

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG PENGADILAN TATA USAHA

NEGARA DAN SENGKETA KEPEGAWAIAN

Istilah Tata Usaha Negara di sebagian lingkungan perguruan tinggi dikenal dengan nama “administrasi negara”, alasannya karena istilah Tata Usaha Negara lebih sempit daripada Istilah administrasi negara itu sendiri.² Hukum administrasi adalah keseluruhan ketentuan yang mengikat alat-alat perlengkapan negara, baik tinggi maupun rendah, setelah alat-alat itu menggunakan kewenangan-kewenangan ketatanegaraan.

Bagi Indonesia keinginan untuk memiliki Peradilan Administrasi Negara sebetulnya sudah ada sejak zaman pemerintahan Belanda. Namun, keinginan itu selalu kandas di tengah perjalanan karena berbagai alasan. Keinginan itu baru terwujud pada penghujung tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, pada tanggal 29 Desember 1986.

Pada mulanya penyebutan istilah ini bermacam-macam, antara lain Peradilan Administrasi Negara, Peradilan Tata Usaha Pemerintahan, Peradilan Tata Usaha Negara. Namun, setelah berlakunya UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang sekarang sudah mengalami perubahan menjadi UU Nomor 51 Tahun 2009, istilah yang digunakan bisa Peradilan Tata Usaha Negara atau Peradilan Administrasi Negara.

² Victor S, Soedibyo, 1992. *Pokok-Pokok Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta. PT Rineka Cipta, hlm 16.

A. Tentang Pengadilan Tata Usaha Negara

1. Dasar Hukum Pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara

Pada mulanya dasar konstitusional pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara ini adalah Pasal 24 Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi:³

- a. Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain Badan Kehakiman menurut undang-undang.
- b. Susunan dan kekuasaan badan-badan kehakiman itu diatur dengan undang-undang.

Sebagai peraturan pelaksanaan dari pasal 24 Undang-Undang Nomor 14 tahun 1970 sebagaimana diubah dalam Undang-Undang Nomor 4 tahun 2004 tentang ketentuan-ketentuan Pokok kekuasaan kehakiman disebutkan bahwa Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh Pengadilan dalam lingkungan:⁴

1. Peradilan Umum.
2. Peradilan Agama.
3. Peradilan militer.
4. Peradilan Tata Usaha Negara.

Dari bunyi pasal tersebut di atas jelaslah bahwa dasar hukum pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara yang bebas dan mandiri ternyata cukup kuat, sama halnya dengan ketiga Peradilan lainnya yang sudah lama ada yaitu Peradilan Umum, Peradilan Agama dan Peradilan Militer.

³ Rozali, Abdullah, 2004. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta. PT Raja Grafindo Persada, hlm 13.

⁴ Jimly Assiddiqie, 2007. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, PT Bhuana Populer, hlm 513.

Berdasarkan ketentuan Pasal 145 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang menyatakan bahwa undang-undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan dan penerapannya diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah selambat-lambatnya lima tahun sejak undang-undang ini diundangkan. Pada tanggal 14 Januari 1991 diundangkanlah Peraturan Pemerintah Nomor 7 tahun 1991 tentang Penerapan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Semenjak itu mulailah 5 buah Pengadilan Tata Usaha Negara dan 3 buah Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara yang sudah dibentuk sebelumnya menjalankan tugasnya masing-masing.

Setelah reformasi, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 mengalami perubahan tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara itu merupakan salah satu undang-undang yang mengatur bahwa perlu dilakukan perubahan di lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung. Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara telah meletakkan dasar kebijakan bahwa segala urusan mengenai peradilan umum, baik menyangkut teknis yudisial maupun nonyudisial yaitu urusan organisasi, administrasi, dan finansial di bawah Mahkamah Agung. Kebijakan tersebut bersumber dari kebijakan yang ditentukan oleh Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman sebagaimana dikehendaki oleh Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Perubahan penting lainnya atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yaitu: 5

1. Penguatan pengawasan hakim, baik pengawasan internal oleh Mahkamah Agung maupun pengawasan eksternal atas perilaku hakim yang dilakukan oleh Komisi Yudisial dalam menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim;
2. Memperketat persyaratan pengangkatan hakim, baik hakim pada Pengadilan;
3. Tata Usaha Negara maupun hakim pada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara antara lain melalui proses seleksi hakim yang dilakukan secara transparan, akuntabel, dan partisipatif serta harus melalui proses atau lulus pendidikan hakim;
4. Pengaturan mengenai pengadilan khusus dan hakim ad hoc.
5. Pengaturan mekanisme dan tata cara pengangkatan dan pemberhentian hakim;
6. Kesejahteraan hakim;
7. Transparansi putusan dan limitasi pemberian salinan putusan;
8. Transparansi biaya perkara serta pemeriksaan pengelolaan dan pertanggungjawaban biaya perkara;
9. Bantuan hukum; dan
10. Majelis Kehormatan Hakim dan kewajiban hakim untuk menaati Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim.

2. Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara

Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara menurut Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 jauh lebih sempit lagi, karena tidak semua perkara yang pokok sengketanya terletak di lapangan Hukum Publik (Hukum Tata Usaha Negara) dapat diadili di Peradilan Tata Usaha Negara. Menurut ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, Keputusan Tata Usaha Negara yang dapat digugat di Peradilan Tata Usaha Negara, haruslah memenuhi syarat-syarat:⁵

1. Bersifat tertulis, hal ini diperlukan untuk memudahkan pembuktian.

Pengertian tertulis disini bukanlah dalam arti bentuk formalnya, melainkan

cukup tertulis, asal saja:

- a. Jelas Badan atau Pejabat Tata Usaha yang mengeluarkannya;
- b. Jelas isi dan maksud tulisan tersebut yang menimbulkan hak dan kewajiban;
- c. Jelas kepada siapa tulisan ini ditujukan.

Mengenai syarat tertulis ini ada pengecualiannya sebagai mana dalam pasal 3 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, yaitu:

- a. Apabila Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan, sedangkan hal itu menjadi kewajibannya, maka hal tersebut disamakan dengan Keputusan Tata Usaha Negara;

⁵ R. Wiyono, 2008. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm 180. 24.

- b. Jika suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan yang dimohon, sedangkan jangka waktu sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dimaksud telah lewat, maka Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tersebut dianggap telah menolak mengeluarkan keputusan yang dimaksud;
 - c. Dalam hal peraturan perundang-undangan yang bersangkutan tidak menentukan jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), maka setelah lewat jangka waktu empat bulan sejak diterimanya permohonan, Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan dianggap telah mengeluarkan keputusan penolakan.
2. Bersifat kongkrit, artinya obyek yang diputus dalam Keputusan Tata Usaha Negara itu berwujud tertentu atau dapat ditentukan.;
 3. Bersifat individual, artinya Keputusan Tata Usaha Negara itu tidak ditujukan untuk umum, tetapi ditujukan untuk orang-orang atau badan hukum perdata tertentu. Jadi tidak berupa suatu peraturan yang berlaku umum;
 4. Bersifat final, artinya sudah definitif dan karenanya dapat menimbulkan akibat hukum, atau ketetapan yang tidak membutuhkan lagi persetujuan dari instansi atasannya.

Di samping mengadili pada tingkat pertama sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam pasal 48 Undang-Undang Nomor 5

Tahun 1986, Pengadilan Tinggi Tata usaha Negara juga berwenang (Pasal 51. UPTN):⁶

1. Memeriksa dan memutus sengketa Tata Usaha Negara di tingkat Banding;
2. Memeriksa dan memutus di tingkat pertama dan terakhir sengketa kewenangan mengadili antara Pengadilan Tata Usaha Negara di dalam daerah hukumnya.

Kewenangan Pengadilan untuk menerima, memeriksa, memutus menyelesaikan perkara yang diajukan kepadanya yang dikenal dengan kompetensi atau kewenangan mengadili. PTUN mempunyai kompetensi menyelesaikan sengketa tata usaha negara di tingkat pertama. Sedangkan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT.TUN) untuk tingkat banding. Akan tetapi untuk sengketa-sengketa tata usaha negara yang harus diselesaikan terlebih dahulu melalui upaya administrasi berdasarkan Pasal 48 Undang-Undang Nomor 51 tahun 2009 perubahan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986.

Dalam Pasal 48 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 jo Undang- Undang No. 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, disebutkan sebagai berikut :

1. Dalam hal suatu Badan/Pejabat Tata Usaha Negara diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administratif sengketa Tata Usaha Negara tertentu, maka sengketa

⁶ *Ibid*

Tata Usaha Negara tersebut harus diselesaikan melalui upaya administratif yang tersedia;

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

Ada beberapa cara untuk mengetahui kompetensi dari suatu pengadilan untuk memeriksa, mengadili dan memutus suatu perkara: pertama, dapat dilihat dari pokok sengketanya (*geschilpunt, fundamentum petendi*); kedua, dengan melakukan pembedaan atas atribusi (*absolute competentie atau attributie van rechtsmacht*) dan delegasi (*relatieve competentie atau distributie van distributie van rechtsmacht*); ketiga, dengan melakukan pembedaan atas kompetensi absolut dan kompetensi relatif.⁷

Pertama, dilihat dari pokok sengketanya, apabila pokok sengketanya terletak dalam lapangan hukum privat, maka sudah tentu yang berkompetensi adalah hakim biasa (hakim pengadilan umum). Apabila pokok sengketanya terletak dalam lapangan hukum publik, maka sudah tentu yang berkompetensi adalah administrasi negara yang berkuasa (hakim PTUN).

Kedua, dengan melakukan pembedaan atas kewenangan mengadili dengan pembagian kompetensi atas atribusi (*absolute competentie* atau *attributie van rechtsmacht*) dan delegasi (*relatieve competentie* atau *distributie van rechtsmacht*) dapat dijelaskan sebagai berikut:

⁷ Zairin Harahap, 1997, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, hlm 28.

1. Atribusi, yang berkaitan dengan pemberian wewenang yang bersifat bulat (absolut) mengenai materinya, yang dapat dibedakan:
 - a. Secara horizontal, yaitu wewenang yang bersifat bulat dan melekat dari suatu jenis pengadilan terhadap jenis pengadilan lainnya, yang mempunyai kedudukan sederajat/ setingkat. Contoh: Pengadilan Administrasi terhadap Pengadilan Negeri (umum), Pengadilan Agama atau Pengadilan Militer;
 - b. Secara vertical, yaitu wewenang yang bersifat bulat dan melekat dari suatu jenis pengadilan lainnya, yang secara berjenjang atau hirarki mempunyai kedudukan lebih tinggi. Contoh: Pengadilan Negeri (umum) terhadap Pengadilan Tinggi dan Mahkamah Agung.
2. Distribusi, yang berkaitan dengan pembagian wewenang yang bersifat terinci (relatif) di antara badan-badan yang sejenis mengenai wilayah hukum. Contoh; antara Pengadilan Negeri Bandung dengan Pengadilan Negeri antara lain di Garut, Tasikmalaya dan Ciamis.

Ketiga, adalah pembagian atas Kompetensi absolut dan Kompetensi relatif. *Kompetensi absolut* adalah menyangkut kewenangan badan peradilan apa yang memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara. Kompetensi dari Peradilan Tata Usaha Negara adalah untuk memeriksa, mengadili dan memutuskan sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara akibat dikeluarkannya suatu keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian dan tidak dikeluarkannya suatu keputusan yang dimohonkan seseorang sampai batas waktu yang ditentukan dalam suatu peraturan

perundangundangan, sedangkan hal itu telah merupakan kewajiban badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan.

Kompetensi relatif, adalah kewenangan dari pengadilan sejenis, yang mana yang berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara yang bersangkutan. Dalam kaitannya dengan Peradilan Tata Usaha Negara, maka kompetensi relatifnya adalah menyangkut kewenangan peradilan tata usaha negara yang mana yang berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tersebut. Apakah PTUN Ujung Pandang, Surabaya, Semarang, Bandung, Jakarta, Palembang, atau Medan, dan sebagainya.⁸ Berkaitan dengan kompetensi PTUN tersebut di atas, dalam pasal 77 UU PTUN disebutkan:

1. Eksepsi tentang kewenangan absolut pengadilan dapat diajukan setiap waktu selama pemeriksaan, dan meskipun tidak ada eksepsi tentang kewenangan absolut pengadilan apabila hakim mengetahui hal itu, ia karena jabatannya wajib menyatakan bahwa pengadilan tidak berwenang mengadili sengketa yang bersangkutan;
2. Eksepsi tentang kewenangan relatif pengadilan diajukan sebelum disampaikan jawaban atas pokok sengketa, dan eksepsi tersebut harus diputus sebelum pokok sengketa diperiksa;
3. Eksepsi lain yang tidak mengenai kewenangan pengadilan hanya dapat diputus bersama dengan pokok sengketa.

⁸ *Ibid*, hlm 30.

Dengan demikian, eksepsi terhadap kompetensi relatif dari PTUN, harus disampaikan tergugat sebelum memberikan jawaban atas pokok sengketa, apabila eksepsi itu disampaikan setelah memberikan jawaban atas pokok sengketa, maka eksepsi tersebut tidak lagi dapat diterima.

Keberadaan Peradilan Tata Usaha Negara bukan untuk mencari-cari kesalahan, apalagi mengurangi kewibawaan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, tetapi justru sebaliknya agar terbinanya aparatur yang mampu menjadi alat yang efisien, efektif, bersih dan berwibawa dan selalu berdasarkan hukum serta bersih dari kolusi, korupsi dan nepotisme juga dilandasi semangat serta sikap pengabdian untuk masyarakat di dalam menjalankannya tugasnya. Di lain pihak juga tindakan yang tidak tepat dari Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Oleh karenanya Peradilan Tata Usaha Negara dibentuk untuk menyelesaikan sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum privat dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara akibat pelaksanaan atau penggunaan wewenang pemerintahan yang dilakukan oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang menimbulkan benturan kepentingan, perselisihan, atau sengketa dengan warga masyarakat atau badan hukum privat, atau sengketa dengan warga masyarakat atau badan hukum privat dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.

Susunan Peradilan Tata Usaha Negara sama halnya dengan Peradilan Umum, terdiri dari dua tingkat Peradilan, yaitu:

1. Pengadilan Tata Usaha Negara, yang merupakan Peradilan Tingkat Pertama;
2. Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, yang merupakan Peradilan Tingkat Banding.

Sama halnya dengan ketiga Peradilan lain, Peradilan Tata Usaha Negara juga berpuncak pada Mahkamah Agung, sebagai Peradilan Negara tertinggi yang berfungsi antara lain sebagai Peradilan Kasasi.

Susunan Pengadilan sesuai dengan pasal 8 Undang-Undang Nomor 51 tahun 2009 terdiri atas:

1. Pimpinan;
2. Hakim Anggota;
3. Panitera;
4. Sekretaris.

Tujuan dari Peradilan Tata Usaha Negara adalah untuk mengembangkan dan memelihara administrasi negara yang tepat menurut hukum, atau tepat menurut Undang-Undang, ataupun tepat secara efektif maupun berfungsi secara efisien.⁹ Faktor terpenting untuk mendukung efektifitas peranan pemerintah adalah faktor makna kontrol Yudisial dengan spesifikasi karakteristiknya. Hal tersebut, mendasari konsepsi mengenai Peradilan Tata Usaha Negara yang merupakan pelembagaan kontrol yudisial terhadap tindakan pemerintah. Pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia tidak akan mencontoh belaka pada sistem Peradilan Tata Usaha

⁹ Victor S, Soedibyo, 1992. *Pokok-Pokok Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta, PT Rineka Cipta, hlm 11.

Negara di Negara lain. Akan tetapi disesuaikan dengan kebutuhan situasi dan kondisi serta perkembangan di Indonesia, bahkan akan diciptakan sistem sendiri yang sesuai dengan kebutuhan dan keadaan di Indonesia yang berfalsafah Pancasila.

Final draft Rancangan Undang-Undang tentang Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, pada tahun 1982 berada dalam taraf penggodogan dan telah dibahas di muka forum DPR dengan banyak mendapat tanggapan yang positif, walaupun ternyata kemudian pihak Panitia Khusus (pansus) Rancangan Undang-Undang masih belum dan tidak dapat menyelesaikan tugasnya dalam masa persidangan DPR terakhir periode 1977-1982, karena keterbatasan waktu dan beratnya materi yang harus dibahas. Pada bulan April 1986 Pemerintah sekali lagi menyampaikan Rancangan Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang telah disempurnakan kepada DPR periode masa bhakti 1982-1987, Undang-Undang tersebut menjadi Undang-Undang.

Dan pada akhirnya tahun 1990 Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta dibentuk berdasarkan Keppres Nomor : 52 Tahun 1990, tanggal 30 Oktober 1990 dan PP No. 41 Tahun 1991 tentang Pembentukan Pengadilan Tata Usaha Negara di Jakarta, Medan dan Ujung Pandang serta dirubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang No 51 Tahun 2009 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

3. Keputusan Tata Usaha Negara

Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkrit, individual dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Jenis-jenis Keputusan Tata Usaha Negara/ KTUN (*Beschikking*) menurut doktrin (pendapat/ teori para pakar administrasi Negara) terdapat berbagai rumusan, antara lain menurut P. De Haan (Belanda), dalam bukunya:

“Bestuursrecht in de Sociale Rechtsstaat”, (Philipus M. Hadjon; 2002) dikelompokkan sebagai berikut:¹⁰

1. KTUN Perorangan dan Kebendaan (*Persoonlijk en Zakelijk*)

- a. KTUN perorangan adalah keputusan yang diterbitkan kepada seseorang berdasarkan kualitas pribadi tertentu, dimana hak yang timbul tidak dapat dialihkan kepada orang lain. Contoh : SK PNS, SIM, dan sebagainya;
- b. KTUN kebendaan adalah keputusan yang diterbitkan berdasarkan kualitas kebendaan atau status suatu benda sebagai obyek hak, dimana hak yang timbul dapat dialihkan kepada orang lain. Contoh: Sertifikat Hak atas Tanah, BPKP/STNK kendaraan bermotor, dan sebagainya.

¹⁰ Ujang Abdullah, “Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara dalam Sistem Peradilan di Indonesia”, artikel diakses pada 1 Juni 2015 dari http://www.ptun.palembang.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=575&Itemid=294.

2. KTUN Deklaratif dan Konstitutif (*Rechtsvastellend en Rechtsscheppend*)
 - a. KTUN deklaratif adalah keputusan yang sifatnya menyatakan atau menegaskan adanya hubungan hukum yang secara riil sudah ada. Contoh: Akta Kelahiran, Akta Kematian, dan sebagainya;
 - b. KTUN konstitutif adalah keputusan yang menciptakan hubungan hukum baru yang sebelumnya tidak ada, atau sebaliknya memutuskan hubungan hukum yang ada. Contoh : Akta Perkawinan, Akta Perceraian, dan sebagainya.
3. KTUN Bebas dan Terikat (*Vrij en Gebonden*) KTUN bebas adalah keputusan yang didasarkan atas kebebasan bertindak (*Freis Ermessen/ Discretionary Power*) dan memberikan kebebasan bagi pelaksanaannya untuk melakukan penafsiran atau kebijaksanaan. Contoh: SK Pemberhentian PNS yang didasarkan hukuman disiplin yang telah diatur secara jelas dan rinci di dalam perundang-undangan.
4. KTUN yang membebankan dan yang menguntungkan (*Belastend en Begunstigend*)
 - a. KTUN yang member beban adalah keputusan yang memberikan kewajiban. Contoh : SK tentang Pajak, Restribusi, dan lain-lain;
 - b. KTUN yang menguntungkan adalah keputusan yang memberikan keuntungan bagi pihak yang dituju. Contoh : SK pemutihan pembayaran pajak yang telah kadaluwarsa.

5. KTUN Seketika dan Permanen (*Einmaligh en Voortdurend*)

- a. KTUN seketika adalah keputusan yang masa berlakunya hanya sekali pakai. Contoh : Surat ijin pertunjukan hiburan, music, olahraga, dll.
- b. KTUN pemanen adalah keputusan yang masa berlakunya untuk selamalamanya, kecuali ada perubahan atau peraturan baru.

Contoh : Sertifikat Hak Milik Undang-Undang Nomor 51 tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara:

1. Keputusan Tata Usaha Negara Positif (Pasal 1 angka (3)) Yaitu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundangundangan yang berlaku, bersifat konkrit, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau Badan Hukum Perdata;
2. Keputusan Tata Usaha Negara Fiktif (Pasal 3 angka (1)) Yaitu keputusan Tata Usaha Negara yang seharusnya dikeluarkan oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara menurut kewajibannya tetapi ternyata tidak diterbitkan, sehingga menimbulkan kerugian bagi seseorang atau Badan Hukum Perdata. Contoh : Dalam kasus kepegawaian, seorang atasan berkewajiban membuat DP3 atau mengusulkan kenaikan pangkat bawahannya, tetapi atasannya tidak melakukan;
3. Keputusan Tata Usaha Negara Fiktif Negatif (Pasal 3 ayat (2)) Yaitu keputusan Tata Usaha Negara yang dimohonkan seseorang atau Badan

Hukum Perdata, tetapi tidak ditanggapi atau tidak diterbitkan oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan. Sehingga dianggap bahwa Badan/Pejabat Tata Usaha Negara telah mengeluarkan keputusan penolakan (negatif). Contoh : Pemohon IMB, KTP, Sertifikat, dan sebagainya apabila dalam jangka waktu yang ditentukan tidak dijawab/diterbitkan, maka dianggap jelas-jelas menerbitkan keputusan Tata Usaha Negara yang menolak.

Dalam praktek administrasi pemerintahan terdapat beberapa KTUN yang berpotensi menimbulkan sengketa Tata Usaha Negara, yaitu antara lain :

1. Keputusan tentang perijinan

Secara yuridis suatu ijin adalah merupakan persetujuan yang diberikan pemerintah (Badan/Pejabat TUN) kepada seseorang atau Badan Hukum Perdata untuk melakukan aktivitas tertentu. Menurut Philipus M. Hadjon ada 5 tujuan diadakannya perijinan pada pokoknya adalah untuk:

- a. Mengarahkan atau mengendalikan aktivitas tertentu (misal: ijin prinsip, IMB, ijin pertambangan, ijin perusahaan hutan, ijin berburu, dan sebagainya);
- b. Mencegah bahaya atau gangguan (misal: gangguan/ *Hinder Ordonatie*, amdal, dan sebagainya);
- c. Melindungi obyek tertentu (misal: ijin masuk obyek wisata, cagar budaya, dan sebagainya);

- d. Distribusi benda atau barang langka (misal: ijin trayek, ijin perdagangan satwa langka, dan sebagainya);
 - e. Seleksi orang atau aktivitas tertentu (misal: SIM, ijin memiliki senjata api, ijin penelitian, dan sebagainya).
2. Keputusan tentang status hukum, hak dan kewajiban
- a. Status hukum perorangan atau badan hukum, misalnya akta kelahiran, akta kematian, akta pendirian/pembubaran badan hukum, KTP, Ijasah, sertipikat (Tanda Lulus Ujian), dll;
 - b. Hak/ kewajiban perorangan atau badan hukum terhadap suatu barang atau jasa, misalnya pemberian/pencabutan hak atas tanah, hak untuk melakukan pekerjaan, dan sebagainya.
3. Keputusan tentang kepegawaian.
- a. Keputusan tentang mutasi PNS, dimana pegawai yang dimutasi keberatan karena merasa dirugikan, menghambat karier atau karena mutasi itu dianggap sebagai hukuman disiplin terselubung;
 - b. Keputusan tentang hukuman disiplin PNS, dimana pegawai yang bersangkutan menganggap hukuman itu tidak sesuai dengan prosedur atau tidak adil;
 - c. Keputusan tentang pemberhentian PNS, misalnya dalam rangka perampingan pegawai atau likuidasi suatu instansi, dan sebagainya.

Menurut ketentuan pasal 35 Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 8 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian:

- b. Sengketa kepegawaian diselesaikan melalui Peradilan Tata Usaha Negara;
- c. Sengketa kepegawaian sebagai akibat pelanggaran terhadap peraturan disiplin PNS diselesaikan melalui upaya banding administratif kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEG).

4. Ketentuan Hukum Acara dalam Gugatan dan Pemeriksaan Perkara Sengketa Tata Usaha Negara

Gugatan adalah permohonan yang berisi tuntutan terhadap Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dan diajukan ke Pengadilan untuk mendapatkan putusan (Pasal 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986). 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 (Pasal 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986).

Dalam proses gugatan, biasanya ada pihak-pihak yang mengajukan gugatan disebut Penggugat, dan pihak yang menerima gugatan atau menjadi alamat / sasaran gugatan disebut Tergugat. Penggugat, menurut Pasal 53 ayat (1) UU No.5 Tahun 1986 adalah seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dan dapat mengajukan gugatan tertulis kepada Pengadilan yang berwenang

berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau rehabilitasi.

Pasal 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menyatakan bahwa Tergugat adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan berdasarkan wewenang yang ada padanya atau yang dilimpahkan kepadanya, yang digugat oleh orang atau badan hukum perdata. Hukum acara pengadilan tata usaha Negara merupakan hukum acara yang secara bersama-sama diatur dengan hukum materilnya di dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986. Ada beberapa ciri khusus yang membedakan antara Pengadilan Tata Usaha Negara dengan Pengadilan lainnya, yaitu:

- 1) Peranan hakim yang aktif karena ia dibebani tugas untuk mencari kebenaran materil;
- 2) Adanya ketidakseimbangan antara kedudukan Penggugat dan Tergugat (Pejabat Tata Usaha Negara). Dengan mengingat hal ini maka perlu diatur adanya kompensasi, karena diasumsikan bahwa kedudukan Penggugat (orang atau badan hukum perdata), adalah dalam posisi yang lebih lemah dibandingkan Tergugat selaku pemegang kekuasaan publik;
- 3) Sistem pembuktian yang mengarah kepada pembuktian bebas;
- 4) Gugatan di Pengadilan tidak mutlak bersifat menunda pelaksanaan Keputusan tata Usaha Negara yang digugat;

- 5) Putusan hakim tidak boleh melebihi tuntutan Penggugat, tetapi dimungkinkan membawa Penggugat ke dalam keadaan yang lebih buruk sepanjang hal ini diatur dalam Undang-undang;
- 6) Putusan hakim tidak hanya berlaku bagi para pihak yang bersengketa, tetapi juga berlaku bagi pihak-pihak yang terkait;
- 7) Para pihak yang terlibat dalam sengketa harus didengar penjelasannya sebelum hakim membuat putusannya.
- 8) Dalam mengajukan gugatan harus ada kepentingan dari sang Penggugat;
- 9) Kebenaran yang dicapai adalah kebenaran materiil enggan tujuan menyalarkan, menyasikan, menyeimbangkan kepentingan perseorangan dengan kepentingan umum.

Sengketa Tata Usaha Negara dikenal dengan dua macam cara antara lain:

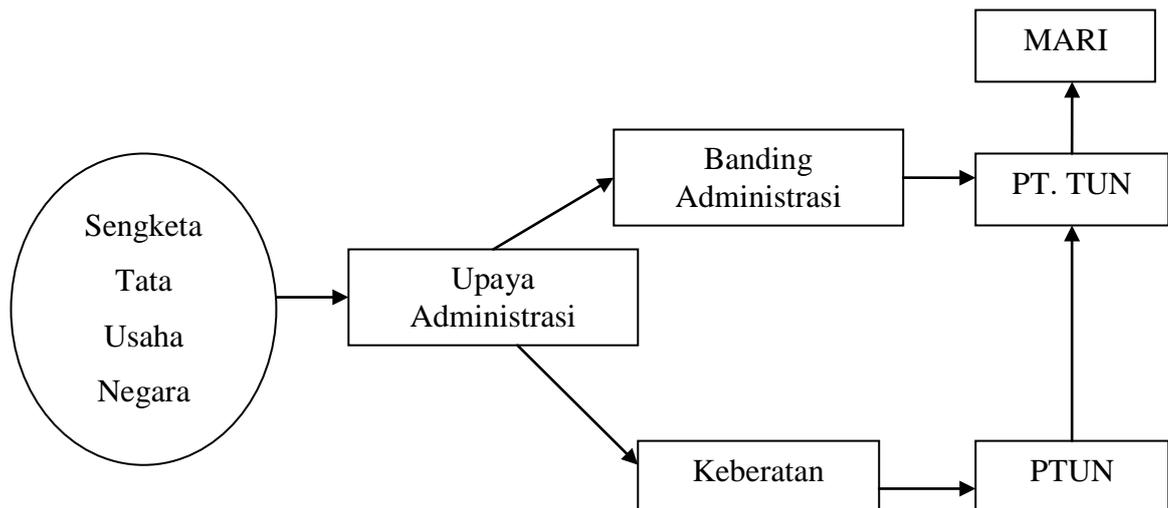
- a. Melalui Upaya Administrasi (vide Pasal 48 jo Pasal 51 ayat 3 UU no. 5 tahun 1986)

Upaya administrasi adalah suatu prosedur yang dapat ditempuh dalam menyelesaikan masalah sengketa Tata Usaha Negara oleh seseorang atau badan hukum perdata apabila ia tidak puas terhadap suatu Keputusan tata Usaha Negara, dalam lingkungan administrasi atau pemerintah sendiri.

Bentuk upaya administrasi:

1. Banding Administratif, yaitu penyelesaian upaya administrasi yang dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari yang mengeluarkan Keputusan yang bersangkutan;

2. Keberatan, yaitu penyelesaian upaya administrasi yang dilakukan sendiri oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan itu.



Gambar 1
Bagan Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara

- b. Melalui Gugatan (vide Pasal 1 angka 5 jo Pasal 53 UU no. 5 tahun 1986)

Apabila di dalam ketentuan perundang-undangan yang berlaku tidak ada kewajiban untuk menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara tersebut melalui Upaya Administrasi, maka seseorang atau Badan Hukum Perdata tersebut dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara.

Subjek atau pihak-pihak yang berperkara di Pengadilan Tata Usaha Negara ada 2 pihak, yaitu:

- 1) Pihak penggugat, yaitu seseorang atau Badan Hukum Perdata yang merasa kepentingannya dirugikan dengan dikeluarkannya

Keputusan tata Usaha Negara oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara baik di pusat atau di daerah;

- 2) Pihak Tergugat, yaitu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan berdasarkan wewenang yang ada padanya atau yang dilimpahkan kepadanya.

Hak penggugat:

1. Mengajukan gugatan tertulis kepada PTUN terhadap suatu Keputusan Tata Usahan Negara. (Pasal 53);
2. Didampingi oleh seorang atau beberapa orang kuasa (Pasal 57);
3. Mengajukan kepada Ketua Pengadilan untuk bersengketa cuma-cuma (Pasal 60);
4. Mendapat panggilan secara sah (Pasal 65);
5. Mengajukan permohonan agar pelaksanaan keputusan TUN itu ditunda selama pemeriksaan sengketa TUN sedang berjalan, sampai ada putusan pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap (Pasal 67);
6. Mengubah alasan yang mendasari gugatannya hanya sampai dengan replik asal disertai alasan yang cukup serta tidak merugikan kepentingan tergugat (Pasal 75 ayat 1);
7. Mencabut jawaban sebelum tergugat memberikan jawaban (Pasal 76 ayat 1);

8. Mempelajari berkas perkara dan surat-surat resmi lainnya yang bersangkutan di kepaniteraan dan membuat kutipan seperlunya (Pasal 81);
9. Membuat atau menyuruh membuat salinan atau petikan segala surat pemeriksaan perkaranya, dengan biaya sendiri setelah memperoleh izin Ketua Pengadilan yang bersangkutan (Pasal 82);
10. Mengemukakan pendapat yang terakhir berupa kesimpulan pada saat pemeriksaan sengketa sudah diselesaikan (Pasal 97 ayat 1);
11. Mencantumkan dalam gugatannya permohonan kepada Pengadilan supaya pemeriksaan sengketa dipercepat dalam hal terdapat kepentingan penggugat yang cukup mendesak yang harus dapat disimpulkan dari alasan-alasan permohonannya (Pasal 98 ayat 1);
12. Mencantumkan dalam gugatannya permohonan ganti rugi (Pasal 120);
13. Mencantumkan dalam gugatannya permohonan rehabilitasi (Pasal 121);
14. Mengajukan permohonan pemeriksaan banding secara tertulis kepada Pengadilan Tinggi TUN dalam tenggang waktu empat belas hari setelah putusan Pengadilan TUN diberitahukannya secara sah (Pasal 122);
15. Menyerahkan memori banding dan atau kontra memori banding serta surat keterangan bukti kepada Panitera Pengadilan TUN dengan ketentuan bahwa salinan memori banding dan atau kontra memori

banding diberikan kepada pihak lainnya dengan perantara Panitera Pengadilan (Pasal 126 ayat 3);

16. Mengajukan permohonan pemeriksaan kasasi secara tertulis kepada MA atas suatu putusan tingkat terakhir Pengadilan (Pasal 131);

17. Mengajukan permohonan pemeriksaan peninjauan kembali kepada MA atas suatu putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap (Pasal 132).

Kewajiban penggugat:

Membayar uang muka biaya perkara (Pasal 59)

Hak tergugat:

1. Didampingi oleh seorang atau beberapa orang kuasa (Pasal 57);
2. Mendapat panggilan secara sah (Pasal 65);
3. Mengubah alasan yang mendasari jawabannya hanya sampai dengan duplik asal disertai alasan yang cukup serta tidak merugikan kepentingan penggugat (Pasal 75 ayat 2);
4. Apabila tergugat sudah memberikan jawaban atas gugatan, pencabutan gugatan oleh penggugat akan dikabulkan oleh pengadilan hanya apabila disetujui tergugat (Pasal 76 ayat 2);
5. Mempelajari berkas perkara dan surat-surat resmi lainnya yang bersangkutan di kepaniteraan dan membuat kutipan seperlunya (Pasal 81);
6. Mengemukakan pendapat yang terakhir berupa kesimpulan pada saat pemeriksaan sengketa sudah diselesaikan (Pasal 97 ayat 1);

7. Bermusyawarah dalam ruangan tertutup untuk mempertimbangkan segala sesuatu guna putusan sengketa tersebut (Pasal 97 ayat 2);
8. Mengajukan permohonan pemeriksaan banding secara tertulis kepada Pengadilan Tinggi TUN dalam tenggang waktu empat belas hari setelah putusan Pengadilan TUN diberitahukannya secara sah (Pasal 122);
9. Menyerahkan memori banding dan atau kontra memori banding serta surat keterangan bukti kepada Panitera Pengadilan TUN dengan ketentuan bahwa salinan memori banding dan atau kontra memori banding diberikan kepada pihak lainnya dengan perantara Panitera Pengadilan (Pasal 126 ayat 3);
10. Mengajukan permohonan pemeriksaan kasasi secara tertulis kepada MA atas suatu putusan tingkat terakhir Pengadilan (Pasal 131);
11. Mengajukan permohonan pemeriksaan peninjauan kembali kepada MA atas suatu putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap (Pasal 132).

Kewajiban tergugat:

- 1) Dalam hal gugatan dikabulkan, badan/pejabat TUN yang mengeluarkan Keputusan TUN wajib (Pasal 97 ayat 9):
 - a. Mencabut Keputusan TUN yang bersangkutan; atau
 - b. Mencabut Keputusan TUN yang bersangkutan dan menerbitkan Keputusan TUN yang baru;

c. Menerbitkan Keputusan TUN dalam hal gugatan didasarkan pada Pasal 3

- 2) Apabila tidak dapat atau tidak dapat dengan sempurna melaksanakan putusan Pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap disebabkan oleh berubahnya keadaan yang terjadi setelah putusan Pengadilan dijatuhkan dan atau memperoleh kekuatan hukum tetap, ia wajib memberitahukannya kepada Ketua Pengadilan dan penggugat (Pasal 117 ayat 1);
- 3) Memberikan ganti rugi dalam hal gugatan penggugat atas permohonan ganti rugi dikabulkan oleh Pengadilan (Pasal 120);
- 4) Memberikan rehabilitasi dalam hal gugatan penggugat atas permohonan rehabilitasi dikabulkan oleh Pengadilan (Pasal 121).

Apabila gugatan dikabulkan, maka hakim yang mengadili perkara tersebut dapat menjatuhkan sanksi kepada badan atau pejabat tata usaha negara yang digugat, yaitu kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (8) Undang-Undang No 5 Tahun 1986 berupa :

- a. Mencabut Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan. Pasal 116 Undang-Undang No 5 Tahun 1986, memberi kesempatan kepada badan atau pejabat Tata Usaha Negara untuk secara sukarela melaksanakan keputusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap dalam tenggang waktu paling lama 4 bulan sejak putusan diterimanya. Apabila tenggang waktu yang ditetapkan tersebut telah lewat, maka keputusan Tata Usaha

Negara yang disengketakan itu tidak mempunyai kekuatan hukum dengan sendirinya. Ini terjadi secara otomatis apabila tergugat tidak bersedia untuk mencabut keputusannya, jadi terhitung sejak saat itu keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu tidak menimbulkan akibat hukum lagi;

- b. Pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan dan menerbitkan keputusan Tata Usaha Negara yang baru;
- c. Penerbitan keputusan Tata Usaha Negara yang dimohonkan, dalam hal gugatan didasarkan pada Pasal 3 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986.

Apabila pengadilan memutuskan agar badan atau pejabat Tata Usaha Negara (tergugat) untuk mencabut keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan dan menerbitkan keputusan Tata Usaha Negara yang baru atau keputusan Tata Usaha Negara yang dimintakan (Pasal 116 jo Pasal 97 ayat 9 huruf b dan c jo Pasal 3 Undang-Undang No 5 Tahun 1986), maka seorang badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan diberi kesempatan selama 3 bulan untuk mencabut keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan tersebut dan menerbitkan keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan tersebut dan menerbitkan Keputusan Tata Usaha negara yang baru, atau mengabulkan keputusan Tata Usaha Negara yang dimohonkan oleh penggugat secara sukarela. Tetapi, seandainya badan atau pejabat Tata Usaha Negara (tergugat) tidak melaksanakan kewajibannya

tersebut, maka setelah lewat waktu 3 bulan, penggugat dapat menyampaikan permasalahan itu kepada ketua pengadilan, agar memerintahkan tergugat untuk melaksanakan putusan tersebut. Apabila juga tidak dilaksanakan, maka ketua pengadilan mengajukan hal tersebut kepada instansi atau tergugat menurut jenjang jabatan. Selain kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 maka terhadap badan atau pejabat Tata Usaha Negara (tergugat) juga dapat diberikan pembebanan ganti rugi kompensasi dan rehabilitasi.

a. Ganti rugi

Menurut Pasal 120 jo Pasal 97 ayat (10) dan Pasal 117 Undang-Undang No 5 Tahun 1986, ganti rugi adalah pembayaran sejumlah uang kepada orang atau badan hukum perdata atau beban Tata Usaha Negara karena adanya kerugian material yang diderita oleh penggugat. Pengaturan mengenai ganti kerugian diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah No 43 Tahun 1991. Ganti rugi tersebut menjadi tanggungan tergugat, yang untuk tingkat pusat dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), sedangkan untuk daerah dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Sementara ganti rugi yang menjadi tanggungan badan tata usaha lainnya menjadi beban keuangan yang dikelola badan itu sendiri. Besarnya ganti rugi minimal Rp. 250.000,00 dan maksimal Rp. 5.000.000,00

b. Kompensasi

Menurut Pasal 1 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991, kompensasi adalah pembayaran sejumlah uang kepada orang atas beban badan tata usaha negara oleh kaerena putusan Pengadilan Tata Usaha Negara di bidang kepegawaian tidak dapat atau tidak dengan sempurna dilaksanakan oleh Badan Tata usaha Negara. Kompensasi ini diatur dalam Pasal 117 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 dan pelaksanaannya diatur dalam Peraturan Pemerintah No 43 Tahun 1991, Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 9 sampai dengan Pasal 16. Dalam hal tergugat tidak melaksanakan kewajibannya sebagaimana diatur dalam Pasal 97 ayat (9) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang disebabkan karena berubahnya keadaan setelah putusan pengadilan dijatuhkan dan atau memperoleh kekuatan hukum tetap, maka tergugat wajib memberitahukan hal itu kepada ketua pengadilan yang memutus perkara itu dan kepada penggugat. Besarnya kompensasi itu minimal Rp. 100.000,00 dan maksimum Rp. 2.000.000,00 yang penentuannya haruslah dengan memperhatikan keadaan yang nyata dari penggugat dan tergugat. Mengenai besarnya kompensasi ini tidak akan berubah, sekalipun ada tenggang waktu antara tanggap ditetapkannya dengan waktu pembayarannya.

c. Rehabilitasi

Jika gugatan berkaitan dengan bidang kepegawaian Pasal 97 ayat 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 maka dapat berisi tentang adanya rehabilitasi terhadap nama baik dan kedudukan penggugat seperti sebelum adanya Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan. Putusan pengadilan yang berisi rehabilitasi hanya ada pada sengketa Tata Usaha Negara di bidang kepegawaian saja. Rehabilitasi merupakan pemulihan hak penggugat dalam kemampuan, kedudukan, harkat dan martabatnya sebagai pegawai negeri seperti semula sebelum diterbitkannya Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan tersebut.

B. Tentang Sengketa Kepegawaian

1. Pengertian Sengketa Tata Usaha Negara

Pasal 1 angka (10) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 menyebutkan, 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. Mengacu pada rumusan di atas, dapat disimpulkan bahwa unsur-unsur sengketa Tata Usaha Negara terdiri dari:

- a) Subyek yang bersengketa adalah orang atau badan hukum privat di satu pihak dan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara di lain pihak;

b) Obyek sengketa adalah keputusan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.

Sebagai Jabatan TUN yang memiliki kewenangan pemerintah, sehingga dapat menjadi pihak yang tergugat dalam sengketa TUN dapat dikelompokkan dalam:¹¹

1. Instansi resmi pemerintah yang berada di bawah presiden sebagai kepala eksekutif;
2. Instansi-instansi dalam lingkungan kekuasaan negara di luar lingkungan eksekutif yang berdasarkan peraturan perundang-undangan, melaksanakan suatu urusan pemerintahan;
3. Badan-badan hukum privat yang didirikan dengan maksud untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan;
4. Instansi-instansi yang merupakan kerja sama antara pemerintahan dan pihak swasta yang melaksanakan tugas-tugas pemerintahan;
5. Lembaga-lembaga hukum swasta yang melaksanakan tugas-tugas pemerintahan.

Obyek sengketa TUN adalah keputusan yang dikeluarkan oleh badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.

Mengacu pada rumusan di atas, dapat disimpulkan bahwa unsur-unsur sengketa Tata Usaha Negara terdiri dari:

1. Subyek yang bersengketa adalah orang atau badan hukum privat di satu pihak dan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara di lain pihak,

¹¹ A.Siti Soetami, 2007, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Bandung, PT. Refika Aditama, hlm 5.

2. Obyek sengketa adalah keputusan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.¹²

2. Pengertian Sengketa Kepegawaian

Sengketa kepegawaian adalah salah satu jenis Sengketa Administasi Negara (Sengketa Tata Usaha Negara) yang bersifat intern, karena para pihak dalam sengketa ini adalah sama-sama berkedudukan sebagai Pejabat/Badan Tata Usaha Negara.¹³

Menurut Soegeng Prijodarminto, merupakan suatu sengketa yang timbul sebagai akibat ditetapkannya Keputusan Tata Usaha Negara di bidang kepegawaian oleh badan atau pejabat yang berwenang mengenai kedudukan, hak dan kewajiban atau pembinaan pegawai negeri sipil.¹⁴ Sengketa kepegawaian merupakan sengketa tata usaha negara, sebagaimana diketahui suatu sengketa Tata Usaha Negara adalah Keputusan (*beschikking*). Di dalam sengketa kepegawaian objek yang konkritnya adalah Keputusan di bidang kepegawaian. Oleh karena itu tanpa terbitnya suatu Keputusan Kepegawaian tidak dapat terjadi sengketa kepegawaian.¹⁵

¹² W. Riawan Tjandra, 2002 . *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, hlm 7.

¹³ Adrian e. Rompis dan abi m. Radjab, *Perbandingan Penyelesaian Sengketa Kepegawaian Melalui Gugatan Di Peradilan Tata Usaha Negara Dan Upaya Banding Administrasi Di Badan Pertimbangan Kepegawaian*, Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS VOL.6, No.1 Juni 2012.

¹⁴ Soegeng Prijodarminto, 1993. *Sengketa Kepegawaian sebagai Bagian dari Sengketa Tata Usaha Negara*, Pradnya Paramita, Jakarta, hlm 12.

¹⁵ Ibid

Pengertian pegawai dikaitkan dalam pengertian Sengketa kepegawaian sebagaimana dijelaskan Soegeng Prijodarminto di atas hanyalah pengertian sempit tentang pegawai yang hanya membatasi pegawai negeri sipil saja. Sebagaimana diketahui sengketa kepegawaian yang dimintakan penyelesaian ke PTUN bukanlah Pegawai Negeri Sipil (PNS) saja.

Berdasarkan pengertian pegawai di dalam UU Nomor 8 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian dan dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian memang dijelaskan secara stipulatif (penetapan makna yang diberikan oleh UU) tentang pengertian dari pegawai negeri sipil saja, yakni Pasal 1 bagian a Undang-Undang Nomor 8 tahun 1974 jo Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999.

Sebagaimana dinyatakan SF Marbun dan Moh. Mahfud MD, di samping pengertian stipulatif tersebut di atas ada beberapa golongan pegawai yang sebenarnya bukan pegawai negeri menurut UU No 8 tahun 1974 tetapi dalam hal-hal tertentu dianggap sebagai dan diperlakukan sama dengan pegawai negeri artinya di samping pengertian yang stipulatif itu ada perluasan pengertian yang hanya berlaku untuk hal-hal tertentu.¹⁶

Sengketa kepegawaian dapat terjadi akibat dikeluarkannya suatu Keputusan Tata Usaha Negara (*Beschikking*) dalam urusan kepegawaian,

¹⁶ S.F. Marbun, 1997. *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, hlm 102

yang dalam praktek kepegawaian sehari-hari banyak dikenal dalam bentuk Surat Keputusan (SK) dari pejabat tertentu, seperti: SK Pengangkatan Pegawai, SK Pemberhentian Pegawai baik atas permohonan sendiri maupun bukan atas permohonan sendiri, SK Mutasi, SK Penjatuhan Sanksi Administrasi Kepegawaian, SK Penjatuhan Hukuman Disiplin PNS, dan lain-lain.

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara disebutkan bahwa sengketa Kepegawaian terjadi apabila seorang Pegawai Negeri yang mendapatkan SK, merasa mendapatkan kerugian sebagai akibat dari dikeluarkannya SK tersebut, dalam hal ini yang bersangkutan akan memposisikan dirinya sebagai penggugat.

Sebelum Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dicabut, penyelesaian sengketa kepegawaian diatur dalam Pasal 35 Undang-Undang ini, 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. (PP No. 24 Tahun 2011 tentang BAPEK)

Setelah Undang-Undang ASN disahkan, penyelesaian sengketa pegawai ASN diatur dalam Pasal 129 Undang-Undang ASN 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.

Pada Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian menyebutkan dalam ayat (1) bahwa PTUN berwenang dalam menyelesaikan sengketa kepegawaian sedangkan dalam Undang-Undang ASN tidak menyebutkan secara langsung tentang kewenangan PTUN dalam menyelesaikan sengketa Pegawai ASN hanya menitik beratkan pada penyelesaian sengketa melalui upaya Administratif yang pelaksanaannya akan diberlakukan setelah ada peraturan pemerintah dibuat.

Dari uraian di atas terlihat bahwa cara penyelesaian sengketa kepegawaian dapat ditempuh melalui dua jalur, pertama melalui PTUN untuk sengketa yang tidak berhubungan dengan disiplin pegawai negeri dan kedua

melalui BAPEK (sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 melalui Badan Pertimbangan ASN, mengenai mekanisme dan tata kerja Badan Pertimbangan ASN belum ada aturan lebih lanjut).

Artinya berdasarkan ketentuan UU Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian ada 2 (dua) jalur yang dapat ditempuh oleh seorang Pegawai Negeri yang merasa dirugikan akibat dikeluarkannya sebuah SK yang menyangkut dirinya secara langsung, yaitu:

1. Pada Peradilan Tata Usaha Negara (berdasarkan Undang Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara); Sengketa kepegawaian yang diproses disini adalah sengketa-sengketa kepegawaian yang tidak berhubungan dengan penjatuhan pelanggaran aturan disiplin pegawai negeri. Proses ini dimulai dengan Gugatan di tingkat Pengadilan Tata Usaha Negara untuk pemeriksaan tingkat pertama, kemudian dapat berlanjut di Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN) untuk pemeriksaan tingkat banding, sampai kemudian dapat juga berlanjut di Mahkamah Agung untuk pemeriksaan tingkat kasasi bahkan Upaya Peninjauan Kembali;
2. Pada Badan Pertimbangan Kepegawaian, Sengketa kepegawaian yang diproses disini berkaitan dengan penjatuhan pelanggaran Disiplin Pegawai Negeri, proses ini disebut sebagai upaya banding administratif. Terhadap keputusan BAPEK, dalam hal ini diartikan sebagai putusan banding administratif, dapat dilakukan upaya hukum

lebih lanjut, yaitu mengajukan Gugatan di Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, sebagai pemeriksaan tingkat pertama sekaligus, dan kemudian dapat dilanjutkan ke pemeriksaan tingkat Kasasi di Mahkamah Agung.

Berdasarkan aturan-aturan yang ada berkenaan dengan penyelesaian sengketa kepegawaian secara khusus (UU Kepegawaian, Peraturan Pemerintah Nomor 53 tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai selanjutnya disebut PP Disiplin Pegawai, PP No. 24 Tahun 2011 tentang BAPEK) dan aturan-aturan terkait penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara (Sengketa Administrasi) secara umum (UU Peradilan Tata Usaha Negara), dapat disimpulkan bahwa penanganan sengketa kepegawaian baik yang berhubungan dengan pelanggaran Disiplin Pegawai Negeri ataupun yang tidak berhubungan dengan pelanggaran Disiplin Pegawai Negeri, pada akhirnya akan bermuara pada Peradilan Tata Usaha Negara.

3. Penyelesaian Sengketa Kepegawaian berdasarkan Hukum Positif di Indonesia

a. Penyelesaian Melalui Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK) berdasarkan UU No 43 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian

Setelah menunggu lebih dari 11 tahun sejak diberlakukannya UU No 43 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, akhirnya Peraturan Pemerintah tentang Badan Pertimbangan Kepegawaian dapat ditetapkan

melalui PP Nomor 24 Tahun 2011. Peraturan Pemerintah tentang Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK) ini merupakan amanat Pasal 35 ayat (2) UU No 43 Tahun 1999 yang memerintahkan pengaturan lebih lanjut mengenai BAPEK melalui Peraturan Pemerintah.

Dalam kurun waktu 11 tahun tersebut praktis pengaturan secara khusus mengenai BAPEK masih mengacu pada peraturan lama yaitu Keputusan Presiden Nomor 67 Tahun 1980 tentang Badan Pertimbangan Kepegawaian, sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Presiden Nomor 71 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden Nomor 67 Tahun 1980 tentang Badan Pertimbangan Kepegawaian. Dengan ditetapkannya PP No 24 Tahun 2011 ini, maka Keppres No 67 Tahun 1980 sebagaimana telah diubah dengan Keppres No 71 Tahun 1998 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Peraturan Pemerintah tentang BAPEK penting untuk diketahui oleh setiap PNS, karena ia merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari upaya penyelesaian sengketa di bidang kepegawaian sebagaimana tertuang dalam Pasal 35 ayat (2) UU No 43 Tahun 1999 yang menyatakan bahwa “Sengketa kepegawaian sebagai akibat pelanggaran terhadap peraturan disiplin Pegawai Negeri Sipil diselesaikan melalui upaya banding administratif kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian.” Berdasarkan Pasal 35 tersebut dapat ditarik beberapa unsur penting yang mendasari peran BAPEK dalam penyelesaian sengketa kepegawaian, yaitu:

- a) Bahwa sengketa kepegawaian yang dapat diselesaikan melalui BAPEK terbatas pada lingkup sengketa mengenai pelanggaran peraturan disiplin pegawai yang diatur dalam PP No 53 Tahun 2010. Sedangkan terhadap sengketa kepegawaian diluar dari apa yang diatur dalam PP No 53 Tahun 2010 diselesaikan melalui jalur Peradilan Tata Usaha Negara (Pasal 35 ayat (1) UU No 43 Tahun 1999).
- b). Bahwa penyelesaian sengketa melalui BAPEK merupakan banding administratif. Pengertian 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 (Pasal 1 angka 8 PP No 53 Tahun 2010). Berdasarkan pengertian tersebut, banding administratif hanya dapat diajukan apabila seorang PNS dijatuhi hukuman disiplin:
- (1) Pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS tidak atas permintaan sendiri
 - (2) Pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS yang dijatuhkan oleh pejabat yang berwenang menghukum.

Dengan demikian, tidak semua hukuman disiplin dapat diajukan banding administratif. Terhadap hukuman disiplin diluar dari kedua hal diatas, dapat mengajukan upaya administratif melalui mekanisme “keberatan”. Ketentuan mengenai upaya administratif

dengan keberatan diatur dalam Pasal 34 PP No 53 Tahun 2010. Muatan dalam PP No 24 tahun 2011 terdiri dari 17 Pasal dan 6 bab. Beberapa hal pokok yang diatur dalam PP No 24 Tahun 2011 antara lain: Kedudukan BAPEK berada dibawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Tugas BAPEK yaitu:

- a. Memberikan pertimbangan kepada Presiden atas usul penjatuhan hukuman disiplin berupa pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah, pembebasan dari jabatan, pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri, dan pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS, bagi PNS yang menduduki jabatan struktural eselon I dan pejabat lain yang pengangkatan dan pemberhentiannya oleh Presiden
- b. Memeriksa dan mengambil keputusan atas banding administratif dari PNS yang dijatuhi hukuman disiplin berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri atau pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS oleh pejabat pembina kepegawaian dan/atau gubernur selaku wakil pemerintah.

Pengajuan banding administratif dilaksanakan dengan ketentuan:

- a) Diajukan secara tertulis kepada BAPEK dan tembusannya disampaikan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian atau Gubernur selaku Wakil Pemerintah yang memuat alasan dan/atau bukti sanggahan.

- b) Diajukan paling lama 14 (empat belas) hari, terhitung sejak tanggal surat keputusan hukuman disiplin diterima.
- c) Banding administratif yang diajukan melebihi tenggang waktu 14 (empat belas) hari sejak tanggal surat keputusan hukuman disiplin diterima, tidak dapat diterima.
- d) Pejabat Pembina Kepegawaian atau Gubernur selaku Wakil Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2), wajib memberikan tanggapan dan/atau bukti pelanggaran disiplin yang disampaikan kepada BAPEK paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak tanggal diterimanya tembusan banding administratif.
- e) Apabila Pejabat Pembina Kepegawaian atau Gubernur selaku Wakil Pemerintah tidak memberikan tanggapan dalam waktu 21 (dua puluh satu) hari sejak tanggal diterimanya tembusan banding administratif, BAPEK mengambil keputusan terhadap banding administratif berdasarkan bukti yang ada.
- f) BAPEK wajib memeriksa dan mengambil keputusan dalam waktu paling lama 180 (seratus delapan puluh) hari sejak diterimanya banding administratif. Keputusan BAPEK bersifat mengikat dan wajib dilaksanakan oleh semua pihak yang terkait.

Dengan berlakunya PP No 24 Tahun 2011 tentang BAPEK diharapkan menjadi angin segar bagi penyelesaian sengketa pelanggaran disiplin PNS khususnya saat mengajukan banding administratif. Setidaknya hal-hal pokok yang tertuang dalam

peraturan ini seperti aspek kedudukan, tugas, mekanisme banding administratif pada BAPEK serta kekuatan keputusannya menjadi lebih jelas. Dengan demikian peraturan ini dapat menjadi pedoman yang memudahkan setiap pegawai yang terlibat dalam sengketa disiplin pegawai namun tidak puas dengan keputusan dan berniat mengajukan banding administratif

Sesuai dengan Keputusan Presiden Nomor 71 Tahun 1998, salah satu tugas BAPEK adalah memeriksa dan mengambil keputusan mengenai keberatan yang diajukan oleh PNS yang berpangkat Pembina golongan ruang IV/b ke bawah, tentang hukuman disiplin yang dijatuhkan kepadanya berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980, sepanjang mengenai hukuman disiplin pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri dan pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS.

Keanggotaan BAPEK terdiri dari Menteri PAN sebagai ketua merangkap anggota, Badan Kepegawaian Negara sebagai sekretaris merangkap anggota, Menteri Sekretaris Negara sebagai anggota, Jaksa Agung sebagai anggota, Kepala Badan Intelijen Negara sebagai anggota, Direktur Hukum dan Perundang undangan Departemen Hukum dan HAM sebagai anggota, Ketua pengurus pusat Korpri sebagai anggota.

BAPEK melaksanakan sidang sekurang kurangnya satu kali dalam satu bulan. Bapek wajib menyelesaikan dan mengambil

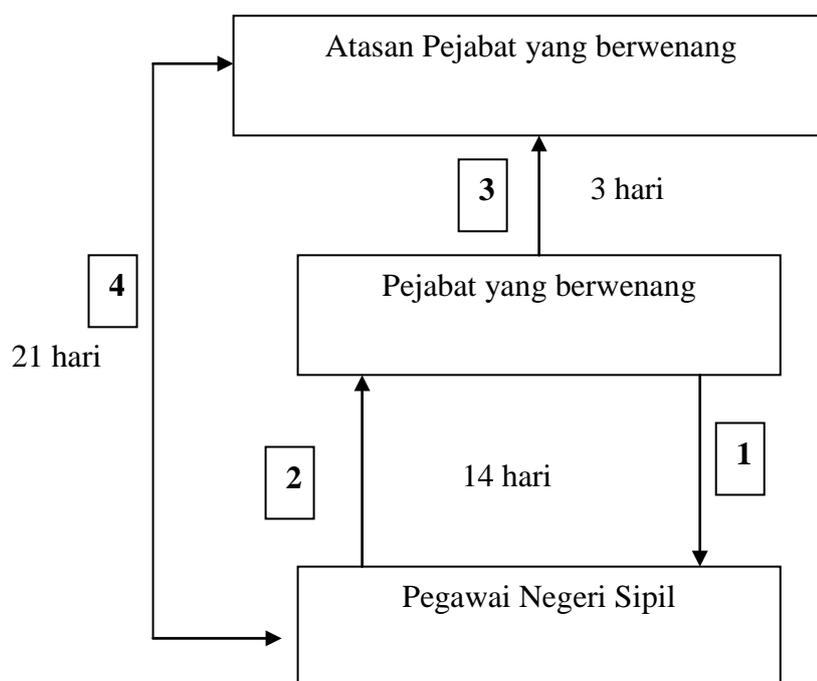
keputusan atas keberatan yang diajukan PNS selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah tanggapan dan bahan kelengkapan diterima. Dalam hal tanggapan dan bahan yang diterima dari pejabat yang berwenang menghukum tidak dilaksanakan, Bapek dapat mengambil keputusan atas keberatan yang diajukan dari PNS yang bersangkutan.

Kelengkapan berkas pengajuan keberatan atas keputusan hukuman disiplin kepada Bapek harus dilampirkan :

- 1) Permohonan dari PNS yang bersangkutan atau kuasa hukumnya.
- 2) Tanggapan dari pejabat yang berwenang menghukum.
- 3) Salinan sah keputusan hukuman disiplin.
- 4) Salinan sah BAP/LHP/Bahan pertimbangan lain yang diperlukan.
- 5) Tanda terima surat keputusan hukuman disiplin.

Keputusan BAPEK adalah mengikat dan wajib dilaksanakan oleh semua pihak yang bersangkutan. Namun upaya tersebut masih dapat dilakukan banding melalui mekanisme hukum dan perundang undangan yang berlaku, yaitu melalui Peradilan Tata Usaha Negara. Selama proses pengajuan keberatan kepada BAPEK, maka yang bersangkutan masih berstatus PNS. Berdasarkan surat Kepala BAKN Nomor K.99-6/V.5-55 tanggal 30 Agustus 1988, ditegaskan bahwa PNS yang dijatuhi hukuman disiplin berupa pemberhentian sebagai PNS dan mengajukan keberatan kepada BAPEK, gaji dan hak-hak kepegawaian yang bersangkutan masih harus tetap dibayarkan.

Berikut merupakan diagram yang menunjukkan mekanisme pengajuan keberatan atas hukuman disiplin pegawai.



Gambar 1. Mekanisme Pengajuan Keberatan

Berdasarkan gambar tersebut dapat dilihat mekanisme pengajuan keberatan atas hukuman disiplin bagi pegawai. Dapat dilihat bahwa keberatan diajukan setelah pegawai mendapat hukuman disiplin dari pejabat yang berwenang. Keberatan diajukan pada pejabat yang berwenang dalam jangka waktu 14 hari dan pejabat yang berwenang akan meneruskan keberatan yang diajukan pada atasan pejabat yang berwenang selambat-lambatnya 3 hari. Atas keberatan yang diajukan tersebut, maka atasan pejabat yang berwenang akan

menindaklanjuti dan memberi keputusan selambat-lambatnya dalam waktu 21 hari.

Terkait dengan sengketa kepegawaian yang berkaitan dengan hukuman disiplin, pegawai yang bersangkutan terlebih dahulu menggunakan sarana administrasi yang ada. Sarana administrasi tersebut yaitu melalui BAPEK. PNS yang dijatuhkan hukuman disiplin sedang dan berat, berhak mengajukan keberatan ke BAPEK sesuai dengan prosedur yang ditetapkan. Pengajuan keberatan ke BAPEK tersebut diajukan pada pejabat yang berwenang menghukum dan disertai alasan jelas serta memuat tanggapan maupun data lain dalam jangka waktu 14 hari.¹⁷

b. Penyelesaian Sengketa Kepegawaian Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

Setelah Undang-Undang ASN disahkan, penyelesaian sengketa pegawai ASN diatur dalam Pasal 129 Undang-Undang ASN 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.

¹⁷ Sri Hartini dkk, 2008. *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Sinar Grafika, hlm 152

- 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.

Berdasarkan ketentuan tersebut dapat dilihat bahwa penyelesaian sengketa kepegawaian dalam Undang-Undang ASN hanya diselesaikan melalui upaya administratif dan tidak melalui PTUN, sedangkan sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (10) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara bahwa sengketa kepegawaian termasuk sengketa tata usaha negara, ini dapat dimaknai bahwa penyelesaian sengketa kepegawaian dapat juga melalui PTUN, dan juga banding administratifnya tidak dilakukan lagi melalui BAPEK sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Kepegawaian (Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian).

Ketentuan Pasal 129 ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dinyatakan banding administratif diajukan kepada Badan Pertimbangan ASN. Ketentuan itu menunjukkan bahwa dalam ketentuan Undang-Undang ASN, kedudukan dan fungsi BAPEK akan digantikan oleh Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara. Permasalahannya adalah mengenai Badan Pertimbangan ASN belum ada penjelasan dan aturan

lebih lanjut, maka sesuai dengan apa yang tercantum dalam Pasal 139 bahwa semua peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari undang-undang tentang kepegawaian sebelumnya dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dan belum diganti berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014.