

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

Alief Ardian, Surya Perdana

Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara

Email: aliefardian@gmail.com

Abstrak

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.

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

Abstract

The State Civil Apparatus Advisory Body (BPASN) was established to ensure administrative justice in the civil service system in Indonesia. BPASN plays an important role by providing an opportunity for Civil Servants (PNS) to appeal against administrative decisions that are considered unfair, such as disciplinary sanctions or dismissal. With the existence of BPASN, the decision-making process becomes more transparent and accountable, because BPASN assesses and provides objective considerations for decisions taken by government agencies. This study aims to determine the position of BPASN as a Dispute Resolution Institution in administrative appeals against ASN Employees who are sentenced to dishonorable dismissal, how administrative appeal efforts are made against BPASN decisions against civil servants who are sentenced to dishonorable dismissal, and what are the inhibiting factors for administrative appeal efforts against disputes between ASN employees who are sentenced to dishonorable dismissal.

Keywords: Administrative Appeal, BPASN, Civil Servants.

A. Pendahuluan

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.¹

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

¹ M. Fadhlán 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.

profesional, berintegritas, dan netral, serta mampu memberikan pelayanan publik yang berkualitas. Pada 19 Desember 2013, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) menyetujui Rancangan Undang-Undang (RUU) ASN, dan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menandatangani undang-undang tersebut pada 15 Januari 2014.

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 2017.² 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 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.

Suatu penelitian tidak dapat dikatakan penelitian apabila tidak memiliki metode penelitian.³ Metode penelitian adalah suatu proses pengumpulan dan analisis data yang dilakukan secara sistematis, untuk mencapai tujuan tertentu. Pengumpulan dan analisis data dilakukan secara alami, baik kuantitatif maupun kualitatif, eksperimental dan non-eksperimental, interaktif dan non-interaktif. Metode Penelitian yang digunakan yaitu penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder.⁴ Analisis bahan hukum dilakukan menggunakan metode analisis kualitatif yang digunakan untuk menjelaskan peristiwa hukum, bahan hukum atau produk hukum secara rinci untuk memudahkan hukum penafsiran.⁵ Analisis bahan hukum adalah dilakukan dengan menggunakan metode analisis isi (*content analysis method*) yang dilakukan oleh menguraikan materi peristiwa hukum atau produk hukum secara rinci untuk memudahkan penafsiran dalam diskusi.⁶ Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan masalah, yaitu dengan pendekatan hasil dari kajian empiris teoritis dengan melihat berbagai pendapat para ahli, penulis dan kajian hukum dan peraturan yang berkaitan dengan masalah berdasarkan prinsip hukum dan merumuskan definisi hukum. Dalam penelitian kualitatif, proses perolehan data sesuai dengan tujuan penelitian atau masalah, dipelajari secara mendalam dan dengan pendekatan holistik.⁷

B. Pembahasan

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

² 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).

³ Koto, I., Hati, L. P., Manurung, A. S., & Siregar, A. S. (2024). Islamic Holy Days: The Contention of Rukyatul Hillal and Hisab Hakiki Wujudul Hilal Disputes for Muslims in Indonesia. *Pharos Journal of Theology*, 105(2).

⁴ Ramadhani, R., Hanifah, I., & Wajdi, F. (2024). Presidential Decree Number 62 of 2023: Distortion Regulation or Acceleration Solution for Agrarian Reform?. *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, 24(1), 031-042.

⁵ Faisal, F., & Simatupang, N. (2022). The Strengthening Position and Functions of Waqf on Nadzir as an Independent Institution. *Jurnal Akta*, 9(2), 232-241.

⁶ Zainuddin, Z. (2023, March). Development Of Constitutional Law In Indonesia. In *Proceeding International Seminar of Islamic Studies* (pp. 1780-1785).

⁷ Simatupang, R. S. A. (2024). Pelaksanaan Sistem Peradilan Pidana Anak Di Indonesia Perspektif Nilai Keadilan. *Jurnal Yuridis*, 11(1), 54-63.

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).

Sedangkan pada prosedur upaya administrasi, pengujiannya dilakukan baik dari segi penerapan hukum maupun dari segi kebijaksanaan oleh instansi yang memutuskan, 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 (*rechtmaticheid*) 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.

C. Penutup

1. Kesimpulan

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.

2. Saran

Seharusnya diterbitkan Peraturan Perundang-Undangan tentang prosedur pengajuan banding administratif yang memberikan keadilan dalam penyelesaian sengketa yang terjadi.

Daftar Pustaka

- Faisal, F., & Simatupang, N. (2022). The Strengthening Position and Functions of Waqf on Nadzir as an Independent Institution. *Jurnal Akta*, 9(2), 232-241.
- 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.
- Koto, I., Hati, L. P., Manurung, A. S., & Siregar, A. S. (2024). Islamic Holy Days: The Contention of Rukyatul Hillal and Hisab Hakiki Wujudul Hilal Disputes for Muslims in Indonesia. *Pharos Journal of Theology*, 105(2).
- 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*
- Ramadhani, R., Hanifah, I., & Wajdi, F. (2024). Presidential Decree Number 62 of 2023: Distortion Regulation or Acceleration Solution for Agrarian Reform?. *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, 24(1), 031-042.
- Simatupang, R. S. A. (2024). Pelaksanaan Sistem Peradilan Pidana Anak Di Indonesia Perspektif Nilai Keadilan. *Jurnal Yuridis*, 11(1), 54-63.
- Yahman dan Nurtin Tarigan, 2016, *Peran Advokat Dalam Sistem Hukum Nasional*, Medan: Prenada Media Group.
- Zainuddin, Z. (2023, March). Development Of Constitutional Law In Indonesia. In *Proceeding International Seminar of Islamic Studies* (pp. 1780-1785).