

**TINJAUAN YURIDIS NORMATIF UPAYA PENYELESAIAN SENGKETA  
KEPEGAWAIAN DI INDONESIA  
(STUDI KASUS PUTUSAN NOMOR 2/G/2021/PTUN.JBI)**

**Khalila Zifa Alifia, Janitra Hudzaifah, Lasmaria Marito Sinabutar**

Fakultas Hukum, Universitas Negeri Semarang

*e-mail* : khalilazifa@students.unnes.ac.id, janitra01@students.unnes.ac.id,  
lasmariamario@students.unnes.ac.id

**ABSTRAK**

Alinea Keempat Preamble Konstitusi menetapkan bahwa tujuan nasional negara Indonesia satu di antaranya adalah “memajukan kesejahteraan”. Pemerintah mempunyai tanggung jawab melayani masyarakat untuk merealisasikan tujuan nasional ini yang kemudian dijalankan melalui pemberian wewenang kepada Pegawai Negeri Sipil sebagai agen dalam pelayanan masyarakat. Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 mengatur mengenai disiplin Pegawai Negeri Sipil yang dalam praktiknya menimbulkan sengketa kepegawaian yang merupakan bagian dari sengketa TUN dan yang menjadi pihak penggugat adalah PNS serta objek gugatannya adalah KTUN pada bidang kepegawaian yang dasar pengajuan gugatannya adalah karena dianggap bertentangan dengan perundang-undangan yang berlaku serta AAUPB. Dalam penyelesaiannya, dapat ditempuh dari dua prosedur, yakni melalui jalur “Keberatan” dan jalur “Banding Administratif”.

***Kata Kunci : hukum kepegawaian, sengketa kepegawaian, penyelesaian.***

**ABSTRACT**

The fourth paragraph of the Constitution Preamble stipulates that the national goals of the Indonesian one of those are "advance welfare. In order to accomplish this national aim, it is the duty of the government to serve the community, which is done through empowering civil servants to act as agents of the government. The State Administrative Court in the area of personnel is the target of the claim because it is believed to be unlawful, and the plaintiffs are civil servants. Government Regulation Number 53 of 2010 regulates the discipline of Civil Servants, which in practise gives rise to employment disputes that are a part of TUN disputes. invitation that is appropriate and AUPB. It can be completed through either one of two processes, the "Objection" route or the "Administrative Appeal" method.

***Keywords : employment law, employment disputes, settlement.***

## PENDAHULUAN

Pada umumnya di beberapa negara di dunia, konsep administrasi kepegawaian atau *personnel administration* ditujukan untuk hal-hal dalam bidang pemerintahan, sedangkan *personnel management* diterapkan dalam bidang bisnis. Sementara itu, istilah manajemen kepegawaian (*personnel management*) di Indonesia merujuk pada bidang pemerintahan dan bisnis. Secara khusus di Indonesia, dalam aspek hukum kepegawaian, topik PNS dibahas dari berbagai sudut pandang, antara lain terkait dengan kedudukan, klasifikasi, hak dan kewajiban, praktik pengadaan, pemutusan hubungan kerja, dan ciri-ciri penyelesaian perselisihan ketenagakerjaan. Banyak peraturan perundang-undangan, baik yang bersifat fundamental (Undang-Undang Kepegawaian Negara) maupun yang bersifat peraturan pelaksanaan, terus mengalami perubahan sebagai hasil pembahasan atau penelitian atas berbagai persoalan tersebut.

Fenomena dalam hukum kepegawaian ini disebabkan oleh pengaruh politik yang menuntut reformasi, khususnya di bidang kepegawaian yang sangat erat kaitannya dengan pelaksanaan tugas kedinasan. Sebagaimana disampaikan oleh Muchsan, Indonesia dikenal sebagai negara yang mengadopsi konsep kesejahteraan yang tercermin dari salah satu sila dari ideologi negara (sila kelima), yakni keadilan sosial.<sup>1</sup> Selain itu, alinea Keempat Preambule Konstitusi menetapkan pula bahwa satu di antara

tujuan pembentukan negara Indonesia adalah “memajukan kesejahteraan”. Implikasinya, pihak pemerintah mempunyai tanggung jawab terhadap masyarakat yang dijalankan melalui pemberian wewenang kepada PNS melalui undang-undang untuk merealisasikan tujuan nasional.<sup>2</sup> PNS menempati tempat yang strategis dalam melayani kepentingan masyarakat sehingga masuk akal bila negara terus berusaha meningkatkan pelayanan kepada masyarakat salah satunya lewat peningkatan kualitas PNS. Langkah yang ditempuh pemerintah dalam hal ini adalah dengan mengeluarkan PP Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS yang mengatur berbagai hal mulai dari kewajiban, larangan, hukuman, serta pihak yang berwenang menghukum. Seiring perkembangan, ditemukan berbagai permasalahan dalam praktik penjatuhan hukuman tersebut. Kemudian, dari sinilah asal sengketa kepegawaian, yakni adanya ketidaksetujuan atas suatu putusan tata usaha negara dalam ranah aparatur sipil negara.<sup>3</sup>

Berdasarkan fakta-fakta di atas, sengketa kepegawaian ini penting untuk dikaji karena di samping kasus dalam ranah sengketa kepegawaian akan terus ada sejalan dengan konsep negara kesejahteraan yang telah termaktub dalam konstitusi Indonesia, juga karena tak jarang nilai-nilai keadilan dicerderai dan berujung tidak diperolehnya perlindungan hukum bagi para pegawai sebagaimana dijanjikan oleh perundang-undangan. Oleh karena itu,

---

<sup>1</sup>Muchsan, M. (1992). “*Sistem Pengawasan terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*”. Yogyakarta: Liberty.

<sup>2</sup>Sri Hartini, S. H., & Tedi Sudrajat, S. H. (2022). “*Hukum Kepegawaian di Indonesia (Edisi Kedua)*”. Sinar Grafika.

<sup>3</sup>Enny Agustina, S. E., & SH, M. (2022). “*Sengketa Kepegawaian dalam Sistem Peradilan Tata Usaha Negara*”. PT. Raja Grafindo Persada-Rajawali Pers.

tema ini penting untuk dipelajari agar penyelesaian sengketa kepegawaian di Indonesia semakin dekat kepada kepastian hukum.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini mengkaji tentang Sengketa Kepegawaian dengan menggunakan metode penelitian Yuridis Normatif. Penelitian Yuridis Normatif adalah metode penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau bahan sekunder belaka. Dengan kata lain, metode yang digunakan berfokus pada telaah tekstual terhadap teks-teks hukum. Dengan desain kualitatif, penelitian ini dilakukan dengan mengumpulkan data dari sumber primer berupa peraturan perundang-undangan, sumber sekunder berupa seluruh bahan dan karya yang memenuhi unsur kualitatif sebagai penjelasan dari sumber primer, dan sumber tersier yang merupakan data atau bahan pendukung yang sifatnya membantu dalam eksplorasi pembahasan penelitian yang berupa putusan kasus. Secara umum prosedur penelitian akan melalui tiga tahap, yaitu memformulasikan *point of view* penelitian, menganalisis masalah-masalah penelitian, dan mengambil konklusi.<sup>4</sup>

## **PEMBAHASAN**

### **Penjatuhan Hukuman dan Posisi Sengketa Kepegawaian dalam Tata Usaha Negara**

Administrasi kepegawaian dalam organisasi pemerintahan merupakan bagian integral dari semua tugas administrasi. Berbagai tindakan yang berkaitan dengan administrasi pegawai, mulai dari mempekerjakan, menempatkan, melatih,

dan memecat karyawan untuk memenuhi tuntutan pelayanan sejalan dengan tujuan yang ditetapkan. Jadi, dari sejak penerimaan sampai pemberhentian, karyawan adalah tujuan dan ruang lingkup kegiatan administrasi kepegawaian. Di Indonesia, setidaknya ada empat organisasi besar pemerintah yang membidangi Manajemen Pegawai Negeri Sipil. Pertama, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara (Menpan), kementerian negara yang dipercaya mendukung dan mengoordinir Presiden dalam menyusun kebijakan. Kedua, Badan Kepegawaian Negara yang dibentuk untuk bertanggung jawab mengelola kepegawaian negara. Ketiga, Badan Tata Usaha Negara yang bertugas melaksanakan tugas yang berkaitan dengan ketatanegaraan. Terakhir, Badan Kepegawaian Daerah yang berada pada taraf daerah dalam berwenang mengatur administrasi kepegawaian.<sup>5</sup>

Peradilan Tata Usaha Negara dan Badan Pertimbangan Kepegawaian yang akan secara khusus dibahas pada topik ini, disebutkan dalam Pasal 35 UU Kepegawaian. Pasal tersebut menetapkan bahwa “penyelesaian sengketa dilakukan melalui Peradilan Tata Usaha Negara.” Pejabat berwenang ini bisa saja bahkan tidak jarang menyimpang dari “aturan main” yang relevan saat melakukan tugasnya yang dapat mengakibatkan perselisihan administrasi. Hal ini dimungkinkan karena pihak ini bisa saja mengambil keuntungan dengan mengatasnamakan “pemerintah”. Kebijakan yang tidak adil, tidak tepat, atau keliru serta tindakan atau kebijakan yang melanggar hukum semuanya berpotensi merugikan masyarakat.

---

<sup>4</sup>Ali, Z. (2021). “*Metode Penelitian Hukum*”. Sinar Grafika.

<sup>5</sup>Anggara, S. *Ibid*.

Dasar Hukum dari Aparatur Sipil Negara sendiri mengatur mengenai hal-hal mengenai pemberhentian PNS, antara lain:<sup>6</sup>

1. Pemberhentian atas inisiatif sendiri, yakni secara hukum dalam hal ini maka diberhentikan dengan hormat. Namun, jika pemberhentian itu akan membahayakan kepentingan pejabat, permintaan itu dapat ditolak atau ditunda untuk sementara.
2. Pemberhentian karena mencapai usia tertentu dan mutasi bagi PNS pada umumnya, serta PNS yang menduduki jabatan fungsional atau jabatan struktural, PNS diberhentikan setelah mencapai usia 56 tahun jika belum mencapai usia pensiun.
3. Pemutusan karena peremajaan, yaitu penghentian didasarkan pada tujuan pemerintah untuk mempercepat operasi pemerintah dan memberikan lebih banyak kesempatan kepada pegawai muda untuk menduduki posisi dengan tanggung jawab yang lebih besar.
4. Pemberhentian yang disebabkan oleh penyederhanaan organisasi, jika pada suatu waktu terjadi kelebihan kuota PNS, upaya penyederhanaan dilakukan dengan menugaskan kembali staf yang kelebihan staf ke subbagian lain. Jika hal ini tidak memungkinkan, PNS diberikan kesempatan untuk mencari mata pencaharian lain sembari tetap memiliki semua hak PNS untuk jangka waktu tertentu.
  - a. Pemberhentian dengan tidak hormat, disebut juga pemecatan dengan tidak hormat terbagi lagi atas empat kategori, antara lain:

- a) Pelanggaran disiplin pegawai, dalam hal ini mengabaikan sesuatu yang seharusnya dilakukan oleh seorang karyawan. Seorang karyawan yang mengabaikan tanggung jawabnya dapat menghadapi disiplin kantor mulai dari peringatan tertulis (paling ringan) hingga pemutusan hubungan kerja;
- b) Diberhentikan berdasarkan putusan pengadilan, dalam hal ini berdasarkan putusan dengan pidana penjara paling lama empat tahun atau pidana yang lebih berat;
- c) Penyelewengan, dalam hal ini melakukan perbuatan yang melanggar UUD 1945 atau Filsafat Negara dan Ideologi Pancasila, atau tindakan yang secara tegas diumumkan atau disepakati oleh penguasa pusat;
- d) Pemberhentian sementara karena penahanan sementara oleh pihak yang berwenang, yakni dalam hal didakwa melakukan pelanggaran jabatan, dengan bukti yang cukup meyakinkan.

PTUN merupakan salah satu lembaga yang memberikan akses keadilan bagi setiap orang yang mempunyai pengaduan tentang penyelenggaraan negara. Sengketa TUN adalah perselisihan yang berlangsung antara orang perdata atau badan hukum dengan pejabat tata usaha negara sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). KTUN dikeluarkan oleh badan atau pejabat TUN yang berkaitan kegiatan hukum tata

---

<sup>6</sup>Kosasih, A. (2018). "Penyelesaian Sengketa Kpegawaian Akibat Penjatuhan Hukuman

Disiplin". *JURNAL ILMIAH MIZANI: Wacana Hukum, Ekonomi, dan Keagamaan*, 4 (2), 111-124.

usaha negara. Sementara itu, sebagaimana dapat dilihat dari pengertian ini Penggugat dalam sengketa TUN adalah orang atau badan hukum perdata, sedangkan pihak tergugat adalah badan atau pejabat TUN.

KTUN dalam perkara ini adalah KTUN yang diyakini penggugat telah merugikan kepentingannya dan putusan serta tata cara penerbitan KTUN tersebut dianggap bertentangan dengan syarat-syarat preseden KTUN yang dianggap sah menurut hukum.<sup>7</sup> Dalam konteks sengketa kepegawaian, terlihat jelas bahwa pada hakikatnya merupakan bagian dari sengketa tata usaha negara, posisi penggugat adalah sebagai pegawai negeri dan subjek gugatannya adalah keputusan administratif pada bidang ketenagakerjaan yang dianggap melanggar AUPB dan hukum yang berlaku. Konflik ketenagakerjaan secara sederhana adalah perbedaan pendapat yang diakibatkan oleh keputusan yang menyangkut kedudukan, hak, kewajiban, atau pembinaan profesi pegawai negeri.<sup>8</sup>

Dalam praktiknya, KTUN yang dikeluarkan dalam urusan kepegawaian ini dikenal dengan Surat Keputusan (SK), seperti SK Pengangkatan Pegawai, SK Mutasi, SK Penjatuhan Hukuman Disiplin, dll. yang telah diatur dalam perundang-undangan.

### **Sanksi Ringan, Sedang, dan Berat pada Sengketa Kepegawaian**

Pasal 4 dalam PP mengenai disiplin PNS ini memuat daftar larangan yang harus

dipatuhi oleh setiap PNS yang ada di Indonesia, antara lain<sup>9</sup>:

1. PNS dilarang untuk melakukan tindakan yang melanggar hukum. Hal ini mencakup semua jenis tindakan yang dilarang oleh perundang-undangan, baik itu perbuatan pidana maupun perbuatan melawan hukum lainnya.
2. PNS juga dilarang untuk melakukan tindakan yang merugikan kepentingan negara, institusi pemerintah, dan masyarakat. Artinya, PNS tidak boleh memihak atau mencari keuntungan pribadi yang merugikan kepentingan publik.
3. PNS dilarang untuk melakukan tindakan yang merugikan badan atau unit kerja tempat mereka bekerja. Ini berarti PNS tidak boleh melakukan tindakan atau perilaku yang mengganggu operasional unit kerja atau badan tempat mereka bekerja. Misalnya, tindakan yang dapat memicu konflik internal, membuat kerugian keuangan atau melanggar kode etik.
4. PNS dilarang untuk menjadi anggota atau mendukung organisasi yang bertentangan dengan Undang-Undang dan Pancasila.
5. PNS dilarang terlibat dalam kegiatan politik praktis. Ini mencakup semua jenis tindakan yang bersifat politis, seperti terlibat dalam kampanye politik, menjadi anggota partai politik, berperan aktif dalam kegiatan kampanye atau pencalonan, atau tindakan lainnya yang menunjukkan dukungan atau preferensi politik.

<sup>7</sup>Enny Agustina, *Ibid*, hlm. 141.

<sup>8</sup>Soegeng Prijodorminto, "Sengketa Kepegawaian sebagai Bagian dari Sengketa Tata Negara", (Jakarta: PT Pradnya Pramita, 1933), hlm. 4.

<sup>9</sup>Hidayati, D. (2018). "Implementasi Tindakan Disiplin bagi PNS Melanggar Larangan dalam Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010". *Jurnal Bunga Raya*, 1 (1), hlm. 18-27.

6. PNS dilarang untuk melakukan tindakan yang merugikan keselamatan, kesehatan, dan kesejahteraan lingkungan hidup. Hal ini mencakup segala tindakan yang dapat membahayakan kesehatan atau lingkungan hidup, seperti melakukan tindakan yang mencemari lingkungan atau mengadopsi proses produksi yang menggunakan bahan kimia berbahaya.
7. PNS dilarang untuk melakukan tindakan diskriminatif terhadap sesama PNS atau masyarakat. Artinya, tidak ada diskriminasi dalam merespons pengaduan dan permintaan layanan, serta tidak membeda-bedakan kepentingan pribadi untuk direalisasikan dalam pelayanan publik.

Pada hal ini, larangan yang tercantum dalam Pasal 4 PP Nomor 53 Tahun 2010 bertujuan sebagai pembatasan agar PNS tidak melakukan tindakan yang merugikan kepentingan negara, institusi pemerintah, dan masyarakat, serta menjamin bahwa PNS bertindak secara profesional dan tidak terkait dengan kepentingan pribadi atau kelompok. Dengan mematuhi larangan dalam Pasal 4 ini, diharapkan PNS dapat bekerja dengan integritas dan memenuhi harapan dari masyarakat dan negara.<sup>10</sup>

Sanksi dalam upaya penyelesaian sengketa kepegawaian adalah konsekuensi yang harus dihadapi oleh pihak-pihak yang terlibat dalam sengketa. Sanksi tersebut diklasifikasikan dalam beberapa kategori, yaitu sanksi sedang, sanksi ringan, dan sanksi berat. Kategori sanksi yang dipilih

tergantung pada tingkat kesalahan yang dilakukan oleh pihak yang terlibat dalam sengketa tersebut.

Sanksi sedang pada dasarnya adalah sanksi yang diberikan secara tepat pada pihak yang terlibat dalam sengketa namun sangat tergantung pada tingkat kesalahan yang dilakukan oleh pihak tersebut. Sanksi sedang pada umumnya merujuk pada tindakan-tindakan disiplin yang dianggap tidak cukup serius untuk dikenakan sanksi yang lebih berat, namun tetap berdampak pada kesepakatan dan kondisi kerja di tempat kerja. Beberapa contoh sanksi sedang antara lain pemindahan tugas, pemindahan tempat kerja, serta sanksi lainnya yang lebih ringan. Pemindahan tugas misalnya, merupakan bentuk sanksi yang diberikan ketika seorang pegawai tidak melakukan tugas sesuai dengan tugas di tempatnya bekerja atau tidak memiliki kinerja sebagaimana mestinya. Selain itu, pemindahan tugas juga dapat dilakukan atas permintaan pegawai yang merasa tidak cocok dengan lingkungan kerja yang ada.

Sanksi berikutnya yang populer digunakan dalam penyelesaian sengketa kepegawaian adalah sanksi ringan. Sanksi ini umumnya diterapkan terhadap kesalahan yang lebih ringan tetapi memerlukan tindakan disiplin hukuman. Sanksi ringan dapat berupa teguran lisan atau tertulis, peringatan, dan kutipan catatan. Sanksi ini diberikan ketika unsur kesalahan dan pelanggaran yang dilakukan cukup serius dan bisa memberikan dampak negatif pada kinerja pegawai dan lingkungan kerja.<sup>11</sup> Sebagai contoh, teguran

---

<sup>10</sup>Lutfiani, R. (2020). "Penerapan Sanksi Administratif pada PNS yang Melanggar Ketentuan Etika dan Tata Tertib di Instansi Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010". *Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum Dan Kriminologi*, 12 (1), hlm. 56-63.

<sup>11</sup>Nurdianti, F. (2020). "Penegakan Disiplin PNS Berdasarkan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. *JURNAL KPKU* (Kajian, Penelitian, dan

lisan atau tertulis diberikan ketika seorang pegawai terlambat datang ke kantor atau tidak bisa menyelesaikan tugas tepat waktu.

Sanksi terakhir merupakan sanksi yang sering digunakan dalam penyelesaian sengketa kepegawaian di Indonesia adalah sanksi yang lebih berat. Sanksi ini diberikan ketika pegawai melakukan kesalahan yang sangat serius dan merugikan organisasi atau pihak lain. Sanksi yang lebih berat ini dapat berupa pemecatan, penangguhan gaji, dan pemberhentian tugas sementara. Pada intinya, sanksi berat diberikan ketika kesalahan yang dilakukan sangat serius atau melanggar hukum ketenagakerjaan yang berlaku di Indonesia. Sebagai contoh, sanksi pemecatan biasanya diberikan ketika seorang pegawai melakukan tindakan diskriminasi atau melakukan kegiatan yang merugikan biaya dan reputasi organisasi.

Keputusan untuk memberikan sanksi hukuman pada pegawai tidak dapat diambil secara sembarangan karena akan merugikan pegawai dan organisasi secara keseluruhan. Dalam kebanyakan kasus, kesalahan dan pelanggaran dilihat dari perspektif yang lebih luas seperti kelayakan hukuman, dampak pada kinerja pegawai, dan kecocokan antara pegawai dengan lingkungan kerjanya. Proses ini biasanya melibatkan manajemen organisasi, HRD, dan pihak ketiga yang bersifat independen ketika sengketa tidak bisa diatasi oleh manajemen atas. Lebih penting lagi, pegawai harus selalu mematuhi peraturan, tata tertib, dan tugas yang diemban di tempat kerja. Sanksi yang diberikan tergantung pada tingkat kesalahan dan pelanggaran yang dilakukan. Semakin besar kesalahan yang dilakukan, maka

sanksi yang diberikan akan lebih berat dan sebaliknya. Oleh karena itu, pegawai harus memahami tata tertib organisasi, tugas dan tanggung jawab, serta hak dan kewajiban sebagai pegawai.

### **Penyelesaian Sengketa Kepegawaian Melalui Upaya Administratif**

Penyelesaian pada perkara sengketa kepegawaian ini mempunyai ciri khas yang membedakan dengan sengketa lainnya, yaitu sengketa pada bidang Tata Usaha Negara yang lainnya. Perkara sengketa yang terjadi pada aspek kepegawaian ini ada yang dapat langsung diselesaikan oleh pihak Peradilan Tata Usaha Negara atau biasa disingkat dengan PTUN, sementara ada pula yang tidak dapat ditangani langsung oleh PTUN, jadi harus melalui tahap yang hampir sama dengan peradilan semu terlebih dahulu yang nantinya akan ditangani oleh pemerintah yang menjabat dalam lingkup pemerintahan terkait.<sup>12</sup> Proses pada peradilan semu tersebut dapat dikatakan sebagai peradilan karena proses tersebut telah memenuhi syarat kelayakan dari suatu badan peradilan pada umumnya, di antara syarat tersebut, yaitu terdapat suatu peraturan, terdapat beberapa pihak yang bersengketa di dalamnya, terdapat pemerintah yang mempunyai kewenangan, serta terdapat sanksi-sanksi pula di dalamnya. Tetapi, peradilan ini dapat disebut dengan peradilan semu atau “quasi/peseduo” karena langkah-langkah penyelesaian yang dilakukan oleh peradilan tersebut dilaksanakan hanya pada lingkungan internal pada suatu pemerintahan dan langkah-langkah yang dilaksanakan pun tetap sama dengan apa

---

Pengembangan Kebijakan Publik”, 7 (1), hlm. 59-68.

<sup>12</sup> R. R. Soemitro, “Naskah Singkat tentang Peradilan Administrasi di Indonesia”, (Bandung: Bina Cipta, 1997), hlm. 255-256.

yang dilakukan oleh badan peradilan pada umumnya. Peradilan semu tersebut dapat disebut dengan suatu penyelesaian sengketa kepegawaian melalui upaya administratif, sementara untuk sengketa-sengketa yang terjadi dalam lingkup TUN pada umumnya itu tidak terdapat upaya penyelesaian sengketa melalui jalur administratif seperti ini.

Penyelesaian sengketa melalui jalur upaya administratif berarti mempunyai suatu prosedur yang nantinya akan dijalankan oleh pihak PNS apabila pihak PNS tersebut tidak atau belum puas terhadap suatu hasil dari Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) dalam ruang lingkup pemerintahannya sendiri tersebut. Penyelesaian sengketa melalui upaya administratif ini adalah jalur yang biasa ditempuh oleh masyarakat di Indonesia karena bangsa ini termasuk dalam bangsa yang lebih memilih atau lebih menyukai penyelesaian suatu perkara melalui jalur yang menempuh jalan musyawarah daripada membawa perkara tersebut dan mengajukan sengketa pada bidang PTUN.<sup>13</sup>

Terdapat dua jenis bentuk dalam upaya penyelesaian sengketa melalui jalur administratif, pertama melalui jalan Keberatan dan yang kedua adalah melalui jalan Banding Administratif. Menurut teori, penyelesaian sengketa kepegawaian melalui upaya administratif pada bidang Keberatan ini maksudnya adalah penyelesaian sengketa yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan maupun suatu Instansi yang telah mengeluarkan KTUN

yang menjadi sebuah objek pada suatu sengketa, sementara penyelesaian sengketa kepegawaian melalui upaya administratif pada bidang Banding Administratif maksudnya adalah suatu penyelesaian sengketa yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan maupun suatu Instansi atasan yang mengeluarkan Keputusan TUN. Lalu, jika pihak yang bersengketa tersebut masih merasa belum puas dengan hasil yang ia dapatkan, penyelesaian suatu sengketa tersebut dapat dilanjutkan melalui penyelesaian sengketa melalui PTUN sesuai dengan salah satu ketentuan dari Peraturan Pemerintah 52/2010 tentang Disiplin PNS.<sup>14</sup> Sedangkan, Banding Administratif disini mempunyai arti bahwa penyelesaian sengketa kepegawaian melalui upaya administratif dapat diimplementasikan oleh pihak PNS yang merasa tidak puas dengan hukuman disiplin yang diberikan berupa pemberhentian secara hormat tetapi bukan atas permintaan dari diri sendiri maupun pemberhentian secara tidak dengan hormat sebagai suatu pihak dari PNS yang diberikan oleh pejabat dalam suatu pemerintahan yang mempunyai kewenangan untuk menghukum tersebut, kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian atau yang biasa disingkat sebagai Bapek.<sup>15</sup>

Badan Pertimbangan Kepegawaian ialah badan instansi pemerintah yang mempunyai tanggung jawab kepada Presiden dan mempunyai tugas untuk mengambil keputusan serta memeriksa terkait dengan ajuan keberatan oleh PNS.

---

<sup>13</sup> SF. Marbun, "Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia", (Yogyakarta: Liberty, 1997), hlm. 66.

<sup>14</sup> Lutfi Efendi, "Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara", (Malang: Bayumedia, 2004), hlm. 97.

<sup>15</sup> SF. Marbun, "Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia", (Yogyakarta: Liberty, 1997), hlm. 67.

Lalu, setelah ajuan keberatan dari PNS tersebut telah diperiksa oleh pihak Bapek, selanjutnya pihak Gubernur wajib untuk memberikan suatu tanggapan maupun sebuah bukti berupa pelanggaran disiplin yang nantinya akan disampaikan kepada pihak Bapek. Lalu, jika pihak Gubernur tidak memberikan tanggapan juga dalam kurun waktu paling lama tiga minggu terhitung dari hari kerja sejak tanggal diserahkannya tembusan Banding Administratif tersebut, maka pihak Bapek yang menentukan keputusan terhadap Banding Administratif yang telah diajukan tersebut berdasarkan pada bukti-bukti yang telah ada. Lalu, pihak Bapek diharuskan untuk mengambil keputusan serta memeriksanya dalam kurun waktu paling lama seratus delapan puluh hari terhitung sejak hari pertama diserahkannya permohonan Banding Administratif tersebut. Keputusan tersebut diputuskan dalam sidang Bapek yang telah dihadiri oleh minimal Ketua Bapek, Sekretaris Bapek, serta paling sedikit tiga orang dari anggota Bapek itu sendiri. Dalam sidang yang telah dilaksanakan tadi, suatu keputusan telah dimusyawarahkan terlebih dahulu untuk mencapai mufakat, lalu keputusan tersebut dapat digunakan. Jika pengambilan keputusan dalam upaya musyawarah untuk mencapai mufakat tersebut tidak dapat mencapai hasil, maka melanjutkan pengambilan keputusan melalui *voting* atau berdasarkan suara terbanyak. Keputusan yang telah diambil oleh pihak Bapek tersebut mempunyai sifat yang kuat serta menguatkan, dapat memperberat, serta dapat memperingan pula atau bahkan dapat membatalkan hukuman disiplin yang telah didapatkan

tadi pada sebuah surat yang telah ditandatangani oleh pihak Ketua Bapek serta Sekretaris Bapek.

### **Penyelesaian Sengketa Kepegawaian Melalui Upaya Peradilan Tata Usaha Negara**

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menyebutkan bahwa sama sekali tidak menunjuk mengenai ruang lingkup pada peradilan yang mempunyai kewenangan untuk dapat menyelesaikan perkara pada sengketa kepegawaian. Tetapi, cukup berlandaskan pada Pasal 1 Angka 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang PTUN. Hubungan antara penyelesaian sengketa kepegawaian melalui upaya administratif dengan upaya PTUN terdapat dalam Pasal 48 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang PTUN.

Dikaji serta diulik lebih lanjut lagi, jika Banding Administratif telah digunakan, maka dapat diajukan suatu gugatan yang bersifat langsung yang tertuju kepada PTTUN, bukan kepada PTUN. Oleh sebab itu, dalam perkara sengketa kepegawaian ini hanya terdapat jalur Banding Administratif kepada Bapek yang nantinya akan diajukan suatu gugatan kepada pihak PTTUN.<sup>16</sup> Jadi, sesuai dengan hal tersebut, PTTUN merupakan suatu badan peradilan yang mengadili di tingkat pertama, bukan di tingkat selanjutnya atau di tingkat banding. Jika para pihak yang bersengketa masih belum puas terhadap suatu putusan yang telah dikeluarkan oleh pihak pengadilan pada tingkat pertama (instansi PTUN untuk menyelesaikan suatu sengketa bidang

---

<sup>16</sup> Jum Anggriani, "Hukum Administrasi Negara", (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2012), hlm. 180.

kepegawaian melalui upaya Keberatan Administratif sementara instansi PTTUN untuk menyelesaikan suatu sengketa bidang kepegawaian melalui upaya Banding Administratif) ini dapat menggunakan upaya hukum jalur banding. Lalu, jika masih saja belum puas dengan hasil putusan yang keluar, maka para pihak yang bersengketa dapat melakukan pengajuan kasasi, tetapi pada objek sengketa mengenai suatu keputusan yang keluar dari pihak pejabat di daerah, hanya berlaku pada daerah tersebut saja dan tidak dapat mengajukan tindakan pada jalur kasasi.

### **Studi Kasus Kepegawaian Putusan Nomor 2/G/2021/PTUN.JBI**

Berdasarkan Putusan Pengadilan TUN Nomor: 2/G/2021/PTUN/.JBI, terdapat Para Subjek, yakni 1) Wildan Khoiri, seorang pekerja karyawan swasta selaku PENGGUGAT; 2) Kepala Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Daerah Kabupaten Batanghari Selaku Sekretaris Panitia Seleksi Penerimaan Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) Daerah Kabupaten Batanghari yang berkedudukan di Muara Bulian, Kabupaten Batanghari, Provinsi Jambi selaku TERGUGAT; serta Afriyaldi, karyawan guru (CPNS) selaku TERGUGAT II INTERVENSI.<sup>17</sup> Lalu, objek sengketanya adalah Surat Pengumuman Nomor: 810/7073/BKPSDMD/2020, tentang Pembatalan Kelulusan Peserta Seleksi Calon Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Batanghari Formasi Tahun 2019, tanggal 13 November 2020 atas Nama Wildan Khoiri, S.Pd.I. yang menyatakan pembatalan kelulusan

Penggugat, padahal Peggugat telah mengikuti semua rangkaian seleksi Penerimaan CPNS Daerah Kabupaten Batanghari Tahun 2019 dan telah dinyatakan lulus seleksi melalui Pengumuman Nomor: 810/6743/BKPSDMD/2020.<sup>18</sup>

Adapun alasan Tergugat dalam mengeluarkan surat pengumuman pembatalan kelulusan tergugat adalah diawali dengan adanya pengaduan oleh Abdul Rahman dengan dugaan yang menyatakan bahwa Peggugat terlibat dalam tim pemenang Calon Bupati dan Wakil Bupati Batanghari (M. Fadhil Arif dan Bakhtiar). Atas dugaan itu, Tim Panitia Seleksi Penerimaan CPNS Kabupaten Batanghari kemudian menyimpulkan bahwa Peggugat dinyatakan gugur sebagai pelamar seleksi CPNS di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Batang Hari Tahun 2019 yang tercatat dalam Berita Acara Rapat tanggal 6 November 2020.<sup>19</sup>

Pada putusan ini, Majelis Hakim berkesimpulan bahwa penerbitan objek sengketa mengandung cacat dari segi substansi, sehingga telah melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik. Oleh karena itu, Majelis Hakim memutuskan mengabulkan Gugatan Peggugat untuk seluruhnya; Menyatakan Batal Surat Pengumuman Nomor: 810/7073/BKPSDMD/2020 tentang Pembatalan Kelulusan Peserta Seleksi Calon Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Batang Hari Formasi Tahun 2019 tanggal 13 November 2020 atas Nama Wildan Khoiri, S.Pd.I. Mewajibkan Tergugat untuk Mencabut Surat Pengumuman Nomor: 810/7073/BKPSDMD/2020 Tentang

<sup>17</sup> Lutfiani, *ibid*,

<sup>18</sup> Enny Agustina, *Ibid*, hlm. 157.

<sup>19</sup> *Ibid*, Pasal 9

Pembatalan Kelulusan Peserta Seleksi Calon Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Batang Hari Formasi Tahun 2019 tanggal 13 November 2020 Atas Nama Wildan Khoiri, S.Pd.I; Mewajibkan Tergugat untuk memproses dan menetapkan Penggugat sebagai Peserta Calon Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Batang Hari Formasi 2019 dan menetapkan Nomor Induk Kependidikan atas nama Penggugat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; Menghukum Tergugat dan Tergugat II Intervensi untuk membayar biaya perkarainisecara tanggung renteng sejumlah Rp319.000,- (Tiga Ratus Sembilan Belas Ribu Rupiah).<sup>20</sup>

Dalam putusan nomor 2/G/2021/PTUN.JBI merupakan pelanggaran sanksi sedang karena pada dasarnya sanksi sedang ini diberikan dengan tepat kepada para pihak yang terlibat dalam sebuah sengketa pada CPNS. Berdasarkan hal tersebut, pelanggaran sanksi sedang pada sengketa PNS memiliki faktor subjektivitas dalam penilaian risiko dan akibat pelanggaran yang dapat memperburuk sengketa antara pihak-pihak yang terlibat. Akibatnya, sengketa seperti itu harus diselesaikan melalui mekanisme pengadilan atau arbitrase untuk mencapai keputusan yang adil dan objektif. Pada hal ini, pihak penggugat telah mengajukan upaya banding dan kasasi untuk memperoleh keputusan yang adil pada proses pengadilan berdasarkan hal ini upaya administratif Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi pemerintahan pada Pasal 75, berbunyi; Ayat (1): 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: Ayat (2) Upaya administratif dimaksud pada ayat (1) terdiri atas keberatan dan banding.

Putusan yang telah ditetapkan pada putusan nomor 2/G/2021/PTUN.JBI, PTUN merujuk pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Putusan tersebut merupakan suatu putusan yang sudah cukup adil karena pada awalnya, pihak PNS dilaporkan oleh Abdul bahwa pihak PNS tersebut mengikuti suatu kampanye yang diselenggarakan oleh salah satu calon Bupati. Lalu mendatangkan saksi, yang dimaksud dengan calon Bupati tersebut ternyata belum sah ditetapkan menjadi calon Bupati. Pada akhirnya, pihak penggugat atau pihak yang dinyatakan gagal menjadi PNS mendapatkan haknya kembali untuk dapat menjadi seorang PNS karena ia benar-benar mengikuti tahap ujian yang diselenggarakan dari awal hingga akhir dan ia juga lolos dalam ujian PNS tersebut. Pada sisi yang lain, berdasarkan putusan yang dinyatakan oleh hakim yang bersangkutan, pemberhentian yang diterima oleh pihak PNS tersebut juga bersifat cacat secara materil.

## **PENUTUP**

### **Kesimpulan**

Berdasarkan pada penjelasan yang telah dipaparkan di atas, dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa Pasal 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menyebutkan PTUN adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman untuk rakyat yang mencari keadilan atas sengketa TUN. Sengketa TUN adalah sengketa yang timbul di bidang tata usaha negara antara orang atau

---

<sup>20</sup> *Ibid*, pasal 9

badan hukum perdata dengan badan hukum atau pejabat tata usaha negara akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). KTUN sendiri merupakan suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat TUN yang berisi tindakan hukum tata usaha negara, yang dalam praktiknya KTUN yang dikeluarkan dikenal dengan Surat Keputusan (SK). Pihak penggugat dalam sengketa TUN adalah orang atau badan hukum perdata, sementara yang menjadi pihak tergugat adalah badan/pejabat TUN. Sementara itu, objek yang diperkarakan atau disengketakan adalah KTUN yang mana dalam hal ini adalah KTUN yang dianggap pihak penggugat telah merugikan kepentingannya dan putusan serta prosedur dikeluarkannya KTUN tersebut dirasa bertentangan dengan prasyarat KTUN yang dianggap sah.

Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 adalah Peraturan Pemerintah yang mengatur mengenai disiplin Pegawai Negeri Sipil (PNS). Pasal 4 dalam PP ini memuat daftar larangan yang harus dipatuhi oleh setiap PNS yang ada di Indonesia. Oleh karena itu, pada hal ini larangan yang tercantum dalam Pasal 4 PP Nomor 53 Tahun 2010 bertujuan sebagai pembatasan agar PNS tidak melakukan tindakan yang merugikan kepentingan negara, institusi pemerintah, dan masyarakat, serta menjamin bahwa PNS bertindak secara profesional dan tidak terkait dengan kepentingan pribadi atau kelompok. Dengan mematuhi larangan dalam Pasal 4 ini, diharapkan PNS dapat bekerja dengan integritas dan memenuhi harapan dari masyarakat dan negara. Selanjutnya, sebuah penyelesaian pada sengketa yang telah terjadi di bidang kepegawaian akibat suatu penjatuhan hukuman kedisiplinan ini mempunyai

beberapa jalur yang berbeda sesuai dengan pelanggaran yang telah dilakukan.

### **Saran**

Pada dasarnya, berdasarkan hasil pembahasan yang telah diperoleh dari data yuridis normatif, jurnal ini berjalan dengan baik. Tetapi, penulis ingin menjelaskan beberapa saran. Adapun saran dari penulis untuk kemajuan pendidikan seperti pada umumnya adalah sebagai berikut.

1. Akademisi diharapkan dapat melakukan perluasan lingkup pembahasan mengenai data yuridis normatif pada materi hukum kepegawaian.
2. Pemerintah diharapkan dapat membina hubungan baik antar anggota pegawai negeri sipil serta diharapkan dapat melakukan tindakan preventif dan represif pada permasalahan yang terjadi dalam lingkup kepegawaian.
3. Masyarakat diharapkan dapat memberikan kritik atau saran agar dapat memperbaiki sistem hukum kepegawaian yang perlu diubah.

### **DAFTAR PUSTAKA**

#### **Literatur**

- Anggriani, Jum. 2012. *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Effendi, Lutfi. 2004. *Pokok-Pokok Hukum Administrasi*. Malang: Bayu Media,.
- Fachruddin, Irfan. 2005. *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*. Bandung: Alumni.
- Kosasih, Ade. 2015. *Formula Praktis Memahami Teknik & Desain Legal Drafting*. Bogor: Herya Media.

Manan, Bagir. 1995. *Kekuasaan Kehakiman Republik Indonesia*. Bandung: Universitas Islam Bandung Press.

Marbun, S.F. 1997. *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*. Yogyakarta:Liberty.

Soemitro, R. 1997. *Naskah Singkat tentang Peradilan Administrasi di Indonesia*. Bandung: Bina Cipta.

### **Perundang-undangan**

Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 2015 tentang Peningkatan Disiplin dan Penegakan Hukum Bagi Aparatur Sipil Negara.

Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Pertimbangan Kepegawaian.

Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Pasal 45A 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.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

### **Jurnal**

Haryanto, Agus. *Jurnal Hukum dan Peradilan. Tinjauan Yuridis*

*Normatif Terhadap Upaya Penyelesaian Sengketa Kepegawaian Dalam Perspektif Pasal 153 Ayat (3).*

Hidayati. *Jurnal Bunga Raya. Implementasi Tindakan Disiplin bagi PNS melanggar larangan dalam pasal 4 petraturan pemerintah Nomor 53 Tahun 2010.*

Kusuma, Ni Putu Nita. *Jurnal Yuridis. Tinjauan Yuridis Normatif Terhadap Upaya Penyelesaian Sengketa Kepegawaian Di Pemerintah Daerah.*

Lutfiani. *Jurnal Ilmiah Hukum dan Kriminologi. Penerapan sanksi administratif pada PNS yang melanggar ketentuan etika dan tata tertib di instansi berdasarkan pemerintah Nomor 53 Tahun 2010.*

Nurdianti. *Jurnal KPKPU (Kajian, Penelitian, dan Pengembangan Kebijakan Publik). Penegakan Disiplin PNS Berdasarkan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.*

Rizky, D. R., & Anggraeni, E. *Jurnal Hukum & Pembangunan. Penegakan Hukum Terhadap PNS yang Melanggar Larangan dalam Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010.*

Sari, Fitria Puspita. *Jurnal Penelitian Hukum. Tinjauan Yuridis Normatif Terhadap Upaya Penyelesaian Sengketa Kepegawaian Di Indonesia.*

Setyorini, E. *Jurnal Ilmiah Akuntansi dan Bisni. Penerapan Sanksi Administratif pada Pegawai Negeri Sipil yang Melanggar Aturan Pemerintah Daerah.*

Wibowo, Lalu Harri. Jurnal Pembaharuan Hukum. *Penyelesaian Sengketa Kepegawaian: Tinjauan Yuridis dan Empiris.*

**Website**

Hermanto, Dodik, 2021. Upaya Administratif Penyelesaian Sengketa Kepegawaian, Internet, Tersedia di :  
<https://ombudsman.go.id/artikel/r/upaya-administratif,-penyelesaian-sengketa-kepegawaian>. Diakses pada 24 Mei 2023.