

## UPAYA ADMINISTRATIF DALAM SENGKETA KEPEGAWAIAN

(Analisis Putusan PTUN Makassar Nomor 122/G/2019/PTUN.Mks)

Muhammad Zulfadli Kadir<sup>1</sup> Andi Muhammad Akmal<sup>2</sup>

<sup>1,2</sup> Fakultas Syariah dan Hukum, Universitas Islam Negeri Alauddin Makassar, Indonesia

E-mail: [veyfx30@gmail.com](mailto:veyfx30@gmail.com)<sup>1</sup>

---

### Abstract

The aim of this research is to describe the Decision of the State Administrative Court Number 122/G/2019/Ptun.Mks concerning Employment Disputes regarding judges' considerations in administrative efforts when resolving disputes at the State Administrative Court. The problem raised in this research is how the judge considers the administrative efforts taken by the Plaintiff in the exception contained in decision Number 122/G/2019/Ptun.Mks. This research is field research using qualitative analysis with a normative syar'i and empirical juridical approach. Data collection methods were carried out by means of interviews, observation and documentation. The results of this research indicate that the administrative efforts taken by the Plaintiff before filing the lawsuit at the Makassar State Administrative Court were procedurally appropriate due to the Mayor's failure to respond to administrative efforts in the form of objections submitted by the Plaintiff and then the Mayor did not provide a response or answer in writing.

**Keywords:** Administrative Efforts; Employment Disputes; State Administrative Courts.

### Abstrak

Tujuan dari penelitian ini yaitu mendeskripsikan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar Nomor 122/G/2019/Ptun.Mks Tentang Sengketa Kepegawaian. Masalah yang diangkat dalam penelitian ini yaitu bagaimana hakim mempertimbangkan upaya administratif yang ditempuh oleh Penggugat dalam eksepsi yang terdapat pada putusan nomor 122/G/2019/PTUN.Mks. Penelitian ini merupakan penelitian lapangan yang menggunakan analisis kualitatif dengan pendekatan normatif syar'i dan yuridis empiris. Metode pengumpulan data dilakukan dengan cara wawancara, observasi dan dokumentasi. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa upaya administratif yang ditempuh oleh Penggugat dalam pengajuan gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar telah sesuai secara prosedural akibat kegagalan Walikota dalam menyikapi upaya administrasi berupa keberatan yang diajukan oleh Penggugat yang tidak memberikan tanggapan atau jawaban secara tertulis.

**Kata Kunci:** Upaya Administratif; Sengketa Kepegawaian; PTUN Makassar.

## PENDAHULUAN

Di Indonesia, untuk menegakkan hukum dibidang administrasi, terdapat salah satu institusi yang berwenang dalam proses penegakan hukum yaitu PTUN (Pengadilan Tata Usaha Negara). PTUN adalah sebuah lembaga peradilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara yang mempunyai kedudukan di ibukota kabupaten atau kota.<sup>1</sup>

Peradilan Tata Usaha Negara merupakan salah satu peradilan di Indonesia yang berwenang untuk menangani sengketa Tata Usaha Negara. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Peradilan Tata Usaha Negara diadakan untuk menghadapi kemungkinan timbulnya benturan kepentingan, perselisihan, atau sengketa antara Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan warga masyarakat.

Pengadilan Tata Usaha Negara memiliki fungsi untuk memeriksa, memutus, dan menyelesaikan yang termasuk dalam ranah sengketa Tata Usaha Negara yang mana adalah administrasi negara yang melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah.<sup>2</sup> Penyelenggaraan peradilan ini didasarkan pada asas peradilan cepat, sederhana dan biaya ringan.<sup>3</sup>

Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul antara orang atau badan hukum perdata baik di pusat maupun di daerah, akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>4</sup>

Prosedur yang dapat ditempuh oleh seseorang atau badan hukum perdata apabila ia tidak puas terhadap suatu Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan, dapat dilaksanakan di lingkungan pemerintahan sendiri melalui upaya administratif yang terdiri

---

<sup>1</sup> Masra Wahyuni dan Andi Tenripadang, "Sengketa Kepegawaian Perspektif Siyasah Syar'iyah Analisis Putusan PTUN Makassar Nomor: 64/G/2020/Ptun.Mks", *Siyasatuna: Jurnal Ilmiah Mahasiswa Siyasah Syar'iyah*, Vol. 3, No. 3 (2022): 513.

<sup>2</sup> Nur Meilinda Amir dan Muhammad Sabir, "Penerapan E-Court Pada Masa Pandemi Covid-19 Perspektif Siyasah Syar'iyah", *Siyasatuna: Jurnal Ilmiah Mahasiswa Siyasah Syar'iyah*, Vol. 3, No. 3 (2022): h. 551.

<sup>3</sup> Siti Fatwah dan Kusnadi Umar. "Penerapan Sistem E-Court di Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar Perspektif Siyasah Syar'iyah." *Siyasatuna: Jurnal Ilmiah Mahasiswa Siyasah Syar'iyah*, Vol. 1, No. 3 (2020): 582-593.

<sup>4</sup> Uraian dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

atas prosedur keberatan dan banding administratif.<sup>5</sup> Apabila telah melalui upaya administratif seseorang atau badan hukum perdata merasa tidak puas dengan keputusan upaya administratif tersebut, maka sarana dan upaya terakhir dalam menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara adalah melalui Peradilan Tata Usaha Negara.

Upaya administratif baik secara keberatan atau dalam banding administrasi, secara yuridis telah diatur dalam beberapa ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketentuan yang berlaku tentang penegakan disiplin kepada pegawai negeri sipil masih banyak ditemukan beberapa kendala dan problematik tersendiri,<sup>6</sup> sehingga apabila upaya administratif tersebut dilaksanakan secara ketentuan yang ada, maka dirasakan belum maksimal dalam pelaksanaannya.<sup>7</sup>

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN), ketentuan dalam pasal 129 yang mengatur mengenai upaya administratif dalam sengketa Pegawai ASN setelah menempuh upaya keberatan namun tidak juga terdapat penyelesaian maka upaya yang harus ditempuh adalah banding administratif kepada Badan Pertimbangan ASN sebelum mengajukan gugatan ke pengadilan tata usaha negara.

Adanya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang mana salah satunya mengatur mengenai upaya administratif, maka Peradilan Tata Usaha Negara beserta hukum acaranya yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 (beserta perubahannya) dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 dalam ketentuan pasal 129 yang juga mengatur mengenai upaya administratif, saat ini dihadapkan pada sejumlah dinamika dalam pelaksanaan penyelesaian sengketa tata usaha negara sehubungan dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan tersebut.

Upaya administrasi sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menjelaskan bahwa gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara hanya dapat dilakukan apabila telah menempuh seluruh upaya administratif terlebih dahulu, sedangkan penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara

---

<sup>5</sup> Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Sinar Harapan, 2003), h. 51.

<sup>6</sup> S. F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2011), h. 102.

<sup>7</sup> Miftahul Jannah dan Fatmawati, "Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Pemerintah Dalam Perspektif Hukum Tata Negara Islam", *Siyasatuna: Jurnal Ilmiah Mahasiswa Siyasah Syar'iyah*, Vol. 3, No. 1 (2022): h. 55.

melalui lembaga Peradilan Tata Usaha Negara merupakan sarana terakhir (*ultimum remedium*).

Adanya Pasal 2 ayat (1) dan (2) dalam PERMA Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Setelah Menempuh Upaya Administratif, upaya administratif tersebut bersifat wajib dan berlaku terhadap semua sengketa Tata Usaha Negara. Artinya, penyelesaian setiap sengketa Tata Usaha Negara harus terlebih dahulu menempuh upaya administratif yang terdiri dari upaya keberatan dan banding administratif. Bahwa setelah menempuh upaya administratif tersebut namun tidak juga terdapat penyelesaian, barulah sengketa tersebut dapat diajukan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).<sup>8</sup>

Seperti halnya dalam putusan Nomor 122/G/2019/PTUN.Mks yang diajukan oleh Drs. Ilham Nur sebagai Penggugat yang mengajukan gugatan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar. Adapun obyek gugatan dalam sengketa tersebut adalah menyatakan batal atau tidak sahnya surat keputusan Walikota Palopo Provinsi Sulawesi Selatan Nomor: 800/3056/BKPSDM/XII/2018 tentang pemberhentian tidak dengan hormat akibat melakukan tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan.

Akar permasalahan dari sengketa ini bermula pada obyek gugatan pada surat keputusan Walikota Palopo Provinsi Sulawesi Selatan Nomor: 800/3056/BKPSDM/XII/2018 yang ditujukan kepada Drs. Ilham Nur pada tanggal 31 Desember 2018 dengan memberhentikan Penggugat sebagai Pegawai Negeri Sipil akibat melakukan tindak pidana korupsi. Demikian pula Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan oleh Walikota menurut hemat Penggugat, cacat secara prosedural dan bertentangan dengan Pasal 55 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan serta melanggar prinsip Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB) sehingga penggugat merasa dirugikan atas dikeluarkannya keputusan tata usaha negara tersebut dan mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar atas dasar keputusan tersebut tidak sah.

---

<sup>8</sup> Nurasti Parlina, "Regulasi dan Impelmentasi Wajib Menempuh Upaya Administrasi dalam Sengketa Administrasi di Pengadilan Tata Usaha Negara", *Jiwantara*, Vol. 36, No. 2 (2021), h. 165-166.

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan jenis penelitian lapangan (*field research*),<sup>9</sup> adapun pendekatan penelitian yang digunakan yakni pendekatan yuridis empiris<sup>10</sup> dan normatif syar’i.<sup>11</sup> Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder.<sup>12</sup> Adapun metode pengumpulan data yang digunakan oleh peneliti dalam melakukan penelitian ini yaitu observasi, wawancara dan dokumentasi.<sup>13</sup> Analisis data yang digunakan yaitu analisis kualitatif yang dimulai dengan pengumpulan data, reduksi data, penyajian data hingga penarikan kesimpulan.<sup>14</sup>

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### 1. Kewenangan PTUN dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara

Setiap pejabat pemerintahan diberikan kewenangan untuk melakukan tindakan administratif, namun harus tetap berlandas pada peraturan perundang-undangan. Namun tidak jarang dalam mengambil kebijakan atau tindakan tersebut tidak memuaskan beberapa pihak sehingga orang mencari jalan untuk mencapai keadilan, akibat kewenangan pejabat dalam hal administrasi ini seringkali menyimpang dari peraturan yang berlaku dan dampaknya merugikan masyarakat.<sup>15</sup> Kenyataan menunjukkan harapan yang terkandung dalam penegakan hukum belum sepenuhnya dapat diraih karena terkadang

<sup>9</sup> Azhar Hidayat dan Kurniati. “Tinjauan Siyasah Syar’iyyah terhadap Upaya Perlindungan Sungai Parangkeke Kecamatan Tellulimpoe Kabupaten Sinjai.” *Siyasatuna: Jurnal Ilmiah Mahasiswa Siyasah Syar’iyyah* 3, no. 2 (2022): 434-443.

<sup>10</sup> Arisda Yanti dan Rahmiati. “Pengelolaan Bumdes dalam Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat Desa Kalebentang Kabupaten Takalar.” *Siyasatuna: Jurnal ilmiah mahasiswa siyasah syar’iyyah* 1, no. 3 (2020): 478-484.

<sup>11</sup> Andi Reni Anggraeni Ismail dan Muhammad Anis. “[Peningkatan Perekonomian Desa Melalui Peran Bumdes Assingkerukengnge Perspektif Siyasah Syar’iyyah](#)”. *Siyasatuna: Jurnal Ilmiah Mahasiswa Siyasah Syar’iyyah*, Vol. 3, No. 1 (2022): 96-107.

<sup>12</sup> Nur Afifa Suciati dan Adriana Mustafa, “Tanggung Jawab Pemerintah Kabupaten Luwu Dalam Penanganan Fakir Miskin Telaah Siyasah Syar’iyyah” *Siyasatuna: Jurnal Ilmiah Mahasiswa Siyasah Syar’iyyah*, Vol. 4, no. 2 (2023): 2716-0394.

<sup>13</sup> Tajuddin Salamon dan Thahir Maloko. “[Perlindungan Hukum Terhadap Pekerja Borongan Pada Cv. Limpo Mega Karsa \(Telaah Hukum Islam\)](#)” *Siyasatuna: Jurnal Ilmiah Mahasiswa Siyasah Syar’iyyah*, Vol. 2, No. 2 (2021): 499-509.

<sup>14</sup> Rusdinamin Syam dan Usman Jafar. “Peran Pemerintah Kabupaten Gowa Dalam Pelestarian Lingkungan Perspektif Siyasah Syar’iyyah.”, *Siyasatuna: Jurnal Ilmiah Mahasiswa Siyasah Syar’iyyah* 1, no. 3 (2020): 462-467.

<sup>15</sup> Wulan Febriyanti Putri Suyanto, Hamzah Hasan, dan Abdul Rahman Sakka, “Penerapan Uang Paksa Dalam Pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Perspektif Siyasah Syar’iyyah”, *Siyasatuna: Jurnal Ilmiah Mahasiswa Siyasah Syar’iyyah*, Vol. 3, No. 3 (2022): 478.

ada beberapa tindakan yang terjadi untuk memberikan perlindungan terhadap kepentingan suatu kelompok atau orang tertentu.<sup>16</sup>

Peradilan Tata Usaha Negara sesuai dengan tujuan pembentukannya, berfungsi menyelesaikan sengketa antara pemerintah dengan warga masyarakat atau badan hukum yakni berupa sengketa yang timbul dari akibat tindakan pemerintah selaku Pejabat Tata Usaha Negara yang dianggap melanggar hak dan kepentingan warga Negara atau badan hukum itu sendiri. Dengan demikian bahwa Peradilan Tata Usaha Negara diadakan dalam rangka memberikan perlindungan kepada rakyat. Dengan demikian fungsi dan tugas Pengadilan Tata Usaha Negara adalah melayani masyarakat pencari keadilan di bidang tata usaha negara, khususnya terhadap keputusan-keputusan pemerintah yang melanggar hukum dan merugikan masyarakat.<sup>17</sup>

Rakyat yang dirugikan akibat dikeluarkannya penetapan Pejabat Tata Usaha Negara dapat meminta perlindungan hukum melalui lembaga Pengadilan Tata Usaha Negara sebagaimana diatur dalam Pasal 1 butir 4 Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara. Tolak ukur atau pangkal sengketa, yaitu sengketa administrasi yang diakibatkan oleh ketetapan sebagai hasil perbuatan penetapan administrasi negara.<sup>18</sup> Sengketa yang bersifat administratif pada umumnya bersumber pada kesalahan, kekeliruan maupun kurang cermatan penetapan hak oleh pejabat administrasi.<sup>19</sup> Sengketa Tata Usaha Negara tidak hanya terjadi karena dikeluarkannya suatu keputusan Tata Usaha Negara, tetapi apabila seseorang terganggu dan merasa dirugikan kepentingannya akibat tidak dikeluarkannya keputusan Tata Usaha Negara, maka dapat mengajukan gugatan.

Sengketa Tata Usaha Negara yang menjadi subyek sengketa adalah seseorang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara. Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

<sup>16</sup> Muammar Salam dan Adriana Mustafa. "Menakar Upaya Penegakan Hukum Oleh Pemerintah Kota Makassar." *Siyasatuna: Jurnal Ilmiah Mahasiswa Siyasa Syar'iyah*, Vol. 2, No. 1 (2021): 117.

<sup>17</sup> Muten Nuna dkk, "Kewenangan Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Terhadap Putusan Pemberhentian Tidak Dengan Hormat", *University of Bengkulu Law Journal*, Vol. 5, No. 2 (2020): 110

<sup>18</sup> Martiman Prodjohamidjojo, *Hukum Acara Pengadilan Tata Usaha Negara* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1993), h. 38.

<sup>19</sup> Sariana Asri dan Sabri Samin, "Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah Di Kecamatan Kajang," *Siyasatuna: Jurnal Ilmiah Mahasiswa Siyasa Syariyyah*, vol. 1, No. 3(2020): h. 567.



Adaya perubahan konsep hukum yang diatur dalam UU Peratun, memperluas kompetensi PTUN. Perubahan yang paling mendasar menyangkut keputusan tata usaha negara. Selain adanya obyek sengketa baru berupa tindakan faktual, kompetensi PTUN menilai unsur penyalahgunaan wewenang (Pasal 21 UUAP) dan memeriksa permohonan keputusan fiktif positif (Pasal 53 UUAP), serta Kompetensi PTUN terhadap keputusan pejabat atau badan pemerintahan hasil upaya administratif sebagaimana diatur dalam Pasal 76 ayat (3) UUAP. Unsur-unsur Keputusan Tata Usaha Negara antara yang termuat dalam Pasal 1 angka 9 UU Peratun dengan Pasal 1 angka 7 UUAP berbeda. Keputusan Tata Usaha Negara ada 6 (enam) unsur sedangkan Keputusan Administrasi 3 (tiga) unsur. Perbedaan tersebut membawa konsekuensi luasnya kompetensi PTUN. Sejalan dengan pendapat J.J.H. Brugink semakin banyak unsur dalam suatu obyek sengketa maka semakin kecil ruang lingkup kompetensi pengadilan. Sebaliknya semakin sedikit unsur dalam obyek sengketa semakin luas kompetensi pengadilan.<sup>20</sup>

Undang-Undang Administrasi Pemerintahan (Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014) memberikan kewenangan kepada PTUN untuk menilai ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh badan atau pejabat pemerintahan. Ketentuan tersebut diatur didalam Pasal 21 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Pasal 21 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 menyebutkan: “Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dapat mengajukan permohonan kepada Pengadilan untuk menilai ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang dalam keputusan dan/atau tindakan”. *Beleid* tersebut muncul sebagai akibat dari tidak adanya forum pembelaan bagi badan atau pejabat pemerintahan yang diduga telah melakukan penyalahgunaan wewenang selain di ranah hukum pidana dan yang bersangkutan merasa menjadi korban kriminalisasi terhadap kebijakan pejabat publik.<sup>21</sup>

## 2. Upaya Administrasi dalam Penyelesaian Sengketa Kepegawaian

Upaya Administratif adalah suatu prosedur yang dapat ditempuh oleh seseorang atau badan hukum perdata apabila ia tidak puas terhadap suatu Keputusan Tata Usaha Negara, dan prosedur tersebut dilaksanakan di lingkungan pemerintahan sendiri dan

<sup>20</sup> Yodi Martono Wahyunadi, “Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Konteks Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan”, *Jurnal Hukum*, Vol. 5 No. 1 (2016): 141.

<sup>21</sup> Tri Cahya Indra Permana, “Peradilan Tata Usaha Negara Pasca Undang-Undang Administrasi Pemerintahan Ditinjau Dari Segi Access To Justice”, *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Vol. 4, No. 3 (2015): 432.

terdiri atas dua bentuk yaitu keberatan dan banding administratif. Upaya administrasi merupakan salah satu perlindungan hukum terhadap tindakan hukum Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dan upaya administratif adalah suatu prosedur yang dapat ditempuh oleh seseorang atau badan hukum perdata apabila tidak puas atau merasa dirugikan kepentingannya terhadap suatu keputusan tata usaha negara.

Upaya administratif terdiri dari dua bentuk, yaitu Keberatan dan Banding Administratif. Secara teoretis, Keberatan yaitu penyelesaian sengketa yang dilakukan sendiri oleh Pejabat atau Instansi yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara yang menjadi obyek sengketa, sedangkan Banding Administratif adalah penyelesaian sengketa yang dilakukan oleh Pejabat atau Instansi atasan atau Instansi lainnya dari yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara. Selanjutnya apabila belum merasa puas setelah menempuh upaya administratif tersebut barulah penyelesaian sengketa melalui Peradilan Tata Usaha Negara dapat ditempuh oleh Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang tidak puas terhadap hukuman disiplin yang dijatuhkan oleh pejabat yang berwenang.

Berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang Administrasi pemerintahan, upaya keberatan adalah upaya administrasi yang ditempuh oleh seseorang atau badan hukum perdata dengan mengajukan surat secara tertulis kepada badan atau pejabat yang mengeluarkan keputusan. Banding Administratif adalah upaya administratif yang dapat ditempuh oleh Pegawai Negeri Sipil yang tidak puas terhadap hukuman disiplin misalnya pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri atau pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS yang dijatuhkan oleh pejabat yang berwenang, yang diajukan kepada atasan pejabat yang berwenang menghukum atau kepada Badan Pertimbangan ASN (BPASN) dan Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK).<sup>22</sup>

Sengketa kepegawaian merupakan bagian dari sengketa Tata Usaha Negara (TUN). Namun penyelesaian sengketa kepegawaian memiliki karakteristik tersendiri yang membedakan dengan sengketa tata usaha negara pada umumnya. Sengketa-sengketa di bidang kepegawaian ada yang ditangani secara langsung oleh suatu Peradilan Tata Usaha Negara (Peratun), dan ada pula yang tidak dapat diselesaikan secara langsung oleh Peratun namun terlebih dahulu harus diselesaikan melalui suatu proses yang mirip dengan suatu proses peradilan, yang dilakukan oleh suatu tim atau oleh seorang pejabat di lingkungan pemerintahan. Proses tersebut dalam ilmu hukum disebut dengan peradilan semu (*pseudo rechtspraak*). Dikatakan sebagai peradilan semu, karena memenuhi unsur-

---

<sup>22</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2007), h. 304-305.



unsur layaknya suatu badan peradilan yaitu adanya peraturan, adanya pihak-pihak yang bersengketa, adanya pejabat yang berwenang menyelesaikan sengketa dan adanya sanksi,<sup>23</sup> karena proses peradilan tersebut dilaksanakan di dalam internal lingkungan pemerintahan, tetapi tata caranya sama dengan suatu badan peradilan.

Kegiatan peradilan dilakukan oleh suatu badan, komisi, dewan atau panitia, dan bukan dilaksanakan oleh lembaga peradilan independen di luar lingkungan pemerintahan (yudikatif). Peradilan semu ini disebut dengan Upaya Administratif, sedangkan untuk sengketa Tata Usaha Negara pada umumnya tidak tersedia upaya penyelesaian secara administratif. Yang dimaksud upaya administratif tersebut adalah prosedur yang ditempuh oleh Pegawai Negeri Sipil (PNS) apabila ia tidak puas terhadap suatu keputusan tata usaha negara yang diselesaikan di lingkungan pemerintahan sendiri.

Secara umum, upaya keberatan berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dilakukan dengan mekanisme sebagai berikut:<sup>24</sup>

- a. Keberatan diajukan secara tertulis kepada badan/pejabat yang telah mengeluarkan keputusan atau melakukan tindakan Tata Usaha Negara (TUN) yang dimaksud
- b. Keberatan diajukan paling lama 21 hari kerja sejak dikeluarkannya keputusan atau dilakukannya tindakan tersebut
- c. Badan/pejabat Tata Usaha Negara menyelesaikan upaya keberatan paling lama 10 hari kerja sejak diterimanya keberatan
- d. Badan/pejabat Tata Usaha Negara berwenang mengabulkan atau menolak keberatan.

Ketika keberatan dikabulkan maka badan/pejabat Tata Usaha Negara wajib menetapkan keputusan baru sesuai permohonan keberatan. Akan tetapi jika keberatan ditolak maka badan/pejabat Tata Usaha Negara harus menuangkan keputusan penolakan tersebut secara tertulis dan menyampaikannya kepada pemohon keberatan.

Upaya banding administratif berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dilakukan dengan mekanisme sebagai berikut:<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> R. Soemitro, *Naskah Singkat tentang Peradilan Administrasi di Indonesia*, (Bandung: Bina Cipta, 1997), h. 255-256.

<sup>24</sup> Firzhal Arzhi Jiwantara, "Upaya Administratif dan Penerapannya dalam Penyelesaian Sengketa Administrasi", *Jiwantara*, Vol. 34, No. 2 (2019), h. 138.

<sup>25</sup> Firzhal Arzhi Jiwantara, "Upaya Administratif dan Penerapannya dalam Penyelesaian Sengketa Administrasi", *Jiwantara*, Vol. 34, No. 2 (2019), h. 139.

- a. Banding administratif dilakukan apabila upaya keberatan yang telah ditempuh sebelumnya ditolak atau tidak memuaskan
- b. Banding administratif diajukan kepada atasan dari pejabat yang telah menetapkan keputusan yang dimaksud
- c. Tenggang waktu pengajuan banding administratif adalah 10 hari kerja sejak diterimanya keputusan atas permohonan keberatan
- d. Badan/pejabat Tata Usaha Negara menyelesaikan permohonan banding administratif paling lama 10 hari kerja sejak diterimanya banding tersebut
- e. Badan/pejabat Tata Usaha Negara berwenang mengabulkan atau menolak permohonan banding administratif.

Dalam hal banding administratif dikabulkan, maka badan/pejabat Tata Usaha Negara wajib menetapkan keputusan baru sesuai permohonan banding. Akan tetapi jika permohonan banding administratif ditolak maka badan/pejabat Tata Usaha Negara harus menuangkan keputusan penolakan tersebut secara tertulis dan menyampaikannya kepada pemohon banding.

### **3. Pertimbangan Hakim terhadap Upaya Administrasi dalam Putusan Nomor 122/G/2019/PTUN.Mks**

Berdasarkan eksepsi dari putusan, pokok permasalahan yang diajukan oleh Walikota (Tergugat) mengenai upaya administratif Penggugat cacat prosedural, Hakim menimbang bahwa sengketa ini merupakan sengketa Pegawai ASN, maka mengenai upaya administratif tersebut Majelis Hakim mengacu pada ketentuan dalam Pasal 48 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara *junctis* Pasal 129 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dan Pasal 2 Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif.

Hakim juga menimbang bahwa diketahui sampai saat ini, Peraturan Pemerintah (PP) sebagai peraturan pelaksana ketentuan Pasal 129 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara belumlah dibentuk dan diundangkan, sehingga ketentuan mengenai penerapan upaya administratif sebagaimana diatur di dalam Pasal 129 tersebut belum dapat diterapkan, namun demikian hal tersebut tidaklah menghilangkan kewajiban hukum Penggugat untuk menempuh terlebih dahulu upaya administratif sebagai sarana penyelesaian sengketa TUN/Administrasi Pemerintahan,

termasuk sengketa Pegawai ASN, sebagai sarana pertama (*praemium remidium*) sebelum mengajukan Gugatan ke Pengadilan sebagai sarana penyelesaian terakhir (*ultimum remidium*).

Berdasarkan hasil pemeriksaan selama proses persidangan yang diuraikan dalam putusan, terdapat fakta hukum Tergugat tidak memberikan jawaban/tanggapan secara tertulis atas keberatan yang diajukan oleh Penggugat, sehingga secara logika hukum, Hakim menimbang bahwa tidaklah dimungkinkan bagi Penggugat untuk mengajukan banding administratif karena salah satu prasyarat mengajukan banding administratif yakni adanya tanggapan/jawaban secara tertulis atas keberatan yang diajukan. Selain itu, berdasarkan penjelasan tersebut, diketahui bahwa sampai saat ini belum terbentuknya badan pertimbangan ASN, oleh karenanya Penggugat tidak dapat dibebani kewajiban hukum yang tidak mungkin dilaksanakannya, dengan demikian pengajuan gugatan Penggugat telah sesuai dengan prosedur berdasarkan ketentuan Pasal 2 Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif.

## KESIMPULAN

Pertimbangan hakim yang termuat dalam Putusan Nomor 122/G/2019/PTUN.Mks mengenai sengketa kepegawaian terdapat fakta hukum selama proses persidangan bahwa sikap Walikota tidak memberikan tanggapan atau jawaban secara tertulis atas keberatan yang diajukan oleh Penggugat. Berdasarkan pertimbangan Hakim bahwa sikap Walikota tersebut menyebabkan Penggugat tidak memiliki kewajiban hukum untuk menempuh upaya lanjutan berupa banding administratif sehingga upaya administratif yang diajukan oleh Penggugat dalam mengajukan gugatan ke PTUN Makassar telah sesuai secara prosedural berdasarkan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan.

## DAFTAR PUSTAKA

### Jurnal

- Andi Reni Anggraeni Ismail dan Muhammad Anis. “Peningkatan Perekonomian Desa Melalui Peran Bumdes Assingkerukengnge Perspektif Siyasa Syar’iyyah”. *Siyasatuna: Jurnal Ilmiah Mahasiswa Siyasa Syar’iyyah*, Vol. 3, No. 1 (2022): 96-107.
- Arisda Yanti dan Rahmiati. “Pengelolaan Bumdes dalam Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat Desa Kalebentang Kabupaten Takalar.” *Siyasatuna: Jurnal ilmiah mahasiswa siyasa syar’iyyah* 1, no. 3 (2020): 478-484.

- Azhar Hidayat dan Kurniati. "Tinjauan Siyasah Syar'iyah terhadap Upaya Perlindungan Sungai Parangkeke Kecamatan Tellulimpoe Kabupaten Sinjai." *Siyasatuna: Jurnal Ilmiah Mahasiswa Siyasah Syar'iyah* 3, no. 2 (2022): 434-443.
- Firzhal Arzhi Jiwantara, "Upaya Administratif dan Penerapannya dalam Penyelesaian Sengketa Administrasi", *Jiwantara*, Vol. 34, No. 2 (2019), h. 138.
- Firzhal Arzhi Jiwantara, "Upaya Administratif dan Penerapannya dalam Penyelesaian Sengketa Administrasi", *Jiwantara*, Vol. 34, No. 2 (2019), h. 139.
- Masra Wahyuni dan Andi Tenripadang, "Sengketa Kepegawaian Perspektif Siyasah Syar'iyah Analisis Putusan PTUN Makassar Nomor: 64/G/2020/Ptun.Mks", *Siyasatuna: Jurnal Ilmiah Mahasiswa Siyasah Syar'iyah*, Vol. 3, No. 3 (2022): 513.
- Miftahul Jannah dan Fatmawati, "Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Pemerintah Dalam Perspektif Hukum Tata Negara Islam", *Siyasatuna: Jurnal Ilmiah Mahasiswa Siyasah Syar'iyah*, Vol. 3, No. 1 (2022): h. 55.
- Muammar Salam dan Adriana Mustafa. "Menakar Upaya Penegakan Hukum Oleh Pemerintah Kota Makassar." *Siyasatuna: Jurnal Ilmiah Mahasiswa Siyasah Syar'iyah*, Vol. 2, No. 1 (2021): 117.
- Muten Nuna dkk, "Kewenangan Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Terhadap Putusan Pemberhentian Tidak Dengan Hormat", *University of Bengkulu Law Journal*, Vol. 5, No. 2 (2020): 110
- Nur Afifa Suciati dan Adriana Mustafa, "Tanggung Jawab Pemerintah Kabupaten Luwu Dalam Penanganan Fakir Miskin Telaah Siyasah Syar'iyah" *Siyasatuna: Jurnal Ilmiah Mahasiswa Siyasah Syar'iyah*, Vol. 4, no. 2 (2023): 2716-0394.
- Nur Meilinda Amir dan Muhammad Sabir, "Penerapan E-Court Pada Masa Pandemi Covid-19 Perspektif Siyasah Syar'iyah", *Siyasatuna: Jurnal Ilmiah Mahasiswa Siyasah Syar'iyah*, Vol. 3, No. 3 (2022): h. 551.
- Nurasti Parlina, "Regulasi dan Impelmentasi Wajib Menempuh Upaya Administrasi dalam Sengketa Administrasi di Pengadilan Tata Usaha Negara", *Jiwantara*, Vol. 36, No. 2 (2021), h. 165-166.
- Rusdinamin Syam dan Usman Jafar. "Peran Pemerintah Kabupaten Gowa Dalam Pelestarian Lingkungan Perspektif Siyasah Syar'iyah.", *Siyasatuna: Jurnal Ilmiah Mahasiswa Siyasah Syar'iyah* 1, no. 3 (2020): 462-467.
- Sariana Asri dan Sabri Samin, "Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah Di Kecamatan Kajang," *Siyasatuna: Jurnal Ilmiah Mahasiswa Siyasah Syariyyah*, vol. 1, No. 3(2020): h. 567.
- Siti Fatwah dan Kusnadi Umar. "Penerapan Sistem E-Court di Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar Perspektif Siyasah Syar'iyah." *Siyasatuna: Jurnal Ilmiah Mahasiswa Siyasah Syar'iyah*, Vol. 1, No. 3 (2020): 582- 593.
- Tajuddin Salamon dan Thahir Maloko. "Perlindungan Hukum Terhadap Pekerja Borongan Pada Cv. Limpo Mega Karsa (Telaah Hukum Islam)" *Siyasatuna: Jurnal Ilmiah Mahasiswa Siyasah Syar'iyah*, Vol. 2, No. 2 (2021): 499-509.
- Tri Cahya Indra Permana, "Peradilan Tata Usaha Negara Pasca Undang-Undang Administrasi Pemerintahan Ditinjau Dari Segi Access To Justice", *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Vol. 4, No. 3 (2015): 432.
- Wulan Febriyanti Putri Suyanto, Hamzah Hasan, dan Abdul Rahman Sakka, "Penerapan Uang Paksa Dalam Pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Perspektif Siyasah Syar'iyah", *Siyasatuna: Jurnal Ilmiah Mahasiswa Siyasah Syar'iyah*, Vol. 3, No. 3 (2022): 478.
- Yodi Martono Wahyunadi, "Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Konteks Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan", *Jurnal Hukum*, Vol. 5 No. 1 (2016): 141.

### **Buku**

Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Sinar Harapan, 2003), h. 51.

Martiman Prodjohamidjojo, *Hukum Acara Pengadilan Tata Usaha Negara* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1993), h. 38.

R. Soemitro, *Naskah Singkat tentang Peradilan Administrasi di Indonesia*, (Bandung: Bina Cipta, 1997), h. 255-256.

Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2007), h. 304-305.

S. F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2011), h. 102.

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peratun

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Setelah Menempuh Upaya Administratif