

Upaya Hukum Banding Administratif Pasca Penjatuhan Hukuman Disiplin Berat Aparatur Sipil Negara

Farid Wahyu Kurniawan, Beni Hidayat

Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Indonesia

Korespondensi: farid.wahyu.2016@law.umy.ac.id

Submitted: 26-03-2022; Reviewed: 30-03-2022; Revised: 31-03-2022; Accepted: 07-04-2022

DOI: <http://dx.doi.org/10.18196/mls.v3i2.14329>

Abstrak

Sengketa di ranah kepegawaian dalam aparatur sipil negara diselesaikan melalui upaya administratif yang terdiri dari keberatan dan banding administratif, banding administratif diajukan kepada badan pertimbangan aparatur sipil negara, namun implemmentasi dari peraturan tersebut sampai sekarang belum terealisasi. dan menurut peraturan pemerintah nomor 24 tahun 2011 tentang badan pertimbangan kepegawaian, merupakan lembaga yang berwenang menerima banding administrative dari aparatur sipil negara, dan peradilan tata usaha negara berwenang untuk menyelesaikan sengketa kepegawaian berupa banding administrative. Pendekatan penelitian ini adalah kualitatif dengan jenis penelitian hukum yuridis sosiologis. Teknik pengambilan data yaitu wawancara, observasi dan dokumentasi. Validitas data menggunakan teknik triangulasi sumber. Analisis data menggunakan analisis kualitatif dengan tahapan pengumpulan data, reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan. Berdasarkan hasil penelitian, dapat ditarik kesimpulan bahwa banding administratif diajukan secara tertulis oleh aparatur sipil negara kepada badan pertimbangan kepegawaian sebelum empat belas hari setelah surat keputusan hukuman disiplin berat diterima secara sah disertai dengan alasan serta bukti-bukti. Apabila aparatur sipil negara tidak puas atas putusan badan pertimbangan kepegawaian, aparatur sipil negara dapat mengajukan banding administratif berupa gugatan ke Pengadilan tinggi tata usaha negara dalam tenggang waktu sembilan puluh hari setelah putusan badan pertimbangan kepegawaian diterima. Didaftarkan kepada kepaniteraan setelah lolos proses dismissal maka akan diperiksa dalam peradilan dan akan dikeluarkan keputusan atas sengketa kepegawaian tersebut. Mulai dari tenggang waktu, kurangnya wawasan dan pemahaman atas banding administratif, prosedur gugatan ke pengadilan tinggi tata usaha negara yang daerah hukumnya badan pertimbangan kepegawaian sehingga menghabiskan baik materil maupun immaterial merupakan faktor penghambat dalam pengajuan banding administratif.

Kata Kunci : banding administratif, badan pertimbangan kepegawaian, peradilan tata usaha negara

Abstract

Disputes in the field of civil service in the state civil apparatus are resolved through administrative efforts consisting of administrative objections and appeals, administrative appeals are submitted to the consideration body of the state civil apparatus, but the implementation of these regulations has not yet been realized. and according to government regulation number 24 of 2011 concerning the personnel consideration body, it is an institution authorized to receive administrative appeals from the state civil apparatus, and the state administrative court is authorized to resolve employment disputes in the form of administrative appeals. This research approach is qualitative with sociological juridical legal research type. Data collection techniques are interviews,

observation and documentation. Data validity using source triangulation technique. Data analysis used qualitative analysis with the stages of data collection, data reduction, data presentation and drawing conclusions. Based on the results of the research, it can be concluded that an administrative appeal is submitted in writing by the state civil apparatus to the personnel consideration body before fourteen days after the decision letter for severe disciplinary punishment is legally received accompanied by reasons and evidence. If the state civil apparatus is not satisfied with the decision of the personnel consideration body, the state civil apparatus may file an administrative appeal in the form of a lawsuit to the state administrative high court within a grace period of ninety days after the decision of the personnel consideration body is received. Registered with the Registrar after passing the dismissal process, it will be examined in court and a decision will be issued on the employment dispute. Starting from the grace period, the lack of insight and understanding on administrative appeals, the procedure for filing a lawsuit to the state administrative high court whose jurisdiction is a personnel consideration body so that it consumes both material and immaterial is an inhibiting factor in filing an administrative appeal.

Keywords : administrative appeal, personnel consideration body, state administrative court

1. Pendahuluan

Kedudukan dan peranan Aparatur Sipil Negara (ASN) adalah penting. dan menentukan, karena ASN merupakan unsur aparatur negara untuk menyelenggarakan pemerintah dan pembangunan dalam rangka usaha mencapai tujuan nasional. Dalam rangka mewujudkan ASN handal, profesional, dan bermoral sebagai penyelenggara pemerintah yang menerapkan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*), maka ASN sebagai unsur aparatur negara dituntut untuk setia kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selain itu ASN juga harus bersikap disiplin, jujur, adil, transparan, dan akuntabel dalam melaksanakan tugas.

Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam melaksanakan tugasnya tidak dapat lepas dari kemungkinan terjadinya pelanggaran, baik pelanggaran yang sifatnya ringan, sedang, maupun berat. Sebagai bagian dari upaya pembinaan terhadap Pegawai Negeri Sipil, setiap pelanggaran disiplin perlu diambil tindakan sesuai dengan ketentuan yang berlaku yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara dan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Peraturan Pemerintah tentang disiplin ASN ini antara lain memuat kewajiban, larangan, dan hukuman disiplin yang dapat dijatuhkan kepada ASN yang telah terbukti melakukan pelanggaran. Penjatuhan hukuman disiplin dimaksudkan untuk membina ASN yang telah melakukan pelanggaran, agar yang bersangkutan mempunyai sikap menyesal dan berusaha tidak mengulangi dan memperbaiki diri pada masa yang akan datang. Upaya kongkrit yang dilakukan pemerintah untuk mewujudkan ASN yang memiliki kinerja optimal tersebut adalah dengan memberlakukan peraturan perundang-undangan yang mengatur kedudukan, kewajiban, hak, dan pembinaan Aparatur Sipil Negara.¹

Hukuman disiplin kepada ASN dilakukan setelah ASN dijatuhi hukuman disiplin oleh pejabat yang berwenang menghukum meliputi kegiatan pemanggilan, pemeriksaan,

¹ Rizki Novendi Perdana, Charles Jackson, and Eka Deviani, "Penerapan Sanksi Administratif Terhadap Pegawai Negeri Sipil Yang Melakukan Penyalahgunaan Narkoba Di Kota Bandar Lampung," *Jurnal Ilmiah Hukum Administrasi Negara* 1, no. 4 (2014): 2.

penjatuhan hukuman dan penyampaian keputusan. Bilamana Pegawai Negeri Sipil yang dijatuhi hukuman disiplin merasa tidak puas atas hukuman disiplin berupa hukuman disiplin ringan, sedang atau berat maka Pegawai Negeri Sipil dapat melakukan upaya administratif keberatan atau banding administratif.²

Upaya administratif bagi hukuman disiplin berat adalah banding administratif. Upaya administratif berupa banding administratif hanya diperuntukan bagi Pegawai Negeri Sipil yang dijatuhi hukuman disiplin berat, serupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri atau pemberhentian tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK).

Banding administratif adalah upaya administratif yang dapat ditempuh oleh PNS yang tidak puas terhadap hukuman disiplin berupa pemberhentian dengan tidak hormat tidak atas permintaan sendiri atau pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS yang dijatuhkan oleh pejabat yang berwenang menguhukum, kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian.³

Kasus yang dapat diajukan banding administratif diatur dalam Pasal 32 yaitu upaya administratif yang terdiri dari keberatan dan banding administratif, Pasal 33 yang mengatur tentang hukuman disiplin yang dijatuhkan tidak dapat diajukan upaya administratif dan Pasal 34 ayat (2) yaitu hukuman disiplin yang dijatuhkan oleh (a) Pejabat Pembina Kepegawaian untuk jenis hukuman disiplin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (4) huruf d dan huruf e; yaitu jenis hukuman disiplin berat berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS; dan pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS. (b) Gubernur selaku wakil pemerintah untuk jenis hukuman disiplin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (4) huruf d dan huruf e yaitu jenis hukuman disiplin berat berupa pemberhentian dengan hormat atas permintaan sendiri sebagai PNS; dan pemberhentian tidak hormat sebagai PNS.

Aparatur Sipil Negara pada umumnya masih memiliki banyak kekurangan yaitu kurang mematuhi peraturan kedisiplinan pegawai, sehingga dapat menghambat kelancaran pemerintah dan pembangunan nasional, antara lain adalah masih adanya jiwa kepegawaian dengan berfikir mengikuti kebiasaan bagian, bukan terletak pada kesatuan yang harmonis melainkan kesatuan pada bagian-bagian tersendiri, mempunyai bentuk dan corak yang berbeda serta kurang menghargai ketepatan waktu.⁴

Di Kabupaten Wonosobo, hingga tahun 2020 pada bulan Oktober telah terdapat 6.377 PNS yang terdiri dari Golongan IV sebanyak 1.815, golongan III sebanyak 3.576, golongan II sebanyak 781 dan golongan I sebanyak 205. PNS yang berjenis kelamin pria sebanyak 3.069 dan wanita sebanyak 3.308. kemudian berdasarkan tingkat pendidikannya, PNS di lingkungan pemerintahan Kabupaten Wonosobo terbanyak yaitu S1 sebanyak 3.945, SLTA sebanyak 796, dan S2 sebanyak 607.

² Gusti Lanang Rakayoga, "Disiplin Pegawai Negeri sipil Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Ditinjau Dari Aspek Hukum Kepegawaian Di Indonesia," *Jurnal IuS 2*, no. 5 (2014): 334.

³ Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, Pasal 1 angka 8 (2010).

⁴ Mohammad Rafik, "Pelaksanaan Disiplin Pegawai Negeri Sipil (PNS) Di Lingkungan Kantor Kejaksaan Negeri Palu Sulawesi Tengah Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010," *Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinion 2*, no. 4 (2016): 2.

Berdasarkan data dapat diketahui bahwa pada tahun 2017 hingga 2020 Aparatur Sipil Negara di wilayah pemerintah Kabupaten Wonosobo terdapat sejumlah 21 (dua puluh satu) kasus. Yang terdiri dari tiga kasus ringan berupa pernyataan tidak puas secara tertulis, empat kasus sedang berupa penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama satu tahun, enam kasus berat berupa penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama tiga tahun, dua kasus berat berupa pembebasan dari jabatan, empat kasus berat berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri, dan dua kasus berat berupa pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS. Namun dalam faktanya hanya 10 (sepuluh) Aparatur Sipil Negara yang mengajukan banding administratif baik dari kasus ringan, sedang maupun berat.⁵

Permasalahan lain timbul dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 yang mengatur tentang Aparatur Sipil Negara yaitu dalam perspektif filosofis, perubahan sistem kepegawaian menjadi Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), pada dasarnya telah melanggar asas penyelenggaraan ASN berupa asas keadilan hukum. Hal ini dikarenakan adanya perbedaan penjatuhan hukuman disiplin bagi Aparatur Sipil Negara yang berstatus PNS dan PPPK. PNS yang melakukan pelanggaran disiplin diberlakukan sanksi bertingkat sesuai dengan berat atau ringannya pelanggaran, sedangkan pada Pasal 104 yang menjelaskan bahwa PPPK yang melakukan pelanggaran disiplin dijatuhi hukuman disiplin, namun tidak dijelaskan hukuman disiplin seperti apa yang akan dijatuhkan apabila jenis pelanggarannya sedang atau ringan. Sedangkan Pasal selanjutnya yaitu Pasal 105 hanya membahas tentang hukuman berupa pemutusan hubungan perjanjian kerja baik dengan hormat maupun dengan tidak hormat sebagai sanksi administratif pelanggaran tingkat berat.⁶ ,.

Permasalahan dalam perspektif sosiologis terkait dengan kepegawaian yang sering terjadi yaitu berupa ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan tentang disiplin menyebabkan tingkat kedisiplinan yang kurang. Hal ini dikarenakan masih terdapat aparatur tidak mematuhi jam kerja, melakukan perbuatan asusila, perkawinan/perceraian, mangkir, anggota partai politik, pidana umum, pidana korupsi, penyalahgunaan wewenang, lain-lain. ASN yang melakukan tindakan indisipliner tersebut telah menunjukkan kinerja para Aparatur Sipil Negara yang cukup rendah.

Berdasarkan kasus pelanggaran disiplin berat pada ASN baik berupa pemberhentian dengan hormat maupun pemberhentian tidak dengan hormat maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian tentang upaya hukum banding administratif pasca penjatuhan hukuman disiplin berat aparatur sipil negara di BKD Kabupaten Wonosobo.

2. Metode Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum empiris, merupakan metode penelitian yang mencakup penelitian terhadap identifikasi hukum dan penelitian terhadap efektifitas hukum.⁷ Adapun jenis sumber data penelitian ini meliputi sumber data primer dan

⁵ Hesel Nogi Tangkilisan, *Implementasi Kebijakan Publik* (Yogyakarta: Lukman Offset YPAPI, 2003)

⁶ Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara* (Jakarta: Bumi Aksara, 2004)

⁷ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme penelitian hukum Normatif Empiris* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007: 109)

sumber data sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh dan dikumpulkan secara langsung dari lapangan yang menjadi obyek penelitian atau yang diperoleh secara langsung dari responden-responden berupa keterangan atau fakta-fakta.⁸ Sumber data primer diperoleh peneliti melalui kegiatan observasi dan wawancara langsung kepada informan penelitian. Data sekunder adalah data yang diperoleh melalui studi pustaka, dengan menelaah buku-buku literatur, peraturan perundang-undangan. Data sekunder diperoleh dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan tersier.

Dalam pengumpulan data menggunakan teknik Wawancara, Observasi dan studi pustaka. Data yang telah di dapat selanjutnya di analisa. Analisis data dalam penelitian ini adalah analisis data kualitatif. Menurut Lexy J. Moleong bahwa analisis data kualitatif adalah upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisasikan data, memilah-milahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, mensintesiskannya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari dan memutuskan apa yang dapat diceritakan kepada orang lain.⁹

3. Hasil dan Pembahasan

Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Wonosobo merupakan suatu badan penyelenggaraan yang mengatur manajemen aparatur sipil negara dan menjadi badan pengelola kepegawaian daerah yang berkedudukan dibawah tanggung jawab Gubernur sesuai dengan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomo 7 Tahun 2008 tentang Oragnisasi Dan Tata Kerja Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Inpektorat dan Lembaga Teknis Daerah Provinsi Jawa Tengah.

Stuktur oragnisasi Badan Kepegawaian Daerah Kab. Wonosobo diatur dalam Peraaturan Bupati No.55 Tahun 2016 tentang Keududukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta tata Kerja Badan Kepegawaian Daerah Kab. Wonosobo.¹⁰ Suatu kebijakan harus mengedepankan tujuan dan standar yang harus secara bersama sama di capai oleh pelaksana kebijakan. Hal ini sangat penting karena kinerja suatu kebijakan pada dasarnya merupakan penilaian atas tingkat tercapainya standar dan tujuan kebijakan tersebut. Oleh karena itu kebijakan pemerintah akan secara efektif dirumuskan dengan jelas dan tepat.

Kebijakan mengenai standar atau kriteria hukuman disiplin yang dapat diupayakan banding administratif adalah ASN yang mendapatkan hukuman disiplin berat berupa pemberhentian. Pengajuan banding administratif ditujukan kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK) dalam jangka waktu 14 hari kerja sejak diterimanya keputusan hukuman disiplin tersebut. Hal ini sebagaimana diatur pada Pasal 7 ayat (1) Peraturan Pemerintah RI No. 24 Tahun 2011 tentang Badan Pertimbangan Kepagawaian disebutkan “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”.

⁸ Soerjono Soekanto, Sri Mamudji, (2013) *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: Rajawali Press, 2013: 12).

⁹ Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif* (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2010: 248)

¹⁰ Peraturan Bupati No. 55 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Badan Kepegawaian Daerah Kab. Wonosobo, 2016.

Tujuan dari adanya upaya banding administratif pasca penjatuhan hukuman disiplin berat aparatur sipil negara dipahami dengan baik, sebagaimana diungkapkan oleh Kepala Bidang Pembinaan di BKD Kabupaten Wonosobo seperti dalam kutipan wawancara di bawah ini:

“Tujuannya banding administratif di BKD kab Wonosobo adalah untuk memberikan hak-hak bagi ASN, jadi ASN manapun yang dijatuhi hukuman disiplin berat (pemberhentian) boleh mengajukan upaya banding administratif untuk menyelamatkan status kepegawaiannya seperti yang diatur dalam perundang-undangan”.

ASN di lingkungan BKD Kabupaten Wonosobo juga telah mengetahui adanya kebijakan dan tujuan kebijakan upaya banding administratif pasca penjatuhan hukuman disiplin berat seperti diungkapkan dalam wawancara sebagai berikut:

“Kami mengerti adanya ketentuan ASN tentang Banding Administratif . Pernah ada sosialisasi dari BAPEK” (Wawancara dengan Agus Sudibyo tanggal 1 Maret 2021).

Keterangan wawancara di atas, menunjukkan bahwa pelaksana kebijakan banding administratif telah memahami tujuan kebijakan tersebut, begitu juga dengan ASN di wilayah Provinsi Jawa Tengah.

ASN mengetahui prosedur upaya banding administratif melalui Bapek sebagaimana diatur dalam Pasal 3 huruf b tentang tugas BAPEK yaitu memeriksa dan mengambil keputusan atas banding administratif dari PNS yang dijatuhi hukuman disiplin berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri atau pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS oleh pejabat pembina kepegawaian dan/atau gubernur selaku wakil pemerintah.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia 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).

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.

“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”.

Dalam hal ini masih tetap berlaku Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 53 tahun 2010 tentang disiplin pegawai negeri sipil, yang ditetapkan dalam rangka melaksanakan ketentuan pasal 30 Undang-Undang Republik Indonesia 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 Republik Indonesia 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.

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 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. 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 Tentang sebagai mana 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 Tentang sebagai mana 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 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) pasal 1 angka (7) 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 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 ASN 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.

Edward III dalam Winarno (2012:184) mengemukakan bahwa sumber-sumber dapat merupakan faktor yang penting dalam melaksanakan kebijakan publik. Pemerintah implementasi mungkin diteruskan secara cermat, jelas dan konsisten, tetapi jikapara pelaksana kekurangan sumber-sumber yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan kebijakan, maka implementasi inipun cenderung tidak efektif.

Sumber daya manusia merupakan faktor yang mendukung dalam implementasi upaya hukum banding administratif pasca penjatuhan hukuman disiplin berat aparat sipil negara, baik secara administratif maupun secara teknis.¹¹

Dalam wawancara kepada bagian Pembinaan BKD Kabupaten Wonosobo disebutkan bahwa :

“Tugas daripada SDM di BKD sini dalam upaya banding administratif adalah menyiapkan data-data, alat bukti dan berkas pemeriksaan ASN sebagai penguat sanksi hukum yang telah dijatuhkan, namun kami masih terkendala untuk pemberkasan yang terstruktur karena tidak adanya Peraturan Perundang-Undangan Tentang Prosedur Pengajuan Banding Administratif walaupun keputusan tetap ditangan BAPEK untuk mengabulkan maupun menerima permohonan” (Wawancara dengan Diyono, Tanggal 13 April 2021 Pukul 09.00 WIB).

Dalam wawancara penulis terhadap pejabat-pejabat yang berwenang di BKD Kabupaten Wonosobo untuk perihal mengatur dan mengurus pemberkasan mengenai Banding Administratif di BKD Kabupaten Wonosobo belum terstruktur karena sering

¹¹ Lijan Poltak Sinambela, *Reformasi Pelayanan Publik, Teori, Kebijakan dan Implementasi* (Jakarta: Bumi Aksara, 2010)

mengalami *case* atau kasus yang cukup berat dan yang diharuskannya ASN untuk mengupayakan Banding Administratif secara personal.

Dalam wawancara kepada bagian keuangan BKD Kab Wonosobo disebutkan bahwa :

”Untuk upaya Banding Administratif tidak ada biaya sama sekali untuk mengurus berkas nantinya karena nanti langsung diajukan ke BAPEK, namun kami kesulitan untuk membantu soal pemberkasan“ (wawancara dengan Ibu Sri Hartatati selaku pejabat keuangan di BKD Kab Wonosobo, tanggal 15 Januari 2021 Pukul 11.00 WIB).

Dalam kedua pernyataan diatas dapat disimpulkan bahwa BKD Kab Wonosobo dinilai siap untuk menangani dan membantu perihal Upaya Banding Administratif ditinjau dari pemberkasan hingga keuangan nantinya namun tetap terkendala dengan tidak adanya Peraturan Perundang-undangan tentang prosedur pengajuan banding administratif yang baik dan benar.

Peraturan Disiplin ASN merupakan aturan yang dibuat dan berlaku dalam suatu instansi pemerintah dengan tujuan menuntut dan mengarahkan anggota kepegawaian wajib taat kepadanya. Disiplin kerja dianggap penting, karena disiplin itu sendiri sebagai bagian integral dari aturan yang dapat menciptakan *good governance* (pemerintahan yang baik). Keberatan terhadap hukuman disiplin oleh ASN melalui pengajuan keberatan itu terbatas sampai pada BAPEK. Hal ini logis, karena tidak merubah status kepegawaian diberhentikan baik dengan hormat maupun tidak dengan hormat, karena membawa dampak di bidang kepegawaian.¹²

Penilaian atas dampak adalah untuk memperkirakan apakah intervensi menghasilkan efek yang diharapkan atau tidak. Perkiraan seperti ini tidak menghasilkan jawaban yang pasti tapi hanya beberapa jawaban yang mungkin masuk akal. Tujuan dasar dari penilaian dampak adalah untuk memperkirakan “efek bersih” dari sebuah intervensi yakni perkiraan dampak intervensi yang tidak dicampuri oleh pengaruh dari proses dan kejadian lain yang mungkin juga mempengaruhi perilaku atau kondisi yang menjadi sasaran suatu program yang sedang dievaluasi itu.

Kebijakan banding administratif memberikan dampak tertentu bagi ASN bersangkutan yang dapat dilihat dari teori Waryne Parson bahwa untuk mengetahui dampak kebijakan dapat dilakukan dengan membandingkan problem atau situasi/kondisi yang terjadi sebelum upaya banding administratif dengan sesudah upaya banding administratif bagi ASN. Kepala Bidang Pembinaan di BKD Provinsi Jawa Tengah menyatakan tentang dampak upaya banding administratif bagi ASN adalah seperti dalam kutipan wawancara di bawah ini:

“Dampaknya hanya ada dua, jika berhasil ya berarti keputusan pemberhentian dapat berubah lebih ringan tapi kalau gagal ya ASN tetap diberhentikan” (Wawancara dengan Sulistiono, Tanggal 10 Oktober 2021 Pukul 10.00 WIB).

Pernyataan di atas, menunjukkan bahwa dampak utama dari upaya banding administratif bagi ASN dapat dilihat dari hasil putusan BAPEK yang mengabulkan atau menolak upaya banding.

¹² Sedarmayanti, *Good Governance: Kepemerintahan Yang Baik Dalam Rangka Otonomi Daerah Upaya Membangun Organisasi Efektif dan Efisien Melalui Restrukturisasi dan Pemberdayaan* (Bandung: Mandar Maju, 2012).

Keputusan BAPEK yang mengabulkan maka ASN yang bersangkutan akan tetap menjadi ASN namun dengan tetap menjalankan hukuman disiplin yang lebih ringan, sedangkan keputusan BAPEK yang menolak maka ASN tidak lagi berstatus sebagai ASN dan diberhentikan bekerja untuk selamanya.

Namun dampak bagi ASN terhadap pembayaran gaji ketika mengajukan upaya banding administratif seperti diungkapkan oleh Kepala Bidang Pembinaan di BKD Kabupaten Wonosobo seperti dalam kutipan wawancara sebagai berikut:

“Jika berhasil maka gaji ASN menyesuaikan status golongan yang ditetapkan pasca upaya banding. Untuk pembayaran gaji ASN yang mendapat hukuman disiplin berat adalah 50% atau dipotong 50% dari total gaji yang seharusnya, gaji dapat kembali normal setelah menjalani evaluasi bahwa ASN tersebut dinilai baik secara bertahap” (Wawancara Tanggal 20 Januari 2021 Pukul 11.00 WIB).

Ada perbedaan pada kenaikan gaji atau pangkat pada ASN yang melakukan upaya banding administratif seperti dalam wawancara kepada staff BKD Kabupaten Wonosobo :

“Apabila ASN dinonaktifkan maka tidak akan gajian dan tidak akan di pekerjakan, namun jika Gubernur sudah mengabulkan permohonan ASN itu untuk tetap bekerja maka tetap saja mendapatkan gaji dan pangkat masih sama dengan sebelumnya. Sesudah banding diterima maka untuk mendapatkan kenaikan gaji atau pangkat dapat diterima ASN setelah dievaluasi jika hasil keseluruhannya baik” (Wawancara dengan Bayu Aji, Tanggal 21 Januari 2021 Pukul 10.00 WIB).

Selanjutnya penulis melakukan wawancara kepada ASN termuda di BKD Kabupaten Wonosobo :

“Sejauh yang saya lihat jika dinonaktifkan maka tidak ada gajian dan kenaikan pangkat, namun ASN yang diperlakukan seperti itu pasti banyak yang tetap bekerja kekantor karena mereka munggu hasil banding nya apakah diterima ataukah tidak” (Wawancara dengan Rudi, Tanggal 21 Januari 2021 Pukul 10.30 WIB).

Dalam wawancara yang penulis lakukan dapat disimpulkan bahwa dalam melakukan upaya banding administratif maka ASN tidak menerima gaji atau bekerja karena statusnya di nonaktifkan selama proses badning berlangsung. Pada masa banding administratif ini, ASN sama sekali tidak mendapatkan hak kenaikan gaji atau kenaikan pangkat, gaji dipotong 50% dan kenaikan pangkat ditunda sampai saat penilaian bahwa ASN tersebut sudah menjalankan kinerja dengan baik.

Dalam proses banding administratif kepada BAPEK menggunakan dasar pertimbangan sebagai berikut :

- a. Segi Hukum (*rechmatigheid*)
- b. Segi Kemanfaatan (*doelmatigheid*)

Dilihat dari segi hukum bahwa pertimbangan didasarkan kepada bukti-bukti secara kongkret yang berkaitan dengan pelanggaran yang dilakukan oleh ASN dengan dasar Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil dan aspek kemanusiaan yang menjadi dasar pertimbangan atas seluruh keputusan yang dikeluarkan BAPEK.

Dilihat dari segi kemanfaatan bahwa keputusan yang dikeluarkan oleh BAPEK dirasa lebih menguntungkan bagi ASN yang mencari keadilan atas hak ASN melalui upaya banding administratif ini jikad secara seksama dibandingkan dengan keputusan yang dikeluarkan oleh lembaga peradilan, karena BAPEK tersendiri adalah suatu badan yang dibentuk secara khusus oleh pemerintah untuk menyelesaikan sengketa-sengketa kepegawaian sehingga pengetahuan mengenai manajemen ASN di pemerintahan, dan banyaknya peraturan terkait kepegawaian yang menjadi bahan pertimbangan merupakan hal yang diutamakan dalam membuat suatu putusan, dengan begitu keputusan/hasil putusan yang diambil lebih baik dan mengutamakan kepentingan hak ASN.

ASN yang telah mengajukan banding administratif dalam prosesnya apabila tetap memohonkan untuk tetap bekerja dan disetujui oleh Gubernur maka ASN tersebut tetap mendapatkan gaji. Namun apabila permohonan kepada Gubernur ditolah maka ASN tidak memperoleh pembayaran gaji. Namun jika proses banding administratif selesai dan keputusan dikabulkan dengan meringankan hukuman disiplin maka ASN tersebut tetap dapat mempertahankan status kepegawaiannya dengan menerima gaji 50% dari gaji yang seharusnya dengan syarat rentan waktu yang ditetapkan oleh BAPEK.

Kenaikan gaji ASN dan kenaikan pangkat apabila setelah dilakukannya evaluasi atau penilaian bahwa ASN sudah layak dikembalikan pada golongan dan pangkat sebelum dijatuhkan hukuman disiplin berat. ASN selama menjalani hukuman disiplin selain pemberhentian tidak mendapatkan hak kenaikan gaji dan pangkat. ASN dalam proses upaya banding administratif berkewajiban tetap masuk kerja untuk melaksanakan tugas pekerjaannya keika diputuskan oleh Gubernur bahwa ASN tersebut masih aktif, namun apabila dalam putusan Gubernur untuk dinoonaktifkan maka ASN harus berhenti dalam pelaksanaan tugas kerjanya hal ini diketahui setelah BAPEK memberikan informasi terbaru mengenai dikabulkannya untuk melaksanakan tugas atau berhenti bekerja. ASN yang sedang menempuh upaya banding admnistratif dengan status masih aktif bekerja masih berhak mendapatkan dana pensiun ketika meninggal dunia dalam proses tersebut. Begipula apabila keputusan BAPEK mengabulkan banding administratif dan selama menjalankan hukuman disiplin tersebut meninggal juga berhak mendapatkan dana pensiun sebagaimana yang diterima ASN lainnya.

Sedangkan pada prosedur upaya banding administrasi, praktiknya dilakukan baik dari segi penerapan hukum maupun dari segi kebijaksanaan oleh instansi yang memutus, sehingga pengujiannya penerapan banding administratif 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 Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 Tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Republik Indonesia 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 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.

Penyelesaian sengketa kepegawaian terkendala lantaran ketidaktahuan dari pihak ASN terkait prosedur, seperti dalam wawancara staff pembinaan sebagai berikut :

“ASN sering tidak paham tentang alur untuk banding, rentng waktu, dan berkas tidak lengkap. Namun seluruh ke *alpha* an itu terjawab dengan lengkap dengan bertanya langsung ke pihak BAPEK“ (Wawancara kepada Mulyanto, Tanggal 1 Februari 2021, Pukul 10.00 WIB).

Hal ini sudah dapat disimpulkan bahwa ketidaktahuan mengenai tenggang waktu, berkas yang seharusnya diserahkan dan bagaimana mengaukan berkas dan surat surat. Maka tak jarang upaya yang sudah dilakukan oleh ASN dalam Banding Admnistratif tidak diterima karna tidak sesuai dengan prosedur atau ketentuan yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan¹³.

¹³ Leo Agustino, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik* (Bandung: Alfabeta, 2012)

Namun perlu diketahui dalam upaya banding administratif ini tidak ada keputusan menang atau kalah seperti halnya dalam lembaga peradilan karena upaya banding administratif ini menekankan pendekatan musyawarah.

Kendala dalam upaya banding administratif dapat terjadi pada tahap penyelesaian sengketa pada tahap persidangan atau pada jalur hukum. Dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang mana dalam hal ini menjadi lembaga peradilan yang berwenang dalam menyelesaikan sengketa kepegawaian¹⁴.

Selain itu, kendala dalam penyelesaian juga dapat terjadi pada tahap penyelesaian sengketa pada tahap persidangan (jalur hukum). dalam Undang- Undang Republik Indonesia 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 Republik Indonesia 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

¹⁴Lijan Poltak Sinambela, *Reformasi Pelayanan Publik, Teori, Kebijakan dan Implementasi* (Jakarta: Bumi Aksara, 2010).

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 namun apabila tidak ada gugatan. oleh sebab itu secara garis besar bahwasanya 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 antara lain 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 serta pengetahuan yang memadai tentang banding administratif guna untuk kebaikan kedepan 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 karena banyak daripada aparatur sipil negara yang dikenai sanksi hukuman tanpa sadar bahwa telah dikenakan sanksi hukuman, dikarenakan minimnya pemahaman berupa sanksi bagi aparatur sipil negara. dan pada peraturan perundang-undangan dalam hal ini, pengajuan banding administratif diajukan tertulis kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian atau yang biasa disingkat dengan BAPEK yang berkedudukan dipusat yaitu Jakarta, tentu menjadi penghambat bagi Aparatur sipil negara untuk mengajukan banding administratif yang diajukan secara tertulis kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian, dengan batas 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 tenggang waktu tersebut maka banding administratif tidak dapat diterima, hal ini diperdalam dengan 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 BAPEK apabila tidak puas, maka lanjut gugatan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, dan upaya terakhir yaitu kasasi yang diajukan kepada Mahkamah Agung. Rentetan prosedur yang panjang dan kadan berbelit yang mengakibatkan tenggang waktu bagi aparatur sipil negara hilang kesempatan untuk mendapatkan kesempatan banding administratif. Seperti dalam wawancara salah satu staff BKD Wonosobo :“dalam prosedural banding administratif prosesnya panjang dan tidak sesuai dengan rentang waktu yang diberikan karena setiap alur memiliki birokrasi yang berbeda, jadi akan sangat menyita waktu dan tenaga karena prosedurnya panjang dan bisa saja yang dikira sudah sesuai prosedur ternyata di balikkan lagi surat pengajuan bandingnya tanpa kita ketahui salahnya dimana”

Pemerintah dalam hal ini masih belum tegas mengambil tindakan padahal aparatur sipil negara yang diberi teguran berupa sanksi disiplin maka soal pengurusan banding sangat menyita waktu dan tenaga,masih belum ada jawaban dari pemerintah akan persoalan ini.

4. Simpulan

Upaya Hukum Banding Administratif setelah penjatuhan hukuman disiplin berat ASN di BKD Kabupaten Wonosobo telah berjalan dengan baik. Dengan total jumlah kasus pada 2020 akhir adalah 21 (dua puluh satu) kasus dengan rincin hukuman ringan sejumlah 3 (tiga) kasus, hukuman sedang 4 (empat) kasus dan hukuman berat sejumlah 14 (empat belas) kasus. Dimana untuk ASN yang terkena kasus berat merasa sumber daya manusia dalam BKD Kabupaten Wonosobo yang belum secara penuh mumpuni untuk menghadapi kasus disiplin berat ini, dengan dilihat dari pengurusan berkas yang tidak terstruktur yang pada tujuannya agar tidak terjadi keluputan data yang berinbas kepada ASN yang bersangkutan dikarenakan tidak adanya Peraturan Perundang-undangan tentang Prosedur Pengajuan Banding Administratif.

Kebijakan upaya hukum banding administratif yang telah berjalan dengan baik ini dipengaruhi oleh faktor-faktor implementasi antara lain Sumberdaya berupa SDM yang mencukupi dan berkompeten serta dengan tidak adanya biaya dalam proses banding adminsitratif tersebut maka upaya banding adminsitratif dapat terlaksana dengan baik, Hubungan antar organisasi yang baik yaitu antara BKD Provinsi Jawa Tengah dengan BAPEK untuk koordinasi dan komunikasi serta dengan ASN yang mengajukan banding administratif, Disini yang dimaksud yaitu BKD Provinsi Jawa Tengah dengan BAPEK yang mampu menjankan peran sesuai dengan kewenangannya dalam proses upaya

banding administratif, Disposisi yaitu BKD Provinsi Jawa Tengah, BAPEK dan ASN yang memiliki sikap penerimaan untuk melaksanakan kebijakan upaya banding administratif; dan Kondisi Politik dan Sosial ASN

Faktor Penghambat dalam pengajuan Banding Administratif terbagi menjadi tiga yaitu ketidakpahaman ASN tentang alur untuk banding baik di badan pertimbangan kepegawaian maupun di peradilan tata usaha negara, rentang waktu penjatuhan sanksi dan pengajuan banding administratif yang tidak bisa diprediksi sehingga banyak ASN yang tetap berangkat kerja walaupun tidak ada pekerjaan pasti hanya untuk menunggu hasil banding administratif dari badan kepegawaian, dan berkas tidak lengkap karena kurangnya informasi untuk pengajuan banding administratif.

Daftar Pustaka

- Perdana, Rizki Novendi, Charles Jackson, and Eka Deviani. "Penerapan Sanksi Administratif Terhadap Pegawai Negeri Sipil Yang Melakukan Penyalahgunaan Narkoba Di Kota Bandar Lampung," *Jurnal Ilmiah Hukum Administrasi Negara* 1, no. 4 (2014).
- Rakayoga, Gusti Lanang. "Disiplin Pegawai Negeri sipil Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Ditinjau Dari Aspek Hukum Kepegawaian Di Indonesia," *Jurnal IuS* 2, no. 5 (2014).
- Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, Pasal 1 angka 8 (2010).
- Rafik, Mohammad. "Pelaksanaan Disiplin Pegawai Negeri Sipil (PNS) Di Lingkungan Kantor Kejaksaan Negeri Palu Sulawesi Tengah Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010," *Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinion* 2, no. 4 (2016).
- Tangkilisan, Hesel Nogi. *Implementasi Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Lukman Offset YPAPI, 2003.
- Wahab, Solichin Abdul. *Analisis Kebijakan Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara, 2004.
- Fajar, Mukti, and Yulianto Achmad. *Dualisme penelitian hukum Normatif Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007.
- Soekanto, Soerjono, and Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Press, 2013.
- Ashshofa, Burhan. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rineka Cipta, 2013.
- Moleong, Lexy J. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya, 2010: 248.
- Peraturan Bupati No. 55 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Badan Kepegawaian Daerah Kab. Wonosobo, 2016.
- Sinambela, Lijan Poltak. *Reformasi Pelayana Publik, Teori, Kebijakan dan Implementasi*. Jakarta: Bumi Aksara, 2010.

Sedarmayanti. *Good Governmance: Kepemerintahan Yang Baik Dalam Rangka Otonomi Daerah Upaya Membangun Organisasai Efektif dan Efisien Melalui Restrukturisasi dan Pemberdayaan* (Bandung: Mandar Maju, 2012).

Agustino, Leo .*Dasar-Dasar Kebijakan Publik* (Bandung: Alfabeta, 2012)