



ANALISIS TERHADAP PUTUSAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA YANG TERKAIT DENGAN PEMBATALAN PENERAPAN PASAL 87 AYAT (4) UU ASN (STUDI PUTUSAN NOMOR : 9/G/2018/PTUN-BNA)

Ingrid Angelina Lukito Arif¹, Widyawati Boediningsih²

¹Fakultas Hukum Universitas Narotama Surabaya

²Fakultas Hukum Universitas Narotama Surabaya

E-mail: lu_xiao_xiao88@hotmail.com

Abstract

This article or writing aims to analyze the process of resolving employment disputes with respect to civil servants based on applicable laws and regulations and the application of the provisions of article 87 paragraph (4) of Law number 5 of 2014 concerning State Civil Apparatus by state administrative officials. regarding the dishonorable discharge of civil servants in the perspective of the State Administrative Court. In analyzing, the juridical-normative legal research method is used. The data were collected through literature study. and analyzed qualitatively. This study concludes that the Civil Service Dispute Resolution Process with respect to the dismissal of civil servants is carried out by 2 (two) employment dispute resolution routes. In the PTUN Banda Aceh No. 9/G/2018/PTUN-BNA, dated 6 August 2018, the basis for dismissal for committing a criminal act of corruption which was sentenced to imprisonment based on the District Court Decision dated 23 February 2012 for 1 (one) year in prison. The substance of the application of the article in this decision applies Article 87 paragraph (4) letter b retroactively (retroactive principle). The reason for the cancellation is Article 28I paragraph (1) of the 1945 Constitution and is contrary to the principle of legal certainty.

Keyword: *State Administrative Court, Dismissal, State Civil Apparatus*

Abstrak

Artikel atau tulisan ini bertujuan untuk menganalisis proses penyelesaian sengketa kepegawaian pemberhentian tidak dengan hormat pegawai negeri sipil berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta penerapan ketentuan pasal 87 ayat (4) Undang-Undang nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara oleh pejabat tata usaha negara terkait pemberhentian tidak dengan hormat pegawai negeri sipil dalam perspektif Pengadilan Tata Usaha Negara. Dalam menganalisis digunakan metode penelitian hukum yuridis-normatif. Data-data dikumpulkan melalui studi kepustakaan. dan dianalisis secara kualitatif. Kajian ini menyimpulkan bahwa Proses Penyelesaian Sengketa Kepegawaian pemberhentian tidak dengan hormat pegawai negeri sipil ditempuh dengan 2 (dua) jalur

penyelesaian sengketa kepegawaian. Dalam PTUN Banda Aceh No. 9/G/2018/PTUN-BNA, tanggal 6 Agustus 2018, dasar pemberhentian karena Melakukan tindak pidana korupsi yang dihukum pidana penjara berdasarkan Putusan pengadilan negeri tanggal 23 Februari 2012 selama 1 (satu) tahun Penjara. Substansi Penerapan Pasal dalam Putusan ini memberlakukan Pasal 87 ayat (4) huruf b secara surut (asas retroaktif). Alasan Pembatalan adalah Pasal 28I ayat (1) UUD Tahun 1945 dan bertentangan dengan asas Kepastian Hukum.

Kata Kunci: Keadilan Pengadilan Tata Usaha Negara, Pemberhentian, Aparatur Sipil Negara

1. Pendahuluan

1.1 Latar Belakang

Dalam rangka mencapai tujuan nasional sebagaimana tercantum dalam alinea ke-4 Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), diperlukan Aparatur Sipil Negara (ASN) yang profesional, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Tujuan nasional seperti tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.¹

Untuk mewujudkan tujuan nasional, dibutuhkan Pegawai ASN. Pegawai ASN disertai tugas untuk melaksanakan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan, dan tugas pembangunan tertentu. Tugas pelayanan publik dilakukan dengan memberikan pelayanan atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan Pegawai ASN. Adapun tugas pemerintahan dilaksanakan dalam rangka penyelenggaraan fungsi umum pemerintahan yang meliputi pendayagunaan kelembagaan, kepegawaian, dan ketatalaksanaan. Sedangkan dalam rangka pelaksanaan tugas pembangunan tertentu dilakukan melalui pembangunan bangsa (*cultural and political development*) serta melalui pembangunan ekonomi dan sosial (*economic and social development*) yang diarahkan meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran seluruh masyarakat.²

Aparatur negara merupakan istilah yang digunakan dalam menggambarkan pegawai penyelenggara administrasi negara, istilah lain yang juga pernah digunakan dalam konteks ini di Indonesia adalah pegawai negeri. Kekuasaan administrasi negara dan kekuasaan pemerintahan, atau yang lebih dikenal sebagai kekuasaan eksekutif, di Indonesia dipegang oleh Presiden sebagaimana tercantum dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) yang menetapkan bahwa: "*Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.*" Dalam kaitannya dengan hal tersebut, maka dapat juga disebut bahwa Presiden merupakan penyelenggara pemerintahan yang tertinggi dimana dalam melakukan penyelenggaraan pemerintahan tersebut dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara Indonesia, yang terdapat dalam Alinea keempat Pembukaan UUD 1945, yaitu "*..... melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia*

¹ Muda, Iskandar. 2021. "Peran Putusan Mahkamah Konstitusi untuk Menentukan Kebijakan Pokok dalam Negara Kesejahteraan di Indonesia." *Diversi*, vol. 7, no. 1.

² Khatab, Mariana. 2019 "Peran Kompetensi Aparatur Sipil Negara terhadap Kinerja Pelayanan Publik." *Asia-Pacific Journal of Public Policy*, vol. 5, no. 1, pp. 55-73.

.....". Tujuan negara ini menunjukkan bahwa pendiri negara (*the founding fathers*) menginginkan agar Indonesia menjadi negara yang menjamin kesejahteraan bagi penduduknya (*welfare state*) atau yang oleh Bung Hatta pernah diterjemahkan dengan sebutan negara pengurus.³ Menurut Jimly Asshiddiqie, dalam konsep negara kesejahteraan (*welfare state*), negara dituntut berperan lebih dan menjangkau kebutuhan yang lebih luas, misalnya adalah tanggung jawab sosial negara untuk mengurus nasib orang miskin.⁴ Tanggung jawab negara yang besar dalam melindungi dan memajukan kesejahteraan ekonomi dan sosial warga negara merupakan aspek penting dalam negara kesejahteraan (*welfare state*).⁵

Kekuasaan pemerintahan tersebut diwujudkan dalam fungsi pelayanan publik dan penyelenggaraan pemerintahan. Kedua fungsi ini dipengaruhi oleh berbagai faktor, yaitu kelembagaan, kepegawaian, proses, pengawasan, dan akuntabilitas dimana salah satu faktor penting dalam pelayanan publik adalah persoalan kepegawaian negara atau dengan kata lain baik buruknya suatu birokrasi negara sangat dipengaruhi oleh kualitas kepegawaian negaranya.⁶ Disinilah kemudian negara yang tadinya merupakan objek hukum tata negara menjadi objek hukum administrasi negara.

Hukum administrasi negara menurut Rozali Abdullah adalah hukum yang menggambarkan negara dalam keadaan bergerak, dengan para pejabatnya melakukan hubungan hukum istimewa di dalam rangka melakukan tugas-tugas mereka yang bersifat khusus. Kemudian lebih lanjut, Utrecht menyatakan bahwa sebagian dari pejabat adalah pegawai.⁷ Dalam kaitannya dengan pegawai, Pratisto Prawotosoediro menyatakan bahwa: "*sepanjang sejarah, kedudukan dan peranan pegawai negeri adalah sangat penting dan menentukan karena pegawai negeri itu adalah aparatur pelaksana pemerintahan untuk menyelenggarakan pemerintahan dan melancarkan pembangunan dalam rangka mencapai tujuannya masing-masing.*" Betapa strategisnya kedudukan dan pentingnya peranan pegawai negeri sipil dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di Indonesia, sehingga Ateng Syafrudin menyatakan bahwa setiap pegawai negeri berkewajiban untuk memantapkan pemerintahan yang bersih, kuat dan berwibawa. Terkait dengan hal ini, Prajudi Atmosudirdjo menyebutkan bahwa administrasi negara dijalankan oleh para pejabat pemerintah yang merangkap sebagai pejabat administrasi negara dengan memimpin pejabat-pejabat pemerintah bawahan,

³ Jimly Asshiddiqie, 2005, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi: Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM*, Jakarta: Konstitusi Press, hlm. 165.

⁴ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, hlm. 330

⁵ Helmi Kasim dan Titis Anindyajati, 2015, "Perspektif Konstitusional Kedudukan Negara dan Swasta dalam Pengelolaan Sumber Daya Air menurut UUD 1945", *Jurnal Konstitusi Volume 13 Nomor 2*, hlm. 474.

⁶ Ajarotni Nasution, Suradji, dan Mugiyati (Eds), 2008, *Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional Bidang Hukum Administrasi Negara* Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasai Manusia RI, hlm. 100-101.

⁷ Rudatyo, Ariy Khaerudin, Pujining Asih. 2020. "Pelaksanaan Peraturan Pemerintah N0. 53 Tahun 2010 Tentang Didiplini Pegawai Negeri Sipil di Badan Kepegawaian Daerah Kota Surakarta Tahun 20116." *Seminar Nasional "Perlindungan Hukum Terhadap Tenaga Kesehatan dan Pasien dalam Perspektif UU No.36 Tahun 2014"*, Surakarta, Indonesia, April 2017.

pejabat-pejabat administrasi “murni” (tanpa wewenang pemerintahan) dan pejabat-pejabat teknis.⁸

Begitu pentingnya kedudukan, fungsi, dan peran pelaksana administrasi negara sehingga perlu diatur dalam suatu hukum tersendiri sebagai bagian dari hukum administrasi negara, yaitu hukum kepegawaian. Dalam kaitannya dengan hal ini, hukum administrasi negara memandang hubungan hukum kepegawaian sebagai suatu hubungan dinas publik (*openbare dienstbetrekking*) terhadap negara (pemerintah). Adapun *openbare dienstbetrekking* yang melekat pada hubungan kepegawaian itu lebih merupakan hubungan subordinat antara atasan dengan bawahan.⁹

Namun seiring dengan waktu tidak dipungkiri adanya kecenderungan pelanggaran disiplin yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil (PNS). Penjatuhan hukuman disiplin terhadap PNS memiliki beberapa tingkatan, dari yang hukuman displinnya ringan, sedang, sampai dengan hukuman disiplin yang paling berat. Hukuman disiplin yang paling berat berujung pada pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS sebagaimana disebutkan dalam pasal 87 ayat 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil negara (UU ASN) yaitu:¹⁰

1. melakukan penyelewengan terhadap Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. dihukum penjara atau kurungan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan.
3. menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik; atau
4. dihukum penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan pidana yang dilakukan dengan berencana.

Berdasarkan ketentuan Pasal 87 ayat 4 UU ASN tersebut diatas setidaknya ada 4 alasan PNS diberhentikan tidak dengan hormat dari status ASN. Salah satunya alasan kedua pemberhentian tidak dengan hormat PNS adalah melakukan tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan. Hal ini dihubungkan dengan PNS yang melakukan tindak pidana korupsi yang telah dijatuhi hukuman pidana yang telah berkekuatan hukum tetap. Namun pemberhentian tidak dengan hormat PNS karena melakukan tindak pidana korupsi dari beberapa kasus yang terjadi justru tidak memberikan kepastian hukum. Seperti yang dialami oleh Ihsan A Madjid yang diberhentikan tidak dengan hormat oleh Bupati Aceh Barat Daya kemudian digugat di Pengadilan Tata Usaha Negara Banda Aceh, dimana Majelis Hakim berpendapat bahwa Bupati Aceh Barat Daya tidak tepat memberhentikan Penggugat Dengan Tidak Hormat menggunakan ketentuan Pasal 87 ayat (4) huruf b UU ASN serta ketentuan Pasal 250 dan Pasal 266 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil karena Tindak Pidana korupsi yang dilakukan oleh Penggugat telah diputus oleh Pengadilan Negeri Tapaktuan pada tanggal 23 Februari 2012 selama 1 (satu) tahun Penjara dan Penggugat telah menjalankan hukuman selama 1 (satu) tahun Penjara serta telah bebas

⁸ Ratnayanti, Ratnayanti, et al. 2020. "Upaya Mewujudkan Profesionalisme Kerja Aparatur Sipil Negara pada Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Mamasa." *Journal Pegguruang*, vol. 2, no. 2, 2020, pp. 335-340,

⁹ Asbudi, Asbudi. 2020. "Pencegahan dan Penindakan Pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara (Asn) oleh Bawaslu Kota Palopo pada Pemilu 2019." *Journal I La Galigo*, vol. 3, no. 2, 12 Oct., pp. 9-17.

¹⁰ Marsuki, Marsuki. 2019. "Etika Jabatan dan Aparatur Sipil Negara dalam Prinsip-prinsip Good Governance." *Meraja Journal*, vol. 2, no. 2, 13 Jun., pp. 91-100,

dari Penjara pada tanggal 15 November 2012, sedangkan aturan yang menjadi dasar pemberhentian dengan tidak hormat Penggugat sebagai PNS yaitu UU Nomor 5 Tahun 2014 dan PP No. 11 Tahun 2017 baru berlaku pada tanggal 15 Januari 2014 dan tanggal 30 Maret 2017.

Tindakan Tergugat dalam memberhentikan Penggugat tidak dengan hormat sebagai PNS, menggunakan ketentuan Pasal 87 ayat (4) huruf b UU ASN serta ketentuan Pasal 250 dan Pasal 266 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil bertentangan dengan ketentuan yang diatur dalam Pasal 28I ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang melarang memberlakukan surut suatu peraturan perundang-undangan. Majelis Hakim berkesimpulan bahwa penerbitan surat keputusan pemberhentian tidak dengan hormat Ihsan A Madjid sebagai PNS dari aspek Substansi telah cacat yuridis karena bertentangan dengan ketentuan Pasal 28I ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik, khususnya asas Kepastian Hukum

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, maka tulisan ini untuk menganalisis proses penyelesaian sengketa kepegawaian pemberhentian tidak dengan hormat pegawai negeri sipil berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta penerapan ketentuan pasal 87 ayat (4) Undang-Undang nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara oleh pejabat tata usaha negara terkait pemberhentian tidak dengan hormat pegawai negeri sipil dalam perspektif Pengadilan Tata Usaha Negara.

2. Metode Penelitian

2.1 Bentuk Penelitian

Bentuk penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian yuridis-normatif, artinya bahwa penelitian ini mengacu kepada norma hukum yang terdapat di dalam peraturan perundang-undangan serta kebiasaan-kebiasaan yang berlaku di masyarakat. Penelitian dengan bentuk yuridis-normatif ini dilakukan dengan maksud untuk menelaah Analisis Terhadap Putusan pengadilan Tata Usaha Negara yang terkait dengan Pembatalan Penerapan Pasal 87 ayat (4) UU ASN (Studi Putusan Nomor: 9/G/2018/PTUN-BNA).

2.2 Jenis Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Data sekunder berupa peraturan perundang-undangan, buku-buku yang berkaitan dengan penelitian, dan artikel jurnal yang berkaitan. Data sekunder sendiri memiliki beberapa keunggulan selain menghemat biaya dan tenaga, menimbulkan beberapa gagasan baru diikuti dengan perkembangan hukum yang ada dalam kasus yang sama, dapat digunakan untuk menganalisis hasil penelitian yang pernah ada sebelumnya, serta tidak terkaitnya waktu dan tempat penelitian.¹¹ Data yang digunakan dalam penelitian ini bersumber dari dua sumber bahan hukum, yakni : Bahan Hukum Primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat untuk wilayah Indonesia.¹² bahan hukum primernya antara lain adalah Kitab Undang-Undang Hukum Perdata dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, sementara bahan hukum sekunder adalah bahan yang memberikan informasi berkaitan dengan isi sumber hukum primer serta implementasinya. Bahan hukum sekunder yang dimaksud ialah

¹¹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2019, *Penelitian Hukum Normatif*, ed.1, cet. 19, Depok: Rajawali Pers, hlm. 35-36.

¹² Soerjono Soekanto, 2006, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI-Press, hlm. 12.

hasil-hasil karya kalangan hukum atau literatur-literatur hukum yang menunjang penelitian yang akan dilakukan

2.3 Teknik Analisa Data

Teknik analisis data dalam penelitian ini adalah kualitatif. Penelitian Kualitatif memiliki sumber data grafik, gambar dan/atau kata-kata, dokumen guna menemukan hipotesis dan pemahaman makna tertentu dari sebuah permasalahan hukum. Penelitian ini dilakukan dengan pengelolaan data yang telah terkumpul kemudian disusun serta digolongkan secara sistematis yang dihubungkan dengan data lain hingga menemukan makna dari keseluruhan data yang ada.¹³

3. Hasil Dan Pembahasan

3.1. Proses Penyelesaian Sengketa Kepegawaian Pemberhentian Tidak Dengan Hormat Pegawai Negeri Sipil Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan Yang Berlaku

Seperti telah diuraikan sebelumnya tentang sengketa kepegawaian dibebani kewajiban menempuh upaya administratif terlebih dahulu (terdiri atas prosedur keberatan dan/atau prosedur banding administratif) sebelum mengajukan gugatan ke PTUN apabila PNS yang bersangkutan merasa masih tidak puas dengan sanksi atau hukuman tersebut. Secara konseptual upaya administratif merupakan mekanisme pengajuan keberatan dan atau banding administratif terhadap keputusan pemerintahan dalam lingkungan internal pemerintahan. Hal tersebut pada hakikatnya sebagai sarana pengawasan internal dan perlindungan hukum yang diberikan oleh badan atau institusi di lingkungan pemerintahan sendiri.⁵ Begitu pula Paulus E. Lotulung berpendapat bahwa keberatan dan banding administrasi merupakan bagian dari upaya hukum terhadap keputusan pemerintahan.¹⁴

Beberapa peraturan perundang-undangan menentukan kategori Upaya Administratif, yang masing-masing memberikan petunjuk. Dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, sebagaimana diatur Pasal 48 ayat (1) bahwa dalam hal suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administratif sengketa Tata Usaha Negara tertentu, maka sengketa Tata Usaha Negara tersebut harus diselesaikan melalui upaya administratif yang tersedia, sedangkan penjelasan Pasal 48 ayat (1) Upaya administratif adalah suatu prosedur yang dapat ditempuh oleh seorang atau badan hukum perdata apabila ia tidak puas terhadap suatu Keputusan Tata Usaha Negara, Prosedur tersebut dilaksanakan di lingkungan pemerintahan sendiri dan terdiri atas dua bentuk. Dalam hal penyelesaian-nya itu harus dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari yang mengeluarkan keputusan yang bersangkutan, maka prosedur tersebut dinamakan "banding administratif". Dalam ayat (2) diatur bahwa Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan.

Dalam Pasal 129 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara berbunyi: "Upaya administratif terdiri dari keberatan dan banding administratif." Keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diajukan secara

¹³ Zainuddin Ali. 2016, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 134.

¹⁴ Yos Johan Utama, 2017, Ayu Putriyanti, Irene Ave Rina* "Analisis Yuridis terhadap Pemberhentian Tidak dengan Hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil di Kota Semarang (Studi Kasus Putusan Ma No. 009/g/2015/ptun Smg)." *Diponegoro Law Review*, vol. 6, no. 2, pp. 1-16.

tertulis kepada atasan pejabat yang berwenang menghukum dengan memuat alasan keberatan dan tembusannya disampaikan kepada pejabat yang berwenang menghukum, sedangkan Banding administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diajukan kepada badan pertimbangan ASN. Sementara dalam Pasal 1 angka (16) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administratif Pemerintahan berbunyi: "Upaya Administratif adalah proses penyelesaian sengketa yang dilakukan dalam lingkungan Administrasi Pemerintahan sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan dan/atau Tindakan yang merugikan." Warga Masyarakat yang dirugikan terhadap Keputusan dan/atau Tindakan dapat mengajukan Upaya Administratif kepada Pejabat Pemerintahan atau Atasan Pejabat yang menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan. Upaya Administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas: a. keberatan; dan b. banding. Selanjutnya dalam Pasal 76 ayat (3) berbunyi: "Dalam hal Warga Masyarakat tidak menerima atas penyelesaian banding oleh Atasan Pejabat, Warga Masyarakat dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan."

Pada Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, diatur bahwa Upaya administratif adalah prosedur yang dapat ditempuh oleh PNS yang tidak puas terhadap hukuman disiplin yang dijatuhkan kepadanya berupa keberatan atau banding administratif. Keberatan adalah upaya administratif yang dapat ditempuh oleh PNS yang tidak puas terhadap hukuman disiplin yang dijatuhkan oleh pejabat yang berwenang menghukum kepada atasan pejabat yang berwenang menghukum. Banding administratif adalah upaya administratif yang dapat ditempuh oleh PNS yang tidak puas terhadap hukuman disiplin berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri atau pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS yang dijatuhkan oleh pejabat yang berwenang menghukum, kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian.

Pada Peraturan Mahkamah Agung Nomor 8 Tahun 2018 Tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif, dalam Pasal 1 ayat (7) berbunyi: "Upaya Administratif adalah proses penyelesaian sengketa yang dilakukan dalam lingkungan administrasi pemerintahan sebagai akibat dikeluarkan keputusan dan/atau tindakan yang merugikan." Pasal 2 ayat (1) berbunyi: "Pengadilan berwenang menerima, memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa administrasi pemerintahan setelah menempuh upaya administratif."

Pada dasarnya, sisi positif lembaga upaya administratif adalah menilai lengkap suatu keputusan baik dari aspek legalitas (*rechtmatigheid*) maupun aspek oportunitas (*doelmatigheid*). Para pihak tidak dihadapkan pada hasil keputusan menang atau kalah (*win or loose*), seperti halnya di Lembaga Peradilan, tapi dengan pendekatan musyawarah. Sedangkan sisi negatif bisa terjadi pada tingkat objektivitas penilaian karena badan Tata Usaha Negara yang menerbitkan surat keputusan kadang-kadang terkait kepentingannya secara langsung ataupun tidak langsung sehingga mengurangi penilaian maksimal yang seharusnya ditempuh.¹⁵

Menurut Paulus Effendie Lotulung, sebelum berlakunya UU 5/1986, pola yang berlaku dalam penyelesaian sengketa antara rakyat dengan pemerintah dalam menjalankan tugasnya dalam hukum publik adalah sebagai berikut:¹⁶

¹⁵ Soemaryono, dan Anna Erliyana, 1999, *Tuntutan Praktik Beracara Di Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: PT Primamedia Pustaka, hlm. 8.

¹⁶ Harjiyatni, Francisca R., and Suswoto Suswoto. 2017. "Implikasi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan terhadap Fungsi Peradilan Tata Usaha Negara." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, vol. 24, no. 4, Oct., pp. 601-624

1. penyelesaian sengketa melalui jalur intern administratif yaitu atasan hierarki dari pejabat yang bersangkutan, jalur ini dikenal dengan sebutan administratif beroep atau prosedur pengajuan keberatan;
2. penyelesaian sengketa yang dilakukan oleh badan badan peradilan semu, yang sebetulnya secara struktur organisatoris merupakan bagian dari pemerintahan/administratif.
3. penyelesaian oleh suatu badan peradilan, yang bisa berupa :
 - a. peradilan administrasi khusus, yaitu pajak;
 - b. peradilan umum.

Ketentuan peraturan-peraturan yang telah penulisan uraikan diatas yang mengatur terkait dengan upaya administratif yang mesti ditempuh sebelum mengajukan gugatan di pengadilan TUN bersifat imperatif alias memaksa, artinya apabila dalam sengketa TUN tersebut tersedia upaya administratif maka prosedur itu harus ditempuh terlebih dahulu sebelum mengajukan gugatan ke PTUN. Syarat mengetahui tersedia tidaknya upaya administratif dalam suatu penyelesaian sengketa TUN, maka harus ditelusuri dari peraturan yang menjadi dasar diterbitkannya keputusan yang bersangkutan. Dalam konteks mekanisme penyelesaian sengketa kepegawaian, pengertian upaya administratif adalah prosedur yang dapat ditempuh oleh PNS yang tidak puas terhadap hukuman disiplin yang dijatuhkan kepadanya berupa keberatan atau banding administratif.

1. Upaya Administratif Berdasarkan UU No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Berdasarkan penjelasan ketentuan pasal 48 ayat (1) UU PTUN bahwa Upaya administratif adalah suatu prosedur yang dapat ditempuh oleh seorang atau badan hukum perdata apabila ia tidak puas terhadap suatu Keputusan Tata Usaha Negara, Prosedur tersebut dilaksanakan di lingkungan pemerintahan sendiri dan terdiri atas dua bentuk. Dalam hal penyelesaian-nya itu harus dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari yang mengeluarkan keputusan yang bersangkutan, maka prosedur tersebut dinamakan "banding administratif". Dalam hal penyelesaian Keputusan Tata Usaha Negara tersebut harus dilakukan sendiri oleh badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan itu, maka prosedur yang ditempuh tersebut disebut "keberatan".

Kemudian penjelasan Pasal 48 UU PTUN menyebutkan bahwa perbedaan antara prosedur upaya administrasi dengan prosedur di peradilan Tata Usaha Negara, adalah pada upaya administrasi baik itu prosedur banding administratif atau prosedur keberatan dilakukan penilaian yang lengkap, baik dari segi penerapan hukum maupun dari segi kebijaksanaan oleh instansi yang memutus atau instansi yang mengeluarkan keputusan tersebut. Dari ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan dapat dilihat apakah terhadap suatu Keputusan Tata Usaha Negara itu terbuka atau tidak terbuka kemungkinan untuk ditempuh suatu upaya administratif.

Bertitik tolak dari ketentuan Pasal 48 UU PTUN beserta penjelasannya maka tidak semua keputusan tata usaha negara dapat terlebih dahulu diselesaikan melalui upaya administrasi, artinya bisa langsung di ajukan gugatan di PTUN, sementara yang wajib melalui upaya administratif adalah sengketa-sengketa tata usaha negara yang mana ditentukan oleh peraturan dasarnya yang disebutkan secara eksplisit dalam ketentuan peraturan dasarnya tersebut bahwa diwajibkan untuk dilakukan terlebih dahulu prosedur upaya administrasi baik itu prosedur keberatan maupun prosedur banding administrasi. Apabila orang atau badan hukum perdata mengajukan gugatan

langsung ke PTUN guna membatalkan suatu KTUN tanpa terlebih dahulu menggunakan upaya administrasi yang dimana telah ditentukan dalam peraturan dasarnya, maka hal ini akan memberikan konsekuensi hukum terhadap gugatan yang diajukan tidak dapat diterima oleh hakim yang memeriksa, mengadili dan memutus perkara yang diajukan, dalam hal ini pengadilan belum berwenang mengadili perkara yang diajukan sebelum terlebih dahulu menempuh upaya administrasi.

Kemudian Merujuk Surat Edaran Mahkamah Agung RI Nomor 2 Tahun 1991, tanggal 9 Juli 1991 sebagaimana telah disebutkan sebelumnya menyatakan bahwa apabila peraturan dasarnya hanya tersedia upaya administratif yang berupa keberatan maka gugatan diajukan ke Peradilan tingkat pertama yakni Pengadilan Tata Usaha Negara dan bukan diajukan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, sedangkan apabila dalam peraturan dasar mengatur mengenai upaya keberatan dan banding administratif atau banding administratif saja yang tersedia, maka gugatan diajukan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT-TUN).

2. Upaya Administratif Berdasarkan UU No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara

UU ASN memberikan pengertian bahwa sengketa Pegawai ASN diselesaikan melalui upaya administratif, yang terdiri dari keberatan dan banding administratif. Keberatan diajukan secara tertulis kepada atasan pejabat yang berwenang menghukum dengan memuat alasan keberatan dan tembusannya disampaikan kepada pejabat yang berwenang menghukum. Sedangkan banding administratif diajukan kepada Badan Pertimbangan ASN.

Pengaturan upaya administratif yang diatur oleh UU ASN ini berbeda dengan pengaturan dalam UU No. 5 Tahun 1986 dan Pengaturan dalam UU No. 30 Tahun 2014. Jika dalam UU No. 5 Tahun 1986 dan UU No. 30 Tahun 2014, dimana pengaturan upaya keberatan dilakukan sendiri oleh instansi/yang mengeluarkan keputusan tata usaha negara, sementara dalam UU ASN, yang berwenang dalam upaya keberatan adalah atasan yang mengeluarkan keputusan tata usaha negara. Sedangkan mengenai banding administratif berdasarkan menurut UU ASN diajukan ke Badan Pertimbangan ASN, yang berwenang memeriksa terkait dengan pemberhentian PNS.

Sementara dalam UU No. 5 Tahun 1986 dan UU No. 30 Tahun 2014 terkait dengan banding administratif memiliki persamaan yakni sama-sama mengatur untuk diselesaikan kepada Instansi atasan yang mengeluarkan keputusan tata usaha negara. Setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara penyelesaian sengketa kepegawaian banding administratif dilakukan melalui satu pintu yaitu Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara. Dimana dalam UU ASN disebutkan bahwa Sengketa pegawai ASN diselesaikan melalui upaya administratif, yang terdiri dari keberatan dan banding administratif. Keberatan diajukan secara tertulis kepada atasan pejabat yang berwenang menghukum dengan memuat alasan keberatan, dan tembusannya disampaikan kepada pejabat yang berwenang menghukum, adapun banding diajukan kepada badan pertimbangan ASN.

Dengan berlakunya Undang-Undang ASN, maka Undang-Undang No. 8 Tahun 1974 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku, sehingga apakah BAPEK masih berwenang menyelesaikan sengketa kepegawaian akibat pelanggaran disiplin PNS mengingat Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku, sementara untuk penyelesaian sengketa kepegawaian yang berbentuk

banding administratif dengan berlakunya UU ASN diajukan kepada Badan Pertimbangan ASN.

Dengan adanya Badan Pertimbangan ASN yang diatur dalam UU ASN yang memiliki kewenangan untuk memeriksa, mengadili dan memutus permasalahan hukuman disiplin berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri atau pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS, yakni kewenangan ini semula merupakan kewenangan BAPEK. Wewenang menyelesaikan banding administratif sengketa kepegawaian oleh Badan Pertimbangan ASN menurut Pasal 129 ayat (5) UU ASN harus diatur terlebih dahulu dengan Peraturan Pemerintah dan lembaga tersebut ternyata sampai saat ini belum menunjukkan eksistensinya, maka menurut pendapat penulis atas dasar ketentuan Pasal 139 UU ASN maka BAPEK masih berwenang memeriksa dan mengambil keputusan atas banding administratif yang diajukan oleh PNS yang diberhentikan tidak dengan hormat.

Oleh karena itu untuk memberikan kepastian hukum, pemerintah harus segera membuat peraturan pelaksana terkait dengan Badan Pertimbangan ASN, agar kemudian PNS yang mengajukan permohonan banding administratif mendapatkan kepastian atas permasalahan yang sedang dialami, agar PNS tidak kebingungan atas upaya hukum yang dilakukan guna membela hak-haknya sebagai seorang abdi negara, terlebih lagi adanya dilematis PNS yang diberhentikan tidak dengan hormat mengenai upaya hukum banding administratif yang diajukan di BAPEK tak kunjung mendapatkan hasil pemeriksaan, menjadikan PNS melakukan gugatan di PTUN mesti belum mendapatkan putusan dari BAPEK, akan tetapi dalam proses pengajuan gugatan di PTUN, sejumlah PNS mencabut kembali gugatannya sebab hakim yang memeriksa perkara sengketa kepegawaian menanyakan hasil putusan BAPEK yang telah diajukan, harus dilampirkan dalam gugatan, atas dasar inilah kemudian PNS yang menggugat di PTUN mencabut kembali surat gugatannya, sembari menunggu hasil keputusan BAPEK dan kemudian kembali melayangkan gugatan di PTUN.

3. Upaya Administratif Berdasarkan UU No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

Jika UU No. 5 Tahun 1986 dan SEMARI No. 2 Tahun 1991, mengatur 2 kemungkinan penyelesaian sengketa tata usaha negara yang telah terlebih dahulu dilakukan upaya administratif yang mana dapat dilakukan di PTUN sebagai peradilan tingkat pertama maupun dapat dilakukan di PTUN sebagai peradilan pertamanya, lain halnya dengan ketentuan yang diatur dalam UU No. 30 Tahun 2014 dimana berdasarkan Pasal 75 ayat (1) menyebutkan bahwa Warga Masyarakat yang dirugikan terhadap Keputusan dan/atau Tindakan dapat mengajukan Upaya Administratif kepada Pejabat Pemerintahan atau Atasan Pejabat yang menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan.

Upaya administratif yang dimaksud oleh UU No. 30 Tahun 2014, dilakukan terhadap pejabat pemerintahan yang mengeluarkan/menerbitkan keputusan tata usaha negara dinamakan keberatan, sementara upaya administratif yang diajukan pada atasan pejabat yang menerbitkan/mengeluarkan keputusan tata usaha negara dinamakan banding administratif. Jadi kehadiran UU No. 30 Tahun 2014, tidak mengharuskan adanya peraturan dasar yang mengatur terkait dilakukannya upaya administratif akan tetapi semua jenis keputusan tata usaha negara dapat dilakukan upaya keberatan dan banding administratif.

Kehadiran UU Administrasi Pemerintahan yang dimana mengatur terkait dengan upaya administratif, atas dasar ini kemudian Mahkamah Agung menerbitkan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016 Tentang Pemberlakuan

Rumusan Hukum Hasil Pleno Kamar Mahkamah Agung sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan sebagaimana telah penulis sebutkan terdahulu menyatakan bahwa Keputusan tata usaha negara yang sudah diperiksa dan diputus melalui upaya banding administrasi menjadi kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara. Berlakunya SEMARI No. 4 tahun 2016 ini kemudian pengadilan tata usaha negara menjadi pengadilan tingkat pertama yang memeriksa, mengadili dan memutuskan sengketa tata usaha negara yang telah dilakukan upaya banding administratif.

Sejalan dengan SEMA No. 4 tahun 2016 tersebut kemudian MA menerbitkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administratif Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif, disebutkan dalam Pasal 2 ayat (1), bahwa pengadilan berwenang menerima, memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa administrasi pemerintahan setelah menempuh upaya administratif.

Keputusan dapat diajukan keberatan dalam waktu paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak diumumkannya Keputusan tersebut oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan. Keberatan diajukan secara tertulis kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menetapkan Keputusan. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan menyelesaikan keberatan paling lama 10 (sepuluh) hari kerja. Dalam hal keberatan yang diajukan diterima, maka Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan Keputusan sesuai permohonan keberatan. Dalam hal Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menyelesaikan keberatan dalam jangka waktu 10 (sepuluh) hari kerja, keberatan dianggap dikabulkan. Selanjutnya keberatan yang dianggap dikabulkan, ditindaklanjuti dengan penetapan Keputusan sesuai dengan permohonan keberatan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan Keputusan sesuai dengan permohonan paling lama 5 (lima) hari kerja setelah berakhirnya tenggang waktu 10 (sepuluh) hari kerja. (Pasal 77 UU Administrasi Pemerintahan)

Selanjutnya keputusan dapat diajukan banding dalam waktu paling lama 10 (sepuluh) hari kerja sejak keputusan upaya keberatan diterima. Banding diajukan secara tertulis kepada Atasan Pejabat yang menetapkan Keputusan. Dalam hal banding sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikabulkan, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan Keputusan sesuai dengan permohonan banding. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan menyelesaikan banding paling lama 10 (sepuluh) hari kerja.

Dalam hal Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menyelesaikan banding dalam jangka waktu 10 (sepuluh) hari kerja keberatan dianggap dikabulkan. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan Keputusan sesuai dengan permohonan paling lama 5 (lima) hari kerja setelah berakhirnya tenggang waktu 10 (sepuluh) hari kerja (Pasal 78 UU Administrasi Pemerintahan).

3.2. Penerapan Ketentuan Pasal 87 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara oleh Pejabat Tata Usaha Negara Terkait Pemberhentian Tidak Dengan Hormat Pegawai Negeri Sipil Dalam Perspektif Pengadilan Tata Usaha Negara

Pengadilan Tata Usaha Negara Banda Aceh yang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara pada tingkat pertama dengan acara biasa antara Ihsan A. Majid, Mantan Pegawai Negeri Sipil, selaku Penggugat melawan Bupati Aceh Barat Daya, selaku Tergugat. Yang menjadi objek gugatan dalam sengketa ini adalah Surat Keputusan Bupati Aceh Barat Daya Nomor 98 Tahun 2018 Tentang

Pemberhentian Tidak Dengan Hormat Sebagai Pegawai Negeri Sipil Atas Nama Penggugat, tanggal 23 Februari 2018. Alasan Tergugat memberhentikan Penggugat didasarkan pada Pasal 87 ayat (4) huruf (b) UU ASN karena Penggugat pernah dihukum oleh Pengadilan Negeri Tapaktuan dengan hukuman selama 1 (satu) Tahun Pidana Penjara pada tanggal 23 Februari 2012 karena telah terbukti melakukan tindak pidana korupsi sebagaimana Putusan Pengadilan Negeri Tapaktuan Nomor : 155/Pid.B/2011/PN.TTN tanggal 23 Februari 2012.

Adapun alasan-alasan Penggugat mengajukan gugatan dalam perkara *a quo* pada pokoknya adalah sebagai berikut:

1. Pemberhentian Tidak Dengan Hormat Sebagai Pegawai Negeri Sipil terhadap Penggugat dengan adanya: Putusan Pengadilan Negeri Tapaktuan Nomor : 155/Pid.B/2011/PN.TTN tanggal 23 Februari 2012 atas nama Penggugat, hal ini bertentangan dengan Peraturan Perundang Undangan yang berlaku, karena Putusan Pengadilan tersebut terbit/ada pada tahun 2012, sedangkan aturan pemecatan atau sanksi hukum yang diterapkan terhadap diri Penggugat baru berlaku pada Tahun 2014 yakni Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara yang disahkan di Jakarta pada tanggal 15 Januari 2014, pemberlakuan aturan terhadap Penggugat telah melanggar asas peraturan perundang-undangan, yaitu asas Undang-Undang tidak boleh berlaku surut (*retroaktif*);
2. Penerbitan Objek Gugatan juga bertentangan dengan Asas- Asas Umum Pemerintahan Yang Baik sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 53 Ayat (2) huruf b, Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu asas kepastian hukum dan asas kecermatan/ketelitian.

Berdasarkan fakta-fakta hukum tersebut di atas Majelis Hakim berpendapat bahwa Tergugat dalam memberhentikan Penggugat Dengan Tidak Hormat menggunakan ketentuan Pasal 87 ayat (4) huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara serta ketentuan Pasal 250 dan Pasal 266 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tidak tepat, karena Tindak Pidana korupsi yang dilakukan oleh Penggugat telah diputus oleh Pengadilan Negeri Tapaktuan pada tanggal 23 Februari 2012 selama 1 (satu) tahun Penjara dan Penggugat telah menjalankan hukuman selama 1 (satu) tahun Penjara serta telah bebas dari Penjara pada tanggal 15 November 2012 (Bukti T-14), sedangkan aturan yang menjadi dasar pemberhentian dengan tidak hormat Penggugat sebagai PNS yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 baru berlaku pada tanggal 15 Januari 2014 dan tanggal 30 Maret 2017, sehingga tindakan Tergugat dalam memberhentikan Penggugat dengan tidak hormat sebagai PNS dengan menggunakan ketentuan tersebut telah bertentangan dengan ketentuan yang diatur dalam Pasal 28I ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang sangat melarang memberlakukan surut suatu peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan seluruh rangkaian pertimbangan hukum, Majelis Hakim berkesimpulan bahwa penerbitan objek sengketa *a quo* dari aspek Substansi telah cacat yuridis karena bertentangan dengan ketentuan Pasal 28I ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik, khususnya asas Kepastian Hukum. Karena secara substansi terdapat cacat yuridis yang berkaitan dengan penggunaan dasar peraturan penerbitan objek sengketa, maka secara prosedur, penggunaan aturan tersebut tidak

tepat dikarenakan aturan yang digunakan dalam prosedur penerbitan objek sengketa yaitu undang-undang nomor 5 tahun 2014 dan Peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 2017, tidak dapat diberlakukan dalam kondisi hukum Penggugat. Oleh karena penerbitan keputusan Tata Usaha Negara yang menjadi Objek Sengketa telah memenuhi ketentuan Pasal 53 ayat (2) huruf a dan b Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, maka cukup alasan bagi Majelis Hakim untuk menyatakan Keputusan Tata Usaha Negara Objek Sengketa yang diterbitkan oleh Tergugat, secara substansi dan prosedur terdapat cacat yuridis sehingga harus dinyatakan batal;

Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan hukum majelis hakim diatas, pada dasarnya Pejabat Tata Usaha Negara dalam mengeluarkan suatu keputusan tata usaha negara dalam hal ini surat keputusan pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS tidak boleh menerapkan hukum secara surut (asas retroaktif), di mana penolakan terhadap asas tersebut merupakan wujud sebuah perlindungan terhadap HAM seorang manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun juga dan oleh siapapun juga. Terlebih lagi hal ini telah dijamin dalam UUD 1945 bertentangan dengan UUD 1945 yang telah menjamin setiap hak warga negara untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut. Selain melanggar UUD 1945 pemberlakuan hukum secara surut juga melanggar AUPB yakni asas kepastian hukum.

Berkaitan dengan aspek substansi dalam penerbitan keputusan pemberhentian tidak dengan hormat PNS, dikaitkan dengan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Banda Aceh Nomor: 9/G/2018/PTUN-BNA, tanggal 6 Agustus 2018, yang diajukan oleh Ihsan A. Majid, melawan Bupati Aceh Barat Daya. Dalam perkara ini Bupati Aceh Barat Daya selaku Pejabat Pembina Kepegawaian memberhentikan PNS yang bersangkutan tidak dengan hormat dengan menerapkan Pasal 87 ayat (4) huruf d, yakni "dihukum penjara atau kurungan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan dan/atau pidana umum" dalam hal ini kejahatan jabatan yang dilakukan oleh PNS yang bersangkutan adalah karena terbukti dan dijatuhi hukuman penjara melakukan tindak pidana korupsi, telah diputus oleh Pengadilan pada tanggal 23 Februari 2012 selama 1 (satu) tahun Penjara dan telah bebas dari Penjara pada tanggal 15 November 2012. Kemudian atas dasar itu, PPK memberhentikan tidak dengan hormat PNS yang bersangkutan dengan menerbitkan Surat Keputusan Tata Usaha Negara Tentang Pemberhentian Tidak Dengan Hormat dengan mendasarkan pada ketentuan Pasal 87 ayat (4) UU ASN.

Kemudian PNS yang bersangkutan melakukan Gugatan di PTUN Banda Aceh, oleh majelis hakim yang memeriksa, mengadili dan memutus perkara tersebut memberikan pertimbangan hukum bahwa Bupati Aceh Barat Daya tidak tepat dalam menerapkan Pasal 87 ayat (4) huruf b terhadap PNS yang bersangkutan, sebab penerapan Pasal 87 ayat (4) huruf b ini didasarkan pada putusan Pengadilan Negeri tertanggal 23 Februari 2012. Meskipun secara substansi PNS yang telah dijatuhkan hukuman penjara karena melakukan tindak pidana korupsi memenuhi unsur Pasal 87 ayat (4) huruf b, namun dari segi penerapannya, diberlakukan secara surut (asas retroaktif). Sebab dasar pemberhentiannya berdasarkan UU ASN yang baru disahkan tahun 2014 sementara perbuatan PNS tersebut dilakukan sebelum UU ASN disahkan. Oleh karena itu majelis hakim berpendapat bahwa tidak tepat Pejabat PTUN menerapkan Pasal 87 ayat (4) huruf b terhadap PNS yang melakukan tindak pidana kejahatan jabatan sebelum tahun 2014. Sehingga tindakan Pejabat TUN yang

menerbitkan suatu keputusan pemberhentian diberlakukan secara surut dari aspek Substansi telah cacat yuridis karena bertentangan dengan ketentuan Pasal 28I ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik, khususnya asas Kepastian Hukum.

Terhadap penerapan pasal 87 ayat (4) UU ASN melanggar Asas kepastian hukum berarti dalam mengambil kebijakan guna memberhentikan tidak dengan hormat PNS tidak mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan, sehingga hal ini tidak mencirikan suatu negara hukum, dimana konsepsi negara hukum dalam proses penyelenggaraan pemerintahan baik tingkat pusat maupun ditingkat daerah selalu berdasarkan aturan hukum yang berlaku, demi mewujudkan keadilan bagi warga negara. Terlebih bagi seorang PNS yang diberhentikan, secara otomatis kehilangan sumber penghasilan untuk mencukupi kehidupan sehari-hari.

Esensi dan semangat penting yang dibangun di dalam asas kepastian hukum (*legal certainty*) sesungguhnya menghendaki dihormatinya hak-hak hukum yang diperoleh warga berdasarkan suatu keputusan kebijakan, sehingga tercipta stabilitas hukum, dalam arti suatu keputusan yang telah dikeluarkan negara/organisasi harus berisi kepastian dan tidak begitu mudah untuk dicabut kembali.¹⁷ Asas ini berkaitan dengan prinsip dalam Hukum Administrasi Negara, yaitu asas *het vermoeden van rechtmatigheid* atau *presumptio justea causa*, yang berarti setiap keputusan badan atau pejabat tata usaha negara yang dikeluarkan dianggap benar menurut hukum, selama belum dibuktikan sebaliknya atau dinyatakan sebagai keputusan yang bertentangan dengan hukum oleh hakim administrasi.

4. Kesimpulan

Proses Penyelesaian Sengketa Kepegawaian pemberhentian tidak dengan hormat pegawai negeri sipil ditempuh dengan 2 (dua) jalur penyelesaian sengketa kepegawaian. Jalur pertama harus terlebih dahulu menempuh upaya administratif, dan jalur kedua dengan mengajukan gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara. Jalur upaya administratif didasarkan pada Pasal 129 UU ASN, yakni sengketa kepegawaian diselesaikan melalui upaya administratif, terdiri dari keberatan yakni diajukan kepada atasan pejabat yang berwenang menghukum, dan banding administratif diajukan kepada badan pertimbangan ASN. Upaya administratif ini selain diatur dalam UU ASN juga diatur di beberapa peraturan perundang-undangan yakni Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana diubah dengan dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004, terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 5 Tahun 1986, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, serta Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Dalam PTUN Banda Aceh No. 9/G/2018/PTUN-BNA, tanggal 6 Agustus 2018, dasar pemberhentian karena Melakukan tindak pidana korupsi yang dihukum pidana penjara berdasarkan Putusan pengadilan negeri tanggal 23 Februari 2012 selama 1 (satu) tahun Penjara. Substansi Penerapan Pasal dalam Putusan ini memberlakukan Pasal 87 ayat (4) huruf b secara surut (asas retroaktif). Alasan Pembatalan adalah Pasal 28I ayat (1) UUD Tahun 1945 dan bertentangan dengan asas Kepastian Hukum

¹⁷ Safri Nugraha, 2007, *Laporan Akhir Tim Kompendium Bidang Hukum Pemerintahan yang Baik*, Jakarta: BPHN, hlm. 12.

Daftar Pustaka

A. Jurnal

- Asbudi, Asbudi. (2020). "Pencegahan dan Penindakan Pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara (Asn) oleh Bawaslu Kota Palopo pada Pemilu 2019." *Journal I La Galigo*, vol. 3, no. 2, 12 Oct. pp. 9-17.
- Harjiyatni, Francisca R., and Suswoto Suswoto. (2017). "Implikasi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan terhadap Fungsi Peradilan Tata Usaha Negara." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, vol. 24, no. 4, Oct., pp. 601-624
- Helmi Kasim dan Titis Anindyajat. (2015). "Perspektif Konstitusional Kedudukan Negara dan Swasta dalam Pengelolaan Sumber Daya Air menurut UUD 1945", *Jurnal Konstitusi Volume 13 Nomor 2*
- Khatab, Mariana. (2019). "Peran Kompetensi Aparatur Sipil Negara terhadap Kinerja Pelayanan Publik." *Asia-Pacific Journal of Public Policy*, vol. 5, no. 1, pp. 55-73.
- Marsuki, Marsuki. (2019). "Etika Jabatan dan Aparatur Sipil Negara dalam Prinsip-prinsip Good Governance." *Meraja Journal*, vol. 2, no. 2, 13 Jun., pp. 91-100,
- Muda, Iskandar. (2021). "Peran Putusan Mahkamah Konstitusi untuk Menentukan Kebijakan Pokok dalam Negara Kesejahteraan di Indonesia." *Diversi*, vol. 7, no. 1.
- Nasution, Ajarotni, Suradji, dan Mugiyati (Eds). (2008). *Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional Bidang Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI
- Nugraha, Safri. 2007, *Laporan Akhir Tim Kompendium Bidang Hukum Pemerintahan yang Baik*, Jakarta: BPHN
- Ratnayanti, Ratnayanti, et al. (2020). "Upaya Mewujudkan Profesionalisme Kerja Aparatur Sipil Negara pada Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Mamasa." *Journal Pegguruang*, vol. 2, no. 2, pp. 335-340
- Rudatyo, Ariy Khaerudin, Pujining Asih. (2017). "Pelaksanaan Peraturan Pemerintah NO. 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil di Badan Kepegawaian Daerah Kota Surakarta Tahun 2016." *Seminar Nasional "Perlindungan Hukum Terhadap Tenaga Kesehatan dan Pasien dalam Perspektif UU No.36 Tahun 2014"*, Surakarta, Indonesia, April.
- Yos Johan Utama. (2017). Ayu Putriyanti, Irene Ave Rina* "Analisis Yuridis terhadap Pemberhentian Tidak dengan Hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil di Kota Semarang (Studi Kasus Putusan Ma No. 009/g/2015/ptun Smg)." *Diponegoro Law Review*, vol. 6, no. 2, pp. 1-16.

B. Buku

- Putra, I.B.W., & Dharmawan, N.K.S. (2017). *Hukum Perdagangan Internasional*. Bandung: PT Refika Aditama.
- Ali, Zainuddin. 2016 *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Jimly Asshiddiqie, 2005, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi: Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM*, Jakarta: Konstitusi Press
- Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*.

- Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI
Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, 2019, *Penelitian Hukum Normatif*, ed.1, cet. 19,
Depok: Rajawali Pers
- Soekanto, Soerjono. 2006, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI-Press
- Soemaryono, dan Anna Erliyana, 1999, *Tuntutan Praktik Beracara Di Peradilan Tata Usaha
Negara*, Jakarta: PT Primamedia Pustaka
- C. Peraturan Perundang-undangan**
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara. (Lembaran
Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 5049)