

KEWENANGAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA DALAM MENYELESAIKAN SENGKETA KEPEGAWAIAN

Syahrani Mutiara Afifah

Fakultas Hukum, Universitas Tarumanagara
Surel: syahrani.205180208@stu.untar.ac.id

ABSTRACT

The existence of Law Number 30 of 2014 concerning Government Administration supports significant changes to material law or formal law in the State Administrative Court process. One of these changes is the emergence of a new paradigm of Administrative Efforts whose initial concept has been regulated in the State Administrative Court Law. Next raises the issue of how the authority of the State Administrative Court in resolving employment disputes after administrative efforts. The research method uses normative juridical, namely to answer this problem which is studied with library sources by examining existing library materials, then secondary data using legislation and analyzing qualitatively, namely explaining data with statements. The results of this study indicate that with the enactment of the Law on Government Administration of personnel dispute resolution after going through administrative efforts in the form of changes in absolute authority/competence from what was originally the authority of the State Administrative High Court to become the authority of the State Administrative Court. Settlement of employment disputes against dismissals with respect/respectful dismissals not at their own request due to disciplinary penalties, because disputes against Administrative Appeals by the Personnel Advisory Board (BAPEK), still absolute authority is still the State Administrative High Court. Article 129 of Law Number 5 of 2014 concerning the State Civil Apparatus regulates the legal procedure for making objections to disputes over the State Civil Apparatus.

Keywords: Authority, Administrative Efforts, State Administrative Court, Personnel Dispute

ABSTRAK

Eksistensi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan mendukung pergantian yang signifikan pada hukum materil ataupun hukum formil di dalam proses Peradilan Tata Usaha Negara. Salah satu pergantian tersebut merupakan munculnya paradigma baru tentang Upaya Administratif yang konsep awal mulanya telah diatur dalam Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara. Selanjutnya memunculkan permasalahan mengenai bagaimana kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam menyelesaikan sengketa kepegawaian setelah upaya administratif. Metode penelitian menggunakan yuridis normatif yaitu untuk menjawab permasalahan ini yang dikaji dengan sumber-sumber kepustakaan dengan meneliti bahan pustaka yang ada, kemudian data sekunder menggunakan peraturan perundang-undangan serta menganalisis dengan kualitatif yaitu menjelaskan data dengan pernyataan. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa dengan sudah disahkannya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan penyelesaian sengketa kepegawaian setelah melalui upaya administratif berupa perubahan kewenangan/kompetensi absolut dari yang awalnya merupakan kewenangan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara menjadi kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara. Penyelesaian sengketa kepegawaian terhadap pemberhentian tidak dengan hormat/pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri karena hukuman disiplin, karena sengketa terhadap Banding Administratif oleh Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK), masih berwenang secara absolut adalah masih Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Pasal 129 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara mengatur mengenai prosedur huku melakukan upaya keberatan pada sengketa Aparatur Sipil Negara.

Kata Kunci: Wewenang, Upaya Administratif, Pengadilan Tata Usaha Negara, Sengketa Kepegawaian.

1. PENDAHULUAN

Eksistensi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan mendukung pergantian yang signifikan pada hukum materil ataupun hukum formil di dalam proses Peradilan Tata Usaha Negara. Salah satu pergantian tersebut merupakan munculnya paradigma baru tentang Upaya Administratif yang konsep awal mulanya telah diatur dalam Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara. Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara di dalamnya mengatur mengenai konsep awal Upaya Administratif yang berbunyi:

- (1) *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.

- (2) *Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan.*

Uraian pada Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 di atas pada ayat (1) menafsirkan bahwa Upaya administratif ialah suatu prosedur yang bisa ditempuh oleh seseorang atau badan hukum perdata jika ia tidak puas kepada suatu keputusan tata usaha negara. Prosedur tersebut dijalankan di lingkungan pemerintahan sendiri serta terdiri atas dua bentuk. Dalam perihal penyelesaiannya itu harus dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari yang menghasilkan keputusan yang bersangkutan, sampai prosedur itu disebutkan sebagai “banding administratif”. Setelah itu di ayat (2) menerangkan jika seluruh prosedur dan kesempatan tersebut pada uraian ayat (1) sudah ditempuh, serta pihak yang bersangkutan belum merasa puas, maka persoalannya dapat digugat dan diajukan ke Pengadilan.

Bertautan dengan kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara untuk menerima, memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa setelah melalui upaya administratif telah diatur sebagaimana tercantum dalam Pasal 51 ayat (3) Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara yang berbunyi “*Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan di tingkat pertama sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48*”. Kemudian disebutkan juga dalam ayat (4) yang berbunyi “*Terhadap putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) dapat diajukan permohonan kasasi.*” Penjelasan tersebut jelas bahwa konsep penyelesaian sengketa melalui upaya administratif ada aturan dasar yang mengatur hal tersebut. Jadi jika wujudnya berupa keberatan dan apabila tidak puas maka bisa mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara tingkat pertama. Kemudian jika yang tersedia konsep keberatan dan banding administratif atau banding administratif tidak puas pada upaya tersebut bisa mengajukan gugatan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.

Dalam hal demikian salah satu penyelesaian sengketa melalui Upaya Administratif adalah penyelesaian sengketa kepegawaian. Sengketa Kepegawaian merupakan sengketa/perselisihan yang muncul sebagai akibat ditentukannya Keputusan Tata Usaha Negara di bidang kepegawaian oleh Badan atau Pejabat yang berwenang tentang kedudukan, kewajiban, hak serta pembinaan Pegawai Negeri Sipil. Sengketa kepegawaian merupakan keadaan yang tidak dikehendaki oleh setiap Pegawai Negeri Sipil, tetapi harus diselesaikan sesuai dengan peraturan perundang undangan yang berlaku, sehingga yang bersangkutan memperoleh penyelesaian secara adil dan obyektif. Apabila salah satu pihak belum merasa puas terhadap keputusan dari pejabat yang berwenang menghukum, maka bisa mengajukan upaya administratif dan apabila belum memperoleh apa yang diinginkan, setelah itu bisa mengajukan keberatan kepada badan peradilan yang lebih tinggi, yaitu mengajukan keberatan melalui Badan Pertimbangan Kepegawaian, Peradilan Tata Usaha Negara atau juga bisa mengajukan Kasasi kepada Mahkamah Agung. Untuk menyelesaikan sengketa kepegawaian pada awalnya diatur di dalam Pasal 35 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, yaitu yang berbunyi:

- (1) *Sengketa kepegawaian diselesaikan melalui Peradilan Tata Usaha Negara.*
- (2) *Sengketa kepegawaian sebagai akibat pelanggaran terhadap peraturan disiplin Pegawai Negeri Sipil diselesaikan melalui upaya banding administratif kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian.*
- (3) *Badan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), ditetapkan dengan Peraturan pemerintah.*

Berdasarkan pasal di atas, menyelesaikan sengketa kepegawaian dapat melalui Peradilan Tata Usaha Negara, kecuali sengketa kepegawaian sebagai akibat pelanggaran pada peraturan

disiplin Pegawai Negeri Sipil bisa diselesaikan melalui banding administratif kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian. Menurut peraturan Pasal 1 angka 6 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil pengertian Upaya administratif merupakan prosedur yang dapat ditempuh oleh Pegawai Negeri Sipil yang merasa tidak puas terhadap hukuman disiplin yang dijatuhkan kepadanya berupa keberatan atau banding administratif.

Terdapat dua macam yang termasuk Upaya administratif yaitu Keberatan dan Banding Administratif. Keberatan adalah upaya administratif yang dapat ditempuh oleh Pegawai Negeri Sipil yang merasa tidak puas terhadap hukuman disiplin yang dijatuhkan oleh pejabat yang berwenang menghukum. Sedangkan Banding administratif adalah upaya yang dapat ditempuh oleh Pegawai Negeri Sipil yang merasa tidak puas terhadap hukuman disiplin berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri atau pemberhentian tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil yang dijatuhkan oleh pejabat yang berwenang menghukum kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian. Penjelasan ini diatur dalam Pasal 1 angka 7 dan 8 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. (Soengeng, 1993: 12)

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara juga telah mendatangkan paradigma baru dalam menyelesaikan sengketa kepegawaian, semua sengketa kepegawaian penyelesaiannya dikatakan melalui upaya administratif yang sebagaimana ketentuannya sudah diatur dalam Pasal 129 Undang-Undang Aparatur Sipil Negara yang berbunyi:

- (1) *Sengketa Pegawai ASN diselesaikan melalui upaya administratif.*
- (2) *Upaya administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri dari keberatan dan banding administratif.*
- (3) *Keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diajukan secara tertulis kepada atasan pejabat yang berwenang menghukum dengan memuat alasan keberatan dan tembusannya disampaikan kepada pejabat yang berwenang menghukum.*
- (4) *Banding administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diajukan kepada badan pertimbangan ASN.*
- (5) *Ketentuan lebih lanjut mengenai upaya administratif dan badan pertimbangan ASN sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (4) diatur dengan Peraturan Pemerintah.*

Mengenai penjelasan Pasal 129 Undang-Undang Aparatur Sipil Negara tersebut telah mengatur bahwa penyelesaian sengketa kepegawaian diselesaikan melewati upaya administratif dengan wujud keberatan dan banding administratif hal tersebut diatur dalam ketentuan ayat (5) dinyatakan akan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah, akan tetapi sampai saat ini belum dibentuk tentang Peraturan Pemerintah sebagaimana yang telah dimaksud. Maka dengan lemahnya hukum atau dapat diamati pada peraturan pelaksana mengenai kepegawaian yang masih berlaku dan terdapat ketentuan yang mengatur upaya administratif yakni Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Peraturan ini untuk yang tidak menerima keputusan atas pemberian hukuman disiplin kemudian dapat mengajukan upaya penyelesaiannya melalui upaya administratif berupa keberatan dan banding administratif khusus terhadap hukuman disiplin berupa pemberhentian dengan hormat bukan atas permintaan sendiri dan pemberhentian dengan tidak hormat, banding administratif tersebut dimaksudkan kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian. Perbedaan antara Undang-Undang Aparatur Sipil Negara dengan peraturan sebelumnya yang mengatur penyelesaian sengketa kepegawaian adalah peraturan sebelumnya yang berkaitan dengan upaya administratif tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010, sedangkan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara mewajibkan semua penyelesaian sengketa kepegawaian diselesaikan melalui upaya administratif sebagaimana sudah diatur dalam ketentuan Pasal 129 Undang-Undang Aparatur Sipil Negara.

Berdasarkan uraian di atas, rumusan permasalahan dalam penulisan ini adalah bagaimana kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam menyelesaikan sengketa kepegawaian setelah upaya administratif?

2. METODE PENELITIAN

1. Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini penulis menggunakan jenis penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah metode penelitian yang didasarkan pada sumber-sumber kepustakaan, dengan meneliti bahan pustaka yang ada. Penelitian hukum normatif dilakukan dengan mengumpulkan dan menganalisis data sekunder.

2. Pendekatan

Dalam penelitian ini penulis menggunakan pendekatan undang-undang dan pendekatan konsep. Pendekatan undang-undang yaitu dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang ditangani. Sedangkan pendekatan konsep yaitu membangun sebuah konsep berdasarkan prinsip-prinsip, pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. (Marzuki, 2016: 137)

3. Jenis dan Sumber Data

Data yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini adalah data sekunder. Data sekunder adalah data yang diperoleh dari hasil bahan pustaka yang berkaitan dengan masalah atau materi penelitian. Jenis sumber data yang digunakan adalah sebagai berikut:

a. Bahan Hukum Primer

Dalam penelitian ini bahan hukum primer yang digunakan adalah sebagai berikut :

- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara
- Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara
- 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
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan pustaka yang meliputi buku-buku hasil karya para sarjana, hasil penelitian dan penemuan ilmiah yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang merupakan pelengkap yang sifatnya memberikan petunjuk atau penjelasan tambahan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum tersier yang terdapat dalam penelitian misalnya kamus hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah studi kepustakaan. Dilaksanakan untuk mengumpulkan sejumlah data meliputi bahan pustaka yang bersumber dari buku-buku terhadap dokumen serta peraturan yang berhubungan dengan penelitian.

5. Teknik Analisis Data

Dalam penelitian ini menggunakan teknik analisis data kualitatif. Penggunaan teknik analisis data kualitatif yaitu melaksanakan pengolahan terhadap data primer maupun sekunder kemudian menjelaskan data-data hasil penelitian yang melaksanakan hal yang merujuk kepada aturan-aturan hukum yang berlaku dengan memperhatikan permasalahan yang dimuat ke dalam bentuk deskriptif.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Wewenang antara Pengadilan Tata Usaha Negara dengan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dalam menyelesaikan sengketa setelah Upaya Administratif memunculkan pertentangan norma hal ini berdasarkan ketetapan Pasal 75 dan 76 UU AP dengan Pasal 48 dan Pasal 51 ayat (3) yang menjadi latar belakang lahirnya permasalahan tentang pengadilan apa yang berwenang untuk menerima, memutus, memeriksa serta menyelesaikan sengketa berupa banding administratif. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan kedudukannya sebagai undang-undang materil dari Pengadilan Tata Usaha Negara walaupun secara terbatas mengatur tentang hukum formal, seperti halnya dengan Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara disebutkan sebagai hukum formal walaupun secara terbatas juga mengatur tentang hukum materil dari Pengadilan Tata Usaha Negara. (Maftuh, 2017: 10)

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 mengatur mengenai susunan dan kompetensi (kewenangan) peradilan administrasi. Undang-undang ini menganut golongan pertama bahwa susunan dan kompetensi dari badan yang melakukan peradilan secara bersama-sama telah diatur dengan hukum acaranya. Berbeda dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum yang menganut golongan kedua dimana proses hukum acara perdata masih menggunakan HIR dan proses beracara pidana diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana. Dengan penjelasan mengenai kedudukan Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara tersebut, bahwa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 (perubahan pertama) dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 (perubahan kedua) dikaji dari pembagian sistem hukum, materi muatan dan undang-undang formil dari pengadilan tata usaha negara walaupun secara terbatas juga memuat muatan yang bersifat materil. Oleh karena itu untuk memastikan mana ketentuan yang berlaku harus dilihat dari segi hukum yaitu Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara Pasal 48 dan Pasal 51 ayat (3) masih berlaku sampai sekarang sama halnya dengan berlakunya UU AP Pasal 76 ayat (3) dan Pasal 1 Angka 18, telah terjadi pertentangan norma bertautan dengan kewenangan pengadilan dalam menerima, memeriksa, memutus serta menyelesaikan sengketa kepegawaian.

Seperti mana telah dibahas Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara ialah hukum formal dalam sistem peradilan tata usaha negara, sedangkan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan adalah undang-undang materil dalam sistem peradilan Indonesia. Hukum materil adalah hukum yang menggolongkan substansi atau isi hubungan antara perorangan, dan mengenai hak dan kewajiban, sedangkan hukum formil menggolongkan cara melaksanakan atau menegakkan hukum materil. Bersumber pada hal tersebut maka patutnya hukum formal tidak boleh bertentangan dengan hukum materil, hukum formal mesti bisa menegakkan hukum materil maka dari itu bisa berjalan efektif. Diantara Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dan Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara dalam tingkatan antara hukum formal dan hukum materil layaknya hukum materil muncul terlebih dahulu daripada hukum formil, dalam hal ini Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara sebagai hukum formal lebih dulu terbentuk daripada Undang-Undang Administrasi Pemerintahan sebagai hukum materil. (Indroharto, 1993: 30)

Jika diamati dari asas-asas preferensi hukum antara undang-undang materil dan undang-undang formil, undang-undang formil merupakan *lex specialis* dari undang-undang materil yang merupakan *legi generali*, maka dari itu jika diamati secara umum dari kedudukan undang-undang tersebut adalah *lex specialis derogat legi generali*, yang memiliki arti undang-undang yang bersifat khusus mengalahkan atau menyampingkan undang-undang yang bersifat umum, namun jika diamati dari asas *lex posteriori derogat legi priori*, artinya undang-undang yang baru mengalahkan atau menyampingkan undang-undang yang lama, Undang-Undang Administrasi Pemerintahan lebih baru terbentuknya dari pada Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara. Maka dari itu menurut penjelasan tersebut, untuk menempuh pembahasan ini maka harus dilihat dari pengertian

yang seharusnya memang hukum materil itu lebih dahulu ada daripada hukum formil, selanjutnya hukum materil itu ditegakkan oleh hukum formil, bahwa selayaknya Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara harus disesuaikan kembali dengan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan terhadap subtansi-subtansi pasal yang saling bertentangan, termasuk antara Pasal 48 dan Pasal 51 ayat (3) dengan Pasal 76 ayat (3) dan Pasal 1 angka 18 Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara, oleh karena itu dalam hal ini yang lebih akurat dipakai yakni asas *lex posterior derogat legi priori*, artinya undang-undang yang baru mengalahkan atau menyampingkan undang-undang yang lama, Undang-Undang Administrasi Pemerintahan lebih baru terbentuknya dari pada Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara, sehingga jika terdapat subtansi-subtansi pasal yang saling bertentangan maka patutnya pasal yang berlaku itu ialah pasal yang diatur dalam undang-undang terbaru yaitu Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Berdasarkan uraian tersebut terdapat beberapa ketentuan peraturan perundang-undangan juga termasuk Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 mengenai Pokok-Pokok Kepegawaian seperti mana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 yang diakui masih tetap berlaku selama tidak bertentangan dan belum diganti bersumber pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tersebut yang merupakan hukum materil khusus sebagai kaidah bagi hakim Pengadilan Tata Usaha Negara dalam penyelesaian sengketa kepegawaian ini. Salah satu pengaturan yang dimaksud adalah Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 mengenai Disiplin Pegawai Negeri yang di dalamnya terdapat ketentuan upaya administratif.

Undang-undang Administrasi Pemerintahan memberi persyaratan sebelum mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara sebelumnya harus menempuh upaya administratif berupa Keberatan dan Banding Administratif. Dalam hal ini yang berwenang menyelesaikan sengketa kepegawaian adalah Pengadilan Tata Usaha Negara Tingkat Pertama. Dengan sudah disahkannya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan telah menghadirkan paradigma baru dalam penyelesaian sengketa kepegawaian setelah melalui upaya administratif berupa perubahan kewenangan/kompetensi absolut dari yang awalnya merupakan kewenangan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara menjadi kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara, akan tetapi karena belum adanya peraturan pemerintah yang merupakan peraturan pelaksana dari ketentuan Pasal 129 Undang-Undang Aparatur Sipil Negara, oleh sebab itu hal ini juga telah memunculkan persoalan yakni apakah Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK) bisa disamakan dengan Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara.

Dengan belum terwujudnya Peraturan Pemerintah pelaksana dari Pasal 129 Undang-Undang Aparatur Sipil Negara dan karena konsekuensi berlaku kembali Peraturan Pelaksana sebelumnya yang terdapat pengaturan tentang Upaya Adiministratif yaitu Peraturan Pemerintah 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri, maka penyelesaian sengketa terhadap Banding Administratif oleh Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK), khusus terhadap pemberhentian tidak dengan hormat/pemberhetian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri karena hukuman disiplin, yang semula pengadilan tingkat pertama yang berwenang secara absolut adalah Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara menjadi kewenangan absolut Pengadilan Tata Usaha Negara apabila Tergugat masih BAPEK dan disamakan BAPEK dengan Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara, jika tidak maka masih memungkinkan penyelesaian sengketa kepegawaian mempunyai standar ganda yaitu gugatan diterima di Pengadilan Tata Usaha Negara, namun masih diterima juga di Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Kemudian apabila Tergugat bukan lagi BAPEK maka akan menjadi kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dimana tempat kedudukan Pejabat yang menerbitkan keputusan yang menjadi objek sengketa tersebut.

Dari pemasalahan tersebut dapat disimpulkan bahwa untuk menghindari penyelesaian sengketa kepegawaian mempunyai standar ganda dikarenakan BAPEK masih ada dan peraturan mengenai BAPEK belum dicabut selanjutnya Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 juga masih

berlaku, lalu ketetapan tersebut diamati dari asas preferensi hukum yang merupakan *lex specialis* dari peraturan yang mengatur mengenai wewenang Pengadilan Tata Usaha Negara dalam menyelesaikan sengketa kepegawaian khususnya terhadap pemberhentian tidak dengan hormat/pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri karena hukuman disiplin, maka dari itu penyelesaian sengketa terhadap Banding Administratif oleh BAPEK pengadilan tingkat pertama yang berwenang secara absolut adalah Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Pengaturan didalam Pasal 51 ayat (3) Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara tersebut bukan tanpa maksud karena penyelesaian sengketa pada tahap banding administratif telah dipersamakan dengan pemeriksaan pada Pengadilan Tata Usaha Negara, sehingga upaya hukum lanjutannya adalah gugatan yang hanya dapat diajukan di Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta yaitu ditempat kedudukan BAPEK sebagai Tergugat sesuai Pasal 54 ayat (1) Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara yang menyebutkan bahwa gugatan sengketa Tata Usaha Negara diajukan kepada pengadilan yang berwenang yang meliputi tempat kedudukan tergugat.

4. KESIMPULAN

Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara ialah hukum formal pada sistem peradilan tata usaha negara, sedangkan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan merupakan undang-undang materil pada sistem peradilan Indonesia. Hukum materil adalah hukum yang mengatur substansi atau isi hubungan antara perorangan, hukum yang mengatur hak dan kewajiban, sedangkan hukum formil mengatur cara melaksanakan atau menegakkan hukum materil. Dari penjelasan tersebut maka sebuah hukum formil tidak diperkenan bertentangan dengan hukum materil, hukum formil diharuskan dapat menegakkan hukum materil oleh sebab itu dapat berjalan secara efektif. Antara Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dan Undang Peradilan Tata Usaha Negara pada ketentuannya antara hukum formil dan hukum materil. Hukum materil muncul terlebih dahulu daripada hukum formil, dalam penjelasan ini Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara sebagai hukum formal lebih dahulu muncul dan terbentuk daripada Undang-Undang Administrasi Pemerintahan sebagai hukum materil. Selanjutnya dengan sudah disahkannya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan penyelesaian sengketa kepegawaian setelah melalui upaya administratif berupa perubahan kewenangan/kompetensi absolut dari yang awalnya merupakan kewenangan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara menjadi kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara. Penyelesaian sengketa kepegawaian terhadap pemberhentian tidak dengan hormat/pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri karena hukuman disiplin, karena sengketa terhadap Banding Administratif oleh Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK), masih berwenang secara absolut adalah masih Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.

REFERENSI

- Mawardi, Irvan. (2016). Respon Peradilan Administrasi Terhadap Demokrasi, Thafa Media, Yogyakarta.
- Prijodarminto, Soegang. (1993). Sengketa Kepegawaian Sebagai Bagian dari Sengketa Tata Usaha Negara, Pradnya Paramita. Jakarta.
- Indroharto. (1993). Usaha memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Effendi, Maftuh. (2017). Dinamika Yurisdiksi Peradilan Administrasi, Pusaka Media. Bandar Lampung.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Cetakan ke-12. (Jakarta: Prenadmedia Group, 2016).
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5
Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.