

**UPAYA BANDING ADMINISTRATIF ATAS PUTUSAN
BADAN PERTIMBANGAN APARATUR SIPIL
NEGARA TERHADAP PEGAWAI NEGERI SIPIL
YANG DI JATUHI HUKUMAN PEMBERHENTIAN
SECARA TIDAK HORMAT**

SKRIPSI

**Disusun Dalam Rangka Pemenuhan
Tugas Akhir Mahasiswa**

Oleh:

**ALIEF ARDIAN
NPM: 2006200290**



UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATRA UTARA
MEDAN
2025**



FAKULTAS HUKUM

Akreditasi Unggul Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 174/SK/BAN-PT/AAL-PT/PT III/2024

Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 – 66224567 Fax. (061)6625474-6631003

https://umsu.ac.id rektor@umsu.ac.id umsumedan umsumedan umsumedan umsumedan

Bila menjawab surat ini agar disebutkan
Nama dan tanggalnya

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

BERITA ACARA UJIAN MEMPERTAHANKAN SKRIPSI SARJANA BAGI MAHASISWA PROGRAM STRATA I

Panitia Ujian Sarjana Strata-1 Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dalam Sidangnya yang diselenggarakan pada hari **Selasa**, Tanggal **22 April 2025**, Jam 08.30 WIB sampai dengan selesai, setelah Mendengar, Melihat, Memperhatikan, Menimbang:

MENETAPKAN

NAMA : ALIEF ARDIAN
NPM : 2006200290
PRODI / BAGIAN : HUKUM/ HUKUM ACARA
JUDUL SKRIPSI : UPAYA BANDING ADMINISTRATIF ATAS PUTUSAN BADAN
PERTIMBANGAN APARATUR SIPIL NEGARA TERHADAP
PEGAWAI NEGERI SIPIL YANG DI JATUHI HUKUMAN
PEMBERHENTIAN SECARA TIDAK HORMAT

Dinyatakan : (A-) Lulus Yudisium Dengan Predikat **Sangat Baik**
() Lulus Bersyarat, memperbaiki / Ujian Ulang
() Tidak Lulus

Setelah lulus dinyatakan berhak dan berwenang mendapatkan gelar **Sarjana Hukum (S.H)** Dalam Bagian **Hukum ACARA**.

PANITIA UJIAN

Ketua

Assoc. Prof. Dr. FAISAL, S.H., M.Hum
NIDN. 0122087502

Sekretaris

Assoc. Prof. Dr. ZAINUDDIN, S.H., M.H
NIDN. 0118047901

Anggota Penguji:

1. Assoc. Prof. Dr Surya Perdana, S.H., M.Hum
2. Assoc. Prof Rahmat Ramadhani S.H., M.H
3. Benito Asdhe Kodiyat S.H., M.H

1.
2.
3.



FAKULTAS HUKUM

Akreditasi Tinggi Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 174/SK/BAN-PT/Ak-Pg/PT III/2024

Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 – 66224567 Fax. (061)6625474-6631003
<https://umsu.ac.id> rektor@umsu.ac.id [umsumedan](https://www.facebook.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.instagram.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.youtube.com/umsumedan)

Bila menjawab surat ini agar disebutkan
Nomor dan tanggalnya

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

PENETAPAN HASIL UJIAN SKRIPSI MAHASISWA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA

Berdasarkan Berita Acara Ujian Skripsi yang dilaksanakan pada hari **Selasa** tanggal **22 April 2025**. Panitia Ujian Skripsi Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dengan ini menetapkan bahwa :

Nama : ALIEF ARDIAN
NPM : 2006200290
Prodi/Bagian : HUKUM/ HUKUM ACARA
Judul Skripsi : UPAYA BANDING ADMINISTRATIF ATAS PUTUSAN BADAN PERTIMBANGAN APARATUR SIPIL NEGARA TERHADAP PEGAWAI NEGERI SIPIL YANG DI JATUHI HUKUMAN PEMBERHENTIAN SECARA TIDAK HORMAT
Penguji : 1. Assoc. Prof Rahmat Ramadhani S.H., M.H NIDN:0111088002
2. Benito Asdhe Kodiyat S.H., M.H NIDN:0110128801
3. Assoc. Prof. Dr Surya Perdana, S.H., M.Hum NIDN:0011066204

Lulus, dengan nilai A-, Predikat Sangat Baik

Oleh karenanya dinyatakan berhak menggunakan gelar **Sarjana Hukum (S.H)**.

Ditetapkan di Medan
Tanggal, 22 April 2025

PANITIA UJIAN

Ketua

Sekretaris

Assoc. Prof. Dr. Faisal, S.H.M.Hum.
NIDN: 0122087502

Assoc. Prof. Dr. Zainuddin, S.H.,M.H
NIDN: 0118047901

PENGESAHAN SKRIPSI

Judul : UPAYA BANDING ADMINISTRATIF ATAS PUTUSAN
BADAN PERTIMBANGAN APARATUR SIPIL NEGARA
TERHADAP PEGAWAI NEGERI SIPIL YANG DI JATUHI
HUKUMAN PEMBERHENTIAN SECARA TIDAK HORMAT

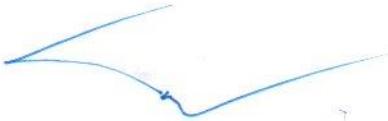
Nama : ALIEF ARDIAN

Npm : 2006200290

Prodi / Bagian : Hukum / Hukum Acara

Skripsi tersebut diatas telah diujikan oleh Dosen Penguji Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara pada tanggal 22 April 2025.

Dosen Penguji

| | | |
|---|--|---|
|  |  |  |
| <u>Assoc. Prof. Dr. Surya Perdana, S.H., M.Hum.</u> NIDN: 0011066204 | <u>Assoc. Prof. Rahmat Ramadhani S.H., M.H.</u> NIDN: 0111088002 | <u>Benito Asdhe Kodiyat S.H., M.H.</u> NIDN: 0110128801 |

Disahkan Oleh :
Dekan Fakultas Hukum UMSU



Assoc. Prof. Dr. FAISAL, S.H. M.Hum.
NIDN: 0122087502



UMSU
Inggul | Cerdas | Terpercaya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA

FAKULTAS HUKUM

Akreditasi Unggul Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 174/SK/BAN-PT/AL-P/PT/III/2024

Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 – 66224567 Fax. (061)6625474-6631003
https://umsu.ac.id rektor@umsu.ac.id umstumedan umstumedan umsumedan umsumedan

Bila menjawab surat ini agar disebutkan
Nomor dan tanggalnya

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

BUKTI PENDAFTARAN UJIAN SKRIPSI

Panitia Ujian Skripsi Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara telah menerima Pendaftaran Ujian Skripsi:

Nama : ALIEF ARDIAN
NPM : 2006200290
Prodi/Bagian : HUKUM/ HUKUM ACARA
Judul Skripsi : UPAYA BANDING ADMINISTRATIF ATAS PUTUSAN BADAN PERTIMBANGAN APARATUR SIPIL NEGARA TERHADAP PEGAWAI NEGERI SIPIL YANG DI JATUHI HUKUMAN PEMBERHENTIAN SECARA TIDAK HORMAT
Dosen Pembimbing : Assoc. Prof. Dr Surya Perdana, S.H., M.Hum
NIDN:0011066204

Selanjutnya layak untuk diujikan

Medan, 18 APRIL 2025

PANITIA UJIAN

Ketua

Sekretaris

Assoc. Prof. Dr. FAISAL, S.H. M.Hum.
NIDN. 0122087502

Assoc. Prof. Dr. ZAINUDDIN, S.H., M.H.
NIDN. 0118047901



MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

Akreditasi Unggul Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 174/SK/BAN-PT/Ak.Ppj/PT/III/2024
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 – 66224567 Fax. (061)6625474-6631003
🌐 <https://umsu.ac.id> ✉ rektor@umsu.ac.id 📘 [umsumedan](#) 📷 [umsumedan](#) 🐦 [umsumedan](#) 📺 [umsumedan](#)

Bila menjawab surat ini agar disebutkan
Nomor dan tanggalnya

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING

NAMA : ALIEF ARDIAN
NPM : 2006200290
PRODI/BAGIAN : HUKUM / HUKUM ACARA
JUDUL SKRIPSI : UPAYA BANDING ADMINISTRATIF ATAS
PUTUSAN BADAN PERTIMBANGAN APARATUR
SIPIIL NEGARA MENGENAI PEGAWAI NEGERI
SIPIIL YANG DIJATUHI HUKUMAN PEMECATAN
SECARA TIDAK HORMAT

Disetujui untuk disampaikan kepada
Panitia ujian skripsi

Medan, 15 April 2025

Dosen Pembimbing

Assoc. Prof. Dr. Surya Perdana, S.H., M.HUM



MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

Akreditasi Unggul Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 174/SK/BAN-PT/Ak.Ppj/PT/III/2024
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 – 66224567 Fax. (061)6625474-6631003
https://umsu.ac.id rektor@umsu.ac.id unsumedan unsumedan unsumedan unsumedan

Bila menjawab surat ini agar disebutkan
Nomor dan tanggalnya

KARTU BIMBINGAN SKRIPSI

Nama : ALIEF ARDIAN
NPM : 2006200290
Prodi/Bagian : Hukum/ Hukum ACARA
Judul Skripsi : UPAYA BANDING ADMINISTRATIF ATAS PUTUSAN
BADAN PERTIMBANGAN APARATUR SIPIL NEGARA
MENGENAI PEGAWAI NEGERI SIPIL YANG DIJATUHI
HUKUMAN PEMECATAN SECARA TIDAK HORMAT
Pembimbing : Assoc. Prof. Dr. Surya Perdana, S.H., M.HUM

| No. | TANGGAL | MATERI BIMBINGAN | TANDA TANGAN |
|-----|-----------------------|---------------------------------|--------------|
| 1. | 16 - November - 2024. | Pergesahan skripsi. | [Signature] |
| 2 | 13 - Desember - 2024 | Pembuatan materi wawancara | [Signature] |
| 3 | 3 - Januari 2025 | Wawancara kembali. | [Signature] |
| 4 | 2 - Februari - 2025 | Perbaikan Rumusan masalah ke 2. | [Signature] |
| 5 | 15 - Februari - 2025 | Perbaikan lanjutan. | [Signature] |
| 6 | 11 - APRIL - 2025 | Perbaikan Rumusan masalah 3. | [Signature] |
| 7 | 14 - APRIL - 2025 | Perbaikan Penulisan. | [Signature] |
| 8 | 15/4-2025 | ACE untuk di ajikan | [Signature] |

Mahasiswa dengan data dan judul skripsi tersebut di atas telah melalui proses bimbingan dan telah dilakukan pemeriksaan terhadap daftar pustaka, oleh karenanya skripsi tersebut disetujui untuk diujikan.

Diketahui,
Dekan Fakultas Hukum

Dr. Faisal, S.H., M.Hum
NIDN : 0122087502

Dosen Pembimbing

Assoc. Prof. Dr. Surya Perdana, S.H., M.HUM
NIDN : 0011066204



FAKULTAS HUKUM

Akreditasi Tinggi Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 17/SK/ BAN-PT/ IAL/ Pj/ PT/ III/ 2021

Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 – 66224567 Fax. (061)6625474-6631003
https://umsu.ac.id rektor@umsu.ac.id umsumedan umsumedan umsumedan umsumedan

Bila menjawab surat ini agar disebutkan
Nomor dan tanggalnya

PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN

Saya mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara yang bertandatangan di bawah ini :

NAMA : ALIEF ARDIAN
NPM : 2006200290
PRODI/BAGIAN : HUKUM/ HUKUM ACARA
JUDUL SKRIPSI : UPAYA BANDING ADMINISTRATIF ATAS PUTUSAN BADAN PERTIMBANGAN APARATUR SIPIL NEGARA TERHADAP PEGAWAI NEGERI SIPIL YANG DI JATUHI HUKUMAN PEMBERHENTIAN SECARA TIDAK HORMAT

Dengan ini menyatakan sesungguhnya bahwa Skripsi yang saya tulis secara keseluruhan adalah hasil penelitian karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya. Apabila ternyata di kemudian hari skripsi ini diketahui merupakan hasil plagiat atau merupakan karya orang lain, maka dengan ini saya menyatakan bersedia menerima sanksi akademik sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Medan, 22 APRIL 2025

Saya yang menyatakan,



ALIEF ARDIAN

NPM. 2006200290

ABSTRAK

UPAYA BANDING ADMINISTRATIF ATAS PUTUSAN BADAN PERTIMBANGAN APARATUR SIPIL NEGARA TERHADAP PEGAWAI NEGERI SIPIL YANG DI JATUHI HUKUMAN PEMBERHENTIAN SECARA TIDAK HORMAT

ALIEF ARDIAN
NPM: 2006200290

Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara (BPASN) dibentuk untuk memastikan keadilan administratif dalam sistem kepegawaian di Indonesia. BPASN memainkan peran penting dengan memberikan kesempatan bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) untuk mengajukan banding terhadap keputusan administratif yang dianggap tidak adil, seperti sanksi disiplin atau pemecatan. Dengan adanya BPASN, proses pengambilan keputusan menjadi lebih transparan dan akuntabel, karena BPASN menilai dan memberikan pertimbangan yang objektif terhadap keputusan yang diambil oleh instansi pemerintah. Penelitian ini untuk mengetahui kedudukan BPASN sebagai Lembaga Penyelesaian Sengketa pada banding administratif terhadap Pegawai ASN yang dijatuhi hukuman pemberhentian dengan tidak hormat, bagaimana upaya banding administratif atas putusan BPASN terhadap pegawai negeri sipil yang di jatuhi hukuman secara tidak hormat, serta apa yang menjadi faktor penghambat upaya banding administratif terhadap sengketa pegawai ASN yang dijatuhi Hukuman Pemberhentian dengan tidak hormat.

Metode penetian ini menggunakan jenis penelitian yuridis empiris dengan memadukan data sekunder yang diperoleh secara studi kepustakaan (*library research*). Kemudian, data diolah dengan menggunakan analisis kualitatif.

Berdasarkan hasil penelitian diketahui bahwa Kedudukan BPASN sebagai Lembaga Penyelesaian Sengketa pada banding administratif terhadap Pegawai ASN yang dijatuhi hukuman pemberhentian dengan tidak hormat diatur dalam PP Disiplin PNS dan PP Upaya Administratif dan BPASN. Upaya administratif merupakan bentuk perlindungan hukum (*rechtsbescherming*) bagi ASN, sekaligus berfungsi sebagai pengawasan (*intern, a-posteriori*) terhadap tindakan-tindakan organ pemerintah. Upaya banding administratif atas putusan BPASN terhadap pegawai negeri sipil yang di jatuhi hukuman secara tidak hormat adalah melakukan banding administratif secara tertulis kepada Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara (BPASN) dalam jangka waktu 14 hari kerja sejak diterimanya surat keputusan pemberhentian secara tidak hormat, dan jika tidak puas terhadap keputusan BPASN dapat mengajukan upaya hukum kepada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Faktor penghambat upaya banding administratif terhadap sengketa pegawai ASN yang dijatuhi Hukuman Pemberhentian dengan tidak hormat terbagi atas faktor internal dan eksternal

Kata Kunci: Upaya Banding Administratif, BPASN, Pegawai Negeri Sipil.

KATA PENGANTAR



Assalamu'alaikum, Wr. Wb.

Pertama-tama disampaikan rasa syukur kehadirat Allah SWT yang maha pengasih lagi maha penyayang atas segala rahmat dan karuniaNya sehingga skripsi ini dapat diselesaikan. Skripsi merupakan salah satu persyaratan bagi setiap mahasiswa yang ingin menyelesaikan studinya di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Sehubungan dengan itu, disusun skripsi yang berjudul: **“UPAYA BANDING ADMINISTRATIF ATAS PUTUSAN BADAN PERTIMBANGAN APARATUR SIPIL NEGARA TERHADAP PEGAWAI NEGERI SIPIL YANG DI JATUHI HUKUMAN PEMBERHENTIAN SECARA TIDAK HORMAT**

”.

Dengan selesainya skripsi ini, perkenalkanlah diucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Ayahanda dan Ibunda yang telah mengasuh, mendidik dan memotivasi dengan curahan kasih sayang, hingga selesainya skripsi ini.
2. Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Bapak Prof. Dr. Agussani., M.AP atas kesempatan dan fasilitas yang diberikan kepada kami untuk mengikuti dan menyelesaikan pendidikan program Sarjana ini.
3. Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Bapak Dr. Faisal, S.H., M.Hum atas kesempatan menjadi mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Demikian juga halnya

kepada Wakil Dekan I, Bapak Dr. Zainuddin, S.H., M.H dan Wakil Dek:

Ibu Atikah Rahmi, S.H., M.H.

4. Terima kasih yang tak terhingga dan penghargaan yang setinggi-tingginya diucapkan kepada Bapak Assoc. Prof. Dr. Surya Perdana, S.H., M.Hum, selaku pembimbing, yang dengan penuh perhatian telah memberikan dorongan, bimbingan dan arahan sehingga skripsi ini selesai.
5. Seluruh dosen/staf pengajar Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
6. Diri Penulis sendiri yang telah bertahan dan menikmati proses perjalanan skripsi ini. Semoga skripsi ini menjadi karya terbaik Penulis, dan memotivasi Penulis untuk lebih belajar lagi dan membuat karya lainnya.
7. Teman-teman bagian Fakultas Hukum yang dari awal hingga kini menjadi keluarga besar selama berkuliah di Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dan semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu namanya, dengan tidak bermaksud mengecilkan arti pentingnya bantuan dan peran mereka, dan untuk itu disampaikan ucapan terimakasih yang setulus-tulusnya atas semua kebaikan yang telah diberikan kepada penulis. Semoga Allah SWT membalas kebaikan kalian semua.

Akhirnya, tiada gading yang tak retak, retaknya gading karena alami, tiada orang yang tak bersalah kecuali Illahi Robbi. Mohon maaf atas segala kesalahan selama ini, begitupun disadari bahwa skripsi ini jauh dari kata sempurna. Untuk itu, diharapkan adanya masukan yang membangun untuk kesempurnaannya. Dalam penyusunan skripsi ini, penulis banyak mendapat pelajaran, dukungan

motivasi, bantuan berupa bimbingan yang sangat berharga dari berbagai mulai dari penyusunan hingga penyelesaian skripsi ini. Terima kasih semua, tiada lain yang diucapkan selain kata, semoga kiranya mendapat balasan dari Allah SWT dan mudah-mudahan semuanya selalu dalam lindungan Allah SWT, Aamiin.

Wassalamualaikum Wr. Wb.

Medan, Februari 2025
Penulis,

ALIEF ARDIAN
NPM: 2006200290

DAFTAR ISI

| | |
|---|----|
| Pendaftaran Ujian | |
| Berita Acara Ujian | |
| Persetujuan Pembimbing | |
| Pernyataan Keaslian | |
| Abstrak | i |
| Kata Pengantar | ii |
| Daftar Isi..... | v |
| BAB I : PENDAHULUAN | |
| A. Latar Belakang | 1 |
| 1. Rumusan Masalah | 7 |
| 2. Tujuan Penelitian | 7 |
| 3. Manfaat Penelitian | 8 |
| B. Definisi Operasional..... | 9 |
| C. Keaslian Penelitian..... | 10 |
| D. Metode Penelitian..... | 11 |
| 1. Jenis Penelitian | 12 |
| 2. Sifat Penelitian..... | 12 |
| 3. Pendekatan Penelitian..... | 12 |
| 4. Sumber Data Penelitian | 12 |
| 5. Alat Pengumpul Data | 14 |
| 6. Analisis Data | 14 |
| BAB II: TINJAUAN PUSTAKA | |
| A. Upaya Banding Administratif | 16 |
| B. Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara (BPASN) | 22 |

| | |
|--|----|
| C. Pegawai Negeri Sipil..... | 24 |
| D. Pemberhentian Secara Tidak Hormat..... | 25 |
| E. Prosedur Pengajuan Banding Administratif..... | 28 |

BAB III: HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

| | |
|--|----|
| A. Kedudukan BPASN Sebagai Lembaga Penyelesaian Sengketa Pada Banding Administratif Terhadap Pegawai ASN Yang Dijatuhi Hukuman Pemberhentian Dengan Tidak Hormat | 30 |
| B. Upaya Banding Administratif Atas Putusan BPASN Terhadap Pegawai Negeri Sipil Yang Di Jatuhi Hukuman Secara Tidak Hormat ... | 41 |
| C. Faktor Penghambat Upaya Banding Administratif Terhadap Sengketa Pegawai ASN Yang Dijatuhi Hukuman Pemberhentian Dengan Tidak Hormat | 63 |

BAB IV: KESIMPULAN DAN SARAN

| | |
|--------------------|----|
| A. Kesimpulan..... | 71 |
| B. Saran | 72 |

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pegawai Negeri Sipil (PNS) merupakan bagian integral dari birokrasi pemerintahan yang bertugas dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik. Sebagai ASN, PNS harus mematuhi berbagai peraturan dan perundang-undangan yang mengatur tentang disiplin, hak, dan kewajiban mereka. Meskipun demikian, pelanggaran disiplin yang serius, seperti pelanggaran kode etik atau perilaku yang merugikan institusi, dapat mengakibatkan hukuman berat, termasuk pemecatan secara tidak hormat.¹

Pemecatan secara tidak hormat adalah bentuk sanksi administratif yang paling berat, yang bisa mengakibatkan hilangnya hak-hak seorang PNS serta reputasi dan kesempatan kerja di masa depan. Mengingat dampak signifikan dari pemecatan ini, peraturan hukum memberikan mekanisme banding administratif sebagai upaya untuk meninjau kembali keputusan tersebut dan memberikan kesempatan bagi PNS yang terkena sanksi untuk membela haknya.²

Meskipun demikian, proses banding administratif sering kali menghadapi berbagai tantangan, seperti prosedur yang panjang, ketidakpastian hukum, dan perbedaan interpretasi terhadap ketentuan yang ada. Oleh karena itu, penting untuk mengkaji dan mengevaluasi mekanisme banding administratif dalam

¹ Uyan Wiyardi, Ernawati Sukardan, dan Hery Chariansyah, "Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil Secara Tidak Hormat Karena Melakukan Kejahatan Jabatan," *Binamulia Hukum* 12, no. 2 (2024).

² Nurmalita Ayuningtyas Harahap, "Revitalisasi Manajemen Aparatur Sipil Negara Melalui Pemberhentian Tidak Dengan Hormat Bagi Pegawai Negeri Sipil Yang Terlibat Tindak Pidana Korupsi," *Jurnal Panorama Hukum* 3, no. 2 (2018).

konteks putusan BPASN, guna memahami efektivitas serta mengidentifikasi masalah-masalah yang mungkin timbul dalam praktiknya.³

Peraturan perundang-undangan di Indonesia, khususnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) dan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS, mengatur secara rinci mengenai disiplin PNS, sanksi, dan mekanisme banding administratif. Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara (BPASN) bertanggung jawab untuk menilai dan memutuskan banding administratif yang diajukan oleh PNS yang merasa dirugikan.⁴

Lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) berawal dari kebutuhan untuk mereformasi sistem kepegawaian di Indonesia. Sebelum undang-undang ini disahkan, sistem kepegawaian diatur oleh Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 juncto Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Namun, sistem tersebut dianggap tidak lagi memadai untuk menghadapi tantangan modern dalam tata kelola pemerintahan.

Proses penyusunan UU ASN dimulai dengan berbagai kajian dan diskusi yang melibatkan berbagai pihak, termasuk pemerintah, akademisi, dan praktisi. Tujuannya adalah untuk menciptakan ASN yang profesional, berintegritas, dan netral, serta mampu memberikan pelayanan publik yang berkualitas. Pada 19 Desember 2013, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) menyetujui Rancangan

³ Satya Suryo Harjanto, "Penyelesaian Sengketa Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja Melalui Upaya Administratif," *SALAM: Jurnal Sosial dan Budaya Syar-i* 9, no. 4 (2022).

⁴ M. Fadhlan Irfan Darmawan, *Pelaksanaan Pasal 9 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) Terhadap Pelanggaran Netralitas ASN Dalam Pemilihan Kepala Daerah Dan Pemilu Di Kabupaten Sumedang*, Thesis, 2020.

Undang-Undang (RUU) ASN, dan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menandatangani undang-undang tersebut pada 15 Januari 2014.⁵

Undang-undang ini membawa perubahan mendasar dalam manajemen ASN, termasuk pengaturan mengenai pengadaan, pengembangan karier, penilaian kinerja, dan pemberhentian ASN. Selain itu, UU ASN juga menekankan pentingnya netralitas ASN dari pengaruh politik dan penerapan sistem merit dalam manajemen kepegawaian.

Dengan disahkannya UU ASN, diharapkan dapat tercipta birokrasi yang lebih efisien, efektif, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Reformasi ini juga bertujuan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik dan memperkuat tata kelola pemerintahan yang baik.

Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil (PNS) lahir sebagai tindak lanjut dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN). Peraturan ini ditandatangani oleh Presiden Joko Widodo pada 30 Maret 2017 dan diundangkan pada 7 April 2017.⁶

Latar belakang lahirnya PP No. 11 Tahun 2017 adalah kebutuhan untuk memperbaiki sistem manajemen PNS di Indonesia agar lebih efisien, transparan, dan akuntabel. PP No. 11 Tahun 2017 mengatur berbagai aspek penting dalam manajemen PNS, termasuk pengadaan, pengembangan karier, penilaian kinerja, dan pemberhentian. Peraturan ini juga menekankan pentingnya penerapan sistem

⁵ *Ibid.*

⁶ Ilham Rasjid, Said Sampara, and Nasrullah Arsyad, "Efektivitas Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil Terhadap Disiplin Pegawai Di Pemerintah Kota Palopo," *Journal of Lex Theory (JLT)* 1, no. 1 (2020).

merit dalam manajemen PNS, yang berarti bahwa pengangkatan, promosi, dan mutasi PNS harus didasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja, bukan pada faktor-faktor non-profesional seperti kedekatan pribadi atau politik.

Dengan adanya PP No. 11 Tahun 2017, diharapkan dapat tercipta birokrasi yang lebih profesional dan berintegritas, serta mampu memberikan pelayanan publik yang lebih baik. Peraturan ini juga bertujuan untuk memastikan bahwa setiap PNS mendapatkan hak dan kewajiban yang sesuai dengan peraturan yang berlaku, serta menciptakan lingkungan kerja yang kondusif untuk pengembangan karier dan peningkatan kinerja.⁷

Selain itu terdapat Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2019 tentang Penilaian Kinerja PNS. Peraturan ini mengatur tentang penilaian kinerja PNS yang berdampak pada keputusan disiplin. Kinerja yang buruk dapat menjadi salah satu alasan pemecatan, sehingga penilaian kinerja harus dilakukan dengan objektif dan transparan. Peraturan ini juga memberikan kerangka kerja untuk memastikan bahwa penilaian kinerja yang digunakan sebagai dasar pemecatan adalah adil dan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.⁸

Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara (BPASN) adalah lembaga yang berfungsi untuk menyelesaikan sengketa administratif terkait pegawai negeri sipil (PNS) di Indonesia. BPASN menangani banding administratif yang diajukan oleh PNS yang merasa dirugikan oleh keputusan mengenai sanksi disiplin atau pemecatan.

⁷ *Ibid*, halaman 13.

⁸ Achmad Nabil Nurul Haq dan Indah Prabawati, "Penerapan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2019 Tentang Penilaian Kinerja Aparatur Sipil Negara Di Desa Sepande, Kecamatan Candi, Kabupaten Sidoarjo," *Publika* (2022).

Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara (BPASN) dibentuk untuk memastikan keadilan administratif dalam sistem kepegawaian di Indonesia. BPASN memainkan peran penting dengan memberikan kesempatan bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) untuk mengajukan banding terhadap keputusan administratif yang dianggap tidak adil, seperti sanksi disiplin atau pemecatan. Dengan adanya BPASN, proses pengambilan keputusan menjadi lebih transparan dan akuntabel, karena BPASN menilai dan memberikan pertimbangan yang objektif terhadap keputusan yang diambil oleh instansi pemerintah.⁹

BPASN juga berfungsi sebagai mekanisme perlindungan hukum bagi PNS, menjamin bahwa hak-hak mereka tidak diabaikan dan bahwa keputusan disiplin tidak diambil tanpa dasar yang kuat. Selain itu, BPASN membantu memastikan bahwa keputusan administratif mematuhi peraturan perundang-undangan yang berlaku, sehingga mengurangi kemungkinan penyalahgunaan wewenang dan ketidakpastian hukum.

Dengan BPASN, potensi konflik antara PNS dan instansi pemerintah dapat diminimalkan melalui penyelesaian sengketa yang terstruktur dan berbasis hukum. Peran BPASN mendukung reformasi administrasi kepegawaian dengan memastikan sanksi dan keputusan lainnya dikelola secara profesional, menciptakan sistem kepegawaian yang lebih adil dan efisien.¹⁰

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen

⁹ Farid Wahyu Kurniawan and Beny Hidayat, "Upaya Hukum Banding Administratif Pasca Penjatuhan Hukuman Disiplin Berat ASN," *Media of Law and Sharia* 3, no. 2 (2022).

¹⁰ Nurmalita Ayuningtyas Harahap, "Perlindungan Hukum Bagi Aparatur Negara Dalam Penyelesaian Sengketa Kepegawaian Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara," *Jurnal Yuridis* 3, no. 2 (2016).

PNS, BPASN memiliki kewenangan untuk menilai dan memberikan pertimbangan terhadap keputusan administratif. Struktur BPASN terdiri dari seorang Ketua dan anggota yang memiliki keahlian di bidang hukum dan administrasi kepegawaian.

Meskipun BPASN berperan penting dalam memastikan keadilan dan kepatuhan terhadap hukum, tantangan seperti proses yang memakan waktu dan keterbatasan informasi dapat mempengaruhi efektivitasnya dalam menangani kasus-kasus banding administratif.

Secara umum, upaya banding administratif bertujuan untuk memberikan perlindungan hukum bagi PNS agar keputusan yang dijatuhkan sesuai dengan prinsip keadilan dan ketentuan yang berlaku. Proses ini diharapkan mampu memastikan bahwa setiap keputusan administratif terkait pemecatan dilaksanakan dengan adil dan transparan.

Meskipun telah terdapat kerangka hukum yang mengatur tentang banding administratif, praktek di lapangan sering kali menghadapi berbagai tantangan. Prosedur yang panjang, ketidakpastian dalam hasil banding, serta perbedaan interpretasi terhadap aturan hukum dapat menambah kompleksitas. Hal ini juga mengarah pada ketidakpastian bagi PNS yang mengajukan banding, yang dapat mempengaruhi kepercayaan terhadap sistem peradilan administratif.

Berdasarkan hal tersebut diatas maka efektivitas dan efisiensi proses banding administratif atas keputusan BPASN terhadap PNS yang dijatuhi hukuman pemecatan secara tidak hormat. Menjadi sebuah bahan kajian penting dalam lingkungan akademis hukum. Maka dari itu penulis menulis sebuah penelitian berjudul: **“Upaya Banding Administratif atas Putusan BPASN**

terhadap Pegawai Negeri Sipil yang di Jatuhi Hukuman Pemberhentian secara Tidak Hormat”

1. Rumusan Masalah

Perumusan masalah dalam hukum sangat penting karena memastikan kejelasan dan fokus dalam penelitian atau analisis hukum, menetapkan tujuan dan lingkup yang tepat, serta membantu dalam mengidentifikasi dan menganalisis isu-isu utama. Proses ini memungkinkan pengembangan solusi yang efektif, meningkatkan penerapan hukum yang adil, dan mendukung pengambilan keputusan yang rasional. Adapun rumusan masalah yang terdapat didalam penelitian ini adalah:

- a. Bagaimana kedudukan BPASN sebagai Lembaga Penyelesaian Sengketa pada banding administratif terhadap Pegawai ASN yang dijatuhi hukuman pemberhentian dengan tidak hormat?
- b. Bagaimana upaya banding administratif atas putusan BPASN terhadap pegawai negeri sipil yang di jatuhi hukuman secara tidak hormat?
- c. Apa saja yang menjadi faktor penghambat upaya banding administratif terhadap sengketa pegawai ASN yang dijatuhi Hukuman Pemberhentian dengan tidak hormat?

2. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian penting karena memberikan arah dan fokus, menentukan metodologi yang tepat, meningkatkan relevansi dan kredibilitas, memfasilitasi reproduksi dan validasi, serta membantu menyelesaikan masalah tertentu. Dengan tujuan yang jelas, penelitian menjadi lebih terstruktur dan bermanfaat bagi

masyarakat.¹¹ Berdasarkan rumusan masalah yang dihadapi di dalam penelitian ini maka tujuan daripada dilaksanakannya penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui Kedudukan BPASN sebagai Lembaga Penyelesaian sengketa pada banding administratif terhadap Pegawai ASN yang diatui Hukuman Pemberhentian dengan tidak hormat
- b. Untuk mengetahui upaya banding administratif atas putusan bpsn terhadap pegawai negeri sipil yang di jatui hukuman secara tidak hormat
- c. Untuk mengetahui apa saja yang menjadi faktor penghambat upaya banding administratif terhadap sengketa pegawai ASN yang dijatui Hukuman Pemberhentian dengan tidak hormat.

3. Manfaat Penelitian

Penelitian yang dilaksanakan harus berfaedah baik secara teoritis maupun praktis. Faedah dari segi teoritisnya adalah faedah sebagai sumbangan baik kepada ilmu pengetahuan pada umumnya maupun kepada ilmu hukum pada khususnya, dari segi praktisnya penelitian tersebut berfaedah bagi kepentingan negara, bangsa, masyarakat dan pembangunan. Adapun manfaat yang diperoleh yang diperoleh dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Secara Teoritis, yaitu untuk menambah wawasan dan khazanah ilmu pengetahuan dibidang hukum acara agar mengetahui lebih lanjut mengenai hukum acara apa yang digunakan dalam Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara (BPASN).

¹¹ Idi Setyobroto Wiworo Haryani, 2022, *Modul Etika Penelitian, Modul Etika Penelitian*, Jakarta Selatan: Penerbit EMKG, halaman 76.

- b. Secara Praktis, yaitu sebagai sumbangsih pemikiran bagi pemerintah dalam pembentukan regulasi tentang Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara (BPASN) agar segera disahkan dengan begitu apa yang telah dituangkan dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dalam hal sengketa dapat diselesaikan di BPASN.

B. Definisi Operasional

1. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), “upaya” berarti usaha atau ikhtiar untuk mencapai suatu maksud, memecahkan persoalan, atau mencari jalan keluar. Dengan kata lain, upaya adalah segala bentuk usaha yang dilakukan untuk mencapai tujuan tertentu.
2. Menurut Pasal 1 ayat 5 Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 79 Tahun 2021 tentang Upaya Administratif dan Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara, banding administratif adalah upaya yang dilakukan jika keberatan terhadap keputusan PPK tidak memuaskan. Proses banding administratif ini memungkinkan pegawai untuk mengajukan permohonan kepada atasan pejabat yang mengeluarkan keputusan atau tindakan tersebut, dengan harapan keputusan tersebut dapat ditinjau kembali dan diperbaiki jika ditemukan kesalahan atau ketidakadilan.
3. Menurut Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil (PNS) dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) yang bekerja pada instansi pemerintah.

4. Menurut Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 79 Tahun 2021 tentang Upaya Administratif dan Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara, BPASN adalah badan yang berwenang menerima, memeriksa, dan mengambil keputusan atas Banding Administratif.

C. Keaslian Penelitian

Penulis meyakini bahwasanya telah banyak peneliti-peneliti sebelumnya yang mengangkat tentang banding administratif sebagai tajuk dalam penelitian. Namun berdasarkan bahan keputusan yang ditemukan baik melalui pencarian Literatur maupun penelusuran kepustakaan dilingkungan Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara dan perguruan tinggi lainnya, peneliti tidak menemukan penelitian yang sama dengan tema pokok bahasan yang penulis teliti terkait “Upaya Banding Administratif Atas Putusan BPASN Terhadap Pegawai Negeri Sipil Yang Di Jatuhi Hukuman Pemberhentian Secara Tidak Hormat”.

Dari beberapa penelitian yang pernah diangkat oleh peneliti sebelumnya, ada dua judul yang hampir mendekati sama dengan penelitian dalam penulisan skripsi ini, antara lain:

1. Skripsi Uyan Wiyardi fakultas hukum Universitas Krisnadwipayana, Jakarta 2024 yang berjudul “Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil Secara Tidak Hormat Karena Melakukan Kejahatan Jabatan” skripsi ini merupakan penelitian yang hanya meneliti upaya administratif yang dapat ditempuh oleh Pegawai Negeri Sipil yang diberhentikan secara tidak hormat serta mengetahui penegakan hukum dalam pemberhentian Pegawai Negeri Sipil yang melakukan Tindak Kejahatan Jabatan.

2. Tesis Satya Suryo Harjanto fakultas hukum Universitas Indonesia, Depok 2021 yang berjudul “Penyelesaian Sengketa Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja melalui Upaya Administratif” skripsi ini merupakan penelitian yang mengkaji bagaimana penyelesaian sengketa pengajuan upaya administratif oleh PPPK terhadap suatu keputusan. Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif dengan tipologi eksploratif.

Berdasarkan penelitian tersebut, maka pembahasan yang akan dibahas dalam skripsi ini tentunya berbeda dengan permasalahan diatas. Kajian didalam topik permasalahan diatas berbeda dengan topik yang akan penulis kaji. Kajian yang penulis angkat dalam skripsi ini mengarah pada upaya banding administratif atas putusan BPASN terhadap Pegawai Negeri Sipil yang dijatuhi hukuman Pemberhentian secara tidak hormat berdasarkan putusan yang sudah sesuai dengan studi kasus yang diangkat menjadi pokok pembahasan. Sehingga dikatakan ini murni hasil dari pemikiran penulis yang dikaitkan dengan teori hukum maupun doktrin hukum yang berlaku dan sudah ada peraturan tetapnya. Sehingga penelitian ini dapat dipertanggung jawabkan kebenarannya secara ilmiah dan secara akademik.

D. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi serta seni. Oleh karena itu, penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis, dan konsisten. Suatu penelitian ilmiah dimaksudkan untuk memperoleh pengetahuan yang benar tentang objek yang diteliti berdasarkan serangkaian langkah yang diakui

komunitas ilmunan sejawat dalam bidang keahlian (intersubjektif).¹² Dengan demikian penemuan terhadap hasil penelitian ilmiah tersebut diakui sifat keilmiahannya (*wetenschapelijkheid*), dapat ditelusuri kembali oleh sejawat yang berminat merupakan hal yang baru (*nicuw moet zijn*). Adapun untuk mendapatkan hasil yang maksimal, maka metode yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari:

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian hukum ini menggunakan penelitian hukum sosiologis (yuridis empiris). Penelitian yuridis empiris bertujuan menganalisis permasalahan dilakukan dengan cara memadu padankan bahan-bahan hukum dengan data primer yang diperoleh di lapangan.

2. Sifat Penelitian

Sifat penelitian yang digunakan termasuk dalam kategori deskriptif. Penelitian deskriptif adalah penelitian yang hanya semata-mata melukiskan keadaan obyek atau peristiwanya tanpa suatu maksud untuk mengambil kesimpulan-kesimpulan yang berlaku secara umum.

3. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan. Pendekatan perundang-undangan adalah menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang diketengahkan. Pendekatan

¹² Soerjono Soekanto, 2016, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, halaman 2.

perundang-undangan dilakukan dalam rangka penelitian hukum untuk kepentingan praktis maupun penelitian hukum untuk kepentingan akademis.¹³

4. Sumber Data Penelitian

Sumber data yang digunakan dalam penelitian hukum ini adalah sebagai berikut:

- a. Data Hukum Islam yang dipergunakan dalam penelitian ini berupa Al-Qur'an dan Hadist.
- a. Data Sekunder terdiri dari beberapa bahan hukum:
 - 1) Bahan Hukum Primer yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil, Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja, Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2021 tentang Upaya Administratif dan Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara, Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.
 - 2) Bahan Hukum Sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang berupa karya ilmiah, buku, serta yang berhubungan dengan permasalahan ini.
 - 3) Bahan hukum tersier yaitu berupa bahan-bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan

¹³ *Ibid.*, halaman 110.

hukum sekunder seperti kamus hukum, internet, dan sebagainya yang ada hubungannya dengan permasalahan yang sesuai dengan judul ini.

5. Alat Pengumpul Data

Alat pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian adalah dengan studi kepustakaan (*library research*) yang dilakukan dengan dua cara, yaitu:

- a. *Offline*, yaitu menghimpun data studi kepustakaan secara langsung dengan mengunjungi toko-toko buku, perpustakaan, guna menghimpun data sekunder yang dibutuhkan dalam penelitian dimaksud.
- b. *Online*, yaitu studi kepustakaan yang dilakukan dengan cara *searching* melalui media internet guna menghimpun data sekunder yang dibutuhkan.

6. Analisis Data

Analisis data adalah suatu metode yang digunakan untuk mengolah hasil penelitian guna memperoleh suatu kesimpulan.¹⁴ Penelitian ini menggunakan analisis data kualitatif yaitu analisis data dengan mengelompokkan data-data yang diperoleh dari hasil penelitian, dengan cara mengelompokkan dan menyelidiki menurut kualitas dan kebenarannya, lalu selanjutnya setelah dikelompokkan dan diseleksi lalu data akan dianalisis sesuai perundangan yang berlaku untuk melihat fakta yang terjadi. Selanjutnya ditarik kesimpulan menggunakan metode berfikir deduktif yaitu cara berfikir yang di mulai dari hal-hal yang umum untuk selanjutnya ditarik kesimpulan terhadap fakta yang khusus guna menjawab permasalahan yang telah dirumuskan dalam penelitian ini, uraian jawaban penelitian ini akan diuraikan dalam bab pembahasan dan setelah itu akan ditarik

¹⁴ Suharsimi Arikunto, 2006, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik*, Jakarta: PT. Rineka Putra, halaman 235.

kesimpulan berdasarkan pembahasan yang dibahas, maka barulah dapat diberikan saran bagi stakeholder, para pemangku kepentingan guna mencapai tujuan dari penelitian ini.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Upaya Banding Administratif

Upaya Banding administratif terdiri atas tiga kata yang apabila dikaji berdasarkan komponen definisinya, upaya merupakan tindakan atau langkah yang diambil untuk mencapai tujuan tertentu, dalam hal ini untuk mendapatkan keadilan atau perbaikan atas keputusan administrasi yang dianggap merugikan. Banding merupakan Proses pengajuan permohonan untuk meninjau kembali keputusan yang telah dibuat oleh pejabat atau badan administrasi negara.¹⁵ Banding ini diajukan kepada atasan pejabat yang mengeluarkan keputusan atau instansi lain yang berwenang. Sementara itu administratif adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan dan pelayanan publik oleh badan atau pejabat administrasi negara.¹⁶

Berdasarkan pengertian diatas maka upaya banding administratif dapat diartikan secara harfiah adalah alah satu bentuk upaya administratif yang dapat ditempuh oleh individu atau badan hukum yang merasa dirugikan oleh suatu keputusan atau tindakan administrasi yang dikeluarkan oleh pejabat atau badan administrasi negara. Upaya ini dilakukan dengan mengajukan permohonan banding kepada atasan pejabat yang mengeluarkan keputusan tersebut atau kepada instansi lain yang berwenang.

¹⁵ Farid Wahyu Kurniawan and Beny Hidayat, "Upaya Hukum Banding Administratif Pasca Penjatuhan Hukuman Disiplin Berat ASN," *Media of Law and Sharia* 3, no. 2 (2022).

¹⁶ Eugenia Gloria Esther Pandeiroot, Presly Prayogo, and Carlo A. Gerungan, "Upaya Administratif Dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Di Tinjau Dari Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan," *Lex Administratum* IX, no. 2 (2021).

Upaya banding administratif diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan, termasuk Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan peraturan pelaksanaannya.¹⁷

Sebagaimana diatur dalam Pengertian banding administratif diatur dalam Pasal 1 ayat 5 Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2021 tentang Upaya Administratif dan Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara (BPASN). Pasal ini menjelaskan bahwa banding administratif adalah upaya administratif yang ditempuh oleh Pegawai ASN yang tidak puas terhadap keputusan Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) mengenai pemberhentian sebagai PNS atau pemutusan hubungan perjanjian kerja sebagai PPPK.

Menurut sistem hukum administrasi negara, penyelesaian Tata Usaha Negara ada yang bersifat “administratif” suatu prosedur yang dapat ditempuh oleh seseorang atau badan hukum perdata, apabila ia tidak puas terhadap putusan tata usaha negara. Prosedur tersebut dilakukan dilingkungan intern pemerintahan sendiri mengenai upaya administrasi, sebagaimana tertulis dalam Pasal 48 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara , “Dalam hal suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administratif sengketa Tata Usaha Negara tertentu, maka sengketa Tata Usaha Negara tersebut harus diselesaikan melalui upaya administratif yang tersedia”.¹⁸

Upaya administratif menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku ada 2 (dua) cara:

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ W. Riawan Tjandra, 2008, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, halaman 117.

1. Banding Administratif (*Administratief beroep*)

Banding Administratif adalah penyelesaian upaya administrasi yang dilakukan oleh instansi atasan pejabat yang mengeluarkan keputusan tata usaha negara tersebut atau instansi yang lainnya dari badan atau pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan ke putusan tata usaha negara.

Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara diberi wewenang menyelesaikan sengketa administratif seperti yang dimaksud dalam Pasal 48 ayat (1) Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. “Kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia”.

Selanjutnya ada upaya administratif dilingkungan intern pemerintahan sendiri tersebut berkaitan dengan sistem “*Fungsional control*” atau “Pengawasan melekat” dari pejabat atasan kepejabat bawahannya , baik yang bersifat prefentif maupun refresif yang bersifat represif antara lain tindakan pembatalan atau pencabutan terhadap “*Beschikking*” yang telah diputuskan oleh pejabat bawahannya.

Menurut ketentuan Pasal 48 ayat (2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, dinyatakan: “Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutuskan, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha

Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan digunakan”.

Apabila upaya administratif ditempuh semuanya, sedangkan yang bersangkutan menderita kerugian atau tidak puas, dapat mengajukan gugatan sengketa Tata Usaha Negara tersebut ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara yang berwenang, memeriksa, memutus dan menyelesaikannya dalam peradilan tingkat pertama dan bukan dalam tingkat banding, seperti dimaksud dalam Pasal 51 ayat (3) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, “Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan di tingkat pertama sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48”.

Dengan adanya upaya administrasi terhadap sengketa Tata Usaha Negara tertentu, maka Peradilan Tata Usaha Negara harus benar-benar cermat meneliti terhadap surat gugatan sengketa Tata Usaha Negara, apakah sengketa Administratif tersebut mengandung upaya administratif, atau tidak. Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara, jika seluruh upaya administratif yang telah tersedia itu dilampaui, maka terhadap gugatan Tata Usaha Negara yang bersangkutan, pengadilan harus menyatakan tidak diterima.

2. Keberatan

Keberatan merupakan penyelesaian Keputusan Tata Usaha Negara tersebut harus dilakukan sendiri oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara

yang mengeluarkan Keputusan itu. Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara yang bersifat “yuridis” atau dari segi hukumnya sesuai dengan asas negara hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, maka yang berwenang menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara adalah Peradilan Tata Usaha Negara (*Administratif rechtspraak*) yang mampu menegakkan keadilan, kebenaran, dan kepastian hukum, sehingga dapat memberikan pengayoman kepada masyarakat, khususnya dalam hubungan antar badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan masyarakat.

Secara formal, Peradilan Tata Usaha Negara berfungsi menilai dan menguji dari segi hukumnya (*toetsingrecht*) terhadap tindakan hukum atau hubungan hukum, atau pejabat yang dirumuskan dalam suatu *Beschikking* Tata Usaha Negara, apakah bertentangan dengan hukum. Apabila bertentangan dengan hukum, pengadilan berwenang membatalkannya atau menyatakannya tidak sah, serta berwenang apabila memerintahkan kepada Badan atau Pejabat yang bersangkutan untuk mencabut kembali dan menerbitkan yang baru sesuai ketentuan hukum yang berlaku, namun terhadap putusan Pengadilan Tata Usaha Negara tersebut dapat langsung dimohonkan Kasasi. Hal ini dimaksud untuk mempersingkat tingkat penyelesaian sengketa, mengingat upaya hukum yang ditempuh sudah melalui upaya administratif.

Menurut Peraturan Pemerintah No. 30 Tahun 1980 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, diatur bahwa kepada PNS yang melakukan

pelanggaran disiplin, kepadanya dapat dikenakan hukuman disiplin atau sanksi administratif antara lain berupa:

- a. penurunan pangkat
- b. pembebasan dari jabatan
- c. pemberhentian dengan hormat, dan
- d. pemberhentian tidak dengan hormat.¹⁹

Dari beberapa jenis sanksi tersebut sebenarnya dapat dipilih, mana yang paling tepat diterapkan dalam penjatuhan sanksi administratif. Hukuman disiplin yang berupa penurunan pangkat yang setingkat lebih rendah, ditetapkan untuk masa sekurang-kurangnya 6 (enam) bulan, dan untuk paling lama 1 (satu) tahun setelah hukuman penurunan pangkat selesai maka pangkat pegawai negeri sipil yang bersangkutan dengan sendirinya kembali pada pangkat yang semula. Hukuman disiplin yang berupa pembebasan dari jabatan organik.

Pembebasan dari jabatan berarti pula pencabutan segala wewenang yang melekat pada jabatan itu. Selama pembebasan dari jabatan, pegawai negeri sipil yang bersangkutan menerima penghasilan penuh kecuali tunjangan jabatan. Pegawai negeri sipil yang yang dijatuhi hukuman disiplin berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai pegawai negeri sipil, apabila memenuhi syarat masa kerja dan usia pensiun menurut peraturan perundangundangan yang berlaku, yang bersangkutan diberikan hak pensiun.²⁰

¹⁹ Toman Sony Tambunan, 2016, *Glosarium Istilah Pemerintahan*, Jakarta: Kencana, halaman 220.

²⁰ Enny Agustina, 2019, *Sengketa Kepegawaian Dalam Sistem Peradilan Tata Usaha Negara*, Depok: Rajawali Pers, halaman 63.

B. Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara (BPASN)

Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara (BPASN) adalah lembaga yang bertugas memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam hal pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian Aparatur Sipil Negara (ASN). BPASN juga berperan dalam menangani sengketa kepegawaian yang melibatkan ASN.²¹

BPASN berfungsi untuk memberikan pertimbangan kepada Presiden terkait pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian ASN; Menangani dan menyelesaikan sengketa kepegawaian yang melibatkan ASN; serta melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan kepegawaian.

BPASN dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2021 tentang Upaya Administratif dan Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara, menggantikan Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK) yang sebelumnya memiliki fungsi serupa. BPASN berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden.²²

Tugas utama BPASN adalah menyelesaikan sengketa yang timbul akibat keputusan Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK). Dalam menjalankan tugasnya, BPASN memiliki beberapa kewenangan utama, yaitu memeriksa banding administratif yang diajukan oleh ASN yang merasa dirugikan oleh keputusan PPK, serta mengambil berbagai bentuk keputusan atas banding administratif,

²¹ Harjanto, "Penyelesaian Sengketa Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja Melalui Upaya Administratif", *Salam: Jurnal Sosial dan Budaya Syar-i*, Volume 9 Nomor 4 (2022).

²² Wiyardi, Sukardan, dan Chariansyah, "Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil Secara Tidak Hormat Karena Melakukan Kejahatan Jabatan", *Binamulia Hukum*, Volume 12, Nomor 2, Desember 2023.

termasuk memperkuat, memperingan, memperberat, mengubah, atau membatalkan keputusan PPK.

Proses banding administratif di BPASN dimulai dengan pengajuan banding oleh ASN yang merasa dirugikan. ASN harus mengajukan banding dalam batas waktu yang ditentukan setelah menerima keputusan PPK. BPASN kemudian akan memeriksa banding tersebut dan meminta keterangan tambahan jika diperlukan.²³

Setelah pemeriksaan selesai, BPASN akan mengambil keputusan yang bersifat final dan mengikat. Keputusan yang diambil oleh BPASN dapat berupa memperkuat keputusan PPK tanpa perubahan, memperingan sanksi yang dijatuhkan, memperberat sanksi, mengubah sebagian atau seluruh keputusan, atau membatalkan keputusan PPK sepenuhnya.

BPASN memainkan peran penting dalam menjaga keadilan dan transparansi dalam sistem kepegawaian ASN. Dengan adanya BPASN, ASN memiliki saluran resmi untuk mengajukan banding terhadap keputusan yang dianggap tidak adil, sehingga hak-hak mereka dapat terlindungi. Selain itu, BPASN juga membantu memastikan bahwa keputusan yang diambil oleh PPK sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan tugas dan kewenangan yang dimilikinya, BPASN membantu menjaga keadilan dan transparansi dalam pengambilan keputusan terkait sanksi bagi ASN. Melalui proses banding administratif, BPASN memberikan kesempatan bagi ASN untuk mendapatkan keadilan atas keputusan yang dianggap merugikan ASN.

²³ Kurniawan dan Hidayat, "Upaya Hukum Banding Administratif Pasca Penjatuhan Hukuman Disiplin Berat ASN", *Media of Law and Sharia*, Volume 3, Issue 2, 2022.

C. Pegawai Negeri Sipil

Pegawai Negeri Sipil (PNS) adalah bagian dari Aparatur Sipil Negara (ASN). ASN mencakup dua kategori utama: PNS dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN, PNS adalah warga negara Indonesia yang diangkat secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan. Sementara itu, PPPK adalah pegawai yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu.²⁴

Sejarah PNS di Indonesia dimulai sejak masa penjajahan Belanda dengan adanya sistem kepegawaian yang dikenal sebagai *ambtenaar*. Setelah Indonesia merdeka, sistem kepegawaian ini terus berkembang. Pada tahun 1940, Sri Sultan Hamengku Buwono IX menjadi PNS pertama di Indonesia. Pada masa awal kemerdekaan, Presiden Soekarno membentuk Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) untuk menata aparatur negara. Penataan ini berlanjut hingga era Orde Baru dengan pembentukan Korps Pegawai Republik Indonesia (Korpri) oleh Peraturan yang mengatur PNS di Indonesia sangat beragam, mulai dari undang-undang hingga peraturan pemerintah.²⁵

Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN), Pegawai Negeri Sipil (PNS) adalah warga negara Indonesia yang

²⁴ Muhlisin Muhlisin, Sulistyowati Sulistyowati, and Sukresno Sukresno, "Eksistensi Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (PPPK) Menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara Dalam Upaya Meningkatkan Kinerja Dan Mewujudkan Pelayanan Prima Di Kabupaten Demak", *Jurnal Suara Keadilan*, Vol. 22, No. 2 (2022).

²⁵ Unggul Sugiharto, "Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP): Sebuah Anomali Suprastruktur Negara Pada Tahun 1945", *Jurnal Ilmu Politik*, Vol. 1, No. 2, 2013.

memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan.²⁶

Selain itu, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 juga mengatur bahwa ASN mencakup PNS dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), yang bekerja di instansi pemerintah. Salah satu peraturan penting adalah Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.²⁷ Peraturan ini mengatur kewajiban, larangan, dan hukuman disiplin bagi PNS yang melanggar aturan. Hukuman disiplin dibagi menjadi tiga kategori: ringan, sedang, dan berat, dengan jenis hukuman yang bervariasi mulai dari teguran lisan hingga pemberhentian dengan hormat Presiden Soeharto pada tahun 1971.

PNS memiliki berbagai tugas yang meliputi pelaksanaan kebijakan publik, pelayanan publik, serta tugas-tugas pemerintahan lainnya. Mereka diharapkan bekerja dengan profesional, berintegritas, dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme. PNS juga harus mematuhi kode etik yang telah ditetapkan, yang mencakup prinsip-prinsip seperti jujur, bertanggung jawab, dan berintegritas tinggi.

D. Pemecatan Secara Tidak Hormat

Pemecatan Aparatur Sipil Negara (ASN) secara tidak hormat merupakan tindakan administratif yang memiliki implikasi hukum signifikan. Pemecatan ini

²⁶ Radiansyah, “Eksistensi Komisi Kejaksaan Republik Indonesia Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara”, *Jurnal Intelektualita: Keislaman, Sosial dan Sains*, Vol. 10, No. 1 (2021).

²⁷ Andre Ramadhan dan Rachmatika Lestari, “Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil (Studi Di Mahkamah Syariah Meulaboh)”, *Jurnal Penelitian Serambi Hukum*, Vol. 16, No. 02 (2023).

biasanya dilakukan sebagai akibat dari pelanggaran berat yang dilakukan oleh ASN, baik dalam bentuk pelanggaran disiplin maupun tindak pidana.

Dasar hukum pemecatan ASN secara tidak hormat diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan, antara lain Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) dan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil (PP 11/2017).²⁸

Pasal 87 ayat (4) UU ASN menyebutkan bahwa ASN dapat diberhentikan tidak dengan hormat karena melakukan pelanggaran berat seperti penyelewengan terhadap Pancasila dan UUD 1945, tindak pidana dengan hukuman penjara minimal 2 tahun, dan pelanggaran disiplin berat lainnya. Sementara itu, Pasal 250 PP Nomor 11 Tahun 2017 mengatur lebih rinci mengenai prosedur dan alasan pemberhentian tidak hormat ASN, termasuk pelanggaran disiplin berat dan tindak pidana.²⁹

Prosedur pemecatan ASN secara tidak hormat melibatkan beberapa tahapan, yaitu pemeriksaan dan penyidikan, pemberitahuan dan pembelaan, serta keputusan pemecatan. ASN yang diduga melakukan pelanggaran berat akan diperiksa oleh atasan langsung atau tim pemeriksa yang ditunjuk. Jika ditemukan bukti yang cukup, ASN tersebut akan dikenakan sanksi administratif. ASN yang

²⁸ Nida Indriani Azizah dan Tundjung Herning Sitabuana, "Analisis Pemberhentian Tidak Dengan Hormat Sebagai Pegawai Negeri Sipil", *Jurnal Hukum Adigama*, Media of Law and Sharia, Volume 3, Issue 4, No. 1 (2021).

²⁹ Muten Nuna, "Kewenangan Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Terhadap Putusan Pemberhentian Tidak Dengan Hormat", *University Of Bengkulu Law Journal*, Vol. 5, No. 2 (2020).

bersangkutan akan diberi kesempatan untuk memberikan pembelaan diri, dan proses ini harus dilakukan secara adil dan transparan.³⁰

Jika pembelaan tidak diterima, maka keputusan pemecatan akan dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang. Keputusan ini harus didasarkan pada bukti yang kuat dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.³¹

Pemecatan ASN secara tidak hormat memiliki beberapa implikasi hukum, antara lain kehilangan hak-hak kepegawaian, termasuk hak pensiun dan tunjangan lainnya, serta dampak pada reputasi dan karir ASN yang bersangkutan, baik di sektor publik maupun swasta. ASN yang merasa dirugikan oleh keputusan pemecatan dapat mengajukan upaya hukum, seperti banding administratif atau gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) sesuai dengan ketentuan yang berlaku.³²

Pemecatan Aparatur Sipil Negara (ASN) secara tidak hormat merupakan tindakan yang serius dan harus dilakukan sesuai dengan prosedur hukum yang berlaku. Dasar hukum yang jelas dan prosedur yang transparan sangat penting untuk memastikan bahwa tindakan ini dilakukan secara adil dan tidak sewenang-wenang. ASN yang dipecat secara tidak hormat juga memiliki hak untuk mengajukan upaya hukum jika merasa dirugikan oleh keputusan tersebut.³³

³⁰ Azizah dan Sitabuana, "Analisis Pemberhentian Tidak Dengan Hormat Sebagai Pegawai Negeri Sipil", *Jurnal Hukum Adigama*, Volume 4, Nomor 1, Juni 2021.

³¹ *Ibid.*

³² Muten Nuna, "Kewenangan Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Terhadap Putusan Pemberhentian Tidak Dengan Hormat", *University of Bengkulu Law Journal*, Volume 5 Number 2, October 2020.

³³ Kurniawan dan Hidayat, "Upaya Hukum Banding Administratif Pasca Penjatuhan Hukuman Disiplin Berat ASN", *Media of Law and Sharia*, Volume 3, Issue 2, 2022.

E. Prosedur Pengajuan Banding Administratif

Pemecatan tidak hormat bagi Aparatur Sipil Negara (ASN) adalah tindakan disiplin yang serius dan berdampak besar pada karier serta kehidupan pribadi ASN. Oleh karena itu, penting bagi ASN yang merasa dirugikan untuk memahami prosedur pengajuan banding administratif sebagai upaya hukum yang tersedia. Prosedur ini diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan, termasuk Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) dan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.³⁴

Proses pengajuan banding administratif dimulai dengan pengajuan banding secara tertulis kepada Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara (BPASN) dalam waktu paling lama 14 hari kerja setelah menerima keputusan pemecatan. Surat banding harus memuat alasan dan bukti yang mendukung klaim bahwa pemecatan tersebut tidak sesuai dengan prosedur atau tidak adil. BPASN kemudian akan memeriksa dan menilai bukti serta alasan yang diajukan oleh ASN, termasuk peninjauan dokumen dan pemanggilan saksi jika diperlukan.

Keputusan BPASN bersifat final dan mengikat. Namun, jika ASN tidak puas dengan keputusan BPASN, mereka dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN) dalam waktu 90 hari setelah menerima keputusan BPASN. Prosedur ini memberikan mekanisme perlindungan hukum bagi ASN yang merasa dirugikan oleh keputusan pemecatan tidak hormat,

³⁴ Muten Nuna, "Kewenangan Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Terhadap Putusan Pemberhentian Tidak Dengan Hormat", *University Of Bengkulu Law Journal*, Vol. 5, No. 2 (2020).

memastikan bahwa setiap keputusan pemecatan dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip keadilan dan transparansi.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Kedudukan BPASN Sebagai Lembaga Penyelesaian Sengketa Pada Banding Administratif Terhadap Pegawai ASN Yang Dijatuhi hukuman Pemberhentian Dengan Tidak Hormat

Sengketa pemberhentian tidak dengan hormat ASN dapat diselesaikan dengan upaya administratif sebelum masuk ke pengadilan. Perlu dicatat bahwa di dalam UU 5/2014 dan turunannya yakni PP 79/2021 memiliki persepsi yang sama dengan UU 30/2014 yaitu:

1. UU 5/2014 beserta PP 79/2021 dan UU 30/2014 telah menjelaskan bahwa upaya administratif terdiri dari keberatan dan banding;
2. UU 5/2014 beserta PP 79/2021 dan UU 30/2014 telah menjelaskan bahwa jika upaya administratif belum memuaskan ASN maka ASN dapat mengajukan gugatan ke pengadilan
3. UU 5/2014 beserta PP 79/2021 dan UU 30/2014 telah menjelaskan bahwa prosedur pengajuan keberatan dan banding administratif harus dilakukan secara jelas dengan bukti-bukti yang ada serta tenggang waktu yang telah ditentukan.

Upaya administratif secara singkat merupakan upaya yang diajukan untuk menyelesaikan sengketa tata usaha negara (sengketa administrasi pemerintahan) oleh lingkungan pemerintahan sendiri, bukan oleh lembaga yudikatif.³⁵ Dalam teori, dikenal dua kategori upaya administratif yakni keberatan dan banding administratif.³⁶ Keberatan adalah upaya yang diajukan kepada pejabat yang menerbitkan keputusan.³⁷ Sedangkan dalam konteks sengketa kepegawaian ASN,

³⁵ S.F. Marbun, 2011, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Yogyakarta: FHUII Press, halaman 77.

³⁶ Erna Dwi Safitri dan Nabitatus Sa'adah, "Penerapan Upaya Administratif Dalam Sengketa Tata Usaha Negara", *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia* Vol. 3, No. 1 (2021), halaman 36.

³⁷ Baherman, "Tinjauan Yuridis Terhadap Upaya Administratif Sebagai Syarat Formal Pengajuan Gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara (Studi Analisis Peraturan Mahkamah Agung

menurut Pasal 129 ayat (3) UU 5/2014, keberatan diajukan kepada atasan pejabat yang berwenang menghukum dengan memuat alasan keberatan dan tembusannya disampaikan kepada pejabat yang berwenang menghukum (PyB).³⁸ Dalam UU 5/2014, atasan PyB adalah Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) yakni pejabat yang menerbitkan keputusan yang menjadi objek dalam sengketa, Kategori kedua adalah banding administratif yang secara umum berarti upaya administratif yang diajukan kepada atasan pejabat/badan yang menerbitkan objek sengketa, atau kepada badan lain yang berwenang menyelesaikan (sebagai quasi peradilan).³⁹

Dalam konteks sengketa kepegawaian ASN menurut Pasal 129 ayat (4) UU 5/2014 banding administratif diajukan kepada Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara (BPASN).⁴⁰

Peraturan sebelum berlakunya UU 5/2014, tidak dikenal istilah aparatur sipil negara (ASN), dan hanya dikenal istilah Pegawai Negeri Sipil (PNS). Pengaturan tentang PNS di Indonesia sebelum UU 5/2014 diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (Lembaran Negara Nomor 169, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3890, selanjutnya disingkat UU 43/1999). Dalam UU 43/1999 tersebut tidak diatur

Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintah Setelah Menempuh Upaya Administratif", *Jurnal Qiyas*, Vol. 5, No. 2, (2020), halaman 90.

³⁸ Firzhal Arzhi Jiwantara, "Upaya Administratif dan Penerapannya dalam Penyelesaian Sengketa Administrasi", *Jurnal Jatiswara*, Vol. 34 No. 2 (2019), halaman 135.

³⁹ Paulus Effendie Lotulung, *Op. Cit.*, halaman 107.

⁴⁰ Robinsar Marbun, "Transformasi Upaya Administratif dalam Penyelesaian Sengketa Kepegawaian", *Jurnal Yuridis*, Vol. 4 No. 2, (2017), halaman 210.

mengenai adanya upaya administratif atas pemberhentian pegawai negeri sipil. Tetapi di dalam Pasal 23 Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil kemudian diatur eksistensi lembaga bernama Badan Pertimbangan Kepegawaian (selanjutnya disingkat BAPEK) dengan wewenang menyelesaikan keberatan atas sanksi disiplin bagi PNS dengan golongan IV/A ke bawah.⁴¹ BAPEK kemudian didirikan berdasarkan Keputusan Presiden Nomor. 67 Tahun 1984 Tentang Badan Pertimbangan Kepegawaian.

Eksistensi BAPEK selaku badan yang berwenang menyelesaikan upaya administratif atas sanksi disiplin PNS kemudian ditegaskan dalam perubahan atas UU Pokok-Pokok Kepegawaian yakni dalam perubahan Pasal 35, tepatnya melalui Pasal 35 ayat (2) UU 43/1999. Namun nomenklatur upaya administratif yang digunakan untuk upaya kepada BAPEK diubah dari semula keberatan menjadi banding administratif. Kewenangan BAPEKpun kemudian diperluas tidak hanya menyelesaikan upaya administratif sanksi disiplin bagi PNS golongan IV/a ke bawah, tetapi mencakup seluruh PNS, yakni melalui Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2011 Tentang Badan Pertimbangan Kepegawaian.

Pengaturan ini diperluas dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, yang mengatur terdapat dua jenis upaya administratif yakni keberatan dan banding administratif. Ada pun penjelasannya adalah sebagai berikut:

1. Keberatan diajukan secara tertulis kepada atasan pejabat yang berwenang menghukum, berlaku bagi seluruh sanksi disiplin yang diatur dalam Pasal 7 ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) huruf a, huruf b, dan

⁴¹ Sri Hartini, "Upaya Keberatan Terhadap PNS yang dijatuhi Hukuman Pemberhentian Tidak Dengan Hormat", *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 11, No. 2 (2011), halaman 359.

huruf c PP No. 53 Tahun 2010, yakni selain sanksi pemberhentian dengan hormat dan pemberhentian tidak dengan hormat, sebagaimana diatur dalam Pasal 35 ayat (1) PP No. 53 Tahun 2010.⁴²

2. Banding Administratif diajukan kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian, menurut Pasal 34 ayat (2) dan Pasal 38 ayat (1) PP No. 53 Tahun 2010 hanya berlaku bagi sanksi disiplin berupa pemberhentian dengan hormat dan pemberhentian tidak dengan hormat sebagaimana diatur Pasal 7 ayat (4) huruf d dan huruf e PP 53 Tahun 2010.⁴³

Pada tahun 2014, UU 43/1999 dicabut dan diganti dengan UU 5/2014 tetapi PP 53/2010 Tentang Disiplin PNS masih berlaku, dan Peraturan Pemerintah 24/2011 Tentang Badan Pertimbangan Kepegawaian pun masih berlaku, sehingga tidak ada perubahan yang berarti. Pengaturan mengenai upaya administratif secara umum dalam UU ASN diatur dalam Pasal 129 yang menyatakan bahwa sengketa kepegawaian ASN diselesaikan dengan upaya administratif.

PP 24/2011 hanya sanksi disiplin saja yang dapat diajukan banding administratif kepada BAPEK.⁴⁴ Kemudian pengaturan ini kembali berubah dengan diundangkannya PP 79/2021. PP 79/2021 ini dibentuk karena amanat Pasal 129 ayat (4) UU 5/2014 yang mengubah kelembagaan BAPEK menjadi BPASN. Saat ini banding administratif sengketa kepegawaian ASN berupa Pemberhentian PNS dan Pemutusan hubungan perjanjian kerja PPPK diajukan kepada BPASN. Dalam PP 79/2021 tersebut diatur pembagian upaya administratif dalam sengketa kepegawaian ASN yakni sebagai berikut:

⁴² Dewianti Alexander, "Upaya Administratif Atas Pelanggaran Kewajiban dan Larangan Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil", *Jurnal Lex Administratum*, Vol. VIII, No. 3 (2020), halaman 173.

⁴³ 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 (2012), halaman 2.

⁴⁴ Farid Wahyu Kurniawan dan Beni Hidayat, "Upaya Hukum Banding Administratif Pasca Penjatuhan Hukuman Disiplin Berat Aparatur Sipil Negara", *Jurnal Media of Law and Sharia*, Vol. 3, Issue 2, halaman 128.

1. Upaya administratif atas sengketa pemberhentian sebagai PNS dan pemutusan hubungan perjanjian kerja PPPK diajukan banding administratif pada BPASN (Pasal 10 PP 79/2021);
2. Upaya administratif atas sengketa Kepegawaian ASN selain pemberhentian sebagai PNS atau pemutusan hubungan perjanjian kerja PPPK, termasuk sengketa tindakan faktual (misalnya pembayaran gaji yang tidak sesuai dengan keputusan pemberian gaji sesuai dengan Pasal 20 PP 79/2021) diajukan keberatan pada PPK (Pasal 3 PP 79/2021).

Peraturan Pemerintah (PP) No. 79 Tahun 2021 Tentang Upaya Administratif dan Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara membagi kewenangan pengadilan terhadap penyelesaian sengketa ASN sebagai berikut:

1. Sengketa pemberhentian PNS dan pemutusan hubungan perjanjian kerja PPPK, maka menurut Pasal 10 diselesaikan dengan Banding Administratif kepada BPASN dan menurut Pasal 18 gugatannya diajukan di Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN);
2. Sengketa atas keputusan pejabat atau Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) selain yang telah disebut di atas, maka menurut Pasal 3 diselesaikan keberatan kepada PPK. Misalnya keputusan mengenai sanksi disiplin, atau mutasi/rotasi pegawai. Maka gugatannya diajukan di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN);
3. Sengketa atas dilakukan atau tidak dilakukannya tindakan faktual oleh PPK atas Keputusan PPK menurut Pasal 20 diselesaikan dengan keberatan kepada PPK. Misalnya ada gaji yang tidak dibayarkan sesuai dengan keputusan pengangkatan dalam jabatan seorang PNS. Maka gugatannya diajukan di Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTUN).

Pasal 18 PP 79/2021, untuk sengketa Pemberhentian pegawai ASN maka gugatannya diajukan kepada pengadilan tinggi tata usaha negara sebagai tingkat pertama. Hal ini sejalan dengan ketentuan dalam Pasal 51 ayat (3) UU No. 5 Tahun 1986 yang mengatur bahwa jika terdapat badan yang diberi wewenang menyelesaikan suatu sengketa tata usaha negara (quasi peradilan/upaya administratif) maka setelah selesai diselesaikan oleh badan tersebut dan penggugat

tidak puas, maka gugatannya diajukan di pengadilan tinggi tata usaha negara (PTTUN) sebagai tingkat pertama⁴⁵, bukan pengadilan tata usaha negara (PTUN).

Kompetensi absolut adalah kewenangan memeriksa dan mengadili jenis perkara-perkara tertentu yang dibedakan antara badan-badan peradilan, yang didasarkan pada pembagian wewenang dan pembebanan tugas (yurisdiksi).⁴⁶ Adapun dalam sistem hukum di Indonesia, kompetensi absolut pengadilan diatur dalam Pasal 24 sampai 24C UUD 1945: Dalam konteks peradilan tata usaha negara, maka secara konkret pengaturan mengenai kompetensi absolut terkait sengketa kepegawaian diatur langsung dalam Pasal 1 angka 10 UU No. 51 Tahun 2009 yang berbunyi sebagai berikut:

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 129 UU 5/2014 hanya menyebutkan sengketa kepegawaian ASN diselesaikan melalui upaya administratif, tetapi bukan berarti pengadilan tidak berwenang menyelesaikan sengketa kepegawaian ASN. Hal ini karena kewenangan peradilan tata usaha negara dalam sengketa kepegawaian tidak lagi disebutkan dalam UU 5/2014 karena telah termaktub dalam ketentuan Pasal 1 angka 10 UU 51/2009 tersebut secara spesifik. Secara normatif, kewenangan ini kemudian dipertegas dalam ketentuan Pasal 1 angka 4 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang mengatur bahwa

⁴⁵ Kadek Agus Sudiarawan dan Bagus Hermanto, "Rekonstruksi Pergeseran Paradigma Upaya Administratif dalam Penyelesaian Sengketa Prapemilihan Kepala Daerah", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 16 No. 3 (2019), halaman 335.

⁴⁶ Bambang Sugeng A.S dan Sujayadi, 2012, *Pengantar Hukum Acara Perdata dan Dokumen Litigasi*, Jakarta: Kencana, halaman 18.

sengketa kepegawaian termasuk ke dalam definisi sengketa tata usaha negara. Pada perubahan kedua, ketentuan ini bergeser menjadi Pasal 1 angka 10 Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.⁴⁷

Sengketa terkait pemberhentian PNS dan maupun PPPK pada dasarnya adalah akibat diterbitkannya keputusan, yakni berupa Keputusan Pemberhentian PNS atau Keputusan Pemutusan Hubungan Perjanjian Kerja PPPK. Keputusan pemberhentian PNS maupun pemutusan hubungan perjanjian kerja PPPK merupakan keputusan tata usaha negara yang bersifat individual (*beschikking*)⁴⁸ sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Keputusan pemberhentian PNS maupun pemutusan hubungan perjanjian kerja PPPK merupakan tindakan yang menimbulkan akibat hukum yang diterbitkan oleh Pejabat pembina kepegawaian (PPK) sesuai kewenangannya dalam UU 5/2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

Akibat hukum yang dimaksud tersebut yakni berupa perubahan status seseorang yang tadinya berstatus dan memiliki hak serta kewajibannya sebagai pegawai ASN menjadi kehilangan status, hak dan kewajibannya selaku pegawai ASN. Keputusan-keputusan pemberhentian PNS maupun pemutusan hubungan perjanjian kerja PPPK juga merupakan keputusan yang bersifat konkret dalam arti merupakan konkretisasi dari ketentuan yang ada dalam Pasal 87 UU 5/2014.

⁴⁷ Nike K. Rumkoy, "Peran PTUN dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara", Jurnal Penelitian Vol. XX No. 2 (2012), halaman 130.

⁴⁸ Nida Indriani Azizah dan Tundjung Harning Sitabuana, "Analisis Pemberhentian Tidak Dengan Hormat Sebagai Pegawai Negeri Sipil", Jurnal Hukum Adigama, Vol. 4 No. 1, (2021), halaman 885.

Penjelasan diatas dapat menunjukkan bahwa kedudukan hukum sengketa pemberhentian adalah wewenang absolut peradilan tata usaha negara secara yuridis UU 51/2009 sesuai dengan inti UU 5/2014 dan PP 79/2021 sebagai turunannya yang menjelaskan bahwa pemberhentian tidak dengan hormat adalah kewenangan pengadilan tinggi tata usaha negara. Berbeda dengan UU 30/2014 yang secara jelas menyatakan bahwa sengketa keputusan tata usaha negara harus dilakukan upaya administratif sebelum diajukan gugatan ke pengadilan tata usaha negara.

Sebenarnya terdapat konflik norma yang berarti karena kedua UU telah menempatkan muara dari pemberhentian tidak dengan hormat pada pengadilan tata usaha negara. Tetapi pada praktik di lapangan terjadi berbagai macam penafsiran. Terlebih sebelum terbitnya PP 79/2021 terdapat dua aliran dalam penyelesaian sengketa pemberhentian tidak dengan hormat ASN. Ada yang menempatkan Surat Keputusan BAPEK sebagai objek sengketa dan diajukan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta. Sementara disisi lain ada juga pihak yang menempatkan surat keputusan PPK sebagai objek sengketa dan diajukan ke pengadilan tata usaha negara. Dengan demikian belum ada kejelasan penerapan norma hukum sehingga Mahkamah Agung menerbitkan Perma 6/2018 sebagai pedoman bagi peradilan tata usaha negara dalam menerima, memeriksa dan memutus sengketa kepegawaian yang telah menumpuh upaya hukum administrasi.

Pasca terbitnya PP 79/2021 yang merupakan peraturan yang lebih tinggi dari Perma 6/2018 maka secara otomatis Perma 6/2018 tidak lagi menjadi rujukan

dalam penyelesaian sengketa pemberhentian di peradilan tata usaha negara sehingga pengajuan gugatan pemberhentian kembali ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.

Berdasarkan asas *Lex Specialis Derogat Legi Generali* maka Peradilan Tata Usaha negara harus mengesampingkan peraturan yang bersifat umum yaitu UU 30/2014 dan harus mengutamakan UU 5/2014 dan PP 79/2021 sebagai turunannya. Sehingga upaya administratif pada UU 30/2014 tidak lagi masuk dalam pertimbangan di dalam memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa pemberhentian tidak dengan hormat ASN dan tunduk pada aturan UU 5/2014 serta PP 79/2021 dengan gugatan diajukan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.

Penjelasan tersebut dapat menjadi telaah bahwasanya terbitnya PP 79/2021 telah menghilangkan fungsi Perma 6/2018 dan UU 30/2014 sekaligus menegaskan bahwa upaya administratif pada sengketa kepegawaian khususnya pemberhentian tidak dengan hormat telah bersumber pada satu aturan hukum yaitu UU 5/2014 dan PP 79/2021 sebagai turunannya.

Pasal 116 UU No. 51 Tahun 2009 Pihak yang menjadi termohon eksekusi adalah BPASN selaku Tergugat. Dengan demikian praktik eksekusi yang terjadi adalah sesuai dengan norma Pasal 116 tersebut penetapan eksekusi ditujukan kepada BPASN selaku Tergugat. Berikut adalah tahapan prosesnya:

1. Putusan yang dapat dieksekusi hanya putusan yang bersifat menghukum (berisi kewajiban), yakni mewajibkan Tergugat mencabut objek sengketa, dan/atau rehabilitasi kedudukan penggugat seperti semula;

2. Salinan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, dikirimkan kepada para pihak dengan surat tercatat oleh panitera pengadilan setempat atas perintah ketua pengadilan yang mengadilinya dalam tingkat pertama selambat-lambatnya dalam waktu 14 (empat belas) hari kerja (Pasal 116 ayat (1) UU No. 51 Tahun 2009);
3. Jika gugatan hanya meminta pencabutan objek sengketa (Pasal 97 ayat (9) huruf a UU No. 5 Tahun 1986), dalam hal ini mewajibkan BPASN mencabut Keputusan Banding Administratif BPASN, maka apabila setelah 60 (enam puluh) hari kerja putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap tergugat (BPASN) tidak mencabutnya, Keputusan Banding Administratif BPASN yang disengketakan itu tidak mempunyai kekuatan hukum lagi (eksekusi otomatis) (Pasal 116 ayat (2) UU No. 51 Tahun 2009);
4. Dalam hal tergugat (BPASN) ditetapkan harus mencabut dan menerbitkan Keputusan BPASN yang baru, dan kemudian setelah 90 (sembilan puluh) hari kerja ternyata kewajiban tersebut tidak dilaksanakan, maka penggugat mengajukan permohonan kepada ketua pengadilan, agar pengadilan memerintahkan tergugat melaksanakan putusan pengadilan tersebut (permohonan eksekusi) (Pasal 116 ayat (3) UU No. 51 Tahun 2009);
5. Dalam hal tergugat tidak bersedia melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, terhadap pejabat yang bersangkutan dikenakan upaya paksa berupa pembayaran sejumlah uang paksa dan/atau sanksi administratif. (Pasal 116 ayat (4) UU No. 51 Tahun 2009);

6. Pejabat yang tidak melaksanakan putusan pengadilan (BPASN) diumumkan pada media massa cetak setempat oleh panitera sejak tidak terpenuhinya kewajiban melaksanakan putusan berdasarkan permohonan Penggugat (Pasal 116 ayat (5) UU No. 51 Tahun 2009);

Ketua pengadilan harus mengajukan hal ini kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintah tertinggi untuk memerintahkan pejabat tersebut melaksanakan putusan pengadilan, dan kepada lembaga perwakilan rakyat untuk menjalankan fungsi pengawasan.

Perkara di PTTUN Jakarta saat ini yang menjadi Tergugat adalah BPASN. Dengan demikian menurut Pasal 116 UU No. 51 Tahun 2009 Pihak yang menjadi termohon eksekusi adalah BPASN selaku Tergugat padahal yang menerbitkan keputusan pemberhentian PNS atau Pemutusan hubungan perjanjian kerja PPPK adalah Pejabat Pembina Kepegawaian. Lalu siapakah yang dapat dibebani eksekusi? Kemungkinan Pejabat/Badan yang mengeluarkan Keputusan Pemberhentian PNS dan Pemutusan hubungan perjanjian kerja PPPK yakni Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) akan lepas dari jerat hukum administrasi karena yang menjadi pihak dalam gugatan adalah atasannya. Walaupun memang putusan pengadilan dalam lingkungan peradilan tata usaha negara bersifat erga omnes (mengikat seluruh pihak) tetapi yang menjadi sasaran utama dalam putusan adalah pihak Tergugat yakni BPASN selaku Pejabat/Badan yang menyelesaikan Banding Administratif. Selain itu proses eksekusinya pun akan lebih menyulitkan karena misalnya jika dikenai Dwangsom atau Sanksi administratif tidak mungkin Pejabat Pembina Kepegawaian selaku Pejabat/Badan yang mengeluarkan

keputusan pemberhentian PNS atau Pemutusan hubungan perjanjian kerja PPPK dikenai *dwangsom* (uang paksa) atau Sanksi administratif karena ia bukan Tergugat dalam sengketa TUN.

B. Upaya Banding Administratif Atas Putusan BPASN Terhadap Pegawai Negeri Sipil Yang Di Jatuhi Hukuman Secara Tidak Hormat

Badan adalah sekumpulan orang dan/atau modal yang merupakan kesatuan, baik yang melakukan usaha maupun yang tidak melakukan usaha yang meliputi perseroan terbatas, perseroan komanditer, perseroan lainnya, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dengan nama dan dalam bentuk apapun, firma, kongsi, koperasi, dana pensiun, persekutuan, perkumpulan, yayasan, organisasi massa, organisasi sosial politik, atau organisasi lainnya, lembaga dan bentuk badan lainnya termasuk kontrak investasi kolektif dan usaha tetap.⁴⁹

Badan Pertimbangan Kepegawaian berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada presiden sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Badan Pertimbangan Kepegawaian mempunyai tugas: 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 dengan tidak hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil, bagi pegawai negeri sipil yang menduduki jabatan struktural eselon I dan pejabat lain yang pengangkatan dan pemberhentiannya oleh presiden; serta memeriksa dan mengambil keputusan atas banding administratif dari pegawai negeri sipil

⁴⁹ Toman Sony Tambunan, *Op. Cit*, halaman 33.

yang dijatuhi hukuman disiplin berupa pemberhentian dengan hormat keputusan atas banding administratif dari pegawai negeri sipil yang dijatuhi hukuman disiplin berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri atau pemberhentian tidak dengan hormat sebagai pegawai negeri sipil oleh pejabat Pembina kepegawaian dan/atau gubernur selaku wakil pemerintah.

Dalam melakukan proses pemeriksaan pejabat yang berwenang melakukan serangkaian pemeriksaan berupa *cross check* pelanggaran, mendengar pernyataan langsung dari pegawai negeri sipil yang disangka, mendengar, atau meminta keterangan dari pihak lain agar dapat objektif dalam penjatuhan hukuman. Maka dengan begitu tidak ada pihak yang akan dirugikan jika keputusan tata usaha negara dikeluarkan, tujuan yang hendak dicapai dalam penjatuhan hukuman adalah agar pegawai negeri sipil tersebut sadar akan tindakan sehingga tidak mengulangnya dan apabila telah memenuhi kategori hukuman berat aparatur sipil negara dalam hal ini pegawai negeri sipil tersebut dapat diberhentikan dengan surat keputusan hukuman disiplin berat berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri atau Pemberhentian tidak dengan hormat sebagai aparatur sipil negara dalam hal ini Pegawai Negeri Sipil.⁵⁰

Pegawai negeri sipil yang dijatuhi hukuman disiplin berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri atau pemberhentian tidak dengan hormat sebagai pegawai negeri sipil oleh pejabat Pembina kepegawaian dan/atau gubernur selaku wakil pemerintah dapat mengajukan banding administratif kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian. Banding administratif adalah upaya

⁵⁰ Sri Hartini dan Tedi Sudrajat, 2018, *Hukum Kepegawaian Di Indonesia Edisi Kedua*, Jakarta: Sinar Grafika, halaman 191-192.

administratif yang dapat ditempuh oleh pegawai negeri sipil yang tidak puas terhadap hukuman disiplin berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri atau pemberhentian tidak dengan hormat sebagai pegawai negeri sipil yang dijatuhkan oleh pejabat yang berwenang menghukum kepada badan pertimbangan kepegawaian. (sesuai dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Pertimbangan Kepegawaian).

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, bahwa upaya administratif terdiri dari keberatan dan banding administratif. Keberatan adalah upaya administratif yang dapat ditempuh oleh Pegawai Negeri Sipil selanjutnya disebut dengan (PNS) yang tidak puas terhadap hukuman disiplin yang dijatuhkan oleh pejabat yang berwenang menghukum kepada atasan pejabat yang berwenang menghukum. Sedangkan banding administratif adalah upaya administratif yang dapat ditempuh oleh Aparatur Sipil Negara dalam hal ini Pegawai Negeri Sipil yang tidak puas terhadap hukuman disiplin berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri atau pemberhentian tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil yang dijatuhkan oleh pejabat yang berwenang menghukum kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK). Adapun hukuman disiplin yang tidak dapat diajukan upaya administratif, yaitu:

1. Hukuman disiplin yang dijatuhkan oleh presiden.
2. Hukuman disiplin yang dijatuhkan oleh pejabat Pembina kepegawaian, berupa hukuman disiplin :
 - a. teguran lisan;
 - b. teguran tertulis;
 - c. pernyataan tidak puas secara tertulis;
 - d. penundaan kenaikan gaji berkala selama 1 (satu) tahun;
 - e. penundaan kenaikan pangkat selama 1 (satu) tahun;

- f. penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 1 (satu) tahun;
 - g. penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 3 (tiga) tahun;
 - h. pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah; dan
 - i. pembebasan dari jabatan.
3. Hukuman disiplin yang dijatuhkan oleh gubernur selaku wakil pemerintah berupa jenis hukuman disiplin berat, yaitu:
 - a. Pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah; dan
 - b. Pembebasan dari jabatan.
 4. Hukuman disiplin yang dijatuhkan oleh Kepala Perwakilan RI berupa hukuman disiplin :
 - a. Teguran lisan;
 - b. Teguran tertulis;
 - c. Pernyataan tidak puas secara tertulis;
 - d. Pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah; dan
 - e. Pembebasan dari jabatan.
 5. Hukuman disiplin yang dijatuhkan oleh pejabat yang berwenang menghukum berupa jenis hukuman ringan, yaitu: teguran lisan, teguran tertulis, dan pernyataan tidak puas secara tertulis.

Adapun hukuman disiplin yang dapat diajukan upaya administratif adalah:

1. Hukuman disiplin yang dijatuhkan oleh:
 - a. Pejabat struktural eselon I dan pejabat yang setara kebawah, untuk jenis hukuman disiplin sedang berupa : penundaan kenaikan gaji berkala selama 1 (satu) tahun, dan penundaan kenaikan pangkat selama 1 (satu) tahun;
 - b. Sekretaris daerah/pejabat struktural eselon II Kabupaten/Kota ke bawah, untuk jenis hukuman disiplin sedang berupa : penundaan kenaikan gaji berkala selama 1 (satu) tahun, dan penundaan kenaikan pangkat selama 1 (satu) tahun;
 - c. Pejabat struktural eselon II kebawah di lingkungan instansi vertikal dan unit setara dengan sebutan lain yang atasan langsungnya pejabat struktural eselon I yang bukan Pejabat Pembina Kepegawaian, untuk jenis hukuman disiplin sedang berupa : penundaan kenaikan gaji berkala selama 1 (satu) tahun, dan penundaan kenaikan pangkat selama 1 (satu) tahun;
 - d. Pejabat struktural eselon II kebawah di lingkungan instansi vertikal dan kantor perwakilan provinsi dan unit setara dengan sebutan lain yang berada dibawah dan bertanggungjawab kepada Pejabat Pembina Kepegawaian, untuk jenis hukuman disiplin sedang berupa : penundaan kenaikan gaji berkala selama 1 (satu) tahun, dan penundaan kenaikan pangkat selama 1 (satu) tahun.

- e. Pejabat struktural eselon II di lingkungan instansi vertikal dan unit setara dengan sebutan lain yang atasan langsungnya pejabat struktural eselon I yang bukan Pejabat Pembina Kepegawaian dan yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Pejabat Pembina Kepegawaian, untuk jenis hukuman disiplin sedang berupa penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 1 (satu) tahun.
2. Hukuman disiplin yang dapat diajukan banding administratif adalah yang dijatuhkan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian dan gubernur sebagai wakil pemerintah untuk jenis hukuman disiplin berat berupa: pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS, dan pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS maka aparatur sipil negara tersebut akan kehilangan status sebagai Aparatur Sipil Negara dalam hal ini Pegawai Negeri Sipil.

Sejumlah peraturan perundang-undangan mengatur tentang upaya administratif, yang meliputi keberatan dan banding administratif. Upaya administratif merupakan instrument penyelesaian sengketa pegawai Aparatur Sipil Negara, yakni sengketa yang diajukan oleh pegawai Aparatur Sipil Negara terhadap keputusan yang dilakukan oleh pejabat Pembina kepegawaian terhadap seorang pegawai, keputusan dimaksud memuat hukuman disiplin. Pasal 129 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara menyebutkan:

1. Sengketa pegawai ASN diselesaikan melalui upaya administratif.
2. 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.
3. Banding administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diajukan kepada badan pertimbangan ASN
4. Ketentuan lebih lanjut mengenai upaya administratif dan badan pertimbangan ASN sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (4) diatur dengan peraturan pemerintah.

Berlaku ketentuan Pasal 139 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara menyebutkan: “pada saat undang-

undang ini berlaku, semua peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang pokok-pokok kepegawaian (lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3041) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang pokok-pokok kepegawaian (lembaran Negara Republik Indonesia tahun 1999 nomor 169, tambahan lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3890) dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dan belum diganti berdasarkan undang-undang ini.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 53 tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil ditetapkan dalam rangka melaksanakan ketentuan Pasal 30 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku (Pasal 136 Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara). Penyelesaian sengketa kepegawaian, sebelum diajukan ke Peradilan Tata Usaha Negara, terlebih dahulu diajukan banding administratif. Banding administratif dibidang kepegawaian diajukan kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian.

Aparatur Sipil Negara yang dapat mengajukan upaya administrasi adalah Pegawai Negeri Sipil yang dijatuhi hukuman disiplin berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri dan pemberhentian dengan tidak hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil. Pegawai Negeri Sipil yang dijatuhi hukuman disiplin oleh pimpinan atau pejabat Pembina kepegawaian baik di

tingkat pusat maupun daerah berupa hukuman disiplin berat, dapat mengajukan banding administratif kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian. Sesuai dengan prosedur yang ditetapkan, pengajuan keberatan diajukan kepada pejabat yang berwenang menghukum, harus disertai alasan, tanggapan dan data-data lain yang diperlukan serta dalam tenggang waktu yaitu 14 (empat belas) hari terhitung mulai tanggal menerima surat keputusan hukuman disiplin.⁵¹

Sengketa adalah pertentangan atau konflik yang terjadi antara individu-individu atau kelompok-kelompok yang mempunyai hubungan atau kepentingan yang sama atas suatu objek kepemilikan, yang menimbulkan akibat hukum antara satu dengan yang lain. Sengketa kepegawaian adalah salah satu jenis sengketa administrasi negara (Sengketa Tata Usaha Negara) yang bersifat intern, karena pihak dalam sengketa ini adalah sama-sama berkedudukan sebagai badan/pejabat tata usaha negara. Sengketa kepegawaian dapat terjadi akibat dikeluarkannya suatu Keputusan Tata Usaha Negara (*beschikking*) dalam urusan kepegawaian, yang dalam praktek kepegawaian sehari-hari banyak dikenal dalam bentuk surat keputusan (SK) dari pejabat tertentu, seperti: Surat keputusan pengangkatan pegawai, surat keputusan pemberhentian pegawai baik atas permohonan sendiri maupun bukan atas permohonan sendiri, surat keputusan mutasi, surat keputusan penjatuhan Sanksi Administrasi Kepegawaian, surat keputusan penjatuhan Hukuman Disiplin pegawai negeri sipil, dan lain-lain.

Dengan kata lain sengketa kepegawaian terjadi apabila tidak diterimanya ketentuan dari suatu surat keputusan yang dikeluarkan oleh pejabat yang

⁵¹ Hasil wawancara dengan M. Indra Mulya Nasution, selaku Analis Kinerja Badan Kepegawaian Provinsi Sumatera Utara, pada hari Selasa, tanggal 22 Januari 2025, Pkl. 14.30 Wib.

berwenang menghukum untuk Aparatur Negara atau pegawai negeri terkait, karena dirasa ada ketidaksesuaian dengan apa yang dilakukan, sehingga dianggap merugikan Aparatur Sipil Negara tersebut akibat dikeluarkannya surat keputusan hukuman.⁵² Terkait dengan peraturan perundang-undangan tentang kepegawaian, maka sebelum adanya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, sengketa kepegawaian diatur dalam Pasal 35 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1974 sebagaimana diubah Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, menyebutkan: “penyelesaian sengketa di bidang kepegawaian dilakukan melalui peradilan untuk itu, sebagai bagian dari Peradilan Tata Usaha Negara yang dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 Tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman”.

Kemudian pada Pasal 35 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1974 sebagaimana diubah Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, menyebutkan: “sengketa kepegawaian sebagai akibat pelanggaran terhadap peraturan disiplin pegawai negeri sipil diselesaikan melalui upaya banding administratif kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian”.

Dalam hal penjatuhan hukuman disiplin pegawai negeri sipil, maka diatur dalam Pasal 1 angka (6) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil menyebutkan: “upaya administratif adalah prosedur yang dapat ditempuh oleh PNS yang tidak puas terhadap

⁵² Nurmalita Ayuningtias Harahap. “Perlindungan Hukum Bagi Aparatur Negara Dalam Penyelesaian Sengketa Kepegawaian Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara”, *Jurnal Yuridis* Vol 3 No. 2 Desember 2016, halaman 9.

hukuman disiplin yang dijatuhkan kepadanya berupa keberatan atau banding administratif’.

Pasal 1 angka (7) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil menyebutkan: “keberatan adalah upaya administratif yang dapat ditempuh oleh PNS yang tidak puas terhadap hukuman disiplin yang dijatuhkan oleh pejabat yang berwenang menghukum kepada atasan pejabat yang berwenang menghukum”.

Pasal 1 angka (8) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil menyebutkan:

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.

Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 Tentang Manajemen PNS, Peraturan Pemerintah Tentang Badan Pertimbangan Kepegawaian ditetapkan melalui Peraturan pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2011 Tentang Badan Pertimbangan Kepegawaian. Peraturan pemerintah tentang Badan Pertimbangan Kepegawaian ini diamanatkan pada Pasal 35 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, yang memerintahkan pengaturan lebih lanjut mengenai Badan Pertimbangan Kepegawaian melalui Peraturan Pemerintah. Dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2011 Tentang Badan Pertimbangan Kepegawaian, tugas Badan Pertimbangan Kepegawaian bertugas memeriksa dan mengambil keputusan atas banding administratif Aparatur Sipil

Negara yang dijatuhi hukuman disiplin berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri atau pemberhentian tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil oleh pejabat Pembina kepegawaian dan/atau gubernur selaku wakil pemerintah.

Tidak semua hukuman disiplin dapat diajukan banding administratif. Terhadap hukuman disiplin diluar dari kedua hal diatas, dapat mengajukan upaya administratif melalui mekanisme keberatan. Adapun apabila penyelesaian melalui upaya administrasi tersebut sudah dilakukan baik keberatan atau banding namun tidak dapat terselesaikan, barulah mengajukan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Seiring dengan upaya pemerintah untuk menyempurnakan sistem manajemen kepegawaian melalui peraturan perundang-undangan, kemudian lahirlah Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

Dengan lahirnya Undang-Undang tersebut, maka terjadi perubahan pula pada ketentuan dan mekanisme mengenai sengketa kepegawaian. Berbeda dengan apa yang termuat dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian begitu juga pada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, lahirlah BPASN atau Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara yang bertugas menerima banding administratif yang diajukan oleh Aparatur Sipil Negara yang bersengketa. Berbeda dengan apa yang ada di dalam Peraturan Perundang-Undangan yang terdahulu, dalam hal

pemeriksaan dan pengambilan keputusan mengenai banding administratif dilakukan oleh Badan Pertimbangan Kepegawaian.

Adapun apabila ditelaah lebih lanjut perbedaan tersebut ada di dalam undang-undang yang baru yaitu Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, dimana penyelesaian sengketa Aparatur Sipil Negara diatur pada Pasal 129 yang menyebutkan:

1. Sengketa pegawai ASN diselesaikan melalui upaya administratif.
2. Upaya administratif sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) terdiri dari keberatan dan banding administratif.
3. Keberatan sebagaimana dimaksud 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) diatur dengan peraturan pemerintah.

Lahirnya Undang-Undang Republik Indonesia No 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara yang menggantikan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1974 tentang sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian membuat perubahan dalam hal penyelesaian sengketa kepegawaian.

Salah satu hal yang diubah adalah mengenai pengajuan banding administratif, dimana dalam hal ini pada Undang-Undang yang terdahulu maupun juga Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil pengajuan banding administratif ditujukan kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian, pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, Badan Pertimbangan Aparatur Sipil

Negara yang bertugas menerima banding administratif yang diajukan oleh Aparatur Sipil Negara yang bersengketa. Namun apabila dilihat dari dalam implementasinya, penyelesaian sengketa kepegawaian kini masih mengacu kepada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1974 tentang sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, serta Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 Tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Pergantian istilah dari Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK) menjadi Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara (BPASN) adalah karena diubahnya istilah Pegawai Negeri menjadi Aparatur Sipil Negara. Dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1974 tentang sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian menyebutkan: “Pegawai Negeri terdiri dari terdiri dari Pegawai Negeri Sipil, Anggota Tentara Indonesia dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia”. Kemudian pada Pasal 2 ayat (2) menyebutkan: “Pegawai Negeri Sipil terdiri dari Pegawai Negeri Sipil pusat dan Pegawai Negeri Sipil Daerah”.

Berbeda dengan apa yang ada di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara menyebutkan: “Aparatur

Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah”.

Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara menyebutkan: “pegawai aparatur sipil negara yang selanjutnya disebut sebagai pegawai ASN adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat Pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan”.

Jelas terlihat bahwa adanya perubahan-perubahan istilah badan pertimbangan kepegawaian (BAPEK) karena istilah yang digunakan dari undang-undang yang terdahulu adalah pegawai negeri, kemudian pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara istilah Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK) diganti menjadi Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara (BPASN), karena dalam undang-undang tersebut peristilahan mengenai pegawai negeri diganti menjadi Pegawai Aparatur Sipil Negara.

Jika melihat Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2011 Tentang Badan Pertimbangan Kepegawaian ada prosedur yang harus diikuti oleh Aparatur Sipil Negara, pada Pasal 7 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2011 Tentang Badan Pertimbangan Kepegawaian menyebutkan: “PNS yang dijatuhi Hukuman disiplin berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri atau pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS oleh

pejabat Pembina kepegawaian atau gubernur selaku wakil pemerintah dapat mengajukan banding administratif kepada BAPEK”.

Ketentuan Pasal 7 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2011 Tentang Badan Pertimbangan Kepegawaian, terdapat prosedur yang harus dipenuhi apabila akan mengajukan upaya banding administratif kepada badan pertimbangan kepegawaian tidak semua hukuman disiplin dapat diajukan upaya banding administratif kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK). Pada Pasal 7 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2011 Tentang Badan Pertimbangan Kepegawaian menyebutkan: “Banding administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan secara tertulis kepada BAPEK dan tembusannya disampaikan kepada pejabat Pembina kepegawaian atau gubernur selaku wakil pemerintah yang memuat alasan dan/atau bukti sanggahan”.

Dari pasal tersebut dapat diketahui bahwa prosedur yang kedua itu adalah banding administratif yang diajukan oleh aparatur sipil negara harus diajukan secara tertulis dan tembusannya disampaikan kepada pejabat Pembina kepegawaian dan gubernur, dan harus memuat alasan-alasan apa yang menjadi dasar Aparatur Sipil Negara tidak puas atas surat keputusan hukuman disiplin yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang menghukum, karena menimbulkan akibat hukum bagi Aparatur Sipil Negara. Disarankan memaparkan bukti sanggahan pada berkas tertulis yang diajukan kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian. Bukti tersebut akan dipergunakan untuk melawan bukti yang menjadi dasar pejabat yang berwenang menghukum mengeluarkan surat keputusan yang memberikan akibat hukum kepada Aparatur Sipil Negara maka

dengan adanya bukti sanggahan tersebut menjadi dasar pertimbangan Badan Pertimbangan Kepegawaian atas hukuman disiplin yang diterima oleh Aparatur Sipil Negara.

Pada Pasal 127 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2011 Tentang Badan Pertimbangan Kepegawaian menyebutkan: “Dalam melaksanakan tugas pemeriksaan, BAPEK berwenang meminta keterangan tambahan dari PNS yang bersangkutan, pejabat, atau pihak lain yang dianggap perlu”. Keterangan pasal diatas merupakan bentuk persidangan BAPEK dalam proses pemeriksaan kehadiran para pihak yang dianggap perlu dapat dimintai keterangannya guna kepentingan pemeriksaan. Pada Pasal 7 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2011 Tentang Badan Pertimbangan Kepegawaian menyebutkan: “banding administratif sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) diajukan paling lama 14 (empat belas) hari, terhitung sejak tanggal surat keputusan hukuman disiplin diterima”.

Dari pasal tersebut dapat diketahui bahwa ada prosedur yang ketiga yaitu tentang tenggang waktu bagi Aparatur Sipil Negara untuk mengajukan upaya banding administratif kepada badan pertimbangan kepegawaian hanya diberi waktu oleh Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2011 Tentang Badan Pertimbangan Kepegawaian hanya 14 (empat belas) hari atau 2 (dua) minggu, setelah surat keputusan hukuman disiplin yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang menghukum diterima oleh Aparatur Sipil Negara, maka mulai pada hari itu terbuka kesempatan bagi Aparatur Sipil Negara untuk mengajukan Upaya Banding Administratif kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian. Pada Pasal 7

ayat (4) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2011 Tentang Badan Pertimbangan Kepegawaian menyebutkan: “Bandung Administratif yang diajukan melebihi tenggang waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (3), tidak dapat diterima”.

Ketentuan pasal tersebut dapat diketahui bahwa kesempatan bagi Aparatur Sipil Negara apabila tidak puas atas hukuman disiplin yang diterima berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri atau pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS yang dijatuhkan oleh pejabat yang berwenang menghukum akan tertutup kesempatan apabila dalam waktu 14 (empat belas) hari tidak ada upaya Bandung Administratif dalam bentuk tertulis atas surat keputusan hukuman disiplin dari pejabat yang berwenang menghukum tidak diajukan kepada BAPEK, dalam waktu lebih dari 14 (empat belas) hari setelah surat keputusan hukuman disiplin yang dijatuhkan pejabat yang berwenang menghukum telah diterima oleh Aparatur Sipil Negara. Pada Pasal 9 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2011 Tentang Badan Pertimbangan Kepegawaian menyebutkan: “BAPEK wajib memeriksa dan mengambil keputusan dalam waktu paling lama 180 (seratus delapan puluh) hari sejak diterimanya banding administratif”.

Pada Pasal 9 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2011 Tentang Badan Pertimbangan Kepegawaian menyebutkan: “sidang BAPEK dinyatakan sah apabila dihadiri oleh ketua, sekretaris, dan paling sedikit 3 (tiga) orang anggota”.
Pasal 11 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2011 Tentang Badan Pertimbangan Kepegawaian menyebutkan:

1. BAPEK dalam mengambil keputusan dilakukan dengan musyawarah untuk mufakat.
2. Dalam hal musyawarah untuk mufakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak tercapai, keputusan diambil dengan suara terbanyak.
3. Keputusan BAPEK dapat memperkuat, memperberat, memperingan, atau membatalkan keputusan pejabat Pembina kepegawaian atau gubernur selaku wakil pemerintah.
4. Keputusan BAPEK ditanda tangani oleh ketua dan sekretaris.
5. Keputusan BAPEK mengikat dan wajib dilaksanakan oleh semua pihak yang terkait.
6. Keputusan BAPEK disampaikan kepada PNS yang mengajukan banding administratif, pejabat Pembina kepegawaian atau gubernur selaku wakil pemerintah, dan pejabat lain yang terkait.

Perubahan kelembagaan Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK) menjadi BPASN dimulai ketika berlakunya UU ASN, khususnya yang diatur dalam Bab XIII Pasal 129 mengenai Penyelesaian Sengketa. Dalam ketentuan tersebut menyatakan bahwa sengketa pegawai ASN diselesaikan melalui upaya administratif, salah satunya adalah banding administratif yang diajukan kepada BPASN. Lebih lanjut, UU tersebut menyatakan bahwa pengaturan lebih lanjut mengenai BPASN akan diatur melalui Peraturan Pemerintah. PP Upaya Administratif dan BPASN diundangkan untuk melaksanakan ketentuan dalam UU ASN. Dalam ketentuan tersebut, BPASN adalah badan yang berwenang menerima, memeriksa, dan mengambil keputusan atas Banding Administratif.

Sebelum terdapat mekanisme upaya administratif, penyelesaian sengketa kepegawaian di lingkup ASN masuk ke pengadilan Tata Usaha Negara dikarenakan ruang banding atau ruang upaya administratif penyelesaian internal pemerintahan di ranah eksekutif sangat terbatas sehingga ruang yang dibuka langsung menuju ranah yudikatif melalui jalur gugatan di pengadilan. Melalui upaya administratif, hal tersebut dicoba untuk diminimalisir sehingga

penyelesaian sengketa kepegawaian diawali terlebih dahulu diselesaikan secara internal eksekutif melalui upaya administratif berupa keberatan dan banding administratif.

Adapun dalam transformasi kelembagaan dan kewenangan dari BAPEK menjadi BPASN tetap mencerminkan bahwa secara kelembagaan BPASN memegang peranan 3 (tiga) fungsi:⁵³

1. Fungsi peradilan, maksud dari kata peradilan adalah peradilan semu. Hal ini bertujuan untuk menciptakan dan menegakkan kerukunan dalam hubungan antara pemerintah dengan ASN.
2. Fungsi pertimbangan, BPASN mempelajari dan mempertimbangan secara seksama laporan dan berita acara pemeriksaan tentang pelanggaran disiplin ASN, keberatan yang diajukan oleh ASN, tanggapan yang diberikan oleh pejabat yang menjatuhkan hukuman disiplin, serta bahan lainnya.
3. Fungsi administrasi, yakni pengawasan BPASN bersifat internal di lingkungan lembaga eksekutif. Pengawasan administratif sendiri dapat dibagi menjadi tiga kategori yaitu pengawasan disiplin (*ambtenaarstuch*), pemberian instruksi dan perintah-perintah yang wajib dilaksanakan, dan pengamatan oleh atasan yang bertindak sebagai korektor bilamana ada pengaduan atau administratif *beroep*.⁵⁴

Adapun perbedaan antara BAPEK dan BPASN sekurang-kurangnya dapat dijabarkan sebagai berikut:

⁵³ Komaruddin, 2009, *Ensiklopedia Manajemen*, Bandung: Penerbit Alumni, halaman 328.

⁵⁴ Prajudi Atmosudirjo, 2014, *Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, halaman 21.

Tabel 1.
Perbandingan antara BAPEK dan BPASN

| No | Ketentuan | PP 24 Tahun 2011 Tentang BAPEK | PP 79 Tahun 2021 Tentang Upaya Administratif dan BPASN |
|----|-----------------------|--|--|
| 1. | Subyek | PNS | ASN (PNS dan PPPK) |
| 2. | Obyek Sengketa | Banding Administratif, terhadap Pemberhentian Dengan Hormat Tidak Atas Permintaan Sendiri (PDHTAPS) dan Pemberhentian Tidak Dengan Hormat (PTDH) sebagai Pegawai Negeri Sipil. | Banding Administratif, terhadap pemberhentian sebagai PNS dan pemutusan hubungan perjanjian kerja sebagai PPPK. |
| 3. | Tugas | a. Memberikan pertimbangan kepada Presiden atas usul penjatuhan hukuman disiplin [...] dan pemberhentiannya oleh Presiden. b. Memeriksa dan mengambil keputusan atas banding administratif dari PNS [...] oleh PPK dan/atau gubernur selaku wakil pemerintah. | Menerima, memeriksa, dan mengambil keputusan atas banding administratif yang diajukan oleh pegawai ASN karena tidak puas terhadap keputusan PPK terhadap pemberhentian sebagai PNS dan pemutusan hubungan perjanjian kerja sebagai PPPK. |
| 4. | Pelaksanaan Keputusan | Tidak diatur | PPK yang tidak melaksanakan keputusan BPASN dijatuhi sanksi administratif sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan |
| 5. | Upaya Hukum | Tidak diatur | Dalam hal pegawai ASN tidak puas terhadap keputusan BPASN, Pegawai ASN dapat mengajukan upaya hukum kepada Pengadilan Tinggi TUN |

Sumber: PP 24 Tahun 2011 tentang BAPEK dan PP 79 Tahun 2021 tentang Upaya Administratif dan BPASN.

Pada penjelasan Pasal 129 ayat (1) Undang-Undang Aparatur Sipil Negara menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan sengketa Pegawai ASN adalah sengketa yang diajukan oleh Pegawai ASN terhadap keputusan yang dilakukan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian terhadap seorang pegawai.

Disebutkan dalam Pasal 129 ayat (5) bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai upaya administratif diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah, dalam hal ini yakni diatur pada Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2021 tentang Upaya Administratif dan Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara.

Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2021 tentang Upaya Administratif dan Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara yang dimaksud dengan upaya administratif adalah proses penyelesaian sengketa yang ditempuh oleh Pegawai ASN yang tidak puas terhadap Keputusan Pejabat Pembina Kepegawaian atau Keputusan Pejabat.

Upaya administratif meliputi keberatan dan banding, di mana pekerja ASN menyatakan ketidakpuasannya terhadap keputusan Pejabat Pembina Kepegawaian atas pemberhentian atau pemutusan hubungan kerja. Keberatan diajukan oleh pekerja ASN yang tidak puas dengan keputusan pejabat, sedangkan banding diajukan oleh pekerja ASN yang tidak puas dengan keputusan pemberhentian atau pemutusan hubungan kerja.⁵⁵

Berdasarkan pengertian mengenai upaya administratif dan jenis upaya administratif di atas, maka untuk PNS yang diberhentikan secara tidak hormat dapat melakukan upaya administratif berupa banding administratif dengan tata cara sebagai berikut:⁵⁶

1. Banding Administratif diajukan secara tertulis kepada Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara (BPASN) dengan memuat alasan dan/atau bukti sanggahan;
2. Banding Administratif yang diajukan kepada BPASN, tembusannya disampaikan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK);

⁵⁵ Uyan Wiyardi, *Op. Cit*, halaman 479.

⁵⁶ Hasil wawancara dengan M. Indra Mulya Nasution, selaku Analis Kinerja Badan Kepegawaian Provinsi Sumatera Utara, pada hari Selasa, tanggal 22 Januari 2025, Pkl. 14.30 Wib.

3. Banding Administratif diajukan dalam jangka waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung mulai tanggal Keputusan PPK yang diajukan Banding Administratif diterima oleh Pegawai ASN;
4. Dalam hal Banding Administratif yang diajukan melebihi jangka waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung mulai tanggal Keputusan PPK yang diajukan Banding Administratif diterima oleh Pegawai ASN, BPASN menetapkan surat penetapan tidak dapat diterima;
5. Dalam hal Banding Administratif yang diajukan bukan merupakan Keputusan PPK yang dapat diajukan Banding Administratif Keputusan PPK yang berupa pemberhentian sebagai PNS, BPASN menetapkan surat penetapan tidak dapat diterima;
6. Surat penetapan sebagaimana dimaksud di atas ditandatangani oleh Kepala Sekretariat BPASN;
7. Dalam hal Banding Administratif yang diajukan tidak melebihi jangka waktu dan merupakan kewenangan BPASN, BPASN wajib melakukan pemeriksaan terhadap Banding Administratif yang diajukan;
8. PPK harus memberikan tanggapan atas Banding Administratif kepada BPASN paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja terhitung mulai tanggal diterimanya tembusan Banding Administratif;
9. Apabila PPK tidak memberikan tanggapan dalam jangka waktu tersebut, BPASN mengambil keputusan terhadap Banding Administratif berdasarkan bukti yang ada;

10. Dalam melaksanakan tugas pemeriksaan, BPASN berwenang meminta keterangan dan/atau data tambahan dari Pegawai ASN yang bersangkutan, pejabat, dan/atau pihak lain;
11. BPASN wajib mengambil keputusan atas Banding Administratif paling lama 65 (enam puluh lima) hari kerja terhitung mulai tanggal diterimanya permohonan Banding Administratif;
12. Pengambilan keputusan sebagaimana dimaksud di atas dilaksanakan melalui sidang BPASN;
13. Sidang BPASN didahului dengan pra-sidang BPASN;
14. Pra-sidang dipimpin oleh Wakil Ketua BPASN dan dihadiri paling sedikit 3 (tiga) anggota BPASN;
15. Dalam hal anggota BPASN berhalangan, anggota BPASN dapat menugaskan pejabat lain yang dapat memberikan pertimbangan sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing;
16. Berdasarkan pelaksanaan pra-sidang, Wakil Ketua BPASN merumuskan saran putusan pra-sidang untuk dibawa dalam sidang BPASN;
17. Sidang BPASN dinyatakan sah jika dihadiri oleh Ketua dan/atau Wakil Ketua serta paling sedikit dihadiri oleh 3 (tiga) anggota BPASN;
18. Dalam hal anggota BPASN berhalangan, anggota BPASN dapat memberikan kuasa kepada pejabat di lingkungannya paling rendah menduduki Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama;
19. Sidang BPASN dapat dilaksanakan 1 (satu) kali dalam setiap bulan;

20. Keputusan BPASN dapat memperkuat, memperingan, memperberat, mengubah, atau membatalkan keputusan PPK;
21. Keputusan BPASN ditetapkan oleh Ketua;
22. Keputusan BPASN wajib dilaksanakan oleh semua pihak yang terkait;
23. Keputusan BPASN berlaku sejak tanggal ditetapkan; dan
24. Keputusan BPASN disampaikan kepada Pegawai ASN yang mengajukan permohonan Banding Administratif dan PPK.

PPK yang tidak melaksanakan keputusan BPASN dijatuhi sanksi administratif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam hal Pegawai ASN tidak puas terhadap keputusan BPASN, Pegawai ASN dapat mengajukan upaya hukum kepada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.⁵⁷

C. Faktor Penghambat Upaya Banding Administratif Terhadap Sengketa Pegawai ASN Yang Dijatuhi Hukuman Pemberhentian Dengan Tidak Hormat

Pengujian (*toesting*) dalam upaya administrasi berbeda dengan pengajuan di Peradilan Tata Usaha Negara. Di peradilan Tata Usaha Negara pengujiannya hanya dari segi penerapan hukum sebagaimana ditentukan dalam Pasal 53 ayat (2) huruf (a) dan (b) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu apakah keputusan Tata Usaha Negara tersebut diterbitkan dengan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan melanggar Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAPUB).

⁵⁷ Hasil wawancara dengan M. Indra Mulya Nasution, selaku Analis Kinerja Badan Kepegawaian Provinsi Sumatera Utara, pada hari Selasa, tanggal 22 Januari 2025, Pkl. 14.30 Wib.

Sedangkan pada prosedur upaya administrasi, pengujiannya dilakukan baik dari segi penerapan hukum maupun dari segi kebijaksanaan oleh instansi yang memutus, sehingga pengujiannya dilakukan secara lengkap. tidak semua peraturan dasar penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara mengatur mengenai upaya administrasi, oleh karena itu adanya ketentuan Pasal 48 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara merupakan aspek prosedural yang sangat penting yang berkaitan dengan kompetensi atau wewenang untuk mengadili sengketa Tata Usaha Negara.

Apabila peraturan dasarnya hanya menentukan adanya upaya administratif berupa peninjauan surat keberatan, maka gugatan terhadap keputusan tata usaha negara yang bersangkutan diajukan kepada pengadilan tata usaha negara. Dan apabila peraturan dasarnya menentukan adanya upaya administratif berupa surat keberatan dan atau mewajibkan surat banding administratif, maka gugatan terhadap keputusan tata usaha negara yang telah diputus dalam tingkat banding administratif diajukan kepada langsung kepada pengadilan tinggi tata usaha negara dalam tingkat pertama yang berwenang untuk menerima dan menyelesaikan sengketa kepegawaian tersebut.

Kendala dalam penyelesaian sengketa kepegawaian tersebut misalnya bisa dilihat dari sisi pihak penggugat yaitu Aparatur Sipil Negara. Tak jarang penyelesaian sengketa kepegawaian terkendala lantaran ketidaktahuan dari pihak penggugat terkait prosedur dan ketentuan yang mesti ditaati atau diikuti saat mengajukan upaya penyelesaian sengketa kepegawaian baik di tingkat upaya

administratif maupun upaya pengadilan. Misalnya ketidaktahuan terhadap tenggang waktu, berkas yang mesti diserahkan dan bagaimana mengajukan berkas (surat). Sehingga, akibat ketidaktahuan tersebut, tak jarang upaya yang dilakukan oleh pihak penggugat dalam rangka penyelesaian sengketa kepegawaian (akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara atau hukuman disiplin dari Badan/Pejabat Tata Usaha Negara terhadapnya) tidak diterima karena tidak sesuai dengan prosedur atau ketentuan yang telah diterapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Kendala lainnya bisa dilihat pula dari upaya penyelesaian sengketa kepegawaian pada tahap upaya administratif. penyelesaian sengketa kepegawaian pada tahap upaya administratif ini memang memiliki sisi positif. Sisi positifnya yaitu penilaian atas suatu Keputusan Tata Usaha Negara yang diajukan keberatan atau banding administratif dapat dilakukan secara lengkap baik dari segi legalitas (*rechtmatigheid*) maupun aspek oportunitas (*doelmatigheid*). Selain itu, para pihak yang bersengketa tidak dihadapkan pada hasil keputusan menang atau kalah (*win or loose*) seperti halnya di lembaga peradilan karena upaya administratif lebih menekankan pendekatan musyawarah di antara para pihak-pihak yang terlibat sengketa.

Upaya administratif ini juga memiliki sisi negatifnya, sisi negatifnya adalah memungkinkan timbulnya konflik kepentingan dalam penilaian karena Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara dan tim penilai kadang-kadang memiliki hubungan dan kepentingan baik secara langsung ataupun tidak langsung sehingga mengurangi penilaian maksimal

yang seharusnya dilakukan dengan objektif. Hal inilah yang bisa melahirkan kendala dalam penyelesaian sengketa kepegawaian terutama dalam tahap penyelesaian sengketa dalam tahap upaya administratif.

Selain itu, kendala dalam penyelesaian juga dapat terjadi pada tahap penyelesaian sengketa pada tahap persidangan (jalur hukum). Dalam Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara disebutkan bahwa Peradilan Tata Usaha Negara dalam hal ini menjadi lembaga peradilan yang berwenang menyelesaikan sengketa kepegawaian, sisi positif dari upaya penyelesaian sengketa yang ditempuh melalui jalur pengadilan atau jalur hukum ini adalah terbukanya upaya hukum banding (di tingkat Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara) dan kasasi (di tingkat Mahkamah Agung) bagi pihak-pihak yang berperkara. kekurangan mendasar dari prosedur penyelesaian sengketa kepegawaian dalam upaya pengadilan ini adalah tidak adanya kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara untuk melakukan eksekusi putusan. Pengadilan Tata Usaha Negara dalam hal ini hanya sebatas memutuskan apakah Keputusan Tata Usaha Negara yang menjadi objek sengketa tetap berlaku atau tidak.

Sementara proses eksekusi putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dikembalikan kepada kepatuhan moral Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang membuat Keputusan Tata Usaha Negara tersebut. Inilah yang menjadi kendala dalam penyelesaian sengketa kepegawaian yang ditempuh melalui upaya atau jalur pengadilan. Dalam Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Pengadilan Tata Usaha Negara memang ada disebutkan pemberian sanksi terhadap pihak-pihak yang tidak melaksanakan

putusan Pengadilan Tata Usaha Negara. Sanksi yang dapat diberikan kepada pihak yang tidak melaksanakan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara di antaranya adalah sanksi berupa uang paksa, sanksi administratif serta pemuatan dalam media massa, yang menjadi persoalan adalah peraturan perundang-undangan tidak mengatur dan menyebutkan dengan jelas mengenai jumlah uang paksa yang dapat diberikan serta berbagai mekanisme pemungutannya.

Selain itu, tidak dijelaskan pula rincian mengenai sanksi administratif yang dapat diberikan kepada pihak-pihak tersebut, termasuk pihak yang dapat menentukan jenis sanksi yang diberikan. Sanksi dalam bentuk pemuatan pada media massa daerah pun dalam hal ini juga harus mengandalkan laporan dari masyarakat atau pihak penggugat, maka sanksi berupa pemuatan berita di media massa berita di media massa daerah menjadi tidak dapat dilaksanakan walaupun pihak yang dikenai putusan tidak segera melaksanakan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara. Hal demikian menjadi persoalan tersendiri dalam penyelesaian sengketa kepegawaian, khususnya dalam memberikan perlindungan pada pihak pencari keadilan sebab pemberian sanksi tidak dapat dijalankan secara optimal akibat kurang jelasnya ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang mendasarinya.

Ketika putusan pengadilan yang berkekuatan hukum telah keluar dan membatalkan Keputusan Tata Usaha Negara yang ditetapkan oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara, maka sangat diperlukan kontrol yang kuat baik dalam rangka untuk memastikan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dilaksanakan Badan/Pejabat Tata Usaha Negara bersangkutan ataupun pemberian sanksi bagi

Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang tidak melaksanakan putusan pengadilan tersebut.

Kendala lain yang dihadapi dalam konteks penyelesaian sengketa kepegawaian juga berkaitan dengan rasa kepercayaan masyarakat terhadap fungsi badan peradilan. Seperti diketahui, salah satu lembaga yang paling tidak dipercayai oleh masyarakat Indonesia adalah lembaga penegakan hukum, termasuk peradilan. Ini salah satu sebabnya karena lembaga peradilan dianggap gagal memenuhi ekspektasi publik sebagai benteng terakhir untuk memperoleh keadilan.

Melihat Perkara-perkara pengadilan bagi sebagian besar masyarakat dianggap ditangani dengan berbelit-belit, tidak efisien, tidak transparan dan mahal ongkosnya. Dengan rendahnya tingkat kepercayaan masyarakat terhadap badan peradilan, ini juga menyebabkan terhambatnya efektivitas pelaksanaan fungsi-fungsi peradilan. Dalam konteks Peradilan Tata Usaha Negara, maka apabila kepercayaan masyarakat pada badan peradilan ini menurun, ini menyebabkan proses pelaksanaan fungsi Peradilan Tata Usaha Negara tidak berjalan optimal. Hal demikian dikarenakan mekanisme penyelesaian sengketa melalui Peradilan Tata Usaha Negara sangat tergantung pada gugatan yang diajukan oleh masyarakat. Tanpa adanya gugatan dari pihak yang merasa kepentingannya dirugikan atas suatu Keputusan Tata Usaha Negara, maka Peradilan Tata Usaha Negara tidak dapat memberikan perlindungan hukum bagi pihak tersebut apabila tidak ada gugatan. Oleh sebab itu, dapat dikatakan, kepercayaan masyarakat pada Peradilan Tata Usaha Negara memiliki peran yang sangat penting bagi

terlaksananya fungsi Peradilan Tata Usaha Negara dalam memberikan perlindungan hukum bagi pihak-pihak pencari keadilan dalam konteks ini adalah Aparatur Sipil Negara yang merasa dirugikan akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara berupa hukuman disiplin berat yang jelas merugikan dirinya.

Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku tentang masalah sengketa kepegawaian dalam hal upaya banding administratif, maka faktor penghambat dalam pengajuan upaya banding administratif yaitu:⁵⁸

1. Faktor Internal, yaitu dari segi pemahaman seorang Aparatur sipil negara tentang apakah upaya yang dapat diajukan ketika menerima hukuman disiplin berat namun merasa tidak puas dengan hukuman tersebut dan ingin mengajukan suatu upaya, namun wawasan tentang banding administratif tidak diketahui oleh Aparatur sipil negara yang menerima keputusan tata usaha negara berupa hukuman disiplin berat sehingga menimbulkan akibat hukum bagi aparatur sipil negara tersebut.
2. Faktor Eksternal, yaitu pada peraturan perundang-undangan dalam hal ini, pengajuan banding administratif diajukan tertulis kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian yang berkedudukan dipusat yaitu Jakarta, tentu menjadi penghambat bagi Aparatur sipil negara untuk mengajukan banding administratif yang diajukan secara tertulis kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian, tenggang waktu dalam pengajuan banding administratif hanya 14 (empat belas) hari setelah Aparatur sipil negara menerima surat keputusan hukum disiplin dari pejabat yang berwenang menghukum apabila lewat dari

⁵⁸ Hasil wawancara dengan M. Indra Mulya Nasution, selaku Analis Kinerja Badan Kepegawaian Provinsi Sumatera Utara, pada hari Selasa, tanggal 22 Januari 2025, Pkl. 14.30 Wib.

tenggang waktu tersebut maka banding administratif tidak dapat diterima, kurangnya wawasan dan pemahaman Aparatur sipil negara tentang bagaimana prosedur pengajuan banding administratif agar dapat berjalan sesuai dengan prosedur yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Karena kurangnya wawasan tersebut dapat mengakibatkan banding administratif seorang Aparatur sipil negara ditolak dan tidak dapat diterima apabila, setelah menerima surat keputusan berupa hukuman disiplin berat dari pejabat yang berwenang menghukum aparatur sipil negara mengajukan banding administratif ke peradilan tata usaha negara, maka gugatan tersebut akan ditolak karena tidak sesuai dengan prosedur. Prosedur yang berlaku dalam hal banding administratif adalah setelah menerima surat keputusan berupa hukuman disiplin berat, maka upaya banding administratif dapat diajukan ke BPASN apabila tidak puas, maka lanjut gugatan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, dan upaya terakhir yaitu kasasi yang diajukan kepada Mahkamah Agung.⁵⁹

⁵⁹ Hasil wawancara dengan M. Indra Mulya Nasution, selaku Analis Kinerja Badan Kepegawaian Provinsi Sumatera Utara, pada hari Selasa, tanggal 22 Januari 2025, Pkl. 14.30 Wib.

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

1. Kedudukan BPASN sebagai Lembaga Penyelesaian Sengketa pada banding administratif terhadap Pegawai ASN yang dijatuhi hukuman pemberhentian dengan tidak hormat diatur dalam PP Disiplin PNS dan PP Upaya Administratif dan BPASN. Upaya administratif merupakan bentuk perlindungan hukum (*rechtsbescherming*) bagi ASN, sekaligus berfungsi sebagai pengawasan (*intern, a-posteriori*) terhadap tindakan-tindakan organ pemerintah. Pengetahuan dan pemahaman mengenai upaya administratif perlu diperoleh ASN sehingga perlu dilakukan sosialisasi terkait seluruh regulasi yang mengatur terkait upaya administratif.
2. Upaya banding administratif atas putusan BPASN terhadap pegawai negeri sipil yang di jatuhi hukuman secara tidak hormat adalah melakukan banding administratif secara tertulis kepada Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara (BPASN) dalam jangka waktu 14 hari kerja sejak diterimanya surat keputusan pemberhentian secara tidak hormat, dan jika tidak puas terhadap keputusan BPASN dapat mengajukan upaya hukum kepada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.
3. Faktor penghambat upaya banding administratif terhadap sengketa pegawai ASN yang dijatuhi Hukuman Pemberhentian dengan tidak hormat terbagi atas faktor internal dan eksternal, faktor internal yaitu kurangnya wawasan dan pemahaman Aparatur Sipil Negara mengenai prosedur upaya

banding administratif baik di badan pertimbangan kepegawaian maupun di peradilan tata usaha negara, sedangkan faktor eksternal yaitu, terkait tenggang waktu pengajuan banding administratif, mengajukan banding administratif berupa gugatan Ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta tentu akan menghabiskan baik materi maupun waktu dalam mengajukan banding administratif.

B. Saran

1. Seharusnya pengajuan banding administratif ada di daerah, maka dengan begitu aparatur sipil negara dapat mengajukan banding administratif di daerahnya. Dalam proses pemeriksaan seharusnya menghadirkan aparatur sipil negara dan pejabat yang berwenang menghukum dalam persidangan, maka dengan begitu kedua belah pihak dapat menjelaskan alasan dan bukti secara langsung pada saat pemeriksaan.
2. Seharusnya Pengajuan banding administratif berupa gugatan diajukan kepada pengadilan tinggi tempat kedudukan hukum penggugat maka dengan begitu agar lebih tercapai perlindungan bagi masyarakat pencari keadilan banding administratif berupa gugatan dari penggugat lebih efektif diajukan di pengadilan tinggi daerah hukum penggugat akan menghemat baik *materil* maupun *immateril*.
3. Seharusnya diterbitkan Peraturan Perundang-Undangan tentang prosedur pengajuan banding administratif yang memberikan keadilan dalam penyelesaian sengketa yang terjadi.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Bambang Sugeng A.S dan Sujayadi, 2012, *Pengantar Hukum Acara Perdata dan Dokumen Litigasi*, Jakarta: Kencana.
- Dyah Ochtorina Susanti Dan A'an Efendi. 2018. *Penelitian Hukum (Legal Research)*. Jakarta: Sinar Grafika
- Enny Agustina, 2019, *Sengketa Kepegawaian Dalam Sistem Peradilan Tata Usaha Negara*, Depok: Rajawali Pers.
- Idi Setyobroto Wiworo Haryani, 2022, *Modul Etika Penelitian, Modul Etika Penelitian*, Jakarta Selatan: Penerbit EMKG.
- Komaruddin, 2009, *Ensiklopedia Manajemen*, Bandung: Penerbit Alumni.
- Prajudi Atmosudirjo, 2014, *Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- S.F. Marbun, 2011, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Yogyakarta: FHUII Press.
- Soerjono Soekanto, 2016, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia.
- Sri Hartini dan Tedi Sudrajat, 2018, *Hukum Kepegawaian Di Indonesia Edisi Kedua*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Suharsimi Arikunto, 2006, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik*, Jakarta: PT. Rineka Putra.
- Toman Sony Tambunan, 2016, *Glosarium Istilah Pemerintahan*, Jakarta: Kencana.
- W. Riawan Tjandra, 2008, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya.

B. Artikel Ilmiah

- Achmad Nabil Nurul Haq dan Indah Prabawati, "Penerapan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2019 Tentang Penilaian Kinerja Aparatur Sipil Negara Di Desa Sepande, Kecamatan Candi, Kabupaten Sidoarjo," *Publika* (2022)
- Adrian E. Rompis dan Abi M. Radjab, "Perbandingan Penyelesaian Sengketa Kepegawaian Melalui Gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara dan Upaya

Bandung Administrasi di Badan Pertimbangan Kepegawaian", *Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS*, Vol. 6, No.1 (2012).

Andre Ramadhan dan Rachmatika Lestari, "Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil (Studi Di Mahkamah Syariah Meulaboh)", *Jurnal Penelitian Serambi Hukum*, Vol. 16, No. 02 (2023)..

Azizah dan Sitabuana, "Analisis Pemberhentian Tidak Dengan Hormat Sebagai Pegawai Negeri Sipil", *Jurnal Hukum Adigama*, Volume 4, Nomor 1, Juni 2021.

Baherman, "Tinjauan Yuridis Terhadap Upaya Administratif Sebagai Syarat Formal Pengajuan Gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara (Studi Analisis Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintah Setelah Menempuh Upaya Administratif)", *Jurnal Qiyas*, Vol. 5, No. 2, (2020).

Dewianti Alexander, "Upaya Administratif Atas Pelanggaran Kewajiban dan Larangan Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil", *Jurnal Lex Administratum*, Vol. VIII, No. 3 (2020).

Erna Dwi Safitri dan Nabitatus Sa'adah, "Penerapan Upaya Administratif Dalam Sengketa Tata Usaha Negara", *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia* Vol. 3, No. 1 (2021).

Eugenia Gloria Esther Pandeiroot, Presly Prayogo, and Carlo A. Gerungan, "Upaya Administratif Dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Di Tinjau Dari Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan," *Lex Administratum IX*, no. 2 (2021).

Farid Wahyu Kurniawan and Beny Hidayat, "Upaya Hukum Banding Administratif Pasca Penjatuhan Hukuman Disiplin Berat ASN," *Media of Law and Sharia* 3, no. 2 (2022).

Firzhal Arzhi Jiwantara, "Upaya Administratif dan Penerapannya dalam Penyelesaian Sengketa Administrasi", *Jurnal Jatiswara*, Vol. 34 No. 2 (2019).

Harjanto, "Penyelesaian Sengketa Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja Melalui Upaya Administratif", *Salam: Jurnal Sosial dan Budaya Syar-i*, Volume 9 Nomor 4 (2022).

- Ilham Rasjid, Said Sampara, and Nasrullah Arsyad, "Efektivitas Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil Terhadap Disiplin Pegawai Di Pemerintah Kota Palopo," *Journal of Lex Theory (JLT)* 1, no. 1 (2020).
- Kadek Agus Sudiarawan dan Bagus Hermanto, "Rekonstruksi Pergeseran Paradigma Upaya Administratif dalam Penyelesaian Sengketa Prapemilihan Kepala Daerah", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 16 No. 3 (2019).
- Kurniawan dan Hidayat, "Upaya Hukum Banding Administratif Pasca Penjatuhan Hukuman Disiplin Berat ASN", *Media of Law and Sharia*, Volume 3, Issue 2, 2022.
- M. Fadhlan Irfan Darmawan, *Pelaksanaan Pasal 9 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) Terhadap Pelanggaran Netralitas ASN Dalam Pemilihan Kepala Daerah Dan Pemilu Di Kabupaten Sumedang*, Thesis, 2020
- Muhlisin Muhlisin, Sulistyowati Sulistyowati, and Sukresno Sukresno, "Eksistensi Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (PPPK) Menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara Dalam Upaya Meningkatkan Kinerja Dan Mewujudkan Pelayanan Prima Di Kabupaten Demak", *Jurnal Suara Keadilan*, Vol. 22, No. 2 (2022).
- Muten Nuna, "Kewenangan Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Terhadap Putusan Pemberhentian Tidak Dengan Hormat", *University Of Bengkulu Law Journal*, Vol. 5, No. 2 (2020).
- Nida Indriani Azizah dan Tundjung Herning Sitabuana, "Analisis Pemberhentian Tidak Dengan Hormat Sebagai Pegawai Negeri Sipil", *Jurnal Hukum Adigama*, Media of Law and Sharia, Volume 3, Issue 4, No. 1 (2021).
- Nike K. Rumkoy, "Peran PTUN dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara", *Jurnal Penelitian* Vol. XX No. 2 (2012).
- Nurmalita Ayuningtyas Harahap, "Perlindungan Hukum Bagi Aparatur Negara Dalam Penyelesaian Sengketa Kepegawaian Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara," *Jurnal Yuridis* 3, no. 2 (2016).
- Nurmalita Ayuningtyas Harahap, "Revitalisasi Manajemen Aparatur Sipil Negara Melalui Pemberhentian Tidak Dengan Hormat Bagi Pegawai Negeri Sipil Yang Terlibat Tindak Pidana Korupsi," *Jurnal Panorama Hukum* 3, no. 2 (2018).

Robinsar Marbun, "Transformasi Upaya Administratif dalam Penyelesaian Sengketa Kepegawaian", *Jurnal Yuridis*, Vol. 4 No. 2, (2017).

Rudiansyah, "Eksistensi Komisi Kejaksaan Republik Indonesia Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara", *Jurnal Intelektualita: Keislaman, Sosial dan Sains*, Vol. 10, No. 1 (2021).

Satya Suryo Harjanto, "Penyelesaian Sengketa Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja Melalui Upaya Administratif," *SALAM: Jurnal Sosial dan Budaya Syar-i* 9, no. 4 (2022)

Sri Hartini, "Upaya Keberatan Terhadap PNS yang dijatuhi Hukuman Pemberhentian Tidak Dengan Hormat", *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 11, No. 2 (2011).

Unggul Sugiharto, "Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP): Sebuah Anomali Suprastruktur Negara Pada Tahun 1945", *Jurnal Ilmu Politik*, Vol. 1, No. 2, 2013.

Uyan Wiyardi, Ernawati Sukardan, dan Hery Chariansyah, "Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil Secara Tidak Hormat Karena Melakukan Kejahatan Jabatan," *Binamulia Hukum* 12, no. 2 (2024).

Wiyardi, Sukardan, dan Chariansyah, "Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil Secara Tidak Hormat Karena Melakukan Kejahatan Jabatan", *Binamulia Hukum*, Volume 12, Nomor 2, Desember 2023.

C. Peraturan Perundang-Undangan

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

Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil,

Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja,

Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2021 tentang Upaya Administratif dan Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara,

Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.