebut.³¹

Berkenaan dengan keadaan tersebut, seyogianya dilakukan sinkronisasi secara vertikal maupun horizontal antar peraturan tersebut agar tidak menimbulkan ambiguitas dalam pelaksanaannya. Mengandung artian, supaya peraturan perundang-undangan seperti UU ASN, UU Administrasi Pemerintahan, dan Perma No. 6 Tahun 2018 haruslah direvisi ketentuannya yang mengatur terkait pengajuan gugatan pasca banding administratif agar selaras dan mengacu pada UU Peratun. Begitupun, dibutuhkan penyelarasan petunjuk dalam SEMA No. 2 Tahun 1991 dan SEMA No. 4 Tahun 2016. Penyesuaian melalui sinkronisasi ini dilakukan untuk menyelesaikan disharmoni regulasi dengan mengharmonisasikan substansi dari ketentuan dalam pasal-pasal tersebut untuk memastikan tidak terdapat pertentangan. Menciptakan keterpaduan agar sejalan satu sama lainnya sehingga kepastian hukum dapat terwujud.

Sehubungan dengan pengajuan gugatan pasca banding administratif identik dengan praktik beracara yang merupakan ranah hukum formil maka tidak dapat lepas dari peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan yang sifatnya hukum formil. Dengan demikian, maka penyelesaian konflik norma ini sepatutnya masih mengacu pada UU Peratun dan peraturan lain yang selaras dengan yang diatur dalam UU Peratur yakni PP No. 79 Tahun 2021 dan SEMA No. 2 Tahun 1991 sehingga gugatan pasca banding administratif dilayangkan ke PTTUN. Dapat pula dilakukan pengutamaan norma yakni dengan penggunaan asas preferensi dalam mencari pemecahan dari persoalan konflik norma tersebut. Berkenaan dengan hal itu, dapat diterapkan adalah *lex specialis derogat legi generali* dengan pengertian bahwa peraturan yang lebih khusus mengesampingkan peraturan yang lebih umum. Bilamana menghubungkan dengan norma konflik diatas maka pengutamaannya berada pada hukum formil yakni ketentuan di UU Peratun.

³⁰ Mawardi, Irvan. *Op.cit*, 71.

³¹ Antari, Kadek Widya, Ratna Artha Windari, and Dewa Gede Sudika Mangku. "Tinjauan Yuridis Mengenai Antynomy Normen (Konflik Norma) Antara Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar-Dasar Pokok Agraria Dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal Terkait Jangka Waktu Perolehan Hak Atas Tanah." *Jurnal Komunitas Yustisia* 2, No. 2 (2019): 93.

4. KESIMPULAN

Berdasarkan serangkaian uraian diatas, tibalah pada konklusi sebagai berikut ini. Pada konteks penyelesaian sengketa kepegawaian, seorang ASN dapat menempuh upaya administratif yang diselesaikan di kalangan internal pemerintahan sendiri baik berupa keberatan ataupun banding administratif (Pasal 64 ayat (1) dan (2) UU ASN). Terkhusus pada halnya banding administratif telah diatur secara teknis dan lebih rinci dalam PP No. 79 Tahun 2021. Terkait proseduralnya, permohonan atas banding administratif sendiri diajukan kepada BPASN yang sebelumnya dikenal dengan sebutan BAPEK. Dalam menjalankan tugas dan fungsinya untuk menyelesaikan permohonan banding administratif, BPASN tidak hanya akan menilai dari segi hukumnya atau *rechtmatigheid* namun juga dapat menilai dari segi kebijaksanaan atau *doelmatigheid* dari pengeluaran KTUN tersebut. Atas hal tersebut, BPASN dapat memutuskan untuk memperkuat, memperingan, memperberat, mengubah atau membatalkan Keputusan PPK selaku objek sengketanya (Pasal 16 PP No. 79 Tahun 2021).

Secara sederhana, jika dikrucutkan mengacu pada UU Peratun, PP No. 79 Tahun 2021 dan SEMA No. 2 Tahun 1991 apabila seorang ASN berniat untuk mengajukan gugatan ke pengadilan yang berwenang maka ASN tersebut mengajukan ke PTTUN. Namun, UU Administrasi Pemerintahan, Perma No. 6 Tahun 2018 dan SEMA No. 4 Tahun 2016 mengatur bahwa gugatan dilayangkan ke PTUN. Apabila ditelisik substansi didalamnya tidaklah sejalan malah saling menganulir atau menegasikan hingga menimbulkan konflik norma yang berimplikasi pada ambiguitas serta potensi perbedaan penafsiran dalam penerapannya. Hendaknya dilakukan sinkronisasi secara vertikal maupun horizontal, guna mengharmonisasikan ketentuan-ketentuan tersebut agar tidak terjadi pertentangan serta dapat menjamin dan mewujudkan kepastian hukum pun dapat juga dengan pengutamaan norma atau aturan dengan asas *lex specialis derogat legi generali*. Perlu dicermati kembali, dalam pengajuan gugatan pasca banding administratif merupakan hal prosedural yang identik dengan halnya beracara dan menjadi ranah hukum formil. Dengan demikian, sepatutnya masih berpedoman pada ketentuan dalam peraturan yang mengatur hukum formil yang menyatakan bahwasanya pengajuan gugatan setelah keputusan banding administratif adalah berada di PTTUN seperti halnya yang digariskan oleh UU Peratun, PP No. 79 Tahun 2021 dan SEMA No. 2 Tahun 1991.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- I Made Pasek Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori Hukum* (Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2016).
- Laritmas, Selfianus dan Rosidi, Ahmad. *Teori-Teori Negara Hukum Perspektif Kewenangan Mahkamah Agung dalam Melakukan Pengujian Peraturan Perundang-undangan di Bawah Undang-Undang* (Jakarta, Kencana, 2024).
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum* (Jakarta, Kencana, 2005).
- Sari, Elidar dan Iskandar, Hadi. *Pengantar Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Penerbit CV (Lhokseumawe, BieNa Edukasi, 2014).
- Simanjuntak, Enrico. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Transformasi dan Refleksi* (Jakarta, Sinar Grafika 2018).
- Teguh, Harrys Pratama dan Ritonga, Ojarudin. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Pedoman dan Praktik Penyelesaian Sengketa Peradilan Tata Usaha Negara* (Yogyakarta, Penerbit ANDI, 2022).

Jurnal

- Anggoro, Firna Novi. "Upaya Administratif Dalam Penyelesaian Sengketa Kepegawaian ASN Akibat Penjatuhan Hukuman Disiplin." *Bureaucracy Journal: Indonesia Journal of Law and Social-Political Governance* 2, No. 3 (2022): 1294-1302.
- Antari, Kadek Widya, Ratna Artha Windari, and Dewa Gede Sudika Mangku. "Tinjauan Yuridis Mengenai Antynomy Normen (Konflik Norma) Antara Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar-Dasar Pokok Agraria Dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal Terkait Jangka Waktu Perolehan Hak Atas Tanah." *Jurnal Komunitas Yustisia* 2, No. 2 (2019): 88-99.
- Azzahrawi, Azzahrawi, Husni Djalil, and Zahratul Idami. "Wewenang Dan Kendala Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Menyelesaikan Sengketa Kepegawaian Setelah Upaya Administratif." *Syiah Kuala Law Journal* 3, No. 2 (2019): 202-221.
- Habibi, D. A. N. I. "Perbandingan Hukum Peradilan Tata Usaha Negara dan Verwaltungsgericht sebagai Bentuk Perlindungan Hukum kepada Rakyat." *Jurnal Hukum & Pembangunan* 49, No. 2 (2019): 320-337.
- Hadi, Fikri. "Negara Hukum Dan Hak Asasi Manusia Di Indonesia." *Wijaya Putra Law Review* 1, No. 2 (2022): 170-188.
- Harjanto, Satya Suryo. "Penyelesaian Sengketa Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja melalui Upaya Administratif." *SALAM: Jurnal Sosial dan Budaya Syar-i* 9, No. 4 (2022): 1319-1330.
- Hsb, Ali Marwan. "Upaya Administratif Sebagai Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan." *Grondwet* 1, No. 2 (2022): 82-91.
- Hudoprakoso, Pulung. "Pemberlakuan Upaya Administrasi Sebagai Primum Remidium Dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara." *Jurnal Hukum, Politik Dan Ilmu Sosial* 1, No. 1 (2022): 178-197.
- Kurniawan, Itok Dwi, and Fitri Handayani. "Penyelesaian Sengketa Aparatur Sipil Negara: Studi Kasus Surat Keterangan Bupati Dompu". *Civics Education and Social Science Journal (CESSJ)* 6, No. 1 (2024): 12-21.
- Maki, Jevantio Yosua. "Penyelesaian Sengketa Aparatur Sipil Negara Melalui Upaya Administratif." *Lex Privatum* 13, No. 4 (2024): 1-8.
- Mawardi, Irvan. "Kedudukan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagai Pengadilan Tingkat Pertama (Jo. Pasal 51 ayat 3 UU 5/1986) Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Adminitrasi Pemerintahan." *Jurnal Hukum Peratun* 2, No. 1 (2019): 55-74.
- Nurhayati, Yati, Ifrani Ifrani, and M. Yasir Said. "Metodologi Normatif Dan Empiris Dalam Perspektif Ilmu Hukum." *Jurnal Penegakan Hukum Indonesia* 2, No. 1 (2021): 1-20.
- Riza, Dola, and Meita Lefi Kurnia. "Pengaturan Pengajuan Gugatan Yang Melalui Upaya Administratif Berupa Banding Menurut Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan." *Unes Journal of Swara Justisia* 7, No. 4 (2024): 1258-1267.
- Rurugala, Yeremia Pierre, Deizen D. Rompas, Herlyanty YA Bawole Yeremia Pierre Rurugala, Deizen D. Rompas, and Herlyanty YA Bawole. "Tinjauan Hukum Banding Administrasi Aparatur Sipil Negara Dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara." *Lex Et Societatis* 10, No. 4 (2022): 35-53.
- Sa'adah, Nabitatus. "Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pajak dalam Sistem Peradilan di Indonesia." *Administrative Law and Governance Journal* 2, No. 1 (2019): 19-33.

- Safitri, Erna Dwi, and Nabitatus Sa'adah. "Penerapan Upaya Administratif Dalam Sengketa Tata Usaha Negara". *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia* 3, No. 1 (2021): 34-45.
- Simanjuntak, Enrico. "Perkembangan Kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara Mengadili Sengketa Kepegawaian Aparatur Sipil Negara". *Jurnal Hukum Peratun* 4, No. 1 (2021): 67-88.
- Wahyudi, Andri. "Politik Hukum Peradilan Tata Usaha Negara (TUN)." *HERMENEUTIKA: Jurnal Ilmu Hukum* 5, No. 1 (2021): 145-152.
- Wahyudi, Ari. "Eksekutorial Putusan PTUN Sebagai Lembaga Yudikatif." *POLITEA: Jurnal Politik Islam* 4, No. 1 (2021): 121-145.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3344;
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601);
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 141, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6897);
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2021 tentang Upaya Administratif dan Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 175, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6705;
- Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 1586);
- Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 1991 tentang Petunjuk Pelaksanaan Beberapa Ketentuan Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara; dan
- Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan.