



Upaya administratif dalam penyelesaian sengketa kepegawaian

Mochamad Muslich Haji Sodik

Mochamad Muslich Haji Sodik; Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kota Batu; Batu; Jawa Timur; Indonesia.

ARTICLE INFO

Article history:

Received 2021-02-11

Received in revised form
2021-03-02

Accepted 2021-04-01

Kata kunci:

Sengketa Kepegawaian; Upaya
Administratif; Hukuman Disiplin.

Keywords:

Civil Service Disputes;
Administrative Efforts;
Disciplinary Punishment.

DOI: <https://doi.org/10.26905/idjch.v12i1.4480>.

How to cite item:

Sodik, M. M. H. (2021). Upaya administratif dalam penyelesaian sengketa kepegawaian. *Jurnal Cakrawala Hukum*, 12(1). 60-68.
doi:10.26905/idjch.v12i1.4480.

Abstrak

Tulisan ini bertujuan untuk menganalisis kesesuaian pengaturan erlakunya UU ASN berimplikasi pada berubahnya paradigma pengelolaan manajemen ASN. Penyelesaian sengketa kepegawaian merupakan salah satu hal yang menjadi perhatian tersendiri karena semakin kompleksnya permasalahan yang dihadapi. Jenis penelitian hukum normatif ini menggunakan pendekatan perundang-undangan. Berdasarkan hasil pembahasan diperoleh upaya administratif dianggap mampu memberikan jawaban bagi penyelesaian sengketa kepegawaian, akan tetapi ketentuan yang ada membatasi penggunaan upaya administrasi tersebut, padahal upaya administratif merupakan pencerminan dari jiwa musyawarah untuk mencapai mufakat yang merupakan ciri khas bangsa Indonesia. Penelitian ini mencoba menganalisis apakah upaya administratif dalam penyelesaian sengketa kepegawaian sesuai dengan tujuan hukum serta apakah pembatasan terhadap upaya administratif masih relevan dilakukan saat ini. Diharapkan dari penelitian ini didapatkan formulasi norma yang dapat memberikan kepastian hukum dalam penyelesaian sengketa kepegawaian. Upaya administratif menurut ketentuan dalam UU ASN diharapkan dapat menjadi solusi bagi penyelesaian sengketa kepegawaian yang semakin kompleks, akan tetapi hal tersebut bertentangan dengan ketentuan dalam PP Disiplin PNS yang membatasi penggunaan upaya administratif, sehingga menurut penulis hal tersebut tidak relevan lagi untuk dilaksanakan dengan kondisi saat ini.

Abstract

This paper aims to understand the suitability of the regulations, the implementation of the ASN Law has implications for changing the management paradigm of ASN management. Personnel dispute resolution is one of the things that is of particular concern because of the increasingly complex problems faced. This type of normative legal research uses a statutory approach. Based on the results of the discussion, it was found that administrative efforts were deemed capable of providing answers for the resolution of personnel disputes, but the existing provisions limit the use of

Corresponding Author:

* Mochamad Muslich Haji Sodik.

E-mail address: moes09.mm@gmail.com

Upaya administratif dalam penyelesaian sengketa kepegawaian

Mochamad Muslich Haji Sodik

these administrative efforts, even though administrative efforts are a reflection of the spirit of deliberation to reach consensus which is characteristic of the Indonesian nation. This study tries to analyze whether administrative efforts in resolving employment disputes are in accordance with legal objectives and whether restrictions on administrative efforts are still relevant at this time. It is hoped that from this research, norm formulations can provide legal certainty in resolving employment disputes. Administrative efforts according to the provisions in the ASN Law are expected to be a solution for the resolution of increasingly complex personnel disputes, but this is contrary to the provisions in the PP on Civil Servant Discipline which limit the use of administrative efforts, so that according to the author it is no longer relevant to be implemented under current conditions.

1. Pendahuluan

Pembenahan birokrasi merupakan upaya yang wajib dilakukan dalam rangka mendukung upaya reformasi birokrasi, yang dilakukan tidak hanya pada masa reformasi akan tetapi telah dilakukan juga pada masa orde baru. Pemerintah mengendalikan birokrasi secara penuh pada masa orde baru, kontrol dari rakyat sebagai unsur utama demokrasi sangat kurang. Menurut Sri Hartini (2014), penyalahgunaan kekuasaan oleh penguasa banyak terjadi untuk menguasai struktur birokrasi dengan konsep *monoloyalitas*.

Tap MPR RI Nomor VI/MPR/RI/2001 amanatkan kepada Presiden RI agar membangun kultur birokrasi Indonesia yang transparan, akuntabel, bersih dan bertanggung jawab, serta dapat menjadi pelayan masyarakat, abdi negara, contoh, dan teladan masyarakat. Menurut Komarudin (2017), reformasi birokrasi merupakan perubahan signifikan pola pikir, pola sikap, pola tindak, pola ucap, dan budaya kerja. Pola pikir dan pola budaya elemen-elemen birokrasi, yaitu kelembagaan, ketatalaksanaan, sumber daya manusia aparatur, akuntabilitas, pengawasan, dan pelayanan publik.

Acuan utama pengelolaan sumber daya manusia aparatur adalah UU ASN, PP tentang Manajemen PNS serta peraturan perundang-undangan terkait lainnya. UU ASN mengatur antara lain pegawai ASN, yang terdiri atas PNS dan PPPK,

manajemen ASN, sistem informasi ASN, JPT, jabatan administrasi, pejabat administrasi, jabatan fungsional, pejabat fungsional, pejabat yang berwenang, PPK, instansi pemerintah, instansi pusat, instansi daerah, menteri, KASN, LAN, BKN, dan sistem merit.

Pemerintah berupaya untuk melakukan penataan sistem pemerintahan yang demokratis, transparan, dan berwibawa. Demokrasi merupakan pilihan yang paling tepat dan diyakini sebagai sistem yang akan memberikan kepuasan semua pihak (Muslimin, 2019).

Upaya pendukung untuk mewujudkan keinginan tersebut adalah dengan melakukan reformasi dalam penataan aparatur pemerintah. Penataan ini diperlukan karena PNS merupakan alat pemerintah yang penting dalam mewujudkan tujuan nasional pembangunan. PNS mempunyai fungsi ganda, yakni sebagai abdi negara dan juga abdi masyarakat (pelayan publik), yang berarti menjalankan fungsi melayani masyarakat. Dengan adanya perkembangan paradigma ini, maka akan menciptakan perubahan dalam sistem hukum kepegawaian, perubahan dalam pelaksanaan tugas, fungsi dan kewajiban PNS melalui penataan kelembagaan birokrasi, sistem, serta manajemen kepegawaian (Komarudin, 2017).

Pembenahan birokrasi diterapkan pada level puncak (*top level bureaucrats*), level menengah (*middle level bureaucrats*), maupun level pelaksana

(*street level bureaucrats*) atau dalam konsep administrasi, dikenal dengan sebutan *lower level bureaucrats* (Sugandi, 2011, 176). *Pengelolaan sumber daya manusia aparatur pemerintah harus dapat menciptakan SDM aparatur yang dapat menunjang dan membantu terwujudnya tujuan negara sesuai dengan semangat reformasi.*

Menurut Pengertian dari UU tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN, penyelenggara negara dapat diartikan pejabat yang menjalankan fungsi yudikatif, legislatif, dan eksekutif serta jabatan lain yang tugas pokok dan fungsinya berkaitan dengan pengelolaan negara. Penyelenggara negara pada semua tingkatan mempunyai peran dan fungsi strategis dalam penyelenggaraan negara.

Kekuasaan pemerintahan itu mengandung juga kekuasaan pengaturan dalam arti membentuk peraturan. Hal ini sesuai juga dengan pendapat dari van Wijk dan W. Konijnenbelt yang menyatakan bahwa pelaksanaan (*uitvoering*) dapat berarti pengeluaran penetapan-penetapan atau berupa perbuatan-perbuatan nyata lainnya ataupun berupa pengeluaran peraturan-peraturan lebih lanjut (*gedelegeerde wetgeving*). (Sita, 2014). Kegiatan penguasa/pejabat Negara berupa dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang merugikan orang atau badan hukum perdata dapat diajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang agar KTUN yang disengketakan itu dinyatakan tidak sah atau batal, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau direhabilitasi, sebagaimana tercantum pada Pasal 53 ayat (2) Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).

Penyelesaian sengketa antara badan/pejabat Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut TUN) dengan subyek hukum perdata yang kepentingannya dirugikan dengan dikeluarkannya KTUN, termasuk sengketa kepegawaian didalamnya, dapat diselesaikan melalui PTUN. PTUN berperan dalam

upaya *check and balance* terhadap kebijakan pemerintahan.

Bagi PNS yang mendapatkan hukuman dan tidak puas terhadap hukuman yang diberikan, dapat mengajukan gugatan kepada pengadilan yang berwenang, yakni Pengadilan TUN (PTUN). Upaya lain dapat dilakukan oleh PNS apabila mengalami permasalahan tersebut adalah dengan melakukan upaya administratif sebagaimana diatur pada Pasal 129 UU ASN, yang mengatur: 1) Sengketa Pegawai ASN diselesaikan melalui upaya administrative; 2) Upaya administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri dari keberatan dan banding administrative; 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. Pedoman dalam penyelesaian sengketa kepegawaian saat ini adalah UU PTUN, UU ASN, PP Disiplin PNS, PP BAPEK dan Perka BKN No. 21 Tahun 2010.

Pasal 32 PP Disiplin PNS menjelaskan upaya administratif terdiri atas keberatan serta banding administratif. Upaya administratif dilakukan jika ada pegawai yang tidak puas atas hukuman disiplin yang telah dijatuhkan kepadanya, dan ini dapat menjadi sengketa kepegawaian. Persoalan muncul sehubungan dengan tidak semua sengketa kepegawaian dapat diajukan upaya administratif. Adanya batasan-batasan tersebut sebagaimana diatur pada Pasal 33 dan Pasal 34 PP Disiplin PNS, yang terdiri dari : Pasal 33, Hukuman disiplin yang dijatuhkan oleh: a) Presiden; b) Pejabat Pembina Kepegawaian untuk jenis hukuman disiplin seba-

Upaya administratif dalam penyelesaian sengketa kepegawaian

Mochamad Muslich Haji Sodik

gaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) huruf a, huruf b, dan huruf c; c) Gubernur selaku wakil pemerintah untuk jenis hukuman disiplin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (4) huruf b dan huruf c; d) Kepala Perwakilan Republik Indonesia; dan e) Pejabat yang berwenang menghukum untuk jenis hukuman disiplin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2), tidak dapat diajukan upaya administratif. Pasal 34, hukuman disiplin yang dapat diajukan keberatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 yaitu jenis hukuman disiplin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (3) huruf a dan huruf b yang dijatuhkan oleh: a) Pejabat struktural eselon I dan pejabat yang setara ke bawah; b) Sekretaris Daerah/Pejabat struktural eselon II Kabupaten/Kota ke bawah/Pejabat yang setara ke bawah; c) Pejabat struktural eselon II ke bawah di lingkungan instansi vertikal dan unit dengan sebutan lain yang atasan langsungnya Pejabat struktural eselon I yang bukan Pejabat Pembina Kepegawaian; dan d) Pejabat struktural eselon II ke bawah di lingkungan instansi vertikal dan Kantor Perwakilan Provinsi dan unit setara dengan sebutan lain yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Pejabat Pembina Kepegawaian.

Hukuman disiplin yang dapat diajukan banding administratif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 yaitu hukuman disiplin yang dijatuhkan oleh: a) Pejabat Pembina Kepegawaian untuk jenis hukuman disiplin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (4) huruf d dan huruf e; dan b) Gubernur selaku wakil pemerintah untuk jenis hukuman disiplin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (4) huruf d dan huruf e.

Apabila mengacu pada ketentuan yang ada pada PP Disiplin PNS, terdapat batasan permasalahan sengketa kepegawaian yang dapat diselesaikan melalui upaya administratif, sedangkan Pasal 129 ayat (1) UU ASN, menyatakan "Sengketa Pegawai ASN diselesaikan melalui upaya administratif", hal ini mengandung pengertian bahwa

semua penyelesaian sengketa kepegawaian diselesaikan melalui upaya administratif.

2. Metode

Metode penelitian adalah suatu metode atau cara dalam mengembangkan ilmu pengetahuan, teknologi dan seni, oleh karenanya penelitian berguna untuk mengungkapkan kebenaran secara metodologis, konsisten, dan sistematis (Ali, 2011). Penelitian pada tulisan ini dengan metode penelitian hukum normatif, yaitu penelitian hukum yuridis normatif yang berarti melakukan analisis terhadap perundangan dengan menjelaskan aspek hukum yang berkaitan dengan upaya administratif dalam penyelesaian sengketa kepegawaian. Penelitian hukum normatif juga disebut penelitian hukum doktrinal yakni penelitian hukum yang akan menelaah secara sistematis mengenai aturan hukum kemudian memberikan analisis untuk menjawab isu-isu hukum masa depan (Marzuki, 2005).

3. Pembahasan

3.1. Pengaturan upaya administratif dalam sengketa kepegawaian

Keberadaan upaya administratif baik berupa keberatan atau banding administrasi secara yuridis telah diatur dalam beberapa ketentuan perundangan, akan tetapi ketentuan yang mengatur penegakkan disiplin kepada PNS masih banyak ditemukan kendala dalam penerapannya (Marbun, 2011).

Upaya Administratif dalam Pasal 32 PP Disiplin PNS, menjelaskan jika seorang PNS tidak menerima keputusan penjatuhan hukuman disiplin, maka ia dapat melakukan upaya administratif berupa keberatan dan banding administratif.

Keberatan merupakan upaya administratif yang dapat ditempuh oleh PNS jika tidak puas terhadap hukuman disiplin yang dijatuhkan kepada atasan pejabat yang berwenang. Akan tetapi tidak

semua hukuman disiplin dapat diajukan keberatan maupun banding administratif, ada pembatasan-pembatasan sebagaimana diatur pada pasal 33 dan pasal 34 PP Disiplin PNS.

Pemberlakuan Pasal 129 UU ASN memberikan makna bahwa untuk semua jenis sengketa kepegawaian, baik untuk pelanggaran disiplin maupun pelanggaran non disiplin diselesaikan melalui upaya administratif, karena sebagaimana penjelasan Pasal 129 menyatakan bahwa sengketa pegawai ASN adalah seluruh sengketa yang diajukan pegawai ASN yang tidak menerima dengan KTUN yang diterima.

Penjelasan Pasal 48 ayat (1) UU PTUN menyatakan bahwa yang dimaksudkan upaya administratif adalah suatu prosedur yang ditempuh oleh seorang atau badan hukum perdata apabila tidak puas terhadap adanya KTUN, yang dilaksanakan dilingkungan pemerintahan sendiri. Menurut Tedy Sudrajat (2008) upaya administratif terdiri dari: a) Keberatan (*bezwaarschrift*), yakni jika penyelesaiannya harus dilakukan sendiri oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan itu; b) Banding administratif (*administratief bereop*), yakni apabila penyelesaiannya dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari yang mengeluarkan keputusan yang bersangkutan.

Menguatkan keberadaan UU ASN, pasal 75 UU Administrasi Pemerintahan (UUAP) menegaskan masyarakat yang dirugikan terhadap KTUN dapat mengajukan upaya administratif kepada pejabat pemerintahan/atasan pejabat yang menetapkan dan/atau mengeluarkan keputusan. Hal tersebut dapat dimaknai, seluruh kasus yang berkaitan dengan dikeluarkannya KTUN oleh pejabat yang berwenang, diupayakan melakukan upaya administratif sebelum naik banding dan mengajukan tuntutan ke PTUN.

Pasal 77 ayat (5) UUAP menyatakan bahwa keberatan harus diselesaikan dalam waktu 10 (sepuluh) hari kerja, jika tidak menyelesaikan

sebagaimana waktu tersebut, maka keberatan dianggap dikabulkan. Hal ini menunjukkan betapa pentingnya upaya administrasi dalam penyelesaian sengketa administrasi yang menimbulkan perubahan paradigma dalam pelayanan publik. Terdapat perluasan makna keputusan dalam UUAP, Badan dan/atau Pejabat TUN dikatakan telah mengeluarkan sebuah penetapan tidak hanya sekedar dilihat dari tindakan hukum dalam bentuk sebuah (*beschikking*) akan tetapi penetapan juga dimaknai dalam bentuk tindakan faktual, sebagaimana diatur dalam pasal 87 UUAP.

Perma No. 6 Tahun 2018 merupakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Pasal 75, Pasal 76 dan Pasal 77 UUAP, memberikan definisi upaya administratif merupakan proses penyelesaian sengketa dalam lingkungan administrasi pemerintahan sendiri sebagai akibat dikeluarkannya KTUN. Selain Perma No. 6 Tahun 2018, MA mengeluarkan Perma No. 2 Tahun 2019.

Tersurat di dalam Pasal 2, Perma No. 2 Tahun 2019 telah diatur mengenai perbuatan melawan hukum oleh badan/pejabat pemerintahan (*onrechtmatige overheidsdaad*) yang merupakan tindakan pemerintahan, sehingga menjadi kewenangan PTUN untuk mengadili pada pengadilan tingkat pertama. Berdasarkan Pasal 10 Perma ini, sengketa *Onrechtmatige Overheidsdaad* atau Perbuatan Melanggar Hukum oleh Penguasa dialihkan kewenangannya dari peradilan umum ke peradilan tata usaha negara.

Pemberlakuan UU ASN menggantikan UU Kepegawaian yang telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku memberikan implikasi bahwa seluruh sengketa kepegawaian harus diselesaikan melalui upaya administratif. Upaya administratif merupakan upaya penyelesaian sengketa kepegawaian yang dapat diselesaikan dalam lingkup pemerintahan sendiri.

Upaya administratif lebih efektif dan efisien dilakukan dalam penyelesaian sengketa kepegawaian daripada penyelesaian melalui jalan litigasi.

Upaya administratif dalam penyelesaian sengketa kepegawaian

Mochamad Muslich Haji Sodik

Upaya administratif juga dapat memberikan kesempatan kepada kedua belah pihak melakukan komunikasi dan adanya kemungkinan melakukan rekonsiliasi dalam menyelesaikan sengketa kepegawaian. Dalam proses upaya administrasi dinilai secara lengkap aspek legalitas (*rechtmatigheid*) maupun kebijaksanaan (*doelmatigheid*), tidak dihadapkan pada hasil menang atau kalah (*win or loose*) seperti halnya di lembaga peradilan, tapi dengan pendekatan musyawarah. Kekurangan dari proses ini adalah tingkat obyektivitas penilaian. Badan/Pejabat tata Usaha Negara yang menerbitkan KTUN kadang terlibat kepentingan secara langsung ataupun tidak langsung sehingga dapat berakibat mengurangi penilaian maksimal yang seharusnya ditempuh (Soemaryono, & Erliyana, 1999).

Menurut Gustav Radbruch terdapat tiga tujuan dalam penegakan hukum yakni kepastian hukum (*Rechtssicherheit*), kemanfaatan (*Zweckmabigkeit*), serta keadilan (*Gerechtigkeit*), keadilan merupakan harapan yang wajib dipenuhi dalam penegakan hukum. Keadilan mempunyai sifat subyektif, individual dan tidak menyamaratakan, apabila penegak hukum hanya berpedoman pada nilai keadilan semata dengan mengesampingkan kepastian hukum dan kemanfaatan hukum, maka hukum tersebut tidak dapat berjalan dengan baik. Sebaliknya jika hanya fokus kepada nilai kemanfaatan saja dan mengesampingkan nilai kepastian hukum dan keadilan, maka hukum tidak akan berjalan. Roeslan Saleh (2008) berpendapat jika terjadi tarik menarik antara keadilan dan kepastian hukum, maka keadilan ditempatkan diatas kepastian hukum agar dapat memberikan kemanfaatan bagi *justiciabelen*.

Menurut penulis penggunaan upaya administratif dalam upaya penyelesaian sengketa kepegawaian merupakan langkah yang dapat mencerminkan rasa keadilan bagi pihak yang bersengketa, baik bagi PNS yang mendapatkan KTUN maupun bagi badan/pejabat yang berwenang

mengeluarkan KTUN. Keadilan merupakan unsur yang penting dalam upaya penegakan hukum, sebagaimana disampaikan oleh Satjipto Raharjo dalam (Halim, 2009) bahwa hukum adalah untuk manusia, pegangan, optik atau keyakinan mendasar, hukum berputar disekitar manusia sebagai pusatnya. Keberadaan hukum untuk manusia dan bukan manusia untuk hukum. Keadilan merupakan jiwa dari ditegakkannya hukum.

Upaya administratif yang dilaksanakan sebagai upaya dalam penyelesaian sengketa kepegawaian dengan berdasarkan aturan hukum yang pasti tentunya akan memberikan manfaat bagi pihak yang bersengketa. Upaya administratif yang diatur pada pasal 129 UU ASN dapat diartikan sebagai bentuk kepedulian pemerintah terhadap permasalahan sengketa kepegawaian. Penyelesaian sengketa kepegawaian sebagaimana diatur pada Pasal 129 UU ASN dimaksudkan untuk memberikan kemudahan prosedur dan tata cara bagi ASN dalam menyelesaikan sengketa kepegawaian yang dihadapi. Selain bagi ASN kehadiran UU ASN juga membantu Pemerintah dalam hal ini badan dan/atau pejabat yang mengeluarkan KTUN untuk menyelesaikan sengketa kepegawaian yang dihadapi dalam lingkup pemerintahan sendiri.

Pemberlakuan upaya administratif berdampak pada proses pemeriksaan yang dapat dilakukan pada lingkungan pemerintahan sendiri, dengan begitu masing-masing pihak dapat "lebih manusiawi" dalam menyelesaikan permasalahannya karena lebih mengutamakan musyawarah untuk pemecahan sengketa agar diperoleh *win-win solution*. Upaya untuk mencapai *win-win solution* ini menurut penulis sangat penting dilakukan, karena seorang pegawai ASN yang tidak puas terhadap KTUN yang dijatuhkan kepadanya, harus dapat dilihat sebagai abdi negara yang juga sudah memberikan waktu, tenaga, dan pikirannya bagi negara, sehingga ketika ASN tersebut merasa dirugikan atas dikeluarkan KTUN kepadanya, maka

negara harus memperlakukan dengan baik sebagai wujud penghargaan terhadap kerja dan pengabdian yang dilakukan. Hal seperti inilah harus dapat dipertimbangkan sebagai acuan dalam proses upaya administratif yang dilakukan.

Penggunaan upaya administratif dalam upaya penyelesaian sengketa kepegawaian sangat relevan saat ini digunakan dalam penyelesaian sengketa kepegawaian karena mempunyai landasan hukum yang pasti dari peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang kepegawaian dan upaya tersebut akan dapat memberikan nilai manfaat bagi pihak yang bersengketa guna mencapai keadilan yang diinginkan sebagaimana tujuan dibuatnya hukum.

3.2. Pegaturan pembatasan upaya administratif dalam peraturan pemerintah tentang disiplin pegawai negeri sipil

Pengaturan upaya administratif dalam penyelesaian sengketa kepegawaian, baik yang disebabkan oleh dijatuhkannya hukuman disiplin ataupun bukan karena dijatuhkannya hukuman disiplin kepada seorang PNS yang diberikan oleh Badan dan/atau Pejabat yang berwenang menghukum diatur dalam UU ASN. Dalam Pasal 129 UU ASN secara tegas dinyatakan bahwa seluruh sengketa kepegawaian diselesaikan melalui upaya administratif.

Seiring dengan UU ASN dalam UU PTUN juga mengatur tentang upaya administratif. Pasal 48 UU PTUN menyatakan bahwa seseorang/badan hukum perdata yang tidak puas terhadap dikeluarkannya KTUN dapat melakukan upaya administrative yang dilakukan dalam lingkungan pemerintahan sendiri, meliputi keberatan dan banding administratif. Badan atau Pejabat TUN yang diberikan kewenangan harus menyelesaikan melalui upaya administratif yang tersedia.

Berdasarkan ketentuan yang ada dalam PP tentang Disiplin PNS ini tidak semua sengketa

kepegawaian dapat ditempuh penyelesaiannya melalui upaya administratif, upaya administratif hanya dapat dilakukan untuk jenis hukuman disiplin saja, sedangkan untuk sengketa kepegawaian diluar hukuman disiplin tidak dapat ditempuh upaya administratif, baik berupa upaya keberatan maupun berupa upaya banding administratif.

Jenis hukuman disiplin yang dapat ditempuh penyelesaian sengketa kepegawaiannya melalui upaya administratif dibatasi berdasarkan ketentuan dalam Pasal 33 dan Pasal 34 PP Disiplin PNS yang dijelaskan lebih lanjut dalam Perka BKN Nomor 21 Tahun 2010.

Sebelum adanya PP tentang Disiplin PNS, pengaturan tentang disiplin PNS diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil (selanjutnya disebut PP Nomor 30 Tahun 1980) yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian juga mengatur tentang adanya upaya administratif, berupa keberatan. Pada PP Nomor 30 Tahun 1980 juga terdapat batasan dalam mengajukan upaya administratif berupa keberatan. Tidak semua hukuman disiplin dapat dilakukan upaya keberatan.

Pemberlakuan UU Kepegawaian (UU No. 43 tahun 1999) memberikan implikasi bahwa keberadaan PP Nomor 30 Tahun 1980 menjadi tidak relevan lagi. Pemerintah mengeluarkan PP Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS (PP Disiplin PNS) yang merupakan ketentuan pelaksanaan (*delegated legislation*) dari Pasal 30 UU Kepegawaian.

Pasal 33 dan Pasal 34 PP tentang Disiplin PNS memberikan legitimasi terhadap adanya pembatasan jenis hukuman disiplin yang dapat dilakukan upaya administratif, artinya tidak semua jenis hukuman disiplin dapat dilakukan upaya administratif.

Perkembangan permasalahan dalam bidang kepegawaian tentunya akan membawa konsekuensi terhadap munculnya sengketa kepegawaian yang

Upaya administratif dalam penyelesaian sengketa kepegawaian

Mochamad Muslich Haji Sodik

lebih kompleks. Sengketa kepegawaian yang semakin kompleks ini harus dapat diselesaikan dengan peraturan perundangan yang ada sesuai dengan perkembangan kondisi saat ini. Sengketa kepegawaian yang diselesaikan lewat jalur litigasi melalui PTUN memerlukan waktu yang lama dan biaya yang banyak. Sebagai gambaran dalam satu kasus pada tingkat Peradilan pertama memakan waktu 5 bulan, belum lagi proses banding pada PTTUN dan Kasasi di Mahkamah Agung.

Upaya administratif menurut ketentuan dalam UU ASN diharapkan dapat menjadi solusi bagi penyelesaian sengketa kepegawaian yang semakin kompleks, akan tetapi hal tersebut bertentangan dengan ketentuan dalam PP Disiplin PNS yang membatasi penggunaan upaya administratif, sehingga menurut hal tersebut tidak relevan lagi untuk dilaksanakan dengan kondisi saat ini.

Adanya ketidaksesuaian dalam peraturan perundang-undangan inilah yang menimbulkan kekaburan dalam pelaksanaannya (*vague of norm*), disatu sisi UU ASN menghendaki adalah upaya administratif untuk semua jenis sengketa kepegawaian baik untuk sengketa kepegawaian karena penjatuhan hukuman disiplin, maupun sengketa kepegawaian bukan karena penjatuhan hukuman disiplin sebagaimana ketentuan UU ASN, akan tetapi ketentuan pelaksanaan yang berlaku saat ini, yaitu PP Disiplin PNS dan PP BAPEK membatasi upaya tersebut. Problematika hukum, ketidakjelasan hukum (*vague of norm*), kekosongan hukum (*vacuum of norm*), tidak lengkapnya hukum (*uncompletly of norm*), *conflict of norm* dan lainnya, dapat berdampak luas, dalam arti berlanjut ke PTUN, ke uji materi perundang-undangan, berlanjut adanya ketidakpastian hukum karena tidak dapat ditentukan 'apa hukumnya' secara tepat (*legal indeterminacy*) (Isrok, 2017) dan tentunya akan merugikan pegawai ASN yang bersengketa.

Pembatasan penggunaan upaya administratif untuk penyelesaian sengketa kepegawaian sebagaimana diatur pada PP tentang Disiplin PNS

juga tidak menunjukkan adanya kepastian hukum dalam pelaksanaannya. Keberadaan PP tentang Disiplin PNS yang sampai saat ini masih digunakan sebagai acuan dalam penyelesaian sengketa kepegawaian khususnya yang berkaitan dengan penjatuhan hukuman disiplin tidak sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam UU ASN yang tidak mengenal adanya pembatasan dalam melakukan upaya administratif. Secara politik hukum menunjukkan hal yang berbeda antara pengaturan sengketa kepegawaian pada UU Kepegawaian dengan UU ASN. UU Kepegawaian menghendaki sengketa kepegawaian karena penjatuhan hukuman disiplin diselesaikan melalui upaya administratif, sedangkan sengketa yang timbul bukan akibat adanya pelanggaran terhadap peraturan disiplin PNS diselesaikan melalui PTUN.

UU ASN menghendaki seluruh sengketa kepegawaian diselesaikan melalui upaya administratif, sehingga menimbulkan implikasi hukum yang berbeda dan menimbulkan ketidakpastian hukum karena ada kekaburan dalam pelaksanaannya. Jika terjadi kekaburan maka kita kembali kepada asas hukum. Sesuai dengan asas *lex posteriori derogate legi priori*, maka keberadaan UU ASN mengesampingkan UU Kepegawaian. Demikian juga kalau didasarkan pada hierarki perundang-undangan, maka keberadaan UU ASN mengesampingkan ketentuan dalam PP Disiplin PNS yang mengatur tentang adanya pembatasan dalam upaya administratif, *asas lex superior derogate legi inferiori*.

Berdasarkan ketentuan dalam bidang kepegawaian saat ini, yakni UU ASN dan juga UU PTUN, pembatasan upaya administratif dalam penyelesaian sengketa kepegawaian sebagaimana diatur pada PP tentang Disiplin PNS tidak relevan lagi dilakukan.

4. Simpulan

Penggunaan upaya administratif dalam penyelesaian sengketa kepegawaian, baik sengketa yang disebabkan karena penjatuhan hukuman di-

sipin ataupun bukan karena penjatuhan hukuman disiplin dapat memberikan rasa keadilan dan kepastian hukum bagi ASN yang merasa dirugikan, karena dalam Pasal 129 ayat (1) secara jelas diatur bahwa sengketa kepegawaian diselesaikan melalui upaya administratif. Keadilan tersebut tercermin dari proses penyelesaian sengketa yang dilakukan dengan jalan musyawarah mufakat untuk memperoleh *win-win solution*. Penyelesaian sengketa kepegawaian melalui upaya administratif dapat memberikan kemanfaatan bagi kedua belah pihak yang bersengketa, proses penyelesaian yang lebih sederhana, tidak memerlukan waktu lama dan biaya yang besar dengan tidak mengurangi esensi dari penyelesaian sengketa, hal tersebut sesuai dengan tujuan hukum, yaitu keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Upaya menjamin terwujudnya tujuan hukum diperlukan ketentuan pelaksanaan sebagaimana amanah Pasal 129 ayat (4) UU ASN, sehingga produk dari upaya administratif ini mempunyai kekuatan hukum mengikat dan wajib dilaksanakan sebagaimana putusan dari pengadilan.

Pembatasan upaya administratif dalam Peraturan Pemerintah tentang Disiplin PNS ketika terjadi sengketa kepegawaian sebagaimana diatur pada Pasal 33 dan Pasal 34 PP tentang Disiplin PNS saat ini sudah tidak relevan lagi untuk dilaksanakan dengan berlakunya UU ASN sebagai dasar pelaksanaan manajemen kepegawaian. Berlakunya UU ASN berimplikasi tidak berlakunya pembatasan upaya administrasi pada Peraturan Pemerintah tentang Disiplin PNS yang muncul berdasarkan UU Kepegawaian, sebab UU Kepegawaian sudah tidak berlaku. Pasal 129 UU ASN menyatakan bahwa prosedur yang dapat ditempuh oleh Pegawai ASN ketika terjadi sengketa kepegawaian adalah melalui upaya administratif, berupa keberatan dan banding administratif.

Daftar pustaka

- Abdul Halim. 2009. Teori-teori Hukum Aliran Positivisme dan Perkembangan Kritik-kritiknya. *Jurnal Asy-Syir'ah*, Vol. 42 No. 11.
- Agustina, S. 2017. Analisis tentang pengaturan oleh pemerintah dalam sistem pemerintahan negara hukum Indonesia. *Jurnal Cakrawala Hukum*, 5(2), 168-179. doi:10.26905/idjch.v5i2.698.
- Ali, H. Zainuddin. 2011. *Metode Penelitian Hukum*. Sinar Grafika. Jakarta.
- Hartini, Sri. Dkk. 2014. *Hukum Kepegawaian di Indonesia*. Sinar Grafika. Jakarta.
- Isrok. 2017. *Masalah Hukum Jangan Dianggap Sepele Menyoal The Devils is in The Detail Sebagai Konsep Teori*. Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. Malang.
- Komarudin. 2017. Praktik Reformasi Birokrasi. *Jurnal Pendayagunaan Aparatur Negara*. Edisi VII Tahun VII. 2017.
- Marzuki, Peter Mahmud. 2005. *Penelitian Hukum*. Kencana-Prenada Media Group. Jakarta.
- Muslimin, H. (2019). Dinamika Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia. *Jurnal Cakrawala Hukum*, 10(1), 40-49. doi:10.26905/idjch.v10i1.3187.
- S.F. Marbun. 2011. *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*. FH UII Press. Yogyakarta.
- Soemaryono dan Anna Erliyana. 1999. *Tuntunan Praktek Beracara di Peradilan Tata Usaha Negara*. Pramedya Pustaka. Jakarta.
- Sudrajat, Tedy. 2008. *Hukum Kepegawaian*. Sinar Grafika. Jakarta.
- Sugandi, Yogi Suprayogi. 2011. *Administrasi Publik: Konsep dan Perkembangan Ilmu di Indonesia, Cetakan Pertama*. Graha Ilmu. Jogjakarta.