



## Penguatan Perlindungan Hukum Pegawai Aparatur Sipil Negara melalui Rekonstruksi Banding Adminstrasi

Ahmad Aniq<sup>1\*</sup>, Yos Johan Utama<sup>2</sup>, Nabitatus Sa'adah<sup>3</sup>

<sup>1,2,3</sup> Program Studi Doktor Fakultas Hukum, Universitas Disponegoro, Indonesia

### ABSTRACT

*Administrative appeals as an administrative effort by State Civil Apparatus (ASN) employees who are dissatisfied with the decision to dismiss employees are questioned as to their usefulness in providing legal protection to civil apparatus. This study aims to reveal the construction of an administrative appeal format for the decision to dismiss or terminate the employment of State Civil Apparatus employees that provides more legal protection for ASN employees. Administrative appeals are not merely additional formal requirements before a dispute is examined by a state administrative court but it is truly substantive in its testing and its decision is fully respected. This study is a normative-empirical study that begins with a normative analysis of primary, secondary, and tertiary legal materials based on a conceptual approach and statutory regulations. Then, It uses a sociological approach to obtain primary data through observation and data collection from informants. The desired result is to provide a prescription for the ideal formulation of legal protection for ASN employees through administrative appeals. The results of the study indicate that in order for administrative appeals to truly provide protection for ASN employees from arbitrary actions by officials, several improvements are needed, namely increasing the composition of BPASN members, examining disputes from a material perspective rather than just a formal examination, clarifying the procedural rules so that ASN employees feel transparent about the resolution and ensuring that administrative decision is complied with and implemented.*

*Keywords: Administrative appeals; ASN employees; administrative disputes; BPASN, dismissal*

### ABSTRAK

Banding administrasi sebagai upaya administrasi pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) yang tidak puas atas ditetapkannya keputusan pemberhentian pegawai dipertanyakan manfaatnya dalam memberikan perlindungan hukum dalam sengketa pemberhentian pegawai ASN. Penelitian ini bertujuan untuk menyajikan konsepsi banding administrasi yang atas keputusan pemberhentian atau pemutusan hubungan kerja pegawai ASN yang lebih memberikan perlindungan hukum bagi pegawai ASN. Sebuah format banding administrasi yang bukan sekedar tambahan syarat formil sebelum sengketa diperiksa pengadilan tata usaha Negara tapi benar-benar substantif pengujiannya dan dijalankan keputusannya. Studi ini merupakan penelitian normatif-empiris yang dimulai dengan analisis normatif dengan analisis bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan tersier berdasarkan pendekatan konseptual dan peraturan perundang-undangan. Kemudian menggunakan pendekatan sosiologi untuk mendapatkan data primer melalui observasi dan meminta data dari informan. Hasil yang ingin dicapai yaitu memberikan preskripsi konsepsi ideal perlindungan hukum bagi pegawai ASN melalui banding administrasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa banding administrasi harus benar-benar mampu menjadi tempat berlindung pegawai ASN dari keputusan sewenang-wenang pejabat maka perlu perbaikan beberapa hal yaitu menambahkan komposisi anggota BPASN, memeriksa dari segi materiil sengketa alih-alih hanya sekedar pemeriksaan formil, memperjelas aturan hukum acaranya agar transparansi penyelesaian dirasakan oleh pegawai ASN, dan memastikan keputusan banding administrasi dipatuhi dan dijalankan.

Kata Kunci: banding administrasi; pegawai ASN; sengketa administrasi; BPASN; pemberhentian

## PENDAHULUAN

Sengketa kepegawaian lahir akibat ketidakpuasan pegawai terhadap keputusan yang diambil oleh pejabat berwenang, yang dinilai tidak sesuai atau merugikan pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) (Kurniawan, I. D. (2024). Sengketa kepegawaian merupakan bagian dari sengketa tata usaha Negara karena dikeluarkannya keputusan pemberhentian sebagai PNS atau pemutusan hubungan perjanjian kerja sebagai Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Salah satu jalan penyelesaian melalui nonlitigasi dilakukan dengan cara upaya administrasi. Upaya administratif sebagai salah satu metode dianggap efektif dalam menciptakan solusi yang bertanggung jawab dan berorientasi pada mufakat (Syafrida, 2020), sejalan dengan budaya musyawarah yang ada di masyarakat Indonesia (Sodiq, 2021). Sengketa kepegawaian ini tidak dikehendaki oleh setiap Pegawai ASN, tetapi harus diselesaikan sesuai dengan peraturan perundang undangan yang berlaku (Syafrijal & Anna, 2019).

Peraturan perundang-undang telah mengatur perihal upaya administrasi yang di dalam termasuk banding administrasi. Dari segi filosofis, keberadaan upaya administrasi mencerminkan prinsip keadilan dan tata kelola yang baik. Dalam konteks ini, upaya administrasi berfungsi sebagai sarana untuk melindungi hak-hak individu dalam interaksi mereka dengan pemerintah. Dengan menyediakan jalur alternatif yang cepat dan bebas biaya yang mendorong penegakan hak-hak ASN dan warga negara lainnya, serta menjaga hubungan yang harmonis antara pemerintah dan masyarakat (Fitri & Rosdiana, 2023). Perkembangan secara yuridis eksistensi upaya administrasi sampai sekarang cenderung dipertahankan (Marbun, 2022). Dan sifat *mandatory* menempuh upaya administrasi semakin diteguhkan.

Namun demikian dari “nature” upaya administrasi memiliki hambatan dan kekurangan. Upaya administrasi yang merupakan penyelesaian di internal pemerintah dianggap unsur negatif dan menjadi alasan menolak eksistensinya (Marbun, 2022). Ada kekhawatiran dalam hal netralitas dan objektivitas karena yang diperiksa adalah sama-sama dari unsur eksekutif. Tidak seorangpun dapat bertindak menjadi hakim yang baik dalam perkaranya sendiri (*Nemo Judex in Propria Causa*). Badan yang memeriksa upaya administrasi berada di bawah pengaruh badan-badan pemerintah yang lain meskipun di luar hierarki. Berbeda dengan pengadilan yudisial, hakim pengadilan administrasi lebih mandiri dan netral.

Perlindungan hukum pencari keadilan dalam bidang administrasi melalui adanya upaya administrasi dipertanyakan keefektifannya. Hukum acara sebagai standar dalam proses pemeriksaan upaya administrasi belum ada (Marbun, 2022). Sekarang ini hukum acara upaya administrasi belum ada satu kesatuan beracaranya. Nuranti Parlina dalam penelitiannya mengatakan bahwa apabila upaya administrasi dilaksanakan secara ketentuan yang ada, justru dirasakan belum maksimal dalam pelaksanaannya (Miftahul & Fatmawati, 2022). Penyelesaian setiap sengketa Tata Usaha Negara harus terlebih dahulu menempuh upaya administrasi yang terdiri dari upaya keberatan dan banding administrasi. Setelah menempuh upaya administrasi tersebut namun tidak juga terdapat penyelesaian, barulah sengketa tersebut dapat diajukan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) (Nurasti, 2021). Proses ini menjadi formalitas panjang apabila upaya administrasi hanya sekedar syarat tambahan.

Penulis menjumpai beberapa tulisan sebelumnya yang mengangkat dan membahas dari sisi yang berbeda sehingga *state of the art* penelitian ini dapat terlihat. Jurnal dengan judul Pemberlakuan Upaya Administrasi Sebagai Primum Remedium Dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara yang ditulis oleh Pulung Hudoprakoso yang inti temuannya yaitu menyampaikan kritik Kewajiban untuk menempuh upaya administrasi yang sebelumnya hanya sekedar pilihan bagi warga masyarakat saat akan mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (kecuali terhadap perkara-perkara yang aturan dasarnya mengharuskan menempuh upaya administrasi terlebih dahulu) dirasakan sebagai suatu bentuk penyelesaian

sengketa yang sangat panjang sehingga asas peradilan yang cepat, sederhana dan berbiaya ringan menjadi tidak tercapai (Pulung, 2022). Sementara tulisan ini justru menjawab kritik agar upaya administrasi (banding administrasi) tidak hanya sebatas formalitas tapi benar-benar pengujian keputusan pemberhentian yang ditetapkan oleh pejabat pembina kepegawaian (PPK).

Selanjutnya jurnal yang berjudul Penilaian Yuridis Terhadap Upaya Administratif Sebagai Prosedur Penyelesaian Sengketa Mewujudkan Sistem PTUN Yang Berkepastian Hukum oleh Nadia Azizah Putri, Moren Nanda Jelita, Sun Sufriani Sihombing, dan Anggun Ratna Hestanti yang pada pokoknya menyimpulkan bahwa upaya administrasi merupakan upaya filter kasus sengketa kepegawaian sebelum masuk ke PTUN sementara penelitian ini berfokus pada pembangunan banding administrasi yang memberikan perlindungan hukum bagi pegawai ASN. Penelitian ini mencoba menggali menyajikan konsepsi banding administrasi atas keputusan pemberhentian atau pemutusan hubungan perjanjian kerja pegawai Aparatur Sipil Negara yang lebih memberikan perlindungan hukum bagi pegawai ASN.

## METODE

Studi ini merupakan penelitian normatif-empiris yang dimulai dengan analisis normatif dengan analisis bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan tersier berdasarkan pendekatan konseptual dan peraturan perundang-undangan (Muhaimin, (2020). Kemudian menggunakan pendekatan sosilogis untuk mendapatkan data primer melalui observasi dan meminta data dari informan. Penulis terlebih dahulu akan meneliti teks-teks dalam dokumen hukum yang relevan dengan objek kajian. Makalah ini ditulis menggunakan logika deduktif (umum ke khusus). Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini meliputi bahan hukum primer yaitu peraturan perundang-undangan dari Undang-Undang sampai dengan Peraturan Menteri yaitu Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan dan UndangUndang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2021 tentang Upaya Administrasi dan Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara, Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 6 Tahun 2018 Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Setelah Menempuh Upaya Administrasi, dan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2021 Tentang Tata Kerja Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara yang merupakan turunan dari Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2021. Bahan hukum sekunder yaitu dari jurnal dan bahan non hukum berupa data statistik. Pendekatan yang digunakan dalam makalah ini adalah *statute approach* dan *conceptual approach*.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### 1. Penyelesaian Sengketa Kepegawaian Melalui Banding Administrasi

#### a. Upaya Administrasi sebagai Langkah Penyelesaian Sengketa Kepegawaian

Negara Indonesia adalah negara hukum yang menganut konsepsi welfare state (negara kesejahteraan) sebagaimana diisyaratkan dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945 dalam tujuan negara dan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Negara yang hadir untuk menyejahterakan rakyatnya. Implikasinya negara, melalui aparturnya, diberi wewenang yang luas untuk campur tangan disegala lapangan kehidupan masyarakat dalam rangka mewujudkan kesejahteraan umum. Kewenangan melakukan cawe-cawe atau campur tangan demi kesejahteraan tersebut tertuang dalam berbagai hierarki perundang-undangan, baik dalam bentuk undang-undang maupun peraturan di bawahnya.

Setiap tindakan pemerintah dalam bingkai negara hukum yang menjalankan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan atau dalam rangka merealisasi tujuan negara harus memiliki dasar hukum atau dasar kewenangan. Setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan kewenangan yang diberikan melalui peraturan perundang-undangan yang berlaku. Baik itu kewenangan atributif, delegasi, atau mandat. Tanpa adanya dasar wewenang yang diberikan oleh suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka aparat pemerintah tidak memiliki wewenang yang dapat mempengaruhi atau mengubah keadaan atau posisi hukum warga masyarakatnya (Indroharto, 1993). Pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintahan tidak semata-mata harus didasarkan pada peraturan tertulis tetapi juga harus memperhatikan hukum tidak tertulis atau yang lazim dikenal dengan istilah asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) (Ridwan, 2009).

Tanpa dasar peraturan perundang-undangan, tindakan hukum pemerintah akan dikategorikan sebagai tindakan hukum tanpa kewenangan (*onbevoeg*) dan dikategorikan sebagai tindakan yang tidak sah (*onrechtmatig*). Dengan Demikian negara bekerja tidak hanya berdasarkan kekuasaan (*machtsstaat*) tapi juga berdasarkan hukum (*rechtsstaat*) (Marbun, 2011).

Terdapat 4 ciri penting negara hukum (*rechtsstaat*) menurut F. Julius Stahl, yaitu: 1. Pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia, 2. Pembagian atau pemisahan kekuasaan untuk menjamin hak asasi manusia, 3. Pemerintahan berdasarkan undang-undang, 4. Adanya peradilan tata usaha atau administrasi Negara (Abu Daud, 2011). Berbeda dengan *rule of law*, negara hukum (*rechtsstaat*) menentukan adanya unsur peradilan administrasi yang menjamin hak asasi manusia sekaligus melindungi warga negara dari tindakan pejabat administrasi yang menjalankan kekuasaan tidak berdasar hukum (Marbun, 2011).

Negara hukum Indonesia mengedepankan keseimbangan hak dan kewajiban. Keseimbangan yang diharapkan melahirkan kerukunan termasuk kerukunan antara pemerintah dan rakyat. Namun demikian, sengketa pasti tetap akan terjadi dalam hubungan yang kompleks dan dinamis. Dalam keadaan ini, pengamalan sila ke empat Pancasila harus dikedepankan. Musyawarah harus diutamakan sebagai penyelesaian dan menempatkan pengadilan sebagai sarana terakhir. Hal tersebut juga berlaku di lapangan/bidang administrasi (Hari & Bagus, 2018). Dengan demikian, penyelesaian sengketa administrasi melalui jalur di luar upaya yudisial (pengadilan administrasi) sudah seharusnya mendapatkan tempat/pengakuan serta landasan yuridis yang kuat.

Peradilan administrasi di Indonesia tidak hanya dipandang sebagai perlindungan hak asasi manusia secara individual atau perseorangan sebagaimana konsep *rechtsstaat*, namun berangkat dari falsafah Pancasila, merupakan upaya menciptakan keseimbangan hak perseorangan dan hak masyarakat umum sehingga tercipta keserasian dan kerukunan antara pemerintah dan rakyat.

Peradilan administrasi Indonesia perlu diperjelas batasannya. Upaya administrasi apakah masuk di dalam konsep integral sistem peradilan administrasi perlu dipertegas eksistensinya. Rochmat Soemitro dan Sjachran Basah merumuskan peradilan administrasi dalam arti luas, meliputi peradilan administrasi dalam arti sempit atau peradilan administrasi murni dan peradilan administrasi tidak murni/peradilan semu. Pasal 48 ayat (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyatakan bahwa Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan (Sjachran, 1985). Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa secara yuridis upaya administrasi merupakan bagian dari sistem peradilan administrasi Indonesia (*Integrated Administrative Justice System*) dalam arti luas.

Sengketa administrasi mempunyai model penyelesaian yang berbeda dibanding peradilan umum (Ali, 2015). Peradilan umum tidak mengenal adanya upaya administrasi. Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyatakan bahwa orang atau badan perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu keputusan tata negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang berisi tuntutan agar keputusan tata usaha yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau rehabilitasi. Jadi para pihak dalam sengketa tata usaha adalah antara orang atau badan perdata dengan pejabat atau badan yang mengeluarkan keputusan (*beschikking*).

Sementara sengketa administrasi di lingkungan manajemen Aparatur Sipil Negara terjadi antara Pegawai ASN (PNS atau PPPK) dan Pejabat Pembina Kepegawaian (Bupati/Walikota/Gubernur/Presiden) akibat ditetapkannya keputusan (*beschikking*) dari Pejabat dan/atau Pejabat Pembina Kepegawaian yang merugikan kepentingan pegawai ASN. Hal tersebut sebagaimana tertuang dalam ketentuan Pasal 3 dan Pasal 10 Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2021 tentang Upaya Administratif dan Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara.

Upaya administratif berupa keberatan dan banding administrasi mempunyai objek pemeriksaan yang berbeda. Objek keputusan PPK/Pejabat yang dapat diajukan keberatan yaitu keputusan PPK selain pemberhentian sebagai PNS atau selain pemutusan hubungan perjanjian kerja sebagai PPPK dan keputusan Pejabat. Sementara Objek keputusan yang dapat diajukan banding administrasi yaitu keputusan PPK berupa pemberhentian sebagai PNS atau pemutusan hubungan perjanjian kerja sebagai PPPK.

Eksistensi upaya administrasi dalam penyelesaian sengketa administrasi mengalami pasang surut, perubahan, dan pergeseran pilihan politik hukum. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menempatkan upaya administratif secara yuridis formal sebagai bagian dari sistem peradilan administrasi Indonesia. Dalam hal tersedia upaya administrasi, peradilan administrasi (peradilan tata usaha negara) baru berwenang menerima, memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa administrasi setelah terlebih upaya administratif.

Keberadaan upaya administrasi berubah dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Dalam Pasal 75 ayat (1) dinyatakan antara lain bahwa bagi warga masyarakat yang dirugikan atas keputusan dan/atau tindakan badan/pejabat pemerintah “dapat” mengajukan upaya administratif kepada pejabat pemerintahan atau atasan pejabat pemerintahan. Kata “dapat” dimaknai mengajukan upaya administratif merupakan pilihan atau alternatif dan tidak menjadi keharusan sebelum menempuh jalur upaya yudisial (Marbun, 2022).

Pemaknaan upaya administrasi sebagai sarana pilihan dalam penyelesaian sengketa administrasi dikokohkan dengan diterbitkannya Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2017 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan yang menyatakan antara lain upaya administrasi merupakan pilihan. Warga masyarakat dapat mengajukan sengketa langsung ke peradilan administrasi tanpa terlebih dahulu menempuh upaya administrasi. Politik hukum penyelesaian sengketa administrasi melalui upaya administrasi telah bergeser dari bersifat wajib (*obligatory*) menjadi hanya bersifat pilihan (*alternative*).

Pemahaman penyelesaian sengketa administrasi melalui upaya administrasi kembali bergeser dengan ditetapkannya Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administrasi. Peraturan ini mewajibkan penyelesaian sengketa administrasi melalui

upaya administrasi terlebih dahulu sebelum menempuh upaya yudisial. PERMA Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechmatige Overheidsdaad*) juga menyampaikan hal serupa yang kembali menegaskan sifat “wajib” menempuh upaya administratif. Dalam hal gugatan sengketa administrasi langsung disampaikan kepada pengadilan tata usaha negara maka gugatan tersebut harus dinyatakan tidak diterima (Erna & Nabitus, 2021).

Pasal 64 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara mengatur adanya upaya administratif bagi pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) yang tidak puas terhadap keputusan pejabat pembina kepegawaian. Pengaturan teknis upaya administrasi kepegawaian ada di Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2021 tentang Upaya Administratif dan Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara (BPASN). Peraturan Pemerintah tersebut mengatur keberatan dan banding administrasi. Banding administrasi diajukan oleh pegawai ASN kepada BPASN terhadap keputusan pemberhentian yang ditetapkan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK).

Penyelesaian sengketa kepegawaian sebelumnya tidak berlaku seperti sekarang ini. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian mengatur adanya 2 mekanisme penyelesaian sengketa kepegawaian (istilah menurut Undang-Undang Pokok-Pokok Kepegawaian yaitu melalui mekanisme banding administrasi di BAPEK (Badan Pertimbangan Kepegawaian, sekarang menjadi BPASN) dan mekanisme melalui Peradilan Tata Usaha Negara. Keputusan pemberhentian PNS karena dijatuhi hukuman disiplin dapat ditempuh banding administrasi ke BAPEK, sementara sengketa kepegawaian lainnya melalui PTUN. Adrian E. Rompis dan Abi M Radjab kemudian menyarankan penyelesaian sengketa ini melalui 1 jalur saja. Pilihannya yaitu lewat penguatan PTUN atau penguatan fungsi BAPEK/BPASN (Adrian & Abi, 2012).

Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2021 tentang Upaya Administratif dan Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara (BPASN) merupakan hukum positif sebagai dasar hukum penerapan upaya administratif dalam lingkup kepegawaian. Dalam *regelling* tersebut, penyelesaian sengketa kepegawaian/sengketa pegawai ASN tidak lagi mengenal 2 jalur penyelesaian melalui upaya administratif atau melalui jalur pengadilan administrasi. Kedua jalur tersebut bersifat alternatif artinya boleh memilih apakah menggunakan upaya administrasi atau jalur pengadilan melainkan lewat mekanisme harus menempuh upaya administrasi terlebih dahulu jika belum ditemukan solusi penyelesaian, maka akan dibawa ke peradilan tata usaha negara

b. Format Ideal Banding Administrasi sebagai upaya menyelesaikan sengketa di Bidang Kepegawaian/Manajemen ASN

Upaya administrasi dipertanyakan eksistensi dan manfaatnya. Perihal tersebut berangkat dari permasalahan internal model upaya administrasi itu sendiri. Ketiadaan hukum acara standar, prosedur dan norma yang sama dalam upaya administratif menimbulkan kompleksitas permasalahan hukum (Hari, 2009). Variasi penggunaan upaya administrasi yaitu:

- a. tidak mengatur sama sekali upaya administratif;
- b. mengatur upaya administratif;
- c. mengatur upaya administratif hanya satu tahapan;
- d. mengatur upaya administratif dua tahapan (Hari, 2009).

Di lingkup perpajakan mekanisme upaya administrasi berbeda dengan mekanisme di bidang pertanahan ataupun berbeda mekanisme di bidang kepegawaian/manajemen ASN. Upaya administrasi sengketa kepegawaian mengenal keberatan dan banding administratif dengan konsepnya sendiri, sementara sengketa perpajakan mengenal mekanisme upaya administrasinya sendiri. Ketiadaan hukum acara standar dalam proses pemeriksaan

menyebabkan lembaga upaya administrasi kesulitan mendapatkan pengakuan sebagai quasi peradilan/peradilan semu.

Hal serupa dengan upaya administrasi di bidang kepegawaian, belum ada hukum acara yang jelas bagi pemohon banding administrasi.

Upaya administrasi di bidang kepegawaian saat ini diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2021 tentang Upaya Administratif dan Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara (BPASN). Sebelum perkara masuk ke peradilan TUN maka harus ditempuh upaya administratif.

Di bawah ini adalah diagram alur upaya administrasi berupa keberatan dan banding administrasi berdasarkan dari Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2021.



Gambar 1. Alur keberatan



Gambar 2. Banding administrasi

Hukum acara dimaksud adalah ketentuan-ketentuan yang memuat rangkaian cara bertindak pencari keadilan dalam mengajukan upaya administratif. Hukum acara tersebut harus menggambarkan proses pemeriksaan yang benar-benar efektif serta memberikan perlindungan hukum. Proses beracara harus sederhana dan cepat. Sederhana yaitu tidak berbelit-belit dan mengurangi formalitas yang tidak penting. Cepat maksudnya memperhatikan waktu sesingkat-singkatnya. Sehingga pencari keadilan benar-benar merasakan manfaat dari upaya administratif karena lebih singkat dan cepat dibanding beracara di upaya yudisial.

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2021 Tentang Tata Kerja Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara yang merupakan turunan dari Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2021 dapat disebut sebagai hukum acara upaya administrasi yang tersedia. Proses yang lebih cepat dan sederhana memang ada apalagi dibandingkan dengan proses menurut PP 24 Tahun 2011. Namun demikian belum mampu menjadi hukum acara upaya administrasi yang ideal. Bila dikaji lebih jauh peraturan Menteri tersebut hanya menjelaskan tahapan banding administrasi

dan mengatur BPASN secara kelembagaan tidak begitu terperinci mengatur mekanisme tahapan-tahapan detail keberatan dan banding administrasi.

Diagram di atas tampak bahwa keberatan dan banding administrasi bukan sebuah tahapan. Tidak perlu kedua upaya tersebut ditempuh. Pasal 3 dan Pasal 10 Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2021 menjelaskan hal tersebut. Pasal 3 menyatakan keberatan dapat dilakukan terhadap keputusan yang ditetapkan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) selain pemberhentian dan pemutusan hubungan kerja bagi PPPK dan keputusan pejabat. Sementara Pasal 10 menjelaskan banding administrasi terhadap keputusan pemberhentian dan pemutusan hubungan kerja. Selanjutnya Pasal 6 Peraturan Pemerintah dimaksud memberi panduan terhadap upaya keberatan yang tidak menemukan keputusan yang memuaskan, maka ditempuh penyelesaian sengketa melalui pengadilan tata usaha negara. Bukan ditempuh banding administrasi.

Pemisahan jalur penggunaan upaya administrasi masih jauh dari kata ideal. Sesuai kewenangan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2021, BPASN berwenang menguji semua jenis keputusan pemberhentian, Sebelumnya dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2011, BAPEK terbatas hanya pada menguji keputusan PPK berupa pemberhentian sebagai pegawai ASN yang terkait hukuman disiplin. Pada prakteknya, khusus untuk pemberhentian karena melakukan pidana korupsi, BPASN hanya bertindak layaknya sebagai tukang stempel karena pasti akan memperkuat pemberhentian karena telah diputus pengadilan terlebih dahulu. Idealnya keputusan PPK perihal pemberhentian ASN karena melakukan tindak pidana korupsi dikeluarkan jadi objek KTUN yang dapat diuji melalui banding administrasi.

Objek keputusan TUN di bidang kepegawaian lain yang cukup aneh yaitu keputusan oleh PPK selain keputusan pemberhentian yang pengujian lewat upaya administrasi berupa keberatan kepada PPK itu sendiri sebagaimana diatur dalam Pasal ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2021. Bagaimana PPK akan menjadi hakim yang adil ketika menguji keputusannya sendiri.

Menegakkan netralitas dan objektivitas bagi Lembaga yang menjalankan upaya administrasi selalu menjadi tantangan yang sulit dijawab. Demikian pula BPASN. Badan yang merupakan perwakilan unsur eksekutif yaitu Kementerian PAN dan RB, Badan Kepegawaian Negara (BKN), Sekretariat Kabinet, Kementerian Hukum dan HAM, Kejaksaan Agung, Badan Intelijen Negara dan Korps Pegawai Negeri (KORPRI) ini tidak cukup independen, netral, dan objektif dalam menguji keputusan PPK karena alasan solidaritas rumpun eksekutif adalah tidaklah benar. BPASN mempunyai posisi yang cukup kuat karena menjalankan tugas atas kewenangan yang dilimpahkan oleh Presiden. Jadi keputusan BPASN memperkuat, memperingan, mengubah, atau bahkan membatalkan keputusan PPK punya dasar hukum yang jelas dan cukup dipatuhi. Posisi *superior* itu membuat BPASN cukup independen, netral dan objektif dalam mengambil keputusan.

Upaya administrasi berfungsi memelihara dan menegakkan asas kerukunan dan asas kekeluargaan yang menjadi landasan hubungan pemerintah dan warganya. Selain itu manfaat upaya administrasi semakin dirasakan bilamana jaminan kebenaran dan keadilan serupa juga diperoleh di upaya yudisial. Bahkan warga akan lebih senang menyelesaikan sengketa melalui upaya administratif karena lebih mudah, sederhana, cepat, dan biaya ringan (Marbun, 2022).

Jika upaya administratif menjadi bagian dari sistem peradilan administrasi, maka eksistensinya bersentuhan langsung dengan keberadaan sistem lainnya yang telah mapan dan terbangun dalam sistem peradilan administrasi Indonesia (peradilan tata usaha negara), seperti: tentang tenggang waktu pengajuan gugatan, dismissal proses, dan permohonan penundaan untuk dapat dikaji potensi harmonisasinya (Mochamad, 2022). Sementara itu upaya

administrasi sengketa kepegawaian telah menjadi bagian dari strategi peradilan TUN dalam manajemen penanganan sengketa TUN.

Mahkamah Agung telah menempatkan upaya administratif sebagai jalur penyelesaian sengketa tata usaha negara sebelum melalui jalur pengadilan sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 2 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018. Dengan melibatkan upaya administrasi beban perkara di pengadilan tata usaha negara berkurang.

Berdasarkan data dari informan sebagaimana terlihat dari diagram di bawah ini



Gambar 3. Persentase keputusan BPASN yang digugat ke PT TUN di tahun 2023 berdasarkan data dari Sekretariat BPASN

Ilustrasi di atas menunjukkan terdapat 10,9% keputusan BPASN yang gugat ke PT TUN. Trend yang sama diikuti di tahun 2024. Hal tersebut memperlihatkan betapa efektifnya BPASN menyaring kasus gugatan di pengadilan tata usaha negara dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara. Banding administrasi sangat strategis untuk dijadikan sarana membendung banjirnya sengketa administrasi ke PT TUN. Apabila pencari keadilan puas dengan penyelesaian sengketa melalui upaya administrasi maka sengketa administrasi tidak akan banyak mengalir ke Peradilan TUN.

Namun demikian, kecilnya angka gugatan pengadilan setelah adanya keputusan BPASN tidak serta merta dapat disimpulkan keputusan BPASN sudah cukup objektif. Jika diperiksa lebih dalam lagi gugatan yang diperiksa pengadilan tata usaha negara itu adalah jenis keputusan BPASN berupa keputusan memperkuat. Sementara keputusan berupa memperingan, mengubah, atau membatalkan tidak dilakukan pengujian oleh pengadilan.

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, yang mencabut dan menyatakan tidak berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014, pola penyelesaian sengketa melalui Banding Administrasi kepada BPASN masih terus ada. Hal tersebut termaktub dalam Pasal 64 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 yang menyatakan sengketa pegawai ASN diselesaikan melalui upaya administratif yang terdiri dari keberatan dan banding administrasi.

Dalam hal belum tercipta titik temu antara pegawai ASN dan PPK setelah keputusan BPASN ditetapkan maka sengketa ini berlanjut ke pengadilan. Pemeriksaan gugatan sengketa ini tidak dibawa ke pengadilan tata usaha tingkat pertama, tapi langsung diperiksa oleh Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT TUN) sebagaimana diatur dalam Pasal 18 Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2021. BPASN sebagai quasi peradilan telah disetarakan dengan PTUN.

Penyelesaian sengketa kepegawaian telah menempatkan upaya administrasi dalam posisi yang cukup penting. Terbukti efektif menyaring gugatan ke PTUN dan Kedudukan BPASN sebagai peradilan semu yang keputusannya sejajar dengan putusan PTUN tingkat pertama menegaskan bahwa upaya administrasi telah menjadi bagian *Integrated Administrative Justice System* dalam penanganan sengketa kepegawaian.

## 2. Banding Administrasi Sebagai Perlindungan Hukum Bagi Pegawai Asn

Banding administrasi sebagai bagian dari upaya administrasi merupakan salah satu bentuk perlindungan hukum terhadap tindakan/keputusan PPK yang sewenang-wenang (Ujang Abdullah, 2009). Banding administrasi diperhitungkan sebagai perlindungan hukum atas sengketa kepegawaian karena memberikan kesempatan penyelesaian melalui mekanisme internal pemerintahan. Selain itu banding administratif terletak pada aspek penyelesaiannya yang cepat dan tanpa biaya, yang dirancang untuk memberikan perlindungan hukum secara efisien kepada ASN sebelum mengajukan tuntutan ke pengadilan (Listyarini & Kirana, 2021) dan juga upaya legal untuk memberikan kesempatan kepada ASN untuk membela hak-hak mereka sebelum proses litigasi di pengadilan (Spaltani, Sulistiyono, & Sudarwanto, 2023).

Namun demikian, perlindungan hukum melalui banding administrasi tidak boleh dilihat dari “*nature*” saja tapi juga secara substantif banding administrasi benar-benar memperhatikan kepentingan hukum pegawai ASN yang menjadi korban kesewenang-wenangan.

S.F Marbun mengkualifikasi perlindungan hukum dapat diberikan maksimal apabila terdapat hukum acara sebagai standar dalam proses pemeriksaan upaya administrasi (Marbun, 2011). Badan atau instansi yang ditunjuk juga dilengkapi tugas dan fungsi serta kewenangan yang jelas. Dari sisi prosedur pemeriksaan perkara juga harus menjamin objektivitas. Dengan demikian banding administrasi di BPASN juga paling tidak harus:

1. memiliki hukum acara yang jelas,
2. tugas, fungsi, dan kewenangan badan memutus banding administrasi yang *legitimate*, dan
3. prosedur pemeriksaan yang objektif.

Jika 3 hal tersebut tersedia maka perlindungan hukum bagi pegawai ASN diharapkan dapat diperoleh secara maksimal.

Harus dilihat dari sisi perlindungan yaitu model pengujian di BPASN dari segi *doelmatigheid* (sudut kebijaksanaan) dan sudut *rechmatigheid* (sudut legalitas). Ali Abudullah menyatakan sudut kebijaksanaan meliputi alasan mengapa keputusan dikeluarkan dan apa yang menjadi pertimbangan dikelurkannya keputusan, sementara sudut legalitas meliputi apa dasar hukum keputusan, adakah kewenangan, dan formalitas apakah sudah benar (Ali Abdullah, 2015). Soemaryono dan Anna Erliyana mengatakan upaya administratif melakukan penilaian secara lengkap terhadap keputusan Tata Usaha Negara baik dari segi legalitas atau hukum (*rechmatigheid*) maupun dari sisi kemanfaatan (*doelmatigheid*) (Soemaryono & Anna, 1999).

BPASN dalam mengambil keputusan harus mencari tidak saja kebenaran formil tapi juga kebenaran materiil. BPASN tidak boleh hanya memeriksa prosedural keputusan ditetapkan semata tapi juga memeriksa alasan dan pertimbangan apa sebuah keputusan TUN ditetapkan.

Salah satu pokok yang harus dipelihara dan ditegakkan dalam proses pemeriksaan upaya administrasi adalah memberikan pengakuan terhadap warganya untuk didengar. Hukum acara banding administrasi yang materi muatannya terkandung dalam Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2021 dan PermenPAN RB Nomor 72 Tahun 2021 tidak cukup menghormati hak pegawai ASN untuk didengar terhadap kasus yang menimpanya. Dalam tahapan pemeriksaan di BPASN dikenal kegiatan permintaan keterangan. Namun dengan keterbatasan personel, waktu, dan anggaran kegiatan permintaan keterangan tidak dilakukan secara menyeluruh untuk semua permohonan banding yang masuk. Kesempatan

untuk didengar dengan demikian hanya lewat surat permohonan banding administrasi yang dibuat secara tertulis yang memuat alasan-alasan banding tersebut.

PPPK yang diputus hubungan perjanjian kerjanya juga merupakan subjek hukum dalam penyelesaian sengketa pegawai melalui banding administrasi. Pemutusan hubungan perjanjian kerja bagi PPPK disebabkan karena melakukan perbuatan pidana atau pelanggaran disiplin. Pengaturan disiplin bagi PPPK masih banyak berbeda-beda antar instansi pemerintah. Ketidakteraturan pengaturan disiplin antara satu instansi dengan instansi lainnya sehingga berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum dan bermasalah dalam perlindungan hukumnya (Satya; Daly; Simatupang, & Dian 2022).

Implikasinya, BPASN yang tidak memiliki pedoman standar yang berlaku umum dalam menetapkan apakah pelanggaran PPPK layak dijatuhi hukuman yang menjadi dasar pemutusan hubungan perjanjian kerja tersebut karena setiap instansi memiliki pengaturan disiplin PPPK masing-masing. Oleh karena itu, Pemerintah perlu melakukan pengaturan mengenai disiplin PPPK guna menghindari adanya ketidakpastian hukum dalam penegakkan disiplin bagi PPPK yang akan berdampak pada penyelesaian sengketa melalui banding di BPASN.

## SIMPULAN

Upaya administrasi sengketa kepegawaian merupakan prosedur wajib sebelum sengketa menjadi kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara, namun temuan penelitian ini menunjukkan bahwa mekanisme banding administrasi terhadap keputusan Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK), khususnya terkait pemberhentian atau pemutusan hubungan perjanjian kerja PPPK, belum ideal dalam menjamin perlindungan hukum bagi aparatur sipil negara. Kelemahan utama terletak pada kurangnya transparansi pemeriksaan, belum optimalnya kepastian pelaksanaan putusan, komposisi BPASN yang belum menjamin ditaatinya keputusan, serta belum adanya standar umum pelanggaran dan sanksi disiplin PPPK yang menimbulkan disparitas pengujian. Selain itu, cakupan objek sengketa banding administrasi masih terlalu luas dan berpotensi menjadikan proses banding sekadar formalitas sebelum ke PTUN, sehingga pengujian keputusan PPK selain pemberhentian seharusnya diserahkan sepenuhnya kepada BPASN guna menjamin objektivitas. Penelitian ini juga menemukan belum jelasnya hukum acara banding administrasi, termasuk tahapan pemeriksaan, tugas, fungsi, dan kewenangan badan pemutus, serta kecenderungan pemeriksaan yang hanya menekankan aspek formil (*rechmatigheid*) dan mengabaikan aspek materiil atau kebijaksanaan (*doelmatigheid*). Oleh karena itu, penguatan hak untuk didengar, pendalaman fakta lapangan, serta reformulasi kelembagaan dan prosedural banding administrasi menjadi kunci agar banding administrasi benar-benar berfungsi sebagai instrumen keadilan dan perlindungan hukum yang efektif bagi pegawai ASN.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, A. (2015). *Teori dan praktik hukum acara peradilan tata usaha negara pasca amandemen*. Kencana.
- Abdullah, U. (2009). *Upaya administrasi dalam peradilan tata usaha negara*. Pusdiklat Mahkamah Agung RI.
- Basah, S. (1985). *Eksistensi dan tolok ukur badan peradilan administrasi negara di Indonesia*. Alumni.
- Busroh, A. D. (2011). *Ilmu negara* (9th ed.). Sinar Grafika.

- Fitri, L., Manik, J. D. N., & Rosdiana, I. (2023). Upaya administratif sengketa antara pegawai negeri sipil dengan pemerintahan Provinsi Kepulauan Bangka Belitung. *Progresif: Jurnal Hukum*, 17(1), 48–68. <https://doi.org/10.33019/progresif.v17i1.3649>
- Harjanto, S. S. (2022). *Penyelesaian sengketa pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja melalui upaya administratif* (Unpublished manuscript).
- Hudoprakoso, P. (2022). Pemberlakuan upaya administrasi sebagai *primum remedium* dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara. *Jurnal Hukum, Politik, dan Ilmu Sosial (JHPIS)*, 1(1).
- Indroharto. (1993). *Usaha memahami undang-undang tentang peradilan tata usaha negara* (Vol. 1). Ghalia Indonesia.
- Jannah, M., & Fatmawati. (2022). Perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah dalam perspektif hukum tata negara Islam. *Siyasatuna: Jurnal Ilmiah Mahasiswa Siyasa Syar'iyah*, 3(1), 55–63.
- Kurniawan, I. D. (2024). Penyelesaian sengketa aparatur sipil negara: Studi kasus surat keterangan Bupati Dompu. *Civics Education and Social Science Journal (CESSJ)*, 6(1), 17–29. <https://doi.org/10.32585/cessj.v6i1.5044>
- Latief, S., & Chandra, A. E. (2019). Penerapan penyelesaian sengketa tata usaha negara melalui upaya administrasi: Perbandingan Indonesia, Australia, dan Belanda. *Journal of Judicial Review*.
- Listyarini, L. E., & Kirana, G. C. (2021). Tinjauan yuridis penyelesaian sengketa tata usaha negara mengenai penempatan aparatur sipil negara dalam jabatan fungsional (Studi Putusan PTUN Kupang Nomor 22/G/2019/PTUN-KPG). *Reformasi Hukum Trisakti*, 3(1). <https://doi.org/10.25105/refor.v3i1.13254>
- Marbun, S. F. (2011). *Peradilan administrasi negara dan upaya administratif di Indonesia*. FH UII Press.
- Marbun, S. F. (2022). *Penyelesaian sengketa melalui upaya administratif di Indonesia*. FH UII Press.
- Muhaimin. (2020). *Metodologi penelitian hukum*. Mataram University Press.
- Parlina, N. (2021). Regulasi dan implementasi wajib menempuh upaya administrasi dalam sengketa administrasi di pengadilan tata usaha negara. *Jiwantara*, 36(2), 165–176.
- Pratomo, M. A., et al. (2022). *Konsep dan implementasi kewenangan peradilan tata usaha negara dalam menyelesaikan sengketa administrasi pemerintahan setelah ditempuhnya upaya administratif*. Kencana.
- Ridwan. (2009). *Tiga dimensi hukum administrasi dan peradilan administrasi*. FH UII Press.
- Rompis, A. E., & Radjab, A. M. (2012). Perbandingan penyelesaian sengketa kepegawaian melalui gugatan di peradilan tata usaha negara dan upaya banding administrasi di badan pertimbangan kepegawaian. *Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS*.
- Safitri, E. D., & Sa'adah, N. (2021). Penerapan upaya administrasi dalam sengketa tata usaha negara. *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*.
- Sodiq, M. M. H. (2021). Upaya administratif dalam penyelesaian sengketa kepegawaian. *Jurnal Cakrawala Hukum*, 12(1). <https://doi.org/10.26905/idjch.v12i1.4480>
- Soemaryono, & Erliyana, A. (1999). *Tuntunan praktik beracara di peradilan tata usaha negara*. Pramedya Pustaka.
- Spaltani, B. G., Sulistiyono, A., & Sudarwanto, A. S. (2023). Pelembagaan upaya administrasi dalam rangka perbaikan birokrasi dan pelayanan publik di Indonesia. *Journal of Contemporary Public Administration (JCPA)*, 3(2), 83–90. <https://doi.org/10.22225/jcpa.3.2.2023.83-90>
- Sugiharto, H. (2009). *Upaya administrasi sebagai sarana penyelesaian sengketa tata usaha negara dalam sistem peradilan tata usaha negara di Indonesia*. Universitas Airlangga.

- Sugiharto, H., & Abrianto, B. O. (2018). Upaya administratif sebagai perlindungan rakyat dalam sengketa tata usaha negara. *Jurnal Arena Hukum*.
- Syafrida. (2020). Alternatif penyelesaian sengketa sebagai solusi mewujudkan asas pemeriksaan perkara sederhana, waktu singkat, dan biaya murah. *SALAM: Jurnal Sosial dan Budaya Syar-I*, 7(4), 353–370. <https://doi.org/10.15408/sjsbs.v7i4.15167>
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara
- Peraturan pemerintah Nomor 79 Tahun 2021 tentang Upaya Administratif dan BPASN
- Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman menyelesaikan Sengketa Administratif Setelah Menempuh Upaya Administratif